

Gestión del Desarrollo y Gobernanza Participativa en la Evaluación de FONBUENAVENTURA

Autores

Edwin Edilmo Paredes Vallecilla

Francisco Javier Paredes Torres



**Título: Gestión del Desarrollo y Gobernanza Participativa
en la Evaluación de Fonbuenaventura**

**Autores: 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: 978-628-02-0373-7

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



Resumen

Gestión del desarrollo y gobernanza participativa en la evaluación de Fonbuenaventura es un ensayo crítico y situado que evalúa el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), surgido tras el Paro Cívico de 2017. La obra combina análisis institucional, perspectiva histórica y enfoque ético para comprender cómo las políticas públicas pueden — o no— transformar territorios atravesados por exclusión estructural, racismo institucional y desigualdad planificada.

Desde el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen, Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, se evalúa no solo la ejecución presupuestal del Fondo, sino su impacto real en la vida cotidiana de las comunidades. La pregunta central es clara: ¿Ha ampliado el Fonbuenaventura las libertades reales de las personas para vivir con dignidad?

El libro parte del contexto social y político del Paro Cívico y avanza hacia el análisis técnico y participativo de la política pública resultante,

incorporando fuentes oficiales, comunitarias y académicas. A lo largo de sus capítulos, evidencia las tensiones entre participación y burocracia, entre promesas legales y resultados concretos, entre discurso estatal y autonomía comunitaria.

Además de evaluar el caso específico de Buenaventura, la obra ofrece propuestas de rediseño institucional, presenta buenas prácticas comparadas en América Latina y concluye con un llamado ético a reimaginar la política pública desde los territorios, con participación vinculante, justicia territorial y respeto a los saberes organizativos locales.

Este libro es una herramienta para investigadores, gestores públicos, líderes comunitarios y tomadores de decisión que buscan comprender cómo hacer de la planificación una práctica transformadora y no solo una técnica administrativa.

Índice

Resumen	5
Índice	7
Prólogo	13
Introducción	15
Justificación.....	23
Capítulo 1. El Paro Cívico y el Acuerdo de Inversiones Prioritarias	29
Génesis del Paro Cívico de 2017	31
El pliego de los ocho puntos.....	34
Capítulo 2. El pasado reciente del Distrito de Buenaventura	41
Desigualdad planificada y extractivismo logístico.....	42
Racismo estructural y exclusión territorial	45
Los márgenes como lugar de producción política.....	47

Capítulo 3. Problema de investigación y tesis del ensayo.....	51
Capítulo 4. Enfoque teórico: Sen, Nussbaum, Robeyns y la justicia territorial	61
El giro sustantivo propuesto por Amartya Sen.....	62
Nussbaum y el marco normativo de las capacidades centrales	64
Hacia una justicia territorial basada en capacidades.....	68
Capítulo 5. Metodología: matriz de capacidades y fuentes de análisis.....	71
Capítulo 6. Fonbuenaventura como resultado de los acuerdos del paro cívico del 2017	79
El Paro Cívico como punto de quiebre	80
El diseño legal: avances, límites y ambigüedades.....	82
¿Instrumento de reparación o de administración del malestar?	85
El potencial aún no realizado	87

Capítulo 7. Gobernanza, participación y tensiones institucionales.....	89
La arquitectura institucional.....	90
Participación comunitaria	91
Tensiones intergubernamentales.....	92
Capítulo 8. Capacidad vs ejecución: balance por sectores clave.....	97
Capítulo 9. Del fondo financiero al fondo de justicia territorial.....	105
¿Qué falló?	105
Buenaventura como caso emblemático de desigualdad planificada.....	106
Propuesta de rediseño desde abajo: capacidades, territorio y poder comunitario	108
El enfoque de capacidades como horizonte de política transformadora.....	109
Capítulo 10. Propuestas para el rediseño institucional del Fonbuenaventura	111
Arquitectura del fondo	112
Participación vinculante.....	113

Sistemas de información	114
Evaluación.....	115
Capítulo 11. Buenas prácticas y lecciones comparadas	119
Epílogo.....	133
Bibliografía	135
Anexo	141
Anexo 1: Pliego del Paro Cívico 2017	141
Anexo 2. Cronograma de implementación del Fonbuenaventura (2017–2025)	145
Anexo 3. Capacidades logradas vs. capacidades pendientes	147
Los autores	149

Gestión del Desarrollo y Gobernanza Participativa en la Evaluación de Fonbuenaventura

Prólogo

Hablar de Buenaventura no es solo referirse a un puerto o a una geografía estratégica para el comercio internacional. Es hablar de un territorio que ha soportado siglos de exclusión, racismo estructural y promesas incumplidas. También es hablar de un pueblo que, pese a los obstáculos, ha sabido organizarse, resistir y exigir su derecho a vivir con dignidad.

En este sentido, *Gestión del Desarrollo y Gobernanza Participativa en la Evaluación de Fonbuenaventura*, es más que un ensayo académico: es una herramienta crítica, una bitácora de lucha y una propuesta ética para repensar la política pública desde los márgenes.

El texto que el lector tiene en sus manos nace de una pregunta incómoda pero necesaria: ¿qué pasó con el Acuerdo de Inversiones Prioritarias firmado tras el Paro Cívico de 2017? A partir de esta inquietud, el autor recorre la historia reciente del distrito, examina las tensiones entre territorio y Estado, y aplica el enfoque de capacidades humanas como criterio de

evaluación del Fondo para el Desarrollo Integral (Fonbuenaventura). Se trata de una lectura comprometida, rigurosa y situada, que conjuga teoría y práctica, voces institucionales y comunitarias, datos duros y vivencias colectivas.

Este ensayo interpela a tomadores de decisiones, académicos, organizaciones sociales y ciudadanos en general. Porque evaluar no es solo medir impactos presupuestales, sino preguntarse por los sentidos del desarrollo, la legitimidad de las políticas públicas y la posibilidad de construir justicia desde abajo.

El Pacífico colombiano no necesita más diagnósticos sin acción ni promesas sin cumplimiento. Necesita, y este texto lo demuestra, enfoques, metodologías y narrativas que dignifiquen su historia, valoren su diversidad y promuevan transformaciones reales.

Introducción

En las orillas del Pacífico colombiano, donde se cruzan rutas comerciales globales, memorias ancestrales y luchas sociales persistentes, Buenaventura se alza como uno de los territorios más emblemáticos y contradictorios de la geografía política colombiana.

Considerada el principal puerto marítimo del país, esta ciudad es a la vez epicentro de riqueza nacional y símbolo histórico de exclusión estructural. Allí, donde el 60 % del comercio exterior colombiano encuentra salida o entrada, más del 40 % de la población enfrenta pobreza multidimensional (DANE, 2023a).

Esta paradoja no es el resultado de errores técnicos, sino el reflejo de una larga historia de decisiones políticas que han subordinado el bienestar local a la lógica del comercio internacional y la acumulación centralizada.

En ese contexto, el Paro Cívico de Buenaventura de 2017 no fue solo una protesta, sino una coyuntura crítica, histórica y ética que

cuestionó con fuerza el modelo de desarrollo extractivo y excluyente

Organizado por una alianza sin precedentes de más de 160 organizaciones sociales, étnicas, religiosas, estudiantiles y comunitarias, el Paro fue la expresión de un hartazgo colectivo acumulado durante décadas de abandono estatal. Su consigna —“¡vivir con dignidad en el territorio!”— condensó una exigencia radical: que el Estado reconociera a Buenaventura no como un corredor logístico, sino como un espacio vital habitado por sujetos de derechos, cultura y futuro.

El resultado de esa movilización fue la firma del Acuerdo de Inversiones Prioritarias y la creación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), mediante la Ley 1872 de 2017.

Esta política pública fue presentada por el Gobierno Nacional como un acto de “reparación histórica”, con la promesa de canalizar inversiones en salud, educación, empleo,

vivienda, cultura y fortalecimiento institucional, bajo un esquema de participación ciudadana y control social.

Pero más allá del acto legislativo, el Paro dejó una marca indeleble en el país: por primera vez en la historia reciente, un territorio históricamente periférico logró forzar al centro del poder a negociar en su suelo, con sus actores, y en sus propios términos.

Este ensayo se propone evaluar críticamente ese proceso, la creación, implementación y resultados del Fonbuenaventura, a partir del enfoque de las capacidades, formulado por Amartya Sen, Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns.

El marco conceptual que nos ofrecen estos autores, permite trascender los indicadores clásicos de gasto ejecutado o infraestructura construida, para indagar qué libertades reales han sido ampliadas o restringidas en la vida cotidiana de los habitantes de Buenaventura.

Porque más allá de la obra entregada o del monto transferido, lo que está en juego es la posibilidad efectiva de vivir una vida que las personas tengan razones para valorar (Sen, 1999).

Este enfoque resulta especialmente pertinente en territorios atravesados por desigualdades históricas, racismo estructural y centralismo fiscal, como lo ha documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021).

En contextos como Buenaventura, el desarrollo no puede medirse únicamente en cifras agregadas, sino en términos de justicia territorial, reconocimiento étnico, autonomía comunitaria y ampliación de funcionamientos valiosos: estudiar, sanar, decidir, vivir sin miedo, trabajar con dignidad, cultivar el territorio, ejercer ciudadanía plena.

La relevancia política de este ensayo radica, por tanto, en dos niveles: por un lado, en el análisis del caso específico de Fonbuenaventura como intento estatal de respuesta a una

demanda social radicalmente democrática; y por otro, en su contribución a la discusión más amplia sobre cómo evaluar las políticas públicas desde una perspectiva ética, participativa y situada.

En un país donde la brecha entre normas y realidades ha sido históricamente profunda, la experiencia de Buenaventura ofrece lecciones cruciales sobre la relación entre protesta social, diseño institucional y efectividad de la inversión pública.

En términos metodológicos, este texto combina una lectura crítica de las fuentes legales e institucionales con el análisis de dos insumos fundamentales: el libro **Gestión del Desarrollo y Gobernanza Participativa en la Evaluación de Fonbuenaventura**, reconstruye y evalúa el proceso desde una mirada interseccional e histórica; y la tesis de maestría *Evaluación del Acuerdo de Inversiones Prioritarias y el Fondo de Desarrollo Integral desde el Enfoque de Capacidades* (Paredes & Paredes, 2021), que

aporta un modelo operativo de análisis basado en la metodología de Ingrid Robeyns.

El ensayo se estructura de manera progresiva. Primero, se reconstruye el contexto político y social que dio origen al Paro Cívico y al Fondo. Luego, se expone el problema de investigación, la tesis central y el marco teórico.

Posteriormente, se analiza el diseño institucional del Fondo, los desafíos de su gobernanza y los resultados observables a la luz del enfoque de capacidades. Finalmente, se presentan recomendaciones de rediseño institucional y se formulan aprendizajes extrapolables a otras experiencias de inversión territorial.

En momentos en que el país debate entre la recentralización fiscal, la desconfianza hacia la protesta y el rediseño del modelo de desarrollo, el caso de Buenaventura interpela con fuerza al Estado, a la academia y a la sociedad civil. No solo porque evidencia las limitaciones de la acción pública, sino porque muestra que desde los márgenes también se producen

conocimiento, propuestas y horizontes de futuro.

Este ensayo, por tanto, no es solo un ejercicio de evaluación académica: es un gesto de escucha a un territorio que ha hablado con claridad y que exige ser tenido en cuenta, no como periferia asistida, sino como centro de dignidad.

Justificación

La gestión del desarrollo territorial no puede entenderse sin el concurso activo del pensamiento administrativo y del emprendimiento social. En territorios históricamente marginados como Buenaventura, donde el Estado ha fallado sistemáticamente en su función redistributiva y de garantía de derechos, los enfoques de planificación estratégica y las capacidades organizacionales comunitarias emergen como pilares fundamentales de resistencia, autonomía y propuesta.

Desde la perspectiva de la Administración Pública, el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura, Fonbuenaventura, representa un laboratorio inédito para repensar los modelos de desarrollo desde una lógica descentralizada, participativa y orientada al fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, esta posibilidad ha sido obstaculizada por una débil articulación institucional, una limitada profesionalización de la gestión pública

territorial y la ausencia de enfoques estratégicos sostenibles.

Este capítulo tiene como objetivo examinar, desde el campo disciplinar de la administración y la planeación, las condiciones estructurales, institucionales y sociales que han limitado el impacto del Fonbuenaventura, proponiendo una lectura crítica y propositiva que vincule teoría administrativa, desarrollo local y emprendimiento social como motores de transformación.

