

Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia*

Edgar Varela Barrios**
Ángela María Martínez Sander***
Wilson Delgado Moreno****

Resumen

El artículo analiza las relaciones que desde la perspectiva de la gobernanza y la gobernabilidad, se han configurado entre el gobierno central, el gobierno departamental y la Alcaldía Distrital de Buenaventura, para la ejecución de las políticas públicas de promoción del desarrollo regional, la equidad y la inclusión social. El artículo sostiene que los principales retos en materia de política pública por parte de este entramado de actores son los de integrar a los cursos de acción que promueven la competitividad económica, portuaria y logística, acciones y lineamientos de política que atiendan demandas en pro de la equidad, la inclusión social y que enfrenten la creciente marginalidad social que afronta Buenaventura y su entorno. Esto implica además desafíos en relación con la gobernanza del territorio en materia de la seguridad pública y ciudadana, y modificaciones que direccionen la modernización y el fortalecimiento de la gestión del aparato público distrital. La metodología empleada es mixta: se utilizan métodos cualitativos y cuantitativos. Se revisaron fuentes primarias y secundarias, se realizaron mesas de trabajo y entrevistas semi-estructuradas con diferentes actores del territorio.

[205]

* El artículo se deriva del proyecto de investigación 8083, *La política pública de privatizaciones portuarias en Colombia. El modelo de concesiones y su impacto sobre el comercio internacional: los casos de las sociedades portuarias regionales de Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla (1993-2009)*, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle —Convocatoria Interna 2-2009— y ejecutado de manera conjunta entre los grupos de investigación Gestión y Políticas Públicas y Negocios Internacionales y Comercio Exterior, adscritos a la Facultad de Ciencias de la Administración; también toma elementos de la asistencia científico-técnica que el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC) de la misma universidad viene adelantando a través de la Oficina Asesora de Planeación Distrital de Buenaventura para la implementación de la Ley 1617 de 2013.

** Doctor en Administración, opción Management, 2007, HEC-Universidad de Montreal, Canadá. Profesor Titular y Director del IPIGC, Universidad del Valle. Correo electrónico: edgar.varelabarrios@institutoprospectiva.org

*** Magíster en Ciencias de la Organización, 2013, Universidad del Valle. Investigadora del grupo Gestión y Políticas Públicas y del IPIGC, Universidad del Valle. Correo electrónico: angela.martinez@correounivalle.edu.co

**** Administrador de Empresas, Universidad del Valle. Investigador del grupo Gestión y Políticas Públicas y del IPIGC, Universidad del Valle. Correo electrónico: delgado411@gmail.com

Palabras claves

Políticas Públicas; Gobernanza; Redes de Política; Enclave Portuario y Logístico; Buenaventura, Colombia.

Fecha de recepción: agosto de 2013 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2013

Cómo citar este artículo

Varela Barrios, Edgar; Martínez Sander, Ángela María y Delgado Moreno, Wilson. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Estudios Políticos*, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 205-227)

Governance and Policy Networks in The Port District, Industrial and Biodiverse of Buenaventura, Colombia

Abstract

The article analyzes the relationships from the perspective of governance and governability that have formed between the central and departmental governments and the District Municipality of Buenaventura, for the implementation of public policies to promote regional development, equity and social inclusion. This article argues that the main challenges in public policy from this network of actors are to integrate into courses of action that promote logistics and port economic competitiveness, actions and policy guidelines that respond to demands for equity, social inclusion and responses to increasing social marginality in Buenaventura and its surrounding areas. This also implies challenges regarding territorial governance in terms of public safety and citizen safety, and modifications that promote the modernization and reinforcement of the management of the district government apparatus. The methodology is mixed: qualitative and quantitative methods are used. Primary and secondary sources were reviewed, workshops were organized and semi-structured interviews were conducted with different actors from the territory.

Keywords

Public Policy; Governance; Policy Networks; Port and Logistics Enclave; Buenaventura, Colombia.

[206]

Introducción

En 2007, el gobierno colombiano expidió el Acto Legislativo 02 de 2007¹ que declara a Buenaventura como distrito. Con la Ley 1617 de 2013² se profundiza esta figura que le ofrece a los distritos diversas facultades, instrumentos y recursos para cumplir con sus funciones y promover el desarrollo integral del territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan (Art. 1). El artículo analiza las relaciones que desde la perspectiva de la gobernanza y la gobernabilidad, se han configurado entre el gobierno central, el gobierno del Valle del Cauca y la Alcaldía Distrital de Buenaventura, para la ejecución de las políticas públicas de promoción del desarrollo regional, la equidad y la inclusión social. Se trata de indagar *¿de qué manera la emergencia de la figura del distrito especial modifica este entramado de relaciones entre diferentes agentes gubernamentales para la ejecución de las políticas?*

Esto teniendo en cuenta que uno de los factores determinantes para el desarrollo regional del Valle del Cauca desde finales del siglo XVIII, así como de otros departamentos del interior del país como Cundinamarca, Antioquia y Risaralda, ha sido la cercanía y conexión con el puerto de Buenaventura, que con la llegada del ferrocarril transformó la vida municipal de Yumbo y Cali, y completó una red comercial que permitió la inserción de Colombia en los mercados mundiales.

La apertura del Canal de Panamá en 1914, la construcción de la carretera al mar por la vía de Anchicayá en la década de 1940, la hegemonía de los capitales cafetero y azucarero en el suroccidente y el cambio demográfico del país que se inclinó hacia el Occidente y que tuvo consecuencias en la consolidación del núcleo del mercado nacional en el llamado “triángulo de oro” —Bogotá, D. C., Medellín y Cali—, hicieron que Buenaventura se convirtiera en el primer puerto del país (Varela, Rodríguez y Delgado, 2010, citando a Londoño 1997 y Almarío, 2007).

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 2 (6, julio, 2007). Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007, No. 46.681.

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1617. (5, febrero, 2013). Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2013. No. 48.695.

