



**LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES COMUNITARIOS, PRIVADOS Y
GUBERNAMENTALES DE BUENAVENTURA: COMPONENTE DE UNA
ESTRATEGIA DE GOBERNANZA PARA LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DEL PDET DEL PACÍFICO MEDIO**

**JOSÉ EDWARD ARROYO ANGULO
LEYLA ANDREA ARROYO MUÑOZ
ROLANDO CAICEDO ARROYO
MARÍA FABIOLA LUGO CARABALI
YOANA MICOLTA ESPINOSA**

Directores del trabajo de investigación:

JUAN CARLOS GÓMEZ BENAVIDES
**Director de programa Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Programa
de Ciencia Política**

JOSÉ DARÍO SAENZ
Director Maestría en Educación, Escuela de Ciencias de la Educación

MARKUS SCHULTZE-KRAFT
Director Maestría en Gobierno, Dirección de Postgrados FDGS

**UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO
SANTIAGO DE CALI
2018**

Agradecimientos

Queremos dar gracias a nuestros directores de trabajo de grado Markus Schultze-Kraft, José Darío Sáenz y Juan Carlos Gómez, por la acertada orientación, el soporte y discusión crítica de nuestro trabajo.

A nuestras familias por su apoyo incondicional.

A los entrevistados que nos permitieron obtener información valiosa para esta investigación.

A la Corporación Manos Visibles, por habernos permitido acceder a esta maestría con la beca Poder Pacífico.

A los compañeros de la maestría por sus valiosos aportes durante estos dos años de clases, los cuales fueron insumos para nuestro trabajo.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma aportaron a que este logro fuera posible.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	7
Abstract.....	8
Introducción.....	9
Capítulo 1. Marco conceptual: participación social, planificación territorial y gobernanza.....	14
1.1 Estudios relacionados con la participación social, planificación territorial y gobernanza.....	14
1.2 La participación social en procesos de gobernanza.....	16
1.3 Planificación territorial.....	20
1.4 Una aproximación conceptual sobre la gobernanza.....	21
Capítulo 2. Metodología.....	23
2.1 Tipo de estudio y enfoque.....	23
2.2 Sujetos de investigación.....	23
2.3 Instrumento de recolección de información.....	24
2.4 Delimitación de la investigación.....	24
2.5 Diseño de investigación.....	24
Capítulo 3. Resultado de la investigación: ¿Hubo procesos de gobernanza en las dinámicas de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016?.....	26
3.1 Niveles de participación de los actores.....	26
3.2 Grado de articulación de actores.....	30
3.3 Toma de decisiones.....	33
3.4 Ausencia de gobernanza en los procesos de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016.....	37

Capítulo 4. La participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio	39
5. Conclusiones.....	44
Bibliografía	46
Anexos	49

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Propuestas para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio para la construcción de la paz territorial	43

Lista de anexos

	Pág.
Anexo 1. Formatos de entrevistas semi-estructuradas: actores comunitario, privado y gubernamental.....	49
Anexo 2. Formato consentimiento informado	53

Resumen

Este trabajo de investigación parte de la importancia que representa para Buenaventura la implementación del acuerdo de paz, suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC- EP, bajo el cual en el punto uno de dicho acuerdo se priorizan las Zonas Más Afectadas por el Conflicto ZOMAC, para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET para la construcción de paz territorial, los cuales orientan los ejercicios de planificación de los territorios.

Partiendo de lo anterior, surge la pregunta de investigación: *¿Cuál debe ser la participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en el desarrollo de una estrategia de gobernanza para la formulación del PDET del Pacífico Medio?*

Para este propósito se empleó un estudio de carácter exploratorio, con enfoque cualitativo mediante el empleo de técnicas etnográficas como las entrevistas semi-estructuradas y el análisis documental. Es así como se elaboró una visión general de tipo aproximativo, respecto a las estrategias de gobernanza que se han dado o no en la planificación del territorio en Buenaventura, a partir del año 2008, en torno a las dinámicas de participación e interacción de los diferentes actores públicos, sociales y privados.

Dentro de las conclusiones la investigación permitió identificar que los procesos de planificación territorial en Buenaventura han estado caracterizados por una ausencia de gobernanza, en la cual los niveles de participación de los actores comunitarios han sido limitados, con una deficiente articulación de actores y con poca incidencia en la toma de decisiones que rigen los destinos del territorio. Del mismo modo se evidencia una brecha entre la formulación y la implementación de los planes de desarrollo local, lo que obedece, entre otros, a los arreglos institucionales unilaterales, la falta de voluntad política y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Palabras claves: gobernanza, planificación territorial, participación de los actores, programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), articulación de actores, toma de decisiones, construcción de paz territorial.

Abstract

This research work is based on the importance that represents to Buenaventura the implementation of the peace agreement, signed between the Colombian government and the FARC-EP, under which point one of said agreement which prioritizes the Areas Most Affected by the Conflict AMAC, for the implementation of Development Programs with Territorial Approach DPTA for the construction of territorial peace, which guide the planning exercises of the territories.

Based on the above, the research question arises: What should be the participation of the community, private and governmental actors of Buenaventura in the development of a governance strategy for the formulation of the Middle Pacific DPTA?

For this purpose, an exploratory study was used, with a qualitative approach through the use of ethnographic techniques such as semi-structured interviews and documentary analysis. This is how an approximate general view was drawn up, with respect to the governance strategies that have been given or not in the planning of the territory in Buenaventura, starting in 2008, around the dynamics of participation and interaction of the different public, social and private actors.

Among the conclusions, the investigation made possible the identification of the territorial planning processes in Buenaventura that have been characterized by an absence of governance, in which the participation levels of the community actors have been limited, with a deficient articulation of actors and with little incidence in making decisions that govern the destinations of the territory. Similarly, there is a gap between the formulation and implementation of local development plans, which is due, among other things, to unilateral institutional arrangements, the lack of political will and the absence of monitoring and evaluation mechanisms.

Keywords: governance, territorial planning, stakeholder participation, development programs with territorial approach (PDET), articulation of actors, decision making, territorial peace construction.

Introducción

El Distrito de Buenaventura fue incluido en la ZOMAC¹ del Pacífico Medio, por ser un territorio que presenta altos índices de pobreza extrema, débil presencia institucional, impactos desproporcionados del conflicto armado y mayor afectación por cultivos de uso ilícito, minería ilegal y otras economías ilícitas; condiciones que se complejizan aún más por los desaciertos en los procesos de planificación territorial, que no conducen a la reducción de inequidades sociales.

Las ZOMAC han sido priorizadas, entre otros, para la formulación e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial–PDET (Presidencia de la República, 2017), en el marco del acuerdo final de paz suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP. El punto uno de este acuerdo de paz, corresponde a la reforma rural integral, que es aplicable a Buenaventura junto con los municipios de Timbiquí, Guapi y López de Micay², toda vez que conforman la subregión Pacífico Medio, siendo una de 16 ZOMAC priorizadas para la implementación de los componentes de la Reforma Rural Integral.

En correspondencia con lo anterior, los PDETs se crean como mecanismo estratégico de planificación territorial para la reducción y eliminación de las causas históricas del conflicto armado en Colombia.

En términos generales, en el proceso de formulación e implementación de los PDETs se debe garantizar lo establecido en el artículo 11 del Decreto 893 (Presidencia de la República, 2017), respecto al fortalecimiento de capacidades locales, donde se indica que:

...para garantizar la adecuada participación de los actores del territorio en los PDET, el gobierno nacional, por intermedio de las entidades competentes, pondrá en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social, respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género” (Presidencia de la República, 2017, p.19).

¹ ZOMAC: Zonas de Mayor Afectación del Conflicto Armado: municipios que presentan pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, debilidad institucional administrativa y de gestión, grave afectación del conflicto armado y presencia de cultivos de uso ilícitos y otras economías ilegales.

² Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay (costa caucana). Buenaventura (costa vallecaucana).

En términos específicos, en la formulación e implementación del PDET se debe garantizar un mecanismo especial de consulta que facilite la participación, la toma de decisiones y la incorporación de los planes de etnodesarrollo y del enfoque étnico dentro del enfoque territorial, de acuerdo con las particularidades de los pueblos y comunidades étnicas existentes en cada territorio, tal como se estableció en el punto 6.2.3a del *acuerdo final de paz*.

Para el caso del distrito de Buenaventura, este mecanismo especial de consulta deberá diseñarse y aplicarse teniendo en cuenta que el 89% de su población es étnica³ (DANE, 2005) y que el 80% de la zona rural, que corresponde al 99,5% del territorio del Distrito, ha sido titulada colectivamente a los pueblos étnicos⁴ (INCODER, 2011).

Lo anterior crea el desafío de implementar un proceso de planificación territorial, participativo y efectivo, mediante procesos de gobernanza, que contribuyan a reducir y/o eliminar las problemáticas estructurales y las graves afectaciones del conflicto armado, en las ZOMAC.

Teniendo en cuenta que la gobernanza es un concepto polisémico abordado por diferentes autores como Natera (2004), Whittingham (2011), Cerillo (citado en Bueno, 2013), entre otros, para el propósito de este trabajo se entenderá la gobernanza como una *forma de gobierno caracterizada por un acervo de arreglos y prácticas institucionales que -aunque no está exenta de relaciones de tensión y de poder- exige niveles de participación decisorios y de cogestión de todos los actores involucrados, especialmente los actores sociales. Estos niveles de participación son determinantes para lograr un alto grado de articulación y cooperación entre actores sociales, instituciones públicas y el sector privado en la construcción de intereses comunes, así como para la incidencia de estos actores en la toma de decisiones.*

A diferencia de los autores referidos, el concepto de gobernanza aquí propuesto resalta la participación decisoria y de cogestión de los actores sociales del territorio, como base fundamental para generar un alto grado de articulación entre actores gubernamentales, comunitarios y privados que conduzca a la construcción de agendas comunes sobre el territorio y metas colectivas sobre

³ El 88% de la población del Distrito de Buenaventura corresponde a comunidades negras y el 1% a comunidades indígenas.

⁴ El 78% de la zona rural del Distrito de Buenaventura ha sido titulada colectivamente a pueblos negros y el 2% a pueblos indígenas.

aspectos económicos, políticos y sociales que consolidan nuevas formas de desarrollo y cohesión territorial.

A partir de este concepto de gobernanza, la construcción del PDET implica la participación activa de todos los actores del territorio, donde el nivel de participación de la comunidad logre establecer un poder ciudadano que incida en los escenarios de deliberación, la articulación de los actores para la construcción conjunta de agendas orientadas a la reducción de factores originarios del conflicto, y la toma de decisiones bajo los principios de etnicidad, territorialidad y sostenibilidad ambiental.