La dirección estratégica como brújula para la justicia territorial

El caso de Buenaventura exige abandonar el cortoplacismo tecnocrático y adoptar una visión de largo plazo basada en dirección estratégica. En este sentido, la ausencia de un plan estratégico integral que articule el accionar del Fonbuenaventura con el Plan de Desarrollo Distrital ha sido uno de los errores estructurales más costosos. Como lo advierte Mintzberg (2000), la estrategia no puede limitarse a documentos formales, sino que debe enraizarse

en procesos colectivos de reflexión, proyección y liderazgo compartido.

La estrategia, en contextos de exclusión histórica, no es una técnica, sino una ética del compromiso con los fines públicos. Evaluar la gestión del Fondo sin considerar sus capacidades directivas, su estructura de mando y sus dinámicas de liderazgo es reducir la política pública a mera ejecución presupuestal. Es necesario transitar hacia una planificación territorial que no solo proyecte acciones, sino que integre la complejidad del entorno, la diversidad étnica, los saberes ancestrales y las tensiones geopolíticas del Pacífico colombiano.

El emprendimiento social como respuesta estructural al olvido institucional

Durante mi experiencia docente en asignaturas como "Seminario de creación de empresa" o "Introducción a los negocios", he constatado cómo los territorios excluidos no carecen de talento, sino de condiciones estructurales que potencien el emprendimiento con sentido social. En Buenaventura, la

economía popular, los proyectos productivos comunitarios, las cooperativas de mujeres o los colectivos juveniles representan formas resilientes de organización económica frente a la ausencia estatal.

No obstante, el Fonbuenaventura no ha incorporado de manera sistemática una política de apoyo al emprendimiento con enfoque diferencial. Las inversiones han priorizado infraestructura, pero han descuidado el ecosistema emprendedor local. La justicia territorial, en clave administrativa, exige invertir en incubadoras comunitarias, créditos solidarios, formación empresarial con pertinencia cultural y redes de comercialización propias. Tal como plantea Hisrich y Peters (2018), el emprendimiento no es solo una actividad económica, sino un factor de desarrollo integral cuando se ancla en las necesidades, valores y aspiraciones del territorio.

Carencia de Gobernanza participativa y capacidades institucionales

Como administrador público, observo con preocupación cómo la gestión del Fonbuenaventura ha oscilado entre la burocratización y la captura política. La falta de continuidad en los equipos técnicos, la escasa formación de los operadores públicos en planeación estratégica y la débil institucionalización de la participación ciudadana han limitado su potencial transformador. Sin una reforma institucional que fortalezca la profesionalización de la administración local y que democratice el acceso al conocimiento técnico, el Fondo corre el riesgo de ser una promesa que se disuelve en el tiempo.

La solución no está solo en más recursos, sino en mejores capacidades administrativas. Se requiere construir una cultura organizacional en el territorio que valore la gestión con enfoque de resultados, la rendición de cuentas efectiva y la formación continua de los funcionarios públicos. Esto implica una apuesta por el mérito, la innovación y el liderazgo ético como principios rectores de la administración pública territorial.

Reflexión final

Buenaventura no necesita más diagnósticos, sino administradores públicos comprometidos, planes estratégicos coherentes y políticas de emprendimiento que reconozcan la dignidad económica del pueblo. El Fonbuenaventura debe ser rediseñado desde una visión estratégica, integral y transformadora, donde la administración pública y el emprendimiento no sean apéndices, sino ejes de una nueva gobernanza territorial.

Construir desarrollo en clave administrativa significa vincular la técnica con la ética, el control con la escucha y el liderazgo con la acción colectiva. Solo así podremos hacer de Buenaventura no solo un puerto logístico, sino un puerto de dignidad.

Capítulo 1. El Paro Cívico y el Acuerdo de Inversiones Prioritarias

El 16 de mayo de 2017, Buenaventura se detuvo. No por desidia ni resignación, sino por dignidad colectiva. Las calles fueron tomadas por comunidades afrodescendientes, indígenas, campesinas, sindicalistas, estudiantes, iglesias y ciudadanos que, cansados del olvido sistemático del Estado colombiano, se unieron para exigir condiciones mínimas para vivir.

Así nació el Paro Cívico: una movilización sin precedentes en el país, que transformó el dolor en organización, el abandono en exigencia y la marginalidad en potencia política.

Este capítulo reconstruye los antecedentes, el desarrollo y las consecuencias inmediatas del Paro Cívico por la Dignidad y la Vida de Buenaventura. Lejos de ser un episodio aislado, el paro sintetizó décadas de desigualdad estructural, racismo institucional y despojo económico acumulado.

Fue, al mismo tiempo, una respuesta territorial al modelo de desarrollo impuesto desde el centro del país y una propuesta alternativa gestada desde abajo, desde el tejido social que nunca dejó de resistir.

En este contexto, el Acuerdo de Inversiones Prioritarias firmado entre el Comité del Paro y el Gobierno nacional representó una promesa histórica de reparación estructural y transformación institucional. El capítulo analiza las principales características de este acuerdo, así como los compromisos que dieron origen al Fonbuenaventura, un fondo especial creado por Ley 1872 de 2017 para financiar, de manera específica y directa, proyectos estratégicos para el bienestar de la ciudad.

Esta sección, introduce el conflicto político y social que da sentido al libro, y permite comprender por qué evaluar el Fonbuenaventura no es simplemente un ejercicio técnico o presupuestal, sino una apuesta ética, política y pedagógica por la

justicia territorial en una de las regiones más excluidas y valientes del país.

Génesis del Paro Cívico de 2017

La historia del Paro Cívico de Buenaventura no puede leerse únicamente como un episodio aislado de inconformidad social. Constituye un punto de inflexión en la relación entre el Estado colombiano y uno de los territorios más estratégicos, pero históricamente marginados del país.

El paro fue, en esencia, una respuesta organizada y ética ante una exclusión estructural sostenida durante décadas, que transformó el descontento colectivo en una plataforma programática de transformación social.

A lo largo del siglo XX, Buenaventura fue reducida a su función logística dentro del modelo económico nacional. La ciudad fue tratada como un nodo de exportación e importación, más que como un espacio habitado por comunidades con derechos.

En la práctica, su rol fue subordinado a la infraestructura portuaria, lo cual implicó una ausencia sistemática del Estado en materia de salud, educación, empleo digno y acceso a servicios básicos. Esta condición de enclave logístico produjo una desconexión profunda entre el crecimiento del puerto y la calidad de vida de sus habitantes (González & Cepeda, 2021).

Dicho malestar estructural comenzó a organizarse a partir de 2014, cuando sectores sociales, étnicos y comunitarios impulsaron manifestaciones simbólicas y performativas como la marcha del “entierro de la violencia”. Allí, la ciudadanía expresó de forma pacífica su repudio a la violencia armada, la desatención estatal y la descomposición institucional.

Desde entonces, comenzó a configurarse un tejido de articulación intersectorial que comprendía a organizaciones afrocolombianas, consejos comunitarios, sindicatos, iglesias, colectivos culturales, asociaciones de pescadores y grupos juveniles.

Esta acumulación organizativa derivó, tres años después, en la consolidación del Comité del Paro Cívico por la Vida, la Paz y la Dignidad del Territorio, el cual convocó el paro indefinido iniciado el 16 de mayo de 2017.

Durante 22 días, el territorio se transformó: las calles se convirtieron en escenarios de resistencia pacífica, asambleas populares, movilizaciones multitudinarias y acciones culturales. La movilización fue masiva, transversal, intergeneracional, y logró paralizar no solo la economía portuaria sino también la atención nacional.

Lo que se expresó allí no fue solo una demanda material, sino una reconfiguración del lenguaje político: Buenaventura no pedía favores, exigía derechos. La consigna “¡vivir con dignidad en el territorio!” no fue un eslogan retórico, sino una afirmación radical de ciudadanía, de pertenencia y de memoria.

Como ha señalado el Observatorio de Protesta Social del Cinep (2021), el paro de Buenaventura marcó un hito por su carácter programático, no

reactivo: lejos de ser una simple respuesta a un hecho coyuntural, fue una propuesta de país desde los márgenes.

En este sentido, el Paro Cívico no solo representó un punto de quiebre con la pasividad histórica, sino también una pedagogía social de la resistencia. Se enseñó desde abajo cómo ejercer soberanía popular, cómo interpelar al poder sin violencia y cómo construir alternativas desde el territorio. Fue, también, una forma de reapropiación del espacio público y del discurso del desarrollo, que hasta entonces había estado monopolizado por actores externos al territorio.

El pliego de los ocho puntos

Uno de los elementos más transformadores del Paro Cívico fue la formulación del pliego de los ocho puntos, que condensó una propuesta de desarrollo integral desde la perspectiva de las comunidades. Este pliego no se construyó desde el afán coyuntural, sino que fue el resultado de años de trabajo colectivo, acumulación

diagnóstica, sistematización de problemáticas y articulación de conocimientos diversos.

Los ocho ejes que estructuraron el pliego abordaron áreas vitales de intervención: salud, servicios públicos, educación, vivienda y ordenamiento territorial, medio ambiente, justicia y reparación, economía propia y cultura.

Cada uno fue diseñado con base en datos, informes comunitarios, experiencias organizativas y ejercicios de planeación participativa. En ellos no solo se visibilizaron las carencias históricas, sino que se propusieron soluciones concretas, con enfoques diferenciales, étnicos y de género.

Por ejemplo, en el eje de salud, se exigió la construcción de un hospital de tercer nivel, el fortalecimiento de la atención primaria y el reconocimiento de la medicina tradicional afrocolombiana como parte del sistema.

En servicios públicos, se demandó la gestión pública y comunitaria del agua potable, cuyo

acceso continuo era inferior al 40 % en algunos barrios, a pesar de estar en una región pluvial.

En educación, se fue más allá de la cobertura: se propuso transformar los contenidos curriculares para integrar saberes propios, fortalecer la Universidad del Pacífico y crear un campus regional de la Universidad del Valle. En vivienda, se reclamó una política integral que articulara el derecho al hábitat, el saneamiento básico, la legalización de predios y la protección del territorio ancestral.

La dimensión ambiental adquirió un lugar prioritario en el pliego: se exigió detener el avance de megaproyectos sin consulta previa, implementar una moratoria a nuevas concesiones portuarias, y proteger los ecosistemas de manglar, selva y humedales que estaban siendo amenazados por la expansión extractiva (Ochoa, 2022).

Finalmente, en cultura y participación, se propuso fortalecer los espacios comunitarios, las escuelas de música tradicional, los medios alternativos y las prácticas culturales como

herramientas de cohesión social. Todo ello desde la convicción de que la cultura es un derecho y una estrategia de resistencia.

Este pliego se erigió, entonces, como una agenda de justicia territorial que reivindicó el derecho de las comunidades a decidir el futuro de su territorio, en contraste con la planificación vertical y tecnocrática del Estado central. Representó, además, un modelo de gobernanza participativa desde el Sur Global, anclado en la noción de dignidad colectiva.

FONBUENAVENTURA un instrumento de Transformación

Como respuesta a la presión social y al respaldo nacional e internacional que recibió la movilización, el Gobierno Nacional suscribió el Acuerdo de Inversiones Prioritarias y, posteriormente, el Congreso expidió la Ley 1872 de 2017, mediante la cual se creó el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura).

Este fondo se pensó como un instrumento de planificación y financiación que pudiera canalizar de manera eficiente y descentralizada los recursos comprometidos en el acuerdo. Fue diseñado como un patrimonio autónomo sin estructura burocrática propia, administrado fiduciariamente, y con una Comisión de Seguimiento compuesta por entidades estatales y representantes del Comité del Paro. En su reglamentación (Decreto 958 de 2018 y Decreto 1812 de 2018) se establecieron mecanismos de priorización, veeduría y articulación interinstitucional.

En su arquitectura normativa, el Fondo incorporó innovaciones institucionales como la participación vinculante de actores sociales en la toma de decisiones, la transversalización del enfoque territorial y la formulación de un Plan de Inversiones a diez años. En el papel, esto constituía una de las apuestas más audaces de política pública participativa en Colombia en el último lustro.

