

**UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA TIERRA Y EL MAR
ESCUELA DE CIENCIAS AGRARIAS
Maestría en Desarrollo Rural**

“Análisis de las formas de participación de los afrocolombianos en la elaboración de la política pública para el desarrollo de las zonas rurales costeras en el Consejo Comunitario La Plata -Bahía Málaga, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia”

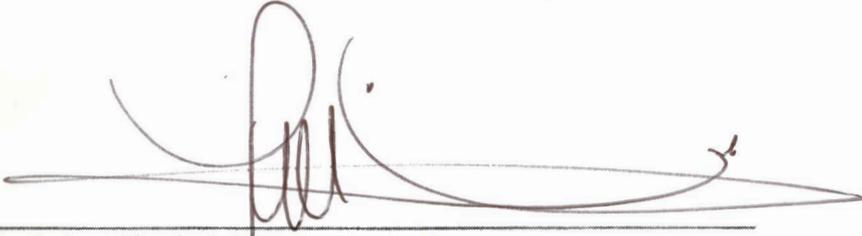
Sandra Emilia Muñoz Torres.

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural para optar por el grado de Magister Scientiae en Desarrollo Rural.

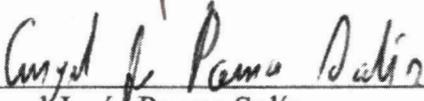
Heredia, Costa Rica, Noviembre 2017

Constancia de aprobación

Tesis aceptada y aprobada el día 28 de noviembre de 2017 por el Tribunal Examinador del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar y el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional, Costa Rica, como requisito parcial para optar por el grado académico de Magister Scientiae en Desarrollo Rural



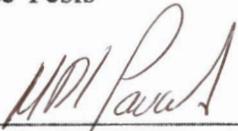
Dr. Luis Alfredo Miranda Calderón
Representante del Consejo Central de Posgrado



M.Sc. Angel Jesús Porras Solís
Coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural



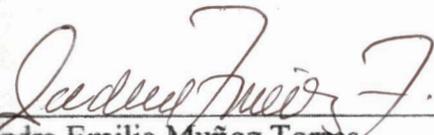
M.Sc. Jaime Valverde Rojas
Director de Tesis



M.Sc. Martha Lucía de La Pava
Lector



Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal
Lector



Sandra Emilia Muñoz Torres
Estudiante

Dedicatoria

A la memoria de mis padres Nory y Alfonso.

A mi hijo Juanfe, la misión más importante que Dios me ha encomendado.

Agradecimientos

iv

A la comunidad de Bahía Málaga por su colaboración para realizar este trabajo.

A Isabel Cristina Beltrán, Martha Lucía de La Pava, María Fernanda Jaramillo, Carolina Avellaneda, por los valiosos aportes desde su conocimiento y experiencia.

Al profesor Jaime Valverde Rojas, por su apoyo y aportes en el desarrollo de la investigación.

A Arawanita, por su amistad y apoyo constantes.

A María Fernanda, por su amistad y por enseñarme a entender y valorar las diferencias, importante aspecto para abordar este trabajo.

A mi hijo Juanfe por ceder con cariño parte de nuestro tiempo compartido para que pudiera dedicarme a realizar este trabajo.

A mi pequeña familia, por su apoyo incondicional y aliento permanentes.

El presente estudio se orienta en el análisis de las formas de participación política de los pobladores afrocolombianos. Se entiende como tal, la influencia sobre el proceso político y sus resultados, mediante acciones de elaboración, gestión e incidencia en las políticas públicas para el desarrollo de las comunidades rurales costeras, a través del análisis específico del Consejo Comunitario de La Plata - Bahía Málaga del municipio de Buenaventura.

Si bien para el logro de los objetivos del presente trabajo se plantea el análisis de información de los últimos cinco años, en el caso de la caracterización de las políticas públicas orientadas a las comunidades afrocolombianas, es necesario considerar algunas estrategias e instrumentos generados con anterioridad, dada su importancia para la atención y desarrollo de dichas comunidades. En este sentido, se destacan la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993 y el posterior desarrollo normativo para reglamentarlas.

No obstante el avance significativo en términos del reconocimiento de la identidad cultural y la necesidad urgente de generar mecanismos para la atención diferencial de los pobladores afrocolombianos, los indicadores de calidad de vida muestran una débil atención hacia este grupo.

Las comunidades del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga, no son ajenas a este contexto. Se presentan condiciones complejas en cuanto a servicios básicos, con problemáticas especialmente sensibles en salud y educación. En contraste se observa en dicha comunidad un avance significativo en términos de participación e incidencia, se señala lo importante de la gestión del “Consejo Comunitario”, máxima instancia en el territorio y creado en desarrollo de los lineamientos de la ley 70 de 1993. Si bien se identifican algunos aspectos por mejorar en la gestión del Consejo, son más importantes y reiterados los reconocimientos en torno a su importancia, como herramienta para incidir efectivamente ante las entidades del Estado.

The present investigation was oriented in the analysis of the forms of political participation of the Afro-Colombian population, being understood as such the influence on the political process and its results, through actions of elaboration, management and incidence in the public policies for the development of the communities rural communities, through the specific analysis of the Community Council of La Plata - Bahía Málaga in the municipality of Buenaventura.

Although the analysis of information for the last five years was considered to achieve the objectives of the research, in the case of the characterization of the public policies oriented to Afro-Colombian communities, it was necessary to consider some policies and instruments previously generated given their importance for the care and development of these communities. In this sense, the Constitution of 1991 and Law 70 of 1993 are highlighted, as well as the subsequent normative development for its regulation.

Despite the significant progress in terms of recognition of cultural identity and the urgent need to generate mechanisms for the differential care of the Afro-Colombian population, indicators of quality of life continue to show a weak attention to this population.

The community communities of La Plata Bahía Málaga Community Council are no stranger to this situation, presenting complex conditions in terms of basic services and especially sensitive issues in health and education; In contrast, in this community there is a significant advance in terms of participation and incidence, pointing out the importance of the management of the "Community Council", the highest authority in the territory and created under the guidelines of Law 70 of 1993. Although identified some aspects to improve in the management of the Council were more important and reiterated the recognition of the importance of this instance as a tool to effectively influence the State entities.

Capítulo 1	1
Introducción.....	1
Pertinencia de la investigación	3
Objetivos.....	4
Capítulo 2	5
Marco referencial.....	5
La población afrocolombiana, contexto histórico	5
Poblamiento, densidad de población y distribución de la población afrocolombiana.....	8
Características socioeconómicas	12
Deuda histórica y reivindicación	14
La respuesta del Estado a los principios de diversidad étnica y multiculturalidad	15
La participación como herramienta para el desarrollo de las comunidades afrocolombianas ..	21
Capítulo 3	24
Marco teórico.....	24
Contexto de la investigación desde las teorías del desarrollo rural	24
El desarrollo rural territorial.	25
Dimensión político institucional.....	26
Dimensión sociocultural.	33
Dimensión económica.	36
Dimensión ambiental.....	36
Capítulo 4	38
Metodología.....	38
Muestra	40
Herramientas de recolección y análisis de datos	42
Entrevistas en profundidad cara a cara	43
Entrevista semiestructurada.....	43
Observación no participante	43
Revisión documental o de información secundaria.....	44
Análisis de Redes Sociales	44
Capítulo 5	45
Análisis de resultados	45
Objetivo Específico 1. Dinámica social y económica de la comunidad del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga.....	45
Objetivo Específico 2. Formas de organización y dinámicas de participación de la comunidad del CCLPBM en la elaboración y gestión de la política pública.....	61
Objetivo Específico 3. Caracterización de las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas	79
Objetivo Específico 4. Relaciones entre el gobierno nacional y local y la comunidad afro del CCLPBM en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio	93
Objetivo Específico 5. Calidad de vida en el CCLPBM en relación con la gestión de la política pública en los últimos cinco años	111
Capítulo 6	120
Conclusiones y recomendaciones	120

Referencias 129viii

Tabla 1. Indicadores población afrocolombiana vs nivel nacional	13
Tabla 2. Marco normativo y de política pública orientado a la atención de la población afrocolombiana.	17
Tabla 3. Análisis comparativo entre desarrollo endógeno y etnodesarrollo.....	34
Tabla 4. Matriz de operacionalización de la investigación.	38
Tabla 5. Criterios de selección de la muestra para la recolección de información.....	41
Tabla 6. Herramientas de recolección y análisis de datos	42
Tabla 7. Servicios públicos en el CCLPBM.....	46
Tabla 8. Personas en NBI total nacional, Valle del Cauca y Buenaventura (censo de población 2005).....	56
Tabla 9. Valores mínimos y máximos de NBI para el departamento del Valle del Cauca.	57
Tabla 10. Análisis de la participación de la comunidad del CCLPBM en el marco de la escalera de la participación de Arnstein.	76
Tabla 11. Relación de normas y políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana.	80
Tabla 12. Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2018.....	81
Tabla 13. Matriz de análisis de las políticas públicas orientadas a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal caracterizadas.	83
Tabla 14. Resultados de las acciones de titulación y dotación de tierras a comunidades afrocolombianas durante el período 2010-2015	87
Tabla 15. Relación de estrategias relevantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población afrocolombiana propuestas en los documentos CONPES 3310, 3410 y 3491.	88
Tabla 16. Actores identificados en el territorio del CCLPBM.....	93
Tabla 17. Resultados Encuesta de Calidad de Vida para el municipio de Buenaventura 2015 y 2016.	112
Tabla 18. Inversión por sectores en millones de pesos según el Plan de Desarrollo Municipal de Buenaventura periodo 2012-2015. Estas cifras son ejecución 2012-2015.....	118

Figura 1. Distribución de la población colombiana por grupo étnico, censos 1993 y 2005. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.).....	9
Figura 2. Distribución de la población afrocolombiana en Colombia. Fuente: Adaptado de (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2012)	10
Figura 3. Distribución porcentual de la población afrocolombiana por departamento. Censo 2005. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.).....	11
Figura 4. Condiciones de vivienda y acceso a servicios básicos de la población afrocolombiana respecto al resto de la población del país, en áreas rural y urbana. Fuente (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2012).	13
Figura 5. Ubicación del Consejo Comunitario La Plata – Bahía Málaga.....	40
Figura 6. Distribución de la población del CCLPBM por rango de edades. Fuente: (Simbiosis, CI, & CCLPBM, 2012).	46
Figura 7. Aporte por componente al NBI del municipio de Buenaventura. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2005)	57
Figura 8. Variación del valor de pobreza para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).....	59
Figura 9. Variación del valor de Pobreza Multidimensional para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).	60
Figura 10. Variación del valor del Coeficiente de Gini para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).	61
Figura 11. Formas de organización, gobierno y autoridades en el territorio Colectivo del CCLPBM. Fuente: (Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de La Plata, 2012).64	
Figura 12. Representación gráfica de la red de actores identificada en el territorio del CCLPBM.	98
Figura 13. Representación gráfica de la red social del territorio del CCLPBM una vez aplicado el atributo "naturaleza o tipo de actor". Amarillo: Entidades públicas, rojo: actores comunitarios, Verde: Organizaciones No Gubernamentales, Azul: academia, morado: actores privados.	99
Figura 14. Representación gráfica del índice de centralidad para la red social del CCLPBM. ..	106
Figura 15. Representación gráfica del indicador de Cercanía para la red social del CCLPBM..	107
Figura 16. Representación gráfica del indicador de Intermediación para la red social del CCLPBM.	108
Figura 17. Análisis de indicadores de centralidad, cercanía e intermediación de actores comunitarios vs actores institucionales públicos.....	109

Población afrocolombiana, participación política, política pública, desarrollo rural costero.

Capítulo 1

Introducción

Cuando se habla de población o comunidad negra, afro, afrodescendiente o afrocolombiana, se hace referencia de manera general al grupo étnico que se encuentra en todo el territorio nacional de raíces y ascendencia histórica étnica y cultural africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica. Este término incluye también la población raizal a la que pertenecen las comunidades del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la población palenquera históricamente asentada en la comunidad de San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar.

El tránsito entre los diferentes términos para denotar a dicha población tiene connotaciones políticas, sociales y culturales y es por ello que se utilizan común e indistintamente los siguientes:

- Afrodescendiente: adoptado por la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y demás formas conexas de intolerancia, para referirse a la diáspora africana de la trata trasatlántica. El término denota a los negros, mulatos, morenos, zambos, trigüeños, niches, prietos entre otros;
- Comunidad negra: término mencionado en la Ley 70 de 1993, para referirse al “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conserva conciencia de identidad que la distinguen de otros grupos étnicos” y
- Afrocolombiano: término que denota una doble pertenencia, tanto a las raíces africanas como a la nación colombiana. Surge como resultado del reconocimiento que en la Constitución de 1991 se les hace como grupo étnico, parte de la nación pluriétnica y multicultural (Mosquera y Quigua, 2012, pág. 10).

Para efectos del presente trabajo se hace uso del término población o comunidad “afrocolombiana” en forma equivalente y descriptiva de las poblaciones que descienden de los esclavos africanos, producto de múltiples generaciones y procesos de mestizaje.

El estudio se centra en el análisis de la participación política de la población afrocolombiana, a través de su concurso en los procesos para elaborar la política pública y como resultado de su incidencia en pro del desarrollo de las zonas rurales en las que se encuentra asentada, de manera particular, en las zonas rurales costeras.

El trabajo se desarrolla en la comunidad del Consejo Comunitario de La Plata – Bahía Málaga - CCLPBM, ubicado en la zona rural del municipio de Buenaventura, departamento del Valle del Cauca, en el Pacífico colombiano. Esta comunidad costera presenta condiciones socioeconómicas precarias, comunes al resto de la población afrocolombiana del país, la cual muestra los indicadores más bajos en nivel de vida respecto de la media de la población del país y se desenvuelve en una dinámica territorial compleja.

En este contexto el participar se constituye en una herramienta para la incidencia y cuyo resultado, puede aportar a la transformación estructural de las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de los pobladores. Se plantea como un mecanismo generador de impactos positivos en el desarrollo local, rural y en la gobernanza, condicionada por aspectos culturales, de organización y de los niveles de formación del capital social.

La investigación se aborda desde el enfoque del Desarrollo Rural Territorial (DTR), el cual se relaciona con las transformaciones económicas, sociales, ambientales y de gestión institucional, orientadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de las comunidades que ocupan y aprovechan un espacio rural, y reconoce de manera especial la importancia del concurso de la comunidad en la elaboración y gestión de la política pública.

