

FONBUENAVENTURA

COMO PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LA REGIÓN PACÍFICO

**EDWIN EDILMO PAREDES VALLECILLA
FRANCISCO JAVIER PAREDES TORRES**



Título: Fonbuenaventura como plataforma estratégica para el fortalecimiento de capacidades en la región Pacífico

Autor: Edwin Edilmo Paredes Vallecilla & Francisco Javier Paredes Torres

Edición: Leonardo Valencia Echeverry

Diagramación: Leonardo Valencia Echeverry

© Edwin Edilmo Paredes Vallecilla & Francisco Javier Paredes Torres

© LIBROS PARA PENSAR

Primera Edición 2025

ISBN: 978-628-02-0372-0

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia u otro método, sin el permiso previo y por escrito del autor.

Hecho en Colombia

Printed in Colombia

Queda hecho el Depósito Legal



ÍNDICE

Prólogo	13
Introducción	17
Capítulo 1. Génesis del Paro Cívico en Buenaventura 2017.....	23
1.1	25
1.2 Del silencio a la movilización del 16 de mayo del 2027.....	29
1.3 El pliego de los ocho puntos y la agenda de dignidad.....	34
1.4 Acuerdo con el Gobierno y nacimiento del FONBUENAVENTURA	39
Capítulo 2. Una ciudad Distrito en medio de riqueza portuaria y pobreza social.....	41
2.1 Buenaventura entre la riqueza estratégica y la pobreza crónica.....	42
2.2 Extractivismo logístico y desconexión territorial	46
2.3 La desigualdad territorial y el papel del Estado	51
2.4 El Estado ausente. Servicios, salud y educación en crisis	55

Capítulo 3. Evaluar el Fondo: ¿qué se hizo, qué falta, qué sigue?	63
3.1 Avances y obstáculos en la ejecución del Fonbuenaventura	64
3.2 La propuesta de Ingrid Robeyns: operacionalización del enfoque	67
3.3 Las capacidades como criterio de evaluación de política pública	71
3.4 Capacidades básicas y justicia social desde el territorio	75
Capítulo 4. Diagnóstico de un territorio especial con enfoque de capacidades	81
4.1 Contexto demográfico y diversidad étnica..	82
4.2 Situación económica más allá del desarrollo portuario	86
4.3 Rezago en la Educación del Distrito Especial de Buenaventura	90
4.4 Disputa armada y la resistencia cotidiana...	93
4.5 Buenaventura con un patrimonio cultural vivo y un presupuesto ausente	94
4.6 Infraestructura, medio ambiente y hábitat.	95
4.7 Institucionalidad local y participación ciudadana	100

Capítulo 5. El Fondo como un mecanismo especial para el Desarrollo Integral.....	105
5.1 Origen y diseño legal de FONBUENAVENTURA (Ley 1872 de 2017).....	106
5.2 Funcionamiento, reglamentación y actores institucionales	110
5.3 Avances, retrasos y obstáculos en la implementación	114
5.4 Estrategias de control social y participación efectiva	119
Capítulo 6. ¿Qué capacidades se han generado? Una mirada desde el enfoque de Robeyns.....	125
6.1 Metodología aplicada: matriz de capacidades y funcionamientos.....	126
6.2 Resultados por dimensión: salud, educación, empleo, cultura, medio ambiente	131
6.3 Capacidades alcanzadas y desafíos persistentes	137
6.4 Lecciones aprendidas y diagnósticos comunitarios	143
Capítulo 7. Del fondo financiero al fondo de justicia territorial	149
7.1 ¿Qué falló? Tensiones entre diseño, gobernanza y realidad.....	150

7.2 Buenaventura como caso emblemático de desigualdad planificada.....	153
7.3 Propuesta de rediseño desde abajo: capacidades, territorio y poder comunitario	157
7.4 El enfoque de capacidades como horizonte de política transformadora	161
Capítulo 8. Conclusiones y horizontes posibles ..	165
8.1 Síntesis de hallazgos y reflexión crítica	166
8.2 Buenaventura como laboratorio de justicia social.....	168
8.3 Recomendaciones para el rediseño del modelo FONBUENAVENTURA.....	171
8.4 Reimaginar el desarrollo desde la dignidad: más allá del desarrollo portuario	175
Bibliografía.....	179
Los autores	183

Lista de Tablas

Tabla 1. Variables y capacidades clave para el desarrollo de Buenaventura	136
--	-----

Tabla 2. Conjunto de capacidades logradas por los habitantes de Buenaventura con las obras pactadas en el acuerdo “vivir con dignidad”141

**FONBUENAVENTURA
como plataforma
estratégica para el
fortalecimiento de
capacidades en la región
Pacífico**

Prólogo

En el litoral pacífico colombiano, donde confluyen la exuberancia natural, la riqueza cultural y la dureza del abandono estatal, emergió en 2017 una de las expresiones más contundentes de resistencia ciudadana en la historia reciente del país: el Paro Cívico de Buenaventura; una movilización que condensó el inconformismo con décadas de despojo, exclusión y promesas incumplidas.

El paro de Buenaventura fue, en su núcleo, el clamor de una comunidad que se negó a aceptar que la riqueza que transita por sus aguas continuara contrastando con la precariedad de las calles, las escuelas y los hospitales de la ciudad. Este libro es una respuesta académica y política de esa interpelación colectiva.

El texto reconstruye y analiza críticamente el camino recorrido desde el grito multitudinario de “¡vivir con dignidad en el territorio!” hasta la formulación del Acuerdo de Inversiones Prioritarias y la creación del Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura, Fonbuenaventura, mediante la Ley 1872 de 2017.

Trata, en esencia, de evaluar si la arquitectura legal y financiera pactada ha logrado generar transformaciones reales, medibles no solo en cifras sino en vidas que florecen.

La perspectiva que guía el análisis de este libro, no es tecnocrática ni neutral. El enfoque de las capacidades, desarrollado por Amartya Sen, Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, es el marco ético y operativo con el que nos preguntamos qué tipo de libertades efectivas han sido ampliadas o restringidas, en las comunidades bonaverenses a partir de esta política pública.

Pues hay otros aspectos aparte de la ejecución presupuestal o la infraestructura construida, que están en el fondo de la situación: ¿ha mejorado la posibilidad de las personas de ser y hacer lo que valoran?

Los capítulos que componen esta obra han sido pensados para dialogar con diversos públicos: gestores públicos, líderes sociales, académicos, estudiantes, funcionarios del Estado y lectoras y lectores interesados en comprender cómo se traduce, o no, la justicia social en política pública.

A lo largo del texto se reconstruye el contexto estructural de Buenaventura, se hace una exposición del enfoque de capacidades; se evalúan los avances e insuficiencias del Fondo Fonbuenaventura, y se proponen horizontes de transformación desde el territorio.

Este no es un libro complaciente. Tampoco es un inventario de quejas. Es un esfuerzo por pensar lo público con rigor y con alma, desde el

lugar donde la dignidad no es una abstracción sino una urgencia cotidiana. Que este texto sirva, entonces, para abrir conversaciones necesarias, interpelar a las instituciones y reconocer en las comunidades de Buenaventura no solo víctimas de una deuda histórica, sino sujetos activos de derecho y de futuro.

Introducción

Hablar de Buenaventura es asomarse a un territorio cuya riqueza natural, cultural y geoestratégica, ha sido durante décadas malversada por una visión de desarrollo centrada en la infraestructura portuaria y ajena a la vida cotidiana de sus habitantes.

La ciudad, considerada la puerta del Pacífico colombiano, es el principal eje del comercio marítimo internacional del país. Sin embargo, ese reconocimiento económico contrasta con una realidad marcada por la precariedad de los servicios básicos, la exclusión institucional y el olvido sistemático de sus comunidades.

Esta paradoja no es nueva, pero alcanzó un punto de ebullición en 2017, cuando la ciudadanía organizada decidió poner un alto al despojo mediante una de las movilizaciones sociales más significativas de la historia reciente del país: el Paro Cívico por la Dignidad y la Vida (2017).

Este acontecimiento no fue improvisado ni surgió por acumulación espontánea de frustraciones. Se trató de una acción profundamente política, planeada y sostenida por una red diversa de organizaciones étnicas, comunitarias, laborales, religiosas y académicas, que articularon un discurso coherente de exigencia al Estado.

El resultado: la firma de unos acuerdos con el Gobierno Nacional y la creación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), mediante la Ley 1872 de 2017.

Esta ley fue presentada como una respuesta a la deuda histórica del Estado con el litoral, con el propósito de orientar inversiones estratégicas en salud, educación, vivienda, infraestructura y fortalecimiento institucional.

Sin embargo, transcurridos varios años desde su promulgación, las preguntas siguen siendo ineludibles: ¿Qué ha cambiado realmente para los habitantes del Distrito? ¿Se han transformado sus condiciones de vida de manera tangible? ¿Existen mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento del acuerdo y la eficacia del Fondo? ¿Se están generando capacidades reales para que las personas puedan elegir y llevar la vida que valoran?

Este libro nace como una tentativa de respuesta a esas preguntas, recurriendo a una perspectiva analítica que supera los marcos convencionales de evaluación de política pública.

No es un análisis centrado exclusivamente en el gasto ejecutado, en el número de obras ejecutadas o la cobertura de servicios. Es un análisis que adopta el *enfoque de las*

capacidades, propuesto por Amartya Sen y ampliado por Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns.

Este enfoque permite interrogar no solo los resultados materiales, sino las condiciones que hacen posible que las personas ejerzan su libertad y desarrollen sus potencialidades en contextos de dignidad.

La estructura del libro se ha diseñado para acompañar al lector en una comprensión gradual y profunda del problema. Se inicia con una reconstrucción histórica del Paro Cívico y los factores que lo motivaron, pasando luego al análisis del contexto estructural de Buenaventura.

Se examina la evaluación de los acuerdos, y se presenta un diagnóstico del territorio en sus dimensiones clave: demográfica, social, económica, ambiental y cultural.

Luego, evalúa el cumplimiento del Fondo Fonbuenaventura, con sus avances y rezagos, y aplica la metodología propuesta por Robeyns para identificar qué capacidades han sido realmente generadas en la población.

Este análisis no se limita pues, a lo técnico ni a lo normativo. Busca generar insumos para la acción pública y ciudadana, aportando herramientas para una evaluación crítica de las

políticas implementadas, pero también propuestas de rediseño institucional que respondan a las condiciones y aspiraciones de la gente.

El libro es, por tanto, un ejercicio de pensamiento situado, comprometido con el territorio y orientado a la justicia.

En cuanto a su fundamentación, el texto tiene apoyo en múltiples fuentes: documentos oficiales, datos estadísticos actualizados, entrevistas con actores clave, informes institucionales y literatura académica relevante.

Esta combinación de evidencia empírica y reflexión conceptual permite una mirada integrada, que reconoce tanto los límites como las potencialidades de lo que hasta ahora se ha construido.

El libro propone también, una lectura ética y política del desarrollo. Reivindica el derecho de los pueblos a participar en la formulación de las políticas que les afectan, a ser escuchados no solo como cifras sino como sujetos históricos.

En Buenaventura, la pobreza no es una fatalidad geográfica sino el resultado de decisiones estatales postergadas. Reconocerlo no es un gesto de denuncia, sino el punto de partida para repensar el futuro desde otras

lógicas, desde otros lugares, desde otros lenguajes.

Con esta obra, se espera contribuir a ese diálogo urgente entre política pública y justicia territorial.

Un diálogo que no siempre ocurre en las esferas del poder central, pero que pulsa con fuerza en las calles, en los barrios, en las orillas del río, donde cada día se sostiene la vida a pesar de todo.

Capítulo 1. Génesis del Paro Cívico en Buenaventura 2017

Durante años, las voces que clamaban por equidad en Buenaventura fueron relegadas a notas marginales en los informes oficiales. El puerto más importante del país, el más vital para la balanza comercial y para las finanzas estatales, seguía albergando altos índices de pobreza, inseguridad y exclusión, mientras en él se proyectaban obras de infraestructura portuaria como emblemas del progreso nacional.

Esta desconexión entre las cifras macroeconómicas y la realidad vivida por sus habitantes fue incubando una indignación que, en mayo de 2017, se transformó en acción colectiva.

El Paro Cívico de Buenaventura, no fue solo una protesta, fue una irrupción ética en el lenguaje político del país, una irrupción que denunció las carencias pero que traía consigo, un pacto territorial.

Su potencia no residió en la masividad, sino en la articulación de un proyecto que conjugó la identidad cultural, el saber organizativo y la legítima exigencia de derechos. Lo que se reclamaba no era una concesión, sino el

cumplimiento del mandato constitucional: la garantía de condiciones dignas para la vida.

Este primer capítulo se propone desentrañar las raíces y el significado de esa movilización. A partir de un análisis estructurado en cuatro apartados, se abordan las causas históricas del conflicto, la trayectoria organizativa del movimiento social, el contenido transformador del pliego de exigencias y la respuesta institucional que desembocó en la creación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura, Fonbuenaventura.

La reconstrucción no se limita a describir los hechos; busca comprender cómo una sociedad históricamente excluida decidió incidir en las reglas del juego estatal desde su lugar de enunciación, desde sus formas propias de deliberación, y desde una apuesta por la dignidad como principio rector.

La movilización de 2017 marcó un punto de inflexión en la historia del litoral pacífico colombiano; significó la posibilidad de pensar el desarrollo desde otras lógicas, no ancladas en la extracción ni en el olvido, sino en la expansión de capacidades y en la justicia redistributiva.

Este capítulo traza el umbral desde el cual se reconfiguró la relación entre Buenaventura y el Estado. Una relación que, como veremos en los

capítulos siguientes, aún está lejos de consolidarse plenamente.

1.1 Factores que contrastan la raíz del conflicto

Para comprender la magnitud del Paro Cívico de Buenaventura del 2017, es necesario retroceder y observar el paisaje social, económico y político que lo hizo inevitable.

Buenaventura no solo ha sido excluida de los beneficios del modelo de desarrollo nacional, sino que ha sido tratada, paradójicamente, como zona de sacrificio para sostener la economía del país.

Esta ciudad-portuaria, que representa más del 60 % del comercio marítimo internacional colombiano, ha visto cómo su población permanece en condiciones de privación persistente, mientras los beneficios del comercio fluyen hacia otras regiones.

Las cifras son contundentes. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), Buenaventura presenta una incidencia de pobreza multidimensional del 43,7 %, muy por encima del promedio nacional (27,4 %), y una informalidad laboral cercana al 90 %, según

reportes de la Cámara de Comercio de Buenaventura (CCBUN, 2022).

Estas cifras no son solo estadísticas frías: se traducen en vidas truncadas, en jóvenes sin oportunidades, en mujeres excluidas del sistema de salud y en comunidades rurales desprotegidas frente al avance extractivista.

Desde una perspectiva territorial, el conflicto radica en la falta de correspondencia entre lo que Buenaventura produce para la Nación y lo que recibe a cambio en términos de inversión social.

Como señala el Banco de la República (2021), la ciudad genera ingresos aduaneros y logísticos superiores a los 5 billones de pesos anuales, mientras su infraestructura educativa, sanitaria y de servicios públicos permanece en condiciones precarias.

Esta desigualdad estructural no es resultado de una falla técnica, sino de una decisión política que ha priorizado la rentabilidad portuaria sobre el bienestar de la población local.

El abandono del Estado se manifiesta en la débil capacidad institucional del gobierno distrital para planear, ejecutar y coordinar políticas públicas.

La inestabilidad administrativa, la baja ejecución presupuestal y los frecuentes

escándalos de corrupción han limitado la acción del Estado local, generando un vacío que es ocupado, en muchos casos, por actores ilegales o redes clientelares (Garay & Espitia, 2020). A esto se suma una planificación nacional centrada en megaproyectos logísticos que han ignorado las necesidades humanas y culturales de los habitantes del Pacífico.

La estructura económica de la ciudad, altamente dependiente del puerto y con escasa diversificación, también ha contribuido a esta exclusión. Sectores tradicionales como la pesca artesanal, la agricultura de pancoger y el turismo comunitario han sido marginados de los programas de fomento y desarrollo.

Como advierte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022), en contextos de alta concentración económica y dependencia de sectores extractivos, los beneficios del crecimiento no se traducen automáticamente en reducción de la pobreza ni en mejora de las capacidades locales.

Además, el racismo estructural ha operado como un factor transversal que explica la marginalización de esta ciudad con mayoría afrodescendiente. Estudios como los de Arocha (2021) y Mosquera (2022) han documentado cómo la identidad cultural del territorio ha sido sistemáticamente invisibilizada o folklorizada, sin traducirse en reconocimiento efectivo ni en

protección de los derechos colectivos étnicos. El abandono de Buenaventura, por tanto, no es solo económico, sino también simbólico.

La violencia armada y el conflicto social no han sido ajenos a este panorama. Grupos armados, redes criminales y estructuras ilegales han operado en la zona con fines de control territorial, reclutamiento forzado y economías ilícitas, aprovechando la debilidad institucional y la falta de oportunidades para la juventud.

Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA, 2023), en los últimos cinco años se han registrado más de 14.000 personas desplazadas en Buenaventura por causas relacionadas con el conflicto armado y el crimen organizado. La inseguridad no solo amenaza la vida, sino que limita la libertad de movimiento, el acceso a la educación y la participación política.

Esta suma de factores económicos, políticos, culturales y de seguridad, conforma el núcleo estructural del conflicto en Buenaventura. No se trata de problemas aislados o recientes, sino de un modelo territorial de exclusión sostenida que ha sido funcional para los intereses del centro del país, pero devastador para sus márgenes.

La protesta social no surge entonces como un acto espontáneo, sino como la respuesta histórica de una población que se ha cansado de

esperar que el desarrollo llegue por inercia o por gracia.

En este sentido, la emergencia del Paro Cívico fue el resultado lógico de un agotamiento acumulado. Cuando las instituciones fallan de manera persistente y la vida digna se vuelve un lujo, la acción colectiva se convierte en un imperativo ético y político. Esa fue la elección de Buenaventura en 2017.

1.2 Del silencio a la movilización del 16 de mayo del 2027

Durante mucho tiempo, la sociedad bonaverense expresó sus inconformidades mediante los canales institucionales convencionales: peticiones ante las alcaldías, intervenciones en los planes de desarrollo, protestas esporádicas y participación en consejos comunitarios.

Sin embargo, estas formas de interlocución fueron sistemáticamente ignoradas o diluidas en retóricas vacías, lo que generó una creciente sensación de inutilidad política y desgaste organizativo. La frustración no residía únicamente en la falta de inversión, sino en la imposibilidad de incidir de manera efectiva en las decisiones que afectaban el territorio.

El tránsito de la queja al movimiento ocurrió a través de un proceso largo y sostenido de

organización comunitaria. Desde 2014 comenzaron a consolidarse espacios de articulación entre diversas expresiones sociales, entre ellas consejos comunitarios afrocolombianos, cabildos indígenas, sindicatos de maestros, cooperativas de pescadores, organizaciones de mujeres, iglesias, colectivos culturales y jóvenes activistas.

Estas convergencias, inicialmente informales, fueron tomando forma alrededor de diagnósticos compartidos, prácticas de resistencia cotidianas y una demanda común: que la riqueza que circula por Buenaventura también se traduzca en bienestar para sus habitantes.

Uno de los hitos más significativos en la construcción del tejido organizativo fue la marcha simbólica del “entierro de la violencia”, realizada el 19 de febrero de 2014.

Aquel acto, en el que miles de personas vestidas de blanco caminaron por las calles del centro urbano portando ataúdes, flores y pancartas, marcó un antes y un después en el repertorio de movilización local.

La protesta no apeló a la confrontación directa, sino a la carga simbólica y emocional de una ciudad que clama por paz en medio de la guerra. Fue también una afirmación cultural: las comunidades afrodescendientes del Pacífico no

solo luchaban por agua, salud y empleo, sino por su derecho a existir sin miedo y a ser reconocidas como sujetos políticos plenos.

Con el paso del tiempo, las alianzas se fortalecieron y se amplió la capacidad de interlocución del movimiento. La articulación entre el saber técnico, el conocimiento ancestral y la experiencia organizativa permitió construir un relato poderoso, que no partía desde la victimización sino desde la agencia.

En 2017, esa fuerza acumulada se condensó en la creación del Comité del Paro Cívico “Por la Vida, la Paz y la Dignidad del Territorio”, que reunió a más de 160 organizaciones. La decisión de convocar un paro indefinido fue tomada de forma colectiva y con plena conciencia del impacto que tendría en la ciudad, incluyendo la suspensión de las actividades portuarias, comerciales, académicas y religiosas.

El paro inició el 16 de mayo de 2017 y se extendió por 22 días. Desde el primer momento, las calles se convirtieron en escenarios de deliberación, protesta y creatividad. La consigna central —“¡vivir con dignidad en el territorio!”— no fue un eslogan vacío, sino la síntesis de una historia compartida de exclusión, resistencia y esperanza.

La movilización incluyó marchas multitudinarias, plantones artísticos, viglias

nocturnas, foros públicos y cadenas humanas que bloquearon pacíficamente el acceso a las instalaciones portuarias. El movimiento fue firme pero pacífico, y se cuidó con esmero de no caer en provocaciones o actos de violencia.

La respuesta del Gobierno Nacional, en un principio, fue ambivalente. Mientras algunos sectores del Ejecutivo consideraban legítimas las demandas del Comité, otros optaron por minimizar el impacto del paro e incluso intentaron criminalizar la protesta.

En medio de esta tensión, se registraron episodios de uso excesivo de la fuerza por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), que provocaron heridos y denuncias de abuso policial, y que fueron documentadas por la Defensoría del Pueblo (2017) y por organizaciones internacionales como Human Rights Watch (2018).

