

**GLOBALIZACIÓN Y ESTRUCTURAS COMPETITIVAS: INFLUENCIA SOBRE EL
DESARROLLO DE LAS CIUDADES COSTERAS, CASO DEL PUERTO DE
BUENAVENTURA.**

Andrés Preciado Trujillo

**Trabajo de grado para optar al título de
Maestría en Planeación para el Desarrollo**

DIRECTORA

Mg. ANGIE CAROLINA TORRES

**Universidad Santo Tomás
Facultad de Sociología
Maestría en Planeación para el Desarrollo
Trabajo de Grado
Bogotá
2019**

DEDICATORIA

A mis padres, quienes siempre han sido el ejemplo y la guía para dar cada paso en busca de mis sueños y el cumplimiento de mis metas. A mis hermanos, quienes construyeron el andamiaje sobre el que se soporta gran parte de mi ser y mis creencias. A mis sobrinos, sobre los que espero aportar para la construcción de su futuro. A Carolina, por su constancia y fe en mis acciones, por ayudarme a hacer más llevaderas las cargas y compartir mi felicidad.

AGRADECIMIENTOS

A la vida por permitirme gozar de múltiples oportunidades donde quiera que voy, a la fuerza creadora por su constante presencia y luz sobre mi andar, a mi familia por recordarme a cada instante las razones por las cuales siempre hay que avanzar, a mi pareja por soportar a mi lado las dificultades que encarna cada nueva tarea emprendida, a mis maestros y amigos de pregrado Juan y Segundo, por convencerme de que siempre puedo aspirar a ser mejor en todos los aspectos de mi vida, a Fabio por el apoyo incondicional y la amistad sincera, a mis docentes de maestría por orientar e inculcar en mi el amor por lo que hago, a mi directora Angie Carolina quien desde su orilla me dio la libertad y orientó el salto hacia la mejora constante, a Diego, Nelson y Angélica. Gracias a todos por acompañar este hermoso reto.

CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS	V
LISTA DE TABLAS	V
RESUMEN	VI
ABSTRACT.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1: ELEMENTOS INTRODUCTORIOS A LA INVESTIGACIÓN	4
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	7
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	9
1.3.1 General.....	9
1.3.2 Específicos.....	9
1.4 MARCO DE REFERENCIA.....	9
1.4.1 Antecedentes.	10
1.4.1.1 El Comercio Global y el Desarrollo de los Puertos Marítimos.	10
1.4.1.2 Condiciones Regionales y la Calidad de Vida del Pueblo Bonaverense.	21
1.4.1.3 Ordenamiento Territorial, Desarrollo y Puerto Marítimo.	25
1.5 MARCO TEÓRICO	28
1.5.1 Globalización, Ciudades Globales y Centralidades.	28
1.5.1.1 Conceptos Para el Análisis.	29
1.5.1.2 Sistema Analítico.....	34
1.5.2 Efectos Derrame de la Infraestructura Portuaria, una Categoría Análoga.	38
1.6 METODOLOGÍA	42
CAPÍTULO 2: GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA GOBERNANZA PORTUARIA EN EL PUERTO DE BUENAVENTURA.....	48
2.1 GOBERNANZA PORTUARIA.	48
2.1.1 Aplicación Metodológica: Establecimiento de Modelos de Gobernanza Portuaria en el País..	56
2.1.1.1 Determinación del Objeto de Estudio.....	56
2.1.1.2 Sistema de Codificación.	58
2.1.1.3 Categorización.....	64
2.1.2 Contexto Histórico e Institucional de la Gobernanza Portuaria en Colombia en el Último Siglo	66

2.1.2.1 Ferrocarriles Nacionales y la Empresa de Puertos del estado “Colpuertos”	66
2.1.2.2 Apertura Económica y la Entrada en Vigor de las Sociedades Portuarias Regionales.....	72
2.1.3 Análisis de Contenido Normativo de Cara a la Definición de Modelos de Gobernanza Portuaria	80
2.1.3.1 Objetivo: Modificaciones Estructurales y Parciales a la Institucionalidad Portuaria en el Tránsito de la Intervención Estatal al Libre Mercado.	81
2.1.3.2 Organización Institucional Delineada por la Normativa Nacional.	83
2.1.3.3 Asignación de Funciones a las Esferas Nacional y Local de la Actividad Portuaria.	88
2.1.3.4 Asignación de Presupuesto: Prioridad a la Inversión en Infraestructura Portuaria.	95
2.1.3.5 Disposiciones Varias: Estadística, Sostenibilidad y Control.	99
CAPÍTULO 3: BUENAVENTURA TERRITORIO CON FUNCIONES DE CIUDAD GLOBAL: TRAYECTORIAS DE DESARROLLO LOCAL.....	100
3.1 SISTEMA CONCEPTUAL DE LA CIUDAD GLOBAL Y LAS CENTRALIDADES	100
3.1.1 Aplicación Metodológica: Comprobación de la Ocurrencia de las Hipótesis Teóricas de la Centralidad y la Ciudad Global.....	103
3.1.1.1 Determinación del Objeto de Estudio.....	104
3.1.1.2 Sistema de Codificación.	105
3.1.2 Buenaventura, Territorio con Funciones de Ciudad Global.....	108
3.1.2.1 La Aglomeración de Actividades Relacionadas con el Transporte Marítimo.....	108
3.1.2.2 Orientación y Promoción de las Actividades Económicas Locales.....	112
3.1.2.3 La Demanda Laboral y la Informalidad en la Ciudad Puerto.....	120
CAPÍTULO 4: INTERACCIONES ENTRE LA GOBERNANZA PORTUARIA Y LA PLANEACIÓN TERRITORIAL: EFECTOS DERRAME DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA	130
4.1 Derrames Normativos	132
4.2 Derrames Sociales.....	135
4.3 Otros Derrames.....	139
4.4 Conclusiones Generales	144
4.5 Alcances y Limitaciones	147
BIBLIOGRAFÍA.....	150
ANEXOS.	153

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: FLUJOS DE COMERCIO GLOBAL POR REGIÓN GEOGRÁFICA 2003	13
FIGURA 2: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PORTUARIOS.	18
FIGURA 3 ESQUEMA DE ENLACE METODOLÓGICO	45
FIGURA 4 APLICACIÓN METODOLÓGICA.	47
FIGURA 5: DETERMINANTES Y CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA PORTUARIA EN COLOMBIA.	55
FIGURA 6: MODIFICACIONES A LA INSTITUCIONALIDAD PORTUARIA	81
FIGURA 7: ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA	83
FIGURA 8: ASIGNACIÓN DE FUNCIONES EN EL PLANO NACIONAL Y LOCAL	88
FIGURA 9: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA NACIONAL	96
FIGURA 10: MEDIDAS TENDIENTES A FAVORECER LA AGLOMERACIÓN EMPRESARIAL	112
FIGURA 11: POSICIONAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS LOCALES	119
FIGURA 12: NIVELES Y CONDICIONES DE INFORMALIDAD Y CALIDAD DE VIDA BUENAVENTURA.	128
FIGURA 13: DERRAMES NORMATIVOS A PARTIR DEL MODELOS DE GOBERNANZA PORTUARIA	134
FIGURA 14: DERRAMES SOCIALES DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA EN BUENAVENTURA.	138
FIGURA 15: DERRAMES ECONÓMICOS, TERRITORIALES Y AMBIENTALES	144

LISTA DE TABLAS

TABLA 1: INDICADORES DE EMPLEO BUENAVENTURA	124
TABLA 2: GENERACIÓN DE EMPLEO POR SECTORES ECONÓMICOS BUENAVENTURA	125

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se desarrolla a la luz de los postulados teóricos de Saskia Sassen, como una de las principales exponentes respecto de las dinámicas de territorialización de las fuerzas de la globalización económica en localizaciones y realidades específicas. En conjunto con dichos postulados, las teorías subsidiarias de la gobernanza y los efectos derrame de los extractivismos, juegan un papel trascendental para analizar las condiciones dicotómicas de relevancia económica y pobreza social en el municipio de Buenaventura, a partir de la existencia de la infraestructura portuaria en su territorio.

La realidad social que vive el municipio de Buenaventura es la resultante de la interacción de distintas circunstancias y actores, por tal motivo su explicación resulta en la complejidad de la trasposición de distintas escalas entre las que se cuentan la cultura, la historia, la economía, la geografía, la política, la violencia, entre otras. Por tal motivo, el presente trabajo constituye una aproximación al entendimiento de la interacción entre dos de las múltiples circunstancias anotadas: la existencia y desarrollo de la actividad portuaria, y las propuestas de desarrollo económico del territorio a partir de la apertura económica del país en la década de 1990.

Para llevar a cabo dicho objetivo, se aplicó la metodología del análisis de contenido documental, mediante la selección de acervos textuales institucionales formales que permitiesen establecer las direcciones que tomaron las variables en relación durante el periodo de estudio.

El trabajo permite inferir que el cambio en las directrices nacionales sobre los modelos de gobernanza portuaria han influido notablemente en las condiciones de vida de los

habitantes del municipio de Buenaventura, esto a través de la territorialización de dichas medidas por parte de la entidad territorial municipal con sus propuestas de desarrollo local, las cuales surgen a partir de la aplicación de los instrumentos de planeación como los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial.

La investigación se constituye en un primer avance en la interpretación de las interrelaciones entre dos de los aspectos más relevantes en el municipio (la actividad portuaria y la pobreza persistente), sin embargo, se debe aclarar que no constituye una explicación definitiva, por el contrario, resulta ser una puerta de entrada para la postura crítica frente a la determinación de trayectorias de desarrollo para Buenaventura más allá de la dependencia de la existencia del puerto, la indagación sobre el desarrollo de las Sociedades portuaria y su relación con los territorios donde operan, y la propuesta de salidas a las precarias y persistentes condiciones de vida de las comunidades bonaverenses.

Palabras clave: Buenaventura, Actividad Portuaria, Gobernanza Portuaria, Efectos Derrame, Ciudad Global, Centralidades.

ABSTRACT

This research project is based on the theoretical postulates from Saskia Sassen (one of the most important representatives of the dynamics of territorialisation of the forces of economic globalization in specific locations and realities). In conjunction with these postulates, the subsidiary theories on governance and the effects produced from the extractivism, both play a remarkable role to analyze the dichotomous conditions between economic significance and social poverty for the municipality of Buenaventura based on the existence of a port infrastructure in its territory.

The social reality of the municipality of Buenaventura is the result of different interactions of circumstances and scenarios, therefore, its interpretation results in the complexity of transposition of different scales between culture, history, economics, geography, politics, and violence, among others. For this reason, this project intends to help better comprehend the interaction between two of the multiple circumstances already mentioned: the existence and the development of the port activity and the economical development proposals of the territory from the economic opening of the country in the 1990s.

To achieve this objective, the methodology of the analysis of documentary content was applied during the selection of formal institutional textual collections that allowed the establishment of the directions taken by the variables during the period of study.

The project allows us to infer that the changes in the national directives on models of port governance have significantly influenced the living conditions of the population in the municipality of Buenaventura. These changes are the result of the territorialisation of those directives adopted by the municipal entity with its proposals for local development, which arise from the application of planning instruments like municipal and territorial development plans.

This research is a first step forward in the interpretation of the interrelations between two of the most relevant aspects in the municipality (the port activity and the persistent

poverty). It is not a definitive explanation, but rather a gateway for a critical approach against the determination of development trajectories for Buenaventura beyond the dependence on the existence of the port, the inquiry about the development of the Port Societies and their relationship with the territories where they operate, and the proposal towards solutions to the poor and persistent living conditions of the Buenaventura communities.

Keywords: Buenaventura, port activity, port governance, effects, « derrame », global city, « centralidades »

INTRODUCCIÓN

Buenaventura, el municipio más importante en la costa pacífica y la plataforma comercial más grande para los exportadores e importadores no tradicionales de todo el país, el eje sobre el que se impulsó el desarrollo de la industrialización en el Valle del Cauca y sobre el que gravitan las expectativas de los mercados con el lejano oriente y las nuevas potencias comerciales. Buenaventura, el municipio con los niveles de pobreza y pobreza extrema más altos de la costa pacífica, el receptor predilecto de la migración proveniente de la deprimida región del pacífico, el municipio de la economía informal, del bajo acceso a la salud, de los pobres rendimientos de la educación, de las ocupaciones ilegales, de los escasos servicios públicos, de los altos índices de violencia. Estas son las ideas contrapuestas que se pueden encontrar sobre la realidad de Buenaventura, cada una muestra los rasgos que se desean resaltar según los intereses de quien quiera hablar del municipio; lo cierto es que son visiones que coexisten en el territorio, que riñen entre sí y que determinan el diario vivir de los bonaverenses.

El presente trabajo constituye una aproximación a la interpretación de dicha coexistencia, por un lado, la relevancia que el puerto posee para los intereses de los grupos económicos nacionales, y por otro, la realidad social a la que se ven sometidos los habitantes de un municipio supeditado a que la actividad portuaria constituye su vocación económica histórica y su promesa de desarrollo.

La interacción entre estas variables ha sido abordada desde la construcción de conceptos que permiten aproximar la realidad dual del municipio a interpretaciones teóricas determinantes, es por ello que se involucra el concepto de gobernanza portuaria como

categoría de análisis que permite establecer los rumbos de la actividad portuaria a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y lo corrido del XXI. En el mismo sentido, los conceptos de centralidad y ciudad global guían la interpretación de las propuestas de desarrollo local a partir de la década de 1990 hasta el presente.

El desarrollo del trabajo se encuentra encabezado por un capítulo preliminar el cual desarrolla en primer lugar la perspectiva de abordaje de la problemática y los principales focos bajo los que distintos investigadores han intentado explicar el fenómeno particular del pacífico colombiano en general y el bonaverense en particular; en seguida muestra los conceptos capitales y subsidiarios que sirven de lente para la observación de la investigación, y finalmente, las generalidades del método que permite el alcance de los objetivos propuestos.

El segundo capítulo desarrolla el análisis sobre la gobernanza portuaria y sus dinámicas desde lo nacional, intentando explicar las implicaciones que para el caso particular del puerto de Buenaventura conllevan una importante influencia. Para ello se realiza una sección de aplicación metodológica que compagina la perspectiva conceptual con el caso específico del municipio y su actividad portuaria.

El tercer capítulo muestra cómo desde la perspectiva teórica de las centralidades y la ciudad global, los modelos de gobernanza portuarios predefinidos y analizados en el capítulo precedente, influyen las iniciativas de desarrollo en el municipio de Buenaventura, logrando configurar dinámicas propias de los territorios con funciones de ciudad global.

Finalmente, el capítulo cuatro realiza una propuesta de análisis de la interacción entre los modelos de gobernanza portuaria y las acciones de planeación del desarrollo a nivel municipal a través de la construcción y aplicación de la categoría analítica de “efectos derrame de las infraestructuras portuarias”, como principales causas de los niveles de calidad

de vida de los habitantes de este municipio vallecaucano. El trabajo culmina con unas conclusiones generales y los alcances y limitantes de la investigación propuesta.

CAPITULO 1: ELEMENTOS INTRODUCTORIOS A LA INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El proceso de globalización económica al cual ha estado sujeto el devenir económico durante las últimas décadas del siglo anterior y lo que va corrido del presente, ha modificado las estructuras productivas de las empresas alrededor del mundo, redundando en transformaciones económicas y sociales ocurridas en los territorios que albergan dichas actividades productivas. La globalización del sistema económico y la relocalización de actividades que otrora pertenecían a las cadenas de valor internas de las empresas, han generado la creación de cadenas globales de valor, donde cada territorio es elegido eslabón de dicha cadena gracias a sus capacidades para generar ventajas competitivas en el proceso productivo.

Este fenómeno tiene especial acento en las ciudades puerto, territorios que se erigen como vínculos físicos de soporte para la dinamización de la actividad comercial que constituye la principal razón del proceso globalizador. Al mismo tiempo, es necesario resaltar que la actividad portuaria se encontraba establecida desde muchos siglos antes del apogeo de la globalización económica, sin embargo, dicha actividad también se ha visto modificada por el aumento de flujos comerciales entre naciones, hecho que pone de relieve el cambio en el papel que cumplen los puertos y, a su vez, las implicaciones que dicho cambio tiene para las poblaciones que habitan el área de influencia de la actividad portuaria.

El caso del puerto de Buenaventura, en Colombia, reviste especial importancia debido a que su actividad resulta significativa para la economía del país, de cara a su participación en tratados de libre comercio con zonas geopolíticas que constituyen el centro del comercio mundial. De acuerdo con los datos aportados por Collazos-Rodríguez & Borrero (2006),

respecto del estudio realizado sobre la actividad comercial y la relevancia de Puerto de Buenaventura para la economía nacional, se anota que en el periodo 1990 – 2004 la SPRBV¹ movilizó el 43% de las exportaciones totales del país, así como el 57% de las importaciones. En ese mismo sentido y en relación con las dinámicas de comercio marítimo a nivel global, el puerto se encuentra en la costa pacífica latinoamericana -la cercanía con el canal de Panamá y la vinculación con los dos océanos resulta ser una característica a resaltar-, región que está llamada a proponer estrategias que le permitan ingresar en las rutas comerciales mundiales como medio para la obtención de beneficios económicos que signifiquen mejoras en los niveles de vida de los habitantes de su zona de influencia.

Sin embargo, Buenaventura no es tan solo un puerto por el que la economía nacional se dinamiza, también es un municipio que hace parte del departamento del Valle del Cauca - uno de los departamentos del triángulo de oro del país² y que mayor aporte hace al PIB nacional-, municipio que presenta condiciones de desarrollo y calidad de vida que distan de las realidades del departamento al que pertenece y de las promesas de bienestar de un megaproyecto de desarrollo como el puerto marítimo. Los datos respecto del nivel de vida de los pobladores del municipio aportados por Martínez et al. (2013) dejan ver la realidad anteriormente descrita:

Si se toma el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- la incidencia de la pobreza en Buenaventura es de 66,5%, esto equivale a 1,7 veces la incidencia de la

¹ Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.

² Al hablar del Triángulo de Oro Colombiano se hace referencia a la economía representada por las tres principales ciudades de los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, es decir, Medellín, Bogotá y Cali, ciudades que se han mostrado como motores del desarrollo económico nacional con mayor relevancia durante el siglo XX.

pobreza en el departamento (38,8%). Es el cuarto municipio más pobre según dicho indicador y, después de Cali, es el que tiene un mayor número absoluto de pobres (p. 12).

Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas más relevantes en el municipio para el año 2005 son: NBI vivienda 3,4%, NBI servicios Públicos 18,5% -casi el triple del nivel nacional y nueve veces el del departamento del Valle-, NBI hacinamiento 16,3%, NBI cabeceras municipales 34,5% (pp. 11,12).

En la misma dirección, el Plan Distrital de Desarrollo de Buenaventura 2016 – 2019 “Buenaventura con Responsabilidad, Primero la Gente”, apunta en términos de los indicadores sociales del municipio lo siguiente:

En Buenaventura el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI es de 35,85%, que comparado con los porcentajes de Cali (11,01%), el Departamento (15,68%) y Colombia (27,78), muestran expresamente la situación de rezago social en que vive la gente de territorio, (...) Asimismo, es preciso resaltar que la situación es aún más crítica en la zona rural donde el índice de NBI es de 47,32%, mientras que en la zona urbana es de 34,52% (Buenaventura, 2016).

De la descripción anterior resulta entonces obvia la situación problemática a la que se enfrenta esta investigación (y la región bonaverense): la existencia de una infraestructura portuaria representativa y dinámica que ofrece un amplio portafolio de oportunidades de crecimiento y desarrollo económico para un país entero, circundada por una población sumida

en condiciones de pobreza y miseria que no corresponden con las realidades de diversos ejemplos de ciudades puerto a nivel mundial.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El interrogante sobre el cual se desarrollará la presente investigación está delimitado de la siguiente manera: ¿Qué influencia tiene la globalización económica y las estructuras competitivas globales sobre el modelo de gobernanza portuaria en el puerto de Buenaventura y sus consecuencias sobre los indicadores de calidad de vida de la población bonaverense?

La influencia del paradigma globalizador sobre los modelos y resultados de desarrollo local ya ha sido estudiada por diversos autores desde ópticas complementarias y opuestas como es el caso de autores principales como Harvey y Santos -que aportan un análisis desde la perspectiva neo-marxista y la transformación de los territorios; Krugman -con la amplia influencia que han tenido sus aportes desde la teoría de la Nueva Geografía Económica; Sassen -su mirada desde la transformación de la ciudad como eje de la transformación de las actividades productivas y su papel como nodos a nivel global; Moncayo -más desde la revisión teórica de los diferentes postulados de la teoría del desarrollo y su transformación a casos específicos en el desarrollo regional; Cuervo -con su marcado interés por aportar nuevos elementos de análisis al concepto de ciudad global y territorio desde la óptica latinoamericana; por solo mencionar los más representativos y estudiados en este lado del mundo.

El interrogante que guía la investigación de manera general será resuelto a través de preguntas más específicas que permitan construir de manera ordenada una respuesta

satisfactoria al planteamiento problemático mencionado atrás. Estas “preguntas orientadoras” se enuncian a continuación:

En primer lugar, es imprescindible indagar por la estructura y forma en que se ha orientado el modelo administrativo del puerto de Buenaventura a lo largo de su historia - especialmente a partir de la incursión del país en el paradigma de la globalización. En este sentido, el interrogante a resolver resulta ser: ¿de qué manera las políticas gubernamentales - nacionales y territoriales- han influenciado el modelo de gobernanza portuaria en el puerto de Buenaventura?

Conjuntamente, se hace necesario volcar la mirada sobre las perspectivas y planes de desarrollo que las entidades territoriales han construido para el municipio, específicamente aquellas estrategias de desarrollo que han tenido al puerto marítimo como actor relevante o motor de dichas apuestas de desarrollo. Se abordará entonces esta temática desde la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la trayectoria de desarrollo local del municipio a partir del ejercicio de la administración municipal y su interacción con estrategias de desarrollo de mayor nivel territorial?

Finalmente, se requiere poner en diálogo las dos perspectivas dominantes en el conflicto: la del puerto como megaproyecto enfocado en la promoción del crecimiento económico, y la correspondiente con la administración municipal como responsable de brindar mejores condiciones de desarrollo a través del cumplimiento de los mandatos constitucionales reglamentados en la Ley 152 de 1994, específicamente en los principios de prioridad del gasto público social, ordenación de competencias, coordinación entre planes de desarrollo de diferentes niveles territoriales y sustentabilidad ambiental. Este diálogo se propone con el fin de emprender un ejercicio exploratorio a través del cual sea posible

identificar y describir algunas dinámicas de interacción entre las visiones de desarrollo del puerto y las de la entidad territorial municipal. La pregunta orientadora para llevar a cabo esta labor será ¿qué acciones de gobernanza portuaria y estrategias de desarrollo territorial han sido significativas en la configuración de los actuales niveles de vida de la población bonaverense?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 General.

Entender los tipos de relación entre el modelo de gobernanza del puerto de Buenaventura y el desarrollo local de la ciudad entre 1991 y 2016.

1.3.2 Específicos.

Caracterizar los modelos de gobernanza portuaria implementados en Buenaventura en el periodo 1991 a 2016.

Analizar la trayectoria del desarrollo local del municipio en los planes de desarrollo municipal e indicadores de calidad de vida de la población en el periodo de estudio.

Establecer las interacciones entre las acciones de gobernanza portuaria y los indicadores de desarrollo del municipio de Buenaventura entre 1991 y 2016.

1.4 MARCO DE REFERENCIA

1.4.1 Antecedentes.

Teniendo en cuenta el esquema analítico planteado en el problema, así como en el sistema de objetivos, es posible definir dos tipos de actores/escenarios a partir de los cuales se desenvuelve la dinámica de divergencia desarrollo-competitividad/subdesarrollo-pobreza. Estos dos actores/escenarios se constituyen, de un lado por el puerto marítimo, y de otro, por el municipio de Buenaventura. Acudiendo a esta realidad, la presente sección contextual se lleva a cabo también en dos sentidos: el primero, una revisión de aportes realizados hasta el momento en la evolución del tráfico marítimo a nivel mundial a partir del paradigma global y sus influencias sobre el puerto de Buenaventura; el segundo, una revisión de la investigación académica que muestre el interés que ha existido desde diversas ópticas sobre el puerto y el municipio de Buenaventura, con el fin de explicar las causas y consecuencias de las condiciones en que se desenvuelve la vida en este municipio del pacífico colombiano.

1.4.1.1 El Comercio Global y el Desarrollo de los Puertos Marítimos.

En el estudio de las economías portuarias, caracterizadas por su relevancia dentro del sistema de comercio mundial dadas sus condiciones como plataformas físicas que interconectan mercados, naciones y flujos comerciales, un trabajo relevante es el presentado por Granda (2005). Dicho trabajo constituye un aporte capital al estudio de las economías portuarias y su influencia sobre los procesos de desarrollo de los territorios afectados por la presencia de puertos marítimos al conjugar variables de tipo externo aportadas por el proceso globalizador y aquellas que hacen parte de las fuerzas locales y su alistamiento económico y social para absorber a su favor las oportunidades que generan los intercambios comerciales. Desde una perspectiva teórica y de contrastación estadística, se propone a la dinámica

globalizadora como el factor dinamizador de las transformaciones locales de las ciudades puerto, las cuales se ven inmersas en el rompimiento de los centros de producción unificados, desintegrando el proceso productivo relocalizando los puntos de transformación, generando así una cadena global de valor, en la que la relocalización de cada una de las partes del proceso productivo busca generar ventajas competitivas vía reducción de costos.

Este proceso ambiguo de globalización económica y localización productiva en la búsqueda de ventajas competitivas representa para las ciudades puerto del mundo un reto importante toda vez que, en el contexto actual, su papel de ciudades receptoras y distribuidoras de mercancías debe cambiar para optar por generar valores agregados en términos de rapidez, servicios adjuntos, multimodalidad, almacenamiento, entre otras.

Así bien, la globalización comercial ha generado que el flujo de mercancías que se movilizan por todo el mundo aumente de manera sostenida teniendo como medio principal para su transporte el marítimo, debido a la capacidad de carga y los menores costos relativos frente a los medios terrestres o aéreos. Este hecho permite observar que los territorios que poseen puertos están en el centro de la dinámica globalizadora, ya que proveen el soporte físico para el intercambio comercial y la integración de los mercados mundiales. En este sentido, las ciudades puerto serían ejes del desarrollo territorial de regiones e incluso de países enteros.

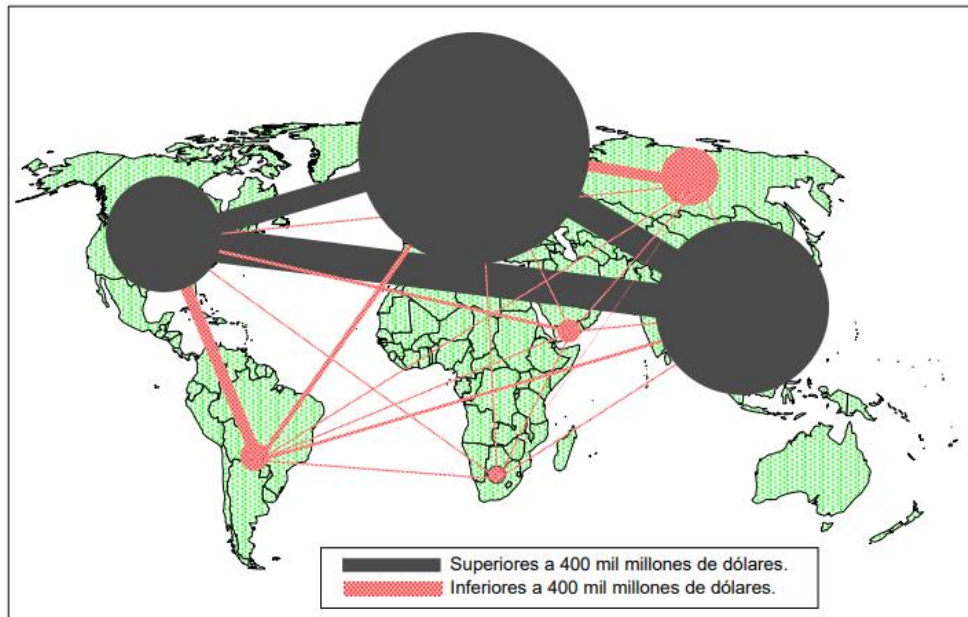
Esta dinámica marco de la globalización además de imponer retos y limitantes, expone a estas zonas a conflictos entre la perspectiva global y las propias posiciones locales frente a sus procesos de desarrollo.

Uno de los elementos que aborda el autor al estudio de las economías portuarias tiene que ver con el análisis de los flujos comerciales en las diferentes zonas geopolíticas del orden

mundial. El sustento teórico utilizado en este caso tiene que ver con los paradigmas de la competitividad, donde los flujos comerciales por diversas razones se concentran en lugares estratégicos a nivel global, reconfigurando la geografía económica, razón por la cual se producen polos centralizadores cuya presencia excluye a otras zonas económicas mundiales. Como conclusión a este ítem, el autor plantea lo siguiente:

De acuerdo con la investigación, el centro de gravedad del comercio global está en Europa Occidental, más aún en la Unión Europea como región económica. A partir de este centro existen dos sistemas: Nor Transatlántico (en particular los lazos entre la Unión Europea, EE. UU. y Canadá), y la Euro Asia. Ambos, con algunas diferencias, representan hoy en día las mayores concentraciones de procesos de globalización del comercio de mercancías. Igualmente, aparece otro patrón, el crecimiento significativo de flujos que se dirigen a otras partes del mundo, aunque no pueden compararse con los anteriores, desagregándolos, son otro grupo selecto de regiones a los que también se dirige el comercio, como América Latina (p. 45).

Figura 1: Flujos de Comercio Global por Región Geográfica 2003



Fuente: (Granda, 2005)

Esta investigación brinda información cuantitativa relevante para estudios posteriores sobre los acuerdos y flujos comerciales en términos geopolíticos y, además, justifica la realización de estudios sobre las condiciones en que se desarrolla la actividad económica y portuaria en territorios como América Latina.

Como resultado del anterior análisis surgen mapas de centralidad y exclusión comerciales y económicas en el mundo. Sin embargo, resulta importante preguntarse cuál es la razón por la que unos territorios atraen un mayor flujo comercial que otros hacia sus puertos. Se menciona de primera mano que los acuerdos comerciales son vitales en el aporte a la respuesta del presente interrogante, no obstante, se debe aclarar que no todas las rutas comerciales tienen trazos completos (no se dirigen explícitamente del punto A al B), sino que, por el contrario, las rutas requieren de abastecimientos, servicios, transbordos,

aprovisionamiento, etc., que se deben realizar en puertos intermedios con capacidades específicas.

Es en este punto donde el trabajo antes mencionado realiza otro aporte importante al análisis de las economías portuarias: la relevancia de los llamados re-escalamientos de las ciudades y regiones que se erigen como zonas de influencia económica de los puertos. En este sentido, la conclusión apunta a que es necesario que exista un impulso desde adentro a la provisión de servicios a la producción enclavados en la ciudad puerto y que se constituyan como atractivo para ubicarse en el mapa global del comercio marítimo.

De acuerdo con las condiciones del puerto que se analice y su entorno tanto comercial como geográfico, se requiere entonces un enfoque hacia la construcción de habilidades y capacidades relacionadas con el *hinterland*³ o *foreland*⁴ portuario, como elementos de posicionamiento de servicios portuarios en términos de competitividad territorial frente a puertos regionales que se encuentran inmersos en la misma dinámica competitiva.

En este punto de análisis se interconectan las dinámicas globales con las políticas y modelos de desarrollo locales. La dinámica globalizadora implica que los territorios adopten alguna posición frente al reto de insertarse exitosamente en las rutas de comercio mundial y por tanto en el modelo de mercado predominante. El estudio del entorno competitivo (de algunos de los elementos que se han mencionado arriba) aboca perentoriamente a que se generen modelos de gestión a nivel territorial que dialoguen con los preceptos y las condiciones que el mercado mundial impone a las ciudades puerto.

³ El *hinterland* en la literatura portuaria se refiere a la zona del territorio nacional que rodea al puerto y le sirve de interconexión con el país donde se encuentra ubicada la infraestructura portuaria.

⁴ Por oposición al concepto de *hinterland*, el *foreland* se refiere a la zona que rodea al puerto pero que conecta su existencia con el exterior. Surge a partir de los tráficó marítimos que se dan desde y hacia el puerto, específicamente aquellos que se refieren con sus principales puertos conectores, ya sean de destino o de trasbordo.

De esta manera, por un lado, surge el modelo territorializador que funcionaría como un instrumento de desarrollo local, generalmente infraestructuras portuarias consolidadas e insertas en ciudades centrales o intermedias; y por otro, un modelo desterritorializador, con la construcción de infraestructuras portuarias fuera de las áreas tradicionales de dichas actividades, donde estas localizaciones responderían solamente a lógicas globales como enclaves de las empresas transnacionales de navegación marítima y los grandes conglomerados industriales de importación y exportación localizadas en el hinterland o foreland (Granda, 2005, p. 44).