Su alcance es descriptivo, pues desde el enfoque cualitativo, considera el conocimiento de las situaciones, costumbres, relato de experiencias y visión del problema por parte de los actores comunitarios e institucionales identificados. Su marco temporal corresponde a los últimos cinco años (2010-2015).

La estructura del documento la conforman seis capítulos: Un primer capítulo muestra la generalidad de la investigación, su pertinencia y objetivos. El segundo capítulo expone el marco referencial, y el tercero da cuenta del marco teórico – conceptual de la investigación en el contexto de las teorías del desarrollo rural, particularmente del Desarrollo Rural Territorial, sus dimensiones y conceptos. El cuarto capítulo describe el

marco metodológico. El quinto presenta los resultados, su análisis y los hallazgos de la investigación y el sexto y último capítulo las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

Pertinencia de la investigación

Pese a los esfuerzos realizados para el reconocimiento de los derechos de las comunidades afrocolombianas de pronunciarse frente a las decisiones que las afectan positiva o negativamente y en este sentido, a participar en los procesos de toma de decisiones, se evidencia que esta participación es aún incipiente, si se tienen en cuenta aspectos determinantes como los mencionados por Echavarría (Dahl-Ostergaard, Moore, Ramírez, Wenner, & Bonde, 2003), tales como las debilidades en términos de educación, capacidad técnica, recursos económicos y relaciones de poder tradicionales en los espacios rurales que limitan el proceso (pág. Prólogo). En este contexto, la presente investigación aporta elementos para identificar las limitaciones que una comunidad afrocolombiana, en particular el consejo comunitario de La Plata – Bahía Málaga, puede enfrentar para incidir de manera efectiva en espacios de decisión.

Desde la perspectiva del desarrollo rural y en especial del enfoque del Desarrollo Rural Territorial, pues en él la participación de la comunidad es básica como apoyo a las acciones de planificación, generación de capacidad de propuesta y de autogestión, este trabajo genera información para fortalecer los procesos locales orientados hacia el desarrollo de las zonas costeras y al reconocimiento y empoderamiento de las comunidades afrocolombianas de dichos procesos.

En cuanto al aporte de la comunidad en la elaboración y gestión de la política pública, se considera un aspecto fundamental para producir la interacción entre los actores locales y a la vez, entre ellos y el Estado, como primer responsable de elaborar y ejecutar dicha política. Por tal razón es importante identificar las formas de participación locales y las dificultades que se presentan para su ejercicio. En este sentido, el presente estudio permite recopilar datos sobre estos aspectos e identificar las barreras, limitaciones y potencialidades, tanto de lo actores comunitarios como institucionales. Para mejorar las relaciones entre ellos y por ende las condiciones de la comunidad del Consejo Comunitario de La Plata - Bahía Málaga.

Aunque la Ley 70 de 1993 en uno de sus principios señala la importancia de “La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de la igualdad, de conformidad con la ley”, no se conocen lo suficiente los mecanismos con que cuentan la comunidades afrocolombianas para llevar a la práctica este principio. Por lo tanto, el estudio permite entender la manera en la que desde la institucionalidad del Estado, nacional y local, se facilita su participación y se reconoce o no la necesidad de incluir un enfoque diferencial étnico en la política pública, con el ánimo de generar mayor inclusión y equidad.

Objetivos

General.

Analizar las formas de participación política de los afrocolombianos en la elaboración y gestión de la política pública para el desarrollo de las zonas rurales costeras en el Consejo Comunitario de La Plata, Bahía Málaga, Municipio de Buenaventura, en el período 2011-2015.

Específicos.

1. Determinar las condiciones económicas y sociales de la comunidad costera del Consejo Comunitario de La Plata, Bahía Málaga del Municipio de Buenaventura.
2. Caracterizar las formas de organización y las dinámicas de participación de la comunidad en la elaboración y gestión de la política pública.
3. Caracterizar las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas.
4. Caracterizar las relaciones que se desarrollan entre el gobierno nacional, regional y local y la comunidad en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio.
5. Determinar los cambios que han surgido a nivel de calidad de vida de la comunidad, como resultado de los procesos de gestión de la política pública en los últimos cinco años.

Capítulo 2

Marco referencial

La población afrocolombiana, contexto histórico

Los africanos ancestros de la población afrocolombiana, ingresan al país por la ciudad de Cartagena en condiciones de esclavización en los primeros decenios del siglo XVI (Barbary, Ramírez, Urrea, & Viáfara, 2004, pág. 72), como parte de la trata trasatlántica hacia el Nuevo Mundo, en lo que se conoce como la “Diáspora africana en tierras americanas” (Mosquera, Pardo, & Hoffman, 2002, pág. 13).

Se estima que del millón quinientos mil esclavos importados a Hispanoamérica en la época de la colonia, cerca de ochocientos mil quedan en Colombia (Rodríguez, 2008, pág. 219). Se consideran como un instrumento de producción y en este sentido, sustituyeron el trabajo indígena (población significativamente diezmada en el proceso colonizador) en actividades como la minería, el servicio doméstico y otros trabajos forzados (Rodríguez, 2008, pág. 218).

En respuesta a la esclavización se genera un movimiento de resistencia y de lucha por la libertad conocido como cimarronismo, en este proceso muchos esclavos huyen buscando espacios para reproducir sus formas de vida o su cultura, estableciéndose en palenques en donde se dedican a la agricultura, la minería y la pesca (Rodríguez, 2008, pág. 219).

Estos territorios de libertad fueron el origen de nuevas sociedades donde los africanos, de diversas culturas, unieron sus valores y tecnologías tradicionales a lo aprendido en esclavitud para reconstruir su africanidad, con religión, idioma y costumbres propias; de igual forma, desarrollaron prácticas particulares para el uso y transformación de los recursos naturales, así como su propia forma de interpretar el mundo. De esta manera se origina una cultura rica en medio de la precariedad económica y la discriminación social (Mosquera, Pardo, & Hoffman, 2002, pág. 14).

Para finales del siglo XVI los esclavos prófugos o cimarrones se convirtieron en un problema para la sociedad de la época, en especial para los españoles, no solo por las pérdidas económicas que esto representa para los propietarios de los esclavos, sino también porque las comunidades fugitivas ya asentadas (palenques) constituían una amenaza a la

estabilidad de la sociedad esclavista, por el riesgo latente de una rebelión que destruyera las haciendas y saqueara las ciudades (Castillo, 2007, pág. 68).

Con el advenimiento de las luchas independentistas de los criollos contra el imperio colonial español, los negros esclavos hacen parte del ejército libertador, aunque muchos otros acompañan a sus amos, luchan del lado realista (español). Esta participación está lejos de representar una conciencia por la identidad nacional, combaten por su libertad, pues una vez reconocido su potencial militar, se les ofrece ser libres a cambio de su servicio en el ejército.

Resulta contradictorio que al ser la igualdad y la libertad unos de los principios ideológicos de la lucha por la independencia y en esa lucha los negros esclavizados se involucran, dichos principios se piensan solo como derechos para los criollos y españoles, pero no para sus inferiores. Se entiende como tales a los negros e indios quienes siguen siendo excluidos; tanto así que la práctica de la esclavitud coexiste con los principios de igualdad y libertad que fundamentan la constitución de La República después de la independencia (Castillo, 2007, págs. 69,70).

En consecuencia, el proceso de abolición de la esclavitud en el país no es fácil. Inicia con la expedición de la Constitución de Cartagena de 1812, la cual no se concreta debido a la reconquista española en 1815. Se retoma en el Congreso de Cúcuta en donde se discute la Ley de libertad de vientres, aprobada en julio de 1821¹; posteriormente, el Estado aprueba la Ley del 29 de Mayo de 1842, con ella se aplaza por cinco años más la libertad y adicionalmente reabre el tráfico de personas esclavizadas, prohibido en 1821. Solo es hasta 1851 cuando finalmente las condiciones sociopolíticas del momento, como la presión del imperio inglés sobre los países latinoamericanos para que acabaran con la esclavitud, el incremento del cimarronaje, la influencia de la revolución francesa, la llegada del

¹ La Ley de libertad de vientres decretó la abolición del tráfico y concedió la libertad nominal a todos los afrodescendientes nacidos de una mujer en cautiverio. No obstante como mecanismo para garantizar el derecho de propiedad de los esclavistas, la ley establece que los hijos de las esclavas que nacieran a partir de 1821 serían libres siempre y cuando trabajaran para los amos de sus madres durante 18 años y con el cumplimiento de una serie de requisitos de difícil observancia por parte de los libertos, quienes quedan sujetos a la benevolencia de los propietarios. Estos aspectos de la ley inducen a la población esclavizada a un cimarronismo más acentuado y a la agitación social.

liberalismo al poder y el surgimiento de las sociedades democráticas, que se logra finalmente la abolición absoluta de la esclavitud mediante la Ley 21 de ese año (Tovar, 1994, págs. párrafo 4-16).

Pese a la abolición de la esclavitud, la condición de los ahora negros libres no mejora, quedan segregados y marginados en las selvas y zonas urbanas, excluidos de la sociedad, en la más crítica pobreza material y realizando los oficios que desempeñaran en su cautiverio como obreros, jornaleros, arrendados o en el servicio doméstico. Aunque en el territorio conviven con la población mestiza, no se aprecian ni aceptan, no se les considera parte de la Nación y reciben un trato discriminatorio.

De esclavizados pasan a ser subcivilizados, pues se mantiene la visión propia de las élites de la época, que asocian el atraso y el salvajismo al color de la piel; desde entonces y hasta hace poco tiempo dichas élites defienden el mestizaje y el proyecto de nación mestiza² como única vía para la construcción de la identidad nacional (Castillo, 2007, págs. 13, 43, 85, 177).

El proyecto de nación mestiza, cuya base legal es la constitución de 1886, considera que para lograr el progreso y el desarrollo que ofrece la civilización, el negro y el indio deben desaparecer y esto solo se logra mediante el blanqueamiento o mestizaje. Durante más de cien años el país se rige por estos principios y los afrocolombianos e indígenas a pesar de las prácticas de asimilación cultural que impone el mestizaje, no pueden ser integrados a este concepto de nación, mantienen a sus pobladores en la subordinación y la invisibilidad (Castillo, 2007, págs. 80, 227).

El proceso de reconocimiento y renacimiento afrocolombiano se da con más fuerza a partir de 1991 con la nueva carta constitucional, pues rompe el proyecto de nación mestiza y en sus principios redefine el país como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista y que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

² La idea de una nación mestiza en América latina es el resultado de las relaciones de poder en las que un grupo, regularmente dominante impone su visión al resto de la sociedad.

Poblamiento, densidad de población y distribución de la población afrocolombiana

El proceso de poblamiento y mestizaje donde se ven inmersos los afrocolombianos, es permeado por complejas relaciones interétnicas, que a lo largo de los períodos históricos los ubican de manera itinerante entre la aceptación y el rechazo (este último en mayor medida) y pasado por cambios políticos e institucionales de la sociedad colombiana sin poder adaptarse a ellos (Barbary, Ramírez, Urrea, & Viáfara, 2004, págs. 51-52).

Inicia con la conformación de palenques en todo el territorio nacional, como el de Tadó en el departamento del Chocó, el de Uré en Córdoba, Marinilla y Girardota en Antioquia, Guayabal de Siquima y Tocaima en Cundinamarca y el más nombrado, el palenque de San Basilio en el departamento de Bolívar, primer pueblo libre reconocido por la corona española y declarado por la UNESCO como patrimonio inmaterial de la humanidad (Mosquera & Quigua, 2012, pág. 35). Estos asentamientos de manera general se establecen en las tierras que el Estado considera como baldíos en las selvas, orillas de los ríos y montañas. Como resultado de los procesos demográficos sucedidos durante el siglo XX se facilita el establecimiento de importantes grupos de población afrocolombiana, tanto en los centros urbanos (ciudades principales e intermedias), como en las zonas rurales.

Barbary, Ramírez, Urrea, & Viáfara (2004), mencionan cuatro grandes regiones geográficas como los principales asentamientos afrocolombianos: las tierras del litoral Pacífico, incluyen la cuencas de los ríos San Juan y Atrato y el Urabá Chocoano – Antioqueño; la región del valle geográfico del río Cauca; las riberas del bajo y medio Magdalena y bajo Cauca, el litoral Atlántico con sus llanuras y sabanas adyacentes. Como centros poblados más importantes por el asentamiento negro desde el siglo XVI al XIX, se mencionan Cartagena, Mompo, Santa Marta, Quibdó, Barranquilla, Cali, Buenaventura y Tumaco (pág.71).

Es de reconocer la invisibilidad histórica de la población afrocolombiana, común en diferentes ámbitos, social, jurídico, político y de manera especial en la información estadística nacional, local y en consecuencia en los análisis demográficos y sociológicos (Barbary, Ramírez, Urrea, & Viáfara, 2004, págs. 6, 58, 203). Por esta razón, a partir del censo de 1993 y la encuesta de hogares de 2002, se incluyen preguntas de

autoidentificación étnica y por el color de la piel. Particularmente el censo de 2005 debe responder a un nuevo escenario multicultural como nunca antes reconocido, tiene en cuenta factores como la localización de los pobladores y sus formas de identificación étnica o fenotípica para definir las necesidades metodológicas y conceptuales del censo y su implementación en campo, para efectos de generar una información real respecto del estado actual de reconocimiento de esta población (Estupiñan, 2006, pág. 58).

Según datos del Censo General de 2005 (último censo realizado en el país), Colombia tiene una población total de 41.458.384 habitantes, de los cuales 5.709.237 hacen parte de grupos étnicos. En el país se reconocen tres grupos étnicos: los pueblos indígenas, las poblaciones afrocolombianas y el pueblo Rom o gitano.

De los que reconocen su pertenencia étnica, 4.311.757 son afrocolombianos, 1.392.623 son indígenas y 4.858 personas hacen parte del pueblo Rom o gitano (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.). Con respecto del total de la población del país, estos grupos corresponden al 10,62%; 3,43% y 0,01% respectivamente. En la Figura 1 se muestra la distribución de la población del estado por grupo étnico, en un comparativo entre el censo de 1993 y el de 2005. Las diferencias en los resultados se deben a los ajustes realizados en las preguntas relacionadas con los factores mencionados, los cuales permiten en el censo 2005 reconocer a la población étnica, tanto en las áreas rurales como en las de cabecera.