Desde hace aproximadamente 25 años comenzó un proceso de expansión de la red industrial del área metropolitana en torno al Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón, antes denominada *Palmaseca*, en donde se asentaron *zonas francas permanentes* y áreas de industrialización con régimen especial en términos impositivos. Otro eje de conurbación industrial se inició hace 15 años, después de la avalancha que asoló una región caucana, para dar lugar a una *Zona Económica Especial Exportadora* denominada *Zona Páez* con municipios del valle geográfico del río Cauca, cercanos a la zona sur de la ciudad y cuyo epicentro es la localidad de Santander de Quilichao, integrada por 12 pequeñas municipalidades que —aunque pertenecen al Departamento del Cauca— giran en torno al vértice del área metropolitana de Cali, para las que el puerto de Buenaventura continúa siendo un elemento dinamizador de sus economías (Varela et al, 2010).

[208]

Este conjunto de condiciones confluyeron positivamente para dinamizar el desarrollo económico del valle geográfico del río Cauca, de Antioquia y Cundinamarca, consolidar a Cali como eje de todas estas dinámicas económicas y al puerto de Buenaventura como la principal salida de los productos de exportación —café y azúcar—, y como sitio de almacenamiento de las mercancías provenientes del mercado internacional.

Pese a esta centralidad e importancia geográfica del puerto que recientemente se ha acentuado por las cuantiosas inversiones para su modernización y expansión,³ Buenaventura, por diversos factores relacionados con el diseño institucional centralista colombiano, la cultura empresarial y la gobernabilidad política local, no ha logrado consolidarse como una ciudad con las condiciones básicas de habitabilidad, servicios públicos domiciliarios y sociales, seguridad, infraestructura y equipamiento urbano, con desarrollo y capacidad institucional. Esto sumado a que históricamente la actividad portuaria —y más recientemente logística— han operado como enclaves económicos a espaldas del desarrollo territorial y social de la población.⁴

³ Planes de expansión portuaria bianuales desde 1993; inversiones por parte de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura en expansión y modernización tecnológica; construcción del Terminal de Contenedores (TCBUEN); la ampliación de la doble calzada Buga-Loboguerrero-Buenaventura; entre otros que se encuentran en curso como la construcción del Puerto Aguadulce en Bahía Málaga, la modernización del Ferrocarril del Pacífico y el aeropuerto Gerardo Tobar López; así como la capital de la Alianza del Pacífico suscrita en 2011.

⁴ Valga aclarar que cuando el puerto era administrado y operado por Colpuertos, la mano de obra era suministrada en su mayoría por la población de Buenaventura, lo que generaba dinámicas de redistribución del ingreso vía salarios en la economía local. Con la concesión del puerto —Ley 1ª de

Es así como Buenaventura —y en general el entorno del Pacífico colombiano— atraviesan desde hace más de dos décadas una aguda crisis humanitaria. La recomposición de los circuitos de comercialización y tráfico de drogas ilícitas han privilegiado como lugares de salida los esteros y las vastas y densas zonas selváticas del Litoral Pacífico. Esto ha implicado la emergencia y recomposición de numerosos grupos armados que se benefician de dicho tráfico ilícito como elemento de acumulación de capital y de factores que les permiten también su posicionamiento geomilitar y geopolítico en la región. Empero, se trata de una abigarrada y disímil conjunción de fuerzas ilegales, provenientes de diversos frentes y cuadrillas de la insurgencia de las FARC, y en menor medida del ELN; así como también de la trasmutación de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia en numerosas bandas criminales (Bacrim), que han tomado control de áreas extensas de la territorialidad del Pacífico colombiano.

En los últimos 10 años, esta presencia ha transitado desde las zonas selváticas y las poblaciones rurales, y ha sojuzgado el casco urbano del Distrito de Buenaventura. En efecto, el aumento exponencial de la criminalidad en el distrito entre 2005 y 2009 (véase gráfico 3), se relaciona con la urbanización de la violencia criminal e ilegal articulada al negocio del narcotráfico y el tráfico de armas, ya que estas organizaciones criminales han tomado el control de numerosas áreas a través del hostigamiento y desplazamiento forzado de comunidades territoriales, generando la expansión del fenómeno de la extorsión, aun en las esferas más pobres de la sociedad, incluyendo pequeños transportadores, comercio al detal, educadores, entre otros, llegando incluso al cobro del derecho al tránsito entre una comunidad barrial y otra. Dichas bandas se valen de la tendencia altísima al desempleo —especialmente juvenil— para reclutar miembros, afectando severamente la gobernabilidad social, política e institucional de Buenaventura y redibujando negativamente el entorno de toda la zona del Litoral Pacífico colombiano.

[209]

La escasa gobernabilidad también se expresa en términos de los problemas que la corrupción político administrativa y la inestabilidad política han generado sobre el distrito. Algunos de sus alcaldes han sido sometidos a procesos disciplinarios y destituidos de sus cargos, e incluso capturados por delitos contra el patrimonio público. La Corporación Misión de Observación Electoral (MOE), en varias de las recientes elecciones realizadas

1991— y la modernización tecnológica, la lógica de enclave se agudiza en la medida en que desplaza fuerza de trabajo no calificada y se externaliza la operación (Varela, 2008; Jiménez y Delgado, 2008; Delgado y Martínez, 2011).

en Buenaventura, y en general en el Valle del Cauca, ha advertido acerca de indicios sobre fraudes, irregularidades y la poca transparencia que se maneja en el proceso electoral del ciclo nacional para congresistas, como en las de carácter local, para alcaldes, gobernadores, concejales y diputados (Varela *et al*, 2013).

1. Metodología

La metodología empleada es mixta (Eisenhardt, 1989, p. 358) y se fundamenta en la utilización de fuentes cualitativas y cuantitativas de información; todo ello en el marco de un proceso de investigación previo adelantado durante los últimos seis años, el cual ha permitido identificar y comprender problemáticas relacionadas con el ordenamiento del territorio, las deficiencias político-institucionales, económico-sociales y el desempeño organizacional para el desarrollo de la actividad portuaria en el Distrito de Buenaventura, así como pensar en posibles soluciones a las mismas que trasciendan los análisis meramente cuantitativos relacionados con el comercio exterior y los indicadores sociales de empleo, educación, salud, servicios públicos y criminalidad (Varela, 2008; Delgado y Martínez, 2010, 2011, 2012).