Los modelos de gestión de la ciudad puerto (ya sean para privilegiar actores externos o internos) contienen implícitamente orientaciones hacia la realización de inversiones por parte de los órganos gubernamentales locales y/o nacionales; sin embargo, el estudio realizado supone que las variables de orden legal y normativo al interior del territorio se encuentran dadas, hecho que podría afectar la orientación del modelo de desarrollo elegido por el ente territorial y el papel central o no de la existencia del negocio portuario, es decir, se asume que la normatividad no tiene injerencia directa sobre el modelo de administración de los puertos, ni sobre la forma en cómo se obtienen los resultados del desarrollo en una entidad territorial, ni mucho menos sobre la decisión de incluir o no el ejercicio económico de una infraestructura portuaria como fuente generadora de ingresos que sustente el desarrollo local de la región que es su zona de influencia directa.

Existen otros trabajos como el de González Laxe, (2008), que reafirman algunos de los postulados propuestos anteriormente, por ejemplo, el de la creciente competencia entre

territorialidades portuarias para incursionar de lleno en las líneas (cada vez más definidas) de comercio mundial. En este sentido Robinson (2002) citado por González Laxe (2008, p. 49) afirma que:

Una de las consecuencias de la nueva organización de los servicios marítimos es la conformación de un nuevo sistema de «mallaje» portuario. El transporte marítimo se canaliza progresivamente hacia un número más reducido de puertos; y las mercancías siguen, cada vez más, unas rutas muy delimitadas en función de la capacidad de demanda y de las condiciones que posean los recintos puertos para albergar, almacenar y distribuir las mercancías. Ello hace que los nuevos agentes económicos planteen una innovadora forma de servicios y apuesten por el potenciamiento de la cadena multimodal y las terminales portuarias adquieren, en consecuencia, un nuevo rol en el transporte marítimo.

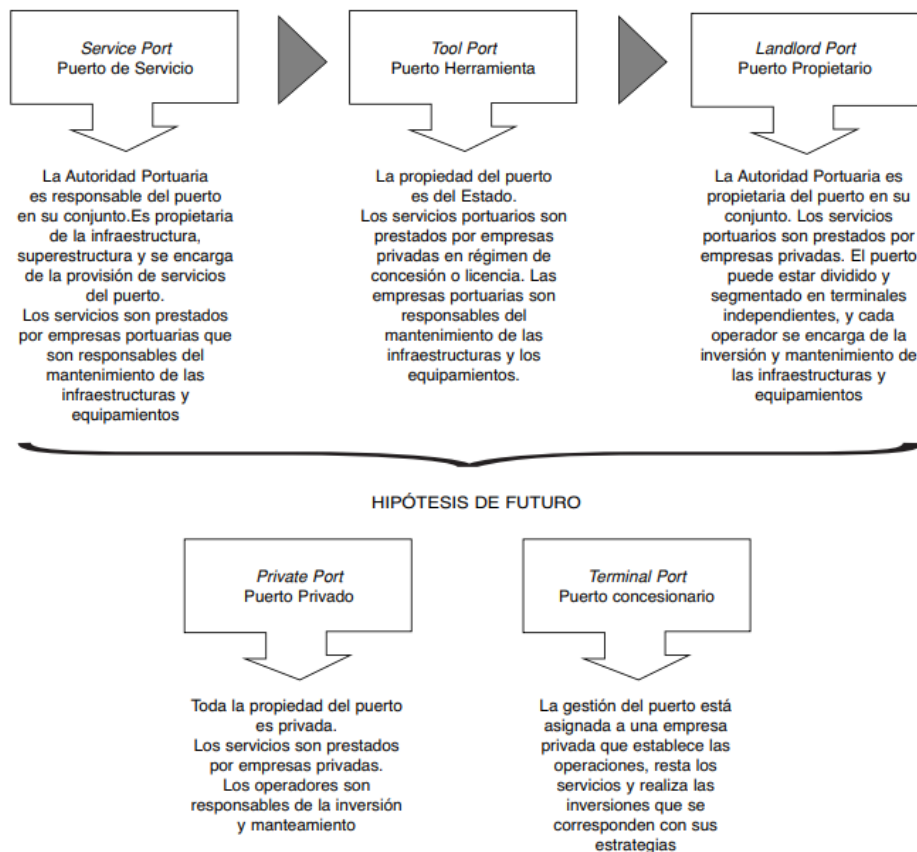
Otra reafirmación investigativa es que la realidad global en el mundo del transporte de mercancías ha cambiado el rol de los puertos de tal manera que las formas de administración de éstos deben estar enfocadas al desarrollo de posicionamientos estratégicos que vayan más allá de la recepción y embarque de mercancías para ofrecer no ya un servicio “puerto a puerto”, sino mejor, un servicio “puerta a puerta” (González Laxe, 2008b). Esta tendencia aunada a la concentración oligopólica de la operación y tránsito de mercancías a nivel global tiene como consecuencia directa la concentración geográfica de los destinos marítimos, hecho que reafirma la existencia de dinámicas de expulsión de territorios que no se acomoden con los requerimientos operativos y logísticos que demanda el comercio marítimo actual.

Uno de los elementos mencionados arriba como ausente en el tema del análisis de la economía portuaria, tiene que ver con el rol del Estado y la suposición de que las reglamentaciones en torno a la política interna de desarrollo están “dadas”, es decir, no se incluyen directamente como variable determinante de la afectación (positiva o negativa) de la operación portuaria en el territorio. A este respecto, Juhel (2001); Pardelli, (2005); y Talley, (2006), citados por (González Laxe, 2008b), mencionan que: dada la búsqueda de objetivos como la mejora de la eficiencia y de la competencia portuaria se exige una reducción del rol del Estado tanto en la planificación como en la gestión de las infraestructuras, rasgos necesarios para una mejor inserción en una economía global y más competitiva. (p. 51)

Estos modelos de gestión de las infraestructuras portuarias de cara al acoplamiento con el paradigma de la globalización, la eficiencia mercantil, la maximización de beneficios, entre otras, sería la base para suponer que los modelos de desarrollo de los territorios en presencia de puertos de carácter internacional, estarían enfocados en modelos desterritorializadores –en términos de Granda (2005)- al servicio de las multinacionales conformadoras de los oligopolios comerciales marítimos, desvinculando del proceso de desarrollo a los habitantes de las ciudades que estén alrededor del puerto.

De acuerdo con el modelo de administración portuaria y su inclinación a establecerse como mecanismo de apoyo a actividades hacia afuera (red comercial), o hacia adentro (una red de intercambio vinculada con el área de desarrollo económico), González Laxe (2008) elabora un gráfico que ilustra la evolución del papel de la autoridad portuaria y sus posibles evoluciones en el futuro, aspecto que sería determinante en el desarrollo territorial de las ciudades puerto (p. 56):

Figura 2: Evolución de los Sistemas Portuarios.



Fuente: (González Laxe, 2008b)

Esta posible trayectoria del papel de los puertos y sus administraciones de cara a lograr elevados niveles de eficiencia que redunden en mejores posicionamientos competitivos, llevan al autor a concluir que de diversas maneras, la actividad privada y la influencia de las fuerzas de mercado romperán las dinámicas de desarrollo frente a los proyectos institucionales (en el caso del puerto de Buenaventura se rompería cada vez más el lazo entre la entidad territorial y el puerto), con la posible consecuencia de la marginación de los beneficios de la actividad portuaria a la población que circunda al puerto.

Finalmente, se logra realizar una caracterización de la infraestructura portuaria en América Latina (González Laxe, 2008, pp. 59,62) donde se especifica la debilidad del tráfico marítimo en la costa pacífica del continente y sus escasas posibilidades de crecimiento conforme con lo que exige la dinámica global, debido en parte a que no existe un modelo único de manejo portuario en los países que conforman la región, es decir, la gobernanza de los puertos está sujeta a diversos modelos administrativos que no permiten realizar re-escalamientos competitivos en tarifas o servicios, lo que resulta una desventaja total frente a otras regiones del mundo.

Un tercer trabajo estudiado respecto del comercio global y la estructura de los puertos en el mundo, tienen que ver con el realizado por Collazos-Rodríguez & Borrero (2006) quienes se encargan de aplicar el análisis de las tendencias del comercio global en el modelo de administración de los puertos colombianos, haciendo especial énfasis en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.

El trabajo comienza con una rápida pero sustancial explicación de la dinámica portuaria internacional desde la difusión masiva del comercio global y cómo a partir de ella, los países latinoamericanos cambiaron la administración pública de los puertos por una administración dominada por las concesiones a empresas privadas que dinamizaron -por lo menos en Colombia- el papel de los puertos marítimos y su participación en las rutas globales descritas previamente.

El estudio describe de manera detallada las infraestructuras disponibles en el país y en cada una de las cuatro más importantes Sociedades Portuarias Regionales (SPR) sobre las dos costas colombianas. Además, se plantea la vocación de cada uno de estos puertos dadas sus condiciones para la recepción, tratamiento y envío de cargas; de allí se desprende la

importancia que tiene el Puerto de Buenaventura para el desarrollo colombiano dado que por él se recibe y se envía mercancía de todo el país⁵ y de variadas clases, debido a su que es el puerto multimodal más grande del país.

Realizando una descripción sobre la participación que posee cada una de las cuatro principales SPR's en la movilización total de la carga en el comercio exterior, se observó que la SPR de Buenaventura posee la más alta participación en la movilización de importaciones al participar en promedio durante el periodo considerado, con el 31.7% de las importaciones totales. Su participación al compararla con las SPR's del Caribe, es cerca de 5 veces la de Cartagena, 4 veces la de Santa Marta y más de 3 veces la de Barranquilla. De la misma forma que en las importaciones, la SPR de Buenaventura posee la mayor participación en el nivel exportado en comparación con las otras Sociedades Portuarias Regionales, representando el 3.2% de las exportaciones totales de Colombia entre los años 1994-2004 (Collazos-Rodríguez & Borrero, 2006, pp.12,13).

A partir de las consideraciones sobre la importancia del puerto marítimo de Buenaventura para el desarrollo de las actividades productivas del país -especialmente aquellas que tienen que ver con el denominado triángulo de oro (Cundinamarca/Bogotá, Antioquia y Valle del cauca)- el estudio continua con la presentación de los diferentes limitantes del puerto para enfrentar los retos de un mercado mundial -del pacífico específicamente-, limitantes que tienen que ver con la infraestructura instalada del puerto, el

⁵ El papel de las Sociedades Portuarias Regionales es más importante en el tránsito de importaciones ya que las exportaciones del país se han concentrado en productos de origen minero-energético que deben ser movilizadas a través de puertos especializados que en su mayoría son privados.

bajo calado que impide la entrada de flota naviera internacional cada vez más grande, la deficiente infraestructura vial de conexión con el centro del país, entre otras.

1.4.1.2 Condiciones Regionales y la Calidad de Vida del Pueblo Bonaverense.

Respecto de la región pacífica colombiana donde se encuentra ubicado el puerto de Buenaventura, el Banco de la República, a través de una serie de estudios denominada *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, caracteriza desde el punto de vista socioeconómico las particularidades de la región, e intenta explicar aquellos elementos que trascienden en la constitución de las condiciones de vida de los habitantes del pacífico colombiano.

Uno de ellos, elaborado por Romero (2009), estudia el fenómeno de las altas tasas de crecimiento presentadas por la región en las últimas décadas del siglo pasado junto con la persistencia de los altos niveles de pobreza de su población. Su método se basa en el relacionamiento de las condiciones de la geografía física y el desarrollo económico, sin caer en el determinismo del segundo a partir del primero. Para ello toma cuatro variables relevantes: productividad de la tierra, disposición de la economía con relación a las costas y el aislamiento geográfico, densidad de la población y grado de urbanización, y presencia de enfermedades tropicales.

En el sentido específico de la trascendencia del factor geográfico sobre las condiciones de vida de la población de la región pacífica, se concluye que hay dos elementos importantes que determinan el desarrollo económico de la región: el bajo nivel de productividad del territorio agrícola de la región (escaso, además), y el aislamiento geográfico provocado por la cordillera occidental, el cual limita la comunicación vial con centros económicos relevantes

como Medellín o Bogotá. Del mismo modo, la baja densidad poblacional de la región hace que el acceso a servicios públicos y educación sean más costosos, hecho que potencia los bajos niveles de calidad de vida que posee la población.

Sobre las precarias condiciones del pueblo de Buenaventura, Pérez (2007, pp. 57,59) citado por Romero (2009, p. 5) , menciona lo siguiente:

(...) Este municipio tuvo sus orígenes como asentamiento y no propiamente como una población. Algunas de las razones que menciona el autor son: (1) resistencia de los nativos, (2) espesa selva, (3) alta humedad, (4) alta temperatura, y (5) condiciones geográficas en conjunto. Así mismo, el autor comenta que las intenciones, de finales del siglo XIX, de ver a Buenaventura desarrollada a partir de su potencial portuario se vieron limitadas por las condiciones geográficas que complicaban su construcción. Un hecho notable fue que para esta misma época Buenaventura fue azotada por la viruela y la fiebre amarilla, enfermedades que devastaron la quinta parte de la población.

Otro de los documentos relevantes del Banco de la República, es el elaborado por Pérez (2007) en el cual se analiza con un poco más de profundidad el caso específico de Buenaventura como municipio integrante de uno de los departamentos más prósperos del país (Valle del Cauca), y a la vez integrante del grupo de los municipios con peores indicadores sociales en Colombia.

En el análisis propuesto por el autor, se determinan como variables relevantes: las condiciones geográficas de la región y el legado cultural-histórico como elementos que afectan negativamente el proceso de desarrollo económico de la ciudad; y la existencia del

puerto como factor positivo y de impulso a la economía regional. De la misma manera se destaca que pueden existir actividades diferentes a las desempeñadas en el puerto (sector forestal y pesquero) como medida para superar los altos niveles de desempleo y pobreza que existen en la ciudad.

La descripción que hace acerca de la situación relativa de la ciudad respecto de su región es la siguiente:

Actualmente, Buenaventura es el municipio más pobre del Valle del Cauca. El porcentaje de la población con necesidades insatisfechas es tres veces el observado en Cali. Presenta niveles de cobertura de los servicios básicos muy por debajo del promedio departamental, y bajas tasas de alfabetismo, más comparables con las del Chocó que con las del Valle (Pérez, 2007, p. 2).

Centrándose más en el tema portuario, el autor caracteriza la infraestructura y la administración de los puertos en Colombia, distinguiendo los puertos privados, los especializados y los administrados por las Sociedades Portuarias Regionales (SPR) (dentro de las cuales está el puerto de Buenaventura).

Si bien el trabajo de este autor alrededor del puerto de Buenaventura es bastante ilustrativo, todos los documentos sobre este tema se remiten a la investigación realizada por Collazos-Rodríguez & Borrero (2006) , el cual resalta la relevancia del puerto de Buenaventura para la economía colombiana a partir de la apertura económica y los posibles retos frente a los tratados de libre comercio que en ese momento estaban en negociación.

El enfoque adoptado por este trabajo tiene que ver con variables cuantitativas en términos de movilidad de carga desde y hacia el exterior, haciendo un análisis comparativo de las principales cuatro Sociedades Portuarias Regionales (SPR), a saber: Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura.

Este estudio concluye que de las dos tendencias prevalecientes en el comercio marítimo –una tendencia global determinada por los flujos de mercancía desde polos de desarrollo globalmente constituidos, y otra regional conformada por el tráfico de mercancías relacionadas con la producción de los territorios de influencia de los puertos- el puerto de Buenaventura hace parte de la segunda tendencia, destacando así el proceso de competitividad con las demás sociedades portuarias regionales, dentro de las cuales presenta la siguiente descripción comparativa:

La SPR de Buenaventura cuenta con 12 muelles y se caracteriza por tener como accionistas a empresarios privados, el 83% está compuesto por importadores, exportadores, operadores portuarios, líneas navieras, gremios, extrabajadores portuarios y personas naturales, mientras que el 17% restante pertenece al sector público (15% Alcaldía de Buenaventura y 2% Ministerio de Transporte). La zona portuaria se compone por el puerto marítimo a cargo de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura y el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional.

Desde el punto de vista de las importaciones realizadas entre los años 1990-2004 por los Terminales Marítimos administrados por las SPR^{2s} en el país, se encuentra que Buenaventura es el puerto por donde ingresa la mayor cantidad de carga del exterior; incluso, la diferencia en el nivel de la carga importada que posee Buenaventura con los

puertos en estudio, es más significativa que la diferencia que este puerto tiene en el nivel de la carga exportada con estos mismos puertos del Caribe, debido en gran medida, a la economía transformadora de algunos departamentos que movilizan la carga por Buenaventura, entre ellos el Valle del Cauca, el cual importa gran cantidad de materias primas para procesarlas y/o maquilarlas (Collazos-Rodríguez & Borrero, 2006, pp. 8, 17).

1.4.1.3 Ordenamiento Territorial, Desarrollo y Puerto Marítimo.

Uno de los trabajos más relevantes encontrados en la construcción de la propuesta de investigación es el aportado por Díaz Vargas (2015), denominado “Buenaventura: Ciudad Puerto o puerto sin Ciudad”, en el cual se parte del reconocimiento de la existencia de dinámicas globales que vinculan el desarrollo del municipio -en específico la Isla de Cascajal- con la determinación de ciertas condiciones de ordenamiento territorial a partir de la principal obra de infraestructura como lo es el puerto marítimo.

Desde la perspectiva de la ordenación del territorio, se reconoce una dualidad entre las configuraciones económicas, sociales y estructurales de la parte norte y sur de la Isla de Cascajal. Por un lado, la parte norte se encuentra construida como una obra de infraestructura de relevancia regional y nacional, donde la focalización de altos niveles de inversión genera unas condiciones de productividad económica relevantes con reflejos en las condiciones de vida de quienes se ubican en dicha sección de la Isla. Respecto de la parte sur, se encuentra una configuración territorial informal desde muchas aristas: las actividades económicas, la ocupación del suelo, el desenvolvimiento de relaciones sociales, entre otras. Es en esta sección de la Isla donde mayores niveles de pobreza y pobreza extrema se pueden observar, al

mismo tiempo que la ocupación informal no da espacio para la realización de inversiones públicas por parte de la entidad territorial.

El trabajo realiza un recorrido histórico y geográfico por el pacífico colombiano y, en especial, por las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado la vida del municipio de Buenaventura; varias de sus fuentes informativas son las mismas que se han adoptado en la revisión de antecedentes que precede esta sección. Sin embargo, la problemática del trabajo gira en torno a la definición de la evolución en el ordenamiento territorial más que en la senda de desarrollo -que es el objeto de la presente investigación-, como efecto de las fuerzas globales bajo las que se desarrolla la actividad portuaria. Se puede colegir entonces, que el esquema de análisis adoptado por el autor coincide en gran medida con el objeto de la investigación propuesta en el presente trabajo, es decir, la construcción territorial de un espacio determinado como producto de la influencia de variables externas a este, y un consecuente choque/diálogo con iniciativas emergidas localmente desde el ordenamiento territorial -en el caso del estudio referenciado-, o desde el desarrollo del municipio.

El soporte teórico bajo el cual se desarrolla el trabajo se enfoca en la configuración del espacio geográfico a partir del relacionamiento complejo de todos los elementos que en él se desenvuelven propuesto por Milton Santos. Díaz Vargas (2015, p. 26) propone entonces:

El método propone dos tipos de categorías de análisis; las primeras las denomina Categorías Analíticas Internas, que tienen como fin identificar las características propias de un lugar (Paisaje, la configuración territorial, la división territorial (y espacial) del trabajo, el espacio producido o productivo, las rugosidades, las formas-contenido, las delimitaciones espaciales -Región/Lugar, Redes y Escalas-). El segundo tipo de categoría

corresponde a los Procesos Básicos Externos, que busca identificar condiciones externas al territorio, pero que influyen decisivamente en la forma física y funcional del mismo, que para el caso del puerto está dado por la globalización y su dinámica comercial, además de las decisiones de índole nacional o internacional que afectan al Distrito.

Como se verá más adelante, aunque la propuesta de esquema analítico podría adaptarse al estudio de la presente investigación, el hecho de que el fenómeno que se busca estudiar sea el desarrollo y no el ordenamiento territorial, hace necesarios otros enfoques y otras categorías analíticas.

Finalmente, luego de estudiar algunos desequilibrios desde lo global – internacional, nacional, regional – departamental y local; el autor concluye que las condiciones de evolución histórica y ambiental han configurado una marginalidad de la región con respecto a sistemas económicos relevantes en el país; al mismo tiempo, en dicha marginalidad, la globalización ha promovido un aumento notable en las desigualdades económicas y sociales, lo que para el caso del pacífico colombiano redundan en la expresión de desequilibrios territoriales que enfrentan condiciones de riqueza y pobreza en los mismos territorios.

Además de lo anterior, se evidencia que las estructuras portuarias se erigen como conectores globales del comercio y por ende de dinámicas económicas asociadas con el impulso de la globalización, sin embargo, esta relevancia económica y sus frutos no recaen en los sitios ni poblaciones donde se emplazan las infraestructuras, en palabras del autor:

En el actual entorno de globalización de la economía, los puertos son los articuladores y las puertas de entrada y salida de los flujos de mercancías, y son

indispensables en la incorporación de los países a las dinámicas económicas mundiales. Pero esas mismas virtudes no se evidencian en los lugares donde se emplazan, pues generan segregación espacial entre su infraestructura y la ciudad que los contiene. En el caso de Buenaventura, la segregación es mucho más fuerte y se evidencia en el espacio construido en la ciudad (Díaz Vargas, 2015, pp. 117,118.).

Estas orientaciones respecto de los hallazgos del autor, permiten proponer que la senda de desarrollo local también puede ser producto de un proceso de adaptación de la planeación territorial a los preceptos de la globalización expresados a través de la representatividad de una estructura dispuesta para el intercambio como lo es el puerto, así como los derroteros fijados por los modos de administración portuaria -gobernanza portuaria-, provocando los niveles de desigualdad y pobreza de los que adolece hoy en día el municipio de Buenaventura.

1.5 MARCO TEÓRICO

1.5.1 Globalización, Ciudades Globales y Centralidades.

La línea teórica principal sobre la cual se desenvuelve la investigación tiene como base de referencia el trabajo teórico de Sassen (1998; 2001), de manera particular, su lectura sobre la fase de globalización económica en la sociedad moderna y los efectos sobre la reclasificación de los territorios, la transformación de las ciudades y su posicionamiento como nuevos polos de impulso económico, además del análisis de la reconfiguración de las estructuras productivas de cara a la conformación de redes globales de producción en medio del predominio de las tecnologías de la información.

1.5.1.1 Conceptos Para el Análisis.

La consideración según la cual el sistema económico internacional se ha construido sobre los cimientos de los Estados nacionales y que además, el actual proceso de liberalización económica –cuyas aristas relevantes son el derrumbamiento de las barreras comerciales y financieras, el libre tránsito de la inversión, la deslocalización de la producción y la creciente participación de empresas nacionales en el mercado global- otorga relevancia a otro tipo de construcciones o escalas territoriales –en detrimento del Estado nacional- como la ciudad, la región, las ciudades transfronterizas, las organizaciones supranacionales, los bloques económicos de países, entre otros, reviste especial importancia en la construcción teórica a seguir en el presente trabajo, ya que, como se ha mencionado en otros apartados, el carácter estratégico de un tipo específico de territorios como el portuario, resulta indispensable para el desarrollo de la actual fase globalizadora del capital.

El concepto más relevante de esta construcción teórica tiene que ver con “la Ciudad Global” (Sassen, 2001, p. 178); aquel nuevo tipo de territorio que se desarrolla a partir de las dinámicas de la deslocalización de la producción y las consecuentes demandas de la organización empresarial que de este fenómeno se desprenden, junto con algunos efectos sobre las dinámicas sociales en estas nuevas ciudades que interconectan la economía global.

De un lado, las demandas de la nueva organización empresarial se centran en la gestión y la dependencia de servicios especializados, servicios que son subcontratados a empresas especializadas que se benefician de las externalidades de la concentración de sus actividades económicas y que se sitúan en nodos específicos alrededor del mundo, y que generan un nuevo grupo de centros urbanos que se interconectan como un sistema urbano

transnacional, cuyo resultado es la consolidación de ciudades globales usadas como sede de las industrias de servicios.

Por otra parte, los servicios especializados tienden a generar nuevas dinámicas económicas con márgenes de rendimiento y utilidad superiores a los de cualquier otro sector de la economía, márgenes que permiten pagar altos salarios a los profesionales que los realizan. Esta nueva realidad productiva tiene como primer efecto un incremento en la desigualdad espacial y socioeconómica en dos sentidos: de un lado, frente a otros territorios adyacentes y, de otro, al interior de la ciudad global, entre actividades de los servicios especializados y aquellos sectores tradicionales que no obtienen este tipo de ganancias ni salarios extraordinarios. Un segundo efecto generado por las dinámicas de producción de servicios especializados como soporte del proceso de globalización económica centrado en las empresas productoras de éstos, tiene que ver con el grado creciente de informalización de actividades económicas que aunque encuentran demandas en las ciudades globales, no generan ganancias similares al sector de servicios, razón por la cual la informalidad surge como estrategia de incremento de la tasa de ganancia para dichos sectores tradicionales.

Lo que la autora propone entonces es un análisis que da cuenta de la necesidad que tiene el sistema de globalización comercial y financiera, respecto de la existencia de centros urbanos que produzcan servicios especializados para brindar soporte a la hipermovilidad del capital y los productos; centros en donde se generan dinámicas de desigualdad -en rentabilidad, salarios y utilidades- entre los sectores de servicios ligados a las dinámicas globalizadoras y aquellas actividades que si bien no tienen relación directa con el sistema globalizado, sí son necesarias para llevar a cabo la producción de los servicios especializados, haciendo necesaria su coexistencia dentro de los mismos centros urbanos.

Ahora bien, todas estas transformaciones de las que son objeto las ciudades globales presumen el rompimiento de las actuales fronteras político-administrativas que dividen a los territorios y los compartimentalizan al interior del concepto de nacionalidad, que otrora organizó el sistema económico internacional. La frontera sobre la que recae el interés del análisis es aquella que segmenta el territorio -sin importar los límites geográficos- en escenarios que se vinculan directamente con el mundo globalizado, y aquellos que no lo hacen pero que deben coexistir necesariamente como base para la reproducción de los servicios globales. Dicha frontera se define entonces gracias a la intensidad de la influencia del sistema global sobre las actividades de carácter territorial. De esta manera la autora centra su atención en las dinámicas que se suceden en los territorios y su conexión con el proceso de la globalización más que en el espacio geográfico predeterminado por la institucionalidad formal como lo muestra a continuación:

Cuando trabajamos con lugares aparece el problema de las fronteras. Estas últimas son al menos de dos clases: la frontera de clasificación territorial como tal y la frontera de difusión de la globalización en la estructura organizacional de las industrias, órdenes institucionales, lugares y otras entidades. En el caso de la ciudad global, he optado por una estrategia analítica que enfatiza la dinámica central antes que la unidad de la ciudad como un espacio abarcativo -ya que esta última requiere una especificación de fronteras territoriales. Poner énfasis en la dinámica central y en su espacialización (tanto en su espacio real como digital) no resuelve completamente el problema de la frontera, pero permite una negociación entre el hecho de recalcar sobre el centro de esas dinámicas y su difusión institucional y espacial (Sassen, 2001, p. 183).

En este contexto, la ciudad global se erige como una escala estratégica y determinante en el desarrollo de la fase de globalización por la que atraviesa la sociedad actual. Pero de la misma forma en que se caracteriza a la ciudad global, estas ciudades componen un sistema urbano transnacional que debe ser estudiado para completar el análisis de la influencia de la globalización sobre la transformación territorial.

El segundo concepto relevante en el aparato teórico a aplicar que complementa al de la “Ciudad Global”, resulta ser el de “Centralidad”. La centralidad es estudiada por la autora desde referencias que rompen con la concepción habitual que se maneja de la espacialidad, esto es, la centralidad se puede explicar desde la ubicación de las actividades productivas que generan servicios especializados -ligados directamente con la globalización- con respecto a su localización dentro del contexto urbano, o desde, por ejemplo, su ubicación en el plano global superponiéndose a la concepción netamente geográfica, tomando como referente el grado de conectividad -informativa preferiblemente- con relación a ciudades denominadas periféricas en esta consideración.⁶

Este concepto propone cuatro categorías distintas de clasificación de la centralidad que tienen relación directa con el referente “espacial” al que hagan alusión. En primera medida, las centralidades se pueden enfocar en el espacio urbano interno de las ciudades, donde el desarrollo de empresas prestadoras de servicios especializados a organizaciones transnacionales puede haber construido nuevas zonas que las concentren, dejando a los

⁶ Lo que se quiere afirmar aquí es que además de la concepción tradicional de “centro” como aquel lugar geográfico en que se concentran gran cantidad de relaciones comerciales, culturales y sociales, existen en la actualidad centralidades de carácter digital o “no físico”, que toman su relevancia como centralidades de orden global dadas las diversas transacciones -especialmente las financieras- de las cuales son plataforma debido a que se han constituido como ciudades globales desde la producción de este tipo de servicios especializados. Finalmente, se puede afirmar que estas centralidades pueden no constituir territorios de relevancia desde la visión tradicional de lo que es el centro -ciudades con poca población, o con corta tradición histórica-, pero dados sus desarrollos en la prestación de servicios especializados a empresas globales, han adquirido el rotulo de ciudades globales centrales.

tradicionales parques, plazas y centros de comercio, relegados a una posición secundaria dentro de la dinámica económica territorial.

Otra forma de desarrollar centralidades tiene que ver con la interconexión de nodulos que se encuentran más o menos dispersos dentro de una región pero que conservan un relacionamiento fuerte a través de la conexión tecnológica e incluso los canales de comunicación vial. Esta forma de centralidad tiene que ver con una aproximación a lo que podría denominarse como “región de la ciudad global”, ya que los nodulos que la conforman representan la plataforma de desarrollo para la prestación de servicios especializados. Tentativamente, se podría proponer que este es el caso del municipio de Buenaventura en relación con ciudades como Cali o Bogotá, ciudades que podrían llegar a representar algún tipo de ciudad global -guardadas las proporciones- y el puerto de Buenaventura como nódulo a través del cual se interconectan en el relacionamiento comercial con otras “ciudades globales” de la región y el mundo.

Una tercera aproximación a la centralidad tiene un referente más allá de lo geográfico territorial. Tiene que ver con el grado de transaccionalidad económica que se presenta entre ciudades y regiones en el mundo. Los principales centros estarán determinados entonces por aquellas redes de ciudades que realizan mayores transacciones económicas entre sí, o funcionan como medio conector para que se lleven a cabo relaciones económicas entre centros de comercio internacional tradicionales. En este sentido, se puede llevar a cabo una jerarquización de los tipos de centro en que se catalogue cada ciudad: habrá algunas ciudades que representen un nodo de intercambio comercial a nivel regional, otras que tengan un mayor nivel de representatividad central y sean foco comercial a nivel continental y, finalmente,

aquellas que tengan un nivel de representatividad global. Cabe resaltar que una misma ciudad puede constituirse como nodo en varios de los niveles descritos a la vez.

Finalmente, la última categoría de centralidad hace referencia a la importancia que cobran las ciudades que desarrollan sistemas electrónicos de relacionamiento con el exterior y por donde -sobre todo- se generan interconexiones del sistema financiero global. De acuerdo con la evolución del sistema financiero, éste tiende a la concentración de actividades relevantes -a pesar de la continua expansión de sus actividades de captación y bancarización de personas y entidades- que requieren del tratamiento de información por parte de profesionales y otro tipo de factores que constituyen lo que se denomina “conectividad social”, realidad que selecciona a varias ciudades globales como centralidades dominantes en un plano no geográfico.

1.5.1.2 Sistema Analítico.

La territorialización de las dinámicas causadas por el nuevo sistema global institucionalizado puede ser de orden regional, nacional o global (Sassen, 1992), es decir, las dinámicas globales son asumidas de diversas formas en los territorios por quienes actúan en ellos; en este sentido, las ciudades globales –y en la presente investigación las ciudades soportes de la globalización - territorializan las dinámicas de orden global en el territorio.

Sassen plantea siete hipótesis sobre las que desarrolla el modelo de ciudad global:

1. La dispersión de las actividades productivas en el orden global acrecienta la necesidad de generación de actividades de administración y servicios para coordinar la actividad productiva deslocalizada.

2. La complejidad de los procesos productivos y su creciente deslocalización hace que las empresas involucradas en actividades no rutinarias requieran de la contratación de servicios externos especializados como contabilidad, asesoría legal, relaciones públicas, programación informática, telecomunicaciones, entre otros; servicios que son provistos por un nuevo tipo de empresas que se erigen como grandes dominantes de la economía, constituyendo un nuevo sector económico con altos márgenes de ganancias, en nuevos centros globales.
3. Estos centros globales se producen gracias a que la complejidad de las operaciones que estas empresas realizan requiere de altas velocidades de transacción de la información y a su vez, abordan altos niveles de riesgo –por lo tanto, se puede explicar su rentabilidad superior en el mercado-, y este tipo de actividad se favorece en un entorno económico de aglomeración. Las ciudades entonces revisten una particular atracción para este tipo de empresas.
4. La exteriorización de las actividades complejas y no rutinarias de las empresas productoras hace que sus actividades aminoren el nivel de importancia de la presencia de una casa matriz de gran tamaño, por tanto, el emplazamiento de este tipo de empresas se aleja de los otrora grandes centros productivos, en favor de los nuevos centros de generación de ventajas competitivas, es decir, las ciudades globales enfocadas en la prestación de servicios especializados.
5. Las empresas que brindan servicios especializados no rutinarios no pueden limitarse a brindar este tipo de servicios a un contexto regional e incluso nacional, por ende, requieren de la constante y activa interconexión con socios y empresas participantes en la economía de nivel mundial, hecho que permite entender las nuevas dinámicas de

interconexión entre espacios de aglomeración de servicios situados en un determinado territorio, pero con enfoque de nivel global. Esta afirmación quiere decir que las actividades económicas que se desarrollan en estos espacios urbanos cada vez están menos conectadas con la lógica local, y son más dependientes de operaciones internacionales, dando espacio a una diversidad de identificaciones de la ciudad que no corresponden con la unidad de identificación que en otros tiempos tenían las grandes capitales mundiales.