Lo anterior conduce al objetivo central de esta investigación que es proponer la forma de participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en el desarrollo de una estrategia de gobernanza para la formulación del PDET del Pacífico Medio.

Para lograr este propósito se analizaron los procesos de gobernanza que históricamente se han dado en las dinámicas de formulación e implementación de los planes de desarrollo de Buenaventura, desde el año 2008 a 2016, examinando las relaciones que se establecen entre los actores comunitarios, gubernamentales y del sector privado en torno al nivel de participación, grado de articulación y nivel de incidencia en la toma de decisiones; lo que permitió identificar aciertos, desaciertos y lecciones aprendidas para plantear la propuesta de gobernanza a desarrollar en Buenaventura para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio.

Así mismo se analizó el reciente proceso iniciado en el año 2017 en torno a la formulación del PDET del Pacífico Medio, y las percepciones que tienen diferentes actores de Buenaventura sobre la elaboración de este instrumento de planificación territorial.

Estos análisis se constituyeron en el insumo principal para la elaboración de una propuesta que responde la pregunta: *¿Cuál debe ser la participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en el desarrollo de una estrategia de gobernanza para la formulación del PDET del Pacífico Medio?*

El estudio proveyó una respuesta a esta pregunta de investigación, la cual se va presentando a través de los siguientes capítulos: en el primer capítulo se tratan los conceptos de *participación*,

planificación territorial y gobernanza, en el cual se muestra un rastreo bibliográfico de la temática investigada y datos teórico-conceptuales que competen al estudio y que permiten comprender o aproximarse a estos conceptos.

En el segundo capítulo se muestra de manera resumida la *metodología* utilizada para el desarrollo de esta investigación.

En el tercer capítulo se presentan los resultados de la investigación y se denomina: *¿Hubo procesos de gobernanza en las dinámicas de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016?* En este se describen cuatro subcapítulos: Uno, *niveles de participación de los actores* donde se muestran las características de la participación de los diferentes actores del territorio desarrollada en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo de Buenaventura, a partir del año 2008. Dos, *grado de articulación de actores*, donde se muestra la existencia o no de interacciones entre los distintos actores del territorio y el rol del gobierno local en su facilitación, así como la convergencia y/o divergencias de propuestas temáticas. Tres, *toma de decisiones*, donde se muestran los niveles de incidencia en la toma de decisión respecto a la formulación e implementación de los planes de desarrollo formulados e implementados. Y finalmente en el subcapítulo cuatro, *Ausencia de gobernanza en los procesos de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016*, en el cual se hace un análisis de los procesos de planificación territorial desarrollados, los cuales evidencian la ausencia de gobernanza.

En el cuarto capítulo, *La participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio*, se propone una estrategia de gobernanza a ser desarrollada en el Distrito de Buenaventura para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio, teniendo como referente los ejercicios de planificación territorial de los últimos tres períodos de gobierno local. Y por último se presentan *conclusiones y consideraciones finales*, donde se indican los hallazgos del estudio en relación con la pregunta de investigación, la hipótesis, la ausencia de gobernanza en los procesos de planificación territorial del año 2008 al 2016 y la propuesta de participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales en procesos de gobernanza para la formulación del PDET como instrumento estratégico de planificación

territorial, en el contexto de construcción de paz. Así mismo se precisa que este documento no es concluyente, y por tanto las reflexiones, críticas o posturas que se generen en torno a la participación en los procesos de planificación territorial, serán un insumo valioso para seguir investigando.

Finalmente, el desarrollo de cada capítulo apuntó a validar la siguiente hipótesis: *una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio debe garantizar la participación de actores comunitarios, privados y gubernamentales fundada en relaciones horizontales y toma de decisiones con incidencia.*

Capítulo 1. Marco conceptual: participación social, planificación territorial y gobernanza

Para abordar las categorías conceptuales que conciernen a este estudio, primero, se presentan algunas investigaciones referidas al tema; segundo, se establecen aproximaciones a lo que se entiende por participación social en procesos de gobernanza; tercero, se trata el concepto de planificación territorial; y cuarto, se retoman varias concepciones sobre gobernanza que sirven como marco de referencia para la fundamentación del concepto de *gobernanza para la planificación territorial* asumido en este estudio.

1.1 Estudios relacionados con la participación social, planificación territorial y gobernanza

Se inicia presentando de manera sucinta algunas investigaciones que abordan problemáticas relacionadas con a) la participación social en las estrategias de planificación participativa como mecanismo para incidir en la gestión pública y en la toma de decisiones; b) las dinámicas de gobernanza, su comprensión y desarrollo en contextos de violencia; y c) la evaluación de políticas públicas de programas de paz e integración regional y sus respectivos enfoques e impactos.

Debido a que esta investigación analiza los resultados de la formulación e implementación de los planes de desarrollo en Buenaventura, se consideró pertinente la revisión del estudio de la Fundación Foro por Colombia denominado *La Planeación Participativa, El Sistema Nacional de Participación y los Presupuestos Participativos en Colombia* (Velásquez & González, 2003), en el cual se presentan las deficiencias de la planeación participativa en Colombia en los últimos años...

...destacando la escasa influencia de los consejos territoriales de planeación en los contenidos de planes y políticas públicas, la debilidad de los actores sociales para convertir la planeación participativa en un escenario para el ejercicio de la ciudadanía activa y la creación de contrapesos sociales a las decisiones de las autoridades públicas (p.4).

Así mismo se consideró la revisión del estudio de López (2016), dado que arrojó resultados muy importantes que permitieron tener un punto de partida para plantear el deber ser de la

formulación e implementación de los PDET, a partir del análisis que la autora hace de las políticas públicas relevantes desarrolladas en los últimos 50 años, en relación con programas de paz liderados desde el Gobierno Nacional y una de sus tesis centrales expresa el problema no resuelto de la compleja e inequitativa relación territorial entre centro y periferia y las relaciones clientelares y criminales consolidadas después de los procesos de descentralización administrativa. En este estudio de igual manera se ponen de manifiesto las significativas debilidades en la efectiva participación de la sociedad civil, en la planeación participativa y en la relación y articulación de los actores involucrados en los procesos de planificación territorial, a nivel local y nacional.

Otro estudio fundamental para el análisis fue la investigación de Avila y Valencia (2016), avalada por la Fundación Paz y Reconciliación, mediante la cual se plantea que el posconflicto presenta numerosos retos, unos de orden nacional y otros de orden territorial. Esto conlleva a la implementación de diversas acciones comprendidas desde la promoción de una estrategia de reconciliación nacional, hasta la lucha para mitigar los factores estructurales que promovieron la violencia, toda vez que ésta no se desarrolló de forma homogénea en todo el territorio nacional. Se considera que para superar la exclusión social que originó la exacerbación del conflicto en el país, las diversas políticas que se implementen deben considerar hacer frente a factores generadores de violencia como la presencia de minería ilegal, cultivos de uso ilícito y la persistencia de necesidades básicas insatisfechas.

Finalmente se examinó el estudio de Launay y González (2010), en el cual se describe un debate analítico-semántico que desde las ciencias sociales se ha establecido entre la definición de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, presentando sus similitudes y diferencias desde el ámbito fáctico y conceptual. Esta revisión documental permitió acercarse a la definición de *gobernanza* que fundamenta este trabajo.

Las reflexiones aportadas por estos estudios permiten establecer elementos de análisis contextuales y de relaciones de poder entre diversos actores, importantes para la construcción de la estrategia de gobernanza que es el fin último de este trabajo investigativo.

1.2 La participación social en procesos de gobernanza

Referirse a la participación social en relación con los procesos de gobernanza, apunta al reconocimiento de un nuevo relacionamiento entre el Estado y los sectores sociales estableciendo como objetivo común los elementos de desarrollo incluyente y bienestar colectivo. Sin embargo, en el plano fáctico estas relaciones no se enmarcan en unas dinámicas horizontales, de reciprocidad, exentas de relaciones de poder dispares, por el contrario, y en razón de la multiplicidad de intereses y de actores que convergen en los procesos de la gestión pública, los ejercicios de participación social que logren hacer transformación real en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos aún es una tarea pendiente.

En este sentido la importancia de la participación social en los procesos de gobernanza reside en su constitución como un recurso de poder para los sectores no hegemónicos, lo cual abre ventanas de oportunidades frente a la escasez de otro tipo de recursos (económicos, técnicos, institucionales, de información, entre otros) pues mediante el ejercicio de la participación se posibilitan escenarios de deliberación, concertación, control y movilización social, lo cual se constituye en una influencia determinante frente a los procesos de toma de decisiones que históricamente han sido jerarquizados, lo cual permite la convergencia de diversos intereses y actores que persiguen el objetivo común de construir acuerdos en la agenda de los asuntos públicos.

Es así como la participación social implica la existencia de procedimientos para construir consensos, reglar el debate y fijar dinámicas de decisión pública mediante las cuáles sea posible articular distintas visiones, establecer prioridades, afectar las decisiones de los gobiernos y comprometer a todos los ciudadanos en la construcción de sociedad. Dentro de este marco, la deliberación, la toma de decisiones y el trabajo en común son tan importantes como el establecimiento de mecanismos de representación (Maldonado, 2015)

Consiguiente a lo anterior, al revisar a Velásquez y González (2003) se conceptualiza la participación social en relación con la gestión pública como una dimensión sociopolítica lo cual hace referencia a “la construcción de una dinámica de acuerdos colectivos a partir de identidades, intereses, discursos y proyectos diversos” (p.259).

En este orden de ideas, es menester resaltar que la participación como práctica social se constituye en un elemento importante en el proceso de planificación territorial para la construcción de paz, mediante el cual los diversos sectores sociales pueden tramitar en el marco de la gestión de lo público sus derechos, necesidades e intereses, trascendiendo el objetivo de gestionar carencias y garantizar acceso a servicio, hacia el establecimiento de una plataforma de transformación social e institucional, como señala Maldonado:

Contar con la participación de los ciudadanos en la elaboración de pactos colectivos resulta fundamental para contribuir a la solución de los problemas más próximos de la ciudadanía a nivel local, y para lograr más eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de políticas públicas. Del mismo modo las prácticas participativas ratifican la responsabilidad que tienen los ciudadanos de conocer y hacer efectivos sus derechos y en contribuir al desarrollo de su territorio incidiendo en la planeación, ejecución, control y seguimiento de los diferentes planes y programas liderados por las autoridades regionales (Maldonado, 2015, p. 2).

No obstante, lo que se ha resaltado hasta aquí es la consideración de una participación activa, necesaria en los procesos de gobernanza, sin embargo en el ejercicio de la misma se presentan grados variados de mayor y menor incidencia sobre lo cual la CEPAL (2015) en el estudio denominado “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad”, contempla que la participación ciudadana puede darse con distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia que tienen las opiniones y propuestas ciudadanas en la toma de decisión respecto del asunto público que se trate. Estos niveles son:

- Nivel informativo: consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público.
- Nivel consultivo: este nivel de participación representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. La consulta no es vinculante para la autoridad.