Sin embargo, los desafíos en su implementación han sido significativos. A los pocos meses de creada la figura legal, comenzaron a evidenciarse cuellos de botella administrativos, falta de coordinación entre niveles de gobierno, conflictos por la representación en la Comisión de Seguimiento y debilidad en la ejecución de recursos.

A pesar de comprometer inversiones por más de 1.6 billones de pesos, los avances físicos y financieros se han mantenido por debajo de las expectativas (Fundación Paz & Reconciliación, 2022).

Esto ha generado frustración en la población y una sensación de repetición del ciclo: la promesa transformadora se convierte nuevamente en promesa aplazada. Además, se han identificado problemas como centralismo en la toma de decisiones, baja capacidad técnica del gobierno local, lentitud en los procesos contractuales y escasa rendición de cuentas públicas, lo que debilita la legitimidad del instrumento.

Pese a ello, Fonbuenaventura sigue siendo una herramienta con un potencial significativo. Su diseño legal y su origen social le confieren una legitimidad que supera la de muchos programas ordinarios.

La pregunta de fondo, entonces, no es si debe mantenerse, sino cómo debe transformarse para cumplir verdaderamente con su propósito de ser un instrumento de justicia territorial y ampliación de capacidades reales para las personas.

Capítulo 2. El pasado reciente del Distrito de Buenaventura

Entender la creación y evolución del Fonbuenaventura exige situarlo dentro de un contexto histórico y territorial más amplio. Buenaventura no es solamente el escenario de aplicación de una política pública: es un territorio marcado por siglos de exclusión, resistencia y disputa. Este capítulo se propone precisamente desentrañar las condiciones estructurales que han configurado ese territorio, antes y después del Paro Cívico de 2017.

Para ello, se aborda en primer lugar la manera en que la desigualdad en Buenaventura ha sido no solo tolerada, sino planificada, a partir de un modelo de desarrollo extractivo centrado en la infraestructura portuaria y la lógica logística. Luego, se examina el racismo estructural como eje transversal de la exclusión territorial, identificando cómo opera tanto en la distribución del gasto como en la invisibilización de los saberes y derechos afrodescendientes.

Finalmente, se propone una relectura de los márgenes, no como espacios periféricos o pasivos, sino como territorios de producción política, donde se construyen formas inéditas de agencia colectiva y disputa democrática.

Este recorrido busca no solo ofrecer una lectura crítica del pasado reciente de Buenaventura, sino también recuperar las claves sociales, políticas y epistémicas que permiten entender el presente y orientar las transformaciones necesarias. Porque si el territorio ha sido históricamente objeto de dominación, también ha sido, y sigue siendo, sujeto de creación y resistencia.

Desigualdad planificada y extractivismo logístico

Buenaventura no es solo una ciudad marginal: es el principal puerto del país sobre el océano Pacífico, responsable de más del 40 % del comercio exterior colombiano. Pero esta condición, lejos de traducirse en bienestar para su población, ha profundizado una forma particular de despojo territorial.

Se ha consolidado allí un claro caso de acumulación por desposesión, donde el desarrollo portuario ha sido deliberadamente desconectado de los derechos sociales, ambientales y culturales del resto del territorio.

Desde la década de 1990, con la implementación de la Ley 1.^a de 1991 y el proceso de concesión de los puertos públicos, se consolidó en Buenaventura un modelo de enclave logístico. La ciudad pasó a ser vista, en los documentos de planeación nacional, como un "corredor de comercio internacional", no como un espacio habitable digno para sus habitantes.

Esta visión ha priorizado la inversión en infraestructura estratégica (puertos, carreteras, dragados) mientras mantiene condiciones inaceptables en servicios básicos: agua potable intermitente, salud pública colapsada, desempleo estructural.

Autores como Álvarez (2019) y Hurtado (2021) han advertido cómo este modelo reproduce un patrón de "modernización

excluyente”, donde la lógica del capital transnacional se impone sobre las necesidades de la población local.

Las intervenciones del Estado, cuando existen, privilegian la eficiencia operativa sobre la equidad territorial. De esta forma, se profundiza una desigualdad que no es resultado del abandono, sino de decisiones concretas en la asignación de recursos y prioridades públicas.

El extractivismo logístico no opera solo sobre los bienes naturales, sino también sobre el cuerpo social: fragmenta comunidades, desplaza poblaciones ribereñas, genera empleos precarios, criminaliza la informalidad. Esta forma de desarrollo convierte el territorio en una zona funcional al mercado global, mientras expulsa a quienes lo habitan.

Así, la desigualdad de Buenaventura es el síntoma visible de una estructura profundamente planificada, donde la vida vale menos que la mercancía.

Racismo estructural y exclusión territorial

Pero el racismo no es solo una actitud interpersonal ni un discurso de odio explícito. Es una tecnología de gobierno que ha operado históricamente en Colombia para organizar el espacio, distribuir los recursos y determinar quién cuenta y quién no.

En el caso de Buenaventura, el racismo estructural se expresa en la manera en que el Estado ha ignorado, subrepresentado o violentado a su población mayoritariamente afrodescendiente, mientras promueve políticas funcionales al capital, pero ajenas al arraigo cultural del territorio.

La exclusión territorial de Buenaventura se justifica, muchas veces, bajo una narrativa de excepcionalidad violenta: “zona roja”, “puerta de entrada del narcotráfico”, “territorio sin ley”. Estas etiquetas despolitizan el conflicto y naturalizan la militarización como única respuesta estatal.

Pero detrás de esa narrativa se esconde una larga historia de despojo racializado: el Pacífico fue excluido del proyecto de nación durante el siglo XX, y solo se volvió visible en el discurso oficial cuando su ubicación geográfica se volvió útil para el comercio internacional.

El racismo estructural se manifiesta también en las políticas públicas mal diseñadas o nunca ejecutadas. Mientras se celebran cifras de inversión portuaria, los barrios de la comuna 5 siguen inundándose con cada lluvia. Mientras se exportan millones de toneladas de carbón y mercancía, miles de niños no tienen escuela ni alimentación adecuada. Y mientras se crean zonas francas para atraer inversión extranjera, se criminaliza el mototaxismo, la venta informal y la protesta social.

El Estado colombiano, aunque ha firmado convenios internacionales y ha promulgado normas como la Ley 70 de 1993, ha sido incapaz, o reacio, a garantizar derechos colectivos a los pueblos afrodescendientes. La omisión no es técnica: es ideológica.

Invisibilizar a Buenaventura es parte del racismo institucional. La racialización del territorio no solo configura el acceso desigual a derechos, sino también la negación de epistemologías, lenguajes y formas propias de organización política.

En este contexto, pensar la justicia territorial requiere asumir el antirracismo como horizonte ético y político. El Fonbuenaventura, si pretende ser más que un fondo de compensación, debe inscribirse en una lógica de reparación histórica que reconozca el racismo estructural como una forma persistente de violencia estatal.

Los márgenes como lugar de producción política

Contrario a la representación dominante que asocia los márgenes con atraso, pasividad o dependencia, Buenaventura ha demostrado ser un epicentro de producción política desde el Sur. El Paro Cívico de 2017 no solo fue una protesta contra la exclusión histórica, sino un acontecimiento fundacional que marcó un nuevo ciclo de politización territorial. En ese

momento, la comunidad no solo reclamó derechos: propuso un modelo alternativo de vida digna y soberanía popular.

La idea de que “el pueblo no se rinde, carajo” sintetiza más que una consigna. Es la expresión de una subjetividad política que ha madurado en medio de la adversidad. Las asambleas populares, los procesos organizativos de base, las radios comunitarias, los movimientos juveniles y de mujeres, son todos ejemplos de una democracia viva, insurgente, que no espera al Estado, sino que lo interpela. Esta es la pedagogía del margen: una producción constante de saberes, resistencias y horizontes desde abajo.

La Comisión de Seguimiento al Fondo, surgida del Paro, es quizás una de las experiencias más notables de control social institucionalizado en Colombia. Pues no se trata solo de vigilar la ejecución de recursos: se trata de ejercer soberanía sobre las decisiones que afectan el territorio.

En este sentido, el margen se convierte en centro político. Buenaventura no solo resiste el olvido: construye formas propias de gobernanza.

Desde esta perspectiva, pensar la implementación del Fonbuenaventura sin considerar esta densidad organizativa es un error estratégico. No se puede planear para Buenaventura sin Buenaventura. Las políticas públicas que ignoran estos procesos terminan reproduciendo la exclusión que pretenden resolver.

Buenaventura no es un vacío que el Estado debe llenar, sino un sujeto político colectivo que ha producido teoría, crítica y acción. Reconocer los márgenes como lugar de producción política es reconocer que la democracia se construye también, y sobre todo, desde las periferias históricas del país.

Capítulo 3. Problema de investigación y tesis del ensayo

El caso de Buenaventura es más que una anomalía estadística o una deuda regional pendiente; es el espejo más nítido de las desigualdades estructurales que definen al Estado colombiano contemporáneo.

En ningún otro territorio se hace tan evidente la contradicción entre la generación de riqueza nacional y el abandono estatal. La ciudad, estratégica para el comercio internacional y fuente de recaudos aduaneros por más de 5 billones de pesos anuales (DANE, 2023a), sigue registrando niveles alarmantes de pobreza multidimensional, informalidad laboral superior al 85 %, y cobertura deficiente de servicios básicos como agua potable o salud primaria.

Esta paradoja estructural ha sido alimentada por un modelo de desarrollo centrado en el extractivismo logístico, que privilegia los flujos

globales de mercancías sobre los derechos sociales de las poblaciones locales.

Buena parte de este problema radica en lo que autores críticos han conceptualizado como “extractivismo fiscal” (Rodríguez & Hernández, 2021), una forma de despojo institucional que consiste en apropiarse de las rentas generadas en un territorio sin redistribuirlas de manera equitativa para resolver sus urgencias sociales.

En Buenaventura, este mecanismo ha sido sostenido por una arquitectura normativa que concentra las decisiones presupuestales en el nivel nacional, impide el control local sobre los ingresos generados y margina a la población de los procesos de planificación.

La lógica que ha guiado las intervenciones en la ciudad ha sido eminentemente tecnocrática, fragmentada y de corto plazo, sin una mirada estructural de justicia redistributiva ni una voluntad real de transformación.

En este contexto, el Paro Cívico de 2017 representó un punto de inflexión histórico. Por

primera vez, la ciudadanía organizada del litoral logró interpelar al Estado desde una posición colectiva, afirmando su derecho a vivir con dignidad en su propio territorio.

El pliego de los ocho puntos no fue una lista de quejas, sino una plataforma programática que sintetizó décadas de lucha social. De ese proceso surgió el Acuerdo de Inversiones Prioritarias y, con él, la creación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura, Fonbuenaventura, mediante la Ley 1872 de 2017.

Fue una apuesta innovadora para la reparación histórica, la redistribución territorial y la planificación concertada. Sin embargo, siete años después de su promulgación, sus efectos reales son limitados, sus promesas están parcialmente incumplidas y su legitimidad social comienza a deteriorarse.

El problema que motiva este ensayo no se centra, por tanto, a la existencia o funcionamiento del Fondo en términos técnicos, sino que se inscribe en una pregunta más amplia

y profunda: ¿qué tipo de libertad efectiva ha generado el Fonbuenaventura para los habitantes de Buenaventura? ¿Ha contribuido realmente a transformar las condiciones estructurales de exclusión? ¿O ha reproducido, bajo nuevas formas jurídicas, las lógicas de centralismo, ineficacia e instrumentalización del territorio?

Estos interrogantes obligan a desbordar los marcos de evaluación convencionales, que suelen centrarse en la ejecución presupuestal o en la cantidad de proyectos terminados. La complejidad de la situación exige un enfoque que permita conectar las políticas públicas con las realidades vividas, las capacidades concretas de las personas y la posibilidad real de decidir sobre la vida que se quiere llevar.

El enfoque de las capacidades, propuesto por Amartya Sen y desarrollado por autoras como Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, ofrece precisamente esa posibilidad: entender el desarrollo no como acumulación de bienes, sino como expansión de libertades sustantivas.

Bajo esta perspectiva, lo que debe evaluarse no es solo si se construyó un acueducto, una escuela o un hospital, sino si la población puede acceder a esos servicios, si ha fortalecido su autonomía, si tiene voz en la toma de decisiones, si puede proyectar su futuro sin miedo, exclusión ni dependencia.