6. La demanda de capital humano se refina y orienta hacia aquel talento de alto nivel que sea capaz de manejar las transacciones de información en que se basan los servicios de las empresas que se aglomeran en los territorios. Estas particulares cualidades del nuevo capital humano –aunado a las altas tasas de retorno en este tipo de empresas- permiten que las remuneraciones salariales se eleven en estos renglones de ocupación específica, mientras que aquellos sectores productivos que conviven en el territorio pero que no hacen parte de las interconexiones globales, se estancan en tasas bajas de remuneración impulsando el crecimiento de las brechas socioeconómicas en estas ciudades globales.
7. Los diferenciales en las tasas de retorno de inversión entre las empresas de servicios especializados con conexiones globales, y aquellas que no poseen dichos atributos –pero que de alguna forma soportan la producción de los servicios especializados- permiten que la gran mayoría de los negocios del segundo grupo empiecen a tornarse cada vez más informales, ya que esta estrategia permite en parte aumentar la tasa de ganancia vía reducción del pago de impuestos.

Para Sassen, la revitalización del análisis de la aglomeración de actividades en un territorio específico, implica la recuperación de la geografía en un espacio analítico donde se

ha privilegiado la visión y el análisis de los flujos de comercio y capital; significa poner la vista en los procesos que se desarrollan en los espacios donde las dinámicas globales generan cambios en la territorialidad de diversos actores; significa evaluar los cambios que se generan a partir de la construcción de infraestructuras de comunicación –física y virtual-, la valorización de algunos procesos de trabajo y el detrimento de otras actividades económicas, con consecuencias sobre el bienestar de las personas, la desigualdad económica y la segregación social.

Una de las proposiciones centrales que soportan la propuesta analítica de Sassen tiene que ver con las dinámicas globalizadoras –dispersión/centralización- que se concretan en los territorios, es decir, la influencia del sistema global no puede existir sin vehículos de transmisión de dichas dinámicas que se encuentran geográficamente localizadas:

Una de las consecuencias del análisis centrado en la ciudad global es que pone en evidencia que lo global se materializa por fuerza en lugares específicos y en acuerdos institucionales, gran parte de los cuales (si no todos) está localizada en los territorios (Sassen, 1992, p. 53).

Esta proposición pone de relieve que para analizar los cambios que se suceden en los territorios a partir de la presencia de las tendencias globalizantes del sistema económico, es necesario poner el foco en aquellos mecanismos de transmisión que operan en el territorio, específicamente esos denominados acuerdos institucionales, que se relacionan con normatividades impuestas para favorecer determinados comportamientos de los actores económicos, permitiendo la entrada de las fuerzas de la globalización en detrimento de las

dinámicas locales. De acuerdo con la autora, este proceso no representa una ruptura entre los conceptos global/local, pues lo global tiene como base de materialización el escenario local, allí donde gracias a los acuerdos institucionales se realizan *trade-offs* entre los sectores asociados y no asociados a actividades económicas globales.

Así, la ciudad puerto podría ser comprendida como un tipo de territorio susceptible de ser catalogado como ciudad global, al ser uno de esos espacios y recursos que, dentro de la dinámica de hipermovilidad de los factores, productos y capitales, sin ser móviles, permiten que dicho sistema móvil se reproduzca exitosamente.

El llamado que se hace desde el sistema analítico de las ciudades globales y las centralidades está en la atención que se debe prestar a los territorios donde se localizan diversos tipos de recursos que permiten la producción de las condiciones de desenvolvimiento del sistema económico global. Lo anterior significa que la globalización requiere de unas herramientas e insumos para su reproducción, su administración, su coordinación y su control, y las ciudades puerto hacen parte de este complejo sistema, generando –en grados diferenciados por las condiciones geopolíticas y económicas- centralidades y territorios que se acomodan al aparato conceptual descrito por la autora, como ciudades con funciones de ciudad global.

1.5.2 Efectos Derrame de la Infraestructura Portuaria, una Categoría Análoga.⁷

El término de “efectos derrame” es un concepto utilizado por Gudynas en Restrepo, Soler-Gómez Lutzelschwab, & Toche Molvina Zeballos, (2016) en el análisis de las

⁷ Dentro de la teoría económica neoclásica se utiliza en mayor medida la categoría de “Externalidades” para definir los efectos que tiene el ejercicio productivo sobre facetas y territorios aledaños a la locación de las infraestructuras productivas o las líneas de provisión y distribución; sin embargo, en el caso específico del puerto de Buenaventura y

economías latinoamericanas que se han focalizado en la producción de bienes primarios poco transformados, para describir aquellos efectos de carácter general que se desarrollan en un espacio amplio –no anclado a un territorio local o a una sola dimensión analítica-, a partir de la instauración de un emprendimiento extractivo en un lugar determinado:

Los “efectos derrame” de los extractivismos se despliegan mucho más allá de la localización espacial de cada emprendimiento, no aluden a los impactos locales en un sitio, sino a afectaciones que se pueden repetir en muchas otras zonas del país. A su vez, también se “derraman” más allá de las medidas específicas propias de cada emprendimiento, afectando los entendimientos y sentidos de diversas políticas públicas, como las ambientales, sociales o económicas, así como a los sentidos por los cuales se entiende el desarrollo, la política, la justicia, la democracia y la Naturaleza (p.15).

Esta definición permite establecer que la validez del concepto solo es posible en el entendimiento de lo que significan los emprendimientos extractivos; es decir, la aplicabilidad de los efectos derrame se da en sentido estricto para los emprendimientos extractivistas. En este sentido se deberá entender al extractivismo de acuerdo con la definición de trabajo propuesta por Gudynas en el citado texto:

Extractivismos se refiere a un conjunto particular de apropiaciones de recursos naturales caracterizados por los grandes volúmenes removidos y/o la alta intensidad,

su relacionamiento con los modelos de gobernanza portuaria se ha optado por la categoría de derrames ya que dicho concepto se acerca de manera más específica a las condiciones de localización de proyectos de carácter público-privado, además de funcionar como plataformas que aseguran el transporte de los productos surgidos de los proyectos extractivistas (que es de dónde proviene inicialmente la categoría de efecto derrame).

donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados (p. 14).

Dentro de las categorías que propone el autor para analizar la diversidad de circunstancias y hechos que se extienden más allá del área de afectación a partir de la instauración de emprendimientos extractivos –efectos derrame- se encuentran: aquellos de características ambientales que tienen que ver con cambios en la conceptualización de la naturaleza y disminución en la rigidez de la normativa ambiental permitiendo explotaciones cada vez más severas en distintos campos y regiones; las que tienen que ver con la superposición de territorialidades en favor de los extractivismos y en detrimento de otras ya existentes como las indígenas, las zonas de protección, las de comunidades afro, etc.; los derrames sociales que permiten por ejemplo la flexibilización laboral con el fin de atraer inversión extractivista y el desplazamiento de comunidades; la dependencia económica de la sociedad a partir de la actividad extractiva que limita posibilidades diversas y la puja por la apropiación de los excedentes producto de la explotación de recursos; entre otros.

De acuerdo con estos ejemplos, los efectos derrame deben ser entendidos como los efectos colaterales acaecidos en temas, normativas y significados, más allá de la esfera de localización de un proyecto extractivo.

Ahora bien, el concepto de efectos derrame resulta de utilidad para el análisis de las economías portuarias, específicamente en el caso del municipio de Buenaventura, ya que como menciona Gudynas, muchos de los proyectos extractivistas funcionan como economías de enclave, siendo el caso del modelo de concesión adoptado por la SPRB, de donde resulta claro que muchos de estos denominados efectos derrame se presentan en el territorio como

resultado de la actividad que desempeña el puerto y la orientación que desde la normativa nacional se le ha dado a la administración de la infraestructura portuaria.

Para poder comprobar la afirmación anterior, es preciso realizar algunas adaptaciones al concepto con el fin de hacerlo aplicable al análisis de las economías portuarias. En primer lugar, es necesario establecer que aunque las infraestructuras portuarias no constituyen un emprendimiento extractivo en el sentido estricto de lo propuesto por Gudynas, éstas juegan un papel relevante en la fase de comercialización de los productos provenientes del extractivismo, así que es posible afirmar que sin ellas, los eslabonamientos posteriores a la explotación extractiva –incluso de la hiper movilidad de los productos y de los factores como característica central de la globalización- no serían posibles. Por ello se propone que las infraestructuras portuarias toman el papel de los emprendimientos extractivos dentro del análisis del concepto, a la hora de generar efectos derrame en los territorios.

Una segunda modificación tiene que ver con el rango territorial expresado por los efectos derrame. La construcción teórica de Gudynas plantea efectos derrame que superan el ámbito de los impactos locales, en especial modificaciones normativas que permean la puesta en marcha de emprendimientos extractivos en otros lugares de la geografía. En el caso de las economías portuarias, es necesario establecer el ámbito de lo local como la extensión territorial ocupada por la infraestructura portuaria –es decir el desarrollo del *hinterland* portuario-, mientras que los efectos derrame se pueden identificar como aquellos efectos sucedidos en la territorialidad del municipio, incluso en municipalidades vecinas que tienen algún lazo de conectividad con el puerto.

Otro elemento relevante a reconsiderar gira en torno a la permanencia en el tiempo de las infraestructuras portuarias en comparación con muchos de los emprendimientos

extractivos. Esta consideración reviste importancia dado que muchos de los efectos derrame provocados por los emprendimientos extractivos se dan por condiciones particulares de estos –en fases de exploración y de explotación de menor duración en comparación con la vida útil y en funcionamiento de los puertos marítimos-, mientras que con las infraestructuras portuarias, estos efectos pueden surgir debido a reorientaciones en la administración de las mismas o cambios en las dinámicas de comercio mundial, es decir cambios provocados por el estadio de la globalización económica, cambios que solo son perceptibles gracias a la relativa permanencia sostenida de dichas construcciones.

Concluyendo entonces, las infraestructuras portuarias pueden ser consideradas como emprendimientos generadores de efectos derrame ya que actúan como los brazos habilitantes del comercio mundial de productos provenientes de proyectos extractivistas. Los efectos derrame que se presentan en las economías portuarias pueden ser catalogados como efectos derrame de la globalización, ya que las acciones administrativas y la orientación de los puertos obedecen a cambios para favorecer la competitividad económica de los emplazamientos portuarios. Finalmente, los efectos derrame de las economías portuarias tendrán su ámbito de acción en los territorios y actividades –sociales, económicas, culturales- circundantes a la infraestructura portuaria, y tendrán como elementos detonantes –en la mayoría de los casos- procesos y hechos normativos que modifiquen la administración de la infraestructura portuaria.

1.6 METODOLOGÍA

En consonancia con los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación, la metodología desarrollada permitió contrastar visiones contrapuestas: las tendencias de las

iniciativas de desarrollo del territorio municipal desde la perspectiva institucional –entidades territoriales del orden nacional, departamental y municipal-, y los modelos o modos de administración del puerto –lo que en el trabajo se denomina gobernanza portuaria- afines a las tendencias del desarrollo del tráfico marítimo mundial, la competitividad y la globalización.

Aunque en otros apartados ya se mencionó, el objetivo principal del trabajo consiste en entender los tipos de relación entre el modelo de gobernanza del puerto de Buenaventura y el desarrollo local del municipio, y para ello es necesario entrelazar categorías analíticas que permitan proponer relaciones entre las visiones mencionadas en el primer párrafo de esta sección, entendiendo que en gran parte de los estudios revisados a la fecha se ha propuesto que la presencia de la actividad portuaria ha sido el motor del desarrollo local, afirmación que puede ser sujeta a objeciones cuya base busca ser establecida a través del presente trabajo.

Respecto de la estrategia principal adoptada para desarrollar la investigación se planteó una revisión de carácter documental (análisis documental) centrada en el análisis de contenido según lo expuesto por Molina (1989):

Los niveles de análisis estarán en relación directa con los elementos dicotómicos que integran el documento: contenido (información) y forma (soporte), distinguiéndose pues entre el análisis formal o externo y análisis de contenido o interno ambos con sus campos teóricos concretos. El análisis externo se realiza sobre el continente, envase o soporte documental, y el interno se refiere al contenido del documento. Cada uno de ellos cuenta con sus propias operaciones, que podrán llevarse a cabo con mayor o menor profundidad, en función de las demandas y necesidades científico-informativas de los usuarios.

En este sentido, es relevante aclarar que no se llevó a cabo la fase de análisis formal toda vez que los documentos revisados hacen parte del acervo institucional tanto de la alcaldía municipal de Buenaventura como de la normativa nacional. El trabajo realizado dentro de la fase de análisis interno tampoco se redujo a resumir los documentos, dado que el objetivo de la investigación es entender las relaciones entre las variables, en cuyo caso se hizo necesaria la reflexión y análisis de las informaciones cualitativas y cuantitativas consignadas en los documentos a la luz de los elementos estructurantes derivados del marco teórico y conceptual que soporta la investigación.

Resulta conveniente anotar que el análisis documental como estrategia metodológica de investigación plantea la limitante de incluir un sesgo de subjetividad por parte del investigador, que puede reducir la consistencia de las conclusiones a las cuales se llegue mediante su aplicación. Del mismo modo, las diferencias en las emisiones de los documentos analizados (anuales, semestrales, cuatrienales, entre otros) generó dificultades para establecer correspondencias entre los comportamientos tanto en el modelo de gobernanza portuaria como en el de desarrollo local en el municipio de Buenaventura, hecho que constituye un elemento limitante en la aplicación del diseño metodológico.

La técnica de análisis de contenido cualitativo se aplicó entonces de tal manera que permitiese articular el marco teórico con cada uno de los objetivos planteados en la investigación, definiendo los objetos de estudio en cada uno de ellos (objetivo específico 1: Gobernanza Portuaria; objetivo específico 2: Trayectoria de Desarrollo en Buenaventura), los acervos documentales pertinentes (unidad de muestreo, unidad de registro y unidad de contexto), y finalmente los criterios de inferencia que permitieran establecer los análisis

pertinentes. Para el objetivo específico 3, se aplicó el concepto de efecto derrame como categoría analítica que permite la interpretación de las relaciones entre los modelos de gobernanza portuaria, las trayectorias de desarrollo y los niveles de vida de los habitantes del municipio.

Figura 3 Esquema de Enlace Metodológico



Fuente: elaboración propia.

En el caso del objetivo específico 1, que busca la caracterización de los modelos de gobernanza portuaria implementados en el puerto de Buenaventura, se hizo necesaria la aplicación de la revisión de los aspectos centrales sobre la gobernanza y una aproximación a ella en el contexto portuario, de tal manera que la descripción de su existencia en el municipio

de Buenaventura permitió la caracterización de los modelos de administración –gobernanza- del puerto antes y después del proceso de apertura económica en el país.

El análisis de la información se hizo de manera longitudinal y comparada, longitudinal porque toma como periodos de referencia los años de administración estatal del puerto –centrando la atención en las décadas del 60 y 70- y aquellos en que se dio vía libre al modelo de concesión –a partir de la década del 90-; comparada porque se realizan análisis a partir de los cambios en variables sociales y económicas del municipio en los dos periodos descritos.

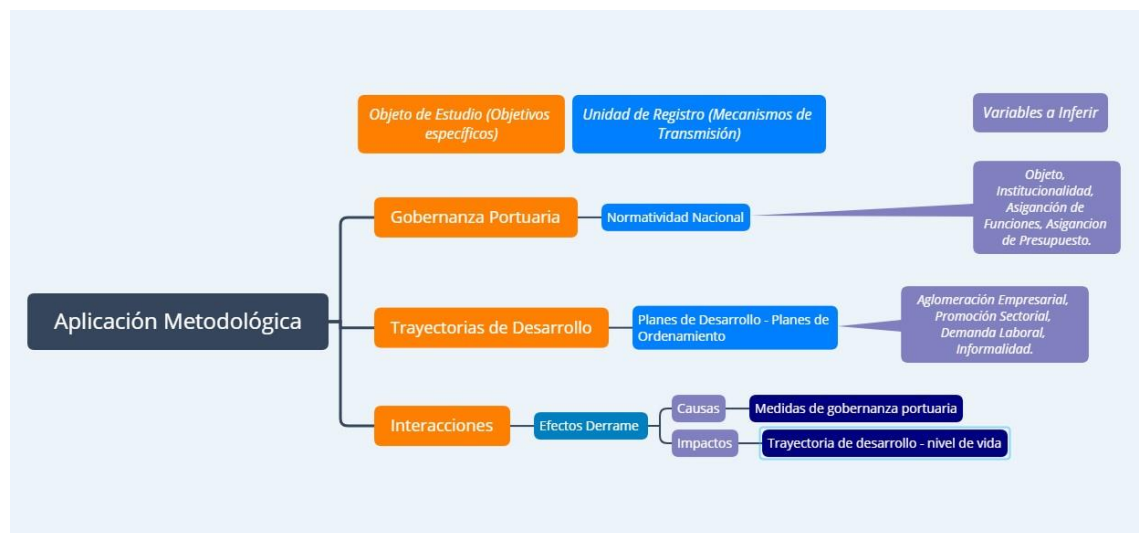
Para dar cumplimiento al objetivo 2 en el sentido de caracterizar las trayectorias de desarrollo local –medidos a través de indicadores de calidad de vida- en conjunto con el desarrollo de servicios especializados provistos por el puerto –y sus implicaciones sobre algunas variables económicas en el municipio-, se realizó un mayor énfasis en la revisión documental de contenido.

Las orientaciones teóricas y categorías de análisis que se aplicaron en este capítulo, tienen que ver con los aportes revisados en el marco teórico correspondientes a las hipótesis propuestas por Sassen (2001) para la caracterización de la ciudad global; por lo tanto, las variables de contenido que se revisaron en cada uno de los documentos seleccionados –la mayoría documentos oficiales como planes de desarrollo de distinto nivel territorial referidos a estrategias donde se involucró al puerto- corresponden con dichas hipótesis de estudio.

El cumplimiento del objetivo específico 3 tiene que ver con el cruce y análisis de información proveniente de los objetivos precedentes, es por tal razón en el proceso metodológico de triangulación de información de fuentes primarias y secundarias se formularon análisis para la identificación de elementos concluyentes sobre las relaciones entre las visiones globalizantes y de desarrollo local. La figura 4 muestra de manera esquemática la

forma de aplicación metodológica y su acercamiento a las variables teóricas en que se basa la investigación:

Figura 4 Aplicación Metodológica.



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 2: GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA GOBERNANZA PORTUARIA EN EL PUERTO DE BUENAVENTURA.

2.1 GOBERNANZA PORTUARIA.

Respecto del concepto de gobernanza, algunos autores la conciben como figura ordenadora y reguladora de las acciones dentro de un sistema de participantes que buscan objetivos comunes. Por ejemplo, Brooks y Cullinane (2007) citados por Sanchez & Pinto (2015, p. 2), definen la gobernanza como:

Conjunto de los sistemas, estructuras y procesos que organizan grupos de individuos en un propósito común, las que pueden percibirse como constituyentes de la estructura de su gobernanza, en conjunto con la normativa y regulaciones que enmarcan la acción de la política pública que el gobierno impone en los correspondientes negocios públicos y privados.

Whittingham (2010) ahonda en el análisis del concepto de gobernanza y traslada el foco de atención hacia dos elementos importantes: de un lado, menciona que el concepto tiene diversas acepciones de acuerdo con la disciplina que lo está utilizando, y de otro, del rol que se le otorga al Estado en dicha concepción. Esta observación reviste importancia en el desarrollo de la presente investigación ya que como se verá a continuación, la gobernanza aplicada al análisis de la administración de los puertos tiene que ver con un concepto en el cual el Estado y las autoridades portuarias determinan el sistema y la estructura sobre la que

se desarrollan las acciones de administración y gestión de las infraestructuras portuarias, dejando de lado las construcciones conceptuales de la gobernanza que centran su atención en la construcción de sistemas de gobierno en red que configuran interfaces de interacción entre el Estado y la sociedad, configurando así formas de gobierno más participativas (Frey & Torres, 2015)

Aplicando la definición propuesta por Brooks y Cullinane (2007), Sanchez & Pinto (2015, p. 4) definen la gobernanza portuaria como “el conjunto de sistemas, estructuras y procesos como así también la legislación, acción regulatoria y objetivos de la política pública”, que para América Latina (de acuerdo con los autores) sostiene una tendencia anacrónica en la actualidad, buscando el sostenimiento de las infraestructuras portuarias por medio de la intervención del sector privado en aras de fortalecer la competitividad de los puertos.

En la misma dirección Geiger (2009) citado por Vieira, Silva, Neto, Senna, & Mulinas (2014), señala lo siguiente:

a governance model must answer three basic questions: Who governs? What is governed? and How is it governed? The answers to these questions are, respectively: i) governance structure, ii) governance actions, and iii) governance elements. The governance structure refers to the institutional and regulatory framework existing in business clustering; governance actions are the mechanisms inducing coordination and governance elements are the actors and the associated logistics flows (p. 2).

La dificultad que surge a partir de este tipo de definiciones recae en que las categorías utilizadas para establecer el análisis de la gobernanza portuaria son difusas, es decir, no se puede establecer de manera clara la naturaleza o los elementos conformantes⁸ de categorías como: sistema, estructura, procesos, acciones gubernativas, elementos gubernativos, etc.; y tampoco es posible establecer las diferencias entre conceptos similares utilizados por los autores.

Haciendo más concreto el concepto de gobernanza portuaria, Comtons y Slack (2003) citados por González Laxe (2008a), mencionan que ésta se encuentra definida dentro de un sistema por fuerzas centrípetas y fuerzas centrifugas, consistiendo cada una en lo siguiente:

Las fuerzas centrípetas tratan de definir, en términos políticos, los controles de orden jurisdiccional y geográfico de las dinámicas territoriales de un puerto. Es decir, enfatiza sobre los distintos roles de los agentes privados y públicos, profundizando en el ámbito de la gestión y de las operaciones portuarias desde la perspectiva de una economía de mercado (...) Las fuerzas centrífugas, por su parte, hacen referencia a las trayectorias de la gobernanza portuaria⁹ (pp. 362, 363).

Bajo estas definiciones preliminares, es posible identificar que el concepto de gobernanza portuaria está directamente relacionado con los modos de administración de la

⁸ Aunque estas dos aportaciones son relevantes para concretar el concepto de gobernanza portuaria, la imprecisión de sus categorías hace que su aplicación en trabajos como el presente sea limitada. Así, por ejemplo, la escasa definición de la categoría “estructura” puede confundirse fácilmente con la categoría “sistema”, por lo cual la asignación de variables de análisis dentro de la metodología de revisión documental puede tornarse ambigua y carente de soporte conceptual.

⁹ Al hablar de las trayectorias de la gobernanza portuaria se hace énfasis en la ruta que han asumido los puertos respecto de la forma en cómo se realiza la prestación del servicio, es decir, se habla de los modelos ya anotados en el primer capítulo del presente trabajo como: *service port*, *tool port* y *landlord port*.

infraestructura portuaria dentro de un territorio, que tienen correspondencia con los lineamientos jurídicos y legales expresados por la autoridad gubernamental para determinar cómo se lleva a cabo el manejo de la propiedad, así como la gestión y el control de la actividad portuaria en un juego entre actores públicos y privados. González Laxe, Sánchez & García (2015, p. 3) citando a varios autores señalan al respecto:

En el ámbito de la gobernanza portuaria se pueden distinguir también dos niveles: el propio del puerto y el referido a la autoridad portuaria. En el primer caso, la gobernanza se refiere al conjunto de agentes económicos, sociales y políticos vinculados a él; en el segundo, a la gestión corporativa, interna, del mismo (Verhoeven & Vanoutrive 2012). Atendiendo a este último plano, la gobernanza se define a partir de la interacción entre el organismo competente de la administración y cada autoridad portuaria, responsables de diseñar la estructura y la estrategia del puerto teniendo en cuenta que desarrollará su actividad en un contexto cuyos factores no siempre son controlables (Brooks & Pallis 2008).

Finalmente, atendiendo a lo que Comons y Slack (2003) denominan “Fuerzas Centrípetas”, y a lo que González Laxe, *et. al* (2015) aluden como el nivel de la gobernanza portuaria que se refiere a la autoridad portuaria, el presente trabajo toma como variables de análisis de la gobernanza portuaria aplicado al caso del puerto de Buenaventura, Colombia, a aquellas que hacen referencia al marco legislativo y regulatorio del orden nacional que determinan las acciones administrativas sobre la propiedad, la gestión y el control de la

infraestructura portuaria en el país de manera general, y en el puerto de Buenaventura de manera particular.

Una vez definido el concepto de gobernanza portuaria y las posibles variables a incluir dentro del análisis, se debe aclarar que dicha gobernanza ha sufrido cambios durante la segunda mitad del siglo XX, y que dichos cambios se deben a la variación en los objetivos que persiguen los gobiernos de cara a la adaptación al modelo de libre mercado y globalización económica.

Es así como se afirma que en la etapa precedente al proceso de contenedorización del comercio marítimo, los puertos jugaban el rol de lugar de intercambio, de escenario provisto para la recepción y envío de mercancías desde y hacia destinos comerciales diversos. Dicho papel ha cambiado drásticamente a partir del aumento de los volúmenes y tipos de bienes que se comercian a través de las rutas marítimas generando dinámicas como las que se mencionaron en el primer capítulo de este trabajo basados en los análisis de Granda (2005). Los puertos son ahora lugares en los que se interconectan procesos productivos generadores de ventajas competitivas, nodos de generación de valor agregado y de relacionamiento multimodal.

Trabajos como los de Sánchez & Pinto (2015) y González Laxe, *et. al* (2015; 2008a), reconocen que este cambio en el papel de los puertos conlleva a su vez cambios en la forma en que se administran y se gestionan los puertos, esto es, una nueva forma de gobernanza portuaria como respuesta a los objetivos planteados por el sistema comercial global y la lógica de la competitividad. Así por ejemplo, al proponer el estudio de la gobernanza portuaria mencionan González Laxe, *et. al* (2015, p. 2) lo siguiente:

Existe una secuencia de acontecimientos que desemboca en un modelo de gobernanza, que se inicia con una situación que exige cambios, a los cuales se responde con una reforma, la que configura una cierta gobernanza. Posteriormente, cuando las condiciones o los acontecimientos alcanzan un grado de madurez suficiente, eventualmente acontece una nueva reforma que lleva a una nueva forma de gobernanza. Tales cambios en las condiciones pueden estar relacionadas con los que ocurren en el mercado, el cumplimiento de objetivos, la disponibilidad de nuevos instrumentos, la innovación tecnológica, o la saturación física de los puertos, entre otros.

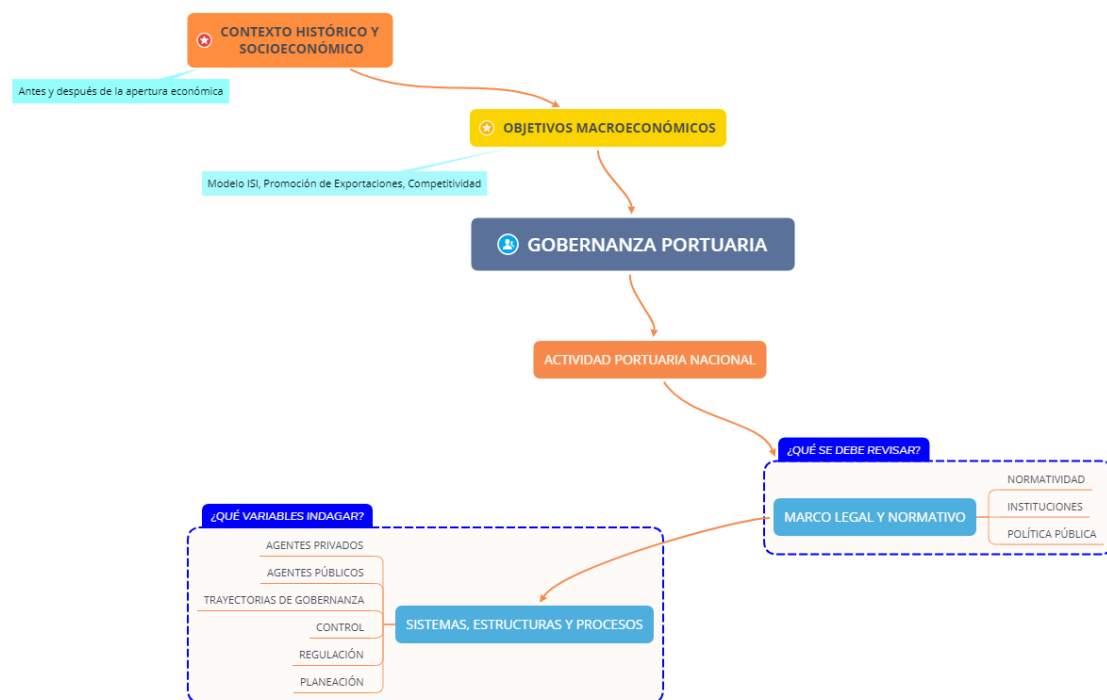
Respecto de los puertos de América Latina y el Caribe, Sanchez & Pinto (2015) afirman que ha existido una correspondencia entre el papel de los puertos marítimos en el esquema económico y su modelo de gobernanza, relacionada con la administración y gestión de la infraestructura portuaria:

Las relaciones entre los puertos, las sociedades y los gobiernos han cambiado notoriamente en los últimos 25 años, en general en la mayoría del mundo y en particular en América Latina y en el Caribe. La actividad portuaria, en aquel inicio, venía de ser regida por ciertas características que pueden ser resumidas de la siguiente manera. Desde el siglo XX, los puertos pasaron por distintos roles dentro del sistema comercial, de transporte y de logística, asociándose con diferentes modelos de gobernanza para su gestión y administración, dentro de los cuáles se han observado típicamente los siguientes: (1) puertos completamente administrados por el sector público (también llamados “service”); (2) los intermedios, híbridos, en los cuales se agregaban —a la

situación anterior— servicios provistos por empresas privadas, especialmente de estiba (también llamados “tool”); y (3) terminales operados por privados, especializados o polivalentes, concesionados manteniendo la propiedad pública, bajo el modelo conocido como “landlord” (p. 1).

En síntesis, la gobernanza portuaria se configura dentro de un marco histórico y económico determinado en función del cual se definen objetivos nacionales de orden macroeconómico, en cuyo alcance el papel de los puertos -dado su rol como conectores físicos principales con el comercio internacional- resulta trascendental, y por lo cual los gobiernos nacionales toman medidas con el fin de regir las actividades de administración y gestión portuaria, las cuales se expresan en dos niveles principales: en primer lugar la emisión de acciones legislativas y normativas que involucran el ordenamiento institucional y la fijación de objetivos de política pública; en segundo lugar, la configuración de sistemas, estructuras y procesos a raíz del cumplimiento de las normativas ya mencionadas. Este concepto de gobernanza se esquematiza a continuación:

Figura 5: Determinantes y configuración de la gobernanza portuaria en Colombia.



Fuente: elaboración propia.

El trabajo que se realiza a continuación tiene que ver con la revisión de los objetivos comerciales y económicos bajo los cuales se enmarcan las actividades del puerto de Buenaventura y la correspondiente construcción del modelo de gobernanza portuaria (por medio de los instrumentos legislativos y regulatorios) en las etapas de administración pública y de apertura económica, con el fin de identificar los efectos derrame de la infraestructura portuaria sobre los indicadores de calidad de vida del municipio. Este análisis en el campo de la planeación para el desarrollo reviste especial importancia dada la representatividad de la actividad portuaria en el territorio y las consecuencias de su desenvolvimiento como polo de atracción en el enfoque del accionar público y privado, los cuales moldean las actividades económicas y los niveles de vida de la población que lo ocupa.

2.1.1 Aplicación Metodológica: Establecimiento de Modelos de Gobernanza Portuaria en el País

Desde el punto de vista metodológico, la propuesta de configuración de la gobernanza portuaria en el país aporta las orientaciones a seguir dentro del proceso de revisión documental que se desarrollará a continuación. De un lado aboca a la búsqueda de documentación de tipo legislativo y/o normativo, a través de la cual se dictan las disposiciones que configuran los sistemas, estructuras y procesos bajo los que se desenvuelve la actividad portuaria nacional. Por otra parte, también permite establecer las variables a revisar dentro de las fuentes seleccionadas, ya que estas normativas al constituirse como los principios rectores de las estructuras de gobernanza delimitan los roles de los actores y las medidas para ejercer acciones de planeación, administración, regulación y control, acciones que a la postre vinculan o no el papel de las infraestructuras portuarias con los procesos de desarrollo en los territorios en que se emplazan.