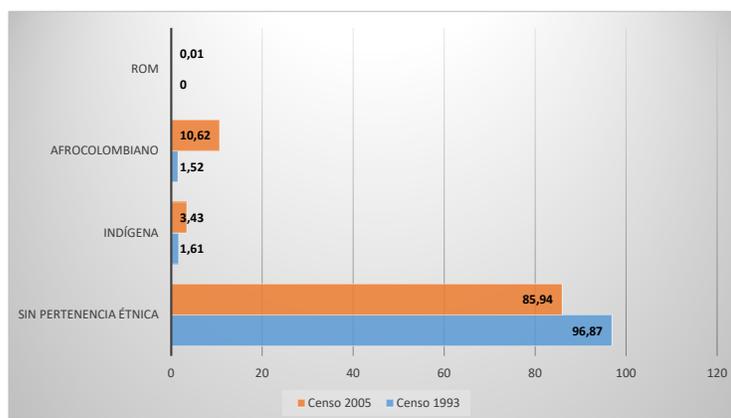


Figura 1. Distribución de la población colombiana por grupo étnico, censos 1993 y 2005. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.)

En términos de regiones geográficas, la mayor distribución de población afrocolombiana se presenta en la región del Pacífico, con una concentración del 44% y la región del Caribe con el 28% (Figura 2).

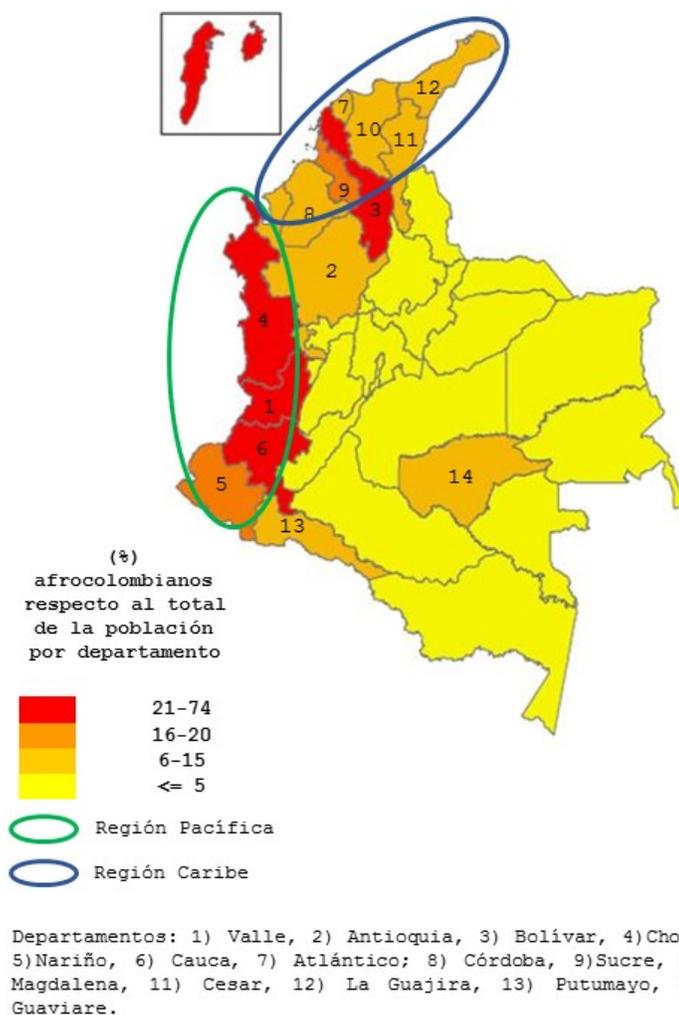


Figura 2. Distribución de la población afrocolombiana en Colombia. Fuente: Adaptado de (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2012)

En cuanto a la distribución de los pobladores afrocolombianos por departamento, se observa su presencia en los 32 departamentos del país, esto se debe al acelerado proceso de migración por temas de orden público en sus lugares de origen, el desarrollo de

megaproyectos que terminan por desplazarlos y a la falta de oportunidades en sus territorios (Mosquera & Quigua, 2012, pág. 34).

En orden de importancia se destacan los departamentos de Valle (cuyos municipios Cali y Buenaventura, encabezan la lista de los municipios con mayor número de afrocolombianos), Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca con los mayores porcentajes de población afrocolombiana (Figura 3).

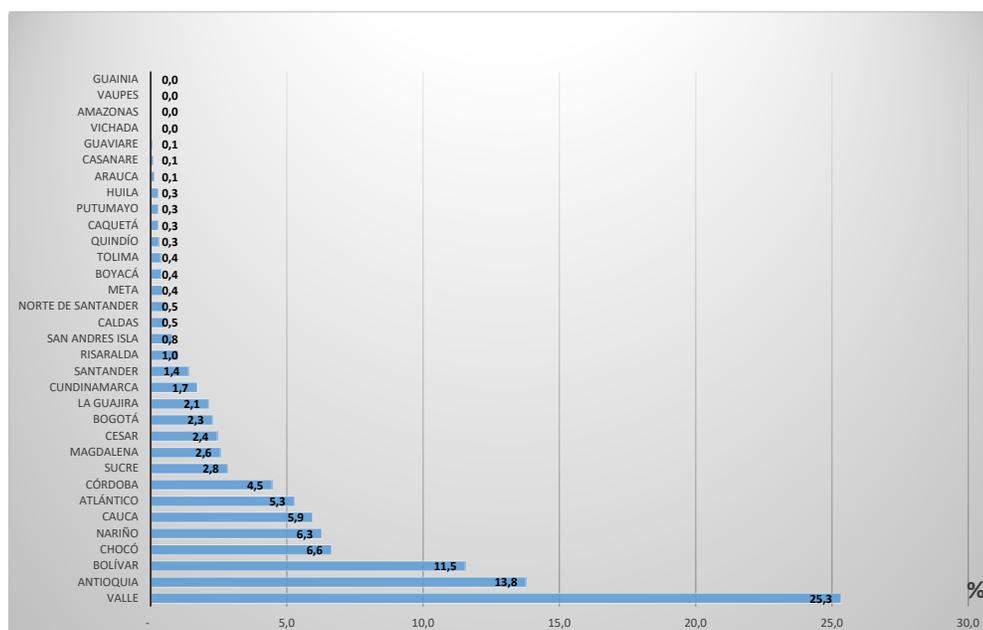


Figura 3. Distribución porcentual de la población afrocolombiana por departamento. Censo 2005. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.)

El Municipio de Buenaventura ubicado en el departamento del Valle del Cauca, es la tercera ciudad con mayor concentración de pobladores afrocolombianos respecto del total nacional, con un el 6.4%, después de Cali (capital del departamento) y Cartagena que tienen el 12.7 % y 7.5% respectivamente. En cuanto a la población residente en Buenaventura, el 88.5% se auto reconoce como negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente, equivale a cerca de 291.000 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, s.f.).

La proporción de hombres y mujeres para la población afrocolombiana es de 49.5% y 50.3% respectivamente y en cuanto a su estructura por edad y sexo es similar a la de la población nacional. Se encuentra que la población afro, menor de 15 años, equivale a la tercera parte del total, los grupos entre 0 -4 años y 5 -9 años también son significativos y el indicador de fecundidad es de 42. Es decir, por cada 100 mujeres afrocolombianas hay 42 niños menores de 5 años (DANE - CIDSE, 2010, págs. 17,19).

Características socioeconómicas

Pese a su representatividad en el contexto nacional, la población Afrocolombiana tiene limitadas oportunidades para acceder al modelo de Desarrollo Humano Sostenible (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2010, pág. 53), pues como se menciona, persiste su situación de pobreza, la cual se evidencia en los siguientes indicadores:

- Los hogares afrocolombianos presentan las peores condiciones de su vivienda y de acceso a los servicios básicos en relación con el resto de la población (Figura 4).
- La tasa de analfabetismo en los afrocolombianos es del 11.2%, en el resto de la población del 7.4%.
- La tasa de desocupación en los afrocolombianos es del 16.4%, en el resto de la población del 11%.

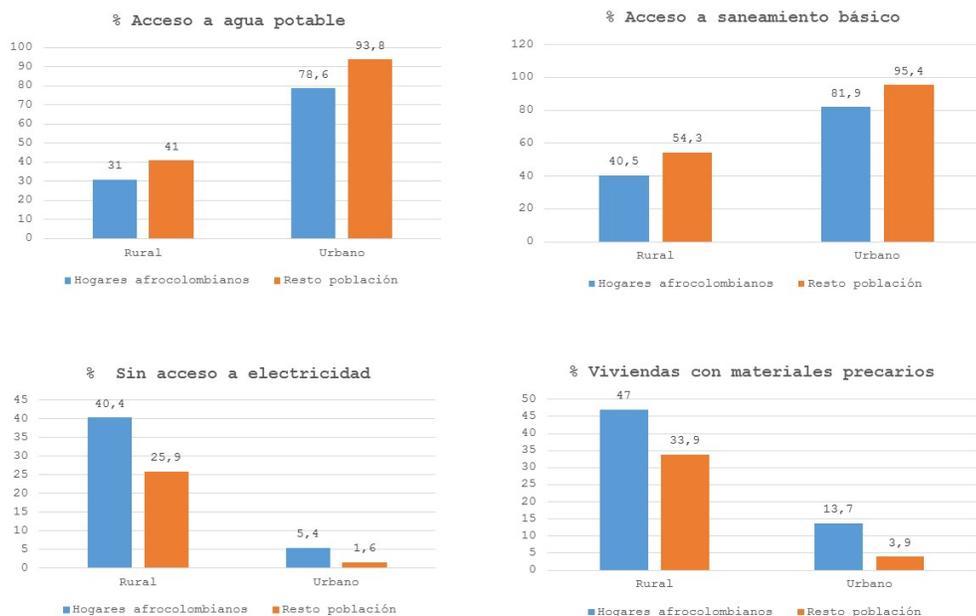


Figura 4. Condiciones de vivienda y acceso a servicios básicos de la población afrocolombiana respecto del resto de la población del país, en áreas rural y urbana. Fuente (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2012).

Otros diagnósticos realizados sobre la población Afrocolombiana, concluyen que dicha población presenta dificultades de acceso y permanencia en la educación, particularmente en la educación superior. Ello influye en que se desempeñen en empleos de baja remuneración. Cuenta con menores dotaciones en capital humano y fuentes de capital, enfrenta obstáculos sociales y culturales que dificultan su integración al tejido social. En general, presentan condiciones de vida más precarias respecto de otros grupos de la población y además de la condición de pobreza y pobreza extrema, son víctimas del conflicto armado, lo cual los hace parte de las graves estadísticas de desplazamiento forzado y pérdida del territorio. En la tabla 1 se presentan los indicadores socioeconómicos para la población afrocolombiana.

Tabla 1. Indicadores población afrocolombiana vs nivel nacional

Indicador	% Nacional	% Afrocolombianos
-----------	------------	-------------------

Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI Total	27.8	43.1
Índice de Calidad de Vida 2005	78.8	69.3
Esperanza de vida	72.8	64.6
Nivel de pobreza	54.1	60
Pobreza extrema o indigencia	18.6	24.1
Analfabetismo	12	14
Población profesional	7	4
Tasa de desempleo	3	6
Tasa de ocupación	44	40
Tasa de mortalidad infantil	16.5	23.5
Migración por violencia	3.74	6.78

Fuente: (Ministerio de Cultura, s.f.), (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2010) (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2013)

Deuda histórica y reivindicación

El desconocimiento de la presencia afrocolombiana y de los derechos igualitarios que les asisten, se mantiene por parte de las élites de la nación mestiza, aún después de la abolición legal de la esclavitud. En consecuencia, las comunidades africanas ex esclavas quedan como ocupantes de hecho de los territorios del país, sin el disfrute efectivo de los derechos que brinda el “Estado de Derecho”, sin ciudadanía, sin participación en las instituciones democráticas y sin oportunidad de acceso a las políticas para su desarrollo socioeconómico.

Si esto es complejo para las comunidades establecidas en las zonas urbanas, donde hay una mayor presencia del Estado, que decir para la población asentada en las zonas rurales en donde históricamente la ausencia del Estado las ha mantenido en el abandono y la pobreza.

La construcción que hizo la colonialidad de las identidades del negro y del indio como seres inferiores se ha expresado en las prácticas institucionales y en las normas que han regido desde la sociedad colonial hasta 1991 cuando con el artículo transitorio 55 de la nueva Constitución Nacional y posteriormente con la Ley 70 de 1993 que lo reglamentó,

se reconoció la diversidad étnica y cultural como fundamento de la nación diversa (Castillo, 2007, pág. 175).

En este contexto se entienden el resentimiento y agresividad con que las poblaciones afrocolombianas han planteado la lucha por sus derechos históricos y ciudadanos en contra de la pobreza extrema, la exclusión social y política y la falta de acceso a factores productivos como la tierra, que los han caracterizado.

En términos de las reivindicaciones de las comunidades afrocolombianas, estas pueden ser étnicas, políticas o ambientales. (Barbary, Ramírez, Urrea, & Viáfara, 2004), señalan que se encuentran diferencias entre los grandes centros urbanos, donde es más común la denuncia sobre la discriminación racial y la lucha por el acceso en condiciones de igualdad a las oportunidades de empleo, educación, salud, vivienda y a servicios públicos y las localidades o zonas rurales, donde las reivindicaciones son de carácter étnico – territorial; sobre este aspecto son conocidas las luchas que desde la década de los 80 se han presentado por el reconocimiento como grupo étnico y el derecho a la titulación colectiva de los territorios ancestralmente ocupados (págs. 64,65,220,246,259).

El surgimiento de movimientos para la reivindicación afrocolombiana como el Cimarrón y su pensamiento orientador, el cimarronismo, se constituyeron en escuela ideológica y organizativa para los activistas y promotores del despertar de la conciencia étnica afrocolombiana, ambientada por la Ley 70 de 1993; sobre esta base surge igualmente el actual movimiento de comunidades negras. En este sentido, se resalta lo señalado por Castillo (2007), sobre el resurgir de los nacionalismos, los rivalismos étnicos y la emergencia de nuevos movimientos sociales que usan políticamente la diferencia para reivindicar sus derechos y desafiar al Estado y que la instrumentalización de la etnicidad produce resultados concretos (págs. 14,16,227).

La respuesta del Estado a los principios de diversidad étnica y multiculturalidad

El primer paso para la superación de la invisibilidad, marginalidad y discriminación a que ha sido sometida la población afrocolombiana es el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como el fundamento de la nacionalidad a través de la constitución de 1991 (Castillo, 2007, págs. 14, 16, 275).