[210]

Se llevó a cabo la revisión de fuentes primarias y secundarias, como informes de gestión de la Alcaldía Distrital, estudios y documentos de la Cámara de Comercio de Buenaventura (CCBUN), de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, entre otros, así como libros y artículos de revista pertinentes para la elaboración del marco referencial. Igualmente, en el marco del proyecto y la asistencia técnica de los que resulta este artículo, se realizaron mesas de trabajo con diferentes actores del territorio de Buenaventura tales como organizaciones gremiales y sociales, funcionarios de la administración pública, al igual que entrevistas semi-estructuradas a actores representativos relacionados con el tema logístico portuario y el desarrollo regional.

2. Fundamento teórico. Los nuevos roles de los gobiernos locales en el contexto de la gobernanza global

Las competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de las restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre diferentes mercados, actores —públicos y privados,

incluida la sociedad civil—, instituciones y territorios. Los gobiernos locales, a diferencia del modelo burocrático clásico, dejaron de ser los operadores directos del grueso de las políticas públicas en los campos de su competencia y han transitado hacia nuevos desafíos en materia de coordinación. Esto no implica la desaparición absoluta de sus funciones operativas y de implementación (Varela, 2013).

Esta reconfiguración de la red institucional y del rol del Estado en sociedades que se encuentran en proceso de consolidación de la democracia, como las de América Latina, es lo que se conoce en la literatura política contemporánea bajo el concepto de gobernanza —*governance*—, que hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios —gobernabilidad—, direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales, haciendo un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo.

En este escenario, la primera competencia sobresaliente de los gobiernos locales es la de coordinación de políticas públicas —redes de políticas— con dinámicas de *governance*, al igual que surgen otros roles relacionados con la competitividad, el mercadeo urbano, las asociaciones público-privado, los negocios inmobiliarios, el capitalismo por proyectos —en los que el gobierno local opera como inversor y socio—, el desarrollo y la planificación de los territorios, y la gestión del conocimiento. En la actualidad, las regiones y distritos son fuerzas centrípetas que tienen una enorme capacidad para atraer capitales y recursos, razón por la cual se potencian de manera asimétrica frente a las regiones rurales, periféricas y excéntricas en términos fiscales; igualmente las grandes urbes son importantes fuerzas propulsoras del desarrollo económico (Sassen, 2007, citado por Varela, 2013). Desde esta perspectiva, los *nuevos roles que deben asumir los gobiernos locales en este contexto* son los siguientes:

a. *Relación entre poblaciones, territorios y economía.* Este tema ha sido enriquecido por la perspectiva foucaultiana (Foucault, 2004, citado por Varela, 2013) que definió el liberalismo político en términos de la gobernabilidad de poblaciones en marcos territoriales construidos con una institucionalidad pública liberal, la cual involucraba como patrón central, las economías de mercado y el liberalismo económico, incluyendo la propia autonomía decisional de los sujetos. Esta gubernamentalidad se construía

en términos de la policía o regulación que de los patrones sociales de convivencia territorial hace la administración pública.

b. *Logística e infraestructura urbana*. Este ámbito de acción se constituye en uno de los principales de la acción gubernamental y territorial. Los temas de infraestructura y conectividad constituyen prácticamente en todos los países una competencia y responsabilidad de los gobiernos locales que, aunque se basan en reglamentaciones producidas desde la esfera central, son el ámbito preferente y el espacio dominante de la legitimidad de las alcaldías, las administraciones públicas y los asentamientos urbanos.

c. *La responsabilización política por parte de los gobiernos locales*. Su papel en los mercados urbanísticos resulta decisivo, así como la oferta mercantil del hábitat, las infraestructuras y la construcción de vastas relaciones con el sector de servicios dentro de las economías urbanas. En el periodo del globalismo neoliberal, estas actividades se han mercantilizado, desapareciendo muchos operadores públicos creados desde y por los gobiernos locales para atender este tipo de demandas, de tal manera que la gobernanza de las regiones metropolitanas definen el papel de los gobiernos locales en términos de la coordinación de políticas.

[212]

d. *La coordinación de políticas y la articulación de múltiples actores*. Para la planificación del desarrollo regional y territorial, con miras a asegurar patrones y direccionamientos de larga duración en función de las demandas de competitividad y equidad, en el contexto de los mercados transnacionales (Varela, 2013).

e. *La garantía de los derechos humanos y el acceso a oportunidades con capacidades*. Este tema ha venido siendo enriquecido por Amartya Sen (2000, citado por Delgado y Jiménez, 2013) que toma distancia de la noción de desarrollo fundamentada en el utilitarismo, que asume el crecimiento del producto interno bruto —PIB— y de la renta per cápita como elementos sustanciales del bienestar; por el contrario, se centra en lo que las personas pueden efectivamente hacer o ser con los bienes que poseen. En este sentido, los gobiernos locales deben —además de canalizar las demandas ciudadanas— coordinar con los demás actores del desarrollo los mecanismos más idóneos para su satisfacción. Sen plantea que la capacidad de hacer o ser de las personas depende de las características de los bienes que poseen, de sus características personales y de la calidad de la estructura institucional que diseñe la sociedad, que deberá estar constituida por instituciones políticas, instituciones económicas que permitan un progresivo crecimiento

económico, junto con una redistribución del ingreso; por último, instituciones sociales con reglas claras e incentivos que fomenten la cooperación y la confianza entre actores que tienen preferencias e intereses divergentes para lograr fines colectivos (Prats, 2006, citado por Delgado y Jiménez, 2013).

En el caso colombiano, para el ejercicio de estos nuevos roles, los gobiernos locales tienen limitaciones relacionadas con el diseño institucional centralista que restringe la autonomía y gobernabilidad territorial, la capacidad de gestionar y generar recursos fiscales para la implementación de políticas públicas en lo local, la capacidad institucional y gerencial para enfrentar las demandas de los actores en los territorios, entre otras. Finalmente, además de las funciones señaladas anteriormente, los gobiernos locales deben regular y coordinar lo relacionado con las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal, la implementación de la nueva gerencia pública, implementar estrategias de mercadeo y posicionamiento de las ciudades en el contexto global, realizar la gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional-global, así como promover la participación social y la construcción de ciudadanía que legitime la acción de los gobiernos locales (Varela, 2013).