2.1.1.1 Determinación del Objeto de Estudio

En cuanto al objeto de análisis, en el presente apartado de la investigación se ha hecho hincapié en la búsqueda de elementos que permitan identificar los modelos de gobernanza portuaria implementados en el país durante la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI. De la misma forma, el concepto de gobernanza que se adopta tiene que ver con la configuración de sistemas, estructuras y procesos a partir de la normatividad emitida a nivel nacional para el manejo de las infraestructuras portuarias.

La unidad de muestreo fue definida con base en el concepto de gobernanza propuesto, se llevó a cabo la aplicación de un muestreo estratégico, entendiendo que el universo de normatividad en el país es abundante durante el periodo de estudio y que la revisión previa de

la investigación arrojó coincidencias en la identificación de documentación normativa clave en el seguimiento a la administración de los puertos en el país. Por esta razón se seleccionaron documentos específicamente relacionados con la administración portuaria a partir de 1950, emitidos por el Estado colombiano y que se relacionan en la línea de tiempo (Anexo 1).

Respecto de la unidad de registro se refiere a los documentos de ley emitidos desde el Gobierno nacional luego de 1950 y que son referentes a la administración de las infraestructuras portuarias hasta 1991 (cuando se genera el Estatuto Nacional de Puertos). A partir de esta fecha, la unidad de registro se centra en los documentos CONPES a través de los cuales se emiten los planes bianuales de expansión portuaria.

La unidad de contexto se define de acuerdo con lo propuesto por Abela (2002), en donde esta hace referencia al pasaje en que se encuentra inmersa la unidad de registro, de tal manera que en algunos casos dichas magnitudes pueden o no coincidir; en el caso del presente análisis de contenido, los documentos (leyes, decretos y documentos CONPES) se constituirán en la unidad de contexto. Siguiendo al mismo autor, al realizar análisis de contenido de tipo cualitativo se busca generar un acercamiento al contenido latente de los documentos objeto de la revisión, de tal manera que el diálogo con el contexto se genera a partir de la inferencia de las relaciones entre las variables observadas en cada texto y las realidades en que se desarrolla la construcción de los documentos.¹⁰

¹⁰ Por esta razón en la construcción del presente capítulo, se lleva a cabo de manera preliminar una relación entre los hechos y acontecimientos de carácter histórico e institucional que permiten un correlato entre el análisis de contenido de los documentos normativos y la realidad del contexto nacional en la construcción de modelos de gobernanza portuaria.

2.1.1.2 Sistema de Codificación.

R. Hostil citado por Bardin (2002, p. 78) afirma que la codificación es “el proceso por el que los datos brutos son transformados sistemáticamente y agregados en unidades que permiten una descripción precisa de las características pertinentes del contenido”.

Bardin (2002) también señala como apartados del proceso de organización de la codificación a la descomposición, la enumeración y la clasificación y agregación. En cuanto a la primera (descomposición), ya se han mencionado atrás cuáles serán las unidades de muestreo, registro y contexto a utilizar en este apartado. El trabajo que se presenta a continuación tiene que ver con la elaboración de un sistema de codificación y reglas de recuento desde el análisis cualitativo, pertinentes con los objetivos del trabajo respecto de la gobernanza portuaria y su generación de efectos derrame en el municipio de Buenaventura.

Respecto de la gobernanza portuaria y del concepto que se ha esbozado en el presente capítulo, el soporte teórico genera las variables de inferencia que permitieron generar categorías de relacionamiento a través de las cuales proponer el sentido al diálogo entre el texto y el contexto en el caso específico de Buenaventura.

Las variables de inferencia se constituyeron entonces como la respuesta al interrogante de ¿qué revisar al interior de las unidades de registro? Como ya se mencionó, estas variables deben ser consistentes con el aparato teórico que soporta la investigación y la consecución del objetivo específico, hecho por el cual se han definido las siguientes:

1. Objeto: dadas las unidades de registro seleccionadas es posible establecer que cada una tiene una orientación y un fin particular en cuyos ítems se distingue el espíritu de la normativa, así como las diversas estructuras de gobernanza que puede llegar a influenciar.

2. Organización: esta variable hace referencia a la instauración y modificaciones del aparato institucional en sus planos nacional y local, respecto de la administración de las infraestructuras portuarias en el país.

3. Funcionamiento: se centra en la revisión de otorgamiento y modificación de funciones y responsabilidades a los distintos cuerpos administrativos y entidades definidas dentro de la variable de organización, y al igual que ella tiene vertientes en el ámbito nacional y local.

4. Presupuesto: se refiere a la búsqueda de información referente a la asignación de presupuestos de inversión desde los actores público y privado, y su destino, ya sea la labor estrictamente portuaria (infraestructura portuaria) o mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los municipios donde se emplazan los puertos.

5. Disposiciones varias: luego de la revisión preliminar de los documentos se pudo establecer que existen algunos en los cuales se consignan atribuciones especiales sobre el control, regulación y otros de la actividad portuaria, elementos que pueden incidir en la configuración del modelo de gobernanza.

El interrogante que surge a partir de la estructuración de las variables de inferencia (el “qué” revisar), tiene que ver con la manera como se revisa y se cataloga cada una de ellas dentro del análisis de su contenido. Bardin (2002) menciona algunas de las reglas generales que pueden surgir para la enumeración de las variables de inferencia, siendo las más representativas: la presencia, la frecuencia, la frecuencia ponderada, la intensidad, la dirección, el orden y la contingencia; a continuación, se define el sistema de códigos bajo los cuales se lleva a cabo el análisis de contenido para cada una de las variables mencionadas.

1. Objeto: la revisión preliminar de los documentos permite evidenciar que existen dos posibles objetos cuando se emiten normas en este tipo de escenarios: de un lado, aquellas que se centran en modificaciones de carácter general en la estructura y el sistema de administración de las infraestructuras portuarias y de otro, aquellas que generan modificaciones parciales en los sistemas y estructuras ya construidos por las normas generales.

Así las cosas, la variable “Objeto” fue evaluada desde la regla de enumeración denominada “dirección”, estableciendo que la dirección es una variable dicotómica y toma uno de dos valores posibles: se designó “A” cuando se trataba de modificaciones de carácter general, y “B” cuando la unidad de registro tenía como objeto la modificación parcial de algunos elementos inscritos dentro del sistema de administración portuaria preexistente.

Variable	Dirección	Código
Objeto	Modificación General	A
	Modificación Parcial	B

2. Organización: como ya se mencionó arriba, la normatividad nacional busca el establecimiento de sistemas y estructuras institucionales alrededor de la administración de la actividad portuaria y en este sentido reglamenta la existencia de distintas entidades a nivel nacional y local.

El análisis de este tipo de variables requiere de varios niveles de lectura. En primer lugar, fue necesario hacer énfasis en que las normativas tienen dos tipos de orientaciones, de un lado favorecer el manejo centralizado de la actividad portuaria, o, por el contrario, generar esquemas de organización y administración descentralizada. Al igual que en la variable anterior, la regla de enumeración a utilizar fue la “dirección” y toma uno de dos valores posibles: “C” cuando se trataba de esquemas institucionales centralizados, y “D” cuando se

trataba de esquemas más tendientes a la descentralización administrativa de la actividad portuaria.

Un segundo nivel tiene que ver con la conformación de cada uno de los ordenamientos institucionales. En este caso se propone que existen también dos posibilidades dentro del sistema de organización institucional: aquellos sistemas que son “abiertos” ya que permiten la inclusión paritaria de actores diferentes al gubernamental en la toma de decisiones respecto de la actividad portuaria, y los que son “cerrados”, aquellos que por el contrario privilegian la predominancia de uno de los dos tipos de actor en la toma de decisiones. A su vez, estos sistemas cerrados pueden ser de dos tipos: los que buscan la predominancia del sector público, y aquellos que favorecen la presencia del sector privado. Los códigos propuestos para este tipo de registro fueron los siguientes: “O” para los abiertos, “CL” para los cerrados, “1” para aquellos que favorecen al sector público y “2” para los que lo hacen con el sector privado.

Se pueden presentar entonces, códigos como: “CO”, lo que significaría un sistema centralista en el cual los actores del sector público y el privado participan en igualdad de condiciones en la toma de decisiones sobre la administración portuaria; o “CCL1”, que significaría un sistema centralista, cerrado y en el cual en su mayoría tienen juego los actores públicos.

Variable	Dirección	Código	Posibilidad	Código	Tipo	
Organización	Centralizada	C	Abierta/ Cerrada	O/ CL		
	Descentralizada	D			Público	1
					Privado	2

3. Funcionamiento: los ordenamientos institucionales representan la estructura bajo la cual se desarrollan las acciones de los actores, por tal razón, la determinación de las facultades

y competencias constituye el complemento que conforma el sistema de gobernanza portuaria en general. De este funcionamiento es que se encarga la presente variable de inferencia.

Al igual que la organización, el funcionamiento guarda un sentido de orientación hacia las instituciones que se encuentran ubicadas en cada nivel, ya sean de orden nacional o local, por ello se aplicó la regla de enumeración “dirección”, para identificar uno de los dos planos dentro de la unidad de registro. Se tomó el código “N” para la identificación de funciones o responsabilidades a nivel de instituciones nacionales, y “L” para su asignación a nivel local.¹¹

Las funciones que se asignan a este tipo de instituciones por lo regular abarcan los siguientes tipos: administrativas (denotadas con el código “a”), operativas (“o”), laborales (“l”), de control (“c”) y de inversión (“i”). Atendiendo a las orientaciones de las reglas de enumeración aportadas por Bardin (2002), es pertinente dar un sentido a la verificación de la existencia de los contenidos en la unidad de registro, por tal motivo, es posible que se asignen funciones de orden administrativo tanto a nivel nacional como a nivel local, sin embargo, el análisis se lleva a cabo de acuerdo con la importancia que representen dichas funciones para el desarrollo de la actividad portuaria y la predominancia de ellas en el nivel analizado dentro de la unidad de registro.

Lo anterior quiere decir que la atención se puso primero en el nivel de la asignación de la función (nacional o local), luego se procedió a analizar la predominancia de las funciones asignadas (más operativas, más administrativas, más de control, etc.) de tal manera que fue posible interpretar el papel que juega la institución de acuerdo con las funciones asignadas.

¹¹ En algunas normativas evaluadas se encuentran niveles de desagregación superior, por ejemplo, a nivel de gerente general o director de puerto, sin embargo, este tipo de asignación funcional se tomará de acuerdo con la institución en que se sitúe el cargo o en el espacio en el cual tenga participación, por ejemplo, junta directiva nacional o junta local.

Variable	Dirección	Código	Tipo	Código
Funciones	Nacional	N	Administrativa	a
			Operativa	o
	Local	L	Laboral	l
			control	c
			Inversión	i

4. Presupuesto: respecto de esta variable de inferencia resulta importante determinar dos elementos centrales: de un lado la procedencia de los recursos que se asignan para el desarrollo de la actividad portuaria en el país, y de otro, el destino que se da a dichos recursos.

Respecto de la procedencia, en función del objeto de la presente investigación, se preguntó si la fuente de la cual provienen los recursos es pública o privada, en cuyos casos se asignó el código “PU” si la procedencia es del sector público, o “PR”, si se aseguraba que los recursos eran de naturaleza privada.

Frente al destino que se tenga contemplado dentro de la unidad de registro, es coherente con los objetivos de la investigación determinar si el destino de dichos recursos involucra mayoritariamente el desarrollo de la actividad portuaria (en cuyo caso se asignará el código “AP”), o si mayoritariamente se concentra en inversión social hacia las municipalidades o regiones donde se da el emplazamiento de las infraestructuras portuarias (denotada por el código “IS”).

Variable	Procedencia	Código	Destino	Código
Presupuesto	Pública	PU	Actividad Portuaria	AP
	Privada	PR	Inversión Social	IS

5. Disposiciones varias: la presente variable de inferencia se constituye en una variable de tipo explicativo en la cual no es posible encontrar homogeneidad dentro de las unidades de registro, hecho por el cual permitió al investigador anotar las particularidades de algunos

documentos que sirvieron como complemento o que aclararon algunos de los elementos reconocidos en las anteriores variables ya especificadas.

2.1.1.3 Categorización.

De acuerdo con Bardin (2002, p. 90), el proceso de categorización constituye:

Una operación de clasificación de elementos constitutivos de un conjunto por diferenciación, tras la agrupación por género (analogía), a partir de criterios previamente definidos. Las categorías son secciones o clases que reúnen un grupo de elementos (unidades de registro en el caso del análisis de contenido) bajo un título genérico, reunión efectuada en razón de los caracteres comunes de estos elementos.

La generación de categorías representa el instrumento principal a través del cual se lleva a cabo la inferencia de la información aportada por las variables de inferencia atrás definidas. En este caso, se tomó la pertinencia de la información con respecto de la posibilidad de identificar los efectos derrame causados por los modelos de gobernanza portuaria antes y después de la apertura económica en la década de 1990 en Colombia.

Dentro del análisis de contenido cualitativo Abela (2002) menciona que este es posible mediante modelos de categorías inductivas, señalando que:

El análisis de contenido clásico tiene pocas respuestas a las preguntas ¿de dónde vienen las categorías?, ¿cómo se desarrolla el sistema de categorías?, ¿cómo se han ido definiendo?

No obstante, desde la perspectiva del análisis de contenido cualitativo es central el interés por el desarrollo de categorías tan cerca como sea posible del material a interpretar. Normalmente se tratan de procedimientos reductivos a través de preguntas tras preguntas sobre las categorías que corresponden a los distintos segmentos del texto.

La idea fundamental del procedimiento es formular criterios de definición, derivado en último término del fondo de la investigación a través del material textual analizado. Siguiendo este criterio el material se trabaja continuamente hasta el fin y las categorías se van deduciendo tentativamente paso a paso. Dentro de un proceso de “feedback” estas categorías se van revisando continuamente hasta obtener la categoría principal (pp. 23,24).

Con apoyo en este aporte y en las variables a inferir formuladas atrás, se proponen a continuación los criterios de definición que permitirán establecer las categorías de análisis y por ende las inferencias respecto de los efectos derrame causados por la configuración de la gobernanza portuaria en el país:

- a. Las modificaciones de carácter general sobre los puertos permiten cambios drásticos en el manejo de la infraestructura portuaria en el país.
- b. La organización institucional centralizada coarta las posibilidades de participación de las zonas donde existen infraestructuras portuarias en la toma de decisiones y solución a sus problemas.
- c. El privilegio del manejo de la infraestructura portuaria por parte del sector privado aísla a las poblaciones de los beneficios provenientes de la actividad portuaria.

- d. El otorgamiento de funciones administrativas, laborales y de inversión a la esfera nacional priva de posibilidades de aprovechamiento de la actividad portuaria a las localidades involucradas en la operación portuaria.
- e. La asignación de presupuesto público a la operación portuaria sin tomar en cuenta el desarrollo social de las poblaciones donde se emplazan las infraestructuras, favorecen el desarrollo de los actores involucrados en la operación portuaria sin tomar en cuenta a los demás pobladores.

Una vez revisado el acervo de unidades de registro seleccionadas se obtuvieron conjuntos (categorías) de normativas que privilegian determinadas condiciones sobre los actores que intervienen en la actividad portuaria del país en general, y sobre los habitantes del puerto de Buenaventura en particular.

2.1.2 Contexto Histórico e Institucional de la Gobernanza Portuaria en Colombia en el Último Siglo

2.1.2.1 Ferrocarriles Nacionales y la Empresa de Puertos del estado “Colpuertos”.

La administración de las infraestructuras portuarias en el país ha estado influenciada por la normatividad que el gobierno central emite en cuanto a ello, y dicha normatividad encuentra concordancia con los objetivos que en términos económicos (llámense crecimiento industrial, desarrollo, competitividad, etc.) manifieste el país en diferentes épocas.

Frente a la evolución de esta normatividad -y por ende de la gobernanza portuaria- en el país, la primera etapa histórica que reviste atención es la que representa la intervención de Ferrocarriles Nacionales y que decanta en la conformación de la Empresa Puertos de

Colombia “Colpuertos”. Este periodo transcurre entre la primera década del siglo XX y la liquidación de Colpuertos en 1991.

Por su parte, la importancia del puerto de Buenaventura en el ámbito regional está marcada por la vocación agrícola exportadora del Valle del Cauca que en 1900 ya se inclinaba por la producción de café, cacao, tabaco y azúcar, cuyos productores ya veían en el puerto la principal herramienta para llevar sus productos a otras naciones. De otro lado, la coyuntura política del país frente a la cesión de Panamá generó discusiones importantes frente al lugar más adecuado para trasladar la actividad portuaria del país sobre el pacífico, siendo Buenaventura el lugar definido para ello.

La centralización del comercio del país sobre el pacífico en conjunto con la presión de los grandes hacendados y productores con destino a la exportación de la época decantó en la necesidad del país de realizar inversiones importantes en conectividad desde el puerto hacia la capital del Valle y el centro del país. De acuerdo con Moreno (2013), dos hechos relevantes marcaron la importancia del puerto de Buenaventura como centro comercial del pacífico colombiano: la construcción del ferrocarril del pacífico en 1915 y la apertura del canal de Panamá en 1914.

La creciente importancia de la actividad portuaria en el país -y sobre todo en el pacífico con Buenaventura- y su relación intrínseca con el transporte férreo demandó que el gobierno central definiera responsables de su correcto funcionamiento, por lo tanto y en palabras de Moreno (2013, p. 30):

En la parte administrativa el Estado creó para el año de 1913, una oficina de dirección de ferrocarriles adscrita al Ministerio de Obras Públicas, posteriormente en

1931 estableció un consejo administrativo de ferrocarriles nacionales cuyo objetivo fue el de administrar las empresas de la nación y las que fueran agregándosele a medida que se construyeran, como por ejemplo la actividad portuaria.

Lo anterior permite establecer que hasta la creación de la empresa Puertos de Colombia “Colpuertos” en 1959, la administración de la actividad portuaria en el país estuvo en manos de Ferrocarriles Nacionales. Resulta importante señalar aquí que la entidad se encargó de tomar las medidas concernientes y necesarias para que la infraestructura relacionada con los puertos y el transporte hasta puerto fuese apta para la garantizar la salida y entrada de mercancías que permitieran el crecimiento de los sectores industriales en el país. En cuanto a la operación, la oficina de aduanas era la encargada de gestionar las actividades correspondientes.

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en el cual se basó el crecimiento económico del país y de gran parte de Latinoamérica a partir de la crisis económica de 1929 ocurrida en Estados Unidos, en conjunto con el capital acumulado por parte de los hacendados del Valle del Cauca, generaron en esta zona del país la proliferación de industrias relacionadas con la producción agrícola que cada vez ganaba más espacio en mercados internacionales de la región. Esta dinámica económica acrecentó la importancia del puerto de Buenaventura y generó nuevas demandas por modernización de la infraestructura portuaria como medio para abordar los retos del mercado creciente.

Con respecto al municipio de Buenaventura, el crecimiento poblacional fue bastante notorio gracias a la centralidad económica que representaba sobre la costa pacífica.¹² Dicho

¹² De acuerdo con los datos aportados por Moreno (2013, p. 32), para 1951 la población bonaverense era de 54.973 habitantes en su mayoría migrantes desde zonas rurales del pacífico colombiano.

crecimiento demográfico generó demandas por servicios públicos y sociales que correspondieran con las rentas que su posición de eje comercial representaba para el país a través de Ferrocarriles Nacionales y la Oficina de Aduanas.

Los deficientes resultados de la administración portuaria por parte de las dos entidades (Ferrocarriles Nacionales y la Oficina de Aduanas), llevaron a que tanto los empresarios vallecaucanos como los demás productores que trasladaban su carga hacía el puerto, realizaran demandas continuas al Estado para la mejora de las condiciones sociales de Buenaventura, pero aún más para la mejora en la infraestructura del puerto, hecho que permitiría poner al de Buenaventura en el mismo nivel de otros puertos de la región latinoamericana. La solución planteada giraba en torno a la creación de una empresa encargada del desarrollo de Buenaventura, enfocada en una actividad portuaria que generara estándares de vida coherentes con la importancia del puerto:

...en 1958 los parlamentarios regionales habían presentado un proyecto de ley nombrado “*empresa de fomento de Buenaventura y costa del pacífico*”, transcrito en la edición del 15 de agosto de 1958 de El País. La propuesta de los Representantes a la Cámara de la región pacífica era la creación de una empresa estatal que atendiera las necesidades de dicha región, con principal atención del puerto de Buenaventura. En general el proyecto giró en torno a la modernización de Buenaventura, con énfasis en el progreso urbanístico, industrial y agrícola (Moreno, 2013, p. 39).

A pesar del arduo debate entre la defensa del centralismo y la necesidad de generar entidades descentralizadas que se encargaran de situaciones particulares como la mencionada

en la región pacífica colombiana, y con base en el proyecto presentado por la bancada regional, es aprobada la Ley 154 de 1959, a través de la cual se crea la entidad estatal denominada Puertos de Colombia “Colpuertos”.

En cuanto al aspecto administrativo la Ley 154 de 1959 organiza dos niveles que se harán cargo de las decisiones de planeación, regulación y administración de la actividad portuaria: la Junta Directiva Central y Las Juntas Administradoras Locales en cada terminal marítimo del país. Como se verá más adelante en el análisis comparado de la normatividad, la Junta Directiva de orden nacional tendrá la oportunidad de centralizar las decisiones de inversión y financiación¹³, por tal motivo, las prioridades se orientarán al mejoramiento de la infraestructura portuaria y a la remuneración de los trabajadores (con participación en las juntas locales y a través de la acción sindicalizada), sin dar respuesta efectiva a demandas sociales presentes en poblaciones como Buenaventura.

El constante accionar de los sindicatos de trabajadores marítimos -unos provenientes de la antigua empresa de Ferrocarriles Nacionales- tuvo como consecuencia el aseguramiento de distintas condiciones especiales que generaron cargas administrativas fuertes para Colpuertos. De otro lado, la actividad productiva de los puertos bajo la administración estatal en esta primera fase no obtuvo el dinamismo esperado y ya se empezaban a evidenciar algunos indicadores de deficiencia competitiva en los puertos colombianos, especialmente en lo referente a inactividad de la infraestructura y amplias cargas fiscales.

Para 1975 se aprueba el Decreto 561 a través del cual el gobierno nacional decide cambiar el estatus de Colpuertos de entidad estatal a cargo del Ministerio de Obras Públicas a

¹³ La financiación de la empresa Puertos de Colombia y el funcionamiento de los puertos marítimos recae totalmente en el gobierno central y en los recursos que los puertos adscritos a ella generen en su normal actividad en conjunto con los empréstitos y venta de activos que se den en las vigencias.

Empresa Comercial de Estado -también a cargo del Ministerio de Obras Públicas lo que implicaba que su funcionamiento y financiación siguen a cargo del Estado colombiano- con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y regida por el derecho privado. En el mismo año se aprueba el decreto reglamentario 972, y en 1980 el decreto 1174, a través de los cuales se modifican las participaciones del sector privado en la Junta Directiva y en las Juntas Locales, hecho que le da peso a la intervención empresarial en las decisiones de manejo portuario. Estas modificaciones normativas tienen especial significado en la interpretación del papel del Estado en la actividad portuaria y en el desarrollo económico de las zonas portuarias debido a que al reducir su papel en la toma de decisiones en favor de los empresarios, la atención de la inversión se centra en aspectos como la generación de rendimientos financieros, el estado de la infraestructura física de los puertos y la eficiencia fiscal, sin tomar en cuenta las condiciones de vida de los habitantes de los municipios que albergan puertos marítimos.

Durante el funcionamiento de Colpuertos como empresa comercial del Estado se dieron varios sucesos que terminaron de catapultar la situación precaria de la actividad portuaria en el país. En primer lugar, el peso de los sindicatos de trabajadores y la firma de convenciones laborales que los ponían en situación ventajosa sobre otros trabajadores públicos del país acrecentó el déficit fiscal bajo el que operaba la empresa y los terminales marítimos. El segundo factor tuvo que ver con la inclusión del sector privado en la toma de decisiones de funcionamiento e inversión de los terminales marítimos; éstos decidieron congelar las tarifas de cobro por servicios prestados en los terminales portuarios, reduciendo la cantidad de ingresos que la empresa obtenía, favoreciendo el incremento del número de transacciones portuarias, pero reduciendo el valor de estas. En tercer lugar y relacionado con

el punto anterior, a partir de la década de 1980 se da el proceso de contenedorización en el mercado marítimo mundial, hecho que representa la necesidad de nuevas inversiones en bienes de capital que respondan a las necesidades de recibo, tratamiento y envío de mercancías en el país. En este periodo se diagnostica al puerto de Buenaventura como uno de los más lentos en el tratamiento de carga, copando la capacidad instalada y generando pérdidas para sus clientes.

Finalmente, este diagnóstico de la actividad portuaria en el país y la tendencia hacia la liberalización de los mercados del peso interventor de los Estados lleva a que entrada la década de 1990 el Gobierno tome la decisión de liquidar la empresa Puertos de Colombia “Colpuertos”, para dar paso a un sistema de administración vía concesiones y operadores privados.

2.1.2.2 Apertura Económica y la Entrada en Vigor de las Sociedades Portuarias Regionales.

De acuerdo con lo expresado por Collazos-Rodríguez & Borrero (2006) la situación de la actividad portuaria en la mayoría de países de América Latina al término de la década de 1980 era bastante similar: ineficiencia operativa, baja productividad, altos costos de las entidades estatales que se encargaban de los puertos producto de los sobrecostos laborales y las necesidades de inversión para adaptarse a las nuevas tendencias del comercio marítimo global. Colombia hace parte de este grupo de países, por lo cual la sostenibilidad de los puertos públicos del país también se encontraba en entredicho al iniciar la década de 1990.

Las razones que hicieron visible la insostenibilidad del modelo de administración portuaria tienen que ver con la evolución de los mecanismos de transporte de mercancías en el escenario global (el proceso de utilización del container y la construcción de buques de mayor

tamaño que permitieran la reducción de los costos de transporte), y la redefinición de objetivos de política económica hacia las exportaciones en el país. En primer lugar, la necesidad de ofrecer servicios portuarios que pudiesen recibir carga de los nuevos modelos de buques requería de inversiones por alto valor para las cuales el financiamiento externo se había detenido producto de la crisis de la deuda de la década de 1980 (Esfahani, 1991, citado por CEPAL, 1992), hecho que dificultaba que el sector estatal continuara estableciendo giros para sostener el gasto fiscal representado por la administración portuaria (especialmente la mano de obra).

En segundo lugar, la orientación de las políticas macroeconómicas hacia las exportaciones requirió un cambio en la fijación de tarifas a cobrar por el uso de los servicios portuarios, hecho que se reflejó en la sostenibilidad económica de los puertos públicos, ya que sus ingresos de operación se vieron reducidos ostensiblemente. Los puertos se encontraban entonces en una situación en la cual los objetivos de la política comercial -el aumento de la competitividad de los productos nacionales respecto de otros países con los que se iniciaba la apertura comercial-, reñía con los objetivos de la política social por aquel entonces, ya que las altas tarifas cobradas por la utilización de los servicios portuarios servían como ingreso para garantizar la empleabilidad de un amplio sector de la sociedad con altas garantías laborales extra salariales; sin embargo, al reducirse las tarifas y optar por favorecer la política comercial de competitividad de los productos internos, la sostenibilidad de estos empleados en las condiciones existentes se hacía imposible. Las condiciones descritas aquí no son exclusividad de los puertos colombianos, CEPAL (1992, pp. 11,12) mencionaba este conflicto para la gran mayoría de los puertos latinoamericanos:

Generalmente, los puertos del sector público son el único empleador de las comunidades circundantes, representan una fuente de poder político, constituyen parte de la estructura defensiva del país, y además hay múltiples ministerios que intervienen en todos los detalles de las actividades portuarias, todo lo cual limita la posibilidad de que se puedan adoptar decisiones comerciales. Durante muchos años se dio mínima importancia a los déficits portuarios, a los que se consideró un asunto que podía corregirse con asignaciones presupuestarias mayores o simplemente aumentando las tarifas, sin embargo, estos aumentos en el caso de los países que han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a las exportaciones, en última instancia afectaran al precio de las exportaciones y de las importaciones.

En el caso del puerto de Buenaventura, la puja por la fijación de tarifas ya venía siendo un problema desde la modificación normativa en la década de 1970, y especialmente la ocurrida en 1980 que permitía el ingreso de algunos sectores de los clientes portuarios (aquellos grandes conglomerados económicos del azúcar, café y otros productos de exportación) a las juntas de administración local, además de los ya presentes sindicatos de trabajadores portuarios. Los primeros gozaban de tarifas bajas que permitían precios de competitividad reduciendo los costos de su cadena de producción, los segundos negociaban convenciones colectivas de trabajo que aumentaban el gasto de la empresa estatal; una reducción de ingresos y un aumento constante de costos laborales que terminaron por desangrar la administración estatal del puerto.

Las condiciones en que se desarrolló la actividad portuaria durante la década de 1980 provocaron la toma de decisiones por parte de los estamentos del gobierno en dirección

de llevar a cabo un proceso de cesión de las actividades portuarias desde el sector público hacia actores privados que se acomodarán a los objetivos de política económica nacionales - coherentes con las nuevas tendencias de la economía mundial. Sin embargo, este proceso va más allá de la mera privatización de la actividad portuaria, en palabras de la CEPAL (1992):

Dicha participación debe contribuir a la creación de una base sobre la cual se puedan resolver con mayor facilidad los problemas mencionados, pero debe estar respaldada por una estructura institucional que permita la interacción, no sujeta a reglamentación, de las fuerzas del mercado para regir las actividades portuarias, una fuerza laboral productiva cuyos acuerdos de negociación colectiva den lugar a la consecución de los objetivos comerciales, un régimen antimonopolios aplicable tanto a la gestión administrativa como a la fuerza laboral, y un ambiente atractivo para las inversiones del sector privado (p. 24).

Los elementos principales de dicha estructura comprenden la facultad legal para determinar la participación privada, la desreglamentación, la descentralización, un régimen antimonopolios y la creación de un organismo del sector público que equilibre los intereses en competencia con el objeto de asegurar que no haya un grupo que pueda utilizar los mecanismos del mercado para lograr una situación de monopolio (p. 10).

En Colombia, la expedición de la Ley 1 de 1991 “Estatuto de Puertos de Colombia”, da paso a la inclusión del sector privado en las funciones de administración, planeación, inversión y manejo de las infraestructuras portuarias, liquidando a la empresa Puertos de Colombia “Colpuertos”, cuya administración de las actividades portuarias en el país había

acrecentado el hueco fiscal del que el Estado no podía seguir haciéndose cargo. La Contraloría (2010), respecto de la evolución del marco normativo del transporte marítimo en Colombia menciona:

El Estatuto, conformado por un articulado orientado a la reorganización del sistema portuario, inicia dicho proceso con la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia – Colpuertos, institución creada mediante la ley 154 de 1959 como entidad competente en la administración y explotación de los terminales marítimos y fluviales de servicio público, en la supervisión, regulación y control de los terminales de carácter privado y con monopolio de los servicios de cargue y descargue de mercancías y servicios a las naves. Su desempeño durante la década de los 80 se caracterizó por la presencia reiterada de pérdidas operacionales, altos costos del personal con prestaciones extralegales sobre la nómina, así como altos índices de inactividad de los puertos, aspectos que de manera conjunta contribuyeron a una situación de déficit fiscal e ineficiencia en el manejo de los mismos.

En reemplazo de Colpuertos, la Ley 1ª definió que las facultades respecto de la actividad portuaria serían competencia de la Superintendencia General de Puertos, entidad creada mediante el mismo Estatuto con funciones específicas en el otorgamiento, modificación, declaratoria de caducidad de las concesiones, control en la reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos, entre otras. (p.17)

La administración portuaria tendrá a partir de entonces una orientación hacia los fines estipulados en la política comercial, hacia la competitividad de los bienes y servicios

nacionales en el mercado exterior, y al juego de las fuerzas del mercado en la determinación del papel que cada puerto tendrá en las nuevas estructuras competitivas globales en el sector del comercio marítimo. Los encargados de realizar este cambio de perspectiva son las nuevas Sociedades Portuarias Regionales, entidades de constitución privada o mixta quienes, en calidad de concesionarios,¹⁴ son las encargadas de la administración de la infraestructura¹⁵ (y en algunos casos la superestructura) portuaria, vinculando o no a operadores privados quienes prestan sus servicios de manipulación de carga y conexos a los buques y navieras que soliciten dichos servicios.

Una de las repercusiones más importantes del cambio promovido por la dinámica de apertura económica y la descentralización administrativa de la década de 1990 en América Latina, tiene que ver con el desentendimiento por parte de los gobiernos de las actividades rutinarias de administración que significaban las empresas estatales. Este hecho para el caso de la actividad portuaria significaba que los gobiernos enfocarían sus esfuerzos no solamente en generar el aparato institucional para la regulación de la actividad, sino también en la determinación de políticas públicas que permitiesen el direccionamiento de los puertos hacia los objetivos de política macroeconómica definidos -en este caso la orientación hacia la competitividad (CEPAL, 1992).