Frente a estos hechos, la movilización recibió el respaldo de amplios sectores de la opinión pública nacional e internacional. Diversas universidades, movimientos sociales del país, delegaciones de Naciones Unidas y organismos de derechos humanos expresaron su apoyo a las demandas del paro y llamaron al diálogo.

Este respaldo fue fundamental para presionar al Gobierno a instalar una mesa de negociación formal en Buenaventura, con la presencia de

ministros, altos consejeros y delegados del Comité del Paro.

Uno de los elementos más notables del proceso fue su capacidad para combinar una crítica radical al abandono estatal con una propuesta constructiva de política pública.

El paro no se limitó a denunciar; también construyó. La elaboración del pliego de ocho puntos fue producto de un ejercicio participativo y técnico, con diagnósticos sectoriales, líneas estratégicas y proyecciones presupuestales; superando la lógica de la queja para posicionarse como una alternativa programática desde el territorio.

El Paro Cívico de Buenaventura dejó así, lecciones cruciales sobre la fuerza de la acción colectiva, la legitimidad de la protesta pacífica y el derecho de las comunidades a intervenir en la definición de su futuro.

Fue un ejercicio de soberanía popular en un país donde históricamente las decisiones se han tomado lejos de los márgenes. Su historia no terminó con la firma de un acuerdo: apenas empezaba a escribirse un nuevo capítulo de vigilancia, evaluación y exigencia constante.

1.3 El pliego de los ocho puntos y la agenda de dignidad

Uno de los aportes más significativos del Paro Cívico de Buenaventura fue la formulación de un pliego de exigencias que trascendió el reclamo puntual para convertirse en una hoja de ruta integral del desarrollo territorial.

El Comité del Paro Cívico no improvisó. A lo largo de varios años, sus integrantes venían construyendo colectivamente un diagnóstico profundo de las causas estructurales de la crisis que vive el Distrito Especial, a partir del diálogo entre líderes sociales, comunidades organizadas, académicos locales y asesores técnicos.

Este proceso de formulación no solo fue participativo, sino profundamente estratégico. Las demandas fueron agrupadas en ocho ejes temáticos, cada uno con objetivos específicos y líneas de acción concretas.

Lejos de tratarse de un listado de peticiones inconexas, el pliego se articuló como una propuesta política integral, cimentada en derechos fundamentales y en el principio de dignidad territorial. Fue también una apuesta por redefinir el papel del Estado en relación con Buenaventura, ya no como agente ausente o represor, sino como garante de bienestar, justicia y autonomía para sus habitantes.

La construcción de este pliego supuso una ruptura metodológica importante: no se elaboró en oficinas de planeación centralizadas, sino desde los márgenes. La sabiduría comunitaria, las prácticas de resistencia cotidiana, los saberes ancestrales y el conocimiento técnico se combinaron para formular propuestas viables, ancladas en la realidad del territorio.

Cada eje del pliego se nutrió de experiencias organizativas previas, investigaciones locales y testimonios ciudadanos, lo que le otorgó legitimidad y pertinencia.

El primer eje abordó la situación crítica del sistema de salud. En ese momento, Buenaventura contaba con apenas un hospital de segundo nivel, infraestructura deteriorada y una cobertura de urgencias insuficiente.

Las comunidades exigieron la construcción de un hospital de tercer nivel, el fortalecimiento de la red de atención primaria y la superación de las barreras geográficas para la población rural e insular. Este punto se sustentó en estudios del Ministerio de Salud y en evidencias recogidas por la Red de Salud del Pacífico (2016), que documentaban los efectos del centralismo sanitario y el colapso progresivo del sistema local.

El segundo eje se centró en el acceso a servicios públicos, en especial agua potable,

saneamiento básico y energía eléctrica. A pesar de estar rodeada de fuentes hídricas, más del 60 % de la población de Buenaventura no contaba con agua continua, y los cortes prolongados eran frecuentes.

El Comité propuso un modelo de gestión pública, democrática y territorializada del servicio, para superar el esquema concesionado que había fracasado en garantizar cobertura y calidad. La falta de saneamiento básico, además, era una causa directa de enfermedades gastrointestinales y mortales, especialmente en la infancia.

El tercero de los puntos fue la educación, con énfasis en calidad, infraestructura, conectividad y acceso a la universidad pública. Esta demanda no se limitó a buscar mayor cobertura, sino a una transformación del enfoque pedagógico, en diálogo con la identidad étnica y cultural del Pacífico.

Se exigió el fortalecimiento de la Universidades públicas en la ciudad y el diseño de programas pertinentes para las necesidades del territorio. Esta propuesta fue respaldada por informes del ICFES y por estudios sobre brechas educativas regionales (MEN, 2021).

En cuarto lugar, el pliego propuso el impulso de la economía propia, el empleo digno y la formalización laboral. Se planteó la creación de

un plan de desarrollo económico alternativo al monocultivo portuario, con fomento a la pesca artesanal, el ecoturismo comunitario, los encadenamientos productivos rurales y la inclusión de jóvenes y mujeres en iniciativas de emprendimiento. La propuesta incluía el establecimiento de un fondo rotatorio para pequeños productores y programas de formación técnica en oficios estratégicos.

La vivienda digna y el ordenamiento territorial constituían el quinto eje. En barrios como La Playita, San Francisco o Punta del Este, muchas familias vivían en condiciones de hacinamiento, riesgo de inundación y ausencia de titulación.

Las organizaciones reclamaron una política de vivienda rural y urbana con enfoque diferencial, que garantizara no solo el acceso a un techo, sino a una vida en condiciones habitables. También se propuso el reconocimiento de los territorios colectivos y ancestrales como parte fundamental de la planeación urbana y ambiental.

El sexto punto abordó la cuestión ambiental. Se exigió el respeto a los ecosistemas de manglar, selva húmeda y zonas marino-costeras, que habían sido amenazados por la expansión descontrolada del puerto, las dragas, la minería ilegal y el vertimiento de residuos industriales.

Las comunidades propusieron crear una instancia de vigilancia ambiental con participación de organizaciones étnico-territoriales, y una moratoria a nuevos proyectos extractivos hasta que se garantizara la consulta previa y los estudios de impacto ambiental con enfoque étnico.

En el séptimo eje, el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas del conflicto armado se convirtieron en prioridad. Buenaventura ha sido una de las ciudades más afectadas por el conflicto interno, con altos índices de desplazamiento forzado, desapariciones y violencia sistemática contra líderes sociales. Se exigió presencia efectiva de la Unidad de Víctimas, la Comisión de la Verdad y programas reales de protección a defensores de derechos humanos.

Finalmente, el octavo punto enfatizó la necesidad de una política pública de cultura, recreación y participación ciudadana. La cultura fue reconocida no como un mecanismo de cohesión, sanación y afirmación identitaria. Se propuso la creación de un centro cultural afrocolombiano, apoyo al arte urbano, al cine comunitario y a las escuelas de música tradicional. La recreación y el deporte fueron concebidos como derechos juveniles fundamentales y como estrategia para prevenir el reclutamiento forzado.

Estos ocho puntos condensaron décadas de lucha, frustración y esperanza. El pliego no fue un simple instrumento de presión, sino una propuesta de gobernanza territorial, con enfoque de derechos y perspectiva étnico-racial. Representó, en última instancia, una apuesta por la vida digna como principio rector de toda política pública.

1.4 Acuerdo con el Gobierno y nacimiento del FONBUENAVENTURA

El 6 de junio de 2017 se firmó el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Comité del Paro Cívico. Posteriormente, el Congreso aprobó la Ley 1872 de 2017, que creó el Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura (Fonbuenaventura), concebido como un patrimonio autónomo con administración fiduciaria, sin estructura burocrática propia y bajo supervisión del Ministerio de Hacienda. Esta figura buscaba agilizar la ejecución de recursos y asegurar que fueran invertidos en las líneas priorizadas por la ciudadanía.

La ley fue reglamentada por el Decreto 958 de 2018 y complementada por el Decreto 1812 del mismo año, que definió la composición de la Comisión de Seguimiento, incluyendo a siete representantes del comité cívico.

En teoría, esto garantizaba la participación ciudadana en la definición de prioridades y en el control de la gestión pública. Sin embargo, en la práctica, la implementación del fondo ha estado marcada por retrasos, disputas políticas y limitaciones operativas.

Entre las principales dificultades se encuentran la demora en el nombramiento de la dirección del fondo, la ausencia de mecanismos claros de transparencia, y la limitada articulación con el Plan de Desarrollo Distrital.

A pesar de las inversiones iniciales anunciadas, buena parte de los proyectos siguen en etapa de planeación o han enfrentado obstáculos contractuales. Esto ha generado un ambiente de frustración en la población y una percepción de que el acuerdo, lejos de cumplirse a cabalidad, se ha convertido en una nueva promesa aplazada (Fundación Paz & Reconciliación, 2022).

El reto que se abre, entonces, no es sólo financiero, sino político e institucional: ¿cómo garantizar que el Fondo no se convierta en un instrumento más de centralización y burocratización, sino en una herramienta eficaz de justicia territorial?

Capítulo 2. Una ciudad Distrito en medio de riqueza portuaria y pobreza social

Buenaventura es, al mismo tiempo, símbolo de riqueza nacional y emblema de exclusión histórica. La ciudad ostenta un puerto de clase mundial, por donde transita más de la mitad del comercio exterior del país, pero sus habitantes viven, en su mayoría, sin acceso garantizado a servicios públicos, empleo digno o condiciones básicas de bienestar.

Esta paradoja, lejos de ser una excepción, representa una manifestación extrema de las desigualdades estructurales que atraviesan el modelo de desarrollo colombiano.

El presente capítulo examina esa doble condición desde tres dimensiones fundamentales: la persistencia de las brechas sociales, la concentración económica derivada del extractivismo portuario, y la insuficiente capacidad institucional para corregir las desigualdades territoriales.

Se explora cómo el crecimiento de la ciudad en términos económicos ha ido acompañado de una profundización de la pobreza, cómo las lógicas de acumulación excluyen a las comunidades locales y cómo la acción estatal, en

lugar de equilibrar, ha reproducido las asimetrías.

Comprender estas tensiones es indispensable para evaluar críticamente la pertinencia y el alcance de instrumentos como el Fondo Fonbuenaventura.

2.1 Buenaventura entre la riqueza estratégica y la pobreza crónica

La posición geoestratégica de Buenaventura ha sido resaltada por múltiples diagnósticos oficiales y organismos multilaterales. Su ubicación en la costa pacífica central la convierte en punto neurálgico para el comercio transpacífico y la integración regional.

Según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023), más del 55 % de las importaciones y exportaciones marítimas del país pasan por sus terminales, lo que la posiciona como el puerto más importante de Colombia y uno de los principales de América Latina. Esta relevancia, sin embargo, no se traduce en bienestar para sus habitantes.

El contraste entre la riqueza que genera el puerto y la pobreza que persiste en la ciudad es abismal. El índice de pobreza monetaria de Buenaventura alcanza el 46,1 % (DANE, 2023), mientras que en ciudades como Bogotá o Medellín la cifra es inferior al 20 %.

La informalidad laboral supera el 87 %, y el desempleo juvenil alcanza niveles alarmantes en las comunas más vulnerables, según datos de la Cámara de Comercio de Buenaventura (2022). Esta situación se agrava en las zonas rurales e insulares, donde la cobertura de servicios básicos como agua potable, saneamiento o energía eléctrica es aún más limitada.

Tal escenario ha sido descrito por algunos analistas como una "economía de enclave", en la que la infraestructura de alta rentabilidad, terminales portuarios, zonas francas, corredores logísticos, opera de forma disociada del entorno urbano y social.

La mayor parte de las utilidades generadas por la actividad portuaria no circula en la economía local: son captadas por grandes conglomerados económicos, muchos de ellos con sede en otras ciudades o incluso en el extranjero.

Esta dinámica de desconexión se reproduce también en el empleo: la mayor parte de los trabajos generados por el puerto son de baja calificación, tercerizados o estacionales, y no ofrecen garantías de estabilidad ni de ascenso social.

La situación es aún más crítica si se analiza desde una perspectiva étnico-racial. La población afrodescendiente, mayoritaria en el

distrito, ha sido históricamente excluida de los beneficios del desarrollo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2022) ha documentado cómo esta población enfrenta múltiples formas de discriminación estructural que limitan su acceso a la educación superior, a los mercados laborales formales y a la toma de decisiones públicas. El racismo institucional, aunque muchas veces soterrado, opera como un dispositivo que refuerza la pobreza y restringe las capacidades.

Por otro lado, el tejido productivo local ha sido progresivamente desplazado por la lógica portuaria. La pesca artesanal, la agricultura de subsistencia y el comercio informal han sido marginados por el crecimiento de las zonas logísticas, lo que ha generado pérdida de autonomía económica en las comunidades.

Además, la ampliación portuaria ha implicado despojos territoriales, desplazamientos forzados y afectaciones ambientales que han deteriorado las condiciones de vida de la población ribereña. El desarrollo, en este contexto, ha operado como una forma de violencia silenciosa que empobrece mientras acumula.

La paradoja es aún más aguda si se observa el flujo de recursos fiscales. Aunque Buenaventura es fuente importante de recaudo aduanero, no

tiene control sobre esos ingresos, que se centralizan en la Nación.

Esta situación ha sido denunciada en múltiples ocasiones por líderes sociales y académicos, quienes señalan que se trata de un "extractivismo fiscal" que perpetúa la dependencia financiera del territorio y limita su capacidad de planificación autónoma (Rodríguez & Hernández, 2021).

A pesar de los esfuerzos recientes por articular estrategias de desarrollo más inclusivas, como el Pacto por el Pacífico o los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la tendencia dominante sigue siendo la priorización de grandes proyectos de infraestructura sobre inversiones sociales sostenidas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, por ejemplo, incluye varios megaproyectos para el Pacífico, pero sin una estrategia clara de redistribución ni de participación ciudadana vinculante.

La persistencia de la pobreza en medio de la riqueza evidencia que el problema no es la falta de recursos, sino la forma como se distribuyen y gestionan. La lógica de crecimiento sin equidad ha generado un modelo de acumulación que beneficia a pocos y sacrifica a las mayorías. Para revertir esta situación, no basta con aumentar la

inversión: es necesario cambiar la manera en que se concibe el desarrollo, integrando principios de justicia social, reconocimiento étnico y sostenibilidad territorial.

2.2 Extractivismo logístico y desconexión territorial

En los últimos treinta años, Buenaventura ha sido testigo de una acelerada transformación urbana, impulsada por el fortalecimiento del modelo portuario como eje central de su desarrollo económico. Sin embargo, esta modernización ha estado acompañada por una dinámica de exclusión, desposesión y subordinación territorial que diversos analistas han denominado extractivismo logístico (González & Cepeda, 2021).

A diferencia del extractivismo tradicional, centrado en la extracción de recursos naturales, esta modalidad opera sobre el espacio, las infraestructuras y los cuerpos, convirtiendo al territorio en un corredor de tránsito y no en un lugar de vida.

El puerto de Buenaventura, expandido y modernizado en múltiples fases desde los años noventa, ha sido promovido como un nodo estratégico para el comercio internacional, en particular con los mercados asiáticos.

Las políticas de apertura económica impulsadas por el Estado colombiano desde 1991 y los tratados de libre comercio firmados en las décadas siguientes han consolidado al puerto como un activo logístico clave para el país.

Hoy, las terminales concesionadas a operadores privados mueven más de 20 millones de toneladas de carga al año (Sociedad Portuaria de Buenaventura, 2023), y los planes futuros apuntan a convertir a la ciudad en un centro de servicios logísticos con zonas francas, plataformas intermodales y parques industriales.

Esta expansión portuaria ha producido beneficios económicos significativos para el comercio nacional y para algunos sectores empresariales. No obstante, sus efectos territoriales han sido profundamente desiguales.

En lugar de integrarse con el entorno urbano y promover desarrollo local, las infraestructuras logísticas se han implantado como islas de modernidad desconectadas del resto de la ciudad. En muchos casos, las comunidades aledañas a los terminales han sido desplazadas o afectadas ambientalmente, sin que existan mecanismos eficaces de compensación, participación o consulta previa.

El corredor logístico que conecta el puerto con el interior del país, incluyendo el eje Buenaventura–Buga–Bogotá, ha priorizado la fluidez del tránsito de mercancías por encima de las necesidades de movilidad urbana o rural.

Las obras de ampliación vial, los proyectos ferroviarios y los futuros túneles interoceánicos no contemplan integralmente el impacto que generan sobre los ecosistemas ni sobre las dinámicas sociales de los barrios ribereños. A ello se suma la contaminación asociada al tránsito pesado, al almacenamiento de contenedores y a las emisiones de los buques, que afectan de manera desproporcionada a los sectores más empobrecidos de la ciudad (UN-Habitat, 2022).

Este tipo de desarrollo ha reforzado lo que algunos autores describen como una economía sin ciudadanía: un modelo en el cual se privilegia la conectividad de los bienes por encima de los derechos de las personas. La inversión pública en infraestructura portuaria supera ampliamente a la inversión en salud, educación o vivienda, lo que evidencia una lógica de priorización orientada a los intereses del mercado global, y no a las necesidades de la población local.

El Plan Maestro Portuario, por ejemplo, contempla ampliaciones valoradas en más de 1.200 millones de dólares para los próximos 15

años, mientras que los proyectos sociales del Plan de Desarrollo Municipal de Buenaventura enfrentan constantes restricciones presupuestales (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2023).

Además, el extractivismo logístico reconfigura el territorio como espacio de paso y no como hábitat. Esta concepción utilitaria del espacio debilita la planificación urbana integrada y despoja a las comunidades de su capacidad de decisión sobre los usos del suelo, el ordenamiento costero y la gestión ambiental.

La presencia de enclaves portuarios que operan con lógica extraterritorial, es decir, al margen de la normatividad local y con escasa regulación, contribuye a la fragmentación institucional y a la erosión del poder público local.

La desconexión también se manifiesta en los impactos culturales y simbólicos. Las comunidades afrodescendientes e indígenas que habitan la zona han expresado reiteradamente su preocupación por la desaparición de espacios tradicionales, como muelles comunitarios, playas de uso colectivo y rutas de pesca artesanal.

La expansión del puerto ha transformado radicalmente la relación con el territorio, afectando prácticas ancestrales, desplazando

formas de subsistencia y debilitando los vínculos comunitarios. En este sentido, el extractivismo logístico no solo extrae valor económico, sino que también deteriora el sentido cultural y pertenencia.

Frente a este panorama, diversas organizaciones sociales han planteado la necesidad de un modelo portuario con enfoque territorial, que permita una mayor redistribución de los beneficios, una articulación con el empleo local y una planificación urbana que respete las dinámicas sociales y ambientales del territorio.

Experiencias comparadas en América Latina, como los casos de Guayaquil en Ecuador o Valparaíso en Chile, demuestran que es posible diseñar puertos integrados con la ciudad, con participación ciudadana, regulación ambiental estricta y mecanismos de redistribución de la renta portuaria (CEPAL, 2021).

En síntesis, el extractivismo logístico en Buenaventura expresa una forma contemporánea de desposesión, que convierte al territorio en soporte de flujos globales mientras expulsa a sus habitantes de las decisiones y de los beneficios. Desmantelar esta lógica implica no solo modificar políticas económicas, sino también transformar la manera en que se conciben el desarrollo, la

movilidad y la ciudadanía en el contexto portuario.

2.3 La desigualdad territorial y el papel del Estado

La desigualdad territorial en Colombia no es una simple consecuencia del azar geográfico o de diferencias naturales entre regiones. Es, ante todo, el resultado de decisiones políticas, históricas y económicas que han favorecido la concentración de recursos, capacidades e infraestructuras en determinados centros urbanos, mientras han marginado sistemáticamente a otras zonas del país. En ese contexto, Buenaventura se ha convertido en uno de los símbolos más elocuentes de este modelo desigual de desarrollo.

A pesar de su importancia estratégica, la ciudad ha estado ausente de los grandes pactos nacionales de inversión social sostenida. Las estadísticas oficiales son contundentes: Buenaventura ocupa los últimos lugares en cobertura de salud de mediana y alta complejidad, en calidad educativa, en acceso a agua potable continua y en seguridad ciudadana (DNP, 2022).

Esta situación no es fortuita. Es el reflejo de un modelo de Estado que ha priorizado la gestión de lo macroeconómico por encima de lo

territorial, y que ha entendido el Pacífico más como un corredor de exportación que como un espacio de vida digno para millones de personas.

La noción de desigualdad territorial implica no solo diferencias materiales, sino también asimetrías en la capacidad de las regiones para incidir en las decisiones que las afectan. Buenaventura, aunque es un distrito especial, carece de autonomía fiscal real, de incidencia efectiva en la distribución del gasto nacional, y de presencia institucional suficiente para atender sus problemas estructurales.

Esta debilidad institucional ha sido aprovechada por élites nacionales y locales que han capturado buena parte de los recursos públicos a través de redes clientelistas o de corrupción, debilitando aún más la capacidad de acción del Estado (Gutiérrez Sanín, 2021).

Uno de los mecanismos más persistentes de esta desigualdad ha sido la centralización fiscal y decisonal. Mientras Bogotá concentra más del 50 % de la inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación, regiones como el Pacífico apenas reciben recursos marginales.

A ello se suma la baja ejecución de los recursos que sí se asignan, como ha sido evidente en programas como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), donde los cuellos de botella administrativos, la

rotación constante del personal y la falta de asistencia técnica han frenado la transformación esperada (OCDE, 2023).

En este escenario, el papel del Estado ha sido ambivalente. Por un lado, ha promovido políticas de inversión y programas sociales; por otro, ha reproducido patrones de exclusión, ineficacia e invisibilización de la voz ciudadana.