3. Antecedentes

Los distritos son entidades territoriales que tienen una característica que las diferencia de las demás: su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria y fronteriza. El primer distrito que se creó en Colombia fue el Distrito Federal de Mariana en 1861, que fue la cuna del Distrito Especial de Bogotá en 1954; mucho más tarde, la Constitución de 1991,⁵ en su artículo 356, creó los distritos de las tres principales ciudades de la costa caribe colombiana: Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta. En julio de 2007, el Acto Legislativo 02 modificó la Constitución e incluyó como distritos a Cúcuta, Popayán, Tunja, Buenaventura, Turbo y Tumaco; sin embargo, en 2009 fue declarado inexecutable gran parte de este acto, quedando reconocidos únicamente los distritos de Bogotá, D. C., Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura.

Buenaventura, con la Ley 1617 de 2013, se propone fortalecer el estatuto jurídico de distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico con el que cuenta desde 2007. Las ventajas derivadas de la

⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política (6, julio, 1991). Bogotá, D.E., 1991.

existencia de municipios que se elevan a la categoría de distritos son de tipo fiscal, ya que tienen un tratamiento complementario y preferencial en las transferencias de los recursos que la nación le asigna a los entes territoriales a través del Sistema General de Participaciones; también se ofrecen oportunidades para el desarrollo de iniciativas de configuración de autoridades, estructuras de subdivisión del territorio y administración del mismo, que facilitan la modernización de la gestión pública, la profundización de la democracia y la gobernabilidad en la respectiva municipalidad que alcance dicho estatuto.

Para Buenaventura, operar como distrito especial implica retos significativos que constituyen oportunidades de reinversión y reconstrucción del aparato administrativo público, mayores niveles de coordinación para el mejoramiento, modernización y ampliación de sus esquemas fiscales, mejor manejo y ordenamiento del territorio, entre otras, dada la emergencia de instancias mediadoras entre la Alcaldía Distrital y los habitantes, como son las alcaldías menores y otras formas de organización político-administrativa del territorio. Este estatuto le otorga al gobierno distrital mayor grado de interlocución con el gobierno central —Ministerios y agencias operadoras de política pública—, que relega a un segundo plano a la Gobernación del Valle del Cauca, profundizando la crisis del modelo de departamentos que institucionalizó la Constitución Política de 1991 en el que prevalece la relación centro-municipios-distritos.

[214]

4. Situación actual de Buenaventura

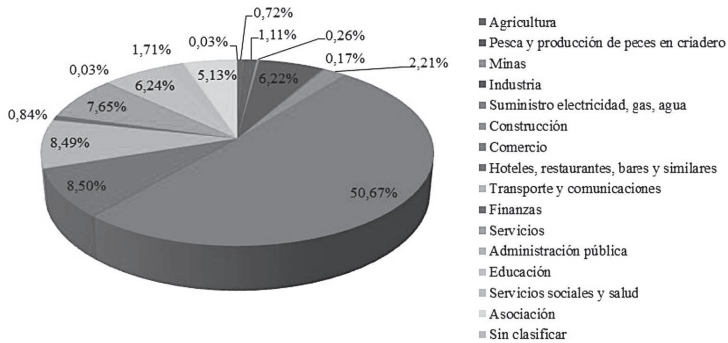
Buenaventura está constituido por 12 comunas que agrupan 165 barrios y sectores, y 19 corregimientos. Es la ciudad con mayor cantidad de habitantes del Valle del Cauca después de Cali, su capital. Según proyecciones del DANE (2010), para 2013 el Distrito de Buenaventura cuenta con una población total de 384.504 habitantes, de los cuales 350.274 —91,1%— se encuentran en la zona urbana y 34.230 —8,9%— en la zona rural. En la zona urbana, el sector residencial se divide en estratos socioeconómicos 1, 2, 3 y 4.

4.1 Estructura económica y mercado laboral

De acuerdo con la gráfica 1, en la economía del distrito predominan las actividades comerciales —50,67%—, de transporte y comunicaciones —8,49%—, los servicios de hotelería, restaurantes, bares y afines —8,5%—, otros servicios —7,65%—, los servicios educativos —6,24%—, las actividades

industriales —6,22%— y de asociación —5,13%—. (CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2011a).

Gráfica 1. Composición de la economía en Buenaventura por rama de actividad 2011.



Fuente: elaboración propia con base en CCBUN y Alcaldía (2011a, p. 223).

Respecto al empleo formal que estas actividades económicas generan —29.524—, cabe señalar que resultan ser insuficientes para absorber a la población económicamente activa del distrito que entre 2004 y 2011 pasó de 110.699 a 200.215 personas. Esto tuvo efectos directos sobre la tasa de ocupación que se mantuvo más o menos estable en 44%, la tasa de desempleo que pasó de 28,8% a 40,4% y el número total de desocupados que pasó de 31.909 en 2004, a 80.810 en 2011 (CCBUN y Alcaldía, 2011b). Según lo señala el periódico *El País* (2011, febrero 5), la tasa de *desempleo* en Buenaventura podría ser la más alta del país, en virtud de que en el distrito existen un total de 163.785 personas que se encuentran sin empleo, mientras que 38.246 más están subempleadas. Puede decirse que “por cada cien desempleados en Colombia, siete están en Buenaventura”, afirmó María Helena Quiñonez, expresidenta ejecutiva de la entidad gremial (*El País*, 2011, febrero 5).

Tal situación se debe en gran medida a la migración permanente —voluntaria o forzada— de personas de otras partes de la Costa Pacífica y del interior del país, lo cual ha generado un aumento de la población total de 3,9% —equivalente a 13.674 personas— entre 2008 y 2010. En consecuencia, se ha venido presentando un incremento de la oferta de fuerza laboral que supera la capacidad de la economía local para crear empleo, lo que a su vez se traduce en el crecimiento sostenido de la tasa de desempleo

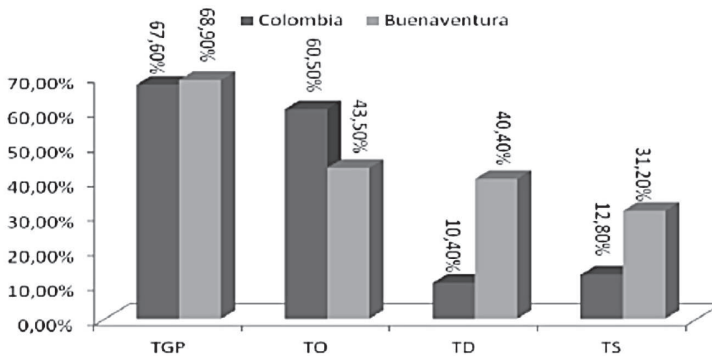
[215]

nacional; también se suma el incremento acelerado y la inserción temprana en el mercado laboral de la población en edad de trabajar. El desempleo en Buenaventura no ha podido ser frenado a pesar del surgimiento de nuevas empresas del sector portuario (TCBUEN) que particularmente han funcionado como enclaves económicos (Delgado y Martínez, 2011, citando a Cademartori y Arias, 2010, pp. 3-5).