- Nivel decisorio: en este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión.

- Nivel de cogestión: este nivel se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones se involucren en su implementación y seguimiento asegurando que se lleve a cabo de forma adecuada.

Así mismo se tiene en cuenta que la institucionalización de procesos de participación social, requiere de: a) la voluntad política de las autoridades responsables, b) la experiencia en la materia del equipo profesional que dinamiza el proceso, c) recursos para la elaboración e implementación de la estrategia y, d) personas y grupos interesados en participar.

Por lo anterior es importante señalar que la participación social en asuntos públicos se considera un escenario fundamental pues se convierte en una plataforma para la interacción ciudadana en el propósito de modificar su entorno, atender desafíos ligados a la construcción de lo público y a resolver dilemas de la acción colectiva.

Este desafío de la construcción de lo público implica la interacción de todos los actores, por ello la participación como elemento constitutivo de la gobernanza debe garantizar la articulación entre los diferentes actores y la toma de decisiones con incidencia.

En lo referido al grado de *articulación entre actores*, según Fernández (2012) se presentan los siguientes componentes que permiten su análisis.

- Número y tipos de actores.
- Roles y aportes de cada actor: se describen roles principales circunscritos en procesos de toma de decisiones y financiamiento, de implementación referidos a asistencia técnica y capacitación, de apoyo asociados a temas de logística y difusión y finalmente, roles de destinatarios o beneficiarios.

- Tipo de relaciones: tipificadas como verticales (cercanas a procesos burocráticos con estructura centralizada para la toma de decisiones) y horizontales (basada en creación de redes colaborativas o de gobernanza).

- Tipo de arreglos institucionales: se definen como unilaterales (entre instituciones estatales) y multilaterales (inclusivos de la sociedad civil e instituciones de mercado).

- Aportes de los actores: aportes estratégicos, referidos a dinero, recursos humanos y/o respaldo político. Y aportes secundarios, referidos a instalaciones, materiales y equipos y/o gestionan contactos.

- Tipos de acuerdos: acuerdos puntuales de cooperación (información y difusión), acuerdos sistemáticos de cooperación (fortalecimiento de capacidades y mayor institucionalización en los espacios de cooperación) y arreglos formalizados de cooperación (implica cambios en la ley, arreglos institucionales de largo aliento).

Y por último generación de capacidades que se adquieren como resultado del trabajo conjunto.

En lo referido a *la toma de decisiones*, esta se evalúa con base en la participación de los diferentes actores en la elaboración e implementación de propuestas o proyectos de interés común, a partir del planteamiento de Linares citado en Artigas (2014), que indica diferentes niveles de incidencia en la toma de decisiones:

- Movilizativo y de consumo: proyectos de acción ya elaborados en sus aspectos esenciales, a los cuales sólo resta ejecutar o consumir.

- Consulta, discusión y/o conciliación: proyectos de acción elaborados en sus aspectos esenciales sobre los cuales se pide opinión y recomendaciones. Se concilia y se llega a acuerdos o incluso a decidir algunas alternativas de elementos no vitales.

- Delegación y control: transferencia de poder para aplicar un proyecto ya elaborado en sus líneas esenciales. Pueden hacerse variaciones de acuerdo con las condiciones particulares del escenario en cuestión, siempre que no se traicionen sus postulados fundamentales.

- Responsabilidad compartida y co-determinación: intervención en la toma de decisiones que incluye todo un proceso que va desde la identificación de las necesidades y los problemas, la articulación de los objetivos, la formación y negociación de propuestas para la solución, ejecución y evaluación de las acciones y el reparto de los beneficios.

Lo anterior permitirá plantear una estrategia de gobernanza centrada en la participación de los diferentes actores, garantizando una adecuada articulación entre estos y la toma de decisiones consistente en ejercicios de co-determinación y de responsabilidad compartida, desarrollados a partir de una agenda común.

1.3 Planificación territorial

Respecto a la planificación, en el desarrollo de la literatura académica ha tenido diversas acepciones, enfoques y maneras de interpretarse lo cual le ha convertido en un concepto polisémico. No obstante, desde los recientes marcos de referencia analíticos como los adoptados por la CEPAL, la planificación con enfoque territorial es entendida como:

...el proceso de construcción de un proyecto colectivo, capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado definiendo de manera colaborativa, participativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado que se deben articular y coordinar para la resolución de problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo (CEPAL, 2015, p.18).

Esta acepción de la planificación territorial, en la cual es preponderante garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos y la coordinación de esfuerzos mediante el ejercicio de un modelo de gestión pública a través del cual el Estado, la sociedad civil y el sector privado establecen sinergia para aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población, se considera el enfoque adecuado para analizar la relación entre estrategia de gobernanza y construcción de paz en el marco de los planes de desarrollo territorial como un instrumento de planificación del desarrollo.

Por lo tanto, los procesos de planificación territorial que -en el marco de la construcción de paz- se empiezan a desarrollar en Colombia, y de manera particular en la región Pacífico, deben garantizar ejercicios de gobernanza con efectivos niveles de participación social logrando que en cada territorio se identifiquen -de manera conjunta, complementaria y convergente- las potencialidades y estrategias propias de desarrollo. Esto permitirá la construcción de una agenda común sobre el territorio, a partir de los intereses de los diversos actores involucrados, así como la toma de decisiones e incidencia de dichos actores en la planificación territorial.

Finalmente, para el análisis de los resultados de esta investigación se entiende la planificación territorial con gobernanza como la puesta en práctica de distintas formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten intereses comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de estos. Este proceso puede ser comprendido como una planificación de tipo colaborativo, cuyo resultado es la elaboración de una visión común y consensuada sobre el futuro del territorio.

1.4 Una aproximación conceptual sobre la gobernanza

Hay que advertir y reconocer que sobre el concepto de *gobernanza* se ha escrito mucho y desde diferentes perspectivas teóricas; algunas por ejemplo, trabajan la gobernanza a partir de teorías abstractas de coordinación social, perspectiva normativa de organismos financieros de ayuda al desarrollo como *good governance* - políticas de desarrollo exitosas y *global governance* - resolución de problemáticas transnacionales, enfoque valorativo que considera la participación de la sociedad civil y perspectivas politológicas, entre otras.

Se encuentra entonces como la gobernanza ha sido comprendida desde algunas acepciones como una manera de conducir la función administrativa, donde el ejercicio de la acción política y del poder se define desde el ámbito estatal y desde la relación de este con actores sociales y privados para la toma de decisiones, dando importancia así a la sociedad civil. Es decir que la gobernanza implica la acción del gobierno para gestionar redes en las que participan múltiples actores públicos, sociales y privados, centrada en el ámbito micro (relación con la gestión de redes

de participación ciudadana) y, en el ámbito macro (vinculado concretamente a las formas de “gobierno multinivel”) (Natera, 2004).

De igual manera se encuentran otras definiciones como la de Whittingham (2011) considerándola como un conjunto de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público. Lo anterior, en el marco de juegos de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.

Por su parte, Cerrillo i Martínez citado en Bueno (2013), conceptúa sobre la gobernanza como “...una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas, con el propósito de definir intereses generales en entornos complejos y dinámicos” (p.178).

Teniendo como referencia las conceptualizaciones convergentes de los anteriores autores, para el propósito de este trabajo se entenderá la gobernanza como una *forma de gobierno caracterizada por un acervo de arreglos y prácticas institucionales que -aunque no está exenta de relaciones de tensión y de poder- exige niveles de participación decisorios y de cogestión de todos los actores involucrados, especialmente los actores sociales. Estos niveles de participación son determinantes para lograr un alto grado de articulación y cooperación entre actores sociales, instituciones públicas y el sector privado en la construcción de intereses comunes, así como para la incidencia de estos actores en la toma de decisiones.*

A diferencia de los autores referidos, el concepto de gobernanza aquí propuesto resalta la participación decisoria y de cogestión de los actores sociales del territorio, como base fundamental para generar un alto grado de articulación entre actores gubernamentales, comunitarios y privados que conduzca a la construcción de agendas comunes sobre el territorio y metas colectivas sobre aspectos económicos, políticos y sociales que consolidan nuevas formas de desarrollo y cohesión territorial.

Capítulo 2. Metodología

2.1 Tipo de estudio y enfoque

La investigación realizada es de carácter exploratorio (Hernández, Fernández, & Baptista, 2009), con la que se elaboró una visión general de tipo aproximativo respecto a las estrategias de gobernanza que se han dado o no en la planificación del territorio en Buenaventura, a partir del año 2008, en torno a las dinámicas de participación e interacción de los diferentes actores públicos, sociales y privados. El enfoque fue cualitativo (Briones, 1998), con empleo de técnicas etnográficas como las entrevistas semi-estructuradas y el análisis documental.

2.2 Sujetos de investigación

El grupo de personas entrevistadas y consideradas como fuente de información fueron:

- Funcionarios de la administración local con responsabilidades en la planificación del territorio: un exdirector de planeación municipal y dos directores sectoriales de la Secretaría de Desarrollo Económico y Rural.
- Un enlace municipal de la Agencia de Renovación del Territorio, entidad del gobierno nacional encargada de promover el cierre de brechas campo-ciudad en el marco de la política de la RRI.
- Ocho líderes(as) de autoridades tradicionales y político-administrativas de Consejos Comunitarios de la zona rural de Buenaventura y cuatro líderes(as) de organizaciones de mujeres, jóvenes y comunidades negras de los Territorios Ganados Al Mar, en la zona urbana. No fue posible concertar entrevista con líderes(as) de comunidades indígenas de Buenaventura.
- El sector privado: un representante del Comité Intergremial e Interempresarial de Buenaventura.

Las entrevistas fueron aplicadas a la muestra seleccionada que cumplió con los siguientes criterios: líderes comunitarios, que participan o han participado de la construcción de los planes

de desarrollo de sus comunidades, que han participado en los consejos municipales de planeación y legítimamente reconocidos en el territorio que representan un sector de la sociedad civil (joven, mujer), funcionarios públicos que ha participado en la construcción de los planes de desarrollo municipal, representantes del sector privado que han participado en los consejos municipales de planeación y funcionarios públicos del orden nacional con conocimiento técnico de los PDET.

2.3 Instrumento de recolección de información

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas y se utilizaron tres formatos de acuerdo a los actores: comunitarios, privados y gubernamentales (ver anexo1). Las preguntas de las entrevistas se clasificaron en cuatro dimensiones: niveles de participación, grado de articulación, toma de decisión y actores.