Las intervenciones suelen ser fragmentadas, sin continuidad ni integralidad, lo que contribuye a la frustración social y al escepticismo frente a las promesas institucionales. La falta de presencia estatal sostenida ha sido particularmente grave en los sectores rurales e insulares de Buenaventura, donde muchas comunidades no cuentan con escuelas permanentes, centros de salud, ni acceso a la justicia.

Además, la dimensión étnico-racial de esta desigualdad ha sido subestimada en las políticas públicas. La población afrocolombiana, que constituye más del 85 % del total de habitantes del distrito, ha denunciado la falta de enfoque diferencial en las intervenciones del Estado, así como la exclusión de sus autoridades tradicionales en los procesos de planificación.

Esto no solo vulnera derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales, sino que debilita los procesos

comunitarios de resistencia, organización y desarrollo propio (CIMARRÓN, 2023).

La ausencia o debilidad del Estado en territorios como Buenaventura también ha abierto espacio para la expansión de economías ilegales y redes de criminalidad organizada.

La falta de oportunidades laborales, la baja presencia institucional y la desconfianza ciudadana han creado un caldo de cultivo para el fortalecimiento de grupos armados y redes de narcotráfico, que ofrecen ingresos rápidos en contextos de pobreza estructural. En este sentido, la desigualdad territorial no es solo un problema de bienestar, sino también un factor de riesgo para la seguridad y la gobernabilidad democrática.

No obstante, es importante señalar que en los últimos años han emergido esfuerzos por repensar la función del Estado en clave de equidad territorial. El concepto de justicia espacial ha comenzado a ganar terreno en el discurso de planeación, y se han impulsado instrumentos como los Contratos Plan, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), y los Pactos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien estos mecanismos aún enfrentan limitaciones, representan una oportunidad para

avanzar hacia un modelo de Estado más descentralizado, participativo y corresponsable.

En el caso específico de Buenaventura, el reto del Estado es múltiple: debe reconstruir la confianza ciudadana, garantizar condiciones mínimas de vida digna, respetar la autonomía territorial de las comunidades étnicas y transformar la lógica de inversión pública hacia una visión de largo plazo.

Esto implica superar la inercia del asistencialismo, combatir la corrupción con decisión, y fortalecer las capacidades técnicas, políticas y éticas de las instituciones locales.

La desigualdad territorial, en suma, no puede resolverse con promesas o programas transitorios. Requiere una transformación profunda del Estado, tanto en su diseño institucional como en su sensibilidad frente a los territorios históricamente marginados. Solo así Buenaventura podrá dejar de ser la ciudad del olvido para convertirse en un ejemplo de dignidad, inclusión y justicia territorial.

2.4 El Estado ausente. Servicios, salud y educación en crisis

En un país profundamente centralizado como Colombia, el acceso equitativo a servicios esenciales como salud, educación, agua potable

o saneamiento básico sigue siendo un privilegio del centro, no un derecho universal.

En Buenaventura, esta brecha es especialmente notoria. Pese a su condición de distrito especial y su relevancia estratégica, la ciudad enfrenta déficits históricos en la garantía de derechos básicos, que no pueden explicarse únicamente por limitaciones presupuestales o geográficas, sino por una omisión institucional sistemática y sostenida.

El Estado en Buenaventura se manifiesta con fuerza en el control de los flujos portuarios, en la seguridad militarizada y en la vigilancia aduanera; pero se diluye o se ausenta cuando se trata de garantizar agua potable continua, atención médica digna o educación de calidad.

Este patrón de presencia selectiva, que favorece los intereses del comercio y la seguridad nacional por encima del bienestar ciudadano, reproduce la lógica de enclave que ha caracterizado el modelo de desarrollo portuario en el Pacífico.

En materia de servicios públicos, el acceso a agua potable continúa siendo uno de los principales indicadores del abandono institucional.

Según el Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca (2023), el 62 % de los hogares

bonaverenses no cuenta con continuidad diaria del servicio, y en las zonas rurales e insulares el porcentaje supera el 85 %. Las interrupciones frecuentes, la baja presión, la turbidez del líquido y los riesgos sanitarios derivados de fuentes contaminadas son parte del cotidiano.

Esta precariedad persiste a pesar de múltiples planes de inversión, como el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (2017–2030), que han enfrentado problemas de ejecución, corrupción o falta de articulación institucional.

El sistema de salud, por su parte, enfrenta una doble crisis: infraestructura deficiente y gestión fragmentada. Solo existe un hospital de mediana complejidad en toda la ciudad (Hospital Luis Ablanque de la Plata), cuyas salas de urgencias viven en constante colapso, y cuyo personal opera en condiciones precarias.

Los centros de salud de los barrios periféricos, cuando existen, tienen servicios intermitentes, médicos que se turnan semanalmente o dotaciones insuficientes para atender patologías básicas.

La atención a comunidades rurales o fluviales es aún más crítica: muchas veces deben desplazarse en lancha por varias horas para acceder a una consulta médica o un parto asistido, lo que aumenta los riesgos de

morbimortalidad materna e infantil (Defensoría del Pueblo, 2023).

A esto se suma el hecho de que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) con cobertura en la región han sido reiteradamente señaladas por demoras en autorizaciones, barreras administrativas y negligencia en la atención.

El modelo de aseguramiento, tal como está concebido, no responde a las particularidades geográficas ni socioculturales del territorio. Las enfermedades tropicales, los casos de desnutrición o la salud mental asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado no reciben atención prioritaria, profundizando la sensación de abandono.

En el campo de la educación, la situación tampoco es alentadora. Aunque existen esfuerzos comunitarios notables por sostener escuelas y procesos educativos en medio de la adversidad, los indicadores de calidad y permanencia siguen por debajo del promedio nacional.

El Ministerio de Educación Nacional (2023) reporta que el Índice Sintético de Calidad Educativa de Buenaventura se encuentra consistentemente entre los más bajos del país en educación básica y media.

Las brechas en infraestructura escolar, acceso a conectividad, formación docente y materiales educativos afectan especialmente a las zonas rurales, donde muchas instituciones carecen incluso de energía eléctrica estable o baños funcionales.

La deserción escolar es otro fenómeno alarmante. A pesar de programas como Jornada Única, Alimentación Escolar o Computadores para Educar, la falta de condiciones materiales para la permanencia educativa, como transporte fluvial, acompañamiento familiar o entornos seguros, ha dificultado que los niños y jóvenes bonaverenses completen su ciclo escolar.

En los grados de secundaria y media, especialmente entre mujeres adolescentes, la deserción se asocia también a embarazos tempranos, violencia intrafamiliar o reclutamiento forzado por parte de actores armados.

La ausencia estructural del Estado en estas dimensiones no solo vulnera derechos fundamentales, sino que genera un efecto acumulativo de exclusión, que impacta directamente en la capacidad de agencia de las comunidades.

Las políticas públicas, cuando existen, son reactivas, discontinuas y diseñadas desde centros de poder alejados del territorio. Se

priorizan los planes macro sin escuchar a las comunidades ni respetar sus procesos organizativos, lo que refuerza la desconfianza ciudadana y la percepción de que la institucionalidad no sirve a sus intereses.

Sin embargo, la denuncia de esta ausencia también ha sido el motor de múltiples formas de resistencia. Las juntas de acción comunal que gestionan sus propios acueductos, las parteras que acompañan nacimientos en zonas remotas, los colectivos que promueven educación popular en los barrios, son ejemplos de cómo las comunidades han llenado los vacíos del Estado con organización y solidaridad.

Pero esta sustitución no puede normalizarse ni romantizarse. El acceso a servicios esenciales no puede depender de la heroicidad cotidiana de los marginados, sino de un Estado que asuma su deber constitucional y ético de garantizar derechos.

En suma, la crisis de servicios públicos, salud y educación en Buenaventura no es un problema técnico ni logístico. Es un síntoma de un modelo de país que ha considerado ciertos territorios como sacrificables.

Superar esta crisis exige una transformación profunda del enfoque estatal: de un Estado extractor y reactivo, hacia un Estado garante, presente y redistributivo, que entienda que no

hay desarrollo posible si no se construye desde
y con los territorios históricamente excluidos.

Capítulo 3. Evaluar el Fondo: ¿qué se hizo, qué falta, qué sigue?

Seis años después de su creación, el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) enfrenta un examen ineludible: ¿ha cumplido su propósito de transformar las condiciones de vida de la población bonaverense? ¿Ha logrado romper con la lógica histórica de la exclusión y la ineficiencia estatal? Este capítulo se propone una evaluación crítica del fondo, abordando sus logros, límites y desafíos.

La evaluación como dijimos, no puede reducirse a la ejecución presupuestal o al número de proyectos finalizados. Se requiere una mirada más profunda. Por eso nuestro análisis articula tres dimensiones: los avances en términos de inversión efectiva y resultados visibles; la calidad de la gestión institucional y la participación comunitaria en el proceso; y las condiciones estructurales que permitirán, o no, una transformación duradera en el territorio.

Esta mirada integral resulta clave para no repetir los errores de políticas anteriores: promesas sin cumplimiento, obras sin sostenibilidad y recursos sin legitimidad.

3.1 Avances y obstáculos en la ejecución del Fonbuenaventura

Desde su puesta en marcha en 2018, Fonbuenaventura ha gestionado recursos que, en términos absolutos, representan una de las mayores inversiones dirigidas específicamente al Distrito en décadas recientes.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), entre 2018 y 2023 se apropiaron más de 312.000 millones de pesos, distribuidos en áreas como infraestructura educativa, saneamiento básico, salud, vías terciarias y fortalecimiento institucional.

Entre los proyectos destacados se encuentran la construcción de varias sedes educativas rurales, la adecuación de centros de salud en las comunas 3 y 4, la intervención de acueductos comunitarios y la mejora de vías de acceso en zonas periféricas.

Estos avances, aunque limitados frente a las dimensiones de la desigualdad en el territorio, han sido valorados positivamente por diversos sectores sociales y por organismos de seguimiento, como la Contraloría Delegada para Participación Ciudadana.

Sin embargo, el camino de implementación ha estado marcado por múltiples obstáculos. Uno de los principales ha sido la baja ejecución de los recursos asignados. Según datos del mismo DNP,

el porcentaje de ejecución real entre 2018 y 2022 fue inferior al 48 %, evidenciando serias dificultades en la estructuración de proyectos, en los procesos de contratación y en la articulación entre niveles de gobierno.

Esta baja ejecución no solo retrasa la materialización de los beneficios esperados, sino que erosiona la confianza ciudadana y alimenta la percepción de ineficiencia institucional.

Otro factor crítico ha sido la falta de continuidad administrativa y técnica. Durante los primeros años, Fonbuenaventura careció de una dirección ejecutiva estable y de equipos técnicos con capacidad suficiente para operar con independencia y eficiencia.

Esta fragilidad institucional derivó en una alta rotación de personal, pérdida de conocimiento acumulado y escasa claridad en las líneas de priorización. Varios proyectos sufrieron retrasos por falta de estudios previos, de permisos ambientales o de coordinación con entidades locales, lo que expuso también las limitaciones estructurales del gobierno distrital para asumir roles protagónicos en el desarrollo territorial.

A estos problemas se suma la débil articulación entre el fondo y los planes de desarrollo local. En múltiples ocasiones, la

planeación de Fonbuenaventura ha operado en paralelo o incluso en contradicción con los instrumentos de planificación distrital, generando duplicidades, vacíos o conflictos de competencias. La desconexión entre los niveles nacional y local, acentuada por la centralización operativa del fondo en Bogotá, ha debilitado la apropiación territorial del instrumento y ha limitado su eficacia transformadora.

En materia de impacto, los avances son aún desiguales y difíciles de evaluar de forma integral. La ausencia de un sistema robusto de seguimiento y evaluación, con indicadores cualitativos y cuantitativos que den cuenta del cambio real en las condiciones de vida de la población, constituye una limitación grave.

Si bien existen reportes financieros y balances de ejecución física, estos no siempre se traducen en información accesible, comprensible o útil para los actores comunitarios, lo que afecta los principios de transparencia y control social.

Finalmente, la falta de una política clara de comunicación institucional ha contribuido a la invisibilización del fondo. Muchos habitantes de Buenaventura desconocen su existencia, sus objetivos o sus avances. Esta falta de visibilidad no solo afecta la legitimidad social del instrumento, sino que limita el ejercicio del derecho ciudadano a la información y a la participación incidente en los procesos públicos.

En suma, Fonbuenaventura ha permitido avances puntuales que no deben ser minimizados, pero su potencial transformador está lejos de haberse realizado plenamente. Las dificultades en ejecución, la fragilidad institucional y la desconexión con el territorio siguen siendo barreras estructurales.

Evaluar el fondo no es solo una tarea técnica, sino una responsabilidad política y ética: implica responder a la expectativa de un pueblo que convirtió su dignidad en demanda social, y que aún espera respuestas del Estado más allá de los discursos.

3.2 La propuesta de Ingrid Robeyns: operacionalización del enfoque

El enfoque de las capacidades, originalmente formulado por Amartya Sen y posteriormente ampliado por Martha Nussbaum, ha sido objeto de múltiples desarrollos teóricos y aplicaciones prácticas en las últimas décadas.

Sin embargo, fue Ingrid Robeyns quien, con notable claridad analítica, propuso una estructura conceptual y metodológica que permite operacionalizar el enfoque en el ámbito de las políticas públicas. Su aporte es clave para pasar del plano filosófico a la evaluación empírica de programas, intervenciones y

sistemas institucionales que inciden en la vida de las personas.

Robeyns (2005, 2017) plantea que el enfoque de capacidades no puede entenderse solo como una alternativa teórica a otros paradigmas del desarrollo, sino como un marco normativo y práctico para el análisis de la justicia social.

Desde su perspectiva, una política pública orientada por este enfoque debe hacerse tres preguntas fundamentales: ¿qué capacidades son relevantes? ¿cómo pueden ampliarse de manera equitativa? y ¿quién decide cuáles son prioritarias en cada contexto?

Uno de sus aportes metodológicos más relevantes es el modelo de fases de evaluación, que distingue tres momentos clave en la aplicación del enfoque: diagnóstico, diseño e implementación.

En el diagnóstico, se identifica qué capacidades están siendo restringidas o negadas en un territorio o población. En el diseño, se definen los objetivos y estrategias de ampliación de capacidades, con participación activa de los actores afectados. Y en la implementación, se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación que no se limiten a indicadores económicos, sino que integren dimensiones subjetivas, culturales y relacionales del bienestar.

Además, Robeyns insiste en que la selección de las capacidades relevantes no puede hacerse de forma universalista o tecnocrática. A diferencia de Nussbaum, quien propone una lista de diez capacidades centrales aplicables a toda persona humana, Robeyns apuesta por un enfoque contextual. Considera que deben ser las comunidades, en ejercicio deliberativo, quienes definan qué capacidades consideran esenciales para una vida digna.

Esta distinción es particularmente útil en territorios como Buenaventura, donde las lógicas culturales, históricas y territoriales no pueden subordinarse a modelos normativos diseñados desde el centro.

En cuanto a la operacionalización, Robeyns propone una serie de criterios normativos que orientan la aplicación del enfoque en el análisis de políticas públicas: 1) prioridad a las personas por encima de los agregados económicos, 2) atención a los grupos más desfavorecidos, 3) reconocimiento de la multidimensionalidad del bienestar, 4) enfoque en la libertad real para elegir y actuar, y 5) preocupación por la sostenibilidad intertemporal de las capacidades.

Aplicado al caso de Buenaventura y al análisis del Fonbuenaventura, este marco permite identificar con mayor precisión los puntos ciegos de la intervención estatal. Por ejemplo, no basta con registrar cuántas escuelas fueron

construidas o cuántos kilómetros de alcantarillado se tendieron. La pregunta clave, desde el enfoque de capacidades, es si esas obras realmente ampliaron las libertades efectivas de las personas: ¿mejoraron su salud, su educación, su participación? ¿les permitieron elegir proyectos de vida que antes eran inalcanzables?

Robeyns también advierte sobre el riesgo de malinterpretar el enfoque como un modelo meramente utilitarista o como un *check list* de logros. En su lugar, propone una mirada crítica que interroga no solo los resultados, sino también los procesos: ¿hubo participación real en la toma de decisiones? ¿se respetaron los saberes locales? ¿se fortalecieron capacidades institucionales en lugar de generar dependencia externa?

El enfoque operacional de Robeyns, al integrar ética, política y técnica, permite evaluar programas como Fonbuenaventura desde una lógica transformadora. No se trata únicamente de medir impacto, sino de preguntar si se están generando condiciones para que las personas y comunidades amplíen sus posibilidades reales de ser y hacer, en función de sus valores, aspiraciones y contextos.

En este sentido, el trabajo de Robeyns es especialmente relevante para territorios históricamente excluidos como el Pacífico colombiano, donde el análisis de políticas

públicas requiere sensibilidad intercultural, compromiso con la justicia distributiva y apertura a formas no convencionales de participación.

Su propuesta contribuye a reconfigurar el rol del Estado, no como proveedor de bienes, sino como garante de capacidades, corresponsable del bienestar y promotor de agencia ciudadana.

3.3 Las capacidades como criterio de evaluación de política pública

Evaluar una política pública no puede pues, limitarse al conteo de ejecuciones presupuestales o a la medición de metas físicas cumplidas. Una verdadera evaluación, ética y transformadora, debe partir de una pregunta central: ¿ha contribuido la política a que las personas vivan mejor, según lo que ellas mismas valoran como una vida buena?

El enfoque de las capacidades ofrece precisamente esa posibilidad: medir no solo lo que se entrega, sino lo que las personas pueden llegar a ser y hacer como resultado de una intervención pública.

La incorporación del enfoque de capacidades como criterio de evaluación implica un cambio epistemológico en la forma en que el Estado y la sociedad entienden el éxito o el fracaso de una política. Desde esta perspectiva, el centro de la

evaluación no es la política, sino la persona, y el objetivo es identificar en qué medida las acciones públicas amplían, o restringen, las libertades sustantivas de los individuos y colectivos.

En el contexto colombiano, la mayoría de los sistemas de seguimiento y evaluación están anclados en enfoques de gestión por resultados, donde se privilegia la eficiencia operativa, los indicadores cuantificables y los cronogramas de ejecución.

Si bien estas herramientas son útiles, suelen invisibilizar dimensiones centrales del bienestar: la autonomía, la dignidad, la participación, la justicia intergeneracional o el reconocimiento cultural. Aquí es donde el enfoque de capacidades aporta una mirada más integral, especialmente pertinente para territorios históricamente marginados como Buenaventura.

Una evaluación desde este enfoque se estructura en tres dimensiones interrelacionadas:

Ampliación de capacidades individuales y colectivas: Se analiza si la política ha generado condiciones para que las personas tengan más opciones reales de vida. No basta con construir escuelas o entregar subsidios; lo fundamental es si esos bienes permiten a los sujetos aprender,

participar, decidir, sanar, desplazarse, vivir sin miedo.

Distribución equitativa de las capacidades: Una política puede aumentar las capacidades de unos grupos y reducir las de otros. Por ello, es necesario analizar la distribución del impacto, con especial atención a mujeres, jóvenes, pueblos étnicos, personas con discapacidad y comunidades rurales. La equidad es central en este enfoque: no se trata de dar lo mismo a todos, sino de garantizar que todos puedan elegir vidas que valoran.

Procesos de participación y agencia: Desde el enfoque de capacidades, no hay desarrollo auténtico sin libertad para deliberar, para proponer, para disentir. Evaluar una política pública también exige analizar cómo se diseñó, quiénes participaron, qué voces fueron escuchadas y qué mecanismos se habilitaron para el control social y la rendición de cuentas. Una política impuesta desde arriba, sin diálogo ni consulta, por más técnica o eficiente que sea, limita la agencia ciudadana y, por tanto, las capacidades.

En el caso del Fonbuenaventura, aplicar este enfoque permitiría reorientar la forma en que se mide su efectividad. Por ejemplo, en vez de enfocarse únicamente en los porcentajes de ejecución, podría preguntarse:

¿Ha mejorado la libertad de movimiento y acceso al agua de las comunidades rurales gracias a los proyectos de infraestructura?

¿Se han fortalecido las capacidades organizativas y de interlocución de los comités cívicos y líderes comunitarios?

¿Ha aumentado la confianza de la ciudadanía en las instituciones locales y en el ejercicio democrático de sus derechos?

Estos interrogantes obligan a una evaluación más compleja, pero también más honesta y pertinente. En lugar de mirar desde el Estado hacia el territorio, se trata de mirar desde el territorio hacia el Estado, escuchando las percepciones, prioridades y significados que las comunidades otorgan a las intervenciones públicas.

La experiencia internacional también respalda este giro metodológico. Países como India, Sudáfrica o Brasil han desarrollado experiencias de evaluación participativa basadas en el enfoque de capacidades, especialmente en sectores como educación, salud y protección social (UNDP, 2021). Estas experiencias demuestran que, aunque más exigentes, estas evaluaciones generan mayor legitimidad social, transparencia y aprendizaje institucional.

No obstante, la adopción de este enfoque en Colombia sigue siendo incipiente. La planeación territorial, en particular, aún se rige por marcos técnico-contables que reducen lo social a cifras descontextualizadas.

Superar esta lógica requiere cambios normativos, voluntad política y formación técnica, pero sobre todo un reconocimiento de la diversidad de formas de vivir y de construir bienestar en los distintos territorios del país.

Evaluar desde las capacidades, entonces, no es simplemente aplicar otra metodología. Es asumir un compromiso político con la justicia social, reconociendo que las personas son el fin, y no el medio, de la política pública.

En Buenaventura, donde la historia está marcada por promesas incumplidas y políticas fragmentadas, esta mirada puede ser el primer paso hacia una nueva forma de gobernar desde la dignidad.

3.4 Capacidades básicas y justicia social desde el territorio

Hablar de capacidades básicas en un contexto como el de Buenaventura exige volver a mirar de frente lo que significa vivir con dignidad en un territorio marcado por la exclusión.