De acuerdo con el mismo estudio, en 2010 la tasa de *subempleo* para Buenaventura —14,9%— fue ligeramente inferior a la de Bogotá, D. C. —15,3%— y comparable con la de Cali —14,8%—, pero muy superior a las registradas en otras ciudades como Quibdó —5%—, Barranquilla —9,6%— y Santa Marta —9,7%—. No obstante, para 2011 la tasa fue de 31,2%, que supera notoriamente la tasa nacional (CCBUN y Alcaldía, 2011b) (véase gráfica 2). Este indicador se debe principalmente a dos situaciones: la primera, las personas que están ocupadas desean trabajar más horas por semana; y la segunda, algunas personas tienen una jornada laboral inferior a 48 horas semanales (CCBUN, 2010a, p. 10).

Gráfica 2. Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de Ocupación (TO), Tasa de Desempleo (TD) y Tasa de Subempleo (TS). Colombia versus Buenaventura, 2011.

[216]



Fuente: CCBUN y Alcaldía (2011b, p. 19).

Dada la estructura económica del distrito, conformada casi en su totalidad por microempresas, el empleo que se oferta es escaso, precario, con poca o nula intensidad tecnológica y, por lo tanto, genera muy poco valor agregado. De ahí que más de 80% de la población ocupada trabaje de manera independiente en la *informalidad*, lo cual se constituye en una de las principales causas del cierre de empresas en Buenaventura, que entre

2009 y 2010 fue de 289. De acuerdo con el diagnóstico de la CCBUN (2010b, p. 7), aunque los determinantes y factores por los que las personas o empresas no reportan su actividad económica son diversos, en Buenaventura la principal causa de la informalidad proviene de la carga impositiva, por lo que los individuos recurren a ella como una forma de eludirlos. Otras situaciones que generan informalidad son la incapacidad de las autoridades para evitar la corrupción y proteger los derechos de propiedad, así como la importación de mercancías a más bajos precios que los nacionales (Delgado y Martínez, 2010).

4.2 Seguridad y convivencia ciudadana

Buenaventura se ha convertido en un corredor estratégico para el secuestro, el narcotráfico, tráfico de armas, ingreso de divisas ilegales y contrabando; actividades asociadas a la disputa por el control territorial que han generado un clima de violencia e inseguridad generalizado. Algunas cifras dan cuenta de la vulnerabilidad de los derechos fundamentales y la limitada gobernabilidad que tiene la administración distrital para garantizarlos, situación que se colocaba en evidencia en el *Informe de Gestión 2009* presentado por la Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010, pp. 6-10), según el cual el distrito ha sido uno de los territorios nacionales más inseguros y violentos durante la última década, donde los casos de homicidios por cada 100.000 habitantes siempre duplicaron y, en algunos casos, casi triplicaron la tasa nacional, principalmente entre 2001 y 2007.

[217]

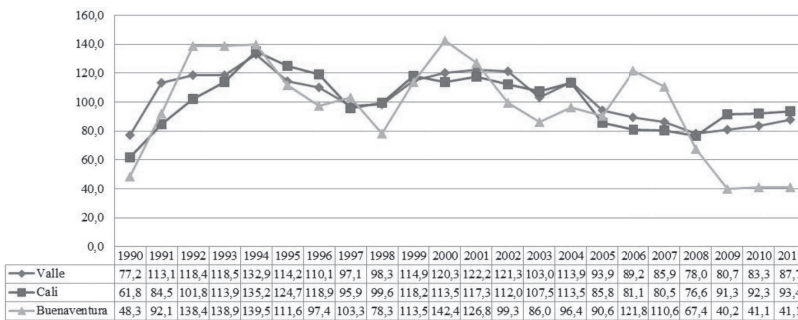
Sin embargo, según lo muestra la gráfica 3, la evolución de la tasa de homicidios del distrito, comparada con las de Cali y el Valle del Cauca durante el último cuatrienio (2007-2011) ha presentado una disminución significativa, pero debe tenerse en cuenta que en términos poblacionales el Departamento —4.474.369 habitantes— superó en 11,8 veces el número de habitantes de Buenaventura, y Cali —2.294.653 habitantes— tiene aproximadamente seis veces más población. Lo anterior significa que la tasa de homicidios en el distrito continúa siendo preocupante para el gobierno en todos sus ámbitos de acción.

De acuerdo con un estudio de la ANDI, FIP y NIR (2011):

[...] En Buenaventura los casos de homicidios mayoritariamente están relacionados con las estructuras armadas que contratan el servicio de jóvenes para que realicen trabajos que contribuyan a su concepto de “limpieza social”, eliminando a aquellos que consideran colaboradores

de la guerrilla o que incumplen con las órdenes que son dadas. Según se pudo constatar, la tendencia ahora es la de desaparición de las víctimas, debido a que los homicidios estaban causando la militarización de los barrios, y la presencia de la fuerza pública para controlarlos. De esta forma reducen las tasas de homicidios y se genera una estabilidad aparente (p. 45). [...] Actualmente el distrito es el número uno en desapariciones a nivel nacional, por encima de Tuluá, que ocupa el segundo lugar. A pesar de su importancia, el problema radica en la falta de claridad sobre el tema, debido a que no hay registro por falta de denuncias por temor o por desconfianza en las autoridades (p. 50).

Gráfica 3. Tasas de homicidios en Buenaventura por cada 100.000 habitantes. Comparativo Valle-Cali-Distrito, 1990-2011.



[218]

Fuente: elaboración propia con base en proyecciones poblacionales del DANE (2010).