Es en esta constitución y sus reglamentos posteriores donde por primera vez en la historia de la República de Colombia se incluyen las poblaciones afrocolombianas, reconociéndolas como "grupo étnico" y estableciendo directrices con el ánimo de protegerlos como sujetos especiales de derecho³.

El nuevo orden institucional facilita los espacios para el fortalecimiento de la gobernanza del territorio, en este sentido, el reconocimiento de los territorios colectivos de comunidades negras y en consecuencia la obligatoriedad de conformar los Consejos Comunitarios como una figura de autoridad dentro de dichos territorios para su administración es un primer ejercicio, y el desarrollo del principio de autodeterminación o autonomía, entendida como “la capacidad de organizarse social y económicamente, de definir sus políticas propias, designar autoridades propias, diseñar sus relaciones en virtud de sus tradiciones y actividades económicas propias”, es un aspecto fundamental para su fortalecimiento (De la Pava, com. Pers. 2016).

Pese a lo anterior, el sistema institucional no se ha adaptado adecuadamente a lo señalado en la constitución del 91 en relación con la atención pertinente y diferencial de los grupos étnicos. Los esfuerzos realizados para el reconocimiento efectivo de la diversidad étnica y cultural de la nación no han sido permanentes y solo en los últimos gobiernos se ha contado con algunas acciones específicas en este sentido, como por ejemplo, la inclusión de la diferenciación positiva y el enfoque diferencial étnico en sus acciones de política para el desarrollo de las comunidades afrocolombianas.

Cuando se habla de enfoque diferencial étnico en las políticas públicas se está haciendo referencia a las posturas institucionales encaminadas a eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación, mediante acciones concretas de inclusión y reconocimiento de diversos sujetos y colectivos, teniendo en cuenta sus características y necesidades propias (Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2012, págs. 5,12,23).

En el caso afrocolombiano en particular supone tener en cuenta aspectos como: la visión propia del mundo y la conciencia histórica que tienen las comunidades, su profundo sentido de pertenencia y arraigo con el territorio y su identidad cultural incluyente y

³ Artículo Transitorio 55 de la Constitución Nacional.

características culturales propias (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados - Afrodes, 2010, pág. 13).

A partir de 1991 se encuentra un especial desarrollo del marco normativo, institucional y de iniciativas de gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana, en el que se observa un esfuerzo por desarrollar los derechos constitucionales de esta población en materia de territorio, identidad cultural, recursos naturales, participación y desarrollo económico y social (Tabla 2); sin embargo, la incorporación del enfoque diferencial se ha dado de manera específica en los últimos cinco años, por lo que se ha escogido este período de tiempo como marco temporal de la investigación.

Tabla 2. Marco normativo y de política pública orientado a la atención de la población afrocolombiana.

Instrumentos normativos o de política pública	Objeto o alcance
Ley 22 de 1981	Aprueba la “Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”
Ley 21 de 1991	Ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre pueblos indígenas y tribales
Constitución de 1991	Reconoce la dimensión pluriétnica y pluricultural del país. Reconoce la propiedad colectiva de los territorios ancestralmente ocupados por las comunidades negras de la región del Pacífico colombiano.
Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios	Desarrolla el artículo transitorio 55 de la constitución del 91. Reconoce a las comunidades negras de la cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva de los territorios ancestralmente ocupados y establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras.
Ley 99 de 1993	Política ambiental nacional. Reconoce la participación de las comunidades negras en el Consejo Nacional Ambiental y señala la obligación de coordinar con dichas comunidades los proyectos de desarrollo y manejo sostenible en sus territorios.
Ley 115 de 1994	Ley General de Educación. Reconoce la participación de las comunidades negras en la Junta Nacional de Educación.
Ley 649 de 2001	De circunscripción nacional especial que asegura la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes.
Ley 725 de 2001	Por la cual se establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad.

CONPES 3410 de 2006.	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura
CONPES 3491 de 2007.	Política de Estado para el Pacífico Colombiano
CONPES 3553 de 2008	Política de Promoción Social y Económica para el departamento de Chocó
CONPES 3310 de 2004	Política de Acción Afirmativa para la población negra o Afrocolombiana
Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal de 2007.	Presenta las propuestas para el capítulo “Fortalecimiento de los grupos étnicos y de las relaciones interculturales” del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.
Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010	En el marco del programa de “ordenamiento social de la propiedad”, establece la adquisición y adjudicación de tierras para las comunidades negras. Adicionalmente, propone la elaboración de agendas ambientales conjuntas con las comunidades negras.
Plan Nacional del Desarrollo 2010 – 2014	En términos de la población afrocolombiana busca promover la implementación de acciones afirmativas acogiendo la sentencia T422 de 1996 de la Corte Constitucional.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Menciona de manera particular para la población afrocolombiana los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de sus procesos autónomos y reconocimiento de sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formar organizativas propias. • Implementación de las políticas pública orientadas a esta población. • Desarrollo rural integral y con enfoque territorial para las comunidades afro. • Culminar los procesos de titulación colectiva pendientes.

Fuente: elaboración propia.

En teoría los instrumentos mencionados se han enfocado en la identificación de la población afrocolombiana y en proponer estrategias para facilitar su acceso a los bienes y servicios del Estado; igualmente, han propuesto acciones para la generación de oportunidades que les permitan alcanzar los beneficios del desarrollo y revertir la situación de pobreza y condiciones de menor bienestar de esta población respecto al resto de los habitantes del país.

De los mencionados instrumentos se destaca la Ley 70 de 1993, como el marco jurídico para amparar la titulación colectiva de los territorios ancestralmente ocupados por las comunidades afrocolombianas de la región del Pacífico, además de asegurar el goce y desarrollo de la tierra. Adicionalmente, obliga a realizar la consulta previa con las comunidades afrocolombianas asentadas en territorios titulados colectivamente cuando se requiera explotar recursos naturales presentes en dichos territorios.

Si bien en cuanto al tema de legalización de la ocupación del territorio se limita a las comunidades del Pacífico, desarrolla otra serie de lineamientos en beneficio de la población afrocolombiana en general; sin embargo la orientación de la ley es clara hacia las poblaciones rurales quedando huérfana la atención de los afrocolombianos de las zonas urbanas que también representan una población importante.

Para efectos del contexto de la presente investigación resulta pertinente señalar los aspectos que trata la norma en relación con el desarrollo rural para las comunidades afrocolombianas. En primer término reconoce y define las prácticas tradicionales de producción, en las que se incluyen actividades y técnicas relacionadas con la agricultura, la ganadería, el aprovechamiento forestal, las prácticas pecuarias, la caza y la pesca y la recolección de productos naturales en general; todas ellas realizadas tradicionalmente por dichas comunidades.

Desarrolla un capítulo relacionado con la “planeación y fomento del desarrollo económico y social”, en el que además de establecer mecanismos de apoyo técnico y financiero para la realización de proyectos de desarrollo, facilita los espacios de participación en los que los afrocolombianos pueden incidir desde la definición y planificación de los planes, programas y proyectos para el desarrollo socio económico de sus comunidades.

En términos de las funciones y competencias para hacer efectivos los lineamientos de la ley 70 en el marco del desarrollo rural, se reconocen en el ámbito nacional al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, a la Agencia Nacional de Tierras - ANT y la

Agencia de Desarrollo Rural – ADR⁴, (entidades que a partir de 2015 reemplazaron en funciones al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER) y en el ámbito territorial a las Gobernaciones y alcaldías municipales.

El MADR asume la tarea de la formulación de la política pública de desarrollo rural, que actualmente se define en el marco del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – DRET y a las Agencias les corresponde implementar dicha política, gestionando, promoviendo y financiando el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo en el caso de la ADR y realizando el ordenamiento social de la propiedad rural en el caso de la ANT.

Dentro de las estrategias transversales que estas entidades han definido para profundizar en el DRET, se identifica la de “focalización poblacional para incluir el enfoque diferencial a beneficiarios en su condición de campesinos, desplazados, grupos de mujeres y grupos étnicos” como la estrategia específica para la atención a las comunidades afrocolombianas. Esta focalización poblacional permite atender a los grupos de población con prioridad nacional y adicionalmente, facilita la consecución de los objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, en especial el de superación de la pobreza extrema y equidad regional.

Por otra parte, sus planes institucionales buscan hacer sinergia tanto con el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, como con la visión del país que fue estructurada en 2007 (Visión Colombia 2019), la cual se orientó teniendo como objetivos, una economía que garantice mayor bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables y un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos. En términos del desarrollo rural, la visión Colombia 2019 contempló:

“El campo colombiano habrá incrementado y diversificado competitivamente su producción y estará en capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales, a partir del aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas que brinda el trópico y

⁴ La Agencia Nacional de Tierras - ANT y la Agencia de Desarrollo Rural fueron creadas mediante los Decretos 2363 y 2364 de 2015 respectivamente, como un esfuerzo del Gobierno nacional de consolidar la nueva institucionalidad en cumplimiento a los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz y como una herramienta para asumir los retos del posconflicto.

de la creciente innovación tecnológica en sus sistemas de producción. La mayor competitividad de la producción agropecuaria, conjuntamente con mayores oportunidades de empleo y una oferta más adecuada de bienes públicos, permitirán mejorar el nivel de vida de la población rural y del país, reduciendo los niveles de pobreza e incrementando los ingresos de sus pobladores”.

Si bien en teoría en los últimos años el Estado colombiano ha generado una serie de políticas y acciones institucionales orientadas a superar el rezago de la población afrocolombiana y generar condiciones de equidad para facilitar su desarrollo, a la fecha los indicadores de calidad de vida de dicha población no han mejorado y las barreras o privaciones que se han identificado como limitantes para el avance de esta población al parecer no han podido superarse.

La participación como herramienta para el desarrollo de las comunidades afrocolombianas

Los procesos de participación se han desarrollado históricamente como una expresión de la vida cotidiana de las comunidades; sin embargo, cuando estos procesos son promovidos por agentes externos, entendiendo como tales a personas ajenas a la comunidad, sean funcionarios de entidades públicas o de otras organizaciones, se asocian con los esquemas tradicionales de toma de decisiones inconsultas desde el poder ejecutivo del Estado, en los que no se tienen en cuenta las necesidades, conocimientos propios y las tradiciones culturales de la población, lo que dificulta el cambio de actitud de la comunidad frente al proceso o hace que se pierda su significado.

En Colombia, la participación es un concepto relativamente nuevo en términos de su aplicación, pues aunque se menciona y adquiere relevancia a partir de la constitución de 1991, con la que todos los ciudadanos, sin distinción, reivindican este derecho en cualquier toma de decisión del Estado que los afecte, el ejercicio práctico de la participación ha sido de implementación más lenta.

En los últimos años se ha visto un interés creciente por el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y se ha incorporado en el discurso de la política pública y de las estrategias de desarrollo la necesidad de vincular a los actores comunitarios en la discusión

y decisión de los asuntos públicos, que históricamente han sido de responsabilidad exclusiva del Estado.

En términos generales, la participación se ha orientado particularmente al acceso y representación en el ámbito político electoral, en la toma de decisiones respecto a actividades de desarrollo y la consulta previa en el caso de las minorías étnicas (población afrocolombiana e indígena) cuando se pretenden realizar acciones, proyectos o megaproyectos en sus territorios, que son casos muy particulares; lo común ha sido la elaboración de políticas de desarrollo homogéneas, casi inconsultas, que no reconocen las particularidades de los territorios y de las poblaciones étnicas.

Cuando se revisa el tema de participación desde la perspectiva de los grupos étnicos y de manera particular de la población afrocolombiana, la situación no es distinta y se diría que es aún más precaria en términos de la disponibilidad de mecanismos y espacios de participación y de las capacidades de los actores comunitarios para ejercer su derecho a opinar y a decidir. Sobre el particular, la Ley 70 de 1993, reconoce los derechos a la igualdad y a la participación de las comunidades afrocolombianas y sus organizaciones en las decisiones que pudieren afectarlas.

Si bien son varios los ejercicios de formulación de políticas dirigidas a estas comunidades, no necesariamente implica que ellas hayan participado decididamente en su elaboración; sólo se menciona en concreto la participación de los actores locales afrocolombianos en el diseño y formulación del Plan Integral de largo Plazo, dicha participación se dio a través de instancias de representación de estas comunidades que en su momento fueron:

- La Consultiva de Alto Nivel y consultivas territoriales (comisiones de consulta conformadas por representantes de las comunidades afrocolombianas para la revisión de temas de interés en lo social, económico y ambiental, entre otros),
- Los Consejos Comunitarios (entidades étnicas con personería jurídica conformada por una comunidad negra para administrar el territorio que el Estado les ha reconocido como propiedad colectiva por medio de un título), y
- Las organizaciones sociales y de base.

Sobre la incidencia de la población afrocolombiana en las políticas públicas se han identificado algunos avances en el desarrollo de procesos organizativos y de liderazgo de la población afrocolombiana, particularmente en la incorporación del enfoque diferencial étnico ya mencionado (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados - Afrodes, 2010, pág. 40).

El Departamento Nacional de Planeación, por su parte, señala la importancia que la participación de las comunidades afrocolombianas tuvo en el proceso de formulación de la “Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal”, especialmente en la definición de los ejes temáticos y acciones específicas, con las cuales se esperaba contribuir al logro de los objetivos de igualdad de oportunidades y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Sobre este particular, surge el interrogante en el sentido de, si la participación en la elaboración de las políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana es suficiente o si lo que sigue haciendo falta es la discusión participativa e incluyente de un modelo de desarrollo rural propio para las comunidades afrocolombianas, adaptado a sus necesidades particulares y su propia visión de desarrollo.

Capítulo 3

Marco teórico

Contexto de la investigación desde las teorías del desarrollo rural

Para efectos de contextualizar el objeto de estudio de la presente investigación es necesario definir el enfoque que desde las teorías del desarrollo rural le dan soporte. En este sentido se parte del reconocimiento de la evolución del concepto de desarrollo, el cual ha transitado desde las posturas extremas en las que se asume desde una visión netamente economicista (Economía del desarrollo) hasta involucrar otras dimensiones en el análisis generándose las *teorías alternativas del desarrollo*⁵, que adicionalmente incorporan una serie de elementos que alimentan dicho análisis para generar un modelo de desarrollo rural que da cuenta de las necesidades reales del territorio (Delgado, 2004, págs. 77,82).