Lejos de ser una abstracción académica, las capacidades se expresan en decisiones cotidianas que miles de personas no pueden tomar: ir a una consulta médica sin temor, beber agua limpia, asistir a la escuela sin faltar por hambre, regresar a casa sin miedo a la violencia. Estas no son demandas extraordinarias, sino condiciones mínimas para ejercer la libertad humana.

Desde el enfoque de las capacidades, estas condiciones mínimas corresponden a lo que se denomina capacidades básicas: aquellas sin las cuales no es posible hablar de justicia social, ni de ciudadanía plena. Incluyen el acceso a la salud, a la educación, a la seguridad física, al reconocimiento cultural, a la participación política y al entorno ambiental sano, entre otras.

En contextos altamente desiguales como el colombiano, y específicamente en regiones como el litoral Pacífico, estas capacidades deben ser no solo protegidas, sino activamente promovidas por el Estado y por políticas públicas que entiendan el territorio como sujeto y no como simple escenario de intervención.

En el caso de Buenaventura, garantizar estas capacidades básicas implica mucho más que aumentar la cobertura de servicios. Supone reconocer el daño estructural acumulado, producto de décadas de políticas extractivas,

centralismo administrativo y racismo institucional.

Significa, también, superar la visión de “zona especial” o “territorio prioritario” que muchas veces justifica intervenciones episódicas, sin modificar las reglas estructurales de redistribución del poder y la riqueza.

Aquí, el enfoque de capacidades converge con las teorías de la justicia territorial, que plantean que no puede haber equidad sin el reconocimiento de las desigualdades espaciales en el acceso a derechos, oportunidades y recursos (Soja, 2010; Harvey, 2009).

Desde esta perspectiva, no es suficiente con aplicar los mismos estándares en todos los lugares del país: es necesario desarrollar mecanismos diferenciales, adaptados a las condiciones geográficas, históricas y culturales de cada territorio. Esto incluye no solo políticas públicas diferenciadas, sino también formas de evaluación, financiamiento y gobernanza que respondan a las lógicas del territorio, no al revés.

En este sentido, la territorialización del enfoque de capacidades se convierte en un criterio fundamental para garantizar justicia social en lugares como Buenaventura. Territorializar no significa simplemente aplicar una política nacional en un espacio específico, sino construir desde el territorio las prioridades,

los indicadores, las estrategias y los mecanismos de seguimiento.

Implica abrir canales reales para la participación comunitaria, reconocer la legitimidad de los saberes locales y valorar las formas propias de organización y resistencia que han sostenido la vida a pesar del abandono.

Fonbuenaventura, si bien representa un avance en la medida en que reconoce las necesidades particulares del distrito, aún está lejos de ser una política plenamente territorializada. Su diseño y ejecución siguen estando condicionados por la lógica nacional, con escasos espacios para la deliberación local y una débil articulación con los procesos comunitarios.

En la práctica, esto se traduce en proyectos que no siempre responden a las prioridades reales de la población, o en mecanismos de evaluación que ignoran la dimensión cualitativa de los cambios sociales.

Frente a esto, aplicar el enfoque de capacidades básicas desde el territorio implica preguntarse, por ejemplo:

¿Qué significa “salud” para una comunidad rural fluvial que nunca ha tenido un puesto de salud cercano?

¿Qué implica “educación de calidad” para jóvenes afrodescendientes que enfrentan barreras raciales y territoriales para acceder a la universidad?

¿Cómo se mide “seguridad” en un contexto donde la presencia del Estado se manifiesta más por la militarización que por la garantía de derechos?

Responder a estas preguntas requiere superar el enfoque universalista y tecnocrático de muchas políticas públicas. No se trata de renunciar a los estándares nacionales, sino de ampliarlos, enriquecerlos y adaptarlos a realidades concretas.

La justicia social no es una fórmula cerrada; es un proceso continuo de reconocimiento, redistribución y participación, que debe construirse desde abajo, con las voces de quienes han sido históricamente silenciados.

En última instancia, garantizar capacidades básicas en Buenaventura es un asunto de justicia epistémica, histórica y territorial. Significa reconocer que la pobreza no es solo falta de ingresos, sino restricción de libertades fundamentales. Y significa también que el desarrollo no se mide únicamente por obras terminadas o cifras de inversión, sino por la posibilidad de las personas de decidir sobre sus

vidas, cuidar sus cuerpos, cuidar su entorno y construir futuro en sus propios términos.

Capítulo 4. Diagnóstico de un territorio especial con enfoque de capacidades

Comprender las dinámicas sociales, económicas y culturales de Buenaventura requiere mucho más que una revisión de estadísticas. Implica adentrarse en las particularidades de un territorio atravesado por una tensión constante entre su relevancia geoestratégica y la precariedad de sus condiciones de vida. Este capítulo propone una lectura territorial situada de Buenaventura, que privilegia la perspectiva de los actores locales, la historicidad de los procesos y las desigualdades persistentes.

El ejercicio de diagnóstico aquí planteado parte de una premisa clave: el territorio no es un simple contenedor de intervenciones, sino un entramado de relaciones sociales, históricas, ambientales y simbólicas que configuran las posibilidades y restricciones de las políticas públicas.

En este sentido, realizar un diagnóstico territorial con enfoque de capacidades implica identificar no solo carencias, sino también potencialidades, saberes, resistencias y formas de organización comunitaria que desafían la exclusión.

Este capítulo está estructurado en cinco apartados que abordan aspectos fundamentales para comprender el contexto bonaverense: su composición demográfica y étnica, la situación económica local más allá del enclave portuario, las condiciones de acceso a derechos como educación, salud y cultura, el estado de la infraestructura y el medio ambiente, y finalmente, el papel de la institucionalidad y la participación ciudadana.

Esta mirada integral, crítica y situada constituye la base para evaluar el Fondo de Desarrollo Integral Fonbuenaventura con criterios de pertinencia, justicia y transformación estructural.

4.1 Contexto demográfico y diversidad étnica

Buenaventura es un territorio profundamente marcado por la diversidad. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (DANE, 2020), el distrito cuenta con una población de aproximadamente 432.385 habitantes, de los cuales más del 84 % se reconoce como parte de comunidades étnicas: en su mayoría población afrodescendiente (82,2 %), seguida de pueblos indígenas como los Wounaan, Embera y algunas comunidades Nasa.

Esta composición étnica no es un dato periférico, sino una dimensión central para entender las formas de habitar, organizarse y resistir que caracterizan a la ciudad.

La población se concentra mayoritariamente en la zona urbana (cerca del 60 %), mientras que el 40 % restante habita en corregimientos rurales, zonas costeras o comunidades ribereñas a lo largo del litoral Pacífico.

Esta dispersión geográfica, sumada a la complejidad ecológica del territorio, manglares, selvas húmedas, ríos caudalosos, plantea enormes desafíos para la garantía de derechos básicos y la implementación de políticas públicas con enfoque diferencial.

Uno de los principales elementos que configuran la vida demográfica en Buenaventura es su dinámica de movilidad forzada. La ciudad ha sido receptora histórica de miles de personas desplazadas por el conflicto armado interno, provenientes del litoral Pacífico, el norte del Cauca y otras regiones del suroccidente colombiano.

Según cifras de la Unidad para las Víctimas (2023), más de 163.000 personas registradas en Buenaventura tienen estatus de víctimas del conflicto, lo que representa cerca del 38 % de su población total. Esta situación ha reconfigurado la demografía urbana, ha generado presiones

sobre los servicios públicos y ha agravado los procesos de asentamiento informal.

La juventud es otro rasgo distintivo del perfil poblacional. Cerca del 55 % de los habitantes tiene menos de 30 años, lo que convierte a Buenaventura en una ciudad joven, pero también altamente vulnerable si se tiene en cuenta la limitada oferta de educación superior, empleabilidad formal y oportunidades de participación política.

Esta juventud afro e indígena, sin embargo, ha sido también protagonista de procesos de movilización, creación cultural y liderazgo comunitario que desafían la narrativa del asistencialismo estatal.

En cuanto al acceso a derechos diferenciales, los pueblos étnicos de Buenaventura enfrentan una triple exclusión: territorial, racial y cultural. Aunque el marco normativo colombiano reconoce los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes e indígenas, especialmente tras la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, en la práctica persisten profundas brechas en el reconocimiento efectivo de sus autoridades, en la consulta previa para proyectos extractivos y en el respeto a sus territorios ancestrales.

En varios corregimientos rurales, las comunidades indígenas aún no cuentan con resguardos formalmente constituidos, y las

comunidades negras denuncian despojos territoriales por intereses portuarios y turísticos.

A esto se suma el hecho de que muchos indicadores oficiales aún invisibilizan las especificidades étnicas. La categoría “urbano marginal” o “periferia portuaria” tiende a homogenizar situaciones muy distintas, donde convergen comunidades ancestrales, poblaciones desplazadas y jóvenes excluidos del sistema educativo o laboral. En consecuencia, los instrumentos de planeación y evaluación suelen reproducir una mirada homogénea, cuando lo que se requiere es un enfoque interseccional que articule raza, clase, género y territorio.

En contraste, las comunidades han desarrollado formas propias de lectura del territorio y de cuidado colectivo. Las mingas, los cabildos, los consejos comunitarios, las parteras, las escuelas étnicas y las radios comunitarias son expresiones de un tejido social que ha sabido reproducirse, adaptarse y resistir en contextos adversos.

Estas formas de organización no solo son mecanismos de supervivencia, sino también fuentes legítimas de producción de conocimiento y de gobernanza comunitaria, que deben ser reconocidas en la formulación y evaluación de políticas públicas.

En suma, el contexto demográfico y étnico de Buenaventura exige un diagnóstico territorial que no se quede en las cifras, sino que comprenda las historias, los desplazamientos, las resistencias y las demandas históricas de sus poblaciones. Cualquier intervención, incluyendo el Fondo Fonbuenaventura, debe partir de este reconocimiento para evitar reproducir los patrones de exclusión que han definido históricamente la relación entre el Estado y los pueblos del Pacífico.

4.2 Situación económica más allá del desarrollo portuario

A simple vista, Buenaventura parece una ciudad próspera. Su puerto moviliza cerca del 45 % del comercio exterior de Colombia, siendo la principal puerta de entrada y salida de mercancías hacia Asia y la cuenca del Pacífico (Superintendencia de Puertos y Transporte, 2023).

Sin embargo, esa imagen de abundancia contrasta de forma dramática con las condiciones económicas reales de su población, caracterizadas por altos índices de informalidad, pobreza estructural y ausencia de encadenamientos productivos que redistribuyan la riqueza portuaria a nivel local.

Este desfase entre la economía visible del puerto y la economía vivida por sus habitantes ha sido conceptualizado como un fenómeno de extractivismo logístico: una forma de aprovechamiento intensivo del territorio y la infraestructura, donde el valor generado por las operaciones no se reinvierte en el bienestar de la población local.

Las grandes empresas portuarias, la mayoría de capital externo o nacional centralizado, operan en Buenaventura como enclaves desconectados del tejido económico circundante, generando empleo precario, presión sobre el uso del suelo y desplazamiento de actividades tradicionales.

Según el DANE (2023), el índice de pobreza monetaria en Buenaventura alcanza el 49,7 %, y el de pobreza multidimensional el 38,9 %, ambos por encima del promedio nacional. Además, la tasa de informalidad laboral supera el 70 %, con predominancia de actividades como mototaxismo, comercio callejero, reciclaje y oficios domésticos no remunerados.

Esta informalidad, lejos de ser un problema cultural o de falta de voluntad laboral, es expresión de un modelo económico excluyente, donde las oportunidades productivas están fuertemente restringidas por la falta de inversión, acceso a crédito, formación técnica y garantías institucionales.

En las zonas rurales y ribereñas, la situación es aún más crítica. La pesca artesanal, la agricultura de subsistencia y la recolección de productos del bosque han sido sistemáticamente marginadas frente a proyectos de infraestructura portuaria, turísticos o de conservación ambiental sin consulta previa.

Esto ha generado una profunda vulnerabilidad alimentaria y una ruptura de los sistemas económicos tradicionales, afectando de manera desproporcionada a mujeres, jóvenes y comunidades étnicas.

El sector pesquero, por ejemplo, que durante décadas fue un eje central de la economía local, enfrenta hoy restricciones normativas, sobreexplotación de los recursos marinos y competencia desigual con flotas industriales.

A pesar de ello, más de 10.000 personas dependen directa o indirectamente de la pesca artesanal en el distrito, según datos de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP, 2023). Lo mismo ocurre con las actividades agroforestales, desplazadas por monocultivos de palma o por la imposición de figuras de conservación ambiental sin alternativas económicas viables.

Paradójicamente, el desarrollo portuario ha intensificado la desigualdad económica. El valor

del suelo urbano en las zonas cercanas al puerto ha aumentado, expulsando a comunidades históricas de sus territorios. El crecimiento de operaciones de carga no ha sido acompañado de estrategias de encadenamiento productivo, transferencia tecnológica ni fortalecimiento del empresariado local.

A esto se suma la débil presencia institucional para acompañar emprendimientos, generar empleabilidad juvenil o articular políticas de economía solidaria y popular.

Es importante subrayar que la riqueza portuaria no es intrínsecamente negativa; el problema radica en su distribución. Los ingresos fiscales derivados del puerto no se reflejan proporcionalmente en inversión social local.

De acuerdo con un estudio de la Contraloría General de la República (2023), menos del 5 % del total de impuestos generados por el comercio exterior que transita por Buenaventura queda en el distrito, lo que evidencia una injusticia fiscal y territorial estructural.

A pesar de este panorama, existen experiencias significativas de resistencia económica desde abajo. Las redes de economía popular, las asociaciones de pescadores, los mercados comunitarios, los bancos comunales y los emprendimientos de mujeres

afrodescendientes son manifestaciones de una economía diversa, resiliente y con profundo arraigo territorial.

No obstante, estas iniciativas siguen estando en la periferia de las políticas públicas, que priorizan la competitividad portuaria por encima del bienestar económico local.

En este contexto, pensar el desarrollo económico de Buenaventura requiere desplazar el eje del análisis: del puerto como infraestructura hacia el territorio como sujeto económico. Se trata de fortalecer las capacidades productivas locales, reconocer la legitimidad de las economías tradicionales, redistribuir los beneficios del comercio exterior y articular políticas públicas que integren el enfoque de derechos, sostenibilidad y equidad interterritorial.

4.3 Rezago en la Educación del Distrito Especial de Buenaventura

Buenaventura presenta graves rezagos en materia educativa, tanto en cobertura como en calidad. Según el Ministerio de Educación Nacional (2023), la tasa de cobertura neta en educación media es de apenas el 32 %, muy por debajo del promedio nacional.

Además, los resultados de las Pruebas Saber 11 muestran consistentemente un bajo

desempeño, especialmente en competencias matemáticas y lectura crítica. Esta situación se agrava en la zona rural, donde aún persisten escuelas sin infraestructura adecuada, falta de docentes permanentes y escasa conectividad digital.

Pero la crisis no es solo material. En muchos casos, el sistema educativo no reconoce ni integra los saberes ancestrales, la historia del territorio ni las lenguas propias de los pueblos indígenas.

Esto genera una brecha cultural que empobrece el currículo y desvincula a los estudiantes de su contexto. Frente a ello, diversas organizaciones comunitarias han impulsado experiencias de educación propia, etnoeducación y pedagogías críticas, que merecen mayor apoyo estatal y articulación con el sistema formal.

El sistema de salud en Buenaventura se encuentra colapsado. La red hospitalaria pública es insuficiente, fragmentada y con deudas acumuladas que limitan su funcionamiento. El Hospital Luis Ablanque de la Plata, principal centro de referencia, ha enfrentado múltiples crisis financieras y operativas, afectando gravemente la atención de urgencias, partos y procedimientos quirúrgicos básicos.

En las zonas rurales y costeras, los puestos de salud son escasos o inexistentes, obligando a la población a trasladarse por horas o incluso días para recibir atención médica.

El enfoque preventivo, pilar del sistema de salud, es débil o ausente. Las campañas de vacunación, control prenatal, salud mental y promoción de hábitos saludables son esporádicas y poco adaptadas al contexto intercultural. La pandemia por COVID-19 visibilizó y exacerbó estas falencias: Buenaventura fue uno de los municipios con mayores tasas de letalidad, debido a la falta de pruebas diagnósticas, personal médico y equipos básicos de bioseguridad (INS, 2021).

Además, las barreras de acceso no son solo geográficas, sino también económicas y simbólicas. La población afro e indígena enfrenta múltiples formas de discriminación institucional, que se traducen en diagnósticos errados, negligencia y desconfianza hacia el sistema.

Las parteras, sabedoras tradicionales y promotores comunitarios de salud cumplen un papel vital, pero son escasamente reconocidos y apoyados.

4.4 Disputa armada y la resistencia cotidiana

Buenaventura sigue siendo uno de los territorios con mayores índices de violencia del país. Según la Fundación Ideas para la Paz (2024), el distrito presenta una tasa de homicidios de 42 por cada 100.000 habitantes, superando ampliamente la media nacional.

Esta violencia no es homogénea ni espontánea: responde a la disputa entre grupos armados ilegales, estructuras criminales y redes de narcotráfico por el control de corredores estratégicos y rentas ilegales.

Sin embargo, el impacto de la violencia va mucho más allá de los homicidios. Incluye desplazamientos intraurbanos, reclutamiento forzado de adolescentes, violencia sexual, extorsión a comerciantes y restricciones a la movilidad en varios barrios.

Esta situación ha generado un estado de miedo colectivo que limita el ejercicio de derechos, el uso del espacio público y la vida comunitaria.

A pesar de ello, Buenaventura es también un epicentro de resistencias. Las redes de mujeres, los colectivos juveniles, las escuelas de paz y los procesos eclesiales de base han construido alternativas pedagógicas, artísticas y espirituales para enfrentar la violencia.

La música, el teatro, el grafiti, la danza urbana y los ritos ancestrales son formas de denuncia, memoria y sanación que merecen ser reconocidas como parte integral de cualquier estrategia de seguridad y desarrollo.

4.5 Buenaventura con un patrimonio cultural vivo y un presupuesto ausente

La cultura en Buenaventura es abundante, diversa y profundamente enraizada en la historia afro e indígena del Pacífico. Las manifestaciones musicales como la marimba, los alabaos, las danzas tradicionales, los rituales de muerte y los saberes culinarios forman parte del patrimonio inmaterial reconocido por la UNESCO (2015). Sin embargo, esta riqueza cultural no se traduce en políticas públicas robustas.

El presupuesto municipal para cultura ha sido históricamente bajo y errático. Los espacios culturales son escasos, las casas de cultura funcionan con recursos limitados y muchos procesos artísticos sobreviven gracias al voluntariado y la autogestión. La falta de una política cultural con enfoque territorial, diferencial y de derechos ha generado una paradoja: una ciudad culturalmente exuberante pero institucionalmente empobrecida.

Frente a este panorama, resulta urgente entender la cultura como una herramienta clave para narrar la historia silenciada de Buenaventura, fortalecer la identidad, disputar el sentido del territorio y construir alternativas de convivencia. Incorporar esta dimensión en los planes de desarrollo y en el diseño del Fondo Fonbuenaventura no es un lujo: es una necesidad ética y política.

4.6 Infraestructura, medio ambiente y hábitat

Hablar de infraestructura y hábitat en Buenaventura supone ir más allá de los indicadores de cobertura. Implica comprender cómo la configuración física de la ciudad y sus zonas rurales refleja las desigualdades históricas que han estructurado su relación con el Estado y el mercado.

La falta de acceso a servicios básicos, el deterioro ambiental y la fragmentación territorial no son fenómenos aislados ni recientes: son expresión de un modelo de ocupación y uso del espacio que ha subordinado la vida cotidiana al crecimiento portuario, extractivo y desarticulado.

El déficit en infraestructura de servicios públicos es uno de los principales cuellos de botella del desarrollo en Buenaventura. Según el

DANE (2023), más del 30 % de los hogares urbanos y el 80 % de los hogares rurales no cuentan con acceso continuo a agua potable, y una proporción aún mayor carece de sistemas de alcantarillado o recolección de residuos sólidos.

En los barrios periféricos, el suministro de energía eléctrica es inestable y las redes de gas domiciliario son inexistentes. Las condiciones de habitabilidad se ven afectadas por construcciones informales, hacinamiento y materiales inadecuados.

A pesar de múltiples planes de inversión, los proyectos de infraestructura suelen estar marcados por retrasos, corrupción, falta de mantenimiento y escasa apropiación comunitaria. La planeación ha privilegiado la expansión portuaria y logística sobre la mejora de condiciones barriales o rurales. Así, mientras se construyen nuevas terminales para carga internacional, muchas familias deben recoger agua de lluvia o defecar en letrinas improvisadas.

Además, la infraestructura vial interna del distrito presenta una profunda brecha entre las zonas de tránsito comercial y los barrios populares. Las vías terciarias que comunican los corregimientos rurales están en pésimas condiciones, afectando el transporte escolar, el acceso a centros de salud y la movilidad de

productos agrícolas. Esta precariedad tiene un fuerte impacto diferencial sobre mujeres, personas mayores y niños, quienes ven restringida su autonomía y acceso a servicios esenciales.

Buenaventura es parte fundamental del Chocó Biogeográfico, una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta. Sin embargo, su riqueza ambiental convive con altos niveles de deterioro.

La contaminación del agua por vertimientos sin tratamiento, la deforestación asociada a minería ilegal, la expansión de la frontera urbana y el uso intensivo de suelos por la actividad portuaria han generado procesos de degradación ambiental que afectan directamente la salud y el bienestar de las comunidades.