A la tendencia anterior, se suma el desplazamiento de hogares y personas hacia otros centros urbanos. En Buenaventura, en 2010 se desplazaron 2.717 personas, representadas en 687 familias; mientras que en 2011 el número de personas aumentó a 6.273, representadas en 1.483 familias (CCBUN y Alcaldía, 2011b, p. 83).

4.3 Salud

De acuerdo con cifras del *Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura* (CCBUN y Alcaldía, 2011b), el distrito contaba con el aseguramiento de 327.042 personas al sistema de seguridad social en salud, de las cuales 198.058 se afiliaron al régimen subsidiado y 128.984 se vincularon a través del régimen contributivo. El número de personas

afiliadas al régimen subsidiado representó 52,5% del total de la población del distrito en 2011, las personas afiliadas bajo el régimen contributivo representan 34,2% de la población; mientras que 13,3% —50.063 personas— aún no se encuentran afiliadas al sistema de seguridad social, las que muy probablemente pueden corresponder a la proporción de personas en situación de miseria en el distrito, según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 2012 (CCBUN, 2012, p. 11).⁶

4.4 Servicios públicos

En Buenaventura, el servicio de energía en los diferentes sectores — residencial y no residencial— es operado por ocho empresas,⁷ de las cuales EPSA presta el servicio a los 72.115 suscriptores residenciales (CCBUN y Alcaldía, 2011b, p. 61). Cabe señalar que del total de suscriptores residenciales que cuentan con conexiones legales al servicio, el estrato 1 concentra 58,49% de los usuarios, seguido por el estrato 3 con 20,6%, el estrato 2 con 19,45% y el estrato 4 con 1,98%. En el caso de los suscriptores no residenciales, 91,65% de los usuarios se concentran en el sector comercial, seguido por el sector industrial con 4,22% y los establecimientos oficiales con 4,12%.

[219]

Por otra parte, en 2011 el servicio de acueducto en el área urbana de Buenaventura era proveído a 67.439 usuarios residenciales y no residenciales por la empresa Hidropacífico S.A. Los usuarios residenciales de este servicio se encontraban concentrados en el estrato 1, representando 53,1% —33.950 suscriptores— y el estrato 2 con 25,8% —16.550 suscriptores—. De los usuarios no residenciales, el sector comercial encabezó la lista con 3.138 suscriptores. El indicador de continuidad de este servicio se encuentra entre 6 y 12 horas diarias (CCBUN y Alcaldía, 2011a, p. 103), lo cual resulta paradójico si se tiene en cuenta que Buenaventura es un territorio con una gran riqueza hídrica, forestal y de pluviosidad alta.

El servicio de alcantarillado es provisto por la empresa Hidropacífico S.A., que en 2011 tenía 27.939 suscriptores residenciales y no residenciales

⁶ De acuerdo con CCBUN (2012), el índice total de NBI para el distrito es de 35,85%, mientras que para el Valle del Cauca es 15,68%, y para Colombia 27,78%.

⁷ Comercializar S.A. E.S.P.; Distribuidora y Comercializadora de Energía Eléctrica S.A. E.S.P.; Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.; Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. (EPSA); Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P.; Empresas Públicas de Medellín E.S.P.; Energía Empresarial de la Costa S.A. E.S.P.; y ENERTOTAL S.A. E.S.P. (CCBUN y Alcaldía, 2010a, p. 70).

en la zona urbana y rural, cuyos mayores porcentajes de concentración se encontraban en los estratos 2, 3 y 1 en su orden de los usuarios residenciales —33,97%, 32,5% y 28,9%, respectivamente—, y en el sector comercial —89,86%— para el caso de los usuarios no residenciales.

Por su parte, el servicio de aseo —prestado por el concesionario Buenaventura Medio Ambiente (BMA)— en 2011, atendió un total de 63.992 usuarios, de los cuales 32.158 pertenecen al estrato 1; 13.603 corresponden al estrato 3; 12.158 se encuentran en el estrato 2; y 1.307 son del estrato 4. La recolección de residuos sólidos en la zona urbana en la que se circunscribe contractualmente el servicio, fue de 63.160 toneladas, incluyendo producción de residuos en el sector residencial y no residencial. En septiembre de 2012, la BMA suspendió el servicio de recolección de las 190 a 220 toneladas de basuras que se producían en Buenaventura diariamente, porque la celda transitoria de Córdoba —lugar construido en 2009 para la disposición final de los residuos— se encontraba al tope de su capacidad convirtiéndose en un riesgo físico, social y ambiental, dadas las condiciones técnicas actuales del área utilizada (*El País*, 2012, septiembre 27). Este continúa siendo uno de los principales problemas ambientales en el distrito que debe ser objeto de política pública con la implementación de la Ley 1617 de 2013 que faculta al gobierno distrital para crear una autoridad ambiental, cuya jurisdicción sean las áreas urbana y suburbana del territorio.

[220]

En 2009 el distrito adelantó las gestiones pertinentes ante la empresa Gases de Occidente para la prestación del servicio de gas natural. En respuesta, la empresa colocó en operación una estación de recepción del *Gasoducto Virtual* en la ciudad —el sistema más grande de este tipo en Colombia— que se inauguró en el mes de noviembre con cuatro estaciones receptoras y una estación madre en Buga. En 2011, el servicio tuvo una cobertura de 24.939 suscriptores que se concentran en el estrato 1 del sector residencial, con 14.564 (CCBUN y Alcaldía, 2011a).

Estos indicadores de los deficientes servicios públicos en Buenaventura evidencian debilidades en la planificación territorial por parte del gobierno local, así como la insuficiente infraestructura para su adecuada prestación, lo que repercute negativamente en la competitividad del territorio y en la calidad de vida de los habitantes.

4.5 Educación

En Buenaventura, el servicio educativo básico y medio, público y privado, es provisto por 312 instituciones y centros educativos en la zona urbana, de las cuales 20 son públicas y 292 no oficiales; mientras que en la zona rural las 19 instituciones educativas que prestan el servicio son todas oficiales. En 2011, la tasa de cobertura fue de 91,69% de la población en edad escolar —entre 5 y 17 años— que era de 101.999 personas, lo que equivale a 93.533 estudiantes matriculados en el sector oficial —45.273 estudiantes— y no oficial con subsidio —48.260— (CCBUN y Alcaldía, 2011a). La educación técnica, tecnológica, superior y la formación para el trabajo, son ofrecidas por varios institutos técnicos, tanto del sector público como privado, y por la Universidades del Valle, sede Pacífico y la Universidad del Pacífico, principalmente.