Las teorías alternativas del desarrollo surgen en los años 70 como resultado de los ejercicios críticos alrededor de los modelos de desarrollo tradicionales, que en particular, para los países menos desarrollados generaron efectos negativos y aumentaron la brecha entre ellos y los países desarrollados. Estos enfoques radicalmente diferentes a los orientados al crecimiento económico, consideran aspectos como la protección del medio ambiente, la equidad y la participación, entre otros, como elementos fundamentales para abordar el desarrollo. De manera paralela, emerge el desarrollo rural como una estrategia para reducir la desigualdad en la distribución de la renta y el empleo, el acceso a los bienes y servicios públicos y a la pobreza; aunque no necesariamente relacionada con una propuesta de desarrollo para las zonas rurales al considerar que la mayoría de los pobres

⁵ Crecimiento con equidad: en el que el desarrollo implica tener en cuenta las necesidades básicas de la población y la necesidad de redistribuir las ganancias.

Desarrollo endógeno: generado a partir de los recursos endógenos.

Ecodesarrollo: incorporando los criterios medio ambientales.

Desarrollo sostenible: parte de la necesidad de preservar la dotación de recursos disponibles

Desarrollo multidimensional: incorpora criterios económicos, sociales, medioambientales y culturales al desarrollo.

Desarrollo humano: desarrollo con expansión de las necesidades de la población y no como crecimiento económico.

Capital social: considera la importancia de las relaciones sociales y de las conexiones en las estrategias de desarrollo.

del mundo vivían en las zonas rurales, esta disciplina se orientó a mejorar la vida social y económica de los pobres rurales basada en un enfoque integrado para un cambio planificado (Delgado, 2004, pág. 154).

Estas teorías involucran a la comunidad como un actor fundamental del desarrollo, lo que asegura una mejor comprensión de la realidad y descalifican el supuesto que el desarrollo deba limitarse al acceso a bienes y servicios. El desarrollo rural debe permearse por las ideas de la sostenibilidad ambiental, social y económica, la visión debe ser integral y en la búsqueda de esas nuevas estrategias de desarrollo la valoración del entorno natural, la riqueza cultural y el conocimiento tradicional son fundamentales, son temas transversales tan importantes que en el caso de las políticas públicas desvirtúan el enfoque neoliberal que tradicionalmente se ha aplicado en su elaboración e implementación (Kay, s.f., págs. 2,35).

Cuando se habla de la importancia de considerar como parte de lo “rural” no solamente el territorio sino también la base natural y la base social, se reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las redes que se articulan para generar su dinámica; si adicionalmente a las actividades productivas se integran al análisis aspectos como la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas desde las demandas e intereses de los actores, entonces se hace referencia al Desarrollo Rural Territorial (Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri, & Portilla, 2003, págs. 76,117).

El desarrollo rural territorial.

Este enfoque busca la construcción de procesos sociales equitativos, sociedades más justas, solidarias y autoreconocidas, integradas al territorio mediante la gestión coordinada y articulada entre las entidades públicas y las organizaciones que en él existen, por lo que se requiere de una planeación participativa e intersectorial y de la diferenciación de las intervenciones institucionales (modelos de gestión), al reconocer las condiciones y particularidades de los diferentes grupos de la población (grupos étnicos, campesinos, empresarios, mujeres, jóvenes rurales, desplazados).

El Desarrollo Rural Territorial reconoce la importancia de la sostenibilidad y la valoración del entorno natural, así como de la riqueza cultural, las prácticas culturales

tradicionales y los saberes locales en el aprovechamiento de los recursos; el aporte del enfoque territorial es una visión más integrada y planificada de las transformaciones económicas, sociales, ambientales y de gestión institucional orientadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de las comunidades que ocupan y aprovechan un espacio rural (Sepulveda, 2008, págs. 10,12,26). En términos de política pública, este enfoque le apuesta a la descentralización y le da valor a las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados, a partir de la cooperación local, la autogestión y la responsabilidad compartida, y uno de sus mayores aportes es proponer el territorio como eje de las políticas públicas.

Para la presente investigación resulta relevante rescatar de las diferentes teorías y enfoques que el abordaje del estudio del desarrollo rural debe partir de reconocer su complejidad y la multidimensionalidad de los espacios rurales y considerar que la diversidad cultural, las tradiciones y el conocimiento local son una oportunidad y no un obstáculo al desarrollo y son aspectos complementarios a otros igualmente relevantes como la generación de ingresos y empleo, el acceso a la tierra y otros factores productivos, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

En este contexto el trabajo se aborda desde el enfoque del Desarrollo Rural Territorial con el análisis de las dimensiones y conceptos que lo conforman, así:

Dimensión político institucional.

Esta dimensión tiene como conceptos centrales la gobernabilidad y la participación ciudadana e involucra el sistema institucional público y privado, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones gremiales y otros grupos de interés (Sepúlveda, 2008, pág. 20).

La gobernabilidad y la gobernanza están relacionados con la acción del gobierno y con su capacidad gubernativa o directiva para solucionar sus problemas; sin embargo, la óptica del planteamiento de dichos problemas es distinta desde cada concepto que aunque se consideren complementarios también ofrecen respuestas diversas y diferentes (Aguilar, 2007, pág. 4).

El uso de estos términos se ha generalizado y en la mayoría de las ocasiones se utilizan indistintamente. Para efectos de hacer claridad sobre los mismos y concretar la definición que se acogerá en el contexto de la presente investigación, se indagó y analizó su significado desde la visión de diferentes autores y desde la definición semántica de los términos, así:

- La Real Academia de la Lengua define gobernabilidad como la cualidad de gobernable y lo propone como sinónimo de gobernanza, a la gobernanza por su parte la define como el Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En este caso la gobernanza es el término más amplio y establece en concreto la relación Estado – sociedad.
- La gobernabilidad es el estado de equilibrio entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad del Estado o el Gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz, en tanto que la gobernanza hace referencia a la acción y el efecto de gobernar (Camou, 2001, págs. 18,36). En este caso, el término que genera la concepción de relación entre el Estado y la sociedad es la gobernabilidad; sin embargo, pareciera haber una relación distante entre el Estado (gobierno) y los gobernados, pues no es evidente la participación activa de la sociedad en la evaluación de la gestión o en el ejercicio mismo del gobierno.
- *“Tanto gobernabilidad como gobernanza aparecen con mayor frecuencia cuando se refieren a aspectos relacionado con la eficacia, eficiencia y efectividad de la administración pública, o la credibilidad, legitimidad o estabilidad del Estado y más recientemente a la interrelación con grados de consensos con grupos organizados o informales de la sociedad que configuran en suma los actores estratégicos de cualquier comunidad política. Si bien involucra la participación de la sociedad organizada no muestra una diferencia clara entra los dos conceptos”* (Rojas Ortuste, 2010, pág. 12).
- La gobernanza es un elemento de estructuración social que facilita a los ciudadanos hacerse responsables de su desarrollo para lo cual involucra como elementos fundamentales las relaciones entre entidades, la influencia de las asociaciones en el

territorio y la densidad de la población; en este sentido, se define como un elemento central de la gobernabilidad, en el entendido que genera un proceso de coordinación de actores, particularmente entre grupos sociales y las instituciones para lograr metas definidas colectivamente. Se evidencia la interrelación entre Estado y sociedad, pero subordina la gobernanza a la gobernabilidad (Puente, Gallego, & Vidueira, 2011, págs. 76,95).

- La Gobernabilidad hace referencia a la posibilidad o probabilidad que el gobierno gobierne a su sociedad, lo cual depende de la capacidad o incapacidad de dicho gobierno de dirigirla. Es un enfoque estrictamente gubernamental, no es un enfoque social en el entendido de que no reconoce las capacidades de la sociedad de auto organizarse, autogobernarse, autorregularse y solucionar sus propios problemas (Aguilar, 2007, pág. 4). Sobre la Gobernanza menciona que se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad. En este enfoque se reconoce el rol de los actores sociales en el proceso, más que solo el ejercicio directivo que resulta de la acción del gobierno. Por lo tanto, la gobernanza corresponde al paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales (sectores, grupos, personalidades), quienes pueden definir sus objetivos de convivencia, las acciones para lograr dichos objetivos y establecer las formas o mecanismos para coordinar sus acciones y productos. Destaca el autor que la gobernanza incluye a la gobernabilidad, pues involucra al gobierno como uno de los actores que se requieren para que el proceso de dirección de la sociedad sea exitoso.

Pese a las diferencias conceptuales y teóricas mencionadas entre los términos gobernanza y gobernabilidad, en Colombia se generaliza el uso del término gobernabilidad para identificar, no solamente temas técnicos relacionados con el mejoramiento en la eficiencia y transparencia del Estado, sino los mecanismos de participación ciudadana, la estructuración de una sociedad civil, vigilante y activa y en consecuencia de las acciones para mejorar la articulación entre el Estado y la Sociedad (Launay-Gama, 2006, pág. sección: Terminología y uso teórico de la gobernanza en Colombia. párrafos 1 y 2).

Para efectos de la presente investigación se hace uso del término “gobernanza”, en el entendido de que por una parte se encuentra que este término es mucho más amplio e incluso para algunos autores incluye el concepto de gobernabilidad y porque desde la teoría desarrollada alrededor de él, se da un tratamiento más robusto a la participación – acción de la sociedad como parte del proceso.

La “participación” en su concepto más general se entiende como la intervención de los miembros de un grupo en su propia gestión o en las instancias del poder, en aquello que les pertenece, le es común o en lo que tienen un interés claro (Sánchez Ramos, 2009, pág. 87). Si bien, participación no es necesariamente “influir”, sí representa la voluntad y los recursos para hacerlo, significa toda forma de acción colectiva que tiene como interlocutor a los Estados e intenta con éxito o no, influir o incidir sobre las decisiones de la agenda pública (Becerra, 2005, pág. 7). En el entendido que es una oportunidad para incidir en los problemas sociales, es un elemento fundamental en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas, especialmente locales (Pastor Seller, 2004, pág. 106).

Desde la perspectiva del etnodesarrollo la participación se entiende como el grado de pertenencia y apropiación de un sector o de una organización, es el compromiso y la posición que se toma sobre un hecho.

Para efectos de una intervención comunitaria efectiva, deben desarrollarse o articularse sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales, esto implica la implementación y gestión de mecanismos participativos desde una perspectiva cooperadora, sinérgica e integradora (Pastor Seller, 2004, págs. 103,115). Lo anterior es particularmente importante cuando se trata de minorías con insuficiente representación o en procesos de exclusión, tal es el caso de las comunidades afrocolombianas.

La perspectiva de la participación en las iniciativas de desarrollo local son fundamentales como apoyo a las acciones de planificación, en la medida que la capacidad de propuesta y autogestión genera procesos incluyentes, transparentes y sostenibles en el largo plazo (Dahl-Ostergaard, Moore, Ramírez, Wenner, & Bonde, 2003, pág. 2).

Por otra parte, la promoción de la participación activa de los actores locales o comunitarios genera impactos positivos en el desarrollo local y en la gobernanza, si se tiene

en cuenta que en el marco de estos procesos pueden formularse políticas públicas, ejercer control social y tomar decisiones en beneficio de la comunidad.

Se identifican varias modalidades o formas de participación: la participación ciudadana, participación social, participación comunitaria y la participación política (Montaño, 2005, pág. 6). De acuerdo con el autor, la participación Social implica la agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil, para la defensa y representación de sus respectivos intereses (por ejemplo: grupos de jóvenes, mujeres, discapacitados, entre otros). La participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública, en función de intereses sociales de carácter particular (tal es el caso de los comités de veedurías, juntas de acción comunal o juntas administradoras locales). La participación comunitaria es el conjunto de acciones que desarrollan diversos sectores de la comunidad, con el fin de encontrar soluciones a sus necesidades específicas, se liga al desarrollo de un sector o un grupo comunitario y se orienta al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y la participación política corresponde a la intervención de los ciudadanos mediante mecanismos como: sufragio, plebiscito, referendo, consulta popular, entre otros, con el fin de materializar los intereses de una comunidad. Sobre participación política, algunos autores proponen definiciones más amplias, en ellas se incluye no sólo el tema de representación política, sino la gestión de la política pública, se busca el consenso entre los ciudadanos para la solución de una problemática específica y se vincula el ámbito nacional con el local con el interés de promover mayor equidad y solidaridad social. En este sentido la participación política no solo se limita a aquellas actividades de los ciudadanos con las que tratan de influir en la estructura del gobierno o la selección de las autoridades gubernamentales, sino en la priorización y elaboración de las políticas de gobierno.

Para Anduiza & Bosch (2004) la participación política es la que influencia el proceso político y sus resultados, es decir, que las acciones no solamente se orientan a la elección de cargos públicos sino a la formulación, elaboración y aplicación de las políticas públicas (pág.26).

De las formas de participación descritas, se define la participación política como eje del análisis del presente trabajo, en consideración a su importancia como un instrumento

para la consolidación de la democracia en la medida que fomenta la inclusión, la tolerancia y el respeto a las diferencias en los procesos de toma de decisiones. Se soporta sobre la base de la consolidación de conocimientos y capacidades de las organizaciones y de la comunidad que participa. Por otra parte, facilita la interacción entre grupos humanos en condiciones de equidad, favorece la integración y convivencia entre culturas, desde el respeto a la diversidad y busca el enriquecimiento mutuo (Becerra, 2005, págs. 4,5).

Como complemento al concepto de “participación” y en el contexto de la dimensión político institucional, es importante reconocer los conceptos de “organización”, “incidencia” y “política pública”.

La organización de los grupos de la sociedad se entiende como un grupo humano que realiza una serie de acciones conjuntas, las cuales se analizan, priorizan, estudian, planean y se desarrollan de acuerdo con los intereses y madurez del grupo. La organización comunitaria busca con su acción colectiva mejorar las condiciones físicas, socioeconómicas, socio-culturales, espirituales, de vida y de bienestar personal y colectivo. Surge por lo general como respuesta ante un problema, una necesidad, al inconformismo, o alguna circunstancia, la cual se quiere cambiar, mejorar o solucionar en común.

De lo anterior se colige que la organización es el fundamento de la participación, pues participación sin organización no es efectiva. El vínculo participación – organización social o comunitaria, es beneficioso porque facilita los procesos de concertación y autogestión del desarrollo, genera confianza en la ciudadanía y se constituye en una herramienta para evaluar los asuntos públicos.