¹⁴ En Colombia, la intervención del sector privado en la actividad portuaria se da a partir de los denominados contratos de concesión, los cuales según la normatividad colombiana permiten la administración y el usufructo de la propiedad estatal (infraestructura y superestructura en algunos casos) durante un periodo no menor a 20 años, en los cuales el concedente asume el control de tarifas e inversiones, y el concesionario obligaciones respecto de la manutención y la competitividad del puerto. CEPAL (1992, pp. 73-92) muestra diferentes opciones de intervención del capital privado en el sistema de administración portuaria en Latinoamérica.

¹⁵ Para una revisión de las particularidades de los contratos de concesión portuaria en Colombia, revisar Contraloría General de la República (2010, pp. 29-66).

En este sentido, la Ley 1 de 1991 propone en cierto sentido que el Gobierno Nacional se deshaga de las implicaciones operativas diarias en la toma de decisiones de índole comercial para enfocarse en la formulación de leyes, reglamentación y políticas que sean el sustento de las actividades que desempeñan las Sociedades Portuarias Regionales y las instituciones de control que se creen para supervisar el ejercicio de las concesiones. Así, a partir de la expedición de dicha ley, en la última década del siglo pasado y la primera de este, se han venido realizando ajustes normativos en dos direcciones: de un lado aquellas que se concentran en el aparato institucional que rodea los contratos de concesión, y de otro, la política pública que soporta los lineamientos de inversión y retribución hacia -y desde- el Estado a las infraestructuras portuarias en manos de concesionarios.

En cuanto al primer tipo de ajustes es posible mencionar los siguientes referentes:

- Ley 1 de 1991, Estatuto de Puertos Marítimos.
- Decreto 2771 de 1992, Restructuración Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- Decreto 101 de 2000, Modificación de la Superintendencia General de Puertos y Transporte.
- Decreto 2741 de 2001, Traslado de funciones en materia de concesiones al Ministerio de Transporte.
- Decreto 1800 de 2003, creación del Instituto Nacional de Concesiones, INCO.
- Decreto 1370 de 2007, autorización para entregar concesiones por periodo superiores a los plazos estipulados en primera instancia.

Luego de la entrada en vigencia de este tipo de modificaciones, las labores de planeación, regulación, administración, inspección, vigilancia y control quedaron dispersas en

varias instituciones a saber: la estructuración y administración de contratos a cargo del Ministerio de Transporte y el INCO, la planeación y regulación por medio del Departamento nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la gestión portuaria (construcción de vías y canales de acceso) a cargo del Instituto nacional de Vías INVIAS (Moreno, 2013).

Respecto de los lineamientos de política pública, la Contraloría General de la República (2010) menciona que:

Se determinó en aquel momento que el establecimiento de políticas estatales concernientes a la ampliación de instalaciones portuarias, a la identificación de regiones aptas y convenientes para establecer puertos, a las inversiones públicas y privadas que debían realizarse, así como a las metodologías para establecer contraprestaciones y tarifas, se realizarían mediante la formulación de planes de expansión portuaria, expedidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y aprobados por el Conpes, para periodos de dos años, a través de decretos reglamentarios del plan de desarrollo económico y social (p. 18).

Desde 1991 los planes de expansión portuaria formulados y otros complementarios a la actividad de los puertos han sido los siguientes:

- Conpes 2550, plan de expansión portuaria 1991-1992.
- Conpes 2615, criterios para la constitución de sociedades portuarias regionales.
- Conpes 2680, plan de expansión portuaria 1993-1995.
- Conpes 2839, plan de expansión portuaria 1996-1997.

- Conpes 2992, plan de expansión portuaria 1998-1999.
- Conpes 3149, plan de expansión portuaria 2002-2003, zonificación portuaria para el siglo XXI.
- Conpes 3315, inversiones estratégicas prioritarias en zonas portuarias de Colombia.
- Conpes 3342, plan de expansión portuaria 2005-2006, estrategias para la competitividad del sector portuario.
- Conpes 3355, aclaración al documento Conpes 3342: plan de expansión portuaria 2005-2006.
- Conpes 3611, plan de expansión portuaria 2009-2011, puertos para la competitividad y el desarrollo sostenible.
- Conpes 3744, política portuaria para un país más moderno.

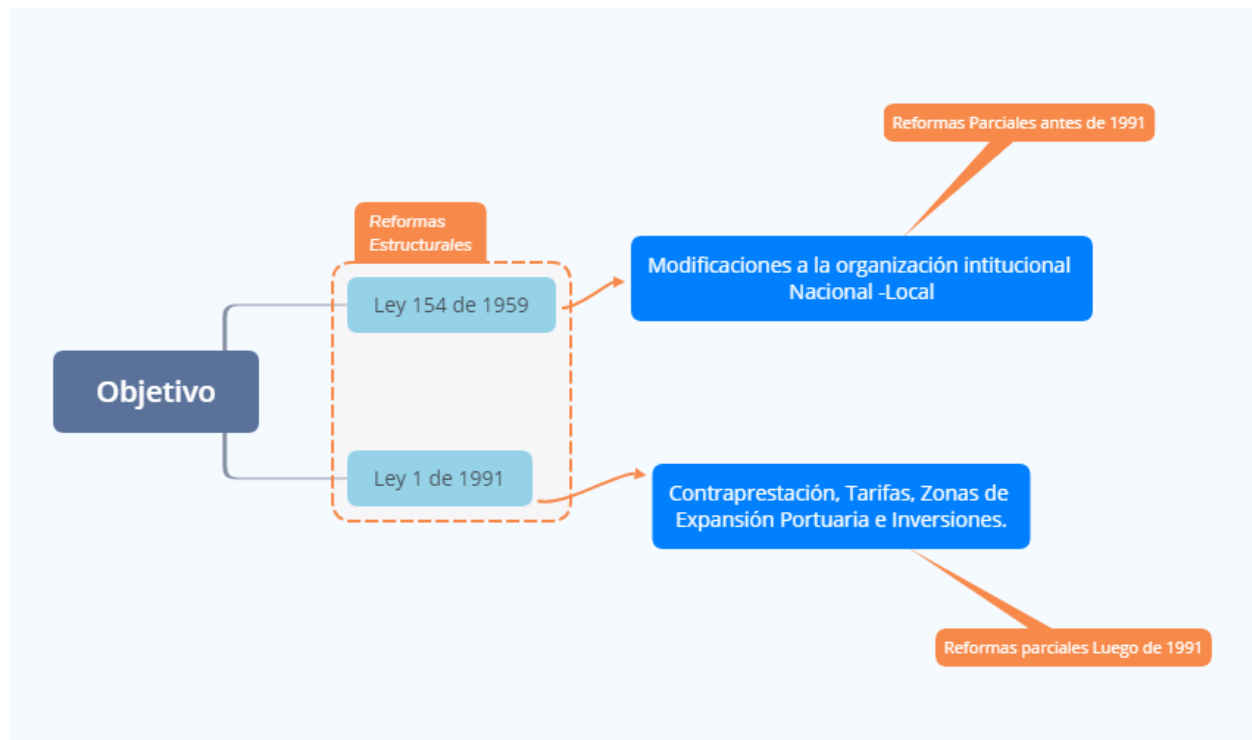
2.1.3 Análisis de Contenido Normativo de Cara a la Definición de Modelos de Gobernanza Portuaria

La revisión institucional y normativa permitió la definición de un corpus documental específicamente relacionado con las labores de planeación, administración y control de la actividad portuaria en el país durante el periodo previo a la apertura económica (específicamente desde la década de 1950) y su desarrollo hasta la mitad de la segunda década del presente siglo. Este acervo documental fue sometido a la revisión y análisis de contenido definido en el marco metodológico expuesto en este capítulo y que, en conjunto con los criterios de definición, permiten realizar una aproximación categorial con el fin de realizar inferencias que aporten a los objetivos fijados en la presente investigación. A continuación, se

presentan los principales hallazgos documentales en cada categoría a partir de la matriz de análisis de contenido relacionada en el Anexo 2.

2.1.3.1 Objetivo: Modificaciones Estructurales y Parciales a la Institucionalidad Portuaria en el Tránsito de la Intervención Estatal al Libre Mercado.

Figura 6: Modificaciones a la Institucionalidad Portuaria



Fuente: Elaboración Propia.

En primer lugar, se establece que existen dos normativas a lo largo del periodo que organizan de manera estructural la actividad portuaria en el país: la Ley 154 de 1959 “por la cual se crea la empresa estatal Puertos de Colombia”, y la Ley 1 de 1991 “por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos”. La primera de estas normativas lleva a cabo la creación de una empresa de carácter estatal definiendo una forma de administración específica basada en la intervención del Estado durante las tres décadas siguientes a su promulgación; la

segunda, por el contrario permite la intervención de entidades privadas de manera directa en la prestación de servicios de administración local y operación de las infraestructuras públicas, definiendo un modelo de tipo *Landlord*¹⁶ en la administración y operación de la actividad portuaria colombiana, de cara a cumplir con objetivos basados en la competitividad y en el libre comercio.

A partir de cada una de estas normas se generan dos bloques de normativas que buscaban modificaciones de tipo parcial, unas a partir de la Ley 154 intentando optimizar el modelo estatal, y las otras reglamentando las acciones del Estado y de los actores privados intervinientes en el modelo de libre mercado a partir de 1991.

El primer grupo de normativas que promueven cambios parciales tienen la particularidad de sugerir este tipo de cambios sobre todo en el ámbito institucional y administrativo, relevando competencias entre entidades públicas y permitiendo el acceso a distintos actores en la toma de decisiones sobre la operación y administración de la empresa estatal. El cambio más relevante –y que tendrá significación en el tipo de organización institucional como se verá en el análisis de la siguiente categoría- tienen que ver con el cambio de la empresa Puertos de Colombia de empresa estatal a empresa comercial del Estado.¹⁷

A partir de la promulgación de la Ley 1 de 1991 se generaron un grupo de reglamentaciones de tipo parcial cuya búsqueda se centra más en la definición de elementos de inversión y expansión de la actividad portuaria, y de reglamentaciones sobre los contratos

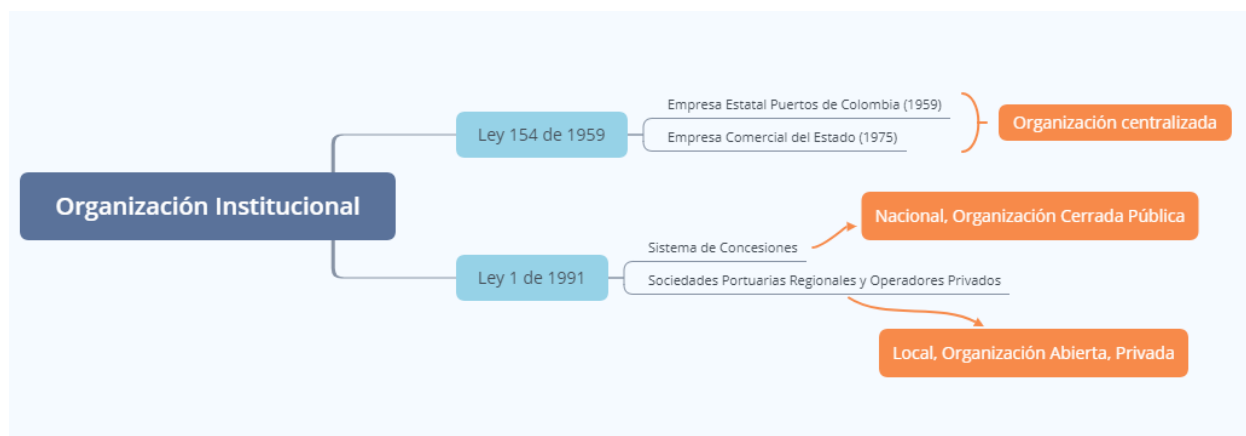
¹⁶ De acuerdo con los modelos definidos en el marco teórico este se caracteriza por que la propiedad de la infraestructura –y en ocasiones la superestructura- son propiedad del Estado, pero su administración recae sobre concesionarios (sociedades y operadores) privados quienes se encargan del mantenimiento e inversiones para la operación a cambio de compensaciones por su uso.

¹⁷ Decreto 561 de 1975.

de concesión más que del arreglo de la organización institucional como ocurre con el primer grupo de normativas que sucedió a la Ley 154 de 1959. El propio Estatuto de Puertos Marítimos estipula la generación de las normativas en su artículo 2° al declarar la obligatoriedad de la expedición de los documentos CONPES denominados “Planes de Expansión Portuaria”, además de los lineamientos básicos sobre los que debían tratar este tipo de normativas: definición de las inversiones públicas a realizar y aquellas que es necesario incentivar en el sector privado, la fijación de metodologías para el cálculo del pago de contraprestaciones y tarifas, y finalmente la definición de zonas geográficas susceptibles de expansión de la actividad portuaria o aquellas donde es posible emplazar nuevas infraestructuras. Resulta importante señalar que solo a partir del CONPES 3342 de 2005 se menciona la necesidad de generar “inversiones sociales sostenibles” en las zonas donde se desarrolla la actividad portuaria; esta proposición se analiza más adelante.

2.1.3.2 Organización Institucional Delineada por la Normativa Nacional.

Figura 7: Organización Institucional de la Actividad Portuaria



Fuente: Elaboración Propia.

A partir de la Ley 154 de 1959 con la creación de la empresa estatal Puertos de Colombia, se genera un tipo de organización institucional de carácter centralizado, hecho que representa una administración de la actividad portuaria enteramente ligada al gobierno nacional, encabezada por una Junta Directiva liderada por los ministerios de hacienda y de obras públicas, coordinados a través de dos representantes de la presidencia de la república. Se debe aclarar que para cada uno de los puertos del sistema público se generaron Juntas Administradoras Locales cuya conformación incluía al gobernador del departamento donde se emplazaba la infraestructura portuaria, un representante de los trabajadores portuarios y dos representantes de la Junta Central. Se determina como una organización institucional de carácter central debido a que, con la excepción del gobernador, los demás miembros de las Juntas Locales eran elegidos desde el gobierno central, con las implicaciones que dicho proceso representa.¹⁸

La organización institucional durante este primer periodo administrativo basado en la intervención del estado en la actividad portuaria presenta cambios a partir de que la empresa “Puertos de Colombia” pasa de ser empresa estatal a empresa comercial del Estado. Dicha modificación ocurre a mediados de la década de 1970 mediante el Decreto 561, el cual permite el cambio de una organización centralizada cerrada en el ámbito de las entidades públicas, a una organización centralizada pero abierta a la participación de actores de carácter privado (aunque en su mayoría la conformación seguía siendo predominantemente pública). Se considera en este caso como una organización centralizada debido a que la elección de los conformantes de las Juntas Nacional y Locales sigue siendo potestad del gobierno central como lo estipula el Decreto 561 de 1975 (el subrayado es propio):

¹⁸ Al encontrarse las elecciones sujetas a la decisión del gobierno central, éste podía elegir entre los perfiles que mayor se acercaran a sus intereses en detrimento de otro tipo de iniciativas.

Artículo 8: A nivel nacional la Junta directiva estará compuesta por un gerente general, por el ministro de obras públicas, por el director general marítimo, un representante de las navieras nacionales, uno de los industriales y uno de los comerciantes usuarios del servicio, escogidos por el Gobierno Nacional de listas presentadas por las entidades interesadas, en la forma que determine el respectivo reglamento.

Artículo 15: Las juntas administradoras estarán integradas por el Gerente General de la Empresa; por el alcalde del municipio sede del Terminal y el presidente de Puerto; por el Administrador local de la Aduana y por un representante de las empresas navieras nacionales y otro de los trabajadores del Terminal, escogidos por el Gobierno Nacional de listas presentadas por las organizaciones interesadas, conforme al reglamento que se expida sobre el particular.

Estas modificaciones buscaban encontrar tarifas que mejoraran los niveles de comercio en los puertos públicos –ya que se contaba con la participación de los industriales y usuarios del servicio-, pero como se mencionó en la sección anterior, este tipo de intervenciones aunadas a las políticas laborales al interior de los puertos decantaron en una situación financiera insostenible que va a desembocar en la aprobación de la Ley 1 de 1991.

Con la Ley 1 de 1991 el esquema organizativo sufre importantes cambios que se podrán evidenciar mejor tras el análisis de las correspondientes funciones y responsabilidades que asumen los actores involucrados en el desarrollo de la actividad portuaria. En este caso, se genera una organización centralizada de carácter cerrado enfocada en el sector público en cuanto a la planeación y organización del sistema, teniendo como principales actores al

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, la Superintendencia General de Puertos adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Dirección General Marítima y Portuaria adscrita al Ministerio de Defensa, y la Dirección General de Aduanas adscrita al Ministerio de Hacienda. En conjunto estas entidades definen el esquema general bajo el cual se desenvolverá la actividad portuaria en los puertos públicos y privados en el país, mientras que la administración y operación de cada uno de los puertos públicos se designa a las Sociedades Portuarias Regionales¹⁹ y a los Operadores Portuarios²⁰.

En el caso de la organización de carácter local, dadas las condiciones de no dependencia directa en la administración y operación de las infraestructuras concesionadas, además de la participación de actores mayoritariamente privados, es posible hablar de un esquema organizativo descentralizado, abierto y predominantemente privado. En este caso resulta pertinente mencionar que la garantía de participación en la dinámica portuaria se genera en un ámbito de la economía de mercado y no en la decisión sobre la forma en que se distribuyen los beneficios adquiridos a partir de la actividad portuaria.

Este tipo de organización institucional se ha mantenido desde la promulgación de la Ley 1 de 1991, y los documentos CONPES emitidos a partir de la misma se centraron en definir los modos de organización accionaria de las Sociedades Portuarias Regionales (definiendo esquemas de organización local descentralizadas de carácter mayoritariamente privado), además de la reglamentación del importante papel que cumple la Superintendencia General de Puertos, y las competencias de las múltiples entidades encargadas de coordinar la

¹⁹ Las Sociedades Portuarias Regionales pueden estar constituidas por capital mixto, predominantemente público o privado, y se encargan de la administración e inversión en los puertos asignados a través de contratos de concesión ajustados a la ley bajo el pago de una contraprestación establecida por los órganos centrales durante el periodo de dicha concesión.

²⁰ Los operadores portuarios serán empresas de carácter privado conformadas preferiblemente por anteriores trabajadores portuarios que conozcan el desenvolvimiento de la actividad y presten los servicios en condiciones de calidad y competencia de mercado (precios).

actividad portuaria en el país, punto sobre el que se ha debatido a lo largo del periodo encontrando duplicidad en las funciones asignadas a diversas entidades.

Otro punto relevante tiene que ver con la evidencia cada vez más notoria de la necesidad de incluir elementos de evaluación ambiental más completos, por lo cual a partir del CONPES 2992 de 1998 se incluyó con más fuerza y funciones al Ministerio de Medio Ambiente con el fin de definir metodologías y medidas para el control del daño ambiental provocado por la actividad portuaria.

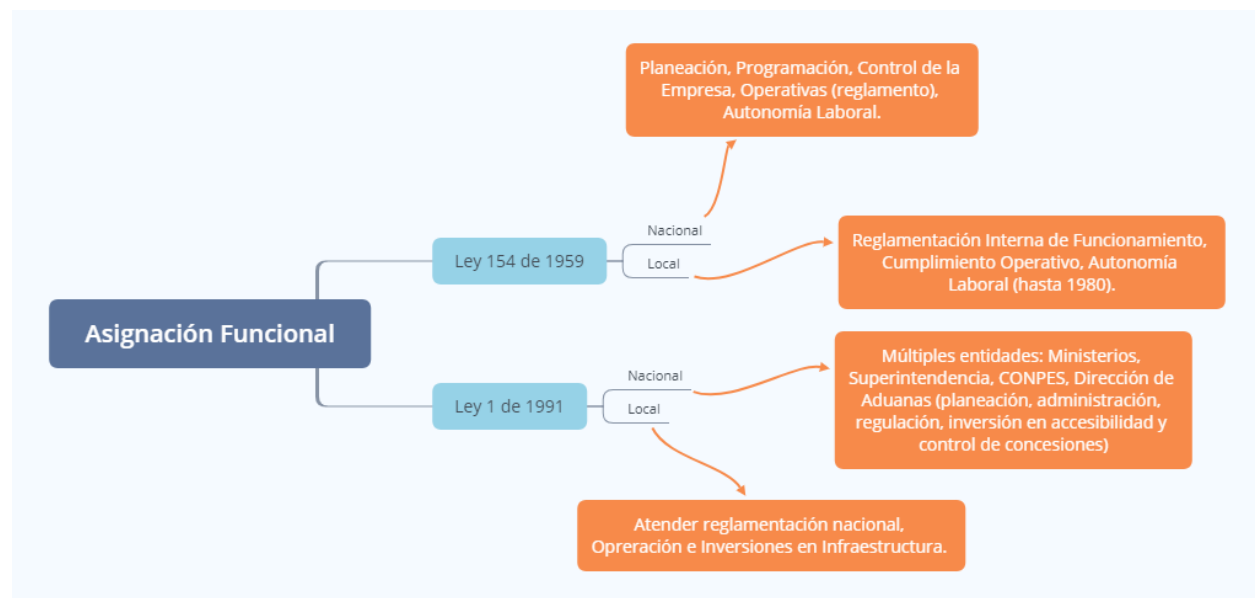
El cambio en la organización institucional ocurrido a partir de la Ley 1 de 1991 genera importantes consecuencias sobre el devenir de la actividad portuaria en el ámbito local ya que aparentemente se logra un mayor grado de descentralización administrativa, hecho que de primera mano hace pensar en autonomías fortalecidas en las comunidades circundantes a los puertos y vinculadas con la actividad portuaria. Sin embargo, dicha descentralización se hace sobre actores apartados de la comunidad, las funciones administrativas recaen sobre los grupos económicos capaces de conformar Sociedades Portuarias –con participación de la entidad territorial-, hecho que desliga a la comunidad general y la desvincula de ámbitos decisorios (por ejemplo, la participación de representantes de trabajadores en Juntas Administradoras Locales), proponiendo su participación en la actividad desde el espacio económico (se brindan oportunidades para que los ex trabajadores portuarios conformen operadores) en condiciones desfavorables dada la tendencia a favorecer la competencia de mercado.

2.1.3.3 Asignación de Funciones a las Esferas Nacional y Local de la Actividad Portuaria.

Siguiendo el esquema de análisis en el cual las dos normativas más relevantes –en cuanto a la determinación de la estructura en la cual se desarrolla la actividad portuaria en el país durante la segunda mitad del siglo XX y lo corrido del siglo XXI–, guían la definición de normas de menor relevancia, las asignaciones funcionales se analizan en el mismo plano jerárquico.

Dentro del esquema metodológico se definieron códigos para la identificación de funciones y responsabilidades en los ámbitos administrativo, operativo, laboral, de control e inversión, en los planos nacional y local.

Figura 8: Asignación de Funciones en el Plano Nacional y Local



Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto a la designación de funciones que emana de la organización administrativa provista por la Ley 154 de 1959, es posible determinar que las dependencias del orden nacional tienen a su cargo en el plano administrativo “la planeación, programación y control

de la empresa, la ejecución de sus programas de inversión y la conservación de los canales navegables” (Decreto 561 de 1975, artículo 5). Debido a que la organización se concentra en una empresa primero estatal y luego comercial del Estado, las designaciones operativas se fundamentan en la determinación de tarifas y el alistamiento de las zonas de operación de los terminales portuarios. Respecto de las funciones en lo laboral, el ámbito nacional es autónomo en la generación y supresión de vacantes y su remuneración en función de los objetivos organizacionales (es conveniente anotar que debido a la presencia de representantes de los trabajadores en las instancias decisorias se presentan negociaciones colectivas de trabajo que durante gran parte de la existencia de la empresa consiguen grandes beneficios para los trabajadores portuarios).

En el espectro de lo local, las funciones administrativas se limitan a la ejecución de las normativas expresadas por la Junta Nacional, además de la generación de los reglamentos que rigen las funciones operativas dentro de los terminales portuarios. Las funciones operativas son las que mayor peso tienen en el ámbito local ya que de ellas depende el desenvolvimiento del puerto y su capacidad para atender en términos de eficiencia a los usuarios del mismo, por tal motivo la realización de actividades de mantenimiento de la infraestructura y la superestructura se concentran en las Juntas Administradoras Locales. En cuanto a lo laboral, los terminales poseen la facultad de fijar sus plantas de personal de acuerdo con los requerimientos del puerto (esto estipulado en el Decreto 561 de 1975), sin embargo, esta función se restringe con la promulgación del Decreto 1174 de 1980, ya que solo corresponderá a las Juntas Locales la administración de la planta de personal fijada por la oficina principal.

Finalmente, uno de los resultados más importantes de la instauración de este tipo de asignación funcional tiene que ver con la autonomía relativa de la fijación de plantas de personal, ya que como se ha mencionado antes, esta discrecionalidad permitía la contratación de personal perteneciente a las comunidades circundantes a las infraestructuras portuarias, permitiendo un acceso más directo a los beneficios de la operación portuaria. De otro lado, no hay que perder de vista que el exceso de prebendas a los trabajadores portuarios terminó por desencadenar la inviabilidad de este tipo de estructura administrativa desde el punto de vista financiero y productivo.

El periodo posterior a la aprobación de la Ley 1 de 1991 resulta un tanto más complejo de analizar dada la dualidad del modelo (una organización centralizada a nivel nacional conformada por un gran número de entidades públicas, y una organización descentralizada local en la que intervienen en mayor medida las entidades privadas bajo la regulación gubernamental) y el permanente choque de competencias que se presentaron en el desarrollo del sistema.

Respecto de las funciones administrativas, en un primer momento la mayoría de éstas recayeron en la Superintendencia General de Puertos, específicamente lo atinente a la asignación de concesiones, emisión de normas técnicas de operación, control, fijación de tarifas competitivas entre otras. El Documento CONPES 2782 de 1995 logra definir un poco más el modelo de asignación de funciones administrativas de la siguiente manera:

El Ministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Marítimo, adelantará la planeación a mediano y largo plazo del sector portuario, relacionada con el manejo integrado del sector transporte. Por su parte, la SGP, con base

en los Planes de Expansión Portuaria preparados por el Ministerio de Transporte, y aprobados por el CONPES, adelantará la planeación a corto plazo. Así mismo, regulará y controlará el cumplimiento de lo establecido en los procesos de planeación y en los contratos de concesión portuaria. El Ministerio de Transporte coordinará con el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia General de Puertos, La Armada Nacional, Las Sociedades Portuarias Regionales y el Departamento Nacional de Planeación, las siguientes actividades: (1) la definición de los criterios ambientales que serán incorporados en los procesos de planificación del sector. (2) la formulación de un Plan de Gestión Ambiental, que considere el diseño de un programa de seguimiento y monitoreo de la calidad ambiental en los terminales marítimos; y (3) la elaboración de los planes de contingencia respectivos (p.12)

En adelante la Superintendencia General de Puertos se encargará de coordinar con otros estamentos –y especialmente con las Sociedades Portuarias Regionales- las directrices a seguir en cuanto a reglamentación ambiental, planes de inversión en las concesiones y la generación de estadísticas para el monitoreo operacional y financiero de dichas Sociedades Portuarias.

Finalmente, en el CONPES 3149 de 2002, se definieron algunas de las competencias y funciones claves de la organización centralizada nacional de ámbito predominantemente público de la siguiente manera:

- a. Planeación: Ministerio de Transporte.
- b. Regulación: Ministerio de Transporte a través de la Comisión de Regulación del Transporte – CRTR.

c. Control: Superintendencia de Puertos y Transporte.

d. Ejecución: Ministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos.

Respecto de las funciones operativas a nivel nacional, la Superintendencia General de Puertos se encarga de proponer las tarifas de contraprestación por los contratos de concesión, así como las tarifas a cobrar por los servicios ofertados por los operadores logísticos en las Sociedades Portuarias –tarifas que con el paso del tiempo se liberalizarán con el fin de hacer competitivo el sector portuario nacional. Además, tiene bajo sus funciones la supervisión del cumplimiento de las normas en la prestación de los servicios portuarios.

Solo hasta la emisión del Documento CONPES 2992 de 1998 es posible establecer la designación de medidas en el orden de lo laboral, aclarando que ya la Ley 1 de 1991 mencionaba la posibilidad de crear organizaciones privadas que funcionaran como operadores logísticos contratados por las Sociedades Portuarias para la prestación de servicios dentro de los territorios concesionados. El documento en mención designa a la Superintendencia para que realice un registro de operadores –renovable cada dos años- y el impulso a los extrabajadores portuarios para que, por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se crearán programas de empleabilidad alternativa.

Aunque ya se mencionó que la responsabilidad del control de la actividad portuaria recae en la Superintendencia General de Puertos, es importante mencionar que el Documento CONPES 3342 de 2005 aclara la necesidad de establecer controles estadísticos más fuertes con el fin de llevar a cabo la renegociación de los contratos de concesión –en aquel entonces próximos a terminar- estipulando no solo los rendimientos financieros y operativos, sino que

además, el compromiso de realizar inversiones sociales sostenibles en las regiones de influencia cercana de la infraestructura portuaria.

Los Planes de Expansión portuaria que se emiten a través de los documentos CONPES deben incluir de manera obligatoria los elementos sobre los que se desarrollará la inversión pública y las inversiones privadas que es necesario incentivar para mejorar las condiciones de competitividad de los puertos nacionales. Dichas inversiones son sugeridas por los participantes del Consejo, bajo las indicaciones estadísticas provistas por la Superintendencia y los recursos provenientes de las contraprestaciones obtenidas por los contratos de concesión anualmente.²¹

En el plano local el desarrollo funcional es un tanto más sencillo que lo mostrado hasta ahora del sistema nacional. Atendiendo a las directrices adoptadas por la Superintendencia y a los contratos de concesión suscritos, las Sociedades Portuarias Regionales son autónomas de tomar las decisiones administrativas y de inversión que correspondan en los territorios concesionados y las relaciones que busquen establecer con los operadores portuarios.

En cuanto a las funciones operativas principales, se hace alusión principalmente a la definición de tarifas de la prestación de servicios portuarios. Si bien es cierto que dicha definición se realiza con base en las fórmulas aportadas en los Planes de Expansión Portuaria, la liberalización económica permite que dichas tarifas sean fijadas por las Sociedades Portuarias Regionales con el fin de dinamizar la competencia entre puertos nacionales e internacionales.

²¹ Las contraprestaciones producto de los contratos de concesión se reparten de la siguiente manera: 20% para la entidad territorial donde se emplaza el puerto y 80% para el gobierno central. Este último porcentaje es el monto sobre el cual se toman las decisiones de inversión expresadas en los Planes de Expansión Portuaria.

Una vez que se emite la Ley 1 de 1991, en la cual se definen los estándares de eficiencia buscados en el marco de la apertura comercial, también se menciona la necesidad de llevar a cabo un plan de liquidación de la empresa comercial del Estado “Puertos de Colombia”. En dicho plan de liquidación se busca la optimización en la utilización de personal en los puertos colombianos, por tal motivo la reducción de personal es notoria y la medida de solución es la ya mencionada creación de operadores logísticos. Un hallazgo relevante en este ámbito tiene que ver con que ninguno de los documentos revisados se plantea la posibilidad de otorgar competencias o funciones laborales en el plano local, dejando al mercado actuar en función de la demanda que de operadores logísticos se requiera por parte de las SPR.

Las medidas de inversión son más claras aún en el ámbito local debido a que el objetivo principal de la reforma a partir de 1991 es la disminución de la carga fiscal que significaban los puertos para el Estado colombiano. Las inversiones en el mejoramiento de la infraestructura portuaria recaen sobre las Sociedades Portuarias Regionales, sobre todo aquellas que vayan en función de la mejora operativa y la eficiencia en la atención a comerciantes nacionales y extranjeros. Estas inversiones se proponen en planes de inversión de seis años y se avalan por medio de la Superintendencia General de Puertos. Un elemento a resaltar tiene que ver con el ya mencionado CONPES 3342 de 2005, en el cual se incluyen las inversiones sociales sostenibles por parte de las SPR, y más específicamente se ordena adoptar medidas de mitigación a la problemática social preponderante en Buenaventura.