2.4 Delimitación de la investigación

Delimitación espacial geográfica: la investigación se realizó en el municipio de Buenaventura, tomando como referencia la zona urbana y rural en la selección de la muestra.

Delimitación temporal: este proceso investigativo tuvo lugar durante los meses de enero a mayo del año 2018.

Delimitación social: el grupo social objeto de esta investigación estuvo conformado por líderes(as) de consejos comunitarios de Buenaventura, funcionarios públicos del nivel distrital y nacional y representante del sector privado de Buenaventura.

2.5 Diseño de investigación

El proceso que se realizó para el desarrollo de esta investigación comprendió las siguientes fases:

Fase 1: Evaluación del contexto territorial en el marco del acuerdo de paz y la construcción de paz: ajustado a los términos de referencia proporcionados por la universidad, en relación con

gobernanza y el acuerdo de paz entre Gobierno y FARC, hasta definir palabras orientadoras como gobernanza, participación, planificación territorial.

Fase 2. Planteamiento del problema de investigación: identificadas las palabras clave se procedió a identificar los que se consideraron los desafíos y limitaciones en el diseño e implementación de los procesos de planificación, antecedentes llevados a cabo por la administración territorial de Buenaventura en los últimos 10 años.

Fase 3. Revisión bibliográfica, estado del arte y marco conceptual sobre estudios relacionados con la participación social, planificación territorial y gobernanza: se aplicó un proceso de rastreo en diferentes bases de datos, para establecer las variables conceptuales de estudio y elaborar el marco conceptual, lo que proporcionó al equipo el fundamento para diseñar una herramienta de recolección de información y criterios para la definición de la representatividad del grupo muestral.

Fase 4. Trabajo de campo, recolección de datos y entrevistas: se aplicaron entrevistas a las personas seleccionadas en el grupo muestral, cuyas respuestas fueron digitadas y agrupadas por las variables determinadas previamente, identificando las coincidencias o divergencias en las apreciaciones de los distintos sectores representativos.

Fase 5. Análisis de la información obtenida de fuentes secundarias y de las entrevistas realizadas, a la luz de los contenidos conceptuales revisados.

Fase 6. Presentación del documento final.

Los resultados de las entrevistas fueron alineados a cada una de las variables de análisis, lo cual permitió obtener un resultado de los procesos de gobernanza existentes o no en torno a la participación de los actores.

Capítulo 3. Resultado de la investigación: ¿Hubo procesos de gobernanza en las dinámicas de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016?

Esta investigación permitió hacer un análisis acerca de la existencia o no de procesos de gobernanza en las dinámicas de planificación territorial de Buenaventura, durante los años 2008 a 2016, en relación con el nivel de participación de los diferentes actores en la formulación e implementación de los planes de desarrollo, el grado de articulación de estos actores en la construcción de una agenda común sobre el territorio y la toma de decisiones e incidencia de los actores en la planificación territorial. A continuación, se presentan los hallazgos encontrados en la investigación, los cuales evidencian ausencia de gobernanza en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo de Buenaventura, durante el período de estudio.

3.1 Niveles de participación de los actores

El análisis de este aparte se fundamenta, por un lado, a partir de las percepciones de los sujetos de estudio sobre cómo se dieron los ejercicios de participación en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos y por otro lado, se presenta el análisis de los contenidos fundamentales de estos planes y la manera como se ha considerado la participación de los diversos actores locales en relación con los mismos.

En este orden de ideas, dentro de las consideraciones de líderes(as) comunitarias y del sector privado se manifiesta que la participación comunitaria no es mayoritaria o significativa porque los ejercicios de participación se circunscriben a eventos de socialización y validación de propuestas gubernamentales, en tanto que las observaciones y planteamientos que presentan los asistentes sobre los contenidos propuestos no son vinculantes.

Respecto a los factores que inciden en la participación, de manera relevante los actores comunitarios indican como limitante aspectos relacionados con la desconfianza institucional y la carencia de una gestión del poder local que corresponda a satisfacer las necesidades y realidades del territorio y las cosmovisiones de las comunidades, además de destacar que los planes de desarrollo no se corresponden a un enfoque diferencial.

En el caso de las comunidades étnicas de zona rural no se generan las condiciones básicas y necesarias para el acercamiento y la participación en estos espacios, pues la administración distrital no apoya la logística para el desplazamiento a la zona urbana, ni genera espacios de diálogo y concertación en la zona rural, lo que dificulta el ejercicio participativo toda vez que los consejos comunitarios y los cabildos indígenas no disponen de recursos para su movilización.

Siguiendo con los factores que limitan la participación, se hace alusión a la corrupción y a las dinámicas de clientelismo que reducen la participación en espacios de incidencia, a los líderes(as) cercanos al gobernante de turno. De igual manera, se indica la falta de voluntad política que imposibilita la generación de condiciones para la participación, lo que se constituye en un obstáculo para la gobernanza, pues como lo plantea Tornos (2012), se requiere el respeto de los ciudadanos y gobernantes hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales del territorio, para controlar la corrupción.

En lo referido a los aspectos de participación en la fase de implementación, los actores comunitarios y privados resaltan que no se establecen procesos de seguimiento a los proyectos y programas aprobados en el plan de desarrollo debido al estilo de ejercer la gestión pública dirigiendo los espacios de participación de manera jerarquizada desde lo público, en el cual no hay preponderancia en la generación de capacidades comunitarias. Se da prelación a la minimización de costos económicos y se tiene poco interés para informar a la comunidad en detalle de las obras, programas y proyectos que se están ejecutando, lo cual imposibilita la articulación, el seguimiento y control. Consiguiente a lo anterior se resalta la invitación a eventos de rendición de cuentas, donde se asiste sin tener un referente que permita hacer evaluación de la gestión porque no se tiene conocimiento del plan de desarrollo aprobado.

Otro factor que se resalta como limitante de la participación es la no correspondencia entre la cosmovisión de las comunidades sobre su concepción de desarrollo territorial y los mecanismos de planificación asumidos por la institucionalidad caracterizados por la poca disponibilidad de recursos y de tiempo lo cual imposibilita la inclusión del enfoque diferencial en los programas y por ende en las dinámicas de ejecución. Y aunque en el caso de los actores comunitarios existen motivaciones para la participación en dirección a la mejoría de las condiciones de vida,

generalmente estos actores carecen de recursos de información, logísticos, humanos y de materiales para ejercer a cabalidad su participación.

Igualmente se destaca una visión poco favorable por parte de la institucionalidad a generar procesos de seguimiento y acompañamiento por parte de la comunidad pues no se concibe como un aspecto positivo para la gestión, considerando en ocasiones este ejercicio contraproducente en términos políticos.

En relación con los factores que han facilitado la participación se subrayan los procesos de movilización social y acción colectiva del reciente paro cívico, concebido como un mecanismo de reivindicación de derechos, así como los procesos de formación y de organización que se han venido consolidando en los diferentes sectores sociales en el entendimiento de su papel como sujetos de derechos y agentes de transformación social, además de la existencia de entes de control en la estructura del Estado que promueven y garantizan la participación.

Las características de los ejercicios de participación que se evidencian en este estudio indican que, en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo de Buenaventura analizados, la participación social se ubica especialmente en el nivel inferior de la escala de medición, según la CEPAL (2015), o nivel informativo y en menor frecuencia en el nivel de consulta.

Esto debido a que la participación se reduce fundamentalmente a ejercicios de socialización de propuestas gubernamentales, donde los actores comunitarios y privados, y el consejo territorial de planeación, asisten en calidad de observadores pasivos. Es decir, que no logran incidir en la construcción y definición de contenidos estratégicos, programáticos y operativos de los planes de desarrollo territorial, por la inexistencia de espacios participativos de carácter decisorio y de cogestión.

Lo anterior, evidencia la carencia del ejercicio de una ciudadanía activa y la imposibilidad de ejercer poder en las decisiones públicas.

Respecto a los contenidos fundamentales de los Planes de desarrollo se encuentra que para el caso del plan de desarrollo 2008 - 2011 denominado "*Por una Buenaventura gobernable*,

educada y productiva con seguridad” (Gobernación del Valle, 2008), se destacan como ejes principales para la intervención institucional la seguridad y convivencia, la equidad social, el empleo y desarrollo económico, la infraestructura y ambiente y, la gobernabilidad, bajo los cuales se pretende mejorar el Índice de Desarrollo Humano de la población.

En el Plan de Desarrollo del período 2012 - 2015 denominado “*Progreso en Marcha: Justo y Necesario*” (Gobernación del Valle, 2012), se reconoce la importancia de involucrar desde el proceso de diseño del plan de desarrollo a los actores comunitarios y al sector privado, reconociendo una preponderancia en el proceso no solo de participación de los actores sino de sinergia en la construcción conjunta de esfuerzos para el desarrollo del territorio y la toma de decisiones.

El Plan de Desarrollo del período 2016-2019 *Buenaventura con Responsabilidad, Primero la Gente* (Gobernación del Valle, 2016), indica que está sustentado bajo el “principio general de participación ciudadana y sociedad civil, sinergia entre instituciones públicas y privadas, estimulación permanente de una cultura cívica de la confianza, una pedagogía para la convivencia” (p.1).

Al contrastar la evidencias de estos planes de desarrollo e informes de gestión con la percepción de los diferentes actores entrevistados, tal como se mencionó anteriormente, se pudo evidenciar que no hay un reconocimiento de procesos de participación efectiva en especial desde el sector comunitario y sector privado, quienes valoran los espacios habilitados como “reuniones de socialización de un plan” más no de una construcción conjunta, conforme a los niveles de participación planteados por la CEPAL (2015).

Es importante analizar que la visión del gobierno local sobre participación está enmarcada en brindar la posibilidad a otros actores de asistir a ejercicios de socialización de la propuesta de plan de desarrollo, lo cual corresponde a una visión limitada, que no permite la consolidación de un ejercicio de gobernanza, en el cual se debe facilitar la interacción y articulación entre los diferentes actores. Se puede evidenciar una brecha entre lo planteado en los documentos de los planes de desarrollo aprobados donde se registra la información que guía los destinos del territorio con la percepción de los actores participantes quienes no se sienten involucrados en la construcción de estos planes.

3.2 Grado de articulación de actores

La articulación de actores debe entenderse como un elemento constitutivo de la gobernanza y una buena práctica de la gestión pública y la gestión del desarrollo. Es necesario comprender que para establecer las condiciones necesarias de la articulación debe existir, una participación social activa, así como una coherencia y visiones compartidas de los actores que se refleje en acciones concertadas que van desde el ámbito de la planificación hasta la gestión.