En las zonas rurales, los ecosistemas de manglar están amenazados por la tala indiscriminada, el avance del monocultivo de palma y los megaproyectos de infraestructura. Esto ha impactado severamente los ciclos de pesca artesanal y la calidad del agua. Según un informe del IDEAM (2022), Buenaventura presenta altos niveles de riesgo por eventos climáticos extremos, como inundaciones y deslizamientos, agudizados por la falta de planificación urbana y la ocupación de zonas de alto riesgo.

La implementación de figuras de conservación ambiental, como Parques Naturales o áreas protegidas, ha generado tensiones con las comunidades que habitan ancestralmente esos territorios.

En muchos casos, no se ha realizado consulta previa, y las medidas de protección restringen actividades tradicionales sin ofrecer alternativas económicas viables. Esta visión tecnocrática de la conservación desconoce los saberes locales y rompe el equilibrio entre el uso sostenible y la protección del entorno.

Paradójicamente, la misma institucionalidad que persigue a los pequeños extractores de madera o pescadores artesanales tolera, cuando no promueve, proyectos de gran escala que afectan gravemente el ambiente. La falta de coherencia entre los instrumentos de planificación ambiental y económica ha sido señalada por diversos actores como una de las causas del deterioro ecológico del distrito.

El hábitat urbano en Buenaventura está marcado por la segregación espacial y la informalidad. El crecimiento desordenado, alimentado por procesos de desplazamiento y migración interna, ha dado lugar a una ciudad expandida, con barrios autoconstruidos en zonas de humedal, ladera o riesgo sísmico. Según cifras del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 2023, más del 40 % del

suelo urbano consolidado presenta algún tipo de irregularidad jurídica o técnica.

La falta de titulación de predios, la precariedad de servicios públicos y la ausencia de equipamientos comunitarios configuran una vida urbana vulnerable y excluyente. En muchos sectores, el Estado está presente solo de forma intermitente o represiva. Esta situación ha sido aprovechada por actores armados para establecer controles territoriales, afectando la seguridad y la convivencia.

En paralelo, el desarrollo portuario ha impulsado procesos de valorización del suelo que expulsan a comunidades históricas. El caso emblemático de los barrios Isla de la Paz o San Francisco, donde se han propuesto desalojos para ampliar zonas de expansión industrial, evidencia cómo el modelo urbano reproduce la lógica del despojo.

Frente a este panorama, es urgente adoptar un enfoque de hábitat integral y territorializado, que entienda el acceso a vivienda digna, al espacio público y a la infraestructura no como bienes de mercado, sino como derechos sociales. Esto implica fortalecer la planeación participativa, regular el mercado del suelo, titular predios colectivos y garantizar la permanencia de las comunidades en sus territorios.

4.7 Institucionalidad local y participación ciudadana

Uno de los aspectos más complejos para el desarrollo de Buenaventura radica en la fragilidad de su institucionalidad local y en los límites estructurales que enfrenta la participación ciudadana efectiva. Esta doble problemática no solo ha obstaculizado la ejecución de políticas públicas con enfoque territorial, sino que ha erosionado la confianza social, debilitado los mecanismos de control democrático y profundizado la exclusión de amplios sectores de la población.

La institucionalidad en Buenaventura se ha visto históricamente marcada por una combinación de debilidad operativa, alta rotación administrativa, baja capacidad técnica y capturas por parte de élites políticas locales y regionales.

Las denuncias por corrupción, el incumplimiento sistemático de planes de desarrollo y la fragmentación entre dependencias han limitado de forma grave la gobernabilidad democrática y la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2023), más del 60 % de las obras públicas revisadas en el distrito entre 2018 y 2022 presentaron algún tipo de irregularidad,

desde sobrecostos hasta incumplimientos contractuales. Esta situación ha generado una percepción ciudadana de abandono y ha profundizado el escepticismo frente al aparato estatal.

La escasa presencia estatal en corregimientos rurales y en barrios periféricos ha favorecido la consolidación de poderes paralelos, incluyendo estructuras armadas ilegales que suplen funciones de regulación, justicia o seguridad, muchas veces mediante la coerción. Esta ausencia no es solo física, sino también simbólica: la institucionalidad no logra ser vista como garante de derechos, sino como una entidad distante, ineficaz o incluso cómplice de las violencias.

Además, la alta dependencia de transferencias nacionales y la escasa autonomía fiscal reducen las posibilidades del gobierno distrital para responder de manera oportuna y contextualizada a las necesidades locales.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2023), menos del 20 % del presupuesto del distrito proviene de recursos propios, lo que limita su capacidad de inversión en proyectos estratégicos o en el fortalecimiento institucional.

Frente a esta institucionalidad débil y fragmentada, la ciudadanía de Buenaventura ha

desarrollado formas diversas de participación y resistencia. El Paro Cívico de 2017 fue la expresión más contundente de un acumulado histórico de organización comunitaria, redes sociales, procesos eclesiales, colectivos juveniles y liderazgos étnicos que exigieron un nuevo pacto entre el Estado y el territorio.

La creación del Fondo de Desarrollo Integral Fonbuenaventura surgió precisamente de esta movilización, como un intento de respuesta estructural a las demandas sociales.

Sin embargo, a pesar de su potencia, la participación ciudadana enfrenta múltiples obstáculos. Los espacios formales, como los consejos territoriales de planeación, mesas sectoriales o audiencias públicas, suelen ser consultivos, burocráticos y poco vinculantes. Además, muchas veces están cooptados por actores con intereses particulares, lo que limita su representatividad y legitimidad.

En los sectores rurales e indígenas, la participación se ve restringida por barreras logísticas, idiomáticas y culturales. A ello se suma el riesgo real que enfrentan líderes y lideresas sociales, muchos de los cuales han sido amenazados o asesinados por su labor comunitaria. Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ, 2023), Buenaventura figura entre los municipios con

mayor número de líderes sociales asesinados en los últimos cinco años.

Pese a estas adversidades, existen experiencias inspiradoras de participación transformadora. Las asambleas comunitarias, los consejos comunitarios afrodescendientes, los cabildos indígenas, las radios populares y las redes de mujeres han impulsado procesos de planeación alternativa, veeduría ciudadana y control social que han logrado incidir en decisiones públicas, aunque muchas veces sin el respaldo institucional necesario.

El reto, por tanto, no es únicamente ampliar los canales de participación, sino transformar su naturaleza: pasar de una participación instrumental o decorativa a una participación incidente, vinculante y con poder real de decisión. Esto implica revisar el diseño de las políticas públicas, garantizar recursos para la formación ciudadana, proteger a los líderes sociales y asegurar que las instituciones locales no sean solo receptoras de demandas, sino copartícipes en la construcción colectiva del desarrollo.

A la luz de lo anterior, fortalecer la institucionalidad local y la participación ciudadana en Buenaventura no puede reducirse a mejorar indicadores administrativos o multiplicar espacios de consulta.

Se trata de democratizar el Estado desde el territorio, reconociendo la legitimidad de las formas organizativas propias, garantizando condiciones materiales y simbólicas para la participación y reconfigurando la relación entre Estado y sociedad sobre la base de la confianza, el diálogo y la justicia.

El éxito del Fondo Fonbuenaventura dependerá en gran medida de su capacidad para no reproducir las lógicas tecnocráticas, verticales o centralizadas que han predominado en la gestión pública tradicional.

Para ello, será fundamental fortalecer la arquitectura institucional local, asegurar la transparencia en el uso de los recursos y generar mecanismos permanentes de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Más allá de los diagnósticos, lo que está en juego es la posibilidad de construir un Estado que no sea percibido como un ente lejano y excluyente, sino como un actor legítimo, corresponsable y aliado en la transformación estructural de Buenaventura.

Capítulo 5. El Fondo como un mecanismo especial para el Desarrollo Integral

El Paro Cívico de Buenaventura de 2017 fue una expresión de hartazgo frente al abandono estatal, y un acto de construcción colectiva de propuestas. Lejos de limitarse a una protesta coyuntural, el paro se consolidó como un hito político que obligó al Estado colombiano a reconocer la deuda histórica con una ciudad estratégica para el país, pero marginada en sus derechos fundamentales.

Fruto de esa movilización, y tras intensas negociaciones entre los líderes cívicos y el Gobierno nacional, nació el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura).

Este capítulo examina en profundidad dicho fondo, concebido como un mecanismo especial para canalizar inversiones prioritarias con enfoque territorial, diferencial y étnico.

A través del análisis de su diseño legal, reglamentación, funcionamiento institucional y avances reales, se busca evaluar hasta qué punto esta herramienta ha respondido a las expectativas ciudadanas, y qué desafíos persisten para que cumpla su propósito original:

ser una vía efectiva hacia la justicia territorial y el bienestar colectivo.

La promesa de Fonbuenaventura fue grande; su ejecución, en cambio, ha estado atravesada por tensiones políticas, vacíos normativos, cuellos de botella administrativos y desconfianza social. Este capítulo desentraña esas tensiones desde la documentación oficial, los testimonios ciudadanos y la evidencia crítica, para contribuir a una comprensión integral del alcance y los límites de este fondo especial.

5.1 Origen y diseño legal de FONBUENAVENTURA (Ley 1872 de 2017)

El nacimiento del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) está íntimamente ligado al proceso de movilización cívica de 2017. A lo largo de 22 días de paro pacífico, la comunidad organizada exigió del Estado colombiano una respuesta estructural y duradera a las condiciones de pobreza, exclusión y violencia que afectan al distrito.

Como resultado del acuerdo firmado el 6 de junio de ese año, se pactó la creación de un fondo especial de inversiones como instrumento jurídico y financiero para saldar parte de esa deuda histórica.

Este compromiso se materializó a través de la Ley 1872 del 28 de diciembre de 2017, mediante la cual se creó formalmente Fonbuenaventura. Su objetivo, según el artículo primero, es “financiar programas y proyectos que permitan mejorar la calidad de vida, el bienestar y las condiciones socioeconómicas de los habitantes del Distrito Especial de Buenaventura, con criterios de equidad, participación, sostenibilidad y pertinencia territorial” (Congreso de Colombia, 2017).

Desde su concepción, la ley estableció tres elementos fundamentales:

Un enfoque diferencial: reconociendo la composición étnica y cultural del territorio, se incorporaron lineamientos que priorizan a comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas. Esto responde a lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 y por convenios internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Un criterio de priorización territorial: el fondo debía orientarse a superar desigualdades estructurales en los ámbitos de salud, educación, infraestructura básica, empleo, servicios públicos, ambiente, cultura y fortalecimiento institucional.

Una naturaleza financiera mixta: Fonbuenaventura se diseñó para recibir recursos del Presupuesto General de la Nación,

así como aportes de cooperación internacional, regalías, recursos de entidades descentralizadas, transferencias o donaciones.

En cuanto a su estructura, la ley dispuso la creación de un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Buenaventura), encargado de aprobar los proyectos a ser financiados con recursos del fondo.

Este OCAD está conformado por delegados del Gobierno nacional, la Alcaldía Distrital, la Gobernación del Valle del Cauca y representantes del Comité del Paro Cívico, lo que representa un avance en términos de participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestales.

Adicionalmente, la ley mandata la formulación de un Plan Integral de Desarrollo con Enfoque Territorial (PIDET Buenaventura), que guíe las inversiones estratégicas del fondo y articule las prioridades comunitarias con los instrumentos de planificación nacional y local.

No obstante, desde su sanción, la implementación de esta arquitectura legal ha enfrentado dificultades notables. Por un lado, la reglamentación de la ley se demoró más de lo previsto, afectando el ritmo de operatividad del fondo. Por otro, se generaron tensiones entre las entidades nacionales y locales en torno a las

competencias de formulación y ejecución de los proyectos, lo que ha derivado en una baja ejecución presupuestal en sus primeros años.

A pesar de su potencial transformador, Fonbuenaventura ha debido operar en un entorno institucional adverso, caracterizado por desconfianza entre actores, procesos de planeación dispares y limitada capacidad técnica en el nivel local.

Diversos informes de seguimiento, como los realizados por la Contraloría General de la República (2023), han señalado que el fondo ha ejecutado menos del 50 % de los recursos apropiados entre 2018 y 2022, en gran parte debido a cuellos de botella administrativos y falta de articulación interinstitucional.

Con todo, la existencia misma de una ley nacional que reconoce la especificidad del caso Buenaventura y compromete recursos de largo plazo marca un precedente importante. Es la primera vez que una movilización social en Colombia logra la creación de un instrumento jurídico-financiero de esta magnitud, lo cual otorga a Fonbuenaventura no solo valor legal, sino una profunda legitimidad política y simbólica.

En este sentido, el diseño legal de Fonbuenaventura constituye tanto una conquista de la dignidad en marcha como una

prueba de fuego para la capacidad del Estado de honrar sus compromisos en territorios históricamente marginados. El cumplimiento efectivo de esa promesa dependerá de lo que se haga, o se deje de hacer, en los años siguientes.

5.2 Funcionamiento, reglamentación y actores institucionales

Si bien el diseño legal de Fonbuenaventura estableció un marco ambicioso y con potencial transformador, su puesta en marcha ha estado atravesada por importantes tensiones operativas y normativas.

La transición de la promesa escrita en la Ley 1872 de 2017 a una implementación efectiva en el territorio ha evidenciado los límites estructurales de la gobernanza pública en contextos de alta complejidad social, fragmentación institucional y desconfianza histórica entre el Estado y la ciudadanía.

La Ley 1872 preveía que el funcionamiento de Fonbuenaventura debía ser reglamentado a través de un decreto que definiera su estructura operativa, fuentes de financiación, mecanismos de seguimiento, criterios de elegibilidad de proyectos y composición del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD).

Sin embargo, el Decreto Reglamentario 2523 de 2018, que debía entrar en vigencia pocos

meses después de la ley, tardó más de un año en ser expedido, lo que generó un vacío jurídico y retrasos significativos en la habilitación operativa del fondo.

Durante ese periodo, la ejecución presupuestal fue nula, y el Comité del Paro Cívico manifestó su inconformidad por la demora, que consideraron una forma de revictimización institucional. Una vez expedido el decreto, surgieron nuevos retos: la normatividad técnica exigida por el Sistema General de Regalías (SGR), los requisitos de formulación de proyectos y los tiempos de aprobación administrativa resultaron excesivamente rígidos para la capacidad instalada del nivel distrital.

De hecho, la Contraloría (2023) ha señalado que el 65 % de los proyectos presentados por la Alcaldía de Buenaventura al OCAD entre 2019 y 2021 fueron devueltos por errores técnicos o falta de requisitos, lo que refleja un desbalance entre las exigencias normativas del nivel central y las posibilidades reales de gestión en el nivel local.

Fonbuenaventura depende de una arquitectura institucional compleja. A nivel nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de asignar los recursos, mientras que el Departamento

Nacional de Planeación orienta la planificación estratégica.

A nivel territorial, la Alcaldía Distrital debe formular los proyectos, ejecutarlos y rendir cuentas, con apoyo de otras entidades como la Gobernación del Valle del Cauca, la Agencia de Renovación del Territorio y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El OCAD Buenaventura, como instancia clave de decisión, ha sido señalado tanto por su carácter innovador como por las tensiones políticas que alberga. Si bien la presencia del Comité del Paro Cívico en su composición garantiza una forma de participación directa, también ha generado conflictos por la diferencia de visiones con el Gobierno nacional sobre prioridades, tiempos y enfoques.

Además, la alta rotación de funcionarios públicos en la Alcaldía ha impedido consolidar equipos técnicos que dominen los procedimientos del fondo. El escaso personal capacitado en formulación de proyectos con enfoque territorial, sumado a la ausencia de un banco de proyectos consolidado, ha hecho que muchos de los recursos disponibles no se hayan utilizado de manera oportuna o estratégica.

En paralelo, algunas entidades del orden nacional han sido reticentes a ceder poder de decisión real al distrito, lo cual se manifiesta en

la centralización de autorizaciones, en los múltiples filtros para aprobar giros y en la discrecionalidad con la que se interpreta la viabilidad técnica de los proyectos presentados. Este modelo tecnocrático, centrado en la eficiencia financiera, muchas veces ignora las particularidades sociales, culturales y ambientales de Buenaventura.

El entramado de actores que participan en el funcionamiento de Fonbuenaventura ha sido tanto una fortaleza como una debilidad. La multiplicidad de instituciones involucradas, ministerios, departamentos administrativos, alcaldía, gobernación, organizaciones sociales, puede enriquecer el enfoque multisectorial, pero también ha provocado superposición de funciones, ambigüedad de competencias y conflictos de gobernanza.

Por ejemplo, mientras el DNP promueve una visión articulada con los planes nacionales de desarrollo, la comunidad reclama que las prioridades deben surgir del Plan Integral de Desarrollo con Enfoque Territorial (PIDET) y de las propuestas construidas en asambleas comunitarias.

De otro lado, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo ha intervenido en proyectos de infraestructura en zonas afectadas por desastres, sin una adecuada articulación con las líneas estratégicas del fondo.

Uno de los actores más relevantes en este proceso ha sido el Comité del Paro Cívico de Buenaventura, que no solo fungió como vocero durante las negociaciones de 2017, sino que mantiene un rol de seguimiento y denuncia. Su participación en el OCAD y su labor como veedor social han permitido ejercer presión política, canalizar reclamos ciudadanos y denunciar irregularidades.

Sin embargo, también ha sido blanco de ataques y estigmatización por parte de sectores que lo perciben como un actor político incómodo o demasiado exigente.

En suma, el funcionamiento de Fonbuenaventura ha estado condicionado por una tensión estructural entre el diseño institucional centralista del Estado colombiano y la apuesta por una gestión territorial autónoma, participativa y diferencial. Superar esta contradicción es clave para que el fondo deje de ser una promesa incumplida y se convierta en una verdadera herramienta de transformación desde el territorio.

5.3 Avances, retrasos y obstáculos en la implementación

A casi una década del Paro Cívico de Buenaventura y seis años después de la promulgación de la Ley 1872 de 2017, el balance

de implementación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) sigue siendo objeto de controversia. Mientras que desde algunos sectores institucionales se destacan avances en la estructuración normativa, la asignación de recursos y la apertura de espacios de participación, desde la ciudadanía se señala que los cambios tangibles en el territorio han sido escasos y lentos. Esta tensión entre lo proyectado y lo ejecutado revela las contradicciones entre el discurso del desarrollo y la práctica de la implementación pública.

Uno de los principales logros del fondo ha sido la movilización de recursos financieros. Según datos del Ministerio de Hacienda (2023), entre 2018 y 2022 se apropiaron más de 570.000 millones de pesos colombianos para financiar proyectos de inversión en el distrito.

Esta cifra supera significativamente las transferencias promedio históricas hacia Buenaventura, lo que confirma el reconocimiento, al menos formal, de la necesidad de una intervención sostenida y diferenciada.

Sin embargo, esta apropiación no se ha traducido en una ejecución proporcional. Diversos informes de control fiscal, como el de la Contraloría General de la República (2023), señalan que solo el 43 % de los recursos

asignados se han ejecutado efectivamente en proyectos concretos.

Las causas son múltiples: debilidades en la formulación de proyectos por parte del gobierno local, tiempos prolongados en los procesos de aprobación en el OCAD, falta de articulación entre entidades y procedimientos contractuales demorados.

Por ejemplo, el proyecto de construcción de la nueva sede del Hospital Distrital Luis Ablanque de la Plata, incluido en las prioridades del plan de inversiones del fondo, ha sufrido múltiples aplazamientos debido a disputas técnicas sobre el lote, cambios de administración y demoras en la adjudicación del contrato. Casos similares se han registrado en proyectos de infraestructura vial, redes de acueducto y escenarios culturales.

A pesar de estos tropiezos, pueden reconocerse algunos resultados positivos. Se han financiado obras de mejoramiento de sedes educativas rurales, se han adecuado puestos de salud en zonas corregimentales y se ha iniciado el proceso de formulación del Plan Integral de Desarrollo con Enfoque Territorial (PIDET), aunque este aún no ha sido adoptado oficialmente.

También se han implementado programas de formación técnica y acompañamiento a emprendimientos locales, especialmente en

comunidades afrodescendientes. No obstante, estos esfuerzos suelen estar aislados, sin una articulación coherente ni sostenida entre sectores.

En contraste, la ciudadanía continúa percibiendo un profundo rezago en la calidad de los servicios públicos, la infraestructura urbana y la cobertura en salud y educación. Encuestas realizadas por la Universidad del Valle (2023) en seis comunas de Buenaventura muestran que el 72 % de los encuestados no conoce proyectos ejecutados por Fonbuenaventura, y que el 84 % considera que la calidad de vida en su barrio no ha mejorado desde 2017.

La limitada ejecución del fondo no puede entenderse solo como un problema de gestión local. Existen obstáculos estructurales que lo atraviesan. En primer lugar, el diseño hipercentralizado de la política pública en Colombia, que condiciona la aprobación de los recursos a los criterios y ritmos de los ministerios y del Sistema General de Regalías, limita la autonomía y capacidad de respuesta del gobierno distrital.

En segundo lugar, la fragilidad institucional local, reflejada en la rotación frecuente de alcaldes, secretarios de despacho y jefes de planeación, impide consolidar una visión de largo plazo. La falta de continuidad en los equipos técnicos, sumada a la baja inversión en

fortalecimiento institucional, genera una dependencia de consultores externos y desarticula los procesos.

En tercer lugar, se observa un déficit en la coordinación interinstitucional. No existe un mecanismo eficaz de articulación entre las líneas estratégicas del fondo, los planes de desarrollo distrital, los programas de inversión del SGR y las iniciativas de cooperación internacional. Esto se traduce en superposición de esfuerzos, duplicidad de proyectos o, en el peor de los casos, en que no se ejecuta nada.

Por último, persisten factores de riesgo sociopolítico, como amenazas contra líderes sociales, estigmatización del Comité del Paro Cívico y disputas entre actores políticos locales por el control de los recursos del fondo. Estos elementos han generado desconfianza y tensiones que afectan la viabilidad política de su implementación.