Evaluar una política como el Fonbuenaventura desde esta lente implica preguntarse por el tipo de agencia que ha promovido, los funcionamientos que ha posibilitado, las brechas que ha cerrado y las capacidades que ha ampliado o restringido.

En consecuencia, este ensayo sostiene que, a pesar de su origen legítimo y su potencial transformador, el Fonbuenaventura no ha logrado consolidarse como un instrumento real de justicia territorial. Si bien representa un avance normativo y un reconocimiento político inédito a una demanda popular, su diseño ha enfrentado serias limitaciones estructurales, operativas y políticas que han obstaculizado su implementación.

La ausencia de articulación con el Plan de Desarrollo Distrital, la demora en la definición de su estructura técnica, los conflictos por la representación en la Comisión de Seguimiento, y la baja ejecución de recursos en sectores clave como salud, educación o vivienda, son síntomas de una fragilidad institucional que mina la confianza ciudadana.

A esto se suma un problema más profundo: la desconexión entre el lenguaje participativo que lo originó y las prácticas burocráticas que lo operan.

La tesis que orienta este análisis sostiene pues que, el Fonbuenaventura ha sido atrapado por las mismas lógicas que se propuso superar: la fragmentación sectorial, el centralismo decisional y la visión instrumental del territorio. Su gobernanza no ha estado a la altura de su promesa transformadora.

Más aún, el riesgo de que su figura se agote en el plano simbólico, como tantos otros mecanismos diseñados desde el centro sin enraizamiento territorial, es creciente si no se

redefine su propósito, estructura y mecanismos de evaluación.

Partiendo de esta tesis, este trabajo se propone analizar con profundidad el caso Fonbuenaventura como paradigma de las tensiones entre movilización social, diseño institucional y justicia territorial.

Para ello, adopta como eje de análisis el enfoque de capacidades, que permite evaluar no solo los insumos o productos de la política, sino su impacto real en la vida de las personas y comunidades. Esta evaluación se realiza integrando fuentes institucionales, normativas y estadísticas, pero también discursos comunitarios, saberes organizativos y diagnósticos situados, bajo la convicción de que ningún indicador es suficiente si no dialoga con la experiencia de quienes habitan el territorio.

El objetivo central del ensayo es evaluar críticamente si el Fonbuenaventura ha contribuido o no a la ampliación de capacidades efectivas para la población de Buenaventura, entendidas estas como el conjunto de

oportunidades reales para ser y hacer lo que las personas valoran.

A partir de esta pregunta, se explora la historia institucional del Fondo, se reconstruye su lógica de diseño, se analizan sus mecanismos de gobernanza, y se confrontan sus resultados con las demandas formuladas en el pliego del Paro Cívico. La intención no es simplemente emitir un juicio técnico, sino aportar a un debate político, ético y territorial sobre lo que significa, en Colombia, construir justicia desde abajo.

Este ejercicio busca también incidir en el diseño futuro de políticas de inversión pública con enfoque territorial. El caso de Buenaventura puede y debe servir como lección para pensar nuevos marcos de planeación, financiamiento y evaluación que reconozcan la diversidad étnica, la participación vinculante, la redistribución real de recursos y la ampliación de las libertades humanas.

En tiempos donde la desconfianza institucional crece, los mecanismos de reparación simbólica se agotan y las respuestas

estatales siguen siendo insuficientes, el reto no es solo cumplir con lo pactado, sino reimaginar el desarrollo desde el territorio, la dignidad y la libertad efectiva.

Capítulo 4. Enfoque teórico: Sen, Nussbaum, Robeyns y la justicia territorial

Comprender el Fondo para el Desarrollo Integral de Buenaventura, Fonbuenaventura, como una herramienta de política pública no puede limitarse a evaluar su eficiencia operativa o su ejecución financiera. Se requiere, más bien, un marco analítico que permita explorar si dicho instrumento ha fortalecido las condiciones de libertad, autonomía y realización de vida de las personas a quienes está destinado.

En ese horizonte, el enfoque de las capacidades, formulado inicialmente por Amartya Sen y desarrollado por autoras como Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, ofrece una perspectiva integral para interpretar y evaluar políticas desde un criterio normativo de justicia humana y territorial.

El giro sustantivo propuesto por Amartya Sen

Amartya Sen, economista y filósofo indio, propuso en los años ochenta una crítica radical a las formas convencionales de medir el desarrollo, basadas principalmente en el ingreso per cápita, el crecimiento económico o la acumulación de bienes.

Para Sen (1999), estas métricas, si bien útiles, resultan insuficientes porque no reflejan las verdaderas condiciones de vida de las personas. En su lugar, propuso centrar la atención en las capacidades: es decir, en las libertades reales que las personas tienen para ser y hacer lo que valoran.

Esta propuesta, conocida como el enfoque de las capacidades, supuso un giro profundo en la teoría del desarrollo y sentó las bases para debates contemporáneos sobre justicia social, equidad y evaluación de políticas públicas.

Sen distingue entre recursos, funcionamientos y capacidades. Los recursos (como el dinero, la infraestructura o los

servicios) son medios; los funcionamientos son los estados de ser y hacer que una persona puede lograr (como estar sano, educarse, participar políticamente o tener seguridad alimentaria); y las capacidades representan la libertad real para lograr esos funcionamientos.

En consecuencia, no basta con dotar a una comunidad de un hospital si no puede acceder a él por barreras económicas, geográficas o culturales. La justicia, en este enfoque, no reside en la mera provisión de bienes, sino en la posibilidad concreta de que las personas ejerzan agencia sobre sus vidas.

Sen subraya además que las capacidades deben evaluarse en plural y en contextos específicos. Esto significa que el enfoque no impone una única idea de vida buena, sino que reconoce la diversidad de valores, culturas y aspiraciones.

En zonas como Buenaventura, donde las condiciones materiales son precarias y las comunidades han sido sistemáticamente excluidas, esta perspectiva permite entender el

desarrollo como una expansión del conjunto de opciones valiosas disponibles para las personas, no como una imposición técnica ni un estándar único de bienestar.

Nussbaum y el marco normativo de las capacidades centrales

Martha Nussbaum, filósofa y jurista estadounidense, complementó el enfoque de Sen dotándolo de una estructura normativa más precisa. Si bien Sen evitaba formular una lista cerrada de capacidades para no comprometer el pluralismo cultural, Nussbaum (2012) consideró que era necesario establecer un umbral mínimo de capacidades centrales que todo Estado democrático debería garantizar.

Su propuesta parte de una ética de la dignidad humana, en la que la justicia no puede entenderse sin asegurar ciertas condiciones básicas que permitan a las personas vivir vidas plenas y libres.

La lista de capacidades centrales de Nussbaum incluye, entre otras, la vida (poder

vivir hasta el final de la existencia con dignidad); la integridad corporal (acceso a salud, alimentación y vivienda seguras); la afiliación (participar en relaciones sociales sin discriminación); el control sobre el entorno (acceso a recursos políticos y materiales); la imaginación, el pensamiento y los sentidos (acceso a educación, cultura y libertad de expresión); y la relación con otras especies y con la naturaleza.

Esta estructura es particularmente útil en contextos como Buenaventura, donde muchas de estas capacidades han sido sistemáticamente negadas por condiciones estructurales de racismo, pobreza, inseguridad y abandono estatal.

El enfoque de Nussbaum permite, además, considerar la justicia desde una perspectiva interseccional. Las mujeres afrocolombianas de Buenaventura, por ejemplo, enfrentan limitaciones diferenciadas que no pueden captarse si solo se consideran variables

agregadas como el PIB per cápita o la tasa de empleo.

Al incorporar dimensiones cualitativas y relacionales del bienestar, el enfoque de las capacidades permite una lectura más profunda y ética de la exclusión, así como un criterio sólido para formular políticas que promuevan la dignidad.

Operacionalización y evaluación del enfoque de Ingrid Robeyns

Ingrid Robeyns ha realizado uno de los aportes más significativos a la consolidación metodológica del enfoque de capacidades. Para esta autora, el enfoque no debe limitarse a una teoría abstracta de justicia, sino convertirse en una herramienta concreta para evaluar políticas públicas, identificar desigualdades y proponer intervenciones más efectivas y justas (Robeyns, 2017).

Su propuesta metodológica parte de tres principios fundamentales: selectividad

contextual, pluralismo razonado y evaluación comparativa.

La selectividad contextual implica que no todas las capacidades deben considerarse al mismo tiempo en todos los análisis. Es necesario, en cada caso, identificar aquellas dimensiones que son relevantes para el grupo o territorio en cuestión.

En el caso de Buenaventura, capacidades como el acceso a servicios de salud dignos, el derecho a un hábitat seguro, la participación política efectiva o la protección del entorno natural resultan centrales, dada la historia de vulneración y despojo que ha sufrido la región.

El pluralismo razonado reconoce que las capacidades deben seleccionarse mediante procesos participativos, donde la comunidad exprese lo que valora y necesita. Esto conecta de forma directa con el espíritu del pliego del Paro Cívico de 2017, que fue construido colectivamente por las organizaciones sociales, consejos comunitarios, iglesias, sindicatos y colectivos juveniles, y que puede leerse como

una cartografía de las capacidades negadas y de las aspiraciones por conquistar.

Finalmente, la evaluación comparativa propuesta por Robeyns permite analizar el grado de avance o retroceso en la ampliación de capacidades mediante indicadores específicos y narrativas cualitativas.

Esto implica revisar no solo si se han construido obras, sino si esas obras han generado funcionamientos valiosos. Por ejemplo, una escuela no implica automáticamente que se haya ampliado la capacidad educativa de los niños y niñas si no hay docentes capacitados, materiales adecuados o una alimentación escolar digna. La mirada de Robeyns permite entonces superar el fetichismo de la obra física y enfocarse en los impactos reales en la vida de las personas.

Hacia una justicia territorial basada en capacidades

La articulación entre el enfoque de capacidades y el concepto de justicia territorial

permite dar un paso adicional en la comprensión del caso de Buenaventura. La justicia territorial no se refiere únicamente a la equidad geográfica en la distribución de recursos, sino a la posibilidad de que las comunidades ejerzan autonomía sobre sus territorios, definan sus propios proyectos de vida y participen en la toma de decisiones que afectan su entorno.

En Buenaventura, la planificación ha sido históricamente impuesta desde el centro, y, el capital ha tenido prioridad sobre la vida y la justicia territorial; esto ha supuesto una reconfiguración radical de las relaciones de poder y de los criterios de desarrollo.

El enfoque de capacidades se vuelve, en este marco, un puente entre la dignidad humana y la soberanía comunitaria. Permite evaluar si las personas pueden acceder a una vida sin miedo, sin discriminación y con opciones reales de realización.

También permite reconocer los saberes locales, los sistemas de cuidado, la organización comunitaria y la memoria ancestral como

fuentes legítimas de construcción de capacidades. Este enfoque no considera al territorio como un espacio vacío para intervenir, sino como un sujeto colectivo, portador de derechos, trayectorias y posibilidades.

Aplicando al análisis de Fonbuenaventura los conceptos presentados, podemos valorar si el Fondo ha sido más que un instrumento financiero; preguntarnos si el fondo ha ampliado las capacidades de las personas para decidir sobre su salud, su educación, su vivienda o su entorno.

Si ha permitido que las comunidades participen en la planificación, monitoreen la ejecución, controlen la corrupción o transformen las condiciones de exclusión. En suma, nos permiten evaluar si, Fonbuenaventura, ha sido un instrumento de justicia territorial basada en la expansión de libertades reales o si ha quedado atrapado en la lógica del asistencialismo tecnocrático.

Capítulo 5. Metodología: matriz de capacidades y fuentes de análisis

Evaluar una política pública como el Fonbuenaventura no constituye un ejercicio neutral ni meramente técnico. Supone, ante todo, una toma de posición ética frente al modo en que se conciben, distribuyen y experimentan los derechos en un territorio históricamente marginado.

Por esa razón, la metodología adoptada en este ensayo no se rige por el esquema tradicional de evaluación cuantitativa centrado en indicadores de cumplimiento, sino que responde a un enfoque mixto que articula herramientas analíticas con perspectivas críticas y situadas, propias de los estudios sobre justicia territorial.