En este sentido Carvajal, Arias, Aunta y Merchán (2016) aseguran que hablar de articulaciones entre actores de un territorio, y específicamente de interacciones entre organizaciones de la sociedad civil y de éstas con las instituciones del Estado, implica tratar con experiencias concretas de gobernanza basada en la interacción entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas en territorios diferenciados, con miras a la implementación de políticas públicas. Dicha interacción es una dinámica que tiene como centro la acción colectiva de actores que cooperan por posicionar una agenda de intereses, o por un interés específico dentro de una agenda existente, para influir en la toma de decisiones de interés público y/o en la implementación de programas, proyectos y actividades que desarrollan esas decisiones.

Para analizar la variable grado de articulación se tuvo en cuenta las percepciones de los sujetos de estudio de los diversos sectores (comunitario, gubernamental y privado) en lo relacionado con sus consideraciones sobre cómo se han generado espacios de diálogo y acercamiento entre actores, qué aspectos han facilitado y limitado la participación, cómo los actores han contribuido en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo y qué aspectos prioritarios de agenda deberían incluirse en estos instrumentos de planificación.

Es así como se encuentra que, para el caso de las comunidades, en lo relacionado con la existencia de espacios de acercamiento y articulación con el sector privado, se considera que la lógica de concepción del territorio y desarrollo por parte de este sector es contraria a la cosmovisión concebida por parte de las comunidades. Desde las percepciones de los(as) líderes(as) de Consejos Comunitarios entrevistados(as) se concibe que a Buenaventura se le ha estimado como una economía de enclave, donde los procesos de planeación territorial son definidos desde una

lógica centro-periferia y la apuesta del gobierno local y nacional es favorecer los intereses económicos del capital, expresados especialmente en el sector portuario; dinámicas que no han favorecido espacios de diálogo, acercamiento y concertación entre el sector comunitario y privado. Resulta interesante analizar cómo a su vez se reconoce que incluso dentro de las mismas autoridades y organizaciones étnico-territoriales existen diversas maneras de concebir y planificar el territorio⁵ y las dinámicas de desarrollo, existiendo dentro de ellos mismos quienes favorecen las lógicas del sector privado.

Los actores comunitarios entrevistados -*Consejos Comunitarios, Mujeres y Jóvenes*- consideran que no hay articulación entre actor privado y comunitario, sin embargo, reconocen ciertos apoyos que pudieran enmarcarse en acuerdos sistemáticos de cooperación relacionados con la financiación de proyectos o iniciativas productivas en temas como el turismo, la pesca y dinámicas de fortalecimiento cultural y artístico, sobre todo por parte de un actor privado que es la Fundación de la Sociedad Portuaria. Sin embargo, esto está lejos de constituirse en un arreglo institucional de largo aliento que incide significativamente en el ejercicio del poder y gestión del desarrollo, propio de dinámicas reales de gobernanza.

Para el análisis, resulta interesante encontrar que también para el representante del sector privado entrevistado, los procesos de acercamiento y articulación con la comunidad no se materializan, constituyéndose en apoyos puntuales de cooperación, como ejercicios de información y socialización, que no se reflejan en la ejecución de planes, programas y proyectos.

Dentro del sector gobierno es importante resaltar percepciones orientadas a reconocer un grado de articulación más con el sector privado y débil en términos comunitarios y otras que consideran que los procesos de convocatoria y socialización previos a la formulación del plan de desarrollo se constituyen en espacios de articulación y concertación.

⁵ “...hay que reconocer que desde la misma comunidad no hay la misma Visión [del territorio], hay un sector de la comunidad [concejos comunitarios de cuencas] que tenemos una visión de planificación muy distinta a algunos concejos veredales, toda vez que el planteamiento de concejos comunitarios de Cuencas es apostarle a la planificación que garantice el territorio como escenario de vida, tanto física [natural] como étnica [cultural], mientras que desde la otra lógica liderada por concejos veredales se ve el territorio como un instrumento para negociar con el actor privado, para capitalizar...” Líder de comunidad negra de la zona rural de Buenaventura.

Es así como desde las percepciones del actor público se refiere un trabajo articulado con el sector privado sobre todo en el Gobierno del Alcalde Bartolo Valencia Ramos mediante el cual se dio la formulación de planes específicos de desarrollo económico y territorial como el Master Plan y el plan estratégico para el desarrollo socioeconómico y competitivo de Buenaventura, orientados al fortalecimiento institucional y del sector productivo y portuario en clave de crear un entorno atractivo para la inversión extranjera. Sin embargo, se reconoce que esta visión no corresponde a las apuestas de desarrollo humano que proponen y esperan las comunidades donde se evidencie una reducción de la desigualdad social.

Se puede evidenciar entre estos actores una relación de tipo vertical caracterizada por una estructura centralizada en los procesos de toma de decisiones influida por aspectos políticos e institucionales, en la cual no hay participación de todos los actores implicados en la dinámica de desarrollo económico y social del territorio. Además de concentrar la alianza solo en el aspecto económico, dejando de lado aspectos medioambientales y socioculturales. De igual manera imposibilitan la consolidación de relaciones de tipo horizontal que permiten el ejercicio de gobernanza y arreglos institucionales multilaterales que incluyan la sociedad civil.

Así mismo puede establecerse que este tipo de alianzas indican una generación de capacidades relacionadas con la elaboración de propuestas (identificación de soluciones a problemas concretos, propuestas de programas y de políticas) y visiones compartidas (comparten una idea de territorio como espacio geográfico y comparten diagnóstico sobre los problemas que abordan) pero no logran generar capacidades de ejercicios de gobernanza como el fomento de la ciudadanía activa, la satisfacción de carencias y el logro de aspiraciones de los diferentes actores.

Dentro de los aportes comunitarios destacados en los procesos de formulación e implementación de los planes de desarrollo, que implicaron dinámicas de articulación de actores comunitarios y gubernamentales, se indica la política de igualdad de género -ya aprobada- y la política de juventud -que se encuentra en proceso de formulación- lográndose la inclusión de ambas iniciativas en el plan anual de inversiones, así como una mayor visibilización institucional del programa de víctimas en los espacios de toma de decisiones. Cabe resaltar que estos procesos han sido resultado de las constantes dinámicas de movilización social y de exigibilidad de derechos ante el ente territorial.

Adyacente, se encuentra en el análisis cómo la sociedad civil ha liderado un rol principal conquistando espacios de articulación mediante la demanda de *inputs* cristalizados en movilización social y generación de *outputs* demostrados en acuerdos formalizados de cooperación como la política de igualdad de oportunidades para la mujer aprobada en el año 2011 y los acuerdos del paro cívico consolidados en la Ley 1872 (Congreso de Colombia, 2017), lo cual denota que el proceso de articulación de actores no puede concebirse desde una utopía exenta de relaciones de poder y de conflictos. Por el contrario, debido a que cada actor tiene intereses y que las acciones de la gestión pública y del desarrollo se definen en escenarios de poder que han operado históricamente en estructuras de toma de decisiones jerarquizadas y unilaterales, debe comprenderse la trascendencia de las actuaciones de la sociedad civil las cuales generan condiciones para poder actuar y establecer la gobernanza como ese mecanismo de acción de distintos actores que intervienen y actúan en la arena económica, social y política, y consolidan capacidades de fomento de la ciudadanía activa y de gestión integrada.

Por su parte, el sector privado resalta como ejercicio de articulación con el sector gubernamental, la creación del complejo de actividades económicas de Buenaventura – CAEB, como plataforma para la creación de empresas, el cual no está totalmente materializado, pero se considera un avance que haya sido incluido en el plan de desarrollo.

3.3 Toma de decisiones

Un principio de la gobernanza es la toma de decisiones, la cual representa un ejercicio de materialización de los procesos de participación de actores y de la planificación del territorio. Por ello, en este estudio se analizan los contenidos de los planes de desarrollo y las diferentes percepciones de los actores del territorio acerca de su participación en los procesos de planificación en relación con la toma de decisiones.

En el Plan de Desarrollo 2008-2011 denominado “Por una Buenaventura gobernable, ordenada y productiva con seguridad” (Gobernación del Valle, 2008), se destaca que dentro de los objetivos planteados en el eje de *empleo y desarrollo económico* se indica la importancia de establecer “alianzas estratégicas con el sector gremial y empresarial, la academia y los actores comunitarios que permitan la generación de empleo, el aumento de recursos y la consolidación de

la productividad” (p. 28). Por otra parte, en el informe de gestión del año 2008 de la Alcaldía de Buenaventura, en lo referido a la participación de la mujer se precisa una intervención dirigida al acceso de bienes y servicios, pero no se evidencia promoción en los espacios de participación, en la toma de decisiones o formulación/implementación de políticas públicas para este sector de la población. Sobre el ámbito de la línea estratégica de desarrollo comunitario se enfocó la gestión en el fortalecimiento de los espacios de representación y participación establecidos por la ley, apoyando la posesión de los representantes de los cabildos, las JAC, y las JAL.

A partir de los ejes estratégicos definidos en el plan de desarrollo 2012 - 2015 (Gobernación del Valle, 2012) se encuentra que en la dimensión sociocultural están los subcomponentes de inclusión social y participación comunitaria bajo los cuales se contempla la promoción de acciones institucionales que propendan por la generación de mayores oportunidades para la mujer así como su vinculación en la concepción, formulación e implementación de la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres en el distrito de Buenaventura.

De igual manera incluye un enfoque de reconocimiento diferencial al considerar la diversidad étnica como una realidad que constituye una potencialidad para impulsar las dinámicas de desarrollo teniendo en cuenta las cosmovisiones de los grupos étnicos y la importancia de acompañar desde la gestión, los procesos de formulación de planes de vida y planes de etnodesarrollo. Este enfoque de la participación comunitaria se define como un eje de la gestión pública elevando el nivel de participación a una categoría de poder ciudadano al estimar “la implementación de un modelo de cogestión de políticas públicas con responsabilidad compartida y [el fortalecimiento de] los escenarios de participación, así como los consejos asesores conformados por representantes de la sociedad civil” (Gobernación del Valle, 2012, p. 35). Este plan de desarrollo también contiene principios y valores, dentro de los cuales se recoge una apuesta que tal como se presenta podría relacionarse con el ejercicio de poder cercano a la gobernanza, es así como se habla de: 1) participación ciudadana y de sociedad civil, 2) sinergia entre instituciones públicas y privadas, 3) estimulación permanente de una cultura cívica de la confianza y, 4) liderazgo democrático y trabajo en equipo.

Es importante resaltar que en la línea denominada territorios étnicos para la paz, se contempla el diseño y la implementación de un Plan de Desarrollo Rural con un enfoque

productivo, étnico y de fortalecimiento institucional basado en la provisión de servicios sociales en estos territorios, con el propósito de incluir a la población rural en la agenda de desarrollo del distrito en el contexto del proceso de construcción de paz. Igualmente es de resaltar que cada una de las líneas estratégicas de dicho plan, establece una conexidad con aspectos contemplados en la agenda de construcción de paz del gobierno nacional.