Respecto de este tipo de designación de funciones en el ámbito nacional y local, es posible inferir que durante el predominio del modelo de administración completamente estatal se abrió espacio a la participación de la comunidad en las rentas provenientes de la actividad

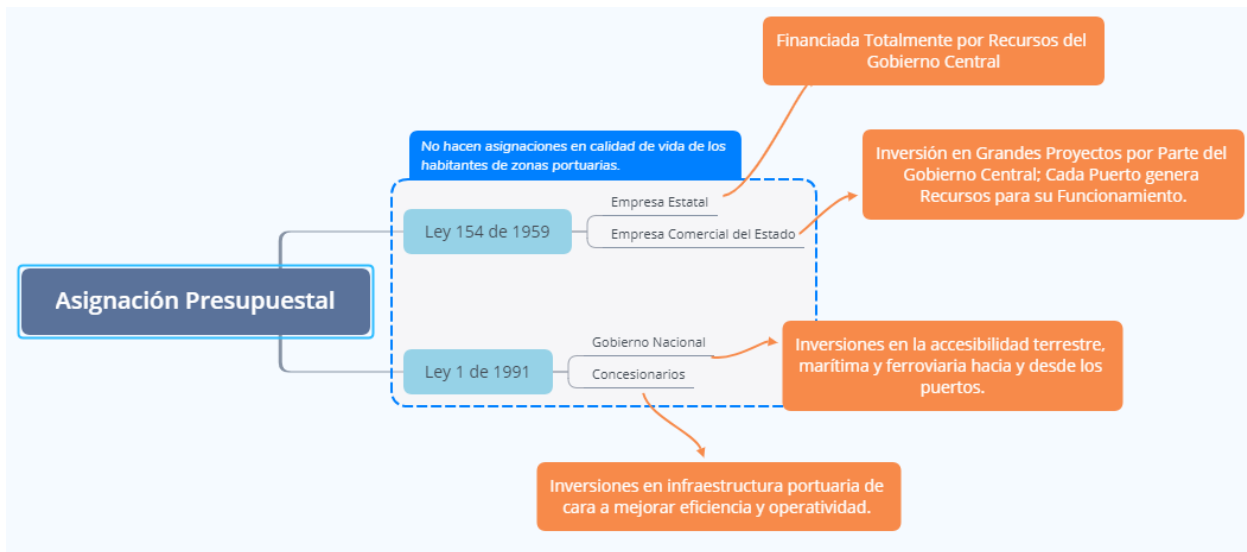
portuaria a través de la participación de actores vinculados al sector de los trabajadores portuarios quienes tenían la posibilidad de negociar convenciones colectivas, además de que las Juntas Locales gozaban de cierta libertad a la hora de definir la demanda laboral de su respectivo puerto.

A pesar de esta situación, la caracterización normativa en la delegación de funciones permite establecer que siempre ha existido una escisión entre el ámbito local y el central, donde los actores nacionales toman decisiones de orden general que organizan el sistema (las relaciones entre los actores y la estructura), sin permitir un grado de autonomía importante a los actores locales, donde los puertos infraestructuras se convierten en proyectos públicos relevantes para el plano nacional sin que dicha importancia se refleje en las zonas de su influencia operativa directa.

En el mismo sentido, una vez que se descentraliza el sistema de la administración portuaria a través de Sociedades Portuarias Regionales, dicha descentralización se concentra en actores específicos con posibilidades de generar este tipo de asociaciones mixtas, sin que las opciones de empleabilidad –que como ya se mostró constituían el único medio de acceso a las rentas de la actividad portuaria- sean ciertas y claras para los cesantes ex trabajadores portuarios; en el mismo sentido, el modelo privilegia la eficiencia en la prestación del servicio y por tanto como se verá a continuación, las inversiones de recursos obtenidos a partir de la actividad portuaria recaen en la infraestructura portuaria más que en la inversión social.

2.1.3.4 Asignación de Presupuesto: Prioridad a la Inversión en Infraestructura Portuaria.

Figura 9: Asignación Presupuestal en la Actividad Portuaria Nacional



Fuente: Elaboración Propia.

En primera instancia bajo el sistema de empresa estatal, la Ley 154 de 1959 determina que las propiedades de los puertos públicos pasarán a dominio de la empresa “Puertos de Colombia” y su financiamiento se llevará a cabo con cargo al presupuesto general de la nación. A partir de que la empresa cambia su naturaleza a empresa comercial del Estado, el financiamiento de algunas de las obras de mayor tamaño se realiza a partir del presupuesto nacional, pero con la particularidad de que se obliga a la empresa a generar sus propios para garantizar el funcionamiento de sus puertos.

Luego de la aprobación del Estatuto de Puertos Marítimos en 1991, la financiación de la actividad portuaria cambia en cuanto a la fuente de los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de los puertos en los términos de eficiencia que demanda el contexto de apertura comercial. Uno de los principales objetivos de la reforma tiene que ver con la disminución de la carga fiscal que dichos puertos representan para el gobierno central vigencia a vigencia y por ello, las inversiones que se deban realizar en ajustes operativos y modernización de la superestructura (maquinaria, bodegas, equipos de cargue y descargue y

demás adecuaciones físicas en las plataformas portuarias) corren por cuenta de los concesionarios, tal como se mostró en la sección anterior al hablar de las funciones de inversión en el plano local. Por otro lado, el gobierno nacional a través del Instituto Nacional de Vías INVIAS se compromete a invertir los recursos obtenidos por objeto del pago de la contraprestación –estipulada en los contratos de concesión- en mejoras y mantenimiento de los canales y vías de acceso a los puertos.

Durante los primeros años de la puesta en marcha del modelo de concesiones portuarias en el país, el gobierno nacional decidió abrir líneas de crédito con destino de las nacientes Sociedades Portuarias Regionales con el fin de financiar sus propuestas de inversión en lo correspondiente a sus obligaciones legales. En este mismo periodo, es importante mencionar que se debió asumir un alto costo fiscal por parte del gobierno nacional una vez aprobado el plan de liquidación de la empresa comercial del Estado” Puertos de Colombia”, dadas las anteriores convenciones colectivas negociadas con los trabajadores en cada una de las regiones portuarias del país.

Al hablar de los Planes de Expansión Portuaria, el estatuto de Puertos Marítimos menciona que cada documento aprobado deberá contener las inversiones necesarias por parte del estado para garantizar el correcto funcionamiento de las concesiones en el país de cara al aumento de la competitividad del sector y de los productos que son comercializados a través de los puertos nacionales. En este sentido, a partir de la expedición del primer Documento CONPES en 1991, y hasta el último revisado en 2013, todos mencionan el financiamiento de obras de dragado y mejoramiento de las vías de acceso a los puertos como inversiones fundamentales y necesarias. En la misma dirección los documentos CONPES que hacen parte del corpus documental seleccionado hacen alusión a la necesidad de incentivar a los

concesionarios a realizar inversiones en la renovación de maquinarias que estén acordes con la nueva tendencia de contenedorización del transporte marítimo a nivel mundial y a las normas técnicas de calidad que en el mismo orden son emitidas en el contexto de la apertura comercial.

Un hallazgo relevante dentro de esta revisión, tiene que ver con que con excepción del Documento CONPES 3342 de 2005 (en el cual se contempla la revisión de los contratos de concesión próximos a terminar teniendo como requisito realizar inversión social sostenible por parte de los concesionarios en las zonas de influencia directa de los puertos), ningún documento menciona la destinación de recursos públicos o privados a la inversión social en las comunidades próximas a las infraestructuras portuarias, ni tampoco en aquellas vinculadas indirectamente a la actividad portuaria.

Esta categoría de análisis permite inferir la concepción que se tiene de los puertos por parte del gobierno nacional, entendiendo que éstos se consideran de relevancia capital para la estructura económica nacional, sin la inclusión en dicha consideración de las condiciones que rodean el desarrollo de la actividad portuaria en las entidades territoriales donde se insertan las infraestructuras portuarias. La asignación presupuestal pública se concentra en el mantenimiento de las vías de comunicación (marítimas, fluviales, ferroviarias y viales) que permitan el desarrollo de la actividad portuaria, mientras que las inversiones privadas se orientan a la mejora tecnológica y de manipulación de carga, de tal manera que las condiciones operativas mejores continuamente representando mayores rendimientos en eficiencia física y económica, sin que ninguna de estas dos fuentes de inversión tenga un correlato en el desarrollo del *hinterland* portuario y el bienestar de quienes lo habitan.

2.1.3.5 Disposiciones Varias: Estadística, Sostenibilidad y Control.

Finalmente es necesario mencionar algunos otros elementos de preocupación sobre los que trata la documentación revisada como parte de la caracterización del modelo de gobernanza portuaria en el país. En primer lugar, la normatividad antes de la promulgación de la Ley 1 de 1991, menciona la necesidad de que la Contraloría General de la Nación realice el seguimiento de las actividades desempeñadas por la empresa “Puertos de Colombia”, denotando que la responsabilidad del control también recae en una entidad de carácter central, reforzando la postura de una organización administrativa de este orden.

Luego de 1991, existen tres elementos importantes sobre los que hace énfasis la normatividad emitida: en primer lugar, el diagnóstico de la infraestructura portuaria no solo en términos de los puertos en sí mismos sino además en las vías de acceso a éstos, la estimación de necesidades prioritarias y los requerimientos para ingresar de lleno en la corriente de contenedorización del mercado naviero mundial (CONPES 2782 de 1995). El siguiente elemento a resaltar tiene que ver con la realización del diagnóstico desde el plano ambiental, en el cual se empieza a sentar las bases de la realización de evaluaciones ambientales y los requerimientos a exigir para la operación tanto a las Sociedades Portuarias como a los Operadores Logísticos (CONPES 2839 de 1998).

Mención especial requieren los avances de acá al establecimiento de información estadística confiable para el seguimiento de la actividad portuaria y los contratos de concesión, así como los esfuerzos por generar cartografía informativa que delimite las zonas de expansión portuaria y las de prioridad para otorgar nuevos contratos de concesión dado el crecimiento de la actividad comercial y las tendencias del mercado mundial (CONPES 3342/2005 y 3611/2009 respectivamente).

CAPÍTULO 3: BUENAVENTURA TERRITORIO CON FUNCIONES DE CIUDAD GLOBAL: TRAYECTORIAS DE DESARROLLO LOCAL.

El presente apartado tiene como objetivo delinear la trayectoria del desarrollo territorial en el municipio de Buenaventura en el marco de las concepciones esbozadas por Saskia Sassen en su análisis de la ciudad global y las centralidades, conceptos emergidos mediante la observación de las dinámicas económicas y sociales acaecidas a partir del predominio de la globalización económica de los últimos cincuenta años. Del mismo modo se pretende realizar un seguimiento a la evolución de los indicadores básicos de calidad de vida en el municipio, de tal manera que se pueda encontrar un correlato entre las iniciativas planteadas en los planes de desarrollo referentes a la actividad portuaria y el avance, sostenimiento o retroceso en dichos indicadores hasta el presente.

3.1 SISTEMA CONCEPTUAL DE LA CIUDAD GLOBAL Y LAS CENTRALIDADES

Como ya se mencionó en la fase inicial del presente trabajo, Sassen (2001) proporciona dos conceptos fuertes sobre los que es posible realizar el análisis de territorialización de las dinámicas globales al interior de variables propias del entorno local: “la ciudad global” y “las centralidades”.

La Ciudad Global hace referencia a los territorios generados a partir del proceso de deslocalización de la producción y las recurrentes —y cada vez más fuertes— demandas por servicios especializados provenientes de las empresas involucradas en dicho proceso; la concentración de empresas que prestan este tipo de servicios especializados funciona como foco generador de sinergias que vinculan al sistema económico de dichos emplazamientos a

sistemas económicos y comerciales de carácter global. En este tipo de territorios —ahora caracterizados como ciudades globales o territorios con funciones de ciudad global— se generan dinámicas sociales y económicas con rasgos específicos que hacen posible su caracterización.

Respecto del concepto de centralidad, es explicado no solo desde la localización geográfica específica, sino además desde la ubicación de las actividades de prestación de servicios especializados que generan relevancia a dicha locación. La relevancia de la localización no se ciñe a lo geográfico o a la organización político-administrativa específicamente, ahora dicha centralidad se explica desde la generación de sinergias para el ofrecimiento de servicios especializados que permitan la hipermovilidad del capital y de los productos en el sentido que el sistema globalizador lo demanda; es por esta razón que se asiste a un nuevo sistema organizativo global que tiene un reflejo en la determinación de variables locales, sobre todo en los territorios caracterizados como centralidad.

Las hipótesis de referencia que permiten la identificación de una centralidad —y por ende, de una ciudad global o territorios con funciones de ciudad global— están determinadas por Sassen (1992, pp.51-53) de la siguiente manera:

- El surgimiento de la necesidad de actividades de administración que permitan el funcionamiento de la actividad productiva deslocalizada.
- La presencia de servicios especializados provistos por empresas específicas que dominan dicho mercado generando márgenes de ganancia por encima del promedio mediante la oferta de soluciones eficientes a los grandes productores globales.

- Existen condiciones particulares de estos territorios las cuales representan factores que favorecen la aglomeración, generalmente asociadas a la necesidad de generar servicios de manera rápida y eficaz, situación que explica los altos márgenes de rentabilidad.
- La localización de estos territorios no se encuentra atada a la presencia en el mismo lugar de los centros productivos, en su lugar, los servicios especializados priorizan localizaciones que permitan la generación de ventajas competitivas.
- Las actividades económicas de los territorios deben estar conectadas directamente con mercados globales, es decir, la orientación económica de los territorios se enfoca mayoritariamente a promover respuestas a necesidades globales más que locales.
- Las empresas localizadas en estos territorios y con orientación hacia el mercado global cambian notoriamente la demanda de mano de obra por aquella que sea capaz de responder a los continuos retos de los desafíos globales.
- Existe una tendencia importante hacia la informalización de la economía en sectores que no se conectan directamente con los mercados globales pero que sí están situados en los mismos territorios.

La materialización de las fuerzas impulsadas por la globalización dentro de los territorios locales, es decir, la ocurrencia de todas o algunas de las hipótesis antes planteadas, se logra determinar mediante la existencia de acuerdos institucionales, que como lo menciona la autora “se encuentran localizados en los territorios” (Sassen, 1992, p. 53); por tal razón, el hallazgo de este tipo de acuerdos institucionales permite establecer la existencia de variables

de orden global que influyen directamente en las condiciones específicas de estos territorios como la informalidad, el acrecentamiento de brechas sociales, desigualdad en el ingreso, entre otras.

Mediante este tipo de búsqueda se pone de relieve que el municipio de Buenaventura —por sus características de territorio portuario— constituye una de aquellas espacialidades que sin ser móviles permiten que el sistema económico en su dinámica globalizadora se reproduzca, y con ello, dicho municipio es escenario de transformaciones económicas y sociales que repercuten en el nivel de vida de sus habitantes.

3.1.1 Aplicación Metodológica: Comprobación de la Ocurrencia de las Hipótesis Teóricas de la Centralidad y la Ciudad Global

Se advierte que la comprobación de la ocurrencia de algunas de las dinámicas económicas y sociales descritas por las hipótesis mencionadas en el apartado teórico conducen a la caracterización del municipio de Buenaventura como territorio con funciones de ciudad global y, por tanto, constituyen la base para explicar las condiciones de calidad de vida *versus* el auge económico de la actividad portuaria localizada en el municipio.

La existencia de algunas de las mencionadas hipótesis en el territorio bonaverense —tales como la generación de actividades administrativas de soporte a la deslocalización de la producción y la generación de servicios especializados (en este caso el tratamiento de carga a través del comercio marítimo en puntos portuarios) que permitan la hipermovilidad de bienes y servicios— ya han sido demostradas en gran parte por el análisis previo realizado

respecto de la gobernanza portuaria en el país.²² El trabajo restante supone llevar a cabo una revisión de la fuente documental disponible basada en el análisis de contenido, mediante la cual sea posible observar la tendencia de las acciones gubernamentales hacia la generación de propuestas de desarrollo en torno a la construcción de dinámicas económicas que decantan en la reproducción de características de ciudad global en el municipio de Buenaventura.

3.1.1.1 Determinación del Objeto de Estudio.

Dentro de la determinación de la trayectoria del desarrollo local del municipio de Buenaventura, el interés de la presente investigación recae sobre la identificación de las diferentes acciones que territorializan los efectos de la globalización económica, más evidentes a partir de la aparición de fuerzas competitivas en el mercado del transporte marítimo y el tráfico de mercancías a nivel mundial. El marco teórico que soporta la identificación de estas fuerzas no es otro que el definido previamente de manera sintética en este capítulo, y más extensamente en el apartado teórico que soporta la investigación.

En aras de la consistencia teórico-metodológica para el alcance del objetivo trazado, la unidad de registro corresponde a los acuerdos institucionales que territorializan las fuerzas globalizadoras. En este caso, dichos acuerdos se expresan de manera formal a través de los Planes de Desarrollo Municipal²³ y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)²⁴. La

²² No obstante, en el capítulo siguiente se ahondará en el análisis de la representatividad que presentan dichas dinámicas en la generación de efectos derrame de la actividad portuaria sobre la calidad de vida de la población del municipio de Buenaventura.

²³ Definidos por la Constitución Política de Colombia y por la Ley 154 de 1994, como herramienta principal y participativa mediante la cual la población expresa sus necesidades y visiones de desarrollo a partir de los programas de gobierno y el voto programático.

²⁴ El ordenamiento del territorio, áreas y usos de suelo, además de la determinación de proyectos relevantes para potencializar el desarrollo territorial, los constituyen como fuente relevante para establecer las dinámicas económicas dentro de los territorios, dinámicas que son del interés de la presente investigación. La Ley 388 de 1997 reglamenta los principios y procedimientos para llevar a cabo los instrumentos de Planeación del ordenamiento territorial.

revisión documental está sujeta a la disponibilidad de la información y a la entrada en vigor de la reglamentación que permite la expedición de los planes (en el caso del POT municipal), de tal forma que no corresponde a la totalidad del periodo en estudio.

Debe aclararse que dadas las particularidades en la construcción de los planes de desarrollo, la información que busca recopilarse no se encuentra especificada de la misma manera en todos los planes que hacen parte del acervo documental, por ejemplo, información relevante como los indicadores de calidad de vida pueden aparecer dentro de la sección diagnóstica en algunos documentos, mientras que en otros, dichos indicadores funcionan como líneas base dentro de la parte estratégica de los mismos. Es por esta razón que la unidad de contexto se corresponde con los planes, de tal forma que guarda la misma magnitud con la unidad de registro definida.

3.1.1.2 Sistema de Codificación.

La codificación permite establecer con claridad cuáles son los elementos que se busca identificar dentro de cada uno de los documentos que hacen parte del acervo documental. Es aquí donde se definen las variables y las evidencias que permiten dar cumplimiento al objetivo trazado, en este caso, la comprobación de la ocurrencia de algunas de las hipótesis propuestas por Sassen como indicadores de la generación de un territorio con funciones de ciudad global en el municipio de Buenaventura.

La primera de las hipótesis a revisar tiene que ver con el surgimiento de condiciones particulares de los territorios que permiten la aglomeración de las actividades económicas con el fin de aumentar la eficiencia en la producción de servicios especializados, generando márgenes de rentabilidad importantes. En este caso, se toma el acervo documental para

determinar la presencia de iniciativas —ya sea desde el plano del ordenamiento territorial o desde iniciativas de inversión²⁵— que propendan por la aglomeración de actividades económicas relacionadas con el mejoramiento en la prestación de la actividad portuaria. Para ello se utilizan dos códigos: en primera instancia se determina si la iniciativa hace parte de un acoplamiento del desarrollo territorial a directrices nacionales superiores, en cuyo caso se utiliza el código “N”; o si por el contrario la iniciativa de desarrollo surge de la propuesta local, la cual se designa con el código “L”.

Hipótesis	Tipos	Código
Aglomeración de Actividades económicas	Nacionales	N
	Locales	L

La siguiente hipótesis en estudio, relaciona la orientación de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio con las necesidades expresadas por el mercado global más que con suplir dichas necesidades a nivel local. En el caso de Buenaventura es posible establecer que existen dos grupos de actividades dado su relacionamiento con distintos mercados: de un lado, la actividad portuaria que por su naturaleza se conecta directamente con mercados de exportación/importación, es decir con mercados externos, y actividades como la agricultura, la pesca, la extracción maderable y el ecoturismo, que guardan mayor relación con mercados locales.²⁶

²⁵ Puede que dentro de los planes de desarrollo no exista una asignación presupuestal específica hacia la construcción de infraestructura o prestación de servicios, pero sí es posible determinar el favorecimiento de este tipo de aglomeraciones por medio de incentivos fiscales.

²⁶ Esta afirmación se realiza para sectores artesanales más que industriales, los cuales se encuentran en declive. El Máster Plan 2050, menciona que gran parte de la actividad económica está siendo desarrollada por el sector portuario y comercial, además de que muchos sectores como la agricultura, el turismo y la extracción maderable muestran actividades en las cuales “existe o ha existido alguna dinámica”, lo que deja ver su escaso nivel de desarrollo productivo o tecnológico que le permita llegar a mercados más allá de los locales o regionales. Findeter (2015, pp. 105, 107)

Bajo estas condiciones, la revisión de contenido tiene como foco la identificación de propuestas dentro de los planes de desarrollo que busquen la promoción de estos sectores determinando por un lado, el grado de importancia que los documentos otorguen a la actividad portuaria como motor de desarrollo local, y por otro, la orientación que los mismos documentos den a las actividades catalogadas como internas, es decir, si buscan promover un esquema de mejora para suplir las necesidades de la población y los mercados internos, o también, si buscan que dichas actividades se vinculen de manera eficiente con la actividad portuaria y se enfoquen en mercados de exportación. En tal sentido se definen los siguientes códigos:

Hipótesis	Tipo	Categoría	Código
Conexión Actividades	Portuaria	Relevante	R
		Complementaria	C
	Otras	Interno	I
		Externo	E

Las dos últimas hipótesis relacionadas con la territorialización de las dinámicas globalizadoras tienen que ver con asuntos sociales evidenciables a través de la identificación de estadísticas dentro de los documentos que hacen parte de la unidad de registro. En primer lugar, se menciona que la existencia de este tipo de empresas genera un traslado de la demanda de capital humano desde aquella con un bajo nivel de formación, hacia una con amplias capacidades para manejar las nuevas formas de producción y aplicación de tecnología. En este caso, la búsqueda se enfoca en determinar programas o subprogramas dentro de los planes de desarrollo que promuevan la cualificación de mano de obra vinculada a las actividades económicas principales del municipio, específicamente el sector portuario. Estos hallazgos se respaldan estadísticamente con la información que en los diagnósticos —o

líneas base en las secciones estratégicas de los planes— se provea sobre datos de empleo, desempleo y subempleo.

Finalmente, se propone dentro de las hipótesis objeto de análisis, que la dinámica territorializadora genera amplios niveles de informalidad al interior de las actividades económicas que son adyacentes a la actividad principal conectada con el mercado global. Los planes de desarrollo revisados muestran que los reflejos de la informalidad económica se sitúan en otro tipo de aspectos de la calidad de vida de la población como el modo de ocupación del territorio (urbanización), la prestación de servicios públicos, el acceso educativo, entre otros, que son medibles mediante los índices de necesidades básicas insatisfechas y el índice de pobreza multidimensional²⁷. De acuerdo con lo anterior, la comprobación de la hipótesis está atada a la realización de un seguimiento a los indicadores reportados por los planes de desarrollo referentes a dichas temáticas, lo que permite establecer las dinámicas de formalidad e informalidad en varios aspectos de la vida de los pobladores bonaverenses, además de su tendencia.

3.1.2 Buenaventura, Territorio con Funciones de Ciudad Global

3.1.2.1 La Aglomeración de Actividades Relacionadas con el Transporte Marítimo.

Luego de la aplicación de la metodología definida a la unidad de registro (como se muestra en la matriz de revisión documental Anexo 3) es posible evidenciar algunos rasgos de adaptación de los procesos de planeación bonaverenses a la lógica de la deslocalización de la

²⁷ Se debe anotar que dentro del índice de Pobreza Multidimensional se utiliza el indicador de formalidad e informalidad del empleo, por tal motivo las cifras de este índice son relevantes para la comprobación de la hipótesis de que aquí se trata.

producción y a su necesidad evidente de generar servicios especializados que acrecienten la hipermovilidad de bienes y recursos, en medio de un comercio mundial en expansión

La primera hipótesis en estudio tiene que ver con la predisposición territorial a la generación de aglomeraciones empresariales enfocadas en servicios especializados, que a su vez concentran la actividad económica local desde el uso y disposición de los recursos hasta la rentabilidad.

Para el caso de los procesos de planeación tanto del territorio como de la inversión en Buenaventura, es posible determinar dos tendencias importantes: la primera, dada la relevancia económica y comercial que tiene el puerto para los intereses nacionales, tiene que ver con la existencia de medidas normativas específicas que buscan extender y mejorar la actividad portuaria en el municipio; la segunda, el deseo de la entidad territorial local de adherirse a las dinámicas de desarrollo que las medidas normativas nacionales prometen. Además, resulta interesante encontrar propuestas de aglomeración empresarial desde lo local, muy en el sentido y la dirección de lo que las normativas nacionales buscan.

Cabe aclarar que el acervo documental que hace parte de la unidad de registro corresponde con el lapso que cubre lo corrido de las dos últimas décadas (con excepción del Plan de Desarrollo Municipal 1995 – 1997), hecho que es determinante para el análisis, toda vez que los procesos de ordenamiento territorial entran en vigor con mayor fuerza en dichas décadas (a partir de la Ley 388 de 1997 Ley de Ordenamiento Territorial de la cual se desprende el Plan de Ordenamiento Territorial de Buenaventura 2001 - 2016), además de otro tipo de normativas como la Ley 677 de 2001 o Ley de Zonas Económicas Especiales de Exportación.

Los instrumentos de planeación territorial como lo son los planes de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial propuestos por Buenaventura en el periodo de estudio, muestran una clara tendencia de adaptación a las medidas de orden nacional²⁸ en cuanto a la determinación de zonas del territorio que se disponen para la actividad portuaria y hacia actividades adyacentes que mejoren la eficiencia y la efectividad en la prestación del servicio portuario, tal y como lo demanda la dinámica de comercio marítimo global.

En primer lugar, el plan de ordenamiento territorial del municipio (Acuerdo N° 03 de 2001) menciona en varios de sus artículos (9, 12, 143, 144 y 145) la necesidad que el municipio tiene de propiciar dentro del ordenamiento territorial, espacios para la acogida de las empresas que producto de la política nacional de Zonas Económicas Especiales de Exportación, inviertan en el mejoramiento de la actividad portuaria y adyacentes, además de favorecer los espacios para la articulación de las actividades portuarias con la ciudad, de tal manera que las variables económicas giren en torno a dicho motor de desarrollo.

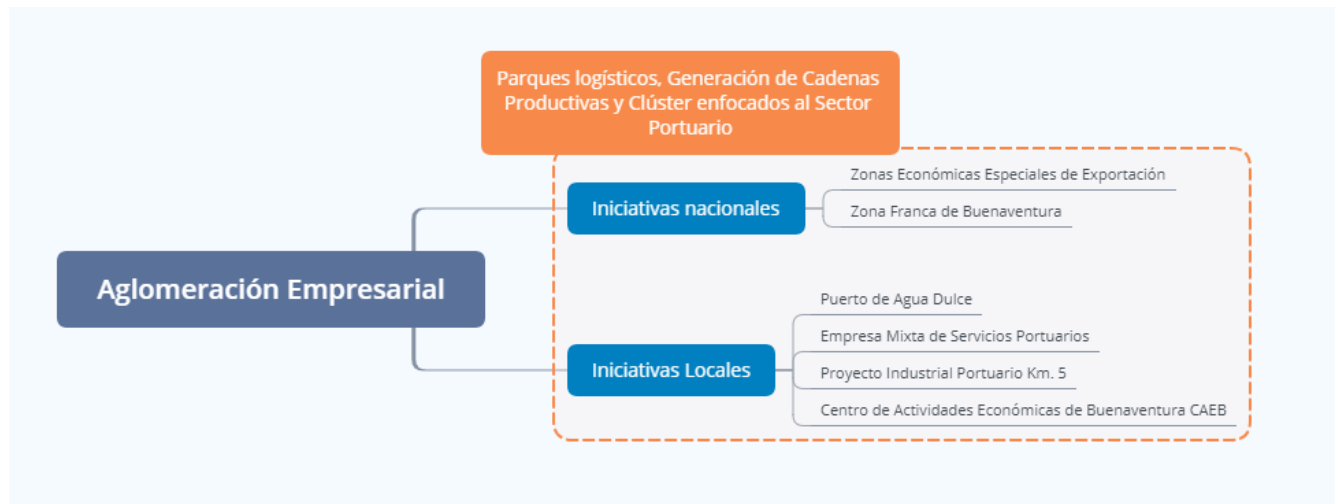
En el entendido de que los planes de ordenamiento territorial se constituyen como hoja de ruta para generar desarrollo económico y social en el corto, mediano y largo plazo, los planes de desarrollo que se propusieron a partir de la aprobación del POT, se encuentran coordinados con la iniciativa de generación de espacios y programas de inversión que viabilicen y faciliten la generación de aglomeraciones empresariales vinculadas con la actividad portuaria. Es así como la iniciativa de orden nacional se plasma en los planes de desarrollo 2001 – 2003 y 2012 – 2015, de un lado al mencionar la importancia de gestionar y apoyar la concreción de la iniciativa, y de otro, al proponer los esfuerzos necesarios para

²⁸ Cabe aclarar aquí que dicha adaptación se hace en términos de la orientación de la visión de desarrollo local, más allá del principio de coordinación esbozado por la Ley 152 de 1994, en el cual las iniciativas locales deben tener correspondencia con los lineamientos expresados en los planes de desarrollo departamental y nacional.

llevar a feliz término los proyectos del Puerto de Agua Dulce y el proyecto industrial portuario del Km. 5. Al mismo tiempo, se propone la creación de una empresa de economía mixta que genere servicios portuarios, y la generación de incentivos para la atracción de inversión de empresas que constituyan la cadena portuaria del municipio. Un elemento que es importante señalar en este punto, es que el plan de desarrollo 2012 – 2015, menciona la necesidad de generar condiciones de infraestructura física (servicios públicos y vías de acceso) y de capital humano, con el fin de acoplar de manera exitosa las condiciones locales a las necesidades de comercio global, expresadas a través de la Ley 677 de 2001.

Respecto de las iniciativas locales que no guardan estrecha relación con la normativa de orden nacional, resalta que a partir de 2004 y hasta la fecha, todos los planes de desarrollo han mostrado alguna propuesta que se encuentra en la misma vía de la generación de espacios y estrategias que articulen la actividad portuaria en el municipio. Las propuestas van desde la generación de estudios que permitan establecer la demanda por servicios nuevos a partir de la actividad portuaria, hasta diseños de montaje y operación del centro de servicios logísticos al transporte y a la carga de comercio exterior. Mención importante requiere la propuesta de creación del Centro de Actividades Económicas de Buenaventura CAEB (PDM 2008 – 2011), la construcción de 10 parques logísticos formales en la vía alterna a Buenaventura (PDM 2012 – 2015), y el impulso a la generación de cadenas productivas y clúster en sectores económicos estratégicos apoyados en la actividad portuaria (PDM 2016 – 2019).

Figura 10: Medidas Tendientes a Favorecer la Aglomeración Empresarial



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede evidenciar, gran parte de los instrumentos de planeación para el desarrollo dentro del municipio han buscado la manera de generar espacios y programas específicos que propenden por la aglomeración de empresas dedicadas a la actividad portuaria y adyacentes, aglomeración que busca la mejora en la eficiencia en la prestación de servicios de logística y transporte de carga con destino a la importación/exportación de bienes, y que a su vez permiten el aumento en los márgenes de rentabilidad de la actividad portuaria²⁹, lo que demuestra la existencia de dinámicas de territorialización de las fuerzas de la competitividad en el ámbito local bonaverense.

3.1.2.2 Orientación y Promoción de las Actividades Económicas Locales.

La siguiente hipótesis en revisión menciona que las actividades económicas del territorio que se concentran en la prestación de servicios especializados tienen una mayor

²⁹ El informe presentado por la Contraloría General de la República “Desarrollo de las Concesiones Portuarias en Colombia” de 2010, se muestra un gran aumento de la brecha existente entre los ingresos y los costos operacionales a favor de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura durante el periodo 1999 - 2008, con una tasa de rentabilidad del 18,8%, por encima del 15,5% que representaría la rentabilidad esperada para un puerto de las mismas condiciones en otras localizaciones similares. (pp. 37, 38)

conexión con los mercados globales más que con los locales. En este sentido, la verificación de la orientación que los instrumentos de planeación otorgan a las actividades económicas que se desarrollan en el territorio, permite establecer el grado en que la entidad territorial busca la generación de condiciones para obtener funciones de ciudad global.

La vocación económica de Buenaventura ha estado signada históricamente por su vinculación con el transporte marítimo y la actividad portuaria, aunque también han resaltado sectores como la pesca, la extracción maderera, la agricultura y en los últimos tiempos, el turismo. También es claro que, por su naturaleza, la actividad portuaria tiene una relación directa con el mercado exterior, mientras que, de no ser por algunos casos especiales de producción industrial, los demás sectores se enfocan en mayor medida hacia el mercado local o nacional.

Esta realidad permite aceptar de hecho, que la hipótesis sobre la vinculación de las actividades económicas relacionadas con servicios especializados (en este caso el transporte marítimo) que posibilitan la deslocalización de la producción y dinamizan el engranaje de la economía basada en el comercio internacional y la globalización a través de las ventajas competitivas, es una realidad en el caso de Buenaventura. Sin embargo, se hace necesario comprobar que los instrumentos de planeación han permitido que dicha orientación al comercio exterior se mantenga y guíe el ejercicio económico bonaverense hacia el desarrollo de un sector económico fortalecido y conectado con el comercio global, y otros sectores con baja relevancia para la economía local, atrasados y con escasas tasas de rentabilidad que no impulsan la economía interna del territorio.