Uno de los resultados que se espera de la participación es la incidencia, la cual puede entenderse como la capacidad de influir en actores, estructuras de gobierno a diferentes niveles con el fin de alterar la forma en la que se toman las decisiones en beneficio de un grupo o de la sociedad en general (Becerra, 2005, pág. 6).

La incidencia implica el desarrollo de estrategias que superen la protesta y la denuncia, por lo tanto poder influir en la modificación o instrumentación de medidas de política pública, depende en gran medida de la capacidad de gestión e interlocución con el gobierno. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil los resultados de su incidencia se dan particularmente en políticas relacionadas con el tema de desarrollo, por ejemplo: enfoque

de la política social, perspectiva sustentable del desarrollo e impulso de modelos locales participativos y democráticos (Becerra, 2005, pág. 4).

Lo que se espera de la incidencia son resultados concretos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, a partir del diálogo, el trabajo en equipo y la construcción de consensos.

Para aproximarse al concepto de política pública, es importante conocer lo concerniente a lo público. De acuerdo con Giraldo (2008), lo público es aquello que satisface las necesidades de la colectividad y por ello se encarna en el Estado (pág.4). En consecuencia, las políticas públicas se conciben como la reacción del Estado en respuesta a los problemas públicos, es decir, los que afectan a la población que lo conforma.

Por su parte Muller (2002), hace mención a la definición de política pública de Meny & Thoening como una buena síntesis de las múltiples definiciones propuestas, la cual señala ser un “programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” y propone una propia: “proceso de mediación social en la medida que tiene por objeto tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global” (pág. 48).

De acuerdo con Lahera (2004), una política pública de calidad debe enmarcarse en un amplio proceso de participación, con el fin de no sesgarse hacia la visión puramente técnica de los actores públicos, esto favorece la discusión política de manera que su objetivo pueda definirse de forma democrática y por otro lado mejora los indicadores de resultados una vez implementadas las políticas (págs. 8,9).

En este contexto las políticas públicas deben orientarse a la generación de las condiciones reales y materiales, para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en términos del mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar general de la población. En el caso de las políticas de desarrollo rural, además de la participación se requiere un aparato institucional robusto en los diferentes niveles de gobierno, central y territorial (en este último especialmente), capaz de implementar las medidas pertinentes y que aborde los problemas desde una perspectiva multisectorial (Monterroso-Rivas, 2009, pág. 156). Señala adicionalmente que la visión del enfoque territorial en el proceso de generación de políticas públicas demuestra su eficacia, máxime cuando se realiza en el marco de pactos

político-sociales entre los actores locales y las políticas de desarrollo rural pueden convertirse en un instrumento de consolidación de la institucionalidad estatal.

Sobre el aspecto institucional es importante considerar que las reformas institucionales introducidas en los últimos años en los países latinoamericanos, modifican el papel del Estado, particularmente en la forma de interacción con las comunidades rurales, habida cuenta del debilitamiento de las acciones que las instituciones del Estado desplegaban como apoyo al sector rural. Esto trae como consecuencia el sesgo prourbano de las políticas públicas (Soto Baquero, Santos Rocha, & ortega, 2006, pág. 14).

Dimensión sociocultural.

Se parte de reconocer que el ser humano, su organización social, cultural, formas de producción y patrones de consumo, son el centro de la discusión del Desarrollo Rural Territorial (Sepulveda, 2008, pág. 13), por lo tanto, las estrategias que se definan para dinamizar el territorio deben ser el resultado de un proceso de construcción social colectivo, en el cual participen todos los actores locales (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007, págs. 3,5).

Con el fin de dar cuenta de lo mencionado, se requiere el fortalecimiento de la identidad y del capital social, humano y natural del territorio, ello adicionalmente fomenta la equidad en la distribución de los recursos. Si se trabaja en la generación de estos capitales, que en su conjunto conforman el capital del territorio, se puede reemplazar el modelo asistencialista y clientelista por la cooperación, cogestión, responsabilidad compartida y la inclusión económica y social.

En términos de las políticas públicas la dimensión sociocultural le aporta al proceso elaboración de ellas, las demandas y propuestas de todos los actores presentes en el territorio. Es decir, las políticas deben reflejar las demandas y necesidades de la población local y las características propias de la región que se beneficie de ellas, pero para que lo anterior sea eficaz, se debe generar la formación del recurso humano con las capacidades para incidir de manera efectiva en dichas políticas.

Esta dimensión reconoce la diversidad cultural como elemento importante de la ruralidad y en este sentido, resalta la identidad étnica y los aspectos culturales que

diferencian los diferentes grupos de la sociedad (Sepúlveda, 2008, pág.13). Desde este contexto, se identifican dos conceptos relevantes: i) desarrollo endógeno, pues la investigación plantea el ejercicio de participación de la comunidad en un proceso cuyo objetivo es generar su propio desarrollo y ii) etnodesarrollo, en la medida en que dicha participación se analiza desde la visión particular de un grupo étnico, es decir, las comunidades afrocolombianas.

En ambos casos se busca potenciar las capacidades internas de una región o comunidad local, con el fin de mejorar sus condiciones socioeconómicas (proceso de adentro hacia afuera), aunque desde perspectivas diferentes. En la tabla 3 se presentan los aspectos fundamentales, estos desde cada concepto aportan a la construcción conceptual del presente estudio:

Tabla 3. Análisis comparativo entre desarrollo endógeno y etnodesarrollo.

Desarrollo endógeno	Etnodesarrollo
Busca potenciar las capacidades internas de una región o comunidad local; de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, para que sea sustentable y sostenible en el tiempo.	Tiene como finalidad ampliar y consolidar los ámbitos de la cultura propia mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada, para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, e implica una organización equitativa y propia de poder.
Aunque el aspecto económico es importante, da mayor relevancia al desarrollo integral individual y colectivo en diferentes ámbitos: moral, cultural, social, político, y tecnológico.	Reconoce el cambio en la concepción económica del desarrollo, por lo tanto lo sustenta sobre la base de la visión autónoma de las comunidades, de su historia, sus valores y metas, se potencian las particularidades culturales, ancestrales y territoriales de diferentes grupos sociales, con el objeto de alcanzar una vida mejor y más humana, con mejores estándares en cuanto las dimensiones sociales del desarrollo (salud, educación, ingresos económicos, pobreza, etc.), sobre principios fundamentales como la libertad, la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la capacidad productiva.
Apunta al desarrollo de una comunidad en armonía con su entorno, entendiendo que	La comunidad o grupo étnico organizado toma decisiones sobre sus recursos naturales y

dicho desarrollo no es solo colectivo sino que se debe garantizar el desarrollo de cada uno de sus miembros.	deben tener la capacidad de reducir las presiones económicas y productivas sobre dichos recursos.
Los individuos o recursos humanos idóneos en algún área del conocimiento están dispuestos a poner ese conocimiento al alcance de los otros miembros de la organización, aportando al desarrollo de las capacidades individuales (transferencia tecnológica voluntaria para el crecimiento de todos).	Hace uso del conocimiento generado por la experiencia histórica del propio pueblo y de los recursos reales y potenciales de su cultura para construir su futuro.
El ser humano pasa de ser objeto de desarrollo a ser sujeto de desarrollo.	El desarrollo va más allá de mejorar las condiciones de vida de una comunidad, pues debe generar el fortalecimiento de la cultura propia, el valor de la identidad como pueblo, la relevancia central de la tierra y el territorio y la autogestión de un desarrollo propio.

Elaboración propia a partir de los planteamientos de Bustamante (2003) y Agurto Menares (2014).

Si bien el concepto de etnodesarrollo nace como una opción de desarrollo para los pueblos indígenas, en la actualidad adquiere un carácter neutral en el lenguaje especializado de las ciencias sociales (Agurto Menares, 2004, pág. 16), por lo tanto se utiliza también para hacer referencia a otros grupos étnicos, como el caso de los afrocolombianos. Desde esta perspectiva, se convierte en una propuesta antropológica para facilitar el relacionamiento entre los grupos étnicos, además entre ellos y los Estados nacionales y para generar el desarrollo de sus miembros al fortalecer y ampliar su cultura.

Para la población afrocolombiana, el etnodesarrollo es la herramienta fundamental para lograr su fortalecimiento como colectivo, la construcción de su identidad y la superación de los indicadores de pobreza que los definen como una de las poblaciones más marginadas del país (Unión Temporal Alianza Progreso Afro - APRA, 2010, págs. 16,17,18). Sus fundamentos teóricos reconocen y señalan la necesidad de superar las posiciones desiguales de poder, que históricamente representan las relaciones entre el Estado y este grupo de la población, lo cual se identifica como una de las limitantes para su desarrollo.

Dimensión económica.

Desde esta dimensión se apunta a lograr la competitividad en todas las actividades económicas que se llevan a cabo en el territorio, sean productivas o no, se relaciona con la capacidad productiva y el potencial de los territorios rurales para generar los bienes que se requieran para el bienestar de las comunidades locales (Sepúlveda, 2008, pág.15). En este marco se hace más relevante la multifuncionalidad de los espacios rurales en la medida en que la productividad y la competitividad están condicionadas por la adecuada articulación entre los diferentes sectores productivos y entre los diferentes eslabones que los conforman (visión de cadenas agroalimentarias y clusters).

El contexto de la dimensión económica incorpora también la capacidad de los actores para producir y mantener el máximo del valor agregado, mediante el refuerzo de los vínculos entre los sectores, de manera que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales. (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007, pág.6). Igualmente insta a los Estados a facilitar el acceso a los diferentes factores de producción y generar los mecanismos para que los pobladores puedan hacer uso de dichos factores.

Esta dimensión se relaciona estrechamente con la dimensión ambiental, en la medida en que las actividades productivas se sustentan en el aprovechamiento racional de los recursos naturales y con la sociocultural, pues el desarrollo de dichas actividades en el territorio está permeado por tecnologías tradicionales y prácticas culturales ancestrales, aspectos que vienen siendo reconocidos cada vez con mayor fuerza (Sepúlveda, 2008, pág. 16).

Dimensión ambiental.

Si bien esta dimensión no se aborda directamente en la presente investigación, tampoco puede desconocerse su importancia, pues es una dimensión transversal y casi siempre presente en todas las políticas sectoriales, como quiera que las acciones de desarrollo que se establecen en dichas políticas generen efectos en las características ambientales propias de cada territorio.

Esta dimensión se relaciona con la administración y gestión de la base de recursos naturales de un territorio en particular, con un enfoque participativo. Debe entenderse que se constituyen en el elemento fundamental para su desarrollo, esto implica adicionalmente el análisis económico, social y los costos y beneficios relacionados con el uso del capital natural (Sepúlveda, 2008, págs.18, 19; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007, pág. 5).

Para finalizar, es importante tener en cuenta que el presente trabajo se realiza bajo una óptica integradora de las diferentes dimensiones descritas, de manera que se facilite el análisis del problema y el logro de sus objetivos al encontrar los nexos entre las diferentes dimensiones.

Capítulo 4

Metodología

La presente investigación analiza el proceso de participación política afrocolombiana desde la perspectiva de la comunidad, se define el enfoque cualitativo como su marco metodológico.

Este enfoque permite obtener información proveniente de las experiencias y opiniones expresadas por las personas que se selecciona y de la observación de los procesos en campo (datos descriptivos), así como identificar la naturaleza profunda de la realidad (Martínez, 2006, pág. 123), se genera así una visión integrada de la unidad de análisis: el CCLPBM.

Al tener en cuenta que para esta investigación son fundamentales las experiencias, condiciones humanas y culturales de la comunidad, así como la visión del problema desde la perspectiva de los actores, el enfoque cualitativo genera las herramientas necesarias para su abordaje.

Con el fin de orientar el proceso de investigación se elabora una matriz de operacionalización (Tabla 4).

Tabla 4. Matriz de operacionalización de la investigación.

Objetivos	Conceptos	Variables o categorías de análisis	Posibles Indicadores
<p>Objetivo Específico 1. Determinar las condiciones económicas y sociales de la comunidad costera del Consejo Comunitario de La Plata, Bahía Málaga del Municipio de Buenaventura.</p>	<p>Etnodesarrollo Desarrollo endógeno Desarrollo económico</p>	<p>Sistema de vida Modos de vida</p>	<p>Planes de vida, etnodesarrollo o códigos de régimen interno elaborados. Prácticas tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales. Prácticas productivas no ancestrales (nuevas - incorporadas). Ingreso promedio.</p>

			Rentabilidad de las actividades económicas.
			Actividades económicas alternas.
			Nº de organizaciones y temas que convocan a las organizaciones.
Objetivo Específico 2.			Tipo de actividades que desarrollan (culturales, ambientales, políticas, otras).
Caracterizar las formas de organización y las dinámicas de participación de la comunidad en la elaboración y gestión de la política pública.	Participación política	Tipos de organización	Mecanismos de participación que ponen en práctica.
		Niveles de participación	Mecanismos de presión utilizados.
			Nº de políticas elaboradas e implementadas.
			Nº de políticas caracterizadas.
Objetivo Específico 3.			Orientación de las políticas.
Caracterizar las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas.	Políticas públicas	Orientación, racionalidad, Auto-referencia y Estructura de la política	Aspectos favorables o desfavorables a la población afro.
			Nº de actores identificados.
Objetivo Específico 4.			Puntos de conflicto (gobierno-organizaciones afro).
Caracterizar las relaciones que se desarrollan entre el gobierno nacional y local y la comunidad afro en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio.	Gobernanza	Redes Coaliciones territoriales evidenciadas	Puntos de encuentro (acuerdo) entre gobierno y organizaciones afro.
Objetivo específico 5.			Nivel de acceso a servicios.
Determinar los cambios que han surgido a nivel de calidad de vida de la comunidad como resultado de los procesos de gestión de la política pública en los últimos cinco años.	Calidad de vida Teoría de Desarrollo a Escala Humana de Max Neef	Necesidades y satisfactores	Otro tipo de cambios visibles en la comunidad (capital social – capital político).

Muestra

De acuerdo con Hernández, Fernández & Baptista (2010), la muestra en la investigación cualitativa es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, entre otros, sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población que se estudia” (pág, 394). Para este caso corresponde a seis habitantes del Consejo Comunitario de La Plata – Bahía Málaga (CCLPBM).

El CCLPBM se ubica en la Bahía de Málaga, porción media de la costa Pacífica colombiana, es un corregimiento del municipio de Buenaventura, a una distancia de tres horas vía marítima de dicho municipio (Figura 5). Tiene una población de 579 habitantes, compuesta por 161 familias, las cuales pertenecen al estrato social de nivel uno. Su territorio tiene una extensión de cerca de 38.000 has y se conforma por las veredas La Sierpe, La Plata, Mangaña y Miramar.