Al contrastar los resultados de las entrevistas, con los contenidos de estos planes de desarrollo, se logra identificar que en el sector comunitario no se ha hecho efectiva la toma de decisiones en el marco de la planeación territorial, en la medida que los actores entrevistados argumentan que no tienen injerencia en las decisiones finales de la planificación territorial, pues la asunción de sus propuestas de desarrollo dependen de conductas clientelares donde los mandatarios priorizan iniciativas comunitarias respondiendo a compromisos electorales.

No obstante, desde la administración pública se menciona que han posibilitado espacios para la toma de decisiones, reflejadas en la inclusión de planes de etnodesarrollo, iniciativas comunitarias de obras de infraestructura, las cuales son revisadas y adaptadas en el plan de desarrollo local, como lo mencionan algunos de los entrevistados del sector gobierno.

Esta visión institucional es limitada en términos de no permitir a los actores comunitarios incidir en la toma de decisiones en la planificación territorial, pues la participación de los actores sociales es minimizada y es vista como un favor que las instituciones les hacen a las comunidades al permitirles que puedan ejecutar algunas de sus propuestas comunitarias. Por un lado, esto puede corresponder a la posición clientelar de la administración pública y, por otro lado, puede obedecer a la poca capacitación técnica de los actores comunitarios en la construcción de planes de desarrollo con una visión sostenible.

Este escenario en el cual no se refleja que los actores comunitarios hayan tenido espacios en la toma de decisiones, sino que han sido “invitados” a conocer planes de gobierno, refleja el argumento planteado por Mayntz (2001), donde los actores estatales participan en redes de políticas públicas, disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, y controlan instrumentos de intervención cruciales, en este caso como los planes de desarrollo, que definen el rumbo del territorio.

Desde el sector privado, se menciona que se han realizado propuestas de desarrollo local basadas en estudios y diagnósticos socioeconómicos, tal como se mencionó en el subcapítulo anterior, sin embargo, contrario a lo que plantea el gobierno, el sector privado indica que las propuestas no han sido tenidas en cuenta, pues en algunas administraciones ha sido visto como “oposición”. Esto es un claro, ejemplo de la incapacidad de los gobiernos locales de articularse con los actores no públicos para la construcción de una agenda común, y de promover el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la administración local.

Por otro lado, las entidades territoriales se enmarcan en los planes de desarrollo nacional, lo que en cierta manera genera dependencia e imposibilita que se pueda tener una visión de planificación con enfoque étnico y territorial, lo que no garantiza que se avance en la identificación de necesidades contextualizadas territorial y poblacionalmente, ni en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos que logren reducir las brechas de desigualdad presentes en los territorios, como es el caso de Buenaventura.

Todo lo anterior, permite evidenciar una nula o poca incidencia de los diferentes actores convocados -especialmente los comunitarios- en la elaboración e implementación de programas o proyectos de los planes de desarrollo, lo que según la escala planteada por Linares Mora (citado en Artigas 2014) corresponde a un ejercicio de toma de decisiones movilizador y de consumo (nivel más bajo), pues se tiene que a los actores comunitarios se les hace partícipes de programas o proyectos ya formulados, que se van a ejecutar, donde las decisiones se limitan a la aceptación de una línea estratégica, programa o proyecto que no ha sido construido de manera conjunta con todos los actores.

Para este caso que se analiza, lo movilizador hace referencia a la asistencia de las comunidades a espacios de socialización de los planes de desarrollo en los cuales se discuten sus diferentes componentes sin que se generen mayores cambios a los contenidos fundamentales de éstos. Por su parte, el consumo, hace referencia a recibir información en los mismos espacios de socialización sobre los planes de desarrollo, que se presentan como un “producto listo” para ponerse en ejecución.

3.4 Ausencia de gobernanza en los procesos de planificación territorial de Buenaventura, entre los años 2008 y 2016

Para este estudio, la gobernanza ha sido definida como una forma de gobierno caracterizada por un acervo de arreglos y prácticas institucionales que -aunque no está exenta de relaciones de tensión y de poder- exige niveles de participación, decisorios y de cogestión de todos los actores involucrados, especialmente los actores sociales. Estos niveles de participación social son determinantes para lograr un alto grado de articulación y cooperación entre actores sociales, instituciones públicas y el sector privado en la construcción de intereses comunes, como para la incidencia de estos actores en la toma de decisiones.

Al analizar esta conceptualización a la luz de los resultados de la investigación, se encuentra que no hubo un ejercicio de gobernanza en los procesos de planificación territorial en Buenaventura, toda vez que las dinámicas de relacionamiento entre los diversos actores son débiles, con poca frecuencia, y no logran concitar intereses con un objetivo común. Además, estas relaciones entre actores se han caracterizado por un nivel de verticalidad del gobierno local, poca credibilidad de los actores comunitarios en el actor gubernamental, la escasa articulación del sector público y privado, los deficientes espacios para la toma de decisiones y las brechas existentes entre los procesos de planificación e implementación de los planes de desarrollo, que no es más que el resultado de la ausencia de gobernanza local.

También es importante resaltar, otro aspecto, que no es una cuestión menor, el carácter no vinculante de los conceptos dados por parte de los consejos territoriales de planeación a la autoridad territorial.

Otro factor que destaca la ausencia de gobernanza en este estudio es que la participación se evidencia solo en los niveles informativos y de consulta, por lo cual no hay incidencia real en la toma de decisiones. Finalmente se resalta también la característica de una cultura política que suele favorecer intereses sectarios y que no está exenta de relaciones de poder dispares y confrontaciones que imposibilitan una gestión territorial que garantice el bienestar colectivo y mejores condiciones de vida de la población.

En este orden, resulta pertinente entender que en Buenaventura se requiere crear condiciones para el logro de los propósitos de la planificación territorial entendida como la agenda común que dispone el rumbo del desarrollo social, económico y ambiental de este territorio, para lo cual es necesario, entre otros, contar con una estrategia de gobernanza que garantice relaciones horizontales, así como la articulación entre los diferentes actores y sus intereses como lo plantea Whittingham (2011).

No obstante, a pesar de la evidente ausencia de gobernanza que refleja el resultado de esta investigación, se deben reconocer los procesos de formación y de organización comunitaria que se han venido consolidando en los diferentes sectores sociales de Buenaventura, así como los procesos de movilización social y acción colectiva, como fue el paro cívico del año 2017, concebidos como mecanismos de reivindicación de derechos, que se convierten en escenarios propicios para el desarrollo de ejercicios de gobernanza abanderados por actores comunitarios, que se movilizan como sujetos de derechos y agentes de transformación social.

Capítulo 4. La participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio

El objetivo de este trabajo consiste en proponer cómo debe ser la participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio, a partir del concepto de gobernanza definido para este estudio.

Lo anterior crea el desafío de implementar un proceso de planificación territorial, participativo y efectivo, mediante procesos de gobernanza; esto implica para Cerillo citado en Bueno (2013) desarrollar "...una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas, con el propósito de definir intereses generales en entornos complejos y dinámicos" (p.178).

Surge entonces la necesidad que se fortalezcan los niveles de participación de los actores como condición para generar una estrategia de gobernanza para enfrentar los retos de la construcción de paz. Esta es considerada la principal apuesta que deben liderar los entes territoriales, pues los retos de la construcción de paz exigen una gobernanza local que logre construir una agenda común en el territorio, donde la gobernanza deje de ser un concepto de la modernidad, y por el contrario sea efectivamente una apuesta de los gobiernos locales para el desarrollo de los territorios.

Los PDET contemplan desde su génesis el derecho de la participación, pero esto no es suficiente si existen diferentes formas de concebirla desde los diferentes actores. Se entiende que la participación no es la suma y la presencia de actores en escenarios de socialización de un programa, sino la posibilidad de que los diferentes actores tengan la oportunidad de construir colectivamente.

El PDET del Pacífico Medio debe, por un lado, potenciar en Buenaventura la participación de los diferentes actores desde su formulación y, por otro lado, desde su implementación, fortaleciendo aún más el poder ciudadano, pues se requiere estrategias de veeduría y seguimiento para la ejecución de este.

De no ser así, el PDET del Pacífico Medio puede correr el riesgo de convertirse en un programa más que solo está lleno de contenidos, pero que no refleja los intereses de los diferentes actores en el marco de un objetivo común, como es la visión conjunta y la planificación del territorio.

Es importante también indicar que la articulación entre actores de un territorio y específicamente de interacciones entre organizaciones de la sociedad civil y de éstas con las instituciones del Estado implica establecer una dinámica que tiene como centro la acción colectiva de actores que cooperan por posicionar una agenda de intereses.

En este orden de ideas, Buenaventura requiere de esta articulación de manera urgente, para construir relaciones de poder horizontales que mitiguen la preeminencia de intereses atomizados los cuales no han permitido la construcción de una agenda común. En este sentido se requiere voluntad política de la institucionalidad, una visión menos utilitarista del sector económico y una posición más empoderada de las comunidades étnicas -negras e indígenas- y de la ciudadanía en general.

Estas tres condiciones deben lograrse para que la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio contribuya al desarrollo económico, político y social de la población para superar las causas “estructurales” de la pobreza, la inequidad y la exclusión, en un contexto de construcción de paz.

Partiendo de lo anterior, la propuesta de participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales en una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio está referida a *consolidar espacios mixtos para la toma de decisiones, legítimamente aprobado y consensuado por los diferentes actores, donde las reglas adquieran un carácter vinculante y representen los intereses de los implicados.*

Esta estrategia de gobernanza que se propone debe constituirse mediante el establecimiento de espacios mixtos de relacionamiento continuo entre actores gubernamentales, comunitarios y privados, concebidos como arreglos institucionales de largo plazo, fundamentados en:

a) Participación con niveles de decisión y cogestión

Para lograr este nivel de participación es necesario inicialmente la formación de los actores gubernamentales, comunitarios y privados, sobre los propósitos estratégicos y programáticos de los PDET, para que a partir de ésta se produzca la valoración de la situación de los territorios en relación con los pilares de este instrumento de planificación territorial y posteriormente se logre incidir en los aspectos de formulación e implementación de esta política pública. En este sentido, las propuestas del gobierno, el sector privado y las comunidades, deben tener el mismo grado de importancia de modo que en los espacios mixtos que se creen se puedan tomar decisiones de forma colectiva y preferiblemente por consenso.