A lo largo del periodo de estudio son varios los instrumentos de desarrollo territorial que otorgan un alto grado de relevancia a la actividad portuaria, como actividad que

constituye el foco generador de oportunidades de desarrollo a nivel local. Es así como el plan de desarrollo municipal 1995 – 1997 privilegia como vocación del territorio a la labor portuaria, y decide enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de infraestructura para satisfacer las necesidades provistas por el proceso de apertura económica al que ingresó el país en la década de 1990.³⁰

El plan de ordenamiento territorial propone la adecuación de la ciudad en razón de las necesidades y servicios que la actividad portuaria demande, y su consecución a través de las estrategias que los entes públicos y privados requieran. Además, muestra que el modelo de ciudad propuesto gira en torno a la organización de los puertos existentes y los posibles proyectos portuarios que se desarrollen alrededor de la promoción de los demás sectores de la economía local, orientados al comercio internacional (puertos madereros, pesqueros y turísticos).

El plan de desarrollo 2004 – 2007 propone un eje sobre el desarrollo empresarial competitivo con sostenibilidad en el cual preconiza la actividad portuaria como la que tiene la responsabilidad de desarrollar económica y socialmente al municipio de Buenaventura. En concordancia con el nivel de importancia otorgado, plantea iniciativas como la creación de una plataforma logística internacional, la formulación de un plan parcial portuario³¹ y la creación de un organismo que concentre a los actores interesados en el desarrollo portuario con el fin de dar alcance a la visión de Buenaventura “Ciudad con Puerto”.

³⁰ El título IV “Desarrollo Físico” y el artículo 56 mencionan como objetivo: “alcanzar una consolidación de la estructura productiva municipal, que garantice en primera instancia su vocación económica de servicios portuarios, en segundo lugar, una alternativa de desarrollo económico tradicional y en tercer lugar la incorporación de la comunidad al empleo y a la vida productiva”.

³¹ De acuerdo con la Ley 388 de 1997, los planes parciales funcionan como mecanismos de ajuste a las directrices estipuladas dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de realizar modificaciones a los mismos para desarrollar urbanísticamente el territorio dada la importancia de los proyectos a desarrollar.

Finalmente, el plan de desarrollo 2016 – 2019 reconoce que las distancias existentes entre el sector vocacional por excelencia (el portuario) y los demás sectores que hacen parte del entramado económico de la ciudad son bastante grandes, que dicha desconexión se da producto de las diferencias en cuanto al grado de sofisticación en los procesos productivos y en la priorización que se ha dado a dichos sectores dentro de las iniciativas gubernamentales anteriores. Del mismo modo, se plantea que la existencia de un sector tan desarrollado como el portuario, ofrece oportunidades excepcionales para articular las actividades denominadas como tradicionales a procesos productivos más exitosos, generadores de valor agregado y por tanto, generadores de desarrollo económico local. Es así como en la síntesis diagnóstica del sector económico menciona:

"No obstante la escasa articulación del sector portuario con el resto de la economía y sobre todo de los otros sectores en los cuales el territorio cuenta con ventajas comparativas, como la pesca, el turismo y la agroforestería, es la fuente principal de una gran oportunidad para generar bases para el crecimiento y la generación de riqueza incluyente en la economía local. Pues en la medida en la que se piense y se planee cómo aprovechar la condición portuaria y costera de Buenaventura, en estrecha relación, complementación y articulación entre los sectores estratégicos para la economía local, se estarán creando las bases consistentes para impulsar el desarrollo económico, competitivo, incluyente y endógeno de la economía local" (p. 80).

De acuerdo con la síntesis diagnóstica del plan, este mismo propone que los sectores estratégicos de Buenaventura (pesquero, forestal y turístico) aprovechen el potencial que

genera la infraestructura portuaria y el nuevo esquema de competitividad, con el fin de impulsar el sector de la logística avanzada, la cual, debe ser alimentada por innovaciones en las cadenas logísticas de producción y distribución de los sectores a vincular, como principal insumo para lograr el desarrollo local endógeno de que habla el plan.

Solamente el plan de desarrollo 2008 – 2011 menciona a la actividad portuaria como un sector complementario dentro de la estructura productiva del municipio. Esto se debe en parte a que el enfoque de dicho plan de desarrollo se encuentra relacionado con la diversidad productiva, la reactivación de otros sectores con importantes elementos para desarrollarse en el territorio, y la vinculación de la producción rural a la generación de empleo. Lo anterior no quiere decir que el sector portuario carezca de relevancia para la administración territorial, la diferencia básica radica en que, al contrario de los demás instrumentos revisados dentro del acervo documental, en este la relevancia que se le otorga no está por encima de las propuestas estratégicas en construcción, sino que se pone al mismo nivel de las demás, entregando el mensaje de que el desarrollo económico territorial no puede depender enteramente de la actividad portuaria.

La siguiente sección en la revisión de la hipótesis sobre la búsqueda de conexiones económicas con mercados globales o locales, se enfoca en la orientación que la entidad territorial busca en sectores productivos diferentes a la actividad portuaria, con el fin de determinar si las estrategias de desarrollo planteadas para dichos sectores fomentan su avance como sectores enfocados en la economía interna o por el contrario buscan su vinculación con mercados internacionales de manera adyacente a la actividad portuaria.

Algunos de los rasgos en este sentido ya se mencionaron atrás cuando se habló de la orientación que el plan de desarrollo 2016 – 2019³² pretende dar a las cadenas productivas y logísticas de sectores con ventajas competitivas en el territorio para fortalecer las cadenas logísticas y aprovechar el potencial portuario del municipio. En este caso, la orientación de desarrollo económico de los sectores se relaciona más con mercados externos que con la producción de bienes y servicios para satisfacer demandas internas.

Debido a la envergadura y al enfoque que posee el instrumento, el plan de ordenamiento territorial reconoce que existe una escisión entre actividades económicas modernas y tradicionales, y por tanto la perspectiva de desarrollo en el territorio se constituye desde el encadenamiento de las actividades tradicionales a las que ofrece la economía moderna -encarnada en el comercio internacional y por tanto la actividad portuaria-, especialmente en lo atinente a la Zona Económica Especial de Exportación como elemento garante de un desarrollo simultaneo de todos los sectores y su posibilidad de alcance de niveles de producción industrial, lo cual facilite ingresar en mercados internacionales.

El plan de desarrollo 2012 – 2015 se concentra en la promoción de dos elementos alrededor de las ventajas que generan las condiciones de ciudad costera y portuaria: por un lado, la promoción del turismo como actividad que por sus características debe estar encadenada con mercados externos y como foco para la diversificación portuaria hacia la prestación de servicios en Buenaventura (se plantea la creación de puertos de carácter turístico más que de exportación e importación de bienes); y por otro, la promoción de las

³² Además de lo mencionado, el plan contempla en su pilar 3, la estrategia 3.2.2 denominada “desarrollo competitivo, articulado y endógeno de la economía local”, la cual se considera de mediano y largo plazo, y busca articulaciones entre los sectores: logístico, portuario, turístico, pesquero industrial y artesanal, y el agroforestal, aunados con el sector emergente denominado “economía naranja”.

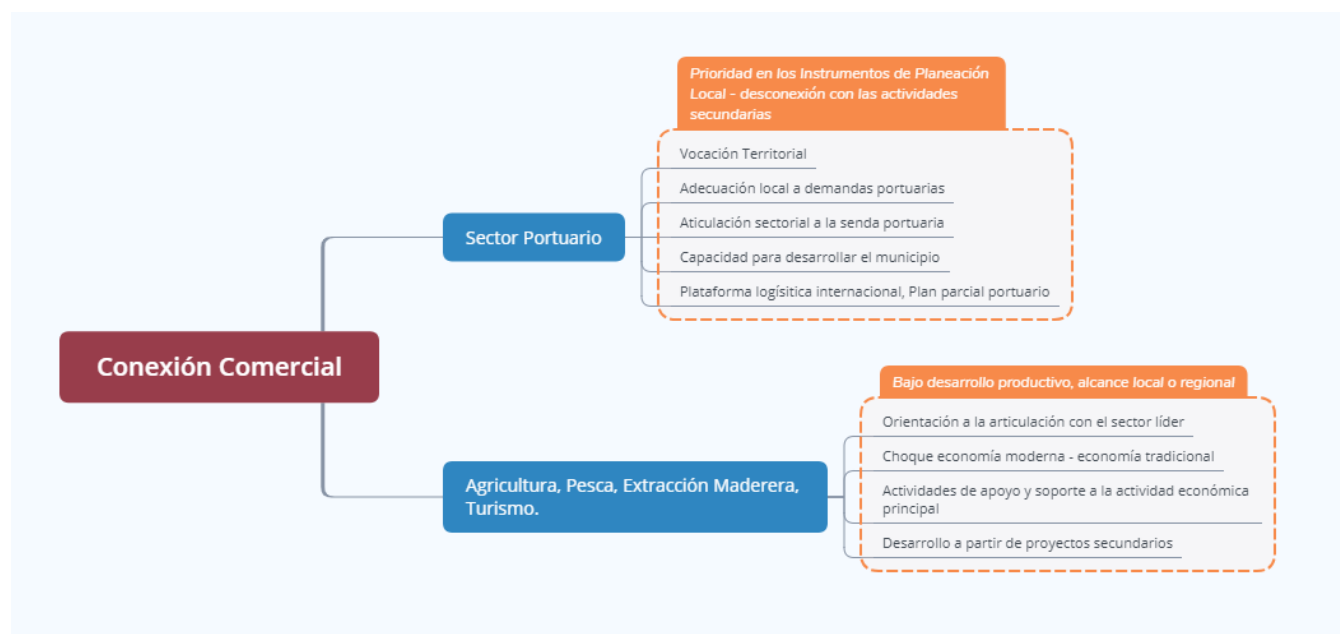
potencialidades para la localización de empresas de diversos sectores en el territorio municipal, gracias a los incentivos que oferta la Zona Económica Especial de Exportación.

De otra parte, los demás planes de desarrollo (1995 – 1997, 2001 – 2003, 2004 – 2007 y 2008 – 2011) contemplan en sectores como el pesquero artesanal, el forestal —entendiendo que su aplicación a gran escala resulta nociva para las políticas de sostenibilidad en boga— y sobre todo el agrícola, actividades complementarias, que generan renglones secundarios de empleo, con procesos productivos de baja adición tecnológica y, por tanto, bajos niveles de productividad. Bajo esta concepción, los pilares, programas y estrategias que se formulan tienen un enfoque de apoyo y soporte, de generación de condiciones iniciales para afianzar la actividad económica y vincular población que habitualmente se encuentra marginada del mercado laboral formal de media o alta cualificación —especialmente de la zona rural del municipio.

Las iniciativas en este campo se enfocan a proyectos de promoción y cualificación de mano de obra para el trabajo, la creación de centros de acopio, acoplamiento de rasgos culturales a los procesos de producción, la inclusión de la sostenibilidad ambiental en dichos renglones, generación de dinámicas de producción e intercambio a nivel local, generación de ingresos a familias de escasos recursos y población en condición de vulnerabilidad, creación de granjas familiares, enfoque hacia la seguridad alimentaria del municipio, entre otros. Merece una mención especial la iniciativa contemplada dentro del plan de desarrollo 2008 – 2011 referente al mejoramiento de infraestructura y promoción de las plazas de mercado locales como centros dinamizadores del comercio para productos generados en la región, como dinamizador de la economía local.

Es un hecho que todos los planes de desarrollo deben contemplar propuestas de desarrollo económico para sus territorios dentro de las estrategias, en el caso de Buenaventura se logra establecer una preponderancia de la actividad portuaria por sobre las demás a la hora de seleccionar un sector económico que se constituya en motor del avance económico local. La particularidad en este caso tiene que ver con que el sector económico seleccionado tiene una fuerte y notoria conexión con mercados globales, en detrimento de gran parte de las demás actividades económicas del territorio las cuales se concentran en mercados locales, de caracterización tradicional o artesanal, con escasa participación en la generación de empleo y valor agregado.

Figura 11: Posicionamiento de las Actividades Económicas Locales



Fuente: Elaboración Propia.

A pesar de que los instrumentos de planeación contemplan el avance en todos los sectores económicos ya sea en modelos en los que se propone la articulación económica y productiva, en los que hay sectores predominantes, o en los que se proponen desarrollos paritarios, todos los planes que hacen parte del acervo documental revisado consideran que

existe una ruptura marcada en tecnología, rentabilidad, vinculación de mano de obra calificada, comercialización, y en general en desarrollo productivo, entre el sector portuario y las demás actividades consideradas como tradicionales en la economía bonaverense.

A partir de estas particularidades, es posible determinar que Buenaventura posee una estructura productiva con un sector claramente más desarrollado en todos sus eslabones, que constituye el sector con conexiones a mercados de carácter internacional, y que además ha sido privilegiado dentro de las iniciativas de desarrollo como foco del accionar organizativo y de inversión para promover la mejora de las condiciones económicas del municipio. Su contraparte, las actividades económicas tradicionales no han pasado de ser consideradas como actividades complementarias a la “vocación productiva territorial”, por lo cual, los procesos de planeación del desarrollo los toman como sectores subsidiarios, generadores de oportunidades secundarias y con baja representatividad para el desarrollo económico y social de la comunidad.

3.1.2.3 La Demanda Laboral y la Informalidad en la Ciudad Puerto.

Una de las aristas más importantes de que tratan las hipótesis planteadas por Sassen sobre las ciudades globales o los territorios con funciones de ciudad global, tiene que ver con el traslado de la demanda por mano de obra en estas localizaciones desde la mano de obra con baja cualificación hacia trabajadores con amplias posibilidades de ajuste a condiciones y retos diversos que surgen a partir de la producción de determinado tipo de bienes y servicios de cara a la satisfacción de las necesidades de los clientes globales.

Dentro del recorrido diagnóstico que se lleva a cabo para la formulación del plan de desarrollo municipal de Buenaventura 2016 – 2019, se menciona que el proceso migratorio

realizado desde diversos puntos de la región del pacífico colombiano hacia el municipio, se da a raíz de las inversiones que el Gobierno Nacional realizó para potenciar la actividad portuaria desde 1950, además de distintos planes de desarrollo de la región que significaron el desembolso de recursos con el fin de desarrollar el puerto y sus actividades. Este tipo de inversiones se enfocaron en obras de infraestructura que demandaron gran cantidad de mano de obra con baja cualificación, contando además con que la actividad de operación portuaria se desarrollaba con escasos recursos tecnológicos, hecho por el cual la mano de obra demandada requería más de la fuerza de trabajo que del desarrollo de capacidades para la manipulación de equipos o sistemas avanzados. El plan de desarrollo lo menciona así:

El empleo en Buenaventura ha estado directamente relacionado con el proceso de desarrollo relacionado con su actividad portuaria, la cual requirió de construcción de infraestructura para su conexión con el resto del país y en particular con Cali y la generación de las condiciones para el almacenamiento y la infraestructura para el puerto de comercio internacional. Desarrollo que condicionó un uso de mano de obra no calificada y no estable, la cual era preferentemente de la costa pacífica colombiana. (p. 87)

Esta realidad cambió notoriamente bajo dos procesos distintos pero relacionados entre sí: de un lado el procesos de contenedorización a que asiste el comercio marítimo global, que como se mostró en el análisis de los antecedentes del presente trabajo, requiere de la utilización de maquinaria especializada con el fin de disminuir los tiempos de atención a la carga y su mejor manejo; y de otro lado, la entrada en vigencia del régimen de concesiones portuarias en el país, el cual desplazó la mano de obra carente de organización y cualificación

especial, debido a que la prestación del servicio mediante operadores portuarios demanda la contratación de personas jurídicas que ofrezcan servicios acordes con los requerimientos del tipo de carga movilizada en los puertos.

Bajo este contexto, los planes de desarrollo han buscado desde diversas iniciativas generar la cualificación necesaria para acoplar la mano de obra a las demandas del mercado, especialmente cuando se ha definido la vocación del territorio directamente hacia las actividades relacionadas con el sector portuario como se evidenció en la sección anterior.

El plan de desarrollo 1995 – 1997 a través de su artículo 57 menciona la necesidad de realizar acuerdos con los actores intervinientes en el desarrollo de la actividad portuaria, con el fin de promover el empleo en las condiciones de apertura económica en que se vio inmerso el país en la década de 1990. Se menciona muy especialmente la reglamentación e intervención con el fin de garantizar las condiciones de competencia para que los operadores portuarios realicen su actividad en igualdad de condiciones. En el mismo sentido se expresa el plan de ordenamiento territorial a la hora de proponer el fortalecimiento del capital humano y social para satisfacer las demandas del contexto regional y mundial.

Por su parte el plan de desarrollo 2001 – 2003, se inclina por el manejo de la oferta laboral a través de la modificación del sistema educativo local de tal manera que se atiendan los requerimientos de mano de obra que se desprenden de las actividades productivas, estas últimas enmarcadas en una estrategia general de internacionalización de Buenaventura. El plan de desarrollo 2004 – 2007, sigue la misma línea con la particularidad de buscar la vinculación de las instituciones de formación técnica, tecnológica y para el trabajo Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Institución Educativa Técnica Industrial Gerardo Valencia Cano (ITI), Fundación para el Desarrollo Económico del Litoral Pacífico (FUNDELPA),

entre otras), además de asegurar la vinculación de mano de obra a los proyectos de inversión pública que se ejecuten en el municipio. Este tipo de estrategias contiene en su trasfondo la necesidad de cualificar la mano de obra debido a que sus características iniciales son anacrónicas respecto de los procesos de producción que se desarrollan en el municipio.

Desde la plan de desarrollo 2008 – 2011 hasta el propuesto en esta última vigencia, cada uno de los planes posee una política de cualificación del capital humano que involucra al sistema educativo –unas veces al de educación básica y media, otras al de formación técnica, tecnológica y profesional– de cara a lograr la articulación de la oferta laboral a la demanda del sector avanzado de la economía local, que en la concepción de la visión de desarrollo del municipio debe promover el desarrollo económico y social de la población.

En contraste con las políticas de cualificación laboral que permitan la inclusión de la mano de obra en las actividades generadoras de valor agregado —sector portuario y adyacentes—, el plan de desarrollo 2008 – 2011 en su sección diagnóstica muestra las principales cifras relacionadas con el empleo en Buenaventura a partir de la Encuesta Continua de Hogares del tercer trimestre de 2004:

“(…) la tasa global de participación (T.G.P.) fue 66,4%, superior en 1.3 puntos frente a la del total de las 13 áreas metropolitanas o grandes ciudades (65,1%), la tasa de desempleo (TD) fue de aproximadamente el 28,8%, superior en 14.5 puntos a la de las 13 áreas, que fue de 14,3%, la tasa de subempleo (TS) fue 34,7% superior en 2 puntos, y la tasa de ocupación (TO) fue 47,3%, inferior en 8.5 puntos frente al total de las 13 áreas en referencia” (p. 14).

En el mismo sentido, resulta pertinente mencionar que el Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE) empezó a calcular los datos referentes al empleo para Buenaventura a partir del año 2015 por medio de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual arroja los siguientes datos con base en el censo 2005:

Tabla 1: Indicadores de Empleo Buenaventura

Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH				
Gran Encuesta Integrada de Hogares				
% población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo (abierto y oculto) y de subempleo.				
Población total, en edad de trabajar, económicamente activa, ocupados, desocupados (abiertos y ocultos), inactivos y subempleados:				
Buenaventura				
Concepto	2015	2016	2017	2018
	Abr - dic	Ene - dic	Ene - dic	Ene - dic
% población en edad de trabajar	75,9	76,0	76,1	76,3
TGP	60,5	61,3	61,6	60,8
TO	47,7	50,2	48,9	49,6
TD	21,2	18,0	20,5	18,4
T.D. Abierto	18,7	16,0	17,8	15,2
T.D. Oculto	2,5	2,0	2,8	3,2
Tasa de subempleo subjetivo	25,0	31,6	30,1	25,4
Insuficiencia de horas	7,7	9,5	7,9	6,6
Empleo inadecuado por competencias	16,9	25,8	23,2	17,2
Empleo inadecuado por ingresos	23,1	29,3	27,9	23,3
Tasa de subempleo objetivo	9,0	9,5	11,2	10,8
Insuficiencia de horas	3,4	3,6	3,4	3,0
Empleo inadecuado por competencias	5,6	7,3	8,7	8,1
Empleo inadecuado por ingresos	8,2	8,7	10,3	9,7

Fuente: DANE, GEIH 2018.

Comparativamente, se puede observar que indicadores como la Tasa Global de Participación y la Tasa de Desempleo se redujeron, así como la Tasa de Ocupación y la tasa de Subempleo (objetivo y subjetivo) aumentaron. El balance no es nada alentador para Buenaventura ya que la reducción en el desempleo no es significativa —si se anota que la tasa

de participación se redujo y el subempleo aumentó—, y el aumento en el nivel de ocupados es poco notorio —pasó del 47,3% al 49,6% en casi catorce años.³³

Finalmente, se hace necesario aportar datos respecto de la capacidad que tienen las actividades productivas para absorber la mano de obra del municipio. El plan de desarrollo 2004 – 2007 toma como referencia para sus estrategias, los siguientes datos por sector generador de empleo:

Tabla 2: Generación de Empleo por Sectores Económicos Buenaventura

SUBSECTOR	EMPLEO GENERADO	PORCENTAJE
Maderero	3.735	9,44
Pesquero	9.725	24,57
Portuario	3.963	10,01
Turístico	2.006	5,07
Comercio y Servicios	12.739	32,19
Minero	3.589	10,98
Instituciones Públicas y Oficiales	5.325	15,28
Agrícola	7.410	18,72
Total	48.492	100
Población Económicamente Activa	84.384	
Desempleo		42,5

Fuente: PDM 2004 -2007, Datos Cámara de Comercio de Buenaventura.

Respecto de la tabla anterior y el análisis previo referente a los sectores económicos que, de acuerdo con las visiones de desarrollo plasmadas en los instrumentos de planeación, deben desarrollar económicamente al municipio y generar posibilidades de vinculación laboral, queda claro que no es la actividad portuaria la generadora de las sinergias que se

³³ El plan de desarrollo 2016 – 2019 menciona que: según el estudio sobre el plan local de empleo al 2010 la ciudad contaba con una población en edad de trabajar PET de 284.089, y una población desempleada de 163.785. Con una tasa de desempleo cercana a 63,7% (incluye empleo informal). (p. 87)

mencionan en las estrategias de planificación local. Se infiere entonces que existe un sector desarrollado tecnológicamente y productivamente, conectado con los mercados internacionales —preferentemente—, que demanda mano de obra cualificada y que no se encuentra conectado de manera efectiva con los demás sectores económicos que operan en el territorio.

La última de las aristas en la determinación de las cualidades de Buenaventura como territorio con funciones de ciudad global, tiene que ver con la informalidad —sobre todo laboral— generada a partir de la existencia de sectores enfocados en la prestación de servicios especializados, es decir, lo que para Buenaventura significa la actividad portuaria.

El plan de desarrollo 2016 – 2019 enuncia que las condiciones económicas del municipio deben su situación actual al desenvolvimiento de tres factores determinantes que involucran la capacidad de asimilación de mano de obra local, a saber:

“(…) las muy escasas condiciones de competitividad de sus principales sectores económicos, la débil articulación entre ellos y en especial con su sector más dinámico y moderno: el portuario, y la poca inclusión de la mayor parte de la población nativa, y en especial de las comunidades afro en el control y direccionamiento de los eslabones de generación de riqueza de aquellos sectores más productivos” (p. 79).

La desconexión entre actividades económicas que ya se ha descrito en secciones anteriores aunada a los procesos de migración producto de las iniciativas de inversión nacional³⁴ en aras de fortalecer la actividad portuaria, generan dinámicas en el empleo que

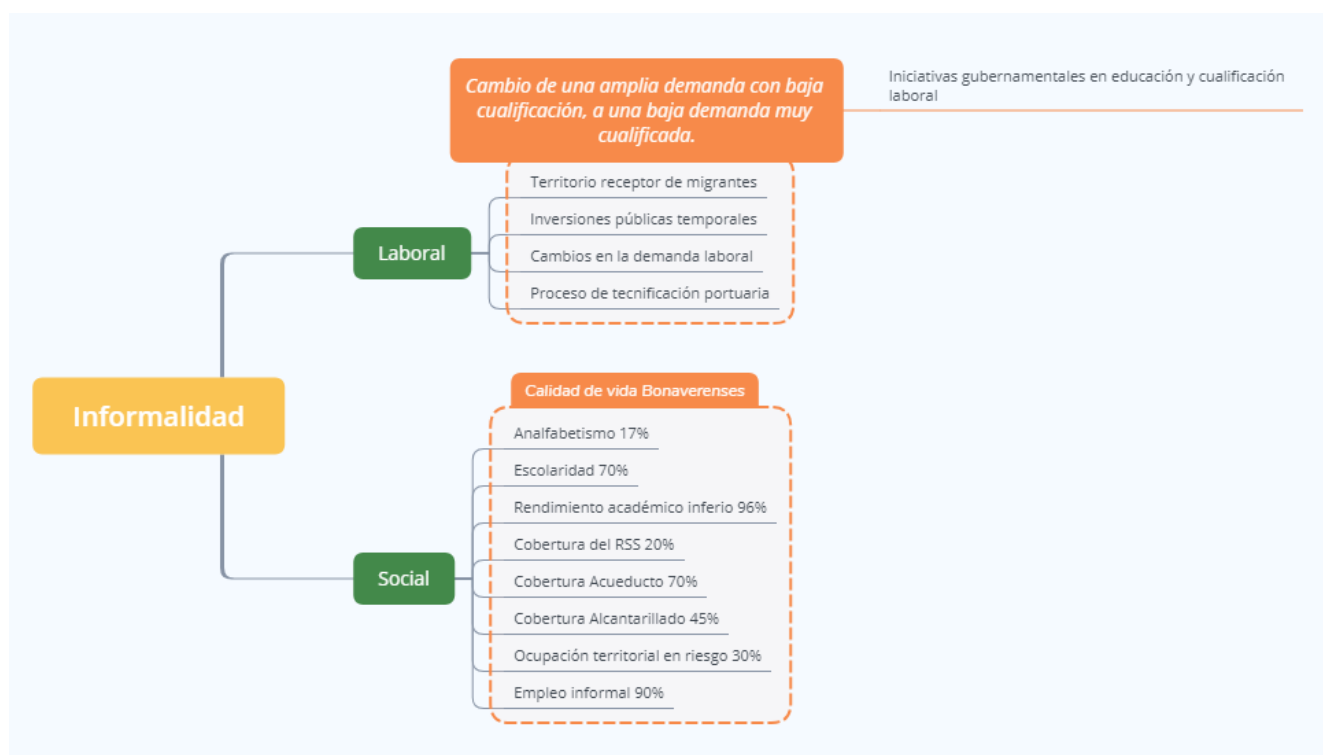
³⁴ Se deben mencionar iniciativas como el Plan de Desarrollo de Buenaventura de 1960 financiado con recursos del BID y destinado a la inversión social en el municipio (inversión que permitió el aumento poblacional en casi un 50% en diez años); el Plan de Desarrollo para el Litoral Pacífico (PLAIDECOP) de los años 80, y el Plan Pacífico de la

conducen directamente a que la población que se vea marginada de los empleos formales y busque alternativas de generación de ingreso que están ligadas a la economía informal. A su vez, la informalidad laboral es solo una pequeña muestra de otro tipo de características que sobresalen en el municipio —causas y efectos de ésta— y que se expresan en los indicadores de calidad de vida de lo bonaverenses.

Los primeros indicadores relacionados con la calidad de vida encontrados dentro del acervo documental que hace parte de la investigación tienen que ver con los aportados por el plan de desarrollo 2004 – 2007, en donde se destaca: tasa de analfabetismo 17%, tasa de escolaridad 70%, nivel de las instituciones educativas (calidad educativa) inferior 28%, muy inferior 68%, tasa de mortalidad 4,6%, cobertura de régimen subsidiado de salud 65.690 personas (aproximadamente el 20% de la población total), déficit de viviendas 28.819, viviendas en bajamar 28,6%, cobertura acueducto 70%, alcantarillado 45%, hogares con mujeres cabeza de familia 69%.

década de 1990. También es importante mencionar que gran parte de la migración hacia el municipio a partir de 1990 tiene que ver con el recrudecimiento del conflicto armado en la zona pacífico.

Figura 12: Niveles y Condiciones de Informalidad y Calidad de Vida Buenaventura.



Fuente: Elaboración Propia

Respecto de indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y el Índice de Pobreza Multidimensional IPM, el plan de desarrollo 2008 – 2011 apunta: habitantes con NBI en la cabecera municipal 34,57%, en zona rural 44,14%, pobreza por NBI 62,7% e indigencia 20%. Para la vigencia 2016 el diagnóstico del plan de desarrollo menciona: NBI de 35,85% (tres veces más alto que el de Cali, dos veces mayor que el del Valle, y cerca de nueve puntos más que el de Colombia), en la Zona Rural es de 47,32%, Zona Urbana 34,52%. IPM de 66,5% (superior en 17,5% al de la nación y 27,7% al del departamento del Valle), en Zona urbana es de 63,6% y en Zona Rural de 91,6%, el empleo

informal alcanza el 90,3% dentro de las dimensiones de medición del Índice de Pobreza Multidimensional.³⁵

De acuerdo con los datos analizados, la existencia de un sector desarrollado productivamente que genera escasos niveles de empleo para personal cualificado y que se desliga de las condiciones económicas de las demás actividades productivas del municipio —las cuales se caracterizan por procesos de producción artesanales y tradicionales—, genera altos grados de informalidad económica y laboral que se retroalimentan siendo causa y efecto de las condiciones de vida precaria a que asiste la gran mayoría de la población en Buenaventura.

La comprobación de la ocurrencia de dinámicas económicas y sociales que se identifican con los postulados que sustentan la conceptualización de las centralidades, la ciudad global y los territorios con funciones de ciudad global al interior del territorio bonaverense durante el periodo de estudio, permiten establecer hasta aquí, la injerencia de las fuerzas competitivas y tendencias globalizadoras sobre la senda de desarrollo y calidad de vida de los habitantes del municipio.

³⁵ Se aclara que existen datos para el cálculo del IPM con la información aportada para el censo de 2005 y que dicho índice no se calcula de manera periódica para el municipio de Buenaventura. La medición más reciente se encuentra relacionada con el censo agropecuario de 2014 y sólo se realiza para zona rural, de tal forma que no es comparable con los datos de 2005.

CAPÍTULO 4: INTERACCIONES ENTRE LA GOBERNANZA PORTUARIA Y LA PLANEACIÓN TERRITORIAL: EFECTOS DERRAME DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

El camino andado hasta aquí permite ver que las orientaciones de política macroeconómica de escala nacional han influenciado la toma de decisiones y la adopción de normativas respecto al papel y forma de administración de las infraestructuras portuarias de carácter público en el país. A su vez, también se ha podido corroborar la influencia de este tipo de normativas en los procesos de planeación del desarrollo y las dinámicas sociales y económicas en la escala territorial en el caso del municipio de Buenaventura.

A pesar de ello, la relación entre los indicadores de calidad de vida y las propuestas de desarrollo local encarnadas en los planes de desarrollo del municipio no parece clara. El comportamiento de los indicadores podría tener explicaciones que superan el alcance de la presente investigación —condiciones como las revisadas dentro de los antecedentes del presente trabajo: las condiciones históricas, geográficas, culturales, de violencia, etc.—; sin embargo, la labor del presente capítulo es identificar las interacciones entre las decisiones de gobernanza portuaria y las orientaciones dadas para alcanzar el desarrollo local, y su correspondencia con los indicadores de calidad de vida mostrados en la anterior sección.

El concepto que permite establecer la conexión entre las variables en este punto tiene que ver con la categoría análoga propuesta en el aparatado introductorio denominada: efectos derrame de la infraestructura portuaria. Estos deben ser entendidos como efectos causados en la escala territorial³⁶, gracias a la existencia y desarrollo de la actividad portuaria a partir de

³⁶ En el concepto original de “efectos derrame”, Gudynas (2015) entiende lo local a nivel de la escala administrativa tradicional, es decir el municipio, departamento, estado, etc. de acuerdo con la envergadura del proyecto extractivista del cual se esté haciendo análisis. En este caso, es necesario reconfigurar el significado de lo local, determinando que dicha escala tiene que ver más con la localización -en términos geográficos- de la infraestructura portuaria, y que dicha

grandes proyectos como los puertos de alcance internacional. En este caso, la localización específica de la infraestructura portuaria opera como una suerte de territorio “local”, en la cual se desarrollan normativas y procesos que derraman sus efectos más allá de los límites territoriales de la misma infraestructura, es decir, dichos efectos se despliegan sobre las dinámicas sociales, económicas, ambientales y territoriales de la población que circunda al puerto comercial.

Hablar de efectos supone implícitamente que deben existir causas iniciales, las cuales, a través de ciertas interacciones, provocan la ocurrencia de dichos efectos. En el caso de la propuesta original sobre efectos derrame de los extractivismos, las causas generadoras se acercan a la ejecución de proyectos que buscan explotar los recursos naturales de un determinado territorio. Dichos proyectos tienen un carácter transitorio, determinado por la existencia de la base ecosistémica que permita la explotación del recurso (tamaño de los yacimientos, calidades de la tierra, betas mineras, entre otros).