El diseño metodológico parte del enfoque de capacidades como horizonte interpretativo. Desde esta perspectiva, el propósito no es simplemente constatar si se ejecutaron recursos

o se entregaron obras, sino analizar en qué medida dichas acciones han contribuido a ampliar, o por el contrario, restringir las libertades reales de las personas para ser y hacer aquello que valoran. Esta concepción del desarrollo como expansión de posibilidades vitales se traduce en una estrategia de evaluación cualitativa, reforzada por datos secundarios, y organizada en torno a tres ejes fundamentales: el análisis documental e institucional, la reconstrucción participativa de las demandas sociales y la aplicación de una matriz de capacidades contextualizada para el caso de Buenaventura.

La selección de las capacidades evaluadas no obedeció a un listado estándar ni universal, sino que se construyó a partir del diálogo entre los aportes teóricos de Amartya Sen, Martha Nussbaum e Ingrid Robeyns, el pliego de los ocho puntos elaborado por el Comité del Paro Cívico en 2017 y las prioridades comunitarias identificadas en diagnósticos participativos elaborados por organizaciones sociales del Pacífico colombiano.

Esta triangulación permitió definir seis capacidades consideradas estructuralmente relevantes para la evaluación del Fonbuenaventura, las cuales reflejan tanto los ejes históricos de exclusión como los horizontes de justicia expresados desde el territorio.

Entre ellas se encuentran el acceso a servicios de salud dignos y culturalmente pertinentes, la educación integral y con pertinencia territorial, el derecho a un hábitat digno que garantice vivienda y servicios básicos adecuados, la posibilidad de acceder a trabajo decente y autonomía económica, la participación efectiva en decisiones públicas, y la garantía de expresiones culturales, espirituales y de identidad colectiva.

La operacionalización de estas capacidades se realizó mediante subdimensiones cualitativas y preguntas orientadoras, siguiendo los principios metodológicos propuestos por Robeyns: selectividad contextual, pluralismo razonado y evaluación comparativa.

Esta adaptación al contexto bonaverense permitió evaluar no solo los medios disponibles, sino los funcionamientos efectivamente alcanzados por las personas en su vida cotidiana. Así, por ejemplo, no basta con saber si se construyó una infraestructura educativa, sino si esta ha ampliado de manera concreta la capacidad de los jóvenes para acceder a una formación pertinente, permanecer en el sistema educativo y proyectar un futuro con dignidad.

En cuanto a las fuentes utilizadas, se combinaron documentos normativos e institucionales, como la Ley 1872 de 2017, sus decretos reglamentarios y los informes de seguimiento elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, con informes elaborados por entidades de control, análisis realizados por organizaciones sociales como Cinep o la Fundación Paz y Reconciliación, y la producción académica que ha estudiado el caso desde diversas disciplinas.

De manera complementaria, se integraron insumos procedentes de sistematizaciones

comunitarias, cabildos abiertos y registros del propio Comité del Paro Cívico, entendidos como expresiones legítimas del conocimiento situado y colectivo. Esta combinación de fuentes no solo permitió la triangulación de datos, sino también la construcción de una lectura dialógica del proceso: el Fonbuenaventura no es evaluado desde una perspectiva externa al territorio, sino desde las tensiones y contradicciones que emergen en su propia experiencia de implementación.

Es importante señalar que esta metodología tiene límites inherentes. El primero de ellos radica en la naturaleza misma de la información disponible. Las restricciones de acceso a datos desagregados, la opacidad de ciertos procesos contractuales y la baja sistematización institucional han dificultado la posibilidad de realizar estimaciones cuantitativas exhaustivas.

No obstante, estas limitaciones refuerzan la necesidad de repensar los mecanismos de rendición de cuentas y democratizar el acceso público a la información.

Otro límite importante es de orden epistemológico. Esta evaluación no pretende hablar en nombre de las comunidades, ni sustituir sus voces. Lo que aquí se ofrece es una lectura comprometida y argumentada, construida a partir de los insumos disponibles. La ética de este enfoque no radica en la pretendida objetividad del analista, sino en su voluntad de construir puentes entre el conocimiento académico y los saberes del territorio, reconociendo que toda interpretación está situada.

En síntesis, esta metodología busca evaluar el Fonbuenaventura no como un mecanismo financiero aislado, sino como un dispositivo social y político que debe ser juzgado por su capacidad para ampliar libertades humanas reales.

Al adoptar esta perspectiva, se pone en el centro del análisis la vida digna como criterio evaluativo, y se reafirma que el desarrollo no es un resultado, sino una disputa: una disputa por el poder de decidir qué significa vivir bien en

cada territorio, con quién y bajo qué condiciones.

Capítulo 6. Fonbuenaventura como resultado de los acuerdos del paro cívico del 2017

La creación del Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura), mediante la Ley 1872 de 2017, se presenta como uno de los hitos más importantes en la historia reciente de las relaciones entre el Estado colombiano y los territorios históricamente marginados del Pacífico.

No fue el producto de una iniciativa gubernamental espontánea ni de un programa tecnocrático diseñado en escritorios centrales, sino la consecuencia directa de una movilización social de carácter masivo, sostenido y multiactoral: el Paro Cívico de Buenaventura de 2017.

En este sentido, Fonbuenaventura más que un instrumento financiero, es el resultado de una disputa política por el derecho al desarrollo con dignidad, una manifestación de justicia

reclamada desde abajo y una oportunidad, aún en disputa, de reconfigurar la relación entre el Estado y el territorio.

El Paro Cívico como punto de quiebre

El Paro Cívico de Buenaventura, que inició el 16 de mayo de 2017 y se extendió por 22 días, fue una respuesta articulada de las comunidades afrocolombianas, campesinas, sindicales, juveniles y eclesiales ante una acumulación de ausencias, violencias y promesas incumplidas.

Las imágenes de una ciudad portuaria bloqueada, movilizada y en resistencia ante el abandono estatal dieron la vuelta al país, y evidenciaron una verdad incómoda: el Estado colombiano había normalizado, durante décadas, el hecho de que el principal puerto del país en el Pacífico funcionara sin agua potable continua, con una infraestructura hospitalaria colapsada, sin cobertura educativa suficiente y con indicadores de violencia alarmantes.

Pero el Paro no solo denunció la precariedad; también propuso alternativas. El pliego de ocho

puntos presentado por el Comité del Paro no fue un inventario de carencias, sino un programa de transformación que exigía una respuesta estructural.

Entre sus puntos centrales estaba la exigencia de crear un fondo de inversión especial que garantizara recursos adicionales, permanentes y de destinación específica para la superación de la crisis estructural de la ciudad. Esta demanda no era nueva, pero adquiría ahora una legitimidad inapelable: la voz del territorio, expresada en multitudinarias marchas pacíficas, cabildos, movilización intergeneracional y apoyo internacional, rompía la invisibilidad histórica e imponía una nueva gramática política de la dignidad.

El acuerdo alcanzado con el Gobierno Nacional el 6 de junio de 2017 incluyó, entre otros compromisos, la creación del Fondo para el Desarrollo Integral, bajo la promesa de dotarlo de recursos permanentes y mecanismos de ejecución participativos. El nacimiento del Fonbuenaventura no puede comprenderse,

entonces, sin reconocer el valor político de esta movilización y su carácter constituyente. Se trató de una exigencia de justicia territorial en forma de política pública.

El diseño legal: avances, límites y ambigüedades

La Ley 1872 de 2017 formalizó la creación del Fonbuenaventura como un instrumento autónomo de inversión pública, con el propósito de financiar planes, programas y proyectos prioritarios para el desarrollo integral del Distrito Especial.

Entre sus disposiciones más importantes se encontraba la definición de fuentes permanentes de financiación, como el 50 % de los recursos del Sistema General de Regalías asignados al Distrito, la posibilidad de recibir recursos del Presupuesto General de la Nación, cooperación internacional, y contribuciones del sector privado, especialmente del sector portuario.

Además, la ley preveía una estructura de gobernanza compuesta por un comité técnico y una Comisión de Seguimiento integrada por representantes de la sociedad civil, con funciones de veeduría, monitoreo y evaluación.

Esta arquitectura normativa fue celebrada por sectores sociales y académicos como una innovación en materia de descentralización y participación, pues reconocía explícitamente el derecho del territorio a definir sus prioridades de inversión con base en una visión de largo plazo y bajo criterios de justicia social.

Sin embargo, desde el momento mismo de su promulgación, comenzaron a evidenciarse las tensiones entre la promesa legal y la realidad institucional. Uno de los primeros obstáculos fue la falta de articulación del Fondo con los sistemas tradicionales de planeación y ejecución del gasto.

En lugar de integrarse armónicamente con el Plan de Desarrollo Distrital o con las estructuras locales de gobierno, el Fondo quedó sujeto a

procedimientos burocráticos que limitaron su autonomía operativa.

A esto se sumaron retrasos en la reglamentación, dificultades para la contratación del equipo técnico, demoras en la llegada efectiva de los recursos y controversias sobre los criterios de selección de proyectos.

El diseño legal, aunque ambicioso en el papel, adoleció de falta de blindaje contra la captura institucional, la interferencia política y el desgaste administrativo. La Comisión de Seguimiento, que debía garantizar el control social, ha enfrentado dificultades logísticas, falta de información clara y oportuna, y una participación desigual de los sectores que la integran. En este sentido, el Fondo corre el riesgo de convertirse en un dispositivo simbólico sin incidencia real si no se reconfiguran sus condiciones estructurales.

¿Instrumento de reparación o de administración del malestar?

Una pregunta central en este análisis es si el Fonbuenaventura ha sido verdaderamente un mecanismo de reparación histórica o si, por el contrario, ha funcionado como una estrategia estatal para gestionar el descontento sin transformar las causas estructurales del mismo.

Desde la perspectiva del enfoque de capacidades y de justicia territorial, una política de reparación debe ir más allá de la compensación económica: debe ampliar las posibilidades de agencia, fortalecer la autonomía comunitaria, reconocer las trayectorias de lucha y redistribuir poder político, no solo recursos monetarios.

A la luz de este criterio, el Fonbuenaventura ha mostrado luces y sombras. Por un lado, representa un precedente institucional relevante en la historia de las luchas territoriales del Pacífico colombiano. Constituye un reconocimiento oficial, plasmado en ley, de que existe una deuda estructural con

Buenaventura. Además, ha permitido financiar algunos proyectos clave en sectores como educación, salud y cultura, aunque de manera aún insuficiente.

Por otro lado, la falta de una perspectiva integral de desarrollo, los cuellos de botella administrativos, el bajo impacto territorial efectivo y la desconexión con las organizaciones sociales que lo gestaron, han limitado su capacidad transformadora.

Este desfase entre el origen político del Fondo y su funcionamiento técnico ha generado una creciente frustración en sectores comunitarios que perciben que el Estado pacta para aplacar la protesta, pero no transforma sus prácticas.

En lugar de ser una herramienta para democratizar la inversión pública, el Fonbuenaventura ha sido, en ocasiones, administrado con las mismas lógicas verticales, opacas y clientelares que han caracterizado la relación del Estado central con Buenaventura. Esta situación pone en riesgo no solo la

legitimidad del Fondo, sino el tejido de confianza institucional construido durante el Paro Cívico.

El potencial aún no realizado

Pese a estas limitaciones, el Fonbuenaventura sigue representando una posibilidad inédita de reconfigurar el desarrollo territorial desde una lógica de justicia. Su potencial radica en tres elementos centrales: su origen comunitario, su mandato legal explícito y su posibilidad de articulación con procesos de planeación participativa.

Si se logra fortalecer su estructura institucional, garantizar una ejecución transparente, incorporar mecanismos de monitoreo ciudadano efectivos y conectar sus decisiones con los diagnósticos y propuestas comunitarias, el Fondo puede convertirse en un laboratorio de innovación democrática y de justicia territorial en Colombia.

Para ello, es indispensable superar la mirada tecnocrática que lo ha instrumentalizado hasta ahora y reconocerlo como un dispositivo

político con anclaje social. Las políticas públicas no son neutras: expresan relaciones de poder, marcos éticos y horizontes de sentido.

Si el Fonbuenaventura quiere ser más que una bolsa de recursos, debe encarnar una visión de desarrollo centrada en la dignidad humana, la autonomía colectiva y la equidad territorial.

Capítulo 7. Gobernanza, participación y tensiones institucionales

El análisis de la gobernanza del Fonbuenaventura permite comprender las lógicas profundas que han condicionado su funcionamiento y su potencial transformador. Este capítulo explora, con base en la evidencia disponible, tres dimensiones fundamentales: la arquitectura institucional, la participación comunitaria y las tensiones intergubernamentales de Fonbuenaventura.