Teniendo en cuenta que Buenaventura es un territorio mayoritariamente étnico (88% comunidades negras y 1% comunidades indígenas), los ejercicios de gobernanza deberán integrar un mecanismo especial de consulta que facilite la incorporación del enfoque étnico dentro del enfoque territorial, al igual que la inclusión de los planes de vida, etnodesarrollo y de manejo ambiental y territorial, de acuerdo con las particularidades de cada uno de los pueblos, como se indica en el punto 6.2.3 del acuerdo final de paz.

En relación con el nivel de cogestión, se deben establecer mecanismos para que los actores comunitarios puedan sumarse a la gestión conjunta con los actores gubernamentales y del sector privado, e involucrarse en la fase de implementación y seguimiento del PDET.

b) Articulación de actores basada en relaciones horizontales en el ejercicio del poder.

Para lograr la articulación de los actores, se deben generar espacios autónomos - comunitarios, gubernamentales y del sector privado- donde se dé la discusión y concertación interna de visiones sobre el territorio y propuestas para la planificación territorial, por parte de cada actor. Estas concertaciones de los diferentes actores se constituyen en insumos argumentados para la construcción conjunta de la visión del territorio y su proyección.

c) Toma de decisiones heterárquicas con incidencia real

Los espacios mixtos deben permitir la construcción de una agenda común de los diferentes actores que conlleve al desarrollo territorial. Dicha agenda debe permitir la toma de decisiones en función de la construcción de paz y la eliminación de las causas estructurales del conflicto.

d) Capacidades institucionales

Sobre las capacidades institucionales se deben garantizar y concretar los principios de la buena gobernanza relacionados con las condiciones necesarias y suficientes que deben tener todos los actores para participar en la toma de decisiones. Esto debe verse reflejado en una movilización conjunta de recursos económicos, humanos, técnicos y de fortalecimiento institucional, que promueva la capacidad técnica de las entidades territorial para liderar procesos de planificación del territorio bajo una estrategia de gobernanza. Lo que contribuirá a la resignificación de valores sociales asociados a la generación de confianza institucional.

e) Evaluación participativa

Las evaluaciones permiten identificar brechas existentes entre la planificación y la implementación, por ello es importante y necesario que se realicen evaluaciones anuales de la ejecución del PDET mediante procesos constantes de rendición de cuentas, seguimiento, evaluación y veeduría, que aporten a la consolidación de una gestión colaborativa de lo público.

Finalmente se debe conformar un grupo evaluador integrado por delegados del sector comunitario, el público y el privado, con el acompañamiento de representantes de países y organismos multilaterales que participaron como observadores en el proceso de construcción del acuerdo final de paz. Este equipo debe estar conformado por personas que no han participado de la formulación ni la implementación del PDET, para que puedan evaluar objetivamente aciertos y/o desaciertos de los procesos de planificación y ejecución.

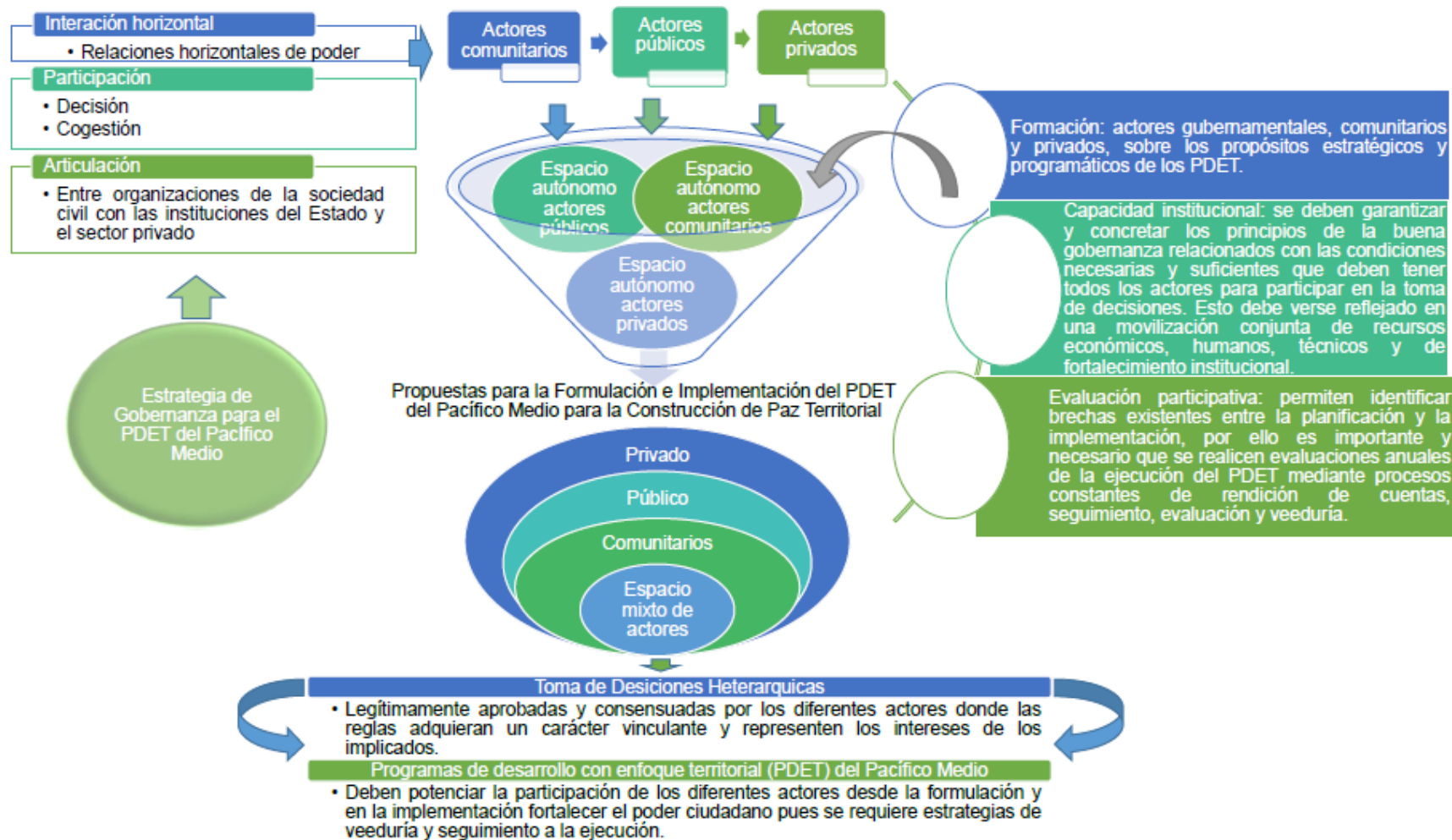


Figura 1. Propuestas para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio para la construcción de la paz territorial

5. Conclusiones

Los procesos de planificación territorial en Buenaventura han estado caracterizados por una ausencia de gobernanza, en la cual los niveles de participación de los actores comunitarios han sido limitados y con poca incidencia en las decisiones que rigen los destinos del territorio. Del mismo modo se evidencia una brecha entre la formulación y la implementación de los planes de desarrollo local, lo que obedece, entre otros, a los arreglos institucionales unilaterales, la falta de voluntad política y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. En relación con los niveles de articulación de los actores han estado caracterizado por la verticalidad en las relaciones, lo cual no garantiza que se desarrolle una estrategia de gobernanza.

Todo lo anterior permite validar la hipótesis planteada, pues una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio debe garantizar la participación de actores comunitarios, privados y gubernamentales, fundada en relaciones horizontales y toma de decisiones con incidencia.

Frente a este hecho es indispensable establecer un mecanismo de gestión del poder distinto al que tradicionalmente ha operado, el cual ha sido caracterizado por una estructura centralizada en la toma de decisiones que no representa los intereses de todos los actores involucrados en los procesos de desarrollo territorial.

Es así como a partir de este estudio se considera que para tener éxito en la implementación de los PDETS se debe observar una estrategia de gobernanza desarrollada mediante la consolidación de espacios mixtos para la toma de decisiones, donde las reglas adquieran un carácter vinculante y representen los intereses de los implicados.

Esta estrategia de gobernanza contempla, en relación con todos los actores, niveles de participación con decisión y cogestión, articulación de actores basada en relaciones horizontales en el ejercicio del poder, procesos de toma de decisiones heterárquicas con incidencia real, la generación de capacidades institucionales que permitan el bienestar colectivo y la implementación de mecanismos de seguimiento por medio de la evaluación participativa.

Si bien es cierto, que el alcance de este estudio no pretende ser concluyente ni aplicable a todos los contextos y realidades de participación y relación de actores en el territorio colombiano, si es importante señalar que, para el caso de Buenaventura, de no tenerse en cuenta cada uno de estos elementos difícilmente podrá presentarse una implementación exitosa del PDET del Pacífico Medio.

Bibliografía

- Alcaldía de Buenaventura. (2008). *Informe de gestión*. Buenaventura.
- Artigas Pérez, E. (2014). *Program de capacitacion para la participacion activa de los actores en el desarrollo de nueva paz*. . . Perú: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso .
- Avila, A. y Valencia, L. (2016). *Los Retos del Posconflicto. Justicia, Seguridad y Mercados Ilegales*. Bogotá D.C.: Fundación Paz y Reconciliación. Ediciones B Colombia.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la Planificación Territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Briones, G. (1998). *Investigación Social y Educativa*. Medellín: Secretaría ejecutiva convenio Andrés Bello.
- Bueno, M. P. (2013). La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*(13).
- Carvajal, O.; Arias, A.; Aunta, A. y Merchán, C. (2016). *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Colección Guías para la Paz Documento No. 1*. Bogotá: Editorial Redprodepaz.
- CEPAL. (2015). *La Planeación Participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- Congreso de Colombia. (18 de Diciembre de 2017). Ley 1872 de 2017. *Por medio de la cual se crea el "fondo para desarrollo integral del Distrito Especial de Buenaventura" y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201872%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

DANE. (2005). *Proyecciones de población*. Obtenido de <https://www.google.com/search?q=COLOMBIA.+PROYECCIONES+DE+POBLACION+MUNICIPALES+POR+%C3%81REA&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>

Fernández, M. (2012). Gobernanza y articulación de actores en experiencias de desarrollo de los territorios recopiladas por territorio Chile. En C. y. Delamaza, *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando nuevos actores a la mesa* (págs. 331-368). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos. Ril editores.

Friedman, J. (1991). *Planificación en el Ámbito Público*. (S. Godé Puyuelo, Trad.) Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Garzón, J.; Parra, A. y Pineda, A. (2003). *El posconflicto en Colombia: coordenadas para la paz*. Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Gobernación del Valle. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011: Por una Buenaventura gobernable, ordenada y productiva con seguridad*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental.

Gobernación del Valle. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015: Progreso en Marcha, Justo y Necesario*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental.

Gobernación del Valle. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019: Buenaventura con Responsabilidad primero la Gente*. Santiago de Cali: Imprenta Departamental.