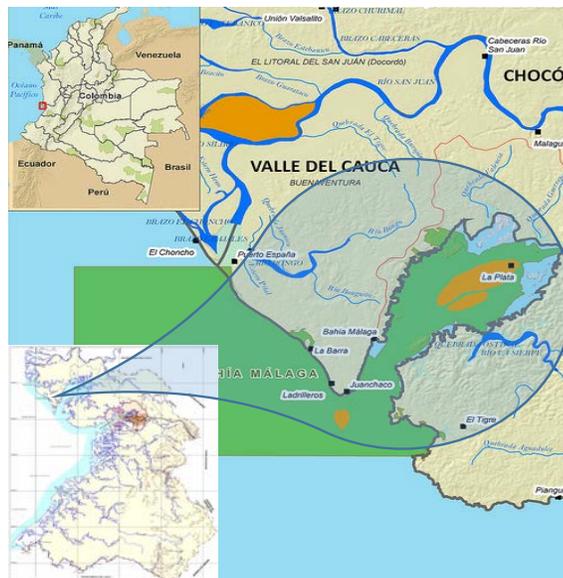


Figura 5. Ubicación del Consejo Comunitario La Plata – Bahía Málaga. Fuente: Adaptado de Parques Nacionales Naturales (<https://www.flickr.com/photos/parquesnacionalesnaturales/8200239998/>), Alcaldía de Buenaventura (<http://www.buenaventura.gov.co/categorias/2/3/mapas>).

Administrativamente el Corregimiento depende del municipio de Buenaventura, por lo cual la coordinación de acciones para su desarrollo se realiza en primera instancia con la alcaldía de este municipio, en segunda instancia con la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y luego con las entidades del orden nacional para temas específicos como el fomento de las actividades productivas o la conservación de su entorno natural, aspectos importantes para la comunidad.

Por lo anterior se utiliza una muestra variada, se constituye por actores comunitarios, institucionales (públicos y privados), expertos y su selección se orienta de acuerdo con los criterios que se presentan en la tabla 5.

Tabla 5. Criterios de selección de la muestra para la recolección de información

Muestra	Criterio de selección	No de personas entrevistadas
	Hombres o mujeres, habitantes del territorio del CCLPBM.	
Actores comunitarios	Personas independientes o asociadas que realicen actividades comerciales de importancia para la comunidad.	6
	Líderes comunitarios.	
Actores institucionales (públicos y privados)	Funcionarios de las entidades públicas de orden nacional, regional o local, relacionados con la gestión del territorio en sus diferentes dimensiones (social, económica, ambiental, política).	2
Expertos	Personas con conocimiento y experticia en el tema afrocolombiano, de gestión de políticas públicas y desarrollo y en lo posible con conocimiento de la comunidad del CCLPBM.	4

Herramientas de recolección y análisis de datos

Con el fin de obtener una visión más amplia del problema y generar mejor información para el cumplimiento de los objetivos de la investigación, se utilizan diferentes formas de recolección y análisis de datos (Tabla 6).

Tabla 6. Herramientas de recolección y análisis de datos

Objetivos	Herramientas de recolección y análisis de datos	Productos a obtener	
Objetivo general	Analizar las formas de participación de los afrocolombianos en la elaboración y gestión de la política pública para el desarrollo de las zonas costeras rurales, mediante el estudio de caso del Consejo Comunitario de La Plata - Bahía Málaga del municipio de Buenaventura, en los últimos cinco años.		
Obj. Específico 1	Determinar las condiciones económicas y sociales de la comunidad costera del Consejo Comunitario de La Plata, Bahía Málaga del municipio de Buenaventura.	Recolección de información: 1. Observación no participante. 2. Entrevista a profundidad cara a cara con actores comunitarios. 3. Revisión documental o de información secundaria (Planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipal, estadísticas nacionales oficiales del DANE). Análisis: ejercicio descriptivo.	Perfil socioeconómico de la comunidad, Caracterización de aspectos socioculturales, relación con el entorno y necesidades actuales.
Obj. Específico 2	Caracterizar las formas de organización y las dinámicas de participación de la comunidad en la elaboración y gestión de la política pública.	Recolección de información: 1. Observación no participante 2. Entrevista a profundidad cara a cara con actores comunitarios. 3. Revisión documental (información secundaria) Análisis: Escala de participación propuesta por Arnstein.	Descripción de las formas de organización existentes en el CCLPBM (denominación, objeto, carácter, ámbito de actuación, grado de formalización). Dinámicas de participación de la comunidad.
Obj. Específico 3	Caracterizar las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas.	Recolección de información: 1. Entrevista semi estructurada con actores institucionales y expertos. 2. Revisión documental o de información secundaria (leyes,	Composición del universo normativo y de política pública para la población afrocolombiana, identificación y descripción de las políticas públicas de interés particular para la investigación.

Decretos, Planes Nacionales de Desarrollo).

Análisis: ejercicio descriptivo.

Obj. Específico 4	Caracterizar las relaciones que se desarrollan entre el gobierno nacional y local y la comunidad afro en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio.	<p>Recolección de información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista semi estructurada con actores comunitarios, institucionales y expertos. 2. Observación no participante. <p>Análisis: Identificación de actores e interacciones entre ellos, mediante el Análisis de Redes Sociales (ARS).</p>	<p>Identificación y descripción de la red de actores.</p> <p>Identificación de formas de interacción instituciones - comunidad.</p>
Obj. Específico 5	Determinar los cambios que han surgido a nivel de calidad de vida de la comunidad como resultado de los procesos de gestión de la política pública en los últimos cinco años.	<p>Recolección de información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista semi estructurada con actores comunitarios, institucionales y expertos. 2. Revisión documental o de información secundaria. <p>Análisis: Percepción local.</p>	Condiciones y necesidades percibidas por la comunidad.

Entrevistas a profundidad cara a cara

Se aplica esta herramienta particularmente a los actores comunitarios, con quienes se quiere desarrollar un diálogo amistoso para conocer sus experiencias, sueños, aspiraciones, preocupaciones alrededor de su vida y de su relación con los demás miembros de la comunidad.

Entrevista semiestructurada

Al partir de una guía de preguntas concretas, se propone esta herramienta particularmente para los actores institucionales y expertos.

Observación no participante

Corresponde a la inmersión en el terreno y en las situaciones que se investigan, para ello se realizan cuatro visitas de campo, dos al CCLPBM, una a Buenaventura,

particularmente a la alcaldía del municipio y otra a la Gobernación del Valle del Cauca en la ciudad de Cali.

Revisión documental o de información secundaria

Se efectúa la consulta de documentos (leyes, decretos, Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros), bases de datos y boletines estadísticos relacionados con el censo poblacional 2005, indicadores sociales y encuestas de calidad de vida realizadas por el DANE), así como las páginas web de la alcaldía del municipio de Buenaventura y de la Gobernación del Valle del Cauca, de donde se extrae información sobre actividades realizadas, presupuestos ejecutados e informes de gestión de las últimas administraciones.

Análisis de Redes Sociales

Para el análisis de la Red Social propia del CCLPBM, inicialmente se identifican y caracterizan los actores presentes en el territorio: comunitarios, públicos y privados. Con posterioridad se construye una matriz de actores y se analiza mediante el uso de la plataforma del software UCINET 6.85. Esto permite representar las interacciones entre los diferentes actores de la red, finalmente para obtener los gráficos de la red de actores se utiliza el programa NetDraw 1.48.

Capítulo 5

Análisis de resultados

Objetivo Específico 1. Condición social y económica de la comunidad del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga

Los primeros habitantes que se asientan en el territorio de Bahía Málaga y originan las poblaciones que hoy conforman el Consejo Comunitario La Plata – Bahía Málaga, llegan desde 1.624, provenientes de otras poblaciones rurales del Pacífico colombiano, pero es hasta el año 1.900 cuando se conforman los primeros grupos y se organizan como comunidad. De las cuatro veredas que conforman el CCLPBM, Miramar y Mangaña son las más recientemente fundadas, 2007 y 2002 respectivamente.

Los nombres de las veredas tienen curiosos orígenes según lo mencionan sus pobladores. El nombre de “La Plata” viene de uno de sus primeros habitantes, el chino Ramón Fong, de quien se decía tener “mucho plata”. La “Sierpe” porque allí se encuentra alguna vez una sierpe o serpiente muy grande. “Miramar” por haber desde la vereda una linda vista al mar y “Mangaña” porque allí se encuentra una pepa (fruto) con ese nombre.

El CCLPBM se conforma por un total de 161 familias y cerca de 579 habitantes distribuidos así: en la vereda La Plata 70 familias, en La Sierpe 30 familias, en Miramar 31 familias y en Mangaña 30 familias. (INCODER, como se cita en Fundación Simbiosis, CI, CCLPBM, 2012).

Respecto de la proporción entre hombres y mujeres es casi 1:1 (52% hombres, 48% mujeres). En la figura 6 se muestra la distribución de la población por rango de edades. Sobre el particular puede inferirse que en general es una población joven, con alta fecundidad por la representatividad de los grupos entre 0 a 9 años y 10 a 18 años. Por su parte el grupo entre 27 y 59 años corresponde a la etapa de adultez, es el más representativo. Esto es importante si se tiene en cuenta que son quienes toman decisiones relevantes para el desarrollo de la comunidad.

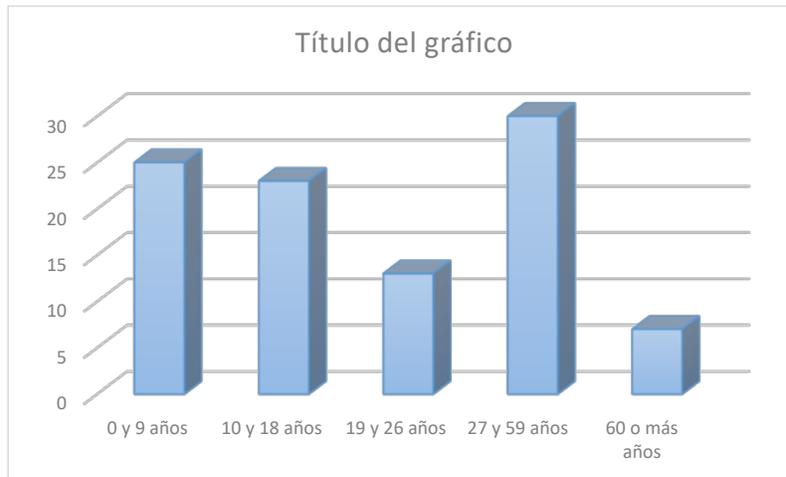


Figura 6. Distribución de la población del CCLPBM por rango de edades. Fuente: (Simbiosis, CI, & CCLPBM, 2012).

De acuerdo con la estructura socioeconómica del país, la población del CCLPBM se clasifica en el estrato socioeconómico 1: Bajo-bajo, en teoría corresponde a usuarios con menores recursos, beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios. Lo último no refleja la realidad, pues en la práctica estas comunidades carecen de dichos servicios. En la tabla 7 se resume el acceso a servicios por parte de la población del CCLPBM.

Tabla 7. Servicios públicos en el CCLPBM

Vereda	salud		Educación		Energía		Saneamiento básico					Vivienda		Comunicaciones
	Puesto de salud	Promotor salud	Escuela	Profesores	Planta eléctrica	Cocina	Acueducto	Tanqueras comunitarias	Tratamiento aguas residuales	Disposición letrina	Disposición campo abierto	Disposición residuos sólidos	Madera y cement	Madera
La Plata	si	si	si	si	si	leña y gas	no	no	no	si	si	Precario	si	si
La Sierpe	si	no	si	no	si	leña	no	35%	no	si	si	Precario	si	si
Miramar	no	no	si	si	si	leña	no	no	no	si	si	Precario	si	si
Mangaña	no	no	si	si	si	leña y gas	no	no	no	no	si	Precario	si	si

Fuente: elaboración propia con base en la información reportada por (Simbiosis, CI, & CCLPBM, 2012).

Sobre el apoyo en salud, aunque los pobladores tienen acceso al SISBEN⁶ la oportunidad de ser atendidos por el sistema en las entidades de salud correspondientes, es mínima, si se tiene en cuenta que estos entes se encuentran en el área urbana de Buenaventura y el acceso al municipio es por vía marítima, por esta razón los centros de salud (centros de atención primaria) en cada vereda son indispensables. Sin embargo, solo la vereda de la Plata y la Sierpe cuentan con este servicio. En el caso de La Sierpe como lo manifiesta una de sus líderes *“el centro de salud se encuentra en muy mal estado y no hay quien lo atienda, no hay quien tenga conocimiento de primeros auxilios”*, es decir es como si no contaran con este servicio.

En casos de extrema urgencia la comunidad solicita atención al hospital que se encuentra en la base naval de Bahía Málaga, en años anteriores la atención era generalizada, pero por temas de seguridad se restringe el acceso a la población civil, por ello solo se atienden partos cuando se estima que la persona no alcanza a llegar a Buenaventura u otras urgencias médicas.

En los demás casos la población se atiende por médicos tradicionales (curanderos) o parteras y con el uso de hierbas medicinales, también en eventuales brigadas de salud a cargo de la secretaría de salud del municipio de Buenaventura o la Base Naval de Málaga. En otras ocasiones asisten al centro de salud de Juanchaco, un corregimiento cercano, parte de otro consejo comunitario.

Sobre el tema se menciona: *“No tenemos enfermera, supuestamente aquí estaba nombrada la enfermera para las cuatro comunidades, pero ella es de La Plata y no se traslada hacia las otras comunidades. En la armada me dijeron que enviáramos a dos personas para aprender de primeros auxilios, pero yo quiero que alguien de la comunidad se capacite como enfermera, que sea de nuestra comunidad para que no se vaya por no ser de aquí”*.

⁶ El SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales), es el sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales, mediante el establecimiento de un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional.

“Nuestra prioridad en La Sierpe es el puesto de salud”.

La educación también se identifica entre los entrevistados como uno de los servicios (derechos) más importantes. Sin embargo, el acceso no es completo, es decir, aunque todas las veredas cuentan con escuela, no todas tienen la infraestructura adecuada, profesores o servicio de formación completa. La Plata cuenta con primaria y bachillerato, La sierpe con escuela preescolar y primaria, no obstante a la fecha no tiene profesor asignado, por tanto los niños deben asistir a la escuela de Miramar, con los costos de transporte que esto genera. La escuela de Miramar está en malas condiciones, cuenta con estudiantes de preescolar, primaria y bachillerato. Mangaña posee una institución educativa para niños de preescolar y primaria y una sola profesora para todos los grados.