Cada una de estas dimensiones refleja no solo diseños formales, sino también las relaciones de poder, los intereses en juego y las contradicciones que emergen cuando un instrumento de justicia territorial intenta operar dentro de estructuras institucionales históricamente centralistas y excluyentes.

La arquitectura institucional

La arquitectura institucional del Fondo, tal como fue concebida en la Ley 1872 de 2017, estableció una estructura operativa relativamente compleja. Se previó una Secretaría Técnica, encargada de la gestión administrativa, financiera y contractual del Fondo, así como de la articulación con otras entidades del nivel distrital y nacional.

También se contempló la creación de un Comité Técnico y de una Comisión de Seguimiento con participación de la sociedad civil, esta última como instancia clave de veeduría y monitoreo. Sin embargo, en la práctica, esta arquitectura ha mostrado debilidades estructurales tanto en su consolidación como en su operación cotidiana.

Entre los principales problemas identificados está la falta de continuidad en el equipo técnico, la ausencia de un sistema de información robusto, y las dificultades para ejecutar los recursos asignados. Según informes del DNP (2022), entre 2018 y 2021 se ejecutó menos del

40% de los recursos disponibles, lo cual evidencia una brecha significativa entre la disponibilidad financiera y la capacidad de gestión efectiva.

Esta situación se debe en parte a la rigidez normativa, a la fragmentación de competencias entre los niveles de gobierno, y a una limitada integración del Fondo con el sistema de planeación distrital.

Participación comunitaria

En cuanto a la participación comunitaria, el Fonbuenaventura se inscribe en una paradoja. Fue creado como resultado directo de una movilización social masiva que demandaba la superación del abandono estatal y la instauración de mecanismos de planificación participativa.

Sin embargo, una vez institucionalizado, el Fondo ha tendido a operar bajo lógicas tecnocráticas que han limitado el involucramiento real de las comunidades en la toma de decisiones. La Comisión de

Seguimiento, pese a su legitimidad social y su rol protagónico en la génesis del Fondo, ha enfrentado serias dificultades para incidir en la orientación estratégica de los recursos.

Estos obstáculos se manifiestan en la falta de acceso a información oportuna, en la desarticulación con las entidades ejecutoras, y en la escasa capacitación técnica de algunos de sus miembros.

Además, el carácter no vinculante de sus recomendaciones ha debilitado su función de control social. La consecuencia ha sido una creciente distancia entre las expectativas generadas por el Paro Cívico y la experiencia real de participación en la gestión del Fondo, lo cual ha erosionado la confianza de algunos sectores comunitarios en el proceso.

Tensiones intergubernamentales.

Desde su creación, el Fonbuenaventura ha sido objeto de disputas entre el gobierno nacional y la administración distrital, así como de rivalidades políticas locales. La ausencia de

un liderazgo claro, sumada a la interferencia de intereses partidistas, ha obstaculizado la definición de una agenda compartida de desarrollo.

En algunos momentos, estas tensiones se han expresado en bloqueos administrativos, en la paralización de proyectos y en una narrativa cruzada de acusaciones entre actores institucionales, lo que ha restado eficacia y legitimidad al Fondo.

Estos conflictos revelan una problemática más amplia: la fragilidad del modelo de descentralización colombiano, en el que la autonomía territorial es frecuentemente coartada por la dependencia de recursos, la falta de capacidades técnicas locales y la centralización de las decisiones estratégicas en Bogotá.

El caso de Buenaventura, con su peso estratégico y su historia de exclusión, pone en evidencia la necesidad de revisar no solo los instrumentos de inversión, sino también los arreglos de gobernanza que los sostienen.

En este contexto, el fortalecimiento de la gobernanza del Fonbuenaventura pasa por una reconfiguración institucional profunda. No se trata solamente de mejorar procedimientos administrativos, sino de redefinir las relaciones entre Estado y comunidad, entre niveles de gobierno y entre lo técnico y lo político.

La participación ciudadana debe dejar de ser un apéndice y convertirse en el eje de una planificación territorial basada en el reconocimiento de saberes locales, en la transparencia radical y en la co-decisión informada.

Desde la perspectiva del enfoque de capacidades, esto implica garantizar que las personas y comunidades no solo tengan voz, sino también influencia efectiva sobre las decisiones que afectan sus condiciones de vida. Significa también construir una institucionalidad que promueva funcionamientos valiosos como la agencia política, la participación deliberativa y el control colectivo sobre el destino de los recursos.

Solo así el Fonbuenaventura podrá dejar de ser una promesa incumplida para convertirse en un verdadero instrumento de justicia territorial.

Capítulo 8. Capacidad vs ejecución: balance por sectores clave

A siete años de la firma del Acuerdo de Inversiones Prioritarias y la creación del Fonbuenaventura, el análisis de su impacto real requiere hacer una pregunta esencial: ¿se han ampliado efectivamente las capacidades fundamentales para una vida digna en Buenaventura?

La importancia de esta pregunta, está en que pregunta, interpela la coherencia entre lo prometido, lo ejecutado y lo vivido; pues el desfase entre el lenguaje transformador que dio origen al Fondo y su impacto concreto en las condiciones de vida de la población, evidencia una contradicción profunda que merece examinarse.

En el ámbito de la educación, por ejemplo, las inversiones realizadas han sido escasas en relación con la magnitud del déficit estructural. Si bien se han registrado intervenciones

puntuales en infraestructura educativa, la cobertura sigue siendo desigual, la deserción escolar persiste en niveles elevados y las condiciones materiales en muchas instituciones educativas no garantizan un aprendizaje digno.

Aún más preocupante es la ausencia de una política educativa territorial que integre los saberes afrocolombianos, fortalezca la Universidad del Pacífico y promueva trayectorias formativas que respondan a las aspiraciones juveniles del litoral. La educación, entendida como capacidad de imaginar y construir futuros posibles, continúa siendo una promesa inconclusa.

En materia de salud, el panorama no es más alentador. El anhelo de contar con un hospital de tercer nivel permanece postergado, y los centros de salud existentes enfrentan precariedad en infraestructura, personal y dotación. La atención primaria, que debería ser la base de un sistema preventivo y comunitario, se encuentra debilitada, y el reconocimiento de las prácticas

de salud ancestral apenas ha sido enunciado en el papel.

Los recursos ejecutados por el Fonbuenaventura en este sector, han sido insuficientes y, en algunos casos, dispersos, lo que impide consolidar una red de atención efectiva, accesible y culturalmente pertinente. La salud, entendida como capacidad para vivir sin miedo ni dolor evitable, sigue siendo una deuda estructural.

La situación de la vivienda y el hábitat digno revela otro eje crítico. Buenaventura presenta un alto porcentaje de población asentada en barrios informales, muchos de ellos ubicados en zonas de alto riesgo.

A pesar de las demandas expresas del Paro Cívico en relación con la legalización de predios, el acceso a servicios básicos y la mejora de infraestructura comunitaria, los proyectos financiados por el Fondo en este sector han sido mínimos y desconectados de una visión integral del territorio.

No se ha logrado articular una política que vincule hábitat, saneamiento, movilidad y ordenamiento territorial con criterios de justicia ambiental y permanencia en los territorios ancestrales. La capacidad de habitar con dignidad sigue restringida por la lógica de proyectos aislados y la falta de articulación interinstitucional.

Respecto al empleo y la autonomía económica, la situación es aún más preocupante. La informalidad supera el 80 %, y las oportunidades laborales son escasas, precarias y, en muchos casos, vinculadas al sector portuario en condiciones desfavorables.

El Fonbuenaventura no ha impulsado una estrategia robusta de fortalecimiento de economías propias, ni ha articulado sus inversiones con procesos de formación técnica, fomento al emprendimiento local o acceso a crédito para iniciativas comunitarias. Las intervenciones han carecido de visión productiva territorial, lo que ha limitado severamente la capacidad de las personas para

construir proyectos de vida autónomos y sostenibles.

En el campo de la cultura y la identidad, aunque se han apoyado algunas iniciativas de carácter simbólico, como festivales o dotación de espacios, no existe una política cultural sólida financiada por el Fondo. La cultura, en tanto expresión de memoria, resistencia y comunidad, sigue siendo tratada como un componente ornamental y no como una dimensión central de la vida digna.

Las escuelas de música tradicional, los procesos de formación artística, los medios de comunicación comunitaria y los espacios de cuidado colectivo requieren no solo recursos, sino también reconocimiento institucional y continuidad. La capacidad cultural no puede desarrollarse en medio de la precariedad y la intermitencia.

Finalmente, en lo que respecta al ambiente, los avances han sido limitados, a pesar de que el pliego de exigencias del Paro otorgó centralidad a esta dimensión. El deterioro de manglares,

humedales y ecosistemas costeros continúa, al igual que la expansión de concesiones portuarias y megaproyectos extractivos sin consulta previa.

El Fonbuenaventura, lejos de convertirse en un instrumento de protección ambiental, ha carecido de una línea estratégica orientada a la sostenibilidad y la defensa del territorio como espacio vivo. La capacidad de vivir en un entorno saludable, de cuidar y defender la tierra y el agua, ha sido marginada de la agenda de inversión.

El contraste entre lo ejecutado y lo exigido revela, entonces, una brecha estructural. Aunque se han asignado recursos y algunos proyectos han sido ejecutados, el impacto en la expansión de libertades sustantivas es limitado.

En varios casos, la obra física no ha generado funcionamientos valiosos por sí misma: una escuela sin maestros, un centro de salud sin dotación, una calle pavimentada en un barrio sin legalización, son expresiones de una política desconectada de la vida real de las comunidades.

Este capítulo muestra que el Fonbuenaventura, tal como ha sido implementado hasta ahora, no ha logrado materializar una estrategia de transformación estructural.

Las capacidades fundamentales para una vida digna, salud, educación, vivienda, trabajo, cultura, participación, no se desarrollan de forma aislada ni por efecto automático de la inversión. Requieren planificación integrada, voluntad política y diálogo permanente con los sujetos del territorio. Mientras esta lógica no cambie, el Fondo seguirá oscilando entre la promesa y la frustración, entre el símbolo y la omisión.

Capítulo 9. Del fondo financiero al fondo de justicia territorial

Fonbuenaventura se concibió como una respuesta institucional a una demanda popular sin precedentes: traducir el paro cívico de 2017 en un compromiso estatal tangible con la justicia social. Sin embargo, los resultados observables hasta el momento revelan una desconexión preocupante entre el diseño legal del Fondo, su gobernanza operativa y la realidad territorial en la que intenta incidir.

¿Qué falló?

Uno de los primeros elementos es la rigidez normativa del marco legal de Fonbuenaventura. La Ley 1872 de 2017 definió un conjunto de líneas de inversión y criterios de elegibilidad que, si bien buscaban asegurar la transparencia y la focalización, han limitado la flexibilidad para responder a necesidades emergentes del territorio.

A esto se suma la dependencia de los recursos del Presupuesto General de la Nación, que ha estado sujeta a demoras en las asignaciones y a tensiones políticas que afectan la ejecución.

Por otro lado, como se vio en el capítulo anterior, la arquitectura institucional del Fondo ha sido frágil y poco articulada. La falta de un equipo técnico estable, la escasa integración con los planes de desarrollo distrital y la limitada articulación con otras fuentes de financiación han reducido el alcance del Fondo. Las tensiones entre el nivel nacional y local se han traducido en bloqueos administrativos, desconfianza mutua y parálisis en varios proyectos (Bonilla, 2021).

Buenaventura como caso emblemático de desigualdad planificada

La crisis estructural de Buenaventura no es producto del azar ni de la ineficiencia administrativa: es el resultado de una lógica histórica de desigualdad planificada. Como puerto estratégico para el comercio exterior colombiano, Buenaventura ha sido funcional

para el modelo económico nacional, pero marginado sistemáticamente de los beneficios del desarrollo.

Los indicadores sociales siguen mostrando brechas alarmantes: más del 40 % de la población vive en condiciones de pobreza multidimensional, el acceso a agua potable y servicios de salud es precario, y la violencia sigue afectando de manera cotidiana a niños, jóvenes y mujeres (DANE, 2021; Defensoría del Pueblo, 2023). Estas cifras no son solo el reflejo de un abandono estatal, sino de un modelo que prioriza la rentabilidad logística sobre el bienestar ciudadano.