Fonbuenaventura encarna una paradoja central: fue concebido como una conquista de la ciudadanía frente al Estado, pero su implementación ha reproducido lógicas de exclusión, lentitud burocrática y tecnocracia centralizada.

Como señala Robeyns (2017), para que un enfoque de capacidades se traduzca en justicia real, no basta con el reconocimiento formal de

derechos; se requieren condiciones materiales e institucionales que habiliten su ejercicio efectivo.

El reto de Fonbuenaventura no es solo cumplir metas de ejecución financiera, sino transformar las condiciones estructurales que dieron origen al paro cívico. Esto implica adoptar un enfoque de planeación participativa, construir capacidades locales permanentes, desburocratizar los procedimientos y garantizar que las inversiones respondan a las prioridades reales de la población y no a intereses coyunturales o electorales.

Más que un fondo, lo que se puso en juego fue un pacto de dignidad y corresponsabilidad. Que este se cumpla o no, dependerá del coraje institucional y de la vigilancia ciudadana activa.

5.4 Estrategias de control social y participación efectiva

Uno de los principales logros políticos del Paro Cívico de 2017 no fue solo la creación de Fonbuenaventura, sino también la conquista de un espacio permanente de participación ciudadana en su implementación: la Comisión de Seguimiento a la Inversión de los Recursos del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura.

Esta figura, contemplada en el acuerdo firmado entre el Comité del Paro Cívico y el Gobierno nacional, se diseñó como un mecanismo para garantizar la transparencia, el control social y la vigilancia de los recursos públicos. Su existencia representa un hito en la institucionalización del ejercicio ciudadano de veeduría en Colombia.

La Comisión de Seguimiento es una instancia autónoma de carácter consultivo y veedor, con la función principal de verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados, hacer seguimiento al uso de los recursos del fondo, y emitir alertas tempranas frente a eventuales incumplimientos o desviaciones. Está conformada por representantes del Comité del Paro Cívico, líderes comunitarios, delegados de organizaciones étnicas, expertos técnicos, académicos y miembros de la sociedad civil local.

Su mandato no es meramente simbólico. Cuenta con legitimidad social, ha sido reconocida por organismos estatales como la Procuraduría General de la Nación y ha establecido canales de interlocución directa con entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General. Además, produce informes periódicos, realiza audiencias públicas y genera

insumos para la toma de decisiones en el OCAD del fondo.

Entre sus funciones más relevantes se encuentran:

Analizar los proyectos aprobados y su coherencia con las prioridades de la comunidad.

Revisar los cronogramas de ejecución y la calidad técnica de las obras contratadas.

Monitorear la participación real de las comunidades étnicas en los procesos de formulación.

Identificar cuellos de botella administrativos y proponer medidas correctivas.

Difundir información pública para el ejercicio del derecho a la rendición de cuentas.

Desde su creación, la Comisión ha logrado ejercer una presión social significativa para que el fondo mantenga su enfoque territorial y no sea cooptado por lógicas clientelistas. Ha denunciado públicamente casos de subejecución, retrasos injustificados, proyectos inconclusos o contratos adjudicados sin consulta previa.

También ha sido clave en evidenciar la falta de transparencia en ciertos procesos y en exigir mayores niveles de acceso a la información por parte de las entidades gubernamentales.

Gracias a su trabajo, por ejemplo, se logró que el DNP revisara las condiciones de viabilidad de algunos proyectos que habían sido rechazados por razones técnicas debatibles. Así mismo, logró que el Comité Ejecutivo de Fonbuenaventura hiciera públicos los cronogramas de ejecución y las actas de decisión del OCAD, fortaleciendo el principio de publicidad administrativa.

No obstante, su labor ha enfrentado obstáculos importantes. El primero es la falta de garantías institucionales plenas. Si bien existe voluntad normativa, en la práctica la Comisión opera con recursos logísticos limitados, sin personal de planta ni presupuesto propio, lo cual dificulta el seguimiento técnico riguroso y permanente.

En segundo lugar, algunos funcionarios públicos han asumido una actitud ambivalente hacia la Comisión, reconociendo su papel formal, pero restringiendo su acceso a información sensible o demorando las respuestas a sus solicitudes.

Esta resistencia institucional, en ocasiones velada y en otras explícita, revela las tensiones entre una lógica vertical de administración pública y una lógica horizontal de control comunitario.

En tercer lugar, la Comisión ha sido objeto de estigmatización y amenazas. Algunos de sus integrantes han denunciado presiones, descalificaciones o señalamientos por parte de actores políticos locales, especialmente cuando sus informes han cuestionado la transparencia de ciertas contrataciones. Esto ha generado un clima de vulnerabilidad para quienes ejercen la veeduría, y ha requerido el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos y entes de control.

La experiencia de la Comisión de Seguimiento de Fonbuenaventura plantea una pregunta crucial para la democracia participativa en Colombia: ¿es posible institucionalizar el control social sin que pierda su autonomía crítica? La respuesta no es sencilla, pero la experiencia vivida en Buenaventura sugiere que, a pesar de las barreras, el ejercicio sostenido y colectivo de la vigilancia ciudadana puede generar transformaciones concretas.

Más allá de la revisión técnica de los proyectos, la Comisión ha promovido una pedagogía cívica que empodera a las comunidades en su derecho a preguntar, cuestionar, exigir y proponer. En este sentido, no es solo una instancia técnica, sino también un espacio político en el que se disputa el sentido del desarrollo y se reconstruye el vínculo entre ciudadanía y Estado.

Para que este ejercicio tenga futuro, es necesario que el Estado colombiano reconozca la veeduría ciudadana no como una amenaza, sino como una condición de legitimidad democrática. Esto implica asignar recursos, garantizar la seguridad de sus miembros, institucionalizar sus recomendaciones e incorporar su voz en los procesos de evaluación y ajuste de políticas públicas.

Como lo señaló el relator especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos y pobreza extrema tras su visita a Colombia (ONU, 2022), “la participación efectiva de las comunidades en la vigilancia del gasto público no solo mejora la eficiencia, sino que reduce la corrupción, empodera a la ciudadanía y fortalece la cohesión social”. En el caso de Buenaventura, esta afirmación cobra una vigencia urgente.

Capítulo 6. ¿Qué capacidades se han generado? Una mirada desde el enfoque de Robeyns

Evaluar el impacto de una política pública no es solamente medir sus indicadores de ejecución presupuestal o la cantidad de obras entregadas. Lo verdaderamente sustancial es determinar si dicha política ha ampliado las posibilidades reales que tienen las personas para vivir una vida que valoran.

En este sentido, el enfoque de capacidades, desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum y posteriormente operacionalizado por Ingrid Robeyns, ofrece un marco analítico potente y éticamente orientado para analizar intervenciones sociales complejas como las asociadas al Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura.

En los capítulos anteriores se ha detallado la configuración histórica, política e institucional del Fondo Fonbuenaventura, así como los desafíos estructurales de la ciudad y las promesas incumplidas de su desarrollo portuario.

Este capítulo propone un giro analítico: leer los resultados del fondo no desde la lógica del cumplimiento administrativo, sino desde la

generación de capacidades efectivas en la población.

A través de una matriz metodológica inspirada en Robeyns (2005, 2017), se examinarán dimensiones fundamentales como salud, educación, empleo, cultura y medio ambiente, contrastando los funcionamientos logrados con los que permanecen pendientes. Este enfoque permite no solo identificar brechas, sino también reconocer avances, señalar cuellos de botella y recuperar voces comunitarias que aportan diagnósticos situados.

La pregunta central que guía este capítulo es: ¿Qué capacidades concretas han sido ampliadas por el Fondo Fonbuenaventura y cuáles siguen siendo una deuda pendiente?

6.1 Metodología aplicada: matriz de capacidades y funcionamientos

El enfoque de capacidades, desarrollado inicialmente por Amartya Sen y sistematizado de manera operativa por Ingrid Robeyns, permite una evaluación ética y contextualizada de las políticas públicas más allá de la lógica convencional de indicadores de gestión.

En lugar de centrarse únicamente en la cantidad de recursos invertidos o en el número de obras realizadas, esta perspectiva propone analizar en qué medida dichas intervenciones

amplían las libertades reales que tienen las personas para alcanzar funcionamientos valiosos, es decir, para llevar vidas que consideren significativas y valiosas.

Para evaluar el impacto del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura, se optó por aplicar una adaptación metodológica del enfoque de Robeyns, particularmente su propuesta de matriz de capacidades y funcionamientos.

Esta herramienta permite vincular tres elementos centrales: los recursos disponibles, las condiciones de conversión que facilitan o dificultan su transformación en oportunidades reales, y los funcionamientos efectivamente logrados en las vidas de las personas.

La primera etapa consistió en la selección de las dimensiones relevantes para el contexto de Buenaventura. A partir de una revisión documental de planes de desarrollo, informes institucionales y estudios académicos recientes, y en diálogo con actores comunitarios y técnicos, se definieron cinco áreas prioritarias: salud, educación, empleo, cultura y medio ambiente.

Esta selección respondió tanto a los criterios de relevancia contextual como a los principios de participación y deliberación que Robeyns considera fundamentales en todo proceso evaluativo basado en capacidades.

Posteriormente, se procedió a la identificación de variables observables para cada una de estas dimensiones. En salud, por ejemplo, se analizaron factores como la accesibilidad geográfica y económica a servicios de atención primaria, la calidad percibida de la atención y la presencia de infraestructura funcional en barrios periféricos y zonas rurales.

En educación, se estudiaron las tasas de matrícula y permanencia, la pertinencia cultural de los contenidos pedagógicos y la dotación de las instituciones educativas.

Para la dimensión de empleo, se abordaron temas como la formalización laboral, la cobertura de seguridad social y el impulso a economías comunitarias.

En cultura, se consideraron aspectos relacionados con el reconocimiento de prácticas étnicas, el fortalecimiento organizativo y las oportunidades de expresión simbólica.

Finalmente, en el área ambiental, se evaluaron el acceso al agua potable, el manejo de residuos y la percepción de seguridad ecológica en los entornos habitados.

Cada uno de estos indicadores fue clasificado en función de tres criterios centrales: los recursos asignados desde el Fondo Fonbuenaventura, las condiciones personales,

sociales e institucionales que median su aprovechamiento, y los funcionamientos alcanzados, es decir, los resultados tangibles que se expresan en términos de bienestar real.

Por ejemplo, aunque en salud se registraron inversiones importantes en la adecuación de puestos de atención, los diagnósticos comunitarios revelaron que muchos de ellos permanecen sin personal médico o sin insumos básicos, lo que evidencia un funcionamiento limitado a pesar del recurso inicial.

La construcción de esta matriz no se hizo únicamente con base en información cuantitativa institucional, sino que fue enriquecida por procesos participativos de diagnóstico desarrollados entre 2020 y 2023. En estos espacios, asambleas comunitarias, talleres de mapeo participativo y grupos focales, se recogieron percepciones ciudadanas sobre los cambios (o la ausencia de ellos) en las condiciones de vida desde la implementación del fondo.

Este componente deliberativo permitió que la evaluación no solo respondiera a estándares técnicos, sino que recogiera criterios éticos y vivenciales desde los territorios.

En términos metodológicos, se evitó reducir el enfoque de capacidades a una matriz mecánica o tecnocrática. Se reconoció que, como

advierte la propia Robeyns, los funcionamientos deben ser interpretados en contexto y que las valoraciones sobre lo “deseable” no son universales, sino situadas cultural e históricamente.

En este sentido, un funcionamiento tan básico como el acceso al agua potable cobra una significación específica en una ciudad que vive rodeada de ríos, pero cuyas comunidades han sido privadas estructuralmente del derecho al agua segura.

La matriz final permitió sistematizar juicios cualitativos y comparativos, identificando avances reales, déficits persistentes y contradicciones entre lo que se planeó y lo que se vivió. Así, se convierte no solo en una herramienta de evaluación, sino en una plataforma para la acción transformadora, en la medida en que evidencia con claridad dónde están las brechas y qué condiciones deben ser transformadas para que los derechos sean efectivamente realizables.

Este enfoque, además de ser metodológicamente sólido, aporta una mirada política y ética a la evaluación del Fondo Fonbuenaventura. No se trata pues simplemente de preguntarse cuánto se ha ejecutado, sino si esa ejecución ha ampliado la libertad sustantiva de los habitantes de Buenaventura para vivir sin miedo, sin hambre, con acceso al conocimiento,

al trabajo digno, a la cultura propia y a un entorno saludable.

Al hacerlo, se reconoce que la justicia social no puede ser evaluada en abstracto, sino desde las capacidades efectivamente disponibles en la vida cotidiana de las personas concretas que habitan un territorio históricamente excluido.

6.2 Resultados por dimensión: salud, educación, empleo, cultura, medio ambiente

La aplicación de la matriz de capacidades en el caso de Buenaventura permite analizar, con sustento empírico y ético, cuáles han sido los logros concretos del Fondo para el Desarrollo Integral en relación con las condiciones de vida de la población.

Esta lectura, basada en la interacción entre recursos, condiciones de conversión y funcionamientos alcanzados, busca comprender en qué medida esas acciones se han traducido en libertades reales para las personas. A continuación, se presenta el balance por cada una de las cinco dimensiones priorizadas.

En materia de salud, los recursos del fondo permitieron la remodelación de algunos centros de atención primaria y la compra de equipos médicos en zonas estratégicas como Isla de la Paz, La Delfina y el barrio Juan XXIII.

Sin embargo, el funcionamiento efectivo de estos espacios se ha visto limitado por la ausencia de personal médico permanente, la baja capacidad resolutive de los servicios y los problemas crónicos de desabastecimiento de medicamentos esenciales.

Adicionalmente, las condiciones ambientales siguen afectando de manera grave la salud respiratoria de los habitantes, especialmente en comunidades cercanas a los patios de carbón y zonas con exposición constante a material particulado. Informes del Ministerio de Salud (2023) y diagnósticos comunitarios revelan un aumento de enfermedades respiratorias en menores de edad y adultos mayores, lo que sugiere que, si bien ha habido mejoras puntuales, la capacidad de gozar de una salud digna continúa siendo una promesa fragmentada.

En cuanto a la educación, los avances han sido más visibles en términos de infraestructura, con intervenciones en varias instituciones educativas oficiales y dotaciones tecnológicas financiadas con recursos del fondo. Estas mejoras, sin embargo, no han sido suficientes para revertir el panorama de baja cobertura en la educación media rural ni los altos índices de deserción escolar asociados a factores estructurales como el trabajo informal juvenil, la violencia armada y las brechas digitales.

Aunque se han financiado algunos programas de permanencia y formación en competencias básicas, aún persiste una desconexión entre la oferta educativa y los proyectos de vida de las juventudes, especialmente en contextos étnicos donde la educación formal no siempre dialoga con los saberes propios ni con la realidad del territorio.

La Universidad del Pacífico, por su parte, ha planteado la necesidad de ampliar su cobertura y fortalecer la relación entre educación superior y desarrollo local, pero los recursos del fondo aún no se han traducido en un impulso significativo a estas apuestas.

En el campo del empleo y la generación de ingresos, el fondo ha promovido algunas iniciativas de emprendimiento, capacitación y fortalecimiento de unidades productivas en áreas como la pesca artesanal, la cocina tradicional y la economía popular.

A pesar de ello, estos programas han tenido un impacto limitado en términos estructurales, debido a que no han sido articulados con una estrategia más amplia de formalización laboral ni con la transformación del modelo económico de enclave portuario. Las tasas de informalidad siguen siendo superiores al 70%, y la mayoría de los trabajadores en Buenaventura carecen de protección social y estabilidad contractual.

Como señala el informe del DANE (2023), el acceso a un empleo digno continúa siendo una capacidad restringida, y los proyectos del fondo no han logrado revertir esta situación de manera sustantiva. La falta de articulación con el sector privado portuario y la débil institucionalidad en materia de desarrollo económico agravan esta brecha.

Respecto a la cultura y participación, los resultados son ambivalentes. Por un lado, se han financiado proyectos culturales impulsados por colectivos afrodescendientes y jóvenes artistas locales, lo cual representa un avance en el reconocimiento de la diversidad cultural del distrito.

Estas iniciativas han permitido fortalecer procesos de memoria, narración territorial y afirmación identitaria, sobre todo en sectores como la música de marimba, la oralidad ancestral y las danzas tradicionales. No obstante, los apoyos han sido intermitentes y no siempre sostenibles, y muchos procesos culturales siguen dependiendo de la autogestión comunitaria.

En términos de participación, aunque se han realizado ejercicios de consulta y algunos espacios de planificación, estos han sido esporádicos y no siempre han logrado incidir en las decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos. En palabras de líderes consultados por

la Comisión de Seguimiento, “hay participación, pero no poder de decisión real”. La capacidad de ejercer una ciudadanía activa y deliberante, por tanto, permanece constreñida por factores institucionales y políticos.

Finalmente, en el ámbito del medio ambiente y el hábitat, el balance es preocupante. A pesar de que se han financiado algunos proyectos de infraestructura como acueductos rurales, drenajes pluviales y manejo de residuos sólidos, su impacto ha sido limitado por fallas de ejecución, demoras contractuales y falta de mantenimiento.

Muchas comunidades aún enfrentan graves problemas de acceso al agua potable, y la disposición final de residuos sigue siendo precaria, generando focos de contaminación en ríos y manglares.

La conflictividad socioambiental por la expansión del modelo portuario extractivo continúa sin resolverse, y las acciones del fondo no han estado suficientemente orientadas a la protección de los ecosistemas ni al fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la gestión ambiental.

Como lo advierte el IDEAM (2023), Buenaventura es una de las zonas con mayor vulnerabilidad climática del país, pero los proyectos del fondo no han incorporado de

manera sistemática un enfoque de adaptación ni de sostenibilidad.

En conjunto, el análisis por dimensiones muestra que, aunque ha habido avances relevantes en algunas áreas, los resultados siguen siendo desiguales y fragmentados. Las capacidades logradas son parciales, y las condiciones de conversión estructural, como la debilidad institucional, la desigualdad étnico-territorial y la precariedad histórica de los servicios públicos, continúan limitando las oportunidades reales de la población para vivir con dignidad.

Evaluar el fondo desde esta mirada permite ir más allá de los informes de ejecución y poner en el centro la pregunta por la justicia social desde la experiencia concreta del territorio.

Tabla 1. *Variables y capacidades clave para el desarrollo de Buenaventura*

Variable clave	Línea de base	Capacidades centrales
Viviendas con acueducto	Cobertura del 73.2%. (DANE, 2018a)	Salud física
Viviendas con alcantarillado	Cobertura del 60.0%. (DANE, 2018a)	Salud física
Desempleo	Tasa desempleo 18.4% (DANE, 2018a)	Control sobre el propio entorno: material
Infraestructura hospitalaria	Hospital nivel 1 para toda la ciudad (Matriz de Acuerdos, 2017)	Vida
Mortalidad materna	Tasa mortalidad 38.4% (SISPRO, 2017)	Vida

Infraestructura educación	Deficiencia infraestructura educativa. Cobertura 70% (PDD 2020-2023)	Sentidos, imaginación y pensamiento
Participación política	Lecciones aprendidas para la región y el país (Jaramillo, et al., 2020).	Control sobre el propio entorno
Ambiente sostenible	Extracción minera (PDD 2020-2023)	Otras especies
Cultura	Ruptura del tejido social, familiar y comunitario (Matriz de acuerdos, 2017)	Afiliación
Violencia	Hechos victimizantes (UARIV, 2019)	Integridad física

Fuente. Elaboración propia.

6.3 Capacidades alcanzadas y desafíos persistentes

El enfoque de capacidades aplicado al caso de Buenaventura no busca establecer un juicio binario entre éxito o fracaso de la política pública representada por el Fondo para el Desarrollo Integral. Por el contrario, su potencia radica en permitir una lectura matizada de los efectos reales que dicha intervención ha tenido en la vida cotidiana de las personas, particularmente en un territorio históricamente marcado por la exclusión y la desigualdad estructural.

El análisis realizado en los apartados anteriores evidencia la existencia de ciertos logros en materia de capacidades básicas.

En el ámbito educativo, por ejemplo, se han registrado mejoras visibles en infraestructura y dotación tecnológica en algunas instituciones del casco urbano. En cultura, los recursos del fondo han permitido apoyar procesos organizativos de base, lo que ha contribuido al fortalecimiento de prácticas identitarias que son fundamentales para la reproducción simbólica y política de la comunidad afrodescendiente.

Asimismo, en salud, pese a los obstáculos de orden estructural, algunas adecuaciones físicas y dotaciones básicas han ampliado de forma limitada el acceso a servicios de atención primaria, particularmente en sectores urbanos periféricos.

No obstante, estos avances conviven con importantes desafíos estructurales que limitan la realización plena de las capacidades evaluadas. En muchos casos, los recursos asignados no han sido suficientes para garantizar condiciones de conversión adecuadas. En salud, por ejemplo, el déficit de personal médico, la baja cobertura de atención especializada y la contaminación ambiental persistente impiden traducir las inversiones en verdaderos funcionamientos alcanzados.

En educación, la persistencia de la deserción escolar, especialmente en zonas rurales y en adolescentes afrocolombianos, da cuenta de una brecha significativa entre el acceso formal y el ejercicio efectivo del derecho a aprender. En cuanto al empleo, las estrategias de generación de ingresos carecen de articulación con una política de desarrollo productivo local, lo que reduce su sostenibilidad y limita el tránsito hacia condiciones laborales dignas.

Más aún, las brechas se profundizan cuando se analizan los efectos diferenciados según género, edad, pertenencia étnica y ubicación geográfica. Las mujeres afrodescendientes, por ejemplo, enfrentan obstáculos adicionales para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva; los jóvenes rurales padecen una doble exclusión educativa y laboral; y muchas comunidades del litoral siguen completamente por fuera de los circuitos formales de prestación de servicios básicos.