En cuanto a la calidad de la educación impartida en las entidades y centros educativos del territorio bonaverense, cabe señalar que esta se ha venido desmejorando significativamente durante el último quinquenio por la dispersión de las escuelas, la falta de docentes en el sector rural, el deficiente estado físico de la infraestructura, la falta de muebles y de dotación de material educativo, y la ausencia de contenidos educativos acordes con las necesidades, características culturales, proyecto de vida de las comunidades y potencialidades del medio. Estas constituyen deficiencias propias de la situación de la educación en casi todos los municipios de la región pacífico (CCBUN y Alcaldía, 2010b, p. 83) y contribuyen a la ampliación de las brechas sociales.

[221]

Los indicadores anteriores señalan que el gobierno nacional y distrital deben realizar ingentes esfuerzos de diversa índole para superar los déficits de cobertura de los servicios y garantizar la pertinencia, oportunidad y permanencia en la prestación de los mismos, teniendo en cuenta las exigencias y particularidades del distrito.

5. Los retos de política pública: competitividad con equidad

Buenaventura ha sido declarado recientemente como un “Distrito especial, portuario, industrial, biodiverso y eco-turístico”, según la Ley 1617 de 2013; sin embargo, una ley es solo un marco jurídico de referencia. Sin

una adecuada interpretación de la situación de la ciudad-puerto, de sus factores históricos y estructurarles, y de su referenciación con el contexto regional del Pacífico, en los actuales momentos de apertura y liberalización de las economías regionales, no será posible construir sendas y cursos de acción que permitan viabilizar la transformación del distrito y liderar, en coordinación con otros actores, la rectificación de tendencias negativas que se han arraigado en la ciudad y en la región en términos de pobreza, violencia, desempleo y marginalidad.

En conclusión, Buenaventura requiere hacer apuestas estratégicas que articulen dos de los principales componentes del desarrollo territorial en el marco de la globalización: la competitividad y la equidad. *Para que el distrito se convierta en un territorio competitivo*, se debe trabajar en un proceso que modifique la histórica percepción rentista y de enclave económico con que se construyen las políticas públicas para Buenaventura, que ha sido característica en las elites políticas y empresariales locales, regionales y nacionales.⁸ Para esto, es necesario que el gobierno distrital lidere, en coordinación con los gobiernos departamental y nacional, así como con los otros actores del desarrollo local —sectores privado y solidario, comunidad en general—, políticas públicas que contribuyan al diseño e implementación de estrategias de transporte multimodal; políticas para la ampliación de cobertura, acceso y continuidad de los servicios públicos domiciliarios y las tecnologías de la información y la comunicación, así como los servicios públicos relacionados con educación, salud y vivienda. También se requiere de la formulación e implementación de políticas direccionadas al fortalecimiento del capital humano con formación profesional, técnica y competencias laborales; políticas para el mejoramiento del hábitat urbano y la reducción de las condiciones de riesgo; políticas para alcanzar mayores niveles de seguridad y gobernabilidad en el territorio; y finalmente, políticas para la consolidación de un gobierno multinivel y prácticas de transparencia y buen gobierno.

[222]

Para alcanzar mayores niveles de equidad se requiere, además de implementar políticas públicas de competitividad desde un enfoque sistémico, una reorientación de la política social que trascienda la lógica del subsidio a la demanda y la focalización del gasto, y le apueste al diseño de planes, programas y proyectos que se fundamenten en la generación de capacidades que le permitan a la población acceder a las oportunidades que ofrece la condición de Buenaventura como distrito especial. Si bien estas apuestas de política desbordan las competencias del distrito, dado el alto grado de

⁸ Castillo, José Pablo. Entrevista semi-estructurada con los autores. Santiago de Cali, 2011.

centralismo en el diseño de las políticas públicas, lo que sí le corresponde a la administración distrital es liderar el proceso de reconfiguración de su diseño institucional y gubernamental que le permita responder con eficiencia y eficacia a las demandas de bienes y servicios de los diferentes grupos de interés y de la ciudadanía asentada en el territorio.

Para que tales apuestas en lo económico y lo social se materialicen, se requiere fortalecer la participación ciudadana y comunitaria,⁹ la asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos, así como mecanismos de transparencia en la gestión y prácticas de buen gobierno, fundamentadas en rendición de cuentas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, que contribuya a dinamizar los procesos y trámites administrativos. De la misma manera, la administración distrital debe diseñar políticas y estrategias que contribuyan al fortalecimiento de los diferentes mecanismos de control propios de las democracias: el control político, ejercido principalmente por el Concejo Distrital y la ciudadanía; el control gubernamental, realizado por los organismos de control del Ministerio Público; el control interno organizacional; y el control social, del cual es responsable la ciudadanía a través de las veedurías ciudadanas y las diferentes organizaciones sociales.

El mejoramiento de la capacidad fiscal del distrito es el otro elemento fundamental para la reconfiguración del territorio y su institucionalidad, para el cual se requiere un consenso entre la administración distrital, las elites políticas locales y la ciudadanía en general, que busque evitar la evasión de impuestos, así como su pago oportuno, y eliminar las prácticas de corrupción y clientelismo, con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos en la administración distrital.¹⁰

[223]

Consideraciones finales

Las anteriores recomendaciones urge llevarlas a cabo ya que ciertamente se vienen presentando algunas tendencias positivas que pueden contribuir al mejoramiento de la situación económica, social y territorial del distrito. Por ejemplo, la reciente firma del acuerdo Alianza Pacífico, que implica un relanzamiento del rol de Buenaventura, más allá de su función tradicional como principal puerto colombiano en la Costa Pacífica, la revisión y

⁹ IPIGC. Mesa de trabajo con Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales. Buenaventura, 2013.