El Fonbuenaventura, al operar con una lógica financiera y tecnocrática, ha reproducido en parte esta desigualdad estructural. Aunque se han financiado algunos proyectos de infraestructura y programas sociales, su impacto ha sido limitado por la desconexión con las comunidades, la fragmentación de esfuerzos y la falta de una visión integral de transformación territorial ().

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

Rediseñar el Fonbuenaventura implica más que ajustes técnicos o reformas administrativas: supone una relectura del territorio desde sus propias lógicas y potencialidades. En lugar de imponer soluciones externas, se trata de co-construir una estrategia de desarrollo centrada en las capacidades locales, entendidas como la posibilidad real de las personas y comunidades de vivir la vida que valoran.

Este rediseño debería partir del reconocimiento de las formas organizativas comunitarias existentes, del fortalecimiento de la participación vinculante y de la incorporación de los saberes ancestrales y afrocolombianos en la planificación. Además, es clave consolidar mecanismos de control social que no sean meramente consultivos, sino con poder decisorio sobre el uso de los recursos.

La gobernanza del Fondo debe transitar hacia una lógica de corresponsabilidad, donde Estado

y sociedad civil construyan agendas conjuntas. Esto requiere voluntad política, pero también capacidades institucionales y comunitarias que deben ser fortalecidas mediante procesos de formación, acompañamiento y transparencia.

El enfoque de capacidades como horizonte de política transformadora

Adoptar el enfoque de capacidades como horizonte no es un simple giro discursivo: implica replantear los objetivos, los indicadores y los mecanismos de evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el éxito del Fonbuenaventura no se mide por el porcentaje de ejecución presupuestal ni por el número de obras construidas, sino por el grado en que ha ampliado las libertades sustantivas de las personas y ha reducido las injusticias estructurales que afectan a la población.

Inspirados en los aportes de Sen (1999), Nussbaum (2011) y Robeyns (2017), el enfoque de capacidades permite articular justicia distributiva, reconocimiento cultural y agencia política.

En el caso de Buenaventura, esto se traduce en fortalecer el acceso a salud, educación y cultura; en garantizar seguridad ambiental y alimentaria; y en promover formas de organización comunitaria que aumenten el poder de decisión de los sectores históricamente marginados.

Solo si el Fonbuenaventura deja de concebirse como un instrumento financiero y se redefine como una estrategia de justicia territorial, podrá responder de manera efectiva a las demandas que le dieron origen. Esto exige un compromiso ético y político con la dignidad humana, la autonomía comunitaria y la construcción de un futuro equitativo desde y para el Pacífico colombiano.

Capítulo 10. Propuestas para el rediseño institucional del Fonbuenaventura

Después de revisar críticamente el funcionamiento del Fonbuenaventura a la luz del enfoque de capacidades, resulta evidente que su estructura actual no está a la altura de la promesa política que lo originó ni de las demandas sociales que lo fundamentan.

Las limitaciones de diseño, las tensiones en la gobernanza y la desconexión entre inversión y transformación real de las condiciones de vida imponen la necesidad de un rediseño institucional integral. No se trata de desechar el instrumento, sino de reconfigurarlo desde sus raíces para que pueda cumplir con su vocación de justicia territorial.

Las siguientes propuestas no parten de una visión técnica desde el centro, sino de una lectura situada que reconoce la densidad política, ética y comunitaria del proceso.

Arquitectura del fondo

En primer lugar, el rediseño debe comenzar por una redefinición clara de los objetivos del Fondo. Más allá de financiar obras o programas sectoriales, el Fonbuenaventura debe concebirse como un mecanismo para la expansión de capacidades reales, con énfasis en salud, educación, empleo digno, cultura y ambiente.

Esto implica incorporar el enfoque de capacidades como criterio transversal de planeación, seguimiento y evaluación, desplazando el foco de la ejecución presupuestal hacia el impacto en la vida cotidiana. Cada proyecto financiado debe responder a la pregunta fundamental: ¿qué libertad concreta amplía o garantiza esta intervención?

Una segunda línea de transformación está relacionada con la arquitectura institucional. La Secretaría Técnica del Fondo requiere una reestructuración profunda que le otorgue estabilidad, autonomía operativa y capacidad de liderazgo territorial.

Esto pasa por garantizar la contratación de un equipo técnico permanente, con competencias multidisciplinarias, y por establecer protocolos claros de articulación con el nivel distrital y nacional. Asimismo, es indispensable integrar al Fonbuenaventura dentro del sistema de planeación distrital, de modo que sus decisiones respondan a una visión compartida de desarrollo y no a lógicas fragmentadas o clientelares.

Participación vinculante

La participación ciudadana debe dejar de ser un principio enunciado y convertirse en una práctica vinculante. La Comisión de Seguimiento, que encarna la legitimidad social del Fondo, necesita un marco normativo que le garantice funciones deliberativas, presupuestales y de control efectivo.

Esto implica dotarla de capacidades reales de intervención en las decisiones estratégicas del Fondo, asegurar su financiación autónoma y establecer mecanismos de rendición de cuentas periódicos y públicos. Sin participación

vinculante no hay gobernanza democrática, y sin gobernanza democrática no hay justicia territorial.

Sistemas de información

Otro aspecto central del rediseño institucional es la creación de sistemas de información abiertos, accesibles y descentralizados. La falta de transparencia ha sido uno de los principales obstáculos para el control social y la evaluación ciudadana del Fondo.

Por ello, se propone desarrollar una plataforma digital de monitoreo comunitario, alimentada por datos oficiales y reportes sociales, que permita hacer seguimiento en tiempo real al uso de los recursos, el estado de los proyectos y el cumplimiento de metas. Esta herramienta no debe ser pensada como un repositorio técnico, sino como una estrategia pedagógica de democratización del conocimiento público.

Evaluación

En términos de evaluación, el rediseño debe incorporar indicadores cualitativos orientados a medir la expansión de libertades sustantivas, y no solo la cantidad de obras ejecutadas. Se trata de construir métricas que reflejen las transformaciones en la vida de las personas, como el acceso efectivo a servicios, la mejora en condiciones de habitabilidad, el fortalecimiento del tejido organizativo o la percepción de autonomía. Estos indicadores deben ser contruidos de manera participativa, con metodologías accesibles para las comunidades, y deben dialogar con las prácticas de evaluación institucional ya existentes.

El rediseño también exige repensar el modelo de financiación del Fondo. La dependencia exclusiva de recursos del Sistema General de Regalías y del Presupuesto General de la Nación ha demostrado ser insuficiente, inestable y vulnerable a la coyuntura política. Es necesario establecer un esquema de financiación sostenible que articule fuentes públicas,

cooperación internacional y contribuciones del sector portuario bajo principios de corresponsabilidad.

La justicia fiscal debe ser parte del horizonte de transformación, en la medida en que el territorio genera riqueza nacional, pero recibe una porción mínima de esa renta. Avanzar hacia un modelo de redistribución equitativa de los beneficios del puerto no es solo una decisión económica, sino una afirmación ética de justicia territorial.

Por último, el rediseño del Fonbuenaventura debe estar acompañado de un proceso político y pedagógico de reapropiación del Fondo por parte de las comunidades. Esto implica activar procesos de formación ciudadana en planeación territorial, fortalecer las capacidades de interlocución de las organizaciones sociales, e institucionalizar espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad. Sin una base social empoderada, toda reforma institucional corre el riesgo de quedarse en el papel o ser capturada por las lógicas tradicionales del poder.

Estas propuestas no constituyen una fórmula cerrada, sino un punto de partida para una conversación profunda sobre cómo construir un instrumento de inversión pública que esté al servicio de la vida digna, la autodeterminación y el desarrollo con sentido territorial. El rediseño del Fonbuenaventura es, en el fondo, una oportunidad histórica para demostrar que otra forma de hacer política pública es posible: una forma que escuche, respete y construya con quienes habitan, cuidan y sueñan el territorio.

Capítulo 11. Buenas prácticas y lecciones comparadas

El caso de Buenaventura y el Fonbuenaventura no ocurre en el vacío. Si bien su historia está marcada por particularidades territoriales, étnicas y políticas, también forma parte de una constelación de experiencias en América Latina y el Sur Global donde comunidades históricamente excluidas han exigido, conquistado y reformulado mecanismos institucionales para la justicia territorial.

Observar otras experiencias, dentro y fuera del país, permite identificar buenas prácticas, errores recurrentes y horizontes posibles para el rediseño del Fondo, enriqueciendo así la reflexión crítica con referentes concretos.

En el contexto colombiano, existen antecedentes que permiten establecer ciertas comparaciones útiles. Uno de ellos es el Fondo Paz, creado en los años noventa como mecanismo para la inversión en zonas de conflicto armado.

Aunque sus resultados fueron mixtos, su diseño inicial contemplaba criterios de focalización territorial, cofinanciación con entidades locales y mecanismos de participación comunitaria.

Sin embargo, con el tiempo, el Fondo Paz perdió capacidad operativa y fue absorbido por la lógica burocrática central, repitiendo muchos de los problemas que enfrenta hoy el Fonbuenaventura. La lección más clara es que, sin autonomía institucional real y sin gobernanza compartida, los fondos especiales tienden a diluir su sentido transformador.

Otro ejemplo nacional lo ofrece el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), formulado tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016. Este programa busca canalizar inversiones en municipios priorizados por su afectación al conflicto armado, articulando planeación participativa y financiación plurianual.

En territorios como el Catatumbo, el sur del Tolima o el litoral del Pacífico nariñense, los

PDET han servido como plataformas para el diálogo entre comunidades y Estado, aunque su implementación enfrenta tensiones políticas, demoras estructurales y una marcada asimetría de poder.

No obstante, la existencia de planes contruidos desde abajo y de mecanismos formales para su seguimiento constituye un avance que podría adaptarse a las condiciones de Buenaventura. La posibilidad de construir un “PDET urbano étnico” podría ser explorada como una alternativa o complemento al Fonbuenaventura.

A nivel internacional, el caso de los Consejos Municipales de Participación Popular en Brasil, especialmente durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, ofrece un referente importante.

En ciudades como Porto Alegre o Belo Horizonte, la experiencia del presupuesto participativo permitió que sectores populares decidieran directamente sobre una parte del presupuesto municipal. Esta práctica, aunque

limitada en su escala, tuvo efectos significativos en la legitimidad democrática, el control ciudadano y la priorización de obras en zonas históricamente olvidadas.

La clave estuvo en la institucionalización de la participación como parte del proceso de planificación, y no como un ejercicio ocasional o decorativo. En contraste con la experiencia colombiana, donde la participación suele ser consultiva, en Brasil llegó a ser deliberativa y vinculante.

En Sudáfrica, tras el fin del apartheid, se diseñaron modelos de inversión social para comunidades negras marginadas, combinando reparación simbólica con redistribución efectiva de recursos. Uno de los elementos centrales fue la creación de “Community Development Trusts”, fondos comunitarios administrados por las propias comunidades, con supervisión estatal y auditoría independiente.

Aunque no estaban exentos de tensiones internas, estos mecanismos reconocieron la necesidad de devolver poder económico y

político a los territorios desde una perspectiva de justicia histórica. La posibilidad de avanzar hacia una figura similar en Colombia, donde comunidades puedan administrar directamente parte de los recursos de inversión, con apoyo técnico y vigilancia ciudadana, merece ser debatida como un paso hacia la autonomía territorial real.

Otro ejemplo pertinente es el de India rural, donde el programa de empleo garantizado (MGNREGA) otorga a cada aldea una asignación presupuestal anual para contratar mano de obra local en obras comunitarias. Si bien no se trata de un fondo de desarrollo como tal, su lógica de descentralización financiera y democratización del trabajo ha tenido impactos significativos en la reducción de pobreza extrema.

La participación de los consejos de aldea (gram sabhas) en la definición de prioridades permite una planificación desde abajo, basada en la necesidad concreta y no en la lógica del contratismo externo. Este enfoque podría inspirar iniciativas de fomento económico

comunitario en Buenaventura, donde la informalidad laboral es estructural y la exclusión financiera limita las oportunidades.

Las lecciones comparadas permiten concluir que no existe un modelo único de fondo territorial exitoso. Lo que sí existe es un conjunto de principios recurrentes en las experiencias más prometedoras: participación vinculante, autonomía institucional, transparencia activa, planificación situada, financiamiento sostenible y evaluación orientada al impacto humano. Estas condiciones no garantizan el éxito automático, pero sí constituyen el terreno mínimo sobre el cual puede crecer una política pública transformadora.