Estas desigualdades internas dentro del propio territorio demandan una mirada interseccional en la planificación y evaluación de políticas públicas.

Por otra parte, la brecha entre capacidades logradas y capacidades deseables también se expresa en la percepción social sobre el fondo. A pesar de los avances administrativos reportados, buena parte de la ciudadanía

considera que los cambios no han sido suficientes ni sostenibles.

La persistencia de la pobreza multidimensional, el deterioro ambiental y la falta de oportunidades laborales estructurales alimentan un sentimiento de frustración frente a la promesa de transformación que representó el Paro Cívico de 2017. En ese sentido, la distancia entre lo que se esperaba, un cambio sustantivo en las condiciones de vida, y lo que efectivamente se ha logrado, constituye uno de los contrastes más marcados de esta experiencia.

A nivel institucional, se observa también una tensión entre la lógica de ejecución del gasto y la necesidad de generar transformaciones estructurales. La presión por mostrar resultados rápidos ha llevado, en algunos casos, a priorizar obras visibles por encima de procesos formativos, comunitarios o ambientales que, si bien son menos “medibles” en términos convencionales, tienen un impacto más profundo y duradero en la ampliación de capacidades.

Esta lógica tecnocrática puede ser un obstáculo para la justicia social, en tanto invisibiliza funcionamientos intangibles pero fundamentales como el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento organizativo o el derecho a vivir en un entorno sano.

En suma, la evaluación realizada evidencia una coexistencia de logros parciales y de brechas persistentes. Las capacidades alcanzadas, aunque valiosas, siguen siendo frágiles, desiguales y frecuentemente dependientes de esfuerzos comunitarios más que de transformaciones estructurales.

Las capacidades pendientes, por su parte, no solo evidencian lo que aún falta por hacer, sino también la necesidad de repensar el modelo de intervención estatal en clave de justicia redistributiva, reconocimiento intercultural y ampliación efectiva de libertades sustantivas.

Tabla 2. *Conjunto de capacidades logradas por los habitantes de Buenaventura con las obras pactadas en el acuerdo “vivir con dignidad”*

Bienes y servicios	Factor de conversión Contexto social	Capacidades	Funcionamientos
Acueducto	73.2% de las viviendas cuentan con servicio de agua (DANE, 2018a)	Salud física	Gozar de buena salud. Disponer de un lugar adecuado para vivir. Alimentación adecuada. Higiene en los hogares. Calidad de vida.
	26.8% no cuentan con servicio de agua. Contexto social: Viviendas ubicadas en baja mar. Corrupción. Redes insuficientes.	No goza de salud física	No goza de buena salud. No dispone de un lugar adecuado para vivir. No consume alimentación adecuada.

Bienes y servicios	Factor de conversión Contexto social	Capacidades	Funcionamientos
	Crecimiento urbano no planificado.		No tiene higiene adecuada en los hogares. No tiene una adecuada calidad de vida.
Alcantarillado	Cobertura del 60.0%. (DANE, 2018a).	Salud física	Gozar de buena salud. Saneamiento. Calidad de vida. Disponer de un lugar adecuado para vivir.
	40% no cuentan con alcantarillado. Contexto social: Viviendas en baja mar. Corrupción. Redes insuficientes. Crecimiento urbano no planificado.	No goza de salud física	No goza de buena salud. No dispone de un saneamiento adecuado. No tiene una adecuada calidad de vida. No dispone de un lugar adecuado para vivir.
Empleo	Tasa de ocupación 35.9% (ProPacífico, 2019)	Control sobre el propio entorno: material	Calidad de vida. Derecho al trabajo. Disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios). Reconocimiento mutuo con los demás. Productividad.
	Tasa desempleo 18.4% (DANE, 2018a). Contexto social: Desigualdad social. Bajos niveles de educación. Violación de derechos fundamentales. Inseguridad.	No genera control sobre el propio entorno: material	No goza de una adecuada calidad de vida. No se garantiza el derecho al trabajo. No logra disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios). No dispone de un reconocimiento

Bienes y servicios	Factor de conversión Contexto social	Capacidades	Funcionamientos
			mutuo con los demás. No logra ser productivo.
Salud	Infraestructura hospitalaria	Vida	Gozar de salud integral. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal. Calidad de vida.
	Debilidad infraestructura hospitalaria Contexto social: Corrupción. Debilidad infraestructura. Bajos niveles de educación. Contaminación ambiental. Políticas sociales deplorables (intereses particulares).	Vulneración del derecho a la vida	No goza de una salud integral. No logra vivir hasta un término de una vida humana de una duración normal. No logra calidad de vida.

Fuente. Elaboración propia.

6.4 Lecciones aprendidas y diagnósticos comunitarios

Evaluar el Fondo para el Desarrollo Integral desde el enfoque de capacidades no implica simplemente hacer un balance técnico de ejecución. Se trata de leer, con atención crítica, las tensiones, aciertos y vacíos que han acompañado su implementación, a partir de una

pregunta clave: ¿qué aprendizajes emergen cuando se contrasta la promesa estatal de desarrollo con la experiencia vivida por las comunidades?

Una de las primeras lecciones es que invertir recursos no garantiza la ampliación de capacidades. Así lo han planteado Sen (1999) y Nussbaum (2011), al advertir que el desarrollo debe medirse no por los bienes que se entregan, sino por las oportunidades reales que las personas tienen para vivir vidas que valoran.

En Buenaventura, aunque el Fondo ha permitido adelantar obras públicas, dotaciones institucionales y algunos programas sociales, su impacto ha sido desigual. En muchos barrios y veredas, los habitantes expresan que los cambios no han sido estructurales ni sostenibles. En parte, esto se debe a que las inversiones han carecido de una planificación integral que conecte los proyectos con las realidades sociales, culturales y económicas del territorio (DNP, 2023).

La desconexión entre las lógicas del Estado y las del territorio se manifiesta en múltiples niveles. Las comunidades esperan transformaciones de fondo, mientras que las entidades ejecutoras se concentran en la gestión de metas a corto plazo.

Esta diferencia de tiempos ha producido frustración social, pues el ritmo burocrático no se ajusta a la urgencia vital que enfrentan quienes han sido históricamente excluidos. Los informes de la Comisión de Seguimiento (2023) y de la Contraloría General (2023) evidencian cómo la ejecución presupuestal ha sido intermitente, con obstáculos normativos, demoras administrativas y escasa articulación institucional, lo que ha debilitado la confianza ciudadana en la efectividad del fondo.

A ello se suma una lección crítica sobre la participación ciudadana. A pesar de que el fondo nació como conquista del Paro Cívico y en nombre de la dignidad popular, los espacios de participación efectiva han sido limitados y poco vinculantes.

Las comunidades han denunciado falta de acceso a información clara, exclusión en la toma de decisiones estratégicas y debilidad en los mecanismos de seguimiento. Esto va en contravía del espíritu deliberativo que deberían tener las políticas públicas en contextos de desigualdad estructural (Fraser, 2008; Ospina, 2021).

Pero no todo es déficit. A lo largo del proceso, las organizaciones sociales de Buenaventura han desarrollado diagnósticos participativos profundos y rigurosos, que superan muchas veces el enfoque técnico institucional.

En asambleas populares, mapeos comunitarios y encuentros interétnicos, se ha insistido en que la vida digna no se garantiza con obras fragmentadas, sino con un proyecto territorial de justicia. Para muchas comunidades afrodescendientes e indígenas, el desarrollo no puede desvincularse de la defensa del territorio, la memoria, el trabajo colectivo y el equilibrio con la naturaleza (Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico, 2022).

En esos ejercicios de reflexión popular, ha emergido con fuerza la idea de que la dignidad no es negociable ni reducible a una suma de proyectos. La ciudadanía reclama un enfoque que supere la lógica del “cumplimiento de metas” y abrace una visión de largo plazo, con enfoque étnico, interseccional y territorial.

Como plantea Boaventura de Sousa Santos (2014), sin un reconocimiento de los saberes subalternos y de las epistemologías del sur, las políticas públicas tienden a replicar patrones coloniales y excluyentes.

Algunas de las propuestas surgidas desde el territorio incluyen: la creación de observatorios ciudadanos independientes, planes de formación en control social, veedurías comunitarias articuladas a los consejos comunitarios y la exigencia de una rendición de cuentas con enfoque diferencial. Estas iniciativas muestran que la ciudadanía no solo

denuncia, sino que propone, innova y exige un nuevo pacto territorial.

En síntesis, las lecciones aprendidas y los diagnósticos comunitarios muestran que el fondo ha sido una oportunidad histórica, pero aún no una transformación estructural. El enfoque de capacidades nos permite ver que el verdadero éxito de una política pública radica en que las personas y comunidades puedan ejercer sus derechos sin obstáculos, decidir sobre su propio destino y construir un presente con sentido. No se trata solo de hacer más cosas, sino de hacerlas con la gente, desde la gente y para la vida digna.

Capítulo 7. Del fondo financiero al fondo de justicia territorial

El Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura, concebido como respuesta institucional a una exigencia histórica de las comunidades del puerto, encarna una paradoja: fue creado como conquista de un Paro Cívico sin precedentes, pero su implementación ha reproducido muchas de las lógicas que originalmente lo hicieron necesario.

Este capítulo busca analizar esa tensión, y de entender por qué una política pública que nace de la lucha social no ha logrado transformarse en herramienta de justicia territorial.

El camino desde el fondo financiero hacia un fondo de justicia no es meramente contable: exige una transformación profunda de los modos de concebir, gobernar y evaluar la inversión pública.

Implica pensar la gestión de recursos como una plataforma para el fortalecimiento de capacidades colectivas, la reparación de desigualdades históricas y la construcción de autonomía territorial. Este capítulo propone ese giro. Partimos de una mirada crítica sobre las fallas del diseño y la gobernanza, para luego analizar Buenaventura como caso emblemático

de desigualdad planificada, y concluir con una propuesta de rediseño comunitario y una reflexión sobre el enfoque de capacidades como horizonte de política transformadora.

7.1 ¿Qué falló? Tensiones entre diseño, gobernanza y realidad

A primera vista, el Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura parecía tener todos los elementos para convertirse en una herramienta eficaz de transformación territorial. Contaba con respaldo legal (Ley 1872 de 2017), fuentes de financiamiento comprometidas, un origen legítimo en la movilización ciudadana y una promesa explícita de responder a las demandas estructurales de dignidad, equidad y autonomía.

Sin embargo, al contrastar estos elementos con la realidad de su implementación, emergen una serie de fallas que van más allá de la ejecución técnica: se trata de tensiones profundas entre el diseño normativo, la gobernanza institucional y la realidad sociohistórica del territorio.

Una de las principales fallas ha sido el diseño centralizado y tecnocrático del fondo. A pesar de haber sido fruto del Paro Cívico, su estructura fue concebida desde la lógica tradicional del

Estado colombiano: jerarquizada, sectorializada y poco receptiva a la participación vinculante.

El decreto reglamentario, las decisiones clave de inversión y la operación del fondo fueron monopolizadas por entidades del orden nacional, en detrimento de las instancias territoriales y comunitarias. Esto generó una distancia significativa entre las prioridades locales y la asignación real de recursos, lo cual debilitó su legitimidad y eficacia (Contraloría General de la República, 2023; Comisión de Seguimiento, 2023).

En términos de gobernanza, el fondo ha enfrentado un escenario de fragmentación institucional, rotación de funcionarios, baja articulación intersectorial y conflictos de competencia entre entidades locales y nacionales.

Las reuniones del Comité Técnico, encargadas de orientar la ejecución, se realizaron con frecuencia irregular y sin suficiente continuidad. La ausencia de una planificación estratégica a largo plazo, basada en diagnósticos participativos y enfoques diferenciales, redujo el fondo a una suma de proyectos inconexos, más reactivos que transformadores.

Como lo advierte el DNP (2022), la ausencia de una visión integrada del territorio impide que

las inversiones públicas generen impactos sostenibles en el tiempo.

Pero quizás la falla más profunda ha sido de carácter estructural: el fondo nació sin un replanteamiento de las lógicas del desarrollo que históricamente han marginado a Buenaventura. La mayoría de los proyectos priorizados han reproducido una visión extractiva y asistencialista, sin cuestionar los modelos económicos, sociales y culturales que han generado la exclusión.

Como lo señala Robeyns (2017), una política pública basada en el enfoque de capacidades debe ir más allá de entregar bienes o servicios: debe crear condiciones estructurales para que las personas puedan ejercer sus libertades de manera efectiva. En el caso del fondo, esa dimensión transformadora ha sido postergada en nombre de la ejecución presupuestal.

Las tensiones entre diseño, gobernanza y realidad también se evidencian en la brecha entre expectativas ciudadanas y resultados visibles. Las comunidades que protagonizaron el Paro Cívico esperaban que el fondo representara un cambio profundo: que sirviera para sanar heridas históricas, construir ciudadanía, democratizar la inversión y proteger los bienes comunes.

Sin embargo, la mayoría de los reportes disponibles, incluidos los de la Contraloría y la Comisión de Seguimiento, muestran que el impacto real ha sido limitado, desigual y poco sostenible. Esto ha generado una nueva ola de desconfianza institucional, alimentando la percepción de que las conquistas sociales tienden a desdibujarse cuando ingresan al aparato estatal.

La pregunta por “lo que falló” no puede reducirse entonces a una crítica técnica. Es, sobre todo, una interpelación ética y política al modelo de desarrollo que sigue rigiendo las decisiones públicas en contextos como el de Buenaventura. En lugar de partir del territorio, la institucionalidad partió del presupuesto.

En vez de escuchar las voces organizadas, priorizó los formatos y cronogramas. En lugar de fortalecer la autonomía, reforzó la dependencia. Por eso, avanzar hacia un fondo de justicia territorial requiere romper con las inercias del centralismo, la fragmentación y el asistencialismo, y recuperar el sentido político que dio origen a esta conquista.

7.2 Buenaventura como caso emblemático de desigualdad planificada

Hablar de Buenaventura como un caso de desigualdad no es una exageración ni una figura

retórica. Es el resultado de un patrón histórico sistemático, acumulativo y estructural que ha hecho de esta ciudad puerto uno de los territorios más estratégicos para la economía nacional, y a la vez uno de los más excluidos en términos de desarrollo humano.

Pero más que un “fracaso del Estado”, lo que ocurre en Buenaventura constituye un ejemplo paradigmático de desigualdad planificada, es decir, una forma de organización territorial que naturaliza la exclusión al tiempo que garantiza el flujo de capitales y mercancías.

Desde el siglo XIX, con la consolidación del puerto como enclave comercial y posterior eje del comercio internacional colombiano, la ciudad fue concebida como un corredor logístico, no como un espacio para el bienestar de sus habitantes.

Esa concepción funcionalista del territorio se ha mantenido a lo largo del siglo XX y XXI, intensificada por el modelo económico neoliberal, los tratados de libre comercio y los megaproyectos de infraestructura como el Plan Pacífico y las Alianzas Público Privadas (Espinosa, 2021).

Buenaventura ha sido vista por el Estado más como una puerta que se abre al mundo que como una comunidad con derechos. En palabras de

Restrepo (2015), el puerto ha sido “el cuerpo sin alma de la economía colombiana”.

Esta lógica se expresa en múltiples indicadores. Según el DANE (2023), Buenaventura tiene una tasa de pobreza multidimensional superior al 50 %, cifras alarmantes de informalidad laboral (cerca del 70 %) y una brecha significativa en cobertura de servicios públicos y calidad educativa respecto al promedio nacional.

Estas cifras no son el resultado de la casualidad, ni de una incapacidad local: son el efecto directo de políticas públicas que han privilegiado el desarrollo portuario y extractivo por encima del desarrollo humano, social y ambiental. Mientras se invierten millones en la expansión portuaria, se posterga la inversión en salud, vivienda digna y protección del territorio ancestral afrodescendiente e indígena.

Lo más grave es que esta desigualdad no es invisible. Ha sido diagnosticada, denunciada y documentada por instituciones del Estado, organismos internacionales y, sobre todo, por los movimientos sociales de Buenaventura. Ya en 2017, el Comité del Paro Cívico lo expresó con claridad: “en el puerto entra la riqueza, pero no se queda; solo nos dejan la contaminación, la militarización y el desempleo”.

Esta frase resume un malestar estructural que no ha sido abordado de forma adecuada. Las políticas compensatorias no han modificado la arquitectura profunda de la desigualdad; apenas administran la carencia.

El caso de Buenaventura pone en evidencia cómo la planificación del desarrollo en Colombia ha operado bajo un modelo de acumulación por desposesión, en el que los territorios periféricos, mayoritariamente étnicos, son funcionales al crecimiento nacional pero prescindibles en términos de equidad.

La invisibilización de sus derechos, la negación sistemática del acceso a oportunidades y la criminalización de la protesta han sido componentes estructurales de este modelo. Las violencias que atraviesan a Buenaventura, desde el conflicto armado hasta la violencia urbana, no pueden entenderse sin este marco: son tanto causa como consecuencia de la desigualdad institucionalizada (Mosquera, 2022).

Esta planificación excluyente también se expresa en los instrumentos de política pública. Como lo ha señalado la Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico (2022), los planes nacionales de desarrollo y los programas sectoriales han sido formulados sin participación real de las comunidades locales, sin enfoque étnico ni territorial, y bajo una lógica

homogenizante que desconoce la complejidad sociocultural de Buenaventura.

De allí que muchas intervenciones fracasen: porque no están pensadas desde el territorio ni para el territorio, sino desde el centro del país y para los intereses del mercado.

Por todo esto, hablar de justicia territorial en Buenaventura no puede ser una promesa vacía. Implica un cambio radical en la forma en que se conciben las relaciones entre el Estado, el capital y la comunidad. Supone dejar de tratar el territorio como un nodo logístico y empezar a reconocerlo como un lugar de vida, de dignidad, de historia y de futuro colectivo.

En ese tránsito, el fondo de desarrollo no puede limitarse a corregir distorsiones, sino que debe contribuir a desmontar un modelo de planificación que ha producido y reproducido la desigualdad de forma sistemática.

7.3 Propuesta de rediseño desde abajo: capacidades, territorio y poder comunitario

La experiencia del Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura ha demostrado que no basta con crear mecanismos financieros para corregir desigualdades históricas si estos no están acompañados de transformaciones

profundas en el modo de concebir, gobernar y ejecutar la política pública.

En otras palabras, la justicia territorial no puede depender solo del dinero, sino del sentido, del poder y de la participación que estructura su uso. Es aquí donde cobra fuerza la propuesta de un rediseño desde abajo: una reconfiguración del fondo que parta de las capacidades colectivas, la realidad del territorio y el protagonismo de las comunidades.

Rediseñar desde abajo implica invertir el orden tradicional del diseño de políticas, que suele comenzar en los escritorios técnicos del centro del país y llegar a los territorios como una “implementación”.

Por el contrario, desde una perspectiva participativa y decolonial, el rediseño debe comenzar por el reconocimiento del saber situado, del diagnóstico que las propias comunidades han elaborado a lo largo de décadas, y de sus propuestas concretas de desarrollo. Como plantea Escobar (2016), no se trata de adaptar la política al territorio, sino de hacer del territorio el origen mismo de la política.

En el caso de Buenaventura, existen múltiples experiencias organizativas, consejos comunitarios, procesos etnoeducativos, comités barriales, redes juveniles, organizaciones de

mujeres y ambientalistas, que han desarrollado propuestas integrales de desarrollo local. Estas no solo cuestionan el modelo extractivo imperante, sino que articulan economía solidaria, protección del territorio, justicia étnico-racial y cuidado de la vida.

El rediseño del fondo, por tanto, debe apoyarse en estas iniciativas, reconociéndolas no como actoras periféricas sino como co-creadoras de la política pública (Ospina, 2021).

Una propuesta concreta de rediseño desde abajo puede estructurarse en tres ejes interdependientes:

Territorialización del enfoque de capacidades:

Adoptar como principio orientador no solo los bienes que se entregan, sino las capacidades reales que se promueven. Esto implica diseñar intervenciones en clave de derechos y libertades sustantivas, ajustadas a los contextos socioculturales específicos del Pacífico.

El trabajo de Robeyns (2017) aporta herramientas metodológicas claras para construir matrices de evaluación participativa, que puedan guiar las inversiones desde criterios de justicia social y no solo de eficiencia económica.

Arquitectura institucional comunitaria: El fondo debe contar con una gobernanza profundamente transformada, que incorpore de forma vinculante a las organizaciones sociales, étnicas y territoriales. Esto no puede limitarse a espacios consultivos. Se requiere poder real de decisión, veeduría y orientación estratégica por parte de los actores del territorio.

La Comisión de Seguimiento al fondo ha planteado en varios informes la necesidad de que el Comité Técnico sea reformado para garantizar paridad institucional-comunitaria, transparencia y control social efectivo (Comisión de Seguimiento, 2023).

Redistribución del poder presupuestal: Más allá de la asignación de recursos, el rediseño debe considerar la redistribución del poder sobre esos recursos. Esto implica desconcentrar la toma de decisiones, permitir presupuestos participativos, y diseñar criterios de priorización basados en mapas de exclusión, indicadores de capacidades no logradas y demandas históricas del movimiento social bonaverense.

En palabras de Sen (1999), el desarrollo no puede entenderse como una política “para los pobres”, sino como la ampliación de libertades para que las personas puedan llevar la vida que tienen razones para valorar.

Este rediseño no puede realizarse sin tensiones. Exige confrontar intereses arraigados, desmontar lógicas clientelistas, superar la fragmentación institucional y reformar marcos normativos. Pero también abre una ventana para repolitizar la inversión pública, devolverle su carácter deliberativo y convertirla en herramienta de transformación.