Guillén, A.; Saénz, K.; Badii, M. y Castillo, J. (1 de Marzo de 2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1).

Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2009). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.

- INCODER. (2011). *Consolidado de títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras de la cuenca del Pacífico*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/356487271/Consolidado-Titulos-Comunidades-Negras-2011-Incoder>
- Launay, C. y González, F. (2010). *Gobernanza y Conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un Contexto Violento*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: CINEP: IRG.
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?*. Bogotá: Editorial Penguin Random House.
- Maldonado, D. (2015). *La participación ciudadana en la Construcción de paz territorial en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Mayntz, R. (Octubre de 2001). Reforma y Democracia. *Revista del CLAD*(21).
- Natera, E. L. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10016/590>
- Presidencia de la República. (28 de Mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá, Colombia: D. O. 50247. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030685>
- Tornos, J. (2012). *Colección de estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social: Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Barcelona: Editorial Ubal III.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *La Planeación Participativa, El Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Whittingham, M. V. (19 de Octubre de 2011). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*(2), 219-236.

Anexos

Anexo 1. Formatos de entrevistas semi-estructuradas: actores comunitario, privado y gubernamental.

**GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA SOBRE PARTICIPACIÓN EN LA
FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE
BUENAVENTURA Y
EN LA FORMULACIÓN DEL PDET DEL PACIFICO MEDIO
ACTOR: COMUNITARIO**

Lugar y fecha: _____

Persona entrevistada: _____

Organización a la que pertenece: _____

Entrevistador(a): _____

A. NIVELES DE PARTICIPACIÓN.

- 1) ¿En la formulación de los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos (José Félix Ocoró, Bartolo Valencia y Eliecer Arboleda), participaron las comunidades? ¿Cómo fue la participación? *(asistencia a eventos; Información sobre programas y proyectos propuestos por el gobierno; Ejercicios de lluvias de ideas sobre problemáticas y alternativas de solución; Ejercicios de concertación y definición de programas y proyectos).*
- 2) ¿En la implementación de estos Planes de Desarrollo, los sectores comunitarios de qué manera participaron? *(Se vincularon en la ejecución de programas y proyectos; hicieron seguimiento y control a la ejecución programática y financiera de programas y proyectos; no participaron).*

B. GRADO DE ARTICULACIÓN.

- 3) ¿Cuáles han sido los aspectos que han facilitado y los aspectos que han limitado la participación de los actores comunitarios en la formulación e implementación de los planes de desarrollo?
- 4) En la formulación y en la implementación de los últimos tres planes de desarrollo de Buenaventura, ¿ha habido espacios de acercamiento, diálogo y/o concertación de los actores comunitarios con el sector privado? *Si la respuesta es no, preguntar ¿por qué?
Si la respuesta es sí, continuar preguntando: ¿Quién facilitó dichos espacios? ¿Qué aspectos se abordaron en dichos espacios?
¿Qué resultados se obtuvieron?*
- 5) Desde la visión de las organizaciones y comunidades, y teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de Buenaventura y las afectaciones del conflicto armado, ¿cuáles son los 5 aspectos prioritarios que debían atenderse desde los planes de desarrollo de Buenaventura, en los últimos 18 años?
- 6) ¿Cuáles han sido los mayores aportes comunitarios en la formulación y en la implementación de los planes de desarrollo?

C. TOMA DE DECISION.

- 7) ¿En los tres últimos planes de desarrollo se incluyeron propuestas presentadas por las comunidades? *Si la respuesta es no, contra preguntar: ¿Por qué considera que no se incluyeron? Si la respuesta es sí, contra preguntar: Por ejemplo, ¿cuáles? ¿Se ejecutaron?*

D. ACTORES.

- 8) Teniendo en cuenta que los PDETs se definen como instrumentos de planificación del desarrollo para la construcción de paz territorial,
- ¿Qué se debe tener en cuenta para su formulación e implementación en Buenaventura?
 - ¿Qué actores gubernamentales, comunitarios y del sector privado deben participar y por qué?
 - ¿Cuáles están participando actualmente?

GUIA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA SOBRE PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE BUENAVENTURA Y EN LA FORMULACIÓN DEL PDET DEL PACIFICO MEDIO ACTOR: PRIVADO

Lugar y fecha: _____

Persona entrevistada: _____

Organización a la que pertenece: _____

Entrevistador(a): _____

A. NIVELES DE PARTICIPACIÓN.

- 1) ¿En la formulación de los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos (José Félix Ocoró, Bartolo Valencia y Eliecer Arboleda), participó el sector privados? ¿Cómo fue la participación? *(asistencia a eventos; Información sobre programas y proyectos propuestos por el gobierno; Ejercicios de lluvias de ideas sobre problemáticas y alternativas de solución; Ejercicios de concertación y definición de programas y proyectos).*
- 2) ¿En la implementación de estos Planes de Desarrollo, de qué manera participó el sector privado? *(Se vincularon en la ejecución de programas y proyectos; hicieron seguimiento y control a la ejecución programática y financiera de programas y proyectos; no participaron).*

B. GRADO DE ARTICULACIÓN.

- 3) ¿Cuáles han sido los aspectos que han facilitado y los aspectos que han limitado la participación del sector privado en la formulación e implementación de estos planes de desarrollo?
- 4) En la formulación y en la implementación de los últimos tres planes de desarrollo de Buenaventura, ¿ha habido espacios de acercamiento, diálogo y/o concertación del sector privado con los actores comunitarios? *Si la respuesta es no, preguntar ¿por qué?*

*Si la respuesta es sí, continuar preguntando: ¿Quién facilitó dichos espacios? ¿Qué aspectos se abordaron en dichos espacios?
¿Qué resultados se obtuvieron?*

- 5) Desde la visión del sector privado, y teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de Buenaventura y las afectaciones del conflicto armado, ¿cuáles son los 5 aspectos prioritarios que debían atenderse desde los planes de desarrollo de Buenaventura, en los últimos 18 años?
- 6) ¿Cuáles han sido los mayores aportes del sector privado en la formulación y en la implementación de estos planes de desarrollo?

C. TOMA DE DECISION.

- 7) ¿En los tres últimos planes de desarrollo se incluyeron propuestas presentadas por el sector privado?
*Si la respuesta es no, contra preguntar: ¿Por qué considera que no se incluyeron?
Si la respuesta es sí, contra preguntar: Por ejemplo, ¿cuáles? ¿Se ejecutaron?*

D. ACTORES.

- 8) Teniendo en cuenta que los PDETs se definen como instrumentos de planificación del desarrollo para la construcción de paz territorial,
 - ¿Qué se debe tener en cuenta para su formulación e implementación en Buenaventura?
 - ¿Qué actores gubernamentales, comunitarios y del sector privado deben participar y por qué?
 - ¿Cuáles están participando actualmente?

**GUIA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA SOBRE PARTICIPACIÓN EN LA
FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE
BUENAVENTURA Y
EN LA FORMULACIÓN DEL PDET DEL PACIFICO MEDIO
ACTOR: GUBERNAMENTAL**

Lugar y fecha: _____

Persona entrevistada: _____

Organización a la que pertenece: _____

Entrevistador(a): _____

A. NIVELES DE PARTICIPACIÓN.

1. ¿En la formulación de los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos (José Félix Ocoró, Bartolo Valencia y Eliecer Arboleda), las administraciones distritales facilitaron la participación de las comunidades y del sector privado? ¿De qué manera? *(asistencia a eventos; Información sobre programas y proyectos propuestos por el gobierno; Ejercicios de lluvias de ideas sobre problemáticas y alternativas de solución; Ejercicios de concertación y definición de programas y proyectos).*
2. ¿En la implementación de estos Planes de Desarrollo, las administraciones del distrito facilitaron la participación de las comunidades y del sector privado? ¿De qué manera? *(Se vincularon en la ejecución de programas y proyectos; hicieron seguimiento y control a la ejecución programática y financiera de programas y proyectos; no participaron).*

B. GRADO DE ARTICULACIÓN.

3. En la formulación y en la implementación de los últimos tres planes de desarrollo de Buenaventura, ¿las administraciones distritales han facilitado espacios de acercamiento, diálogo y/o concertación de los actores comunitarios con el sector privado? *Si la respuesta es no, preguntar ¿por qué?*
Si la respuesta es sí, continuar preguntando: ¿Qué aspectos se abordaron en dichos espacios? ¿Qué resultados se obtuvieron?

C. TOMA DE DECISIÓN.

4. ¿En los tres últimos planes de desarrollo se incluyeron propuestas presentadas por las comunidades y/o por el sector privado? *Si la respuesta es no, contra preguntar: ¿Por qué no se incluyeron?*
Si la respuesta es sí, contra preguntar: Por ejemplo, ¿cuáles? ¿Se ejecutaron?

D. ACTORES.

5. Teniendo en cuenta que los PDETs se definen como instrumentos de planificación del desarrollo para la construcción de paz territorial,
- ¿Qué se debe tener en cuenta para su formulación e implementación en Buenaventura?
 - ¿Qué actores gubernamentales, comunitarios y del sector privado deben participar y por qué?
 - ¿Cuáles están participando actualmente?

Anexo 2. Formato consentimiento informado

Consentimiento Informado de Participación en Proyecto de Investigación

Mediante la presente, se solicita su autorización para participar del estudio enmarcado en el Proyecto de investigación denominado: “La participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura: componente de una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio”, presentado a la Universidad ICESI, para aspirar al título de Magister en Gobierno.

Este proyecto tiene como objetivo principal proponer la forma de participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura en el desarrollo de una estrategia de gobernanza para la formulación del PDET del Pacífico Medio. En función de lo anterior consideramos muy importante su participación, por lo cual, se solicita su consentimiento informado.

Al colaborar usted con esta investigación, proporcionará información sobre su experiencia o conocimiento en los procesos de planificación territorial del municipio de Buenaventura y el actual Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, mediante la realización de una entrevista semi-estructurada, que tendrá una duración de 25 minutos aproximadamente.

Todos los datos que se obtengan serán estrictamente anónimos y de carácter privado. Además, los datos entregados serán absolutamente confidenciales y sólo se usarán para los fines de la investigación. Los responsables de la información en calidad de custodio de los datos son los investigadores del proyecto, quienes tomarán todas las medidas necesarias para cautelar el adecuado tratamiento de los datos, el resguardo de la información registrada y la correcta custodia de estos.

Desde ya le agradecemos su participación.

Firma: _____

Nombre: _____

Cedula: _____

Lugar y fecha: _____

Investigadores:

José Edward Arroyo Angulo

Leyla Andrea Arroyo Muñoz

Rolando Caicedo Arroyo

María Fabiola Lugo Carabalí

Yoana Micolta Espinosa