El rediseño del Fonbuenaventura no requiere copiar modelos, sino dialogar con ellos. Aprender de otras geografías implica reconocer que la justicia territorial es una construcción política en disputa, que debe nutrirse del intercambio con otras luchas, de otros modos de planear, de otras formas de vivir. Mirar hacia

otros casos no es un ejercicio de emulación tecnocrática, sino un gesto de humildad epistémica y de apuesta por la reinención de lo público desde los márgenes.

Conclusión General

La historia del Fonbuenaventura condensa muchas de las tensiones que atraviesan el proyecto político colombiano: centralismo fiscal frente a autonomía territorial, promesas estatales frente a expectativas sociales, desarrollo económico frente a justicia social.

En sus inicios, este fondo fue presentado como una respuesta histórica a una deuda acumulada durante décadas con el pueblo de Buenaventura. Sin embargo, su implementación ha puesto en evidencia los límites de un modelo de política pública que, pese a su retórica participativa y transformadora, ha reproducido en muchos casos las prácticas burocráticas, fragmentadas y desarticuladas que dieron origen al problema que buscaba resolver.

A lo largo de este libro se ha demostrado que el Fonbuenaventura, aunque concebido como un mecanismo de reparación estructural y de redistribución territorial, no ha logrado consolidarse como un instrumento de justicia

efectiva. La distancia entre su promesa fundacional y sus impactos concretos no puede explicarse únicamente por fallas administrativas o demoras técnicas.

Detrás de los cuellos de botella, los conflictos entre niveles de gobierno o la baja ejecución presupuestal, persiste un modelo de Estado que desconfía de los territorios, que concentra decisiones y que delega sin ceder poder. Esa es la tensión estructural que ha atravesado toda la experiencia del Fondo.

No obstante, esta conclusión no pretende ser un cierre pesimista ni una renuncia al horizonte de transformación. Por el contrario, el análisis aquí presentado busca poner en el centro del debate una posibilidad radical: la de construir políticas públicas desde abajo, con y para los sujetos del territorio.

Esa posibilidad no es abstracta ni utópica. Está inscrita en la experiencia del Paro Cívico, en la capacidad organizativa del Comité, en las propuestas del pliego de los ocho puntos, en los cabildos, las escuelas populares, las radios

comunitarias, los procesos de mujeres, de jóvenes, de sabedores ancestrales. Está, también, en la dignidad de resistir cotidianamente en medio de la precariedad.

La experiencia del Fonbuenaventura, con todas sus contradicciones, es un laboratorio de aprendizaje político. Enseña que sin autonomía institucional no hay transformación duradera. Que sin participación vinculante no hay democracia sustantiva. Que sin planificación situada no hay desarrollo con sentido. Y que sin una ética de la escucha y del reconocimiento, toda intervención pública corre el riesgo de ser un simulacro, una promesa aplazada, un dispositivo de administración del malestar.

Pero también enseña que desde los márgenes se producen saberes, diagnósticos, propuestas y horizontes. Que la comunidad organizada no solo denuncia, sino que construye. Que la dignidad, cuando se articula políticamente, tiene la potencia de desestabilizar el orden naturalizado de la exclusión. Que el Pacífico

colombiano no es una periferia silenciosa, sino un centro vibrante de producción de futuro.

Reimaginar el Fonbuenaventura es, por tanto, una tarea colectiva que implica cuestionar las formas tradicionales de concebir el desarrollo, la participación y la institucionalidad. Implica comprender que el Fondo no debe ser solo una bolsa de recursos, sino una plataforma para redistribuir poder, fortalecer capacidades y expandir libertades. Que el éxito no se mide únicamente en obras físicas, sino en vidas transformadas, en sueños posibles, en dignidades restauradas.

En tiempos de desconfianza institucional y de incertidumbre global, el caso de Buenaventura nos recuerda algo fundamental: que la política, cuando nace de la comunidad, puede ser una herramienta de emancipación. Que las políticas públicas pueden, y deben ser, espacios de reparación, de encuentro y de justicia. Además, que toda política que pretenda transformar debe comenzar por respetar, escuchar y aprender del territorio.

Entre el desencanto y la esperanza, el Fonbuenaventura permanece como una frontera abierta. De su rediseño dependerá que siga siendo una promesa incumplida o que se convierta, finalmente, en un instrumento de justicia construida desde el margen.

Epílogo

Al concluir estas páginas, queda claro que Fonbuenaventura no es solo un fondo financiero. Es un espejo en el que se reflejan las fracturas y posibilidades del país. Es el resultado de una movilización social histórica que desafió el olvido institucional y que exigió con fuerza la materialización de derechos. Pero también es un caso que expone las dificultades estructurales para implementar políticas públicas en territorios históricamente marginados, donde el centralismo, la desconfianza y las burocracias ineficaces persisten.

Este ensayo ha intentado, desde el enfoque de capacidades, ofrecer una mirada alternativa a la evaluación convencional de políticas públicas. Más allá de cifras y cronogramas, ha querido centrar la atención en las personas, en sus libertades reales, en sus oportunidades concretas de vivir una vida que valoren. Ha querido, también, dar cuenta de las lecciones que deja el proceso, de los avances, las deudas, las tensiones y, sobre todo, de las capacidades

que el propio territorio ha construido desde su potencia organizativa.

Fonbuenaventura no es un capítulo cerrado. Es una historia en curso, una alerta ética y una promesa aún por cumplir. Por eso, este libro no concluye con certezas absolutas, sino con un llamado a la vigilancia ciudadana, a la investigación comprometida y a la acción colectiva. Que sus páginas sirvan para acompañar, inspirar y sostener la larga tarea de hacer del Pacífico colombiano un territorio donde la justicia deje de ser consigna y se vuelva horizonte.

Bibliografía

Bonilla, M. (2021). Participación y control social en contextos de desigualdad: El caso del Fonbuenaventura. *Revista Colombiana de Administración Pública*, 42(1), 89–112.

Cinep – Programa por la Paz. (2021). *Balance de la protesta social en Colombia (2010–2020)*. <https://www.cinep.org.co>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). *Situación de derechos humanos de los pueblos afrodescendientes en las Américas*. <https://www.oas.org>

Comité del Paro Cívico de Buenaventura. (2017). *Pliego de exigencias: Por el derecho a vivir con dignidad en el territorio*.

Congreso de Colombia. (2017). *Ley 1872 de 2017: Por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura*. *Diario Oficial*, No. 50.291.

Congreso de Colombia. (2017). *Ley 1872 de 2017: Por la cual se crea el Fondo para el*

Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura. Diario Oficial No. 50.309, 2 de noviembre de 2017.

DANE. (2021). *Índice de pobreza multidimensional* 2020.

<https://www.dane.gov.co>

DANE. (2023a). *Boletín técnico – Pobreza monetaria y multidimensional* 2022.

<https://www.dane.gov.co>

DANE. (2023b). *Boletín técnico: Condiciones de vida en municipios portuarios* 2022.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Informe de seguimiento a la Ley 1872 y ejecución del Fonbuenaventura*. Bogotá: DNP.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe sobre el Paro Cívico de Buenaventura*.

<https://www.defensoria.gov.co>

Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre derechos humanos en el Pacífico colombiano*.

<https://www.defensoria.gov.co>

Fundación Paz & Reconciliación. (2022). *Evaluación de la implementación del Acuerdo de Inversiones Prioritarias en Buenaventura*. <https://www.pares.com.co>

Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the Left*. Penn State Press.

González, A., & Cepeda, M. (2021). *El extractivismo logístico en Colombia: Megaproyectos y exclusión territorial*. Universidad Nacional de Colombia.

Heller, P. (2001). Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29(1), 131–163.

López, S. (2023). Gobernanza y participación en escenarios de conflicto institucional: Aprendizajes desde Buenaventura. *Documentos de Trabajo Fescol*, No. 15.

Mukherjee, A. (2013). *Social protection in India: A case for universalisation*. UNDP India.

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

Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.

Ochoa, J. (2022). Territorios en disputa: Conflicto ambiental y poder portuario en Buenaventura. *Revista Ambiente y Sociedad*, 25(1), 45–72.

Paredes, E. E., & Paredes, F. J. (2021). *Evaluación del Acuerdo de Inversiones Prioritarias y el Fondo de Desarrollo Integral desde el Enfoque de Capacidades*. Universidad Santiago de Cali.

Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers.

Rodríguez, J., & Hernández, C. (2021). Centralismo fiscal y exclusión territorial: El caso de Buenaventura. *Revista de Economía Regional*, 45(2), 112–135.

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

Anexo

Anexo 1: Pliego del Paro Cívico 2017

El Paro Cívico por la Dignidad y la Vida de Buenaventura, iniciado el 16 de mayo de 2017, se constituyó en una movilización histórica con amplio respaldo social, étnico y religioso. El Comité del Paro Cívico presentó un pliego de exigencias al Gobierno nacional con más de 180 peticiones agrupadas en 9 ejes estratégicos. A continuación, se sintetizan los puntos más relevantes:

Derecho a la salud con dignidad: construcción de un hospital de segundo nivel, dotación de ambulancias y personal médico, garantías de atención a comunidades rurales y afros.

Educación pertinente y de calidad: ampliación de cobertura educativa, fortalecimiento de la Universidad del Pacífico, acceso a tecnología y conectividad.

Acceso al agua potable: solución estructural al problema histórico del desabastecimiento de

agua, con inversiones en infraestructura de acueducto urbano y rural.

Infraestructura para el desarrollo local: vías internas, puentes, escuelas, electrificación rural, centros comunitarios y mejoramiento de vivienda.

Trabajo digno y empleo para la juventud: fomento a la economía popular, programas de empleo juvenil, apoyo a pescadores y trabajadores portuarios.

Seguridad y protección a la vida: desmilitarización de la protesta social, protección a líderes comunitarios y garantías de no repetición.

Fortalecimiento institucional: presencia real del Estado con enfoque diferencial, rendición de cuentas y participación comunitaria.

Cultura, deporte y recreación: inversión en casas de cultura, bibliotecas, grupos artísticos, ligas deportivas y espacios de memoria.

Creación de un fondo especial: que garantice la financiación estructural de estas exigencias, dando origen al actual Fonbuenaventura.

Este pliego constituye hoy un referente para otras luchas sociales en Colombia. Su exigencia central fue clara: **"Queremos vivir con dignidad en el territorio"**.

Anexo 2. Cronograma de implementación del Fonbuenaventura (2017–2025)

Año	Hito
2017	Firma del acuerdo y sanción de la Ley 1872 de 2017 que crea el Fondo.
2018	Conformación del Comité de Seguimiento. Reglamentación inicial del Fondo.
2019	Primera asignación presupuestal parcial. Diagnóstico técnico inicial.
2020	Contratación de estudios de inversión y estructuración de proyectos.
2021	Obstáculos administrativos y pandemia. Bajo nivel de ejecución.
2022	Implementación de proyectos piloto en salud y educación.
2023	Denuncias de lentitud e irregularidades. Informe de la Contraloría.
2024	Reactivación de obras pendientes. Revisión de gobernanza del Fondo.
2025	Evaluación participativa desde el enfoque de capacidades.

Este cronograma refleja los avances desiguales, las tensiones institucionales y las oportunidades para reorientar el Fonbuenaventura como verdadero instrumento de justicia territorial.

Anexo 3. Capacidades logradas vs. capacidades pendientes

Esta tabla sintetiza la percepción comunitaria sobre los avances del Fondo. La diferencia entre lo prometido y lo ejecutado debe ser el punto de partida para un rediseño participativo y transparente del modelo de inversión pública.

Dimensión	Capacidades logradas	Capacidades pendientes
Salud	Dotación parcial de centros de salud en zonas rurales.	Hospital de segundo nivel aún sin concluir.
Educación	Apoyo a sedes de la Universidad del Pacífico.	Infraestructura básica deficiente en escuelas urbanas y rurales.
Empleo	Formación técnica para jóvenes en alianza con el SENA.	Falta de empleos estables y apoyo a la economía popular.
Cultura	Inversión en casas culturales y grupos artísticos.	Aún limitada oferta para zonas periféricas.

Agua potable	Mejora en barrios céntricos.	Persisten fallas estructurales en comunas marginales.
Participación	Instalación de la Comisión de Seguimiento.	Baja incidencia efectiva en decisiones presupuestales.

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.