Los proyectos portuarios tienen condiciones distintas a los proyectos extractivistas, ya que los puertos se constituyen en infraestructuras duraderas en el tiempo, con posibilidades de renovación a través de la reinversión con el fin de explotar sus condiciones geoestratégicas, e incluso, con la posibilidad de ampliar sus rangos de operación para ofertar en cantidades cada vez mayores el servicio para el cual están diseñados.³⁷

Respecto a los efectos derrame de las infraestructuras portuarias, sus causas generadoras no se ciñen estrictamente a la existencia de estas —la cual se da por sentada—

localidad se extiende dentro de los límites de operación de esta (en el presente caso, la SPRB); y lo externo, donde se derraman los efectos de la actividad portuaria, hace referencia al municipio y a sus habitantes. Es decir, se debe aplicar una reescalamiento de las categorías conceptuales originales del autor.

³⁷ En este caso la elasticidad de la oferta no es infinita, depende de las posibilidades de expansión de la infraestructura, sin embargo, sí permiten la operación continua mucho más allá del horizonte temporal que pueden ofertar proyectos originalmente denominados extractivistas.

sino mejor, a las decisiones que sobre la gobernanza portuaria se tomen para direccionar el desarrollo de la actividad portuaria en dicha infraestructura. En este sentido, identificando los cambios en la gobernanza portuaria como generadores de efectos derrame, estos últimos pueden ser evidenciados en la toma de decisiones sobre la orientación del desarrollo del territorio y las condiciones de vida de los bonaverenses.

Como se mostró en el análisis de la gobernanza portuaria en el puerto de Buenaventura, existen dos medidas orientadas a la administración portuaria que desde la escala nacional condicionaron de forma estructural el desarrollo de la actividad portuaria en la escala local: de un lado, la Ley 154 de 1959, la cual generó un esquema de administración estatal concentrada en la intervención gubernamental de todas las esferas de la actividad portuaria, y la Ley 1 de 1991, que modificó el esquema administrativo hacia un horizonte de regulación gubernamental a la actividad que en su gran mayoría está dominada por la intervención de las organizaciones privadas y el libre mercado. Estas dos acciones —y las subsidiarias que se identificaron como variable de incidencia relevante sobre la gobernanza portuaria— constituyen la base para identificar los efectos derrame de la infraestructura portuaria a través de los instrumentos de planeación en el municipio de Buenaventura.

4.1 Derrames Normativos

Una vez establecidas las relaciones de causalidad entre las variables (gobernanza portuaria – desarrollo local), estos efectos se definen como la injerencia que tienen las medidas de gobernanza portuaria sobre las iniciativas de desarrollo local en el municipio de Buenaventura.

Este es tal vez el caso más sencillo en su identificación, debido a que dentro del análisis de la trayectoria de desarrollo del capítulo precedente se estableció como variable de inferencia la existencia de normativas nacionales que orientaran la actividad de aglomeración productiva alrededor de la actividad portuaria, además del nivel de preponderancia que los instrumentos de planeación del desarrollo —a través de sus estrategias— otorgasen a la actividad portuaria en su territorio.

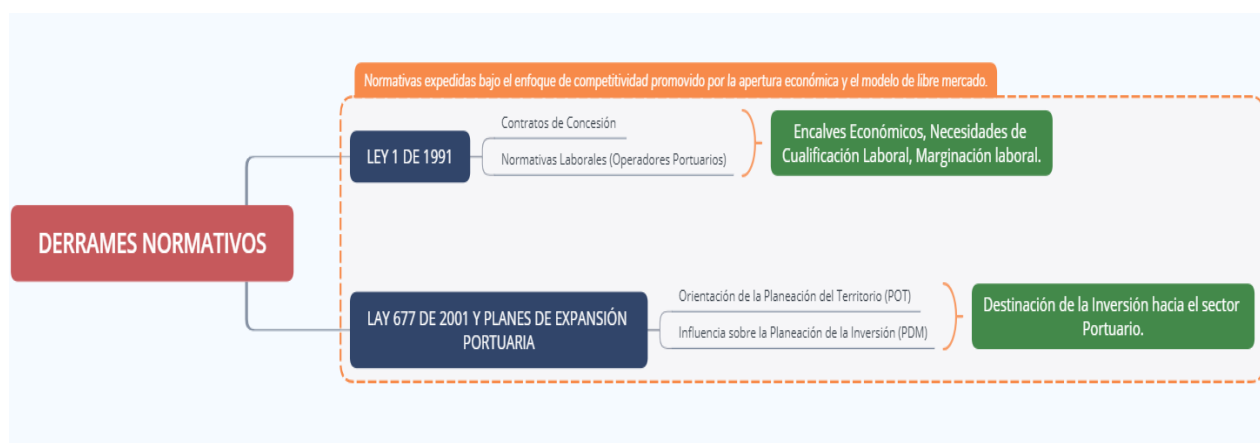
La expedición de leyes como la 1 de 1991 (Estatuto General de Puertos) y la 677 de 2001 (Ley de Zonas Económicas Especiales de Exportación), además de los documentos CONPES bianuales (Planes de Expansión Portuaria), constituyen acciones que determinan los lineamientos de planeación asumidos en la formulación de los planes de desarrollo municipal.

La Ley 1 de 1991 estableció el régimen de concesiones en el desarrollo de la actividad portuaria, soportado en la prestación del servicio logístico intra – puertos a partir de la constitución de operadores portuarios privados (que podían ser constituidos por antiguos trabajadores portuarios). Bajo el establecimiento de estas condiciones, en los últimos años se han expedido resoluciones sectoriales específicas como la 7726 de 2016 y la 850 de 2017, y el mismo CONPES 2992 de 1998, las cuales reglamentan y buscan la certificación de las actividades de los operadores portuarios. Los requerimientos propios del proceso de tecnificación portuaria y la normativa que garantiza su eficiencia, han influenciado de manera notable las propuestas estratégicas de desarrollo en el municipio, evidenciando la necesidad de actualizar currículos educativos y capacitar para el trabajo en términos actuales, ya sea para la vinculación en el sector portuario o en actividades adyacentes a este.

En la misma dirección, después de la expedición de la Ley de Zonas Económicas Especiales de Exportación, la planeación territorial ha propuesto estrategias para el

acondicionamiento local a los requerimientos en términos de ordenamiento territorial y tributario, con el fin de atraer inversión a la luz de la estrategia nacional. De manera local, las estrategias de desarrollo en consonancia con los postulados nacionales de atracción de inversión y aglomeración de empresas soportadas en el mercado internacional —producto de la cercanía del puerto y la vocación portuaria bonaverense— se evidencian en la necesidad de articular los sectores económicos a la actividad portuaria e incluso, generar estrategias de aglomeración como el Centro de Actividades Económicas de Buenaventura CAEB.

Figura 13: Derrames Normativos a partir del Modelos de Gobernanza Portuaria



Fuente: Elaboración propia.

Se puede concluir entonces que el gobierno nacional —por medio de la expedición de normas que orientan la gobernanza del sistema portuario en el país— ha influenciado la planeación del desarrollo bonaverense, al generar incentivos para privilegiar las alternativas de desarrollo económico supeditadas al aumento y mejora de la actividad portuaria. Es así como se preconizan medidas que garantizan condiciones para el desenvolvimiento de la actividad portuaria sin establecer las condiciones básicas de sobrevivencia para la población que no cuenta con las condiciones y cualificaciones que demanda el sector portuario.

4.2 Derrames Sociales

La evolución poblacional del municipio de Buenaventura ha estado ligada a su actividad portuaria desde la época de La Colonia, pero es a comienzos del siglo XX, cuando algunos sectores productivos (azúcar, tabaco, café y una naciente actividad industrial) intervinieron para que se llevaran a cabo proyectos de inversión pública desde la escala nacional para el aprovechamiento de las ventajas del puerto comercial cercano a sus lugares de producción.

Este tipo de proyectos demandó mano de obra de baja cualificación para su realización. Así, las adecuaciones a la incipiente infraestructura portuaria, la construcción de líneas férreas y diversos proyectos viales, sirvieron de incentivo para que pobladores de la región pacífico —y de otras regiones del país— vieran en Buenaventura un lugar próspero para el desarrollo de sus proyectos de vida.

Este fenómeno es más claro y tiene un mayor acento a partir del aumento de la actividad productiva y comercial del siglo XX, el auge de grupos económicos de presión en Antioquia y Valle del Cauca y las consecuentes decisiones del Gobierno Nacional frente a los modos de gobernanza portuaria en la década de 1950, constituyendo así la primera causa de los derrames sociales en el municipio.

La aprobación de la Ley 154 de 1959 estableció la administración portuaria nacional a través de la empresa estatal “Puertos de Colombia” y como tal, la creación de la nueva empresa generó una ola de inversión en las infraestructuras portuarias aumentando la rentabilidad para el Estado. Como había ocurrido cincuenta años antes, las dinámicas de

migración tuvieron como foco de destino al municipio de Buenaventura, tal como lo menciona el plan de desarrollo municipal 2016 -2019 (pp. 55, 88):

“Para 1940 la población de Buenaventura era de aproximadamente 150.000 habitantes (...) Posterior al primer hito social (la generación de inversión en el sector portuario) en 1960 se presenta el plan de desarrollo de Buenaventura, ejecutado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, con inversiones principalmente en el campo social. Estas intervenciones generaron un proceso migratorio de la región del pacífico hacia Buenaventura y del eje cafetero, y la población en diez años de ejecución del plan incrementó su población en un 50% aproximadamente”.

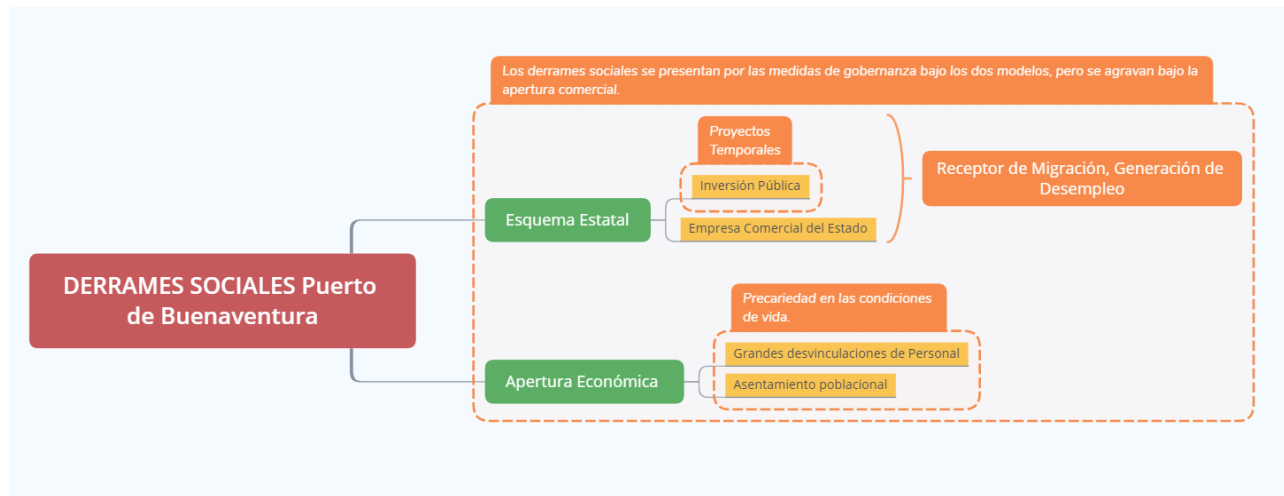
Resulta importante mencionar aquí que los procesos migratorios hacia Buenaventura no son producto estrictamente de la inversión pública en infraestructura portuaria y asignaciones sociales, dicho proceso se da también en parte, debido a las bajas condiciones de desarrollo económico, escasas oportunidades laborales y precarias condiciones de vida en toda la región del pacífico colombiano. Finalmente, y como se mencionó en el capítulo anterior, los proyectos de inversión pública fueron de carácter transitorio³⁸, dejando a una gran proporción de los migrantes sin empleo y a la expectativa de nuevas inversiones, motivando así su estadía en el municipio bajo condiciones de vida precarias.

³⁸ Aquí se debe hacer mención especial a las políticas de determinación de planta de personal de la empresa Puertos de Colombia, las cuales en un principio permitían a las juntas directivas locales contratar a los empleados que considerasen necesarios, luego al convertirse en Empresa Comercial del Estado, dichas políticas laborales se ajustaron, dejando a miles de trabajadores marginados, pero con amplias indemnizaciones por pagar, producto de las convenciones colectivas negociadas con antelación.

La década de 1990 trajo consigo nuevos cambios en la gobernanza del puerto que repercutieron en el nivel de vida de los bonaverenses. En el marco de la apertura económica y el proceso de contenedorización del comercio marítimo global, la promulgación de la Ley 1 de 1991 (Estatuto General de Puertos) orientó la actividad portuaria hacia la gestión privada de las infraestructuras, la función de regulación estatal y la apertura de la actividad a las dinámicas del libre mercado.

El ingreso de nuevos actores al campo de la actividad portuaria y la búsqueda de la eficiencia económica que garantizara amplios márgenes de rentabilidad golpeó nuevamente a los sectores de la población vinculados a las labores del puerto y a aquellos que poseían expectativas de nuevas inversiones públicas que permitiesen su participación en los beneficios producto del emplazamiento de la infraestructura portuaria en su territorio. La Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura SPRB, por mandato normativo puso en práctica la contratación de operadores logísticos portuarios que prestaran los servicios operativos al interior de la infraestructura en concesión, bajo altos estándares de calidad que permitiesen atraer carga internacional y promover la sostenibilidad del negocio portuario.

Figura 14: Derrames Sociales de la Actividad Portuaria en Buenaventura.



Fuente: Elaboración Propia.

Bajo este contexto, las medidas de gobernanza portuaria³⁹ se enfocan hacia la generación de ventajas competitivas a través de inversiones en infraestructura que permitan la sostenibilidad de la rentabilidad para los concesionarios, de tal manera que se puedan cumplir los contratos establecidos bajo el nuevo régimen de apertura comercial. Como se estableció en el análisis de la gobernanza portuaria, la expedición de planes de expansión portuaria bianuales se concentró en la reglamentación de las contraprestaciones de los concesionarios, el cobro de tarifas y la determinación de la inversión que las sociedades portuarias debían realizar en la infraestructura de los puertos, al mismo tiempo que se sugería nuevos proyectos de expansión portuaria en el país y las inversiones públicas para garantizar la operación portuaria. La generación de empleo, el desarrollo local a nivel municipal de los territorios de emplazamiento de las infraestructuras, las condiciones especiales de un municipio como Buenaventura, entre otros temas de relevancia social, quedaron en el olvido.

³⁹ Cabe aclarar que las medidas de gobernanza portuaria son tomadas desde el nivel nacional tal y como se determinó dentro del análisis de funciones realizado previamente, ya que la participación de las entidades territoriales nunca ha sido relevante en la administración de la infraestructura portuaria, más allá de una participación en la toma de decisiones locales y en los rendimientos generados por la operación de las Sociedades Portuarias Regionales.

La respuesta desde los planes de desarrollo municipal a esta dinámica impuesta de un lado por el desarrollo del modelo de competencia de la apertura comercial y, por otro, de las decisiones de administración portuaria nacional, ha sido la búsqueda de la articulación de las actividades económicas secundarias con algún nivel de desarrollo en el municipio a la actividad portuaria y de exportación.

Se pueden identificar entonces como derrames sociales de la infraestructura portuaria:

- La atracción de población de la región pacífica hacia Buenaventura a partir de la instauración y potenciamiento de la actividad portuaria por parte de la institucionalidad nacional y su adaptación territorial.
- El desempleo generado por el cambio de modelo de gobernanza desde lo público hacia lo privado.
- El asentamiento de población en el municipio bajo condiciones precarias a la espera de nuevas inversiones públicas que garanticen la contratación de la mano de obra cesante, o en búsqueda de actividades económicas que les brinden participación en la dinámica generada por el comercio marítimo.
- Las bajas posibilidades de creación de empleo producto de la alta dependencia sectorial ante el desarrollo de la actividad portuaria.
- La creciente informalidad económica del municipio dada la estructura productiva bonaverense.
- Reproducción de círculos de pobreza alimentados por las condiciones económicas locales.

4.3 Otros Derrames

En el desarrollo de su aparato analítico, Gudynas (2015) menciona que muchos de los derrames que se generan a partir de los extractivismos se encuentran interconectados y que no es fácil categorizar unos u otros dentro de grupos específicos. En el caso de los derrames de la infraestructura portuaria, las características de los elementos tratados se acercan a la proposición del autor.

Ya se habló, por ejemplo, de los efectos derrame que en el campo laboral han causado las distintas medidas de gobernanza portuaria en el territorio bonaverense. A su vez, este derrame laboral es fuente de un derrame de índole económica para los habitantes en razón a que la desvinculación laboral genera un cambio en el acceso a los beneficios producto de la actividad portuaria que se desarrolla en la región.

Bajo el régimen de administración generado a partir de la Empresa Estatal, los mecanismos de contratación laboral se encontraban bajo la esfera de la decisión local permitiendo la definición de planta de personal y de remuneración a la misma, situación que favorecía principalmente a los habitantes del municipio. Una vez se da el cambio hacia empresa comercial del Estado y luego al régimen de concesiones, las directrices administrativas en el campo de lo laboral dismantelan la estructura precedente para dar prevalencia a la generación de tasas de rentabilidad que soporten la inversión de los concesionarios. En este caso, el derrame se constituye como un traslado de los usufructos de la actividad portuaria desde los trabajadores hacia los inversionistas privados.

En el mismo ámbito de lo económico, las decisiones de gobernanza portuaria han influenciado el direccionamiento de la inversión pública de tal forma, que la prioridad del

gasto público social producto de la actividad portuaria está por completo ausente de las medidas de planeación territorial.

Antes de la entrada en vigor del esquema de concesiones en el sector portuario nacional, el municipio de Buenaventura mostraba serias preocupaciones por la realización de proyectos de inversión para suplir las necesidades básicas de la población bonaverense.⁴⁰ Una vez sucedida la aprobación de la Ley 1 de 1991, las prioridades de inversión giraron enteramente hacia el desarrollo de la actividad portuaria en detrimento de las crecientes necesidades de la población. Es así como los planes de expansión portuaria contemplan inversiones desde el plano nacional que solamente tienen como foco de acción la garantía del acceso por parte de los exportadores/importadores a la infraestructura portuaria (dragado, vías y sistema ferroviario); y las inversiones privadas solo se deben enfocar en el mejoramiento de la infraestructura para la prestación del servicio logístico misional del puerto.

Cabe hacer una especial mención a la inversión realizada a partir de los recursos provenientes por pago de la contraprestación producto de los contratos de concesión. La Ley 1 de 1991 y los subsiguientes planes de expansión portuaria, mencionan que el municipio debe recibir el 20% de la contraprestación establecida; en este sentido, ni los planes de expansión portuaria ni los planes de desarrollo municipal aclaran el destino de los recursos y, por tanto, resulta imposible establecer el beneficio social que tiene para el municipio poseer la infraestructura portuaria en su territorio.

A raíz de los procesos migratorios generados por la atracción de la actividad portuaria en Buenaventura, se categorizó como un efecto derrame al establecimiento de población en el

⁴⁰ No se debe olvidar que la Ley 154 de 1959 es el resultado de la iniciativa de los grupos económicos y sociales de Buenaventura para la creación de una Ley o iniciativa de inversión macro en la zona donde se hallaba el puerto, y dentro de sus demandas se hacía especial énfasis en las condiciones de vida de la población. Al mismo tiempo existen iniciativas de planeación mencionadas atrás, cuya preocupación principal era el desarrollo social de Buenaventura.

municipio a la espera de que la economía de goteo le brinde mayores oportunidades que las prometidas en otras poblaciones del pacífico colombiano. Este efecto a su vez es productor de otros en el ámbito de lo territorial.

Dentro de los indicadores de calidad de vida abordados en el capítulo precedente fue posible observar que por lo menos el 30% de las viviendas en Buenaventura se encuentran en ocupación de terrenos de bajamar, es decir, terrenos declarados de uso público y que son ocupados por las familias de escasos recursos bajo condiciones de riesgo con precario acceso a servicios públicos. En el mismo sentido, gran parte del territorio continental se encuentra bajo ocupación informal, junto con la gran dispersión poblacional en la zona rural y la zona de expansión urbana, condiciones que son problemáticas a la hora de producir inversión social en saneamiento básico y acceso a servicios públicos efectiva.

Las dinámicas de ocupación territorial, no solo se enfocan en los efectos generados por la migración y el crecimiento poblacional desbordado, también tienen mucho que ver con la instauración de economías de enclave producto de la entrada en vigor del régimen de concesiones. Tal como lo plantea el Máster Plan de Buenaventura 2050, “el suelo y el capital, en gran medida, no están en manos de los ciudadanos (excepto comunidades)” (Findeter, 2015, p. 105). Esta sentencia puede ser explicada desde la entrega de los territorios con mayores posibilidades productivas (localización de la infraestructura portuaria) a empresas y operadores privados que en mayor medida son de procedencia extranjera.

Finalmente, y no menos importantes, resultan ser los derrames en el campo de lo ambiental. Las necesidades que encarna la dinámica de expansión del comercio marítimo tienen que ver en mayor medida con el crecimiento en tamaño y capacidad de los buques de carga, crecimiento que demanda el aumento de los canales de ingreso a las infraestructuras

portuarias y la expansión de las mismas tierra adentro. Este tipo de modificaciones pueden ser catalogadas desde el punto de vista de derrames territoriales —en el caso de, por ejemplo, el conflicto que surge entre la expansión urbana y la expansión de la infraestructura para atender el comercio creciente, es decir, un conflicto territorial puerto - ciudad—, sin embargo, en una zona biodiversa como la región pacífica, sus principales evidencias se muestran en el detrimento de la calidad ecosistémica y sus posibilidades de sustentar las especies de flora y fauna del sector.

Las iniciativas de planeación territorial que buscan el fortalecimiento de sectores económicos secundarios a partir de eslabonamientos con la dinámica portuaria —y por tanto, con el comercio internacional—, requieren de la expansión a escalas industriales de dichas actividades, situación que atenta contra la capacidad del ecosistema para ofertar servicios ambientales, servicios de soporte vital —seguridad alimentaria, producción de agua, captación de residuos, asimilación de emisiones—, sin las cuales resulta inviable el desarrollo de una población bonaverense que crece día a día.

Figura 15: Derrames Económicos, Territoriales y Ambientales



Fuente: Elaboración Propia.

4.4 Conclusiones Generales

Bajo los conceptos teóricos y metodológicos utilizados para desarrollar la presente investigación, se hizo posible el relacionamiento entre las variables generales de gobernanza portuaria en el puerto de Buenaventura y las propuestas de desarrollo generadas por la entidad territorial, en un contexto de cambio en las políticas macroeconómicas nacionales desde la intervención estatal hacia la apertura económica y el libre mercado.

En este sentido, la situación dicotómica entre la ciudad puerto relevante para el desarrollo económico y los intereses de grupos económicos nacionales y su contraparte, una población mayoritariamente sumida en condiciones de pobreza y necesidades básicas sin satisfacer, puede observarse desde los siguientes puntos relevantes:

1. Dada su condición de ciudad con puerto, el municipio de Buenaventura funge como territorio con funciones de ciudad global, es decir, un territorio en el cual se desarrolla la prestación de servicios especializados (la actividad portuaria y adyacentes) que posibilitan el desenvolvimiento del proceso de deslocalización de la producción y la híper movilidad comercial.
2. El concepto de “Ciudad Global” según Saskia Sassen guarda relación con urbes de gran tamaño en las cuales se desarrollan actividades económicas bastante relevantes no solo para la región donde se ubican sino además para el sistema económico mundial. Notablemente Buenaventura se aleja de dichas consideraciones y características. Sin embargo, Buenaventura puede ser catalogado como territorio con funciones de ciudad global desde la perspectiva de funcionar como centralidad para el comercio regional (lo que Sassen catalogaría como nodos) y nacional, además de proveer servicios especializados que permiten la híper movilidad de las mercancías, características centrales de los territorios globales según la autora. Esta afirmación puede ser objeto de múltiples objeciones desde la concepción habitual de lo que se denomina una ciudad, desde la categorización de territorios y las distintas perspectivas de análisis territorial, no obstante, se considera abierto el camino para empezar a conformar nuevos conceptos acerca de la funcionalidad y la territorialidad en términos de la construcción de un nuevo concepto de ciudad global desde el subdesarrollo, por ejemplo.
3. En el caso estudiado, el municipio, como territorio con funciones de ciudad global, es receptor de las decisiones que ajustan los objetivos de política macroeconómica

a las tendencias de las estructuras competitivas y las fuerzas de la globalización. Entiéndase en este punto, que la aplicación de las normativas en torno a la gobernanza portuaria, que se emiten desde la escala nacional tienen especial acento en el territorio portuario más allá de la actividad portuaria, tal y como se mostró con el cambio del régimen de intervención estatal a la liberalización del comercio y la actividad portuaria nacional.

4. Bajo el contexto del precario desarrollo económico de la región pacífica colombiana y la importancia que tiene la actividad del puerto para los intereses nacionales, todas las intervenciones que se han realizado desde el gobierno central y que implicaron impulso a la actividad portuaria, generaron expectativas e interés por parte de la comunidad del pacífico, alentando la migración con fines laborales hacia Buenaventura, situación que agravó las condiciones socioeconómicas del municipio.
5. Dado el cambio en el modelo de gobernanza portuaria a partir de la búsqueda de objetivos de rentabilidad económica —primero con el cambio a empresa comercial del Estado y luego al régimen privado— el sector portuario dejó de representar una actividad de empleo y desarrollo para el municipio y sus habitantes, y pasó a ser una economía de enclave relevante a los intereses privados nacionales y extranjeros.
6. El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, mediante la emisión de leyes y planes de desarrollo han buscado articular los intereses portuarios con el anclaje de sectores tradicionales a la economía moderna representada por el sector portuario; sin embargo y como se mencionó antes, dichas intervenciones generan

expectativas que de un lado atraen más población, y de otro, no son consecuentes con las capacidades territoriales —en cuanto al capital humano, desarrollo innovador y aplicación tecnológica—, características que imposibilitan el alcance del objetivo de articulación productiva.

7. En consecuencia, los intereses nacionales impulsan a la continuidad y mejora de la operación del puerto de Buenaventura, mientras que los Gobiernos locales buscan la manera de enganchar la estructura productiva local al sector líder con conexiones globales, corroborando la ocurrencia de las hipótesis planteadas por Sassen para este tipo de territorios (polarización económica, demanda de obra calificada en detrimento de aquella con menor cualificación, aumento de la informalidad laboral y empresarial, entre otras).
8. Las interacciones entre las variables —las descritas y otras que puedan escapar al análisis realizado— generan efectos derrame de la infraestructura portuaria, efectos que surgen a partir de las directrices de gobernanza portuaria, que se asumen al interior de la administración del puerto y la entidad territorial, y se evidencian en la realidad social de los habitantes del municipio.

4.5 Alcances y Limitaciones

El análisis de la realidad del municipio de Buenaventura no radica solamente en la interacción entre las variables de que se encarga la presente investigación, por el contrario, en él opera un amplio conjunto de actividades que en sí mismas constituyen una complejidad, tales como la violencia, la interacción de grupos políticos, económicos, sociales, los factores históricos y culturales, los aspectos referentes a la geografía física, entre otros.

Por esta razón, determinar que la presente investigación constituye una descripción basta, suficiente y definitiva sobre la realidad bonaverense, representa un error en la interpretación del ejercicio investigativo y de la realidad social del municipio.

Para una mayor comprensión se debe aclarar que la investigación se centra en el análisis documental de un acervo normativo de carácter formal que demuestra el deber ser tanto de las directrices de la gobernanza portuaria como de las propuestas estratégicas de desarrollo del municipio, por tanto, la realidad y la ejecución de las acciones puede distar en gran medida de lo que aquí se ha analizado hasta el momento. Investigaciones subsecuentes pueden girar en torno a la comprobación de la operatividad de los modelos de gobernanza portuaria a partir de la normatividad expedida, o del nivel de injerencia de las propuestas de desarrollo sobre los indicadores de calidad de vida de la población. Ambas propuestas deberán poseer herramientas metodológicas que puedan ir más allá del análisis de contenido documental.

Una de las limitantes tiene que ver con la disponibilidad del acervo documental requerido, como es el caso de la disponibilidad de los planes de desarrollo municipal en la década de 1990, hecho que no permitió el análisis total y una trazabilidad certera sobre las variables de desarrollo local en el municipio. En el mismo sentido, la existencia de fuentes estadísticas comparables en el tiempo resulta en un difícil escollo a superar, con el fin de determinar el avance o retroceso de las condiciones de vida de los bonaverenses en relación con las medidas de gobernanza y desarrollo tomadas.

Finalmente, la disparidad en la emisión de normas respecto de una variable y otra relacionadas en el análisis, no permite establecer con total seguridad la injerencia de unas medidas sobre las otras, estableciendo relaciones de causalidad. Por tal motivo, se anota que

el ejercicio aquí desarrollado se constituye en uno de entendimiento e interpretación, que probablemente bajo otros esquemas organizativos pueda concluir en sentencias que se acerquen o se alejen de las aquí esbozadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abela, J. A. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido : Una revisión actualizada ., 1–34.
- Buenaventura, A. (2016). Plan de Desarrollo Distrital 2016 - 2019 “Buenaventura con Responsabilidad, Primero la Gente.” Colombia. Retrieved from <http://www.buenaventura.gov.co/articulos/plan-de-desarrollo-distrital-2016-2019>
- CEPAL. (1992). La Reestructuración de Empresas Públicas: El Caso de los Puertos de América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas*. Santiago de Chile. Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27959?locale-attribute=es>
- Collazos-Rodríguez, J. A., & Borrero, S. (2006). Las sociedades portuarias regionales en el comercio exterior colombiano: una reseña sobre la importancia del Puerto de Buenaventura 1990-2004. *Ensayos Sobre Economía Regional; No.36*.
- Contraloría. (2010). Desarrollo de las concesiones portuarias en Colombia –sociedades portuarias regionales -, 83.
- Díaz Vargas, Á. H. (n.d.). Buenaventura: Ciudad Puerto o Puerto sin Ciudad. *Buenaventura: Ciudad-Puerto o Puerto Sin Ciudad*, 1–137.
- Frey, K., & Torres, A. C. (2015). Gobernanza y democracia desde la acción colectiva, (January 2015).
- González Laxe, Fernando; Sánchez, Ricardo; García, L. (2015). Adaptación o desadaptación en la gobernanza portuaria: casos de América Latina vs Europa meridional. *Revista Mexicana de Sociología*. Consultado El, 9.
- González Laxe, F. (2008a). Gobernanza portuaria, principales trayectorias.
- González Laxe, F. (2008b). Transporte marítimo y reformas portuarias: los modelos europeos y

- latinoamericanos. *Boletín ICE Económico: Información Comercial Española*, (2931), 47–64.
- Granda, J. (2005). *Ciudades puerto en la economía globalizada: la arquitectura organizacional de los flujos portuarios* (Vol. 103). United Nations Publications.
- Martínez, A., García, H., Ramírez, C., Ramírez, D., Restrepo, J., Ortega, P., ... Rocha, L. A. (2013). Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia.
- Molina, M. (1989). Introducción al Análisis Documental y sus Niveles: El Análisis de contenido. *Anabad*. Retrieved from http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?articulo=798857&orden=66632
- Moreno, C. (2013). Buenaventura a la deriva: Historia de un puerto en contravía de su pueblo 1945 hasta el presente, 187.
- Pérez, G. J. (2007). Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura. *J. Vilorio, Economías Del Pacífico Colombiano, Banco de La República Cartagena*, 55–82.
- Restrepo, D., Soler-Gómez Lutzelschwab, L., & Toche Molvina Zeballos, E. (2016). *Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas*. Retrieved from www.sagssa.ch
- Romero, J. (2009). *Geografía económica del Pacífico colombiano* (Vol. 116). Banco de la República.
- Sanchez, R. J., & Pinto, F. (2015). El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva gobernanza portuaria ha llegado. *Boletín FAL, Facilitación Del Transporte y El Comercio En América Latina y El Caribe*, 337(1).
- Sánchez, R., & Pinto, F. (2015). El gran desafío para los puertos: la hora de pensar una nueva

gobernanza portuaria ha llegado.

Sassen, S. (1992). La ciudad global. *Alfoz: Madrid, Territorio, Economía y Sociedad*, ISSN 0212-5064, N°. 90, 1992, Págs. 35-42, (90), 35–42.

Sassen, S. (2001). Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. *La Ciudad Construida*, 177.

Vieira, G. B. B., Silva, R. M. da, Neto, F. J. K., Senna, L. A. dos S., & Mulinas, A. M. (2014). Port Governance Model by Managers' and Customers' Point of View: A Study at Port of Valencia, Spain. *International Business Research*, 7(8). <https://doi.org/10.5539/ibr.v7n8p1>

Whittingham, M. (2010). Revista Análisis Internacional @Bullet, 219–235.
<https://doi.org/http://doi.acm.org/10.1145/1394445.1394483>

ANEXOS.

Debido a la extensión y formato de los documentos que componen la sección, a continuación, se dispone del vínculo QR que permite el acceso a la carpeta en drive que contiene:

- Anexo 1: Línea de tiempo de la Gobernanza Portuaria en Colombia.
- Anexo 2: Matriz de revisión documental Gobernanza Portuaria en Colombia.
- Anexo 3: Matriz de revisión documental Planeación del desarrollo Local

Buenaventura.