¹⁰ IPIGC. Mesa de trabajo con funcionarios de la Alcaldía Distrital de Buenaventura. Buenaventura, 2013.

actualización del POT —actualmente en curso—, las inversiones significativas del sector privado en temas de logística y puertos que se están consolidando con una importante inversión extranjera, conjuntamente con una iniciativa audaz en materia de renovación urbana concretada en la Fundación Malecón Bahía de la Cruz —que pretende una renovación sustancial de la Isla Cascajal, recuperando temática, paisajística y ambientalmente una zona tradicionalmente deteriorada—, son pasos de política de renovación y rediseño de las apuestas estratégicas de la ciudad que se han encaminado en una dirección correcta.

Además de la culminación de la carretera de doble calzada Buenaventura-Loboguerrero-Buga, con el ramal recientemente asignado Mulaló-Loboguerrero, también está en proceso de discusión en el Congreso de la República y en la bancada parlamentaria del Valle del Cauca, la conexión vial desde la Costa Pacífica, teniendo a Buenaventura como punto nodal entre la Orinoquía colombiana y Venezuela, sumado a la ya mencionada necesidad de renovar el corredor férreo que une a Buenaventura con el interior del país.¹¹ Se espera que en los próximos años se puedan precisar y acometer las primeras etapas de ejecución de estos proyectos con recursos nacionales, fondos cofinanciables como los derivados de las regalías y participación del sector privado mediante la Ley de asociaciones público-privadas.¹²

[224]

Si estas apuestas se acompañan de las transformaciones administrativas e institucionales que actualmente se están elaborando, se mejorará la capacidad fiscal del distrito, se modernizará la administración pública y se concretarán programas y esfuerzos de cooperación desde la bancada parlamentaria del Valle del Cauca, desde el Departamento Nacional de Planeación y la propia Presidencia de la República para avanzar en el propósito de conjugar la competitividad con la equidad y la inclusión social.

Referencias bibliográficas

1. Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2010). *Informe de Gestión 2009*. Buenaventura: Alcaldía Distrital de Buenaventura.
2. ANDI, FIP y NIR. (2011). *Entornos complejos: Buenaventura*. Bogotá, D. C.: ANDI.

¹¹ Magaña Brand, Harry Orlando. Entrevista semi-estructurada con los autores. Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, sede Centroempresa, Santiago de Cali, 2011.

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1508. (10, enero, 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48.308.

3. CCBUN. (2010a). *Observatorio del mercado laboral en el Distrito de Buenaventura año 2010*. Buenaventura: CCBUN.

4. CCBUN. (2010b). *Perspectiva del sector Comercio en el periodo enero-septiembre del año 2010. Un diagnóstico del cierre de empresas y negocios en Buenaventura en el año 2010*. Buenaventura: CCBUN.

5. CCBUN. (2012). *Análisis socioeconómico del Distrito de Buenaventura Año 2012*. Buenaventura: CCBUN.

6. CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010a). *Anuario Estadístico Buenaventura en Cifras 2008-2009*. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

7. CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010b). *Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura 2008-2009*. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

8. CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2011a). *Anuario Estadístico Buenaventura en Cifras 2011*. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

9. CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2011b). *Informe de Coyuntura Económica y Social de Buenaventura 2011*. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

10. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 2 (6, julio, 2007). Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007, No. 46.681.

11. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política (6, julio, 1991). Bogotá, D.E., 1991.

12. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 01 (10, enero, 1991). Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1991, No. 39.626.

13. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1508. (10, enero, 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 2012. No. 48.308.

14. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1617. (5, febrero, 2013). Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2013. No. 48.695.

15. DANE. (2010). Colombia. Proyecciones de población municipales por área, 2005-2020, a junio 30. Bogotá, D. C.: DANE.

16. Delgado Moreno, Wilson y Martínez Sander, Ángela María. (2010, 5 y 6 de noviembre). *La concesión del servicio público portuario en Colombia, comercio exterior y desarrollo regional*. Seminario sobre Gestión

de Servicios Públicos: Modernización, mercantilización y privatizaciones. Santiago de Cali.

17. Delgado Moreno, Wilson y Martínez Sander, Ángela María. (2011). El puerto de Buenaventura: ¿un caso de desarrollo regional? En: Varela Barrios, Edgar; Mendieta Cardona, Claudia Patricia y Cajiao Gómez, Ernesto (comps.). *Memorias II Encuentro en Política Pública Portuaria. Buenaventura, ciudad-puerto: un reto para el desarrollo competitivo del pacífico colombiano* (pp. 69-117). Santiago de Cali: Editorial Bonaventuriana-Universidad de San Buenaventura Cali. Recuperado de: <http://www.editorialbonaventuriana.edu.co/libros/lvirtuales/portuaria/>

18. Delgado Moreno, Wilson y Martínez Sander, Ángela María. (2012, 30 de octubre a 2 de noviembre). *La privatización portuaria en Colombia, los modos de gestión y las relaciones de poder entre lo público y lo privado: Los casos de las Sociedades Portuarias Regionales de Cartagena y Buenaventura*. xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias. Recuperado de: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/delgamor.pdf>

[226] 19. Delgado Moreno, Wilson y Jiménez Pérez, Nayibe. (2013, 29 de octubre a 1 de noviembre). *Política de vivienda de interés social en Colombia: análisis de las relaciones entre la implementación de la política y la configuración de condiciones de vulnerabilidad social*. xviii Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo.

20. Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.

21. *El País*. (2011, febrero 5). Preocupación por alto número de desempleados en Buenaventura. Sección Valle.

22. *El País*. (2012, septiembre 27). Empresa de aseo de Buenaventura suspende recolección de basuras. Sección Valle.

23. Jiménez Pérez, Nayibe y Delgado Moreno, Wilson. (2008). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. *Revista Pensamiento & Gestión*, 25, pp. 178-213.

24. Varela Barrios, Edgar. (2008). *COLPUERTOS: Surgimiento, auge y desplome de una empresa estatal (1959-1991)*. Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

25. Varela Barrios, Edgar; Rodríguez Velasco, Arabella y Delgado Moreno, Wilson. (2010). Informe Final Proyecto: "Desarrollo industrial y potencial de transformación productiva en Yumbo". Manuscrito inédito.

26. Varela Barrios, Edgar *et al.* (2013). Asistencia técnica para la reforma administrativa del Distrito de Buenaventura, en el marco del ordenamiento territorial y de la implementación de la Ley 1617 de 2013 o régimen para los distritos especiales en Colombia. Manuscrito inédito.

27. Varela Barrios, Edgar. (2013). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Manuscrito inédito.