En Buenaventura, donde la política ha sido históricamente administrada desde fuera, este giro es urgente y profundamente emancipador.

Lo que está en juego no es solo la eficacia del fondo, sino el modelo de democracia territorial que se quiere construir. Rediseñar desde abajo es, ante todo, un acto de justicia epistémica y política: confiar en que las comunidades tienen no solo el derecho a vivir con dignidad, sino la capacidad de imaginar y construir el camino para alcanzarla.

7.4 El enfoque de capacidades como horizonte de política transformadora

Al cierre de este capítulo, resulta inevitable formular una pregunta de fondo: ¿qué paradigma de desarrollo necesitamos para que un fondo como el de Buenaventura no solo distribuya recursos, sino transforme realidades profundamente injustas?

La respuesta, lejos de estar en una fórmula tecnocrática, debe buscarse en un horizonte ético y político que priorice la vida, la dignidad y la libertad de las personas en su contexto. Ese horizonte lo ofrece con fuerza creciente el enfoque de capacidades.

Formulado inicialmente por Amartya Sen y desarrollado por autoras como Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, el enfoque de capacidades plantea que el desarrollo no puede reducirse al crecimiento económico, la provisión de servicios o el acceso a bienes, sino que debe medirse por la posibilidad real de las personas de ser y hacer lo que valoran (Sen, 1999; Nussbaum, 2011).

En otras palabras, se trata de evaluar no solo medios, sino resultados vivenciales y libertades sustantivas: ¿pueden los habitantes de Buenaventura vivir sin miedo, sin hambre, sin contaminación? ¿Tienen la libertad real de elegir, de participar, de soñar con un futuro diferente?

Este enfoque permite reconceptualizar la política pública desde una clave transformadora. Aplicado al caso de Buenaventura, implica entender el fondo no como un instrumento financiero, sino como una herramienta para ampliar capacidades individuales y colectivas.

Ya no se trata solo de ejecutar proyectos o entregar infraestructura, sino de generar condiciones para que las personas y comunidades puedan ejercer su ciudadanía de forma plena. Esto requiere repensar desde la lógica de inversión hasta los criterios de evaluación y seguimiento.

Además, el enfoque de capacidades permite abordar la intersección entre justicia social, justicia territorial y justicia epistémica. Reconoce que no todas las comunidades parten desde el mismo punto y por tanto, exige políticas diferenciadas, sensibles al territorio, al contexto histórico y a las exclusiones acumuladas.

En el caso de Buenaventura, donde confluyen racismo estructural, violencia histórica y despojo económico, esto significa asumir un compromiso explícito con la reparación colectiva y la redistribución de poder. Como lo plantea Robeyns (2017), “la equidad requiere tratar de manera desigual a quienes están en situación desigual”.

Pero el enfoque de capacidades también nos invita a revisar quién define qué capacidades importan, cómo se identifican y con qué participación. No puede ser un enfoque impuesto desde arriba, ni reducido a listas predefinidas. Debe ser construido de manera participativa, deliberativa y situada. En Buenaventura, esto significa reconocer como

capacidades esenciales no solo la educación, la salud o el empleo, sino también el acceso al territorio ancestral, la protección del medio ambiente, la seguridad comunitaria y la participación política efectiva.

En este sentido, el enfoque de capacidades es más que un instrumento analítico: es una propuesta ética para repensar la relación entre Estado y ciudadanía. Implica una forma de gobernar que escucha, una forma de planificar que cuida, una forma de evaluar que transforma. No sustituye la lucha social, pero la acompaña con herramientas que permiten hacerla visible, argumentarla con fuerza y traducirla en políticas con sentido.

Por eso, el verdadero desafío del fondo no es técnico ni financiero: es político y civilizatorio. Consiste en construir un modelo de política pública que ya no sea un ritual vertical de asignación de recursos, sino un proceso democrático de expansión de libertades colectivas. En ese camino, el enfoque de capacidades no es solo un marco teórico: es una brújula para no perder el norte de la dignidad.

Capítulo 8. Conclusiones y horizontes posibles

Llegar al final de este recorrido investigativo y analítico no implica un cierre definitivo, sino la apertura de nuevas preguntas, posibilidades y compromisos. Este capítulo no es una clausura sino una bisagra entre el diagnóstico y la acción, entre la memoria crítica y el diseño futuro.

A lo largo del libro se ha reconstruido el sentido histórico del Paro Cívico de Buenaventura, se ha evidenciado la complejidad territorial y se ha evaluado, desde el enfoque de capacidades, el impacto, y las limitaciones, del Fondo para el Desarrollo Integral.

Este capítulo final tiene como propósito proyectar caminos transformadores desde el territorio. Se parte de la convicción de que el modelo Fonbuenaventura no puede ser comprendido únicamente como una política financiera, sino como una oportunidad para redibujar las relaciones entre el Estado y las comunidades, entre la inversión pública y la justicia territorial.

Por ello, la síntesis de hallazgos se articula con un llamado a reimaginar el desarrollo desde las voces y aspiraciones que emanan del Pacífico colombiano.

8.1 Síntesis de hallazgos y reflexión crítica

El análisis realizado a lo largo del libro deja entrever una constante fundamental: la tensión estructural entre lo prometido y lo vivido, entre la letra del acuerdo y la realidad de su implementación.

El Fondo para el Desarrollo Integral, nacido del Paro Cívico como respuesta a una deuda histórica, se ha convertido en un espejo donde se refleja, con nitidez dolorosa, la fragilidad de la voluntad estatal cuando se enfrenta a procesos de transformación estructural en territorios periféricos y racializados.

Entre los hallazgos más importantes, puede afirmarse que el diseño normativo del Fondo (Ley 1872 de 2017) contiene elementos innovadores en materia de reconocimiento territorial, participación social y destinación específica de recursos.

Sin embargo, su operativización ha estado marcada por retrasos administrativos, disputas interinstitucionales, debilidad en la gobernanza y lentitud en la ejecución presupuestal (Contraloría General de la República, 2023). A pesar de las buenas intenciones iniciales, la brecha entre el diseño legal y la realidad territorial ha sido notoria y persistente.

Desde el enfoque de capacidades, el Fondo ha logrado algunos avances significativos, como mejoras puntuales en infraestructura educativa o acceso al agua potable, pero sigue en deuda con el fortalecimiento de capacidades estructurales como la autonomía económica, la salud ambiental, la participación efectiva o la protección del territorio ancestral.

Más que una acumulación de obras o proyectos, la ciudadanía esperaba una transformación en su calidad de vida y en su poder para incidir sobre el destino del territorio. Esa expectativa aún no se ha cumplido plenamente.

Otro hallazgo clave tiene que ver con la relación entre gobernabilidad y legitimidad. Los procesos institucionales de gestión del Fondo han carecido de transparencia suficiente y de mecanismos de seguimiento eficaces por parte de la ciudadanía.

A pesar de la existencia de una Comisión de Seguimiento, su capacidad de incidencia ha sido limitada por barreras normativas y resistencias institucionales. Esto ha generado un sentimiento de frustración en muchas organizaciones sociales, que perciben que el Estado sigue sin cumplir lo pactado.

También se ha evidenciado que el modelo de desarrollo que sostiene la inversión pública en

Buenaventura no ha sido modificado en su lógica estructural. La prioridad sigue siendo la conectividad logística, el comercio exterior y la inversión en infraestructura portuaria, mientras se pospone el fortalecimiento de los sistemas de salud, educación, cultura y cuidado del medio ambiente. En ese sentido, el Fondo ha funcionado más como un paliativo que como un punto de inflexión.

Desde una perspectiva crítica, este conjunto de hallazgos apunta a la necesidad de repensar el Fondo no como una política aislada o compensatoria, sino como un instrumento estratégico dentro de una agenda de justicia territorial, ambiental y étnico-racial. Buenaventura no necesita caridad institucional ni proyectos aislados, sino un compromiso de país con la reparación histórica, la equidad redistributiva y la democracia desde el margen.

8.2 Buenaventura como laboratorio de justicia social

Pensar a Buenaventura como un laboratorio de justicia social no es una metáfora complaciente. Es una provocación ética y política que parte del reconocimiento de que la transformación profunda del país no puede nacer exclusivamente desde el centro, sino desde los márgenes históricamente postergados.

Buenaventura encarna, en su complejidad, dolor y dignidad, las grandes tensiones del modelo de desarrollo colombiano: acumulación sin redistribución, modernización sin inclusión, presencia estatal sin garantía de derechos.

A lo largo de las últimas décadas, este distrito especial ha sido el escenario de una pluralidad de experimentaciones institucionales, procesos de resistencia comunitaria y propuestas de innovación social que permiten pensar nuevas formas de hacer política pública, más inclusivas, participativas y enraizadas en el territorio.

Desde los procesos afrodescendientes por la defensa de los consejos comunitarios, hasta las experiencias pedagógicas en escuelas interculturales, o las luchas ambientalistas contra la expansión extractiva, Buenaventura ha tejido un entramado de luchas que articulan lo local con lo estructural (Mosquera, 2022; Escobar, 2016).

La paradoja está en que muchas veces estas formas de resistencia y organización social han sido vistas como obstáculos para la inversión o como expresiones de “desorden”, cuando en realidad constituyen ejercicios de gobernanza alternativa, de ciudadanía activa y de reconfiguración del poder desde abajo. El Paro Cívico de 2017, con su lema “para vivir con dignidad en el territorio”, fue una muestra contundente de que Buenaventura no solo

protesta, también propone. Lo hace con argumentos, con mapas de exclusión, con diagnósticos comunitarios y con una agenda programática que ha desbordado a muchos actores institucionales.

En ese sentido, si se asume con responsabilidad y apertura, Buenaventura puede convertirse en un territorio piloto para repensar la democracia desde el Sur, para experimentar formas de planificación que partan del enfoque de capacidades, de justicia ambiental y de reconocimiento étnico-racial. Esto implica aceptar que no existe una única forma de desarrollo ni un modelo universal de política pública.

Como lo han señalado estudios recientes (CEPAL, 2022; UNDP, 2023), los modelos más efectivos de inclusión y justicia social son aquellos que dialogan con la realidad del territorio y reconocen las múltiples epistemologías locales.

La experiencia del Fondo para el Desarrollo Integral, con todas sus limitaciones, puede ser resignificada si se convierte en un vehículo para esa transformación.

Para ello, debe dejar de ser una herramienta tecnocrática y convertirse en una palanca de co-gobernanza, de reparación histórica y de promoción de capacidades colectivas. Requiere

voluntad política, pero también disposición institucional para aprender de las comunidades y no solo a intervenir sobre ellas.

Al pensar Buenaventura como un laboratorio de justicia social, se plantea una visión que va más allá del asistencialismo. No se trata de “ayudar” a una ciudad empobrecida, sino de reconocer en ella las claves para construir una Colombia más democrática, más equitativa y más plural.

Las respuestas a las crisis del presente, crisis ambiental, social, política, no vendrán solo de arriba, sino de la escucha atenta de aquellos territorios que, como Buenaventura, han resistido siglos de exclusión y que, a pesar de todo, siguen creando vida comunitaria, propuestas pedagógicas, economías solidarias y horizontes de esperanza.

8.3 Recomendaciones para el rediseño del modelo FONBUENAVENTURA

A partir de los hallazgos y reflexiones desarrolladas en este libro, resulta impostergable pensar en una reconfiguración profunda del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura (Fonbuenaventura).

Esta reconfiguración no puede limitarse a ajustes operativos ni a medidas administrativas

menores. Se trata de reorientar el sentido estructural de la política pública en clave de justicia social, territorial y epistémica. Para ello, se proponen a continuación cinco líneas estratégicas que articulan elementos técnicos, éticos y comunitarios.

Primero, redefinir el enfoque del fondo desde las capacidades humanas y colectivas. Como se ha argumentado a lo largo de este libro, no basta con medir el desarrollo en términos de ejecución presupuestal o cantidad de proyectos terminados.

Es necesario que el fondo adopte como horizonte evaluativo el enfoque de capacidades, permitiendo identificar cuáles libertades reales están siendo ampliadas con cada inversión: ¿las personas pueden vivir con salud?, ¿tienen opciones educativas?, ¿pueden participar en la toma de decisiones?, ¿se garantiza su derecho a habitar un territorio sin contaminación ni violencia? (Robeyns, 2017; Sen, 1999).

Segundo, democratizar la gobernanza del fondo y garantizar el poder decisional de las comunidades.

Una de las principales críticas al funcionamiento actual del fondo ha sido la concentración de decisiones en entidades del nivel central y la débil participación efectiva de los actores sociales del territorio.

Se requiere un rediseño institucional que establezca mecanismos vinculantes de participación comunitaria, garantice la paridad en espacios de planeación y seguimiento, y reconozca jurídicamente a la Comisión de Seguimiento como órgano de control social con capacidad de veto y propuesta (Comisión de Seguimiento, 2023).

Tercero, territorializar los criterios de inversión y priorización. El modelo actual tiende a replicar lógicas nacionales o portuarias, desconectadas de las necesidades reales de las comunidades rurales, afrodescendientes e insulares de Buenaventura. Las inversiones deben guiarse por criterios de equidad territorial, enfocándose en corregir desigualdades acumuladas y reconocer derechos colectivos diferenciales.

Esto implica usar mapas de capacidades no logradas, indicadores de exclusión y demandas históricas del movimiento social como insumo principal para la planeación.

Cuarto, fortalecer los sistemas comunitarios de información, seguimiento y evaluación. La transformación del fondo no será sostenible si no se cuenta con un sistema robusto, transparente y participativo de monitoreo. Se propone implementar observatorios comunitarios de capacidades, con metodologías accesibles y formación ciudadana, que puedan

realizar veeduría desde la experiencia vivida y no solo desde indicadores técnicos. Además, el fondo debería generar informes públicos periódicos con lenguaje claro y datos abiertos, favoreciendo el control democrático y la exigibilidad de derechos (UNDP, 2023).

Quinto, articular el fondo con una visión de justicia ambiental, étnica y de género. Fonbuenaventura no puede seguir funcionando como un instrumento de mitigación de conflictos sociales ni como un complemento del modelo extractivista.

Su rediseño debe estar orientado a construir otra relación con el territorio, donde el agua, la tierra, el manglar, la cultura y la vida comunitaria sean entendidos como bienes comunes y no como obstáculos al desarrollo. Incorporar enfoques diferenciales que reconozcan las particularidades de mujeres, jóvenes, pueblos afrodescendientes y comunidades rurales es fundamental para garantizar inclusión y sostenibilidad.

Estas recomendaciones no constituyen un recetario cerrado, sino una invitación al diálogo democrático y al diseño participativo. Rediseñar el fondo es, en el fondo, redefinir el pacto social y político entre el Estado y el Pacífico colombiano. Es apostar por un modelo de desarrollo que no administre la pobreza, sino que transforme las condiciones que la producen.

Es, en última instancia, creer que Buenaventura no necesita que hablen por ella, sino que la escuchen para construir con ella.

8.4 Reimaginar el desarrollo desde la dignidad: más allá del desarrollo portuario

Reimaginar el desarrollo no es una consigna retórica, sino un imperativo ético y político en territorios como Buenaventura, donde la palabra “progreso” ha sido muchas veces sinónimo de despojo, exclusión y violencia.

El puerto, núcleo económico del país, no ha logrado irradiar bienestar ni justicia para quienes habitan su entorno inmediato. En lugar de integrar al territorio, lo ha segmentado; en vez de generar condiciones de vida digna, ha concentrado riqueza y, dispersado pobreza. Por ello, pensar en un desarrollo “más allá del puerto” es pensar con las comunidades, desde sus memorias, saberes y luchas.

Este nuevo imaginario no parte de la negación de la infraestructura ni del comercio internacional. Parte de un desplazamiento del centro de gravedad del discurso del desarrollo, que ya no puede residir exclusivamente en indicadores macroeconómicos o proyectos de gran escala, sino en la ampliación efectiva de las capacidades humanas, en el fortalecimiento del

tejido comunitario, en la protección del entorno natural y en la recuperación del sentido de pertenencia territorial.

En palabras de Arturo Escobar (2016), se trata de “descolonizar el desarrollo” para que las alternativas florezcan desde abajo, desde las experiencias concretas de cuidado, sostenibilidad y autonomía.

Reimaginar el desarrollo desde la dignidad significa colocar la vida, y no la rentabilidad, como criterio principal de planificación.

Significa escuchar las voces que han sido sistemáticamente ignoradas por el modelo extractivo: las de los pescadores, las parteras, los jóvenes desplazados, los líderes sociales perseguidos, las mujeres que sostienen la economía del cuidado sin reconocimiento. Significa reconocer que, en Buenaventura, las soluciones no vendrán únicamente desde afuera, sino desde la recomposición del nosotros comunitario.

Esta visión alternativa exige que las políticas públicas rompan con el asistencialismo y asuman una perspectiva reparadora, estructural y emancipadora. Implica diseñar instituciones que no impongan, sino que faciliten procesos de co-construcción territorial. Exige abandonar la lógica del “proyecto” como intervención puntual

y abrazar la lógica del “proceso” como construcción lenta, continua y participativa.

El desarrollo, en esta clave, no se mide en kilómetros de vía construidos, sino en oportunidades de vida abiertas para las generaciones presentes y futuras.

A parte de puerto, Buenaventura es también manglar, río, selva, cultura viva, espiritualidad afro, historia de resistencia. Es un territorio que ha demostrado, una y otra vez, su capacidad para sostenerse a pesar del abandono y la violencia. No necesita ser redimido desde la lógica del centro. Necesita ser reconocido, respetado y acompañado en su camino propio hacia la transformación. El desafío del Estado no es dictar ese camino, sino abrir las condiciones para que pueda florecer.

Reimaginar el desarrollo desde la dignidad implica, finalmente, una apuesta por una democracia territorial radical. Una democracia donde el poder no se delegue ciegamente, sino que se construya en cada asamblea, en cada consulta, en cada decisión sobre el uso del suelo o el destino del agua. Una democracia que reconozca que, sin justicia ambiental, sin soberanía alimentaria y sin participación real, el desarrollo será siempre una promesa vacía.

Este libro ha querido contribuir a ese horizonte. No como una receta, sino como una

provocación. Porque Buenaventura no necesita más diagnósticos que no se traduzcan en acción. Lo que necesita, lo que exige, es que la palabra dignidad no sea una consigna del pasado, sino la brújula del presente y del futuro.

Bibliografía

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2023). *Plan de Desarrollo Distrital 2020–2023: Buenaventura con Dignidad*. <https://www.buenaventura.gov.co>

Banco Mundial. (2022). *Colombia: Diagnóstico del desarrollo territorial*. <https://www.bancomundial.org>

Boaventura de Sousa Santos. (2014). *Epistemologías del sur: Perspectivas*. CLACSO.

CEPAL. (2021). *Puertos y desarrollo urbano sostenible en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org>

Contraloría General de la República. (2023). *Informe especial de seguimiento al Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura*. Bogotá: CGR.

DANE. (2023). *Boletín técnico de pobreza monetaria y multidimensional 2022*. <https://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Evaluaciones rápidas con enfoque territorial diferencial*.

Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. Universidad del Cauca.

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.

Mosquera, C. (2022). *Archivos insurgentes: Música, memoria y territorio en el Pacífico colombiano*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.

Ospina, S. (2021). Participación transformadora en contextos de desigualdad: Nuevas arquitecturas para la democracia territorial. *Revista Gestión y Sociedad*

Restrepo, E. (2015). *La invención del Pacífico: Cultura, economía y conflicto*. Universidad del Cauca.

Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93–117. <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>

Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers. <https://www.openbookpublishers.com/books/10.11647/OBP.0130>

Rodríguez, J. C. (2021). *Gobernanza portuaria y desarrollo territorial: el caso de Buenaventura*.

Revista de Estudios Sociales, (78), 40–57.
<https://doi.org/10.7440/res78.2021.04>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

UNDP. (2023). *Desarrollo humano y desigualdad en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<https://www.undp.org/es/latin-america>

Los autores

Edwin Edilmo Paredes Vallecilla, actualmente es emprendedor en el sector de transporte e inmobiliario como propietario de la empresa "P y M inmuebles y transportes". Es Administrador Público, cuenta con una Maestría en Gestión Pública y actualmente cursa estudios doctorales en Administración. Su labor profesional se ha orientado al fortalecimiento institucional, la formulación de estrategias de planificación y la enseñanza universitaria en el ámbito de la administración. Ha desempeñado funciones docentes en asignaturas como Dirección y Planeación Estratégica, Procesos Administrativos, Teoría de las Relaciones Internacionales, Introducción a los Negocios y Seminario de Creación de Empresa, dentro del programa de Administración de Negocios Internacionales. Su enfoque académico integra las corrientes contemporáneas de la administración con los retos del desarrollo en territorios históricamente marginados. Defiende una gestión pública basada en la ética, la participación y el enfoque territorial, que responda a las necesidades sociales mediante políticas transformadoras y sostenibles. Además, es un convencido impulsor del emprendimiento con enfoque comunitario como vía para el desarrollo local.

Francisco Javier Paredes Torres es actualmente concejal del Distrito de Buenaventura. Administrador de Empresas, con especialización en Desarrollo Humano Organizacional y Maestría en Gestión Pública. Su trayectoria se ha centrado en fortalecer organizaciones desde una visión estratégica, humana y ética, promoviendo la conexión entre gestión institucional y transformación social. Ha acompañado procesos en escenarios territoriales diversos, liderando iniciativas de planificación participativa, fortalecimiento institucional y liderazgo en los sectores público y privado.

Su formación integral le permite abordar la gestión pública con sensibilidad frente a las realidades sociales, culturales y políticas de los territorios. Está comprometido con la formación de líderes capaces de transformar contextos de exclusión mediante una administración centrada en las personas, la justicia organizacional y la pertinencia local.