Sobre las dificultades en el tema de educación los entrevistados manifiestan:

“La comunidad percibe que falta voluntad para solucionar este problema por parte de las autoridades competentes. Algunos adultos también queremos estudiar, terminar el bachillerato porque la comunidad está necesitando personas capacitadas, porque no hay nadie que saque la cara por nosotros”.

“Estamos olvidados. Se llevan los papeles (con las necesidades) y los dejan en los archivos y lo ponen de último y ahí eso quedó”.

“La comunidad está mal, tenemos que hacer algo, hay familias grandes con madres cabeza de hogar con muchos hijos, mi hermana tiene 8 hijos, como hace para uniformes, zapatos, libros”.

“El consejo comunitario debe hacer la gestión para solicitar la profesora ante el ministerio de educación”.

“En mi caso mis hijos viven en Juanchaco con la abuela paterna, estudian allí todo el bachillerato”.

“No hemos podido construir la guardería porque está funcionando en el comedor escolar, entonces les estamos quitando espacio a los estudiantes. Le pedimos al consejo que nos ayudara para construir la guardería pero no nos ayuda, prácticamente no contamos con el consejo, estamos solos.”

Una docente entrevistada señala: *“En la comunidad en la que trabajo solo hay formación hasta primaria, cuando pasan a bachillerato deben irse a La Plata a terminar*

sus estudios. Es duro para los padres, no quieren dejar ir a los hijos, ellos no quieren que sus hijos salgan. Pero yo les he hablado, que sus hijos tienen que aprovechar el estudio, los muchachos deben avanzar ellos no se pueden quedar allí. ¿Cómo llegan a La Plata?, la institución paga un transporte que los lleva todos los días.

Algunos muchachos dicen que quieren ser profesores, porque es como los niños cuando van creciendo, el papá es bombero y si le pregunta usted que quiere ser cuando sea grande y quiero ser bombero como mi papá. Muchos dicen yo quiero ser profesora, yo quiero ser futbolista profe a mí me gusta y tengo muy buenos deportistas.

Otros dicen nooo profe, porque es que también media mucho el conocimiento y expectativas que tengan los padres, ¿si sabía? Entonces, si mi papa siempre está diciendo usted con lo que sabe ya se defiende, entonces el niño se va quedando con eso, entonces entra a jugar un papel importantísimo la escuela y es tratar de hacerle comprender a ese niño que es que siempre va a haber la necesidad de prepararse, de conocer porque cada día va a haber cosas nuevas, y van a surgir nuevas necesidades a medida que la población avance y que el tiempo evolucione.

El maestro es un investigador por excelencia, yo identifico problemáticas por medio de mis estudiantes y entonces pienso listo hay cosas que se pueden hacer hay lugares donde podemos acudir para que nos apoyen a solucionar esta problemática y le hago”.

El CCLPBM no cuenta con servicio de interconexión eléctrica, la energía proviene de plantas eléctricas a base de combustible diésel. En todos los casos se presta el servicio cuatro horas al día entre 6:00 y 10:00 pm. Las plantas cambian de capacidad por el número de casas que alumbran, en este caso las de La Plata y Miramar son las de mayor capacidad (entre 150 y 170 casas respectivamente). Para las labores de la cocina se utiliza la leña (mangle) y el gas propano en menor proporción.

En relación con los aspectos de saneamiento básico, las veredas del CCLPBM no cuentan con acueducto, ni tanques comunitarios para el almacenamiento de agua de lluvia. Además del agua de lluvia, toman el agua de las quebradas cercanas y algunos pozos. Muy pocas familias realizan tratamiento del agua con algún agente potabilizante y en general las familias de manera independiente montan sus tanques de almacenamiento o disponen de otros recipientes para su recolección.

Uno de los entrevistados menciona: *En Mangaña no tenemos agua potable, se están gestionando un proyecto “agua limpia para mi comunidad” para dotar con tanques y canales para captar agua lluvia.*

La disposición de residuos se hace mediante letrina y a campo abierto. En la vereda de Mangaña no cuentan con letrina, la deposición se realiza en el mar y se retiran de forma natural por acción de las mareas. En cuanto a la disposición de residuos sólidos, se realiza a campo abierto, muy pocas familias queman las basuras que producen.

Las viviendas son de madera, en su mayoría están en buen estado, aunque en la comunidad de Mangaña se encuentran en las peores condiciones. Los techos son en paja o teja de zinc o eternit.

“Hay familias que viven de a tres y cuatro familias en una sola casa, con cinco hijos en promedio por poquito. Pero son escasos los recursos para construir las casitas, aunque tenemos el espacio para construirlas.”

En cuanto a las comunicaciones las veredas tienen acceso al uso de telefonía celular con una buena cobertura de dos empresas operadoras, con excepción de Mangaña, donde la señal es deficiente por su ubicación. La única vereda con servicio de internet es La Plata.

Las actividades productivas tradicionales de la población del CCLPBM son la agricultura, la pesca, la caza, la extracción de madera y la recolección de frutos silvestres, en su mayoría para la satisfacción de sus necesidades (alimentación, vivienda, construcción de embarcaciones), los excedentes se comercializan y complementan sus ingresos (Caicedo, Zapata, & Roldan, 2008, págs. Sección Perfil Productivo, párr.1-9). No obstante lo anterior, el reemplazo de las estrategias de aprovechamiento ancestrales por nuevas técnicas más agresivas para la extracción de los recursos, en particular para los pesqueros y forestales genera una disminución significativa de ellos, que enfrenta a la comunidad a un riesgo de inseguridad alimentaria (WWF – CENIPACÍFICO como se citó en Franco, s.f.).

¿De qué vive su comunidad?: *“Los hombres viven de la madera y las mujeres de la piangua. Eso es todo lo que hay. El trabajo es la piangua y es muy poco para solventar todos nuestros gastos. Vivimos en un lugar donde tenemos la madera pero no nos queda fácil, sostener la familia no es fácil”.*

“En La Sierpe el turismo tampoco nos ayuda, nosotros le hacemos la limpieza al chorro (cascadas de La Sierpe) y se necesitaba una inversión para que el turista llegara en agua seca y agua grande, pero no hubo recursos”.

“En Mangaña la gente vive de los recursos que le ofrece el territorio. Piangua, pesca, madera. La madera ahora con menos intensidad, ya la madera ha bajado mucho, la gente no está viviendo de la tala del bosque porque como usted sabe hay unas áreas de conservación”.

“Vivimos de la piangua, hoy cien por ciento Málaga es pianguero, porque es el recurso que tiene”.

“En La Plata el turismo también nos ayuda un poco, pero igual a las demás veredas le apuntamos a la piangua y a la madera”.

En general la población no cuenta con ingresos constantes, estos dependen de los flujos de producción de los recursos que aprovechan y de la demanda del mercado. El promedio de ingresos por familia no alcanza un salario mínimo mensual, que para el año 2017 equivale a \$737.717 (US\$245,9).

En el caso de la recolección y comercialización de piangua (actividad realizada mayormente por mujeres), hay un mercado local fuerte en Buenaventura. Allí se comercializa el 95% de la concha que se extrae en Málaga, el 5% restante se lleva hasta Ecuador, los intermediarios ponen el precio porque manejan el mercado (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 57).

De acuerdo con De La Pava Atehortúa (2014), el precio que paga un intermediario en las veredas por una docena de piangua hembra sin desconchar es de \$1.000 y de piangua macho \$500. El precio que se paga en Buenaventura es de \$1.100. Una mujer pianguera puede obtener en promedio un ingreso de \$25.000/día y trabaja en promedio 20 días al mes. Esto le genera un ingreso aproximado de \$500.000 mensual (US \$166,6) (pág. 57).

Por su parte el corte de madera (actividad realizada principalmente por los hombres), tiene dos sistemas de aprovechamiento: la extracción de trozas que generalmente se venden en Málaga y el aserrado en bloques in situ, los cuales se comercializan en Buenaventura. Los periodos de extracción varían entre una semana y un mes de permanencia en el bosque, ello depende de factores como la lejanía del corte, la compañía de la familia e incluso

compromisos familiares. En quince días un maderero puede cortar y sacar del monte 30 trozas o 50 bloques. La extracción de trozas es la que requiere de una menor inversión. El ingreso neto mensual se promedia entre \$300.000 a \$400.000 (US\$ 100 a 133,3). Al tener en cuenta que la mayoría de corteros trabajan con el sistema de financiamiento (el comprador de la madera les entrega un anticipo en efectivo o en especie para la compra de remesa, combustible e insumos), cuando terminan su jornada generalmente quedan endeudados, a lo que se le llama “la esclavitud de la madera” (De La Pava Atehortúa, 2014, págs. 65,66).

La pesca, otra importante actividad económica en donde los ingresos dependen del éxito en las faenas de pesca, las especies capturadas y su tamaño, pues eso las hace ser más o menos apetecidas en el mercado. El pescado se vende en Buenaventura o localmente en la base naval o comunidades cercanas. Los ingresos generados pueden fluctuar entre \$997.000 y \$4.292.616 / mes, sin embargo, de acuerdo con los costos de las faenas corresponden a \$270.000/semana, un equivalente a \$1.080.000/mes. La rentabilidad depende del éxito de las capturas y es común que el pescador salga a pérdida, pues no siempre las faenas tienen buenos resultados (Castaño, 2012, págs. 55,56,99).

Un aspecto fundamental que afecta las actividades económicas descritas, es la disminución de los recursos naturales presentes en el territorio y tradicionalmente aprovechados. La contaminación por desechos sólidos y líquidos asociada al tránsito de buques y botes, los producidos por los habitantes y quienes visitan las localidades y los efectos de actividades no sostenibles ligadas al turismo, la caza, la pesca y la tala del bosque, generan, degradación de hábitats, deterioro de la cobertura vegetal, afectaciones sobre la fauna y reducción de los volúmenes de pesca entre otras. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2009, págs. 6-11). En respuesta a esta situación y por iniciativa de las comunidades se organizan acciones enfocadas en la conservación de dichos recursos, con el apoyo tanto de instituciones de gobierno, como de organizaciones no gubernamentales.

La estrategia de conservación y gestión ambiental del territorio ancestral, surge hace cerca de 8 años, como una apuesta del proceso de concertación y participación entre la comunidad Malagueña y las autoridades ambientales se ha venido constituyendo una

estrategia de zonificación del territorio constituyendo un “mosaico de conservación” (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 33), así:

- Parque Natural Regional (PNR) La Sierpe, creado mediante Acuerdo No. 55 de Agosto 18 de 2008, del Consejo Directivo de la Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca - CVC. Este parque de 25.178 ha, es un área natural destinada a la preservación de los ecosistemas naturales de la región con valor científico, paisajístico, educativo y recreativo.

- Distrito de Manejo Integrado de los recursos naturales renovables en el territorio colectivo del Consejo Comunitario de La Comunidad Negra de La Plata-Bahía Málaga – DMI La Plata (6.791 ha). Constituido mediante el Acuerdo No. 56 de Agosto 18 de 2008 del Consejo Directivo de la CVC como un instrumento para ordenar, planificar y regular el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas asociadas.

- El Parque Nacional Natural (PNN) Uramba-Bahía Málaga (47.094 hectáreas, equivalentes a 137.34 millas náuticas cuadradas). Declarado como área protegida mediante Resolución No. 1501 del 04 de agosto de 2010 del MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Su declaratoria fue el resultado de un trabajo coordinado entre Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), como autoridad ambiental, y los cinco consejos comunitarios: La Plata-Bahía Málaga, Ladrilleros, Juanchaco, La Barra y Puerto España-Miramar. Convirtiéndose en el primer Parque Natural Nacional administrado bajo la figura de comanejo en un Esquema de Manejo Conjunto (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 33).

Si bien este trabajo corresponde a un esfuerzo comunitario para generar ejercicios de planificación y conservación participativos, no todos los habitantes son conscientes de ello o se sienten identificados con el proceso. Sin embargo, para la mayoría es una estrategia ventajosa y que favorece actividades económicas asociadas al ecoturismo que generan ingresos para las comunidades.

“El parque de Uramba no nos ha beneficiado en nada, la verdad no. yo he escuchado que ha habido unos trabajos de contratación, pero de aquí a nadie. Todo se va para La Plata”.

“En Málaga existe como una especie de mosaico de conservación, el parque de La Sierpe, ese es del nivel regional, un DMI y el Uramba que es mucho más abarcador y así la gente siempre ha procurado vivir porque eso es lo que ha tenido”.

“Tener esas zonas protegidas nos ha servido para proteger nuestro territorio, eso ha evitado que se nos sigan metiendo a llevarse nuestros recursos y a nosotros mismos a saber que ni no se cuida de acaba y ahí sí ¿de qué vamos a vivir?”.

“Desde la escuela en la comunidad de Mangaña queremos apostarle a la conservación del recurso piangua, estamos buscando como por medio de Conservación Internacional, a raíz de la visita que nos hicieron como nos pueden apoyar para trabajar la parte agrícola, de que las personas puedan hacer mucho más énfasis en trabajar la tierra, en la parte de la pesca para poder establecer unos períodos de descanso del manglar y que el recurso piangua como es la esencia de la economía en Málaga no se nos agote, que puedan ellos acudir al manglar en unos periodos de tiempo determinados y que puedan darse el lujo de coger la piangua con la talla apropiada”.

“En La Plata hay una entidad que se llama Ecomanglar, nosotros, Mangaña también tenemos una fundación que se llama Fundación mujeres y niños vigías de la piangua y también va encaminada a eso como trabajar para que la gente aprenda a ayudar para que su recurso – si de eso han vivido- y si de eso están viviendo que no se le acabe que no se le agote y que sigan viviendo de eso sin que se le termine”.

Adicionalmente, en el marco del “Código de Régimen Interno Territorial”, mediante el que la comunidad de Bahía Málaga regula la convivencia cultural, el uso, manejo y ocupación de su territorio y toda su riqueza natural, se establece el esquema de Zonificación Ecológica para el bienestar étnico y territorial del Consejo Comunitario y su territorio colectivo, definiéndose las siguientes áreas de acuerdo con la vocación del suelo y su uso potencial: Zona de Recuperación de Cubiertas Vegetales, Zona de Fincas y Huertas, Zona de Manejo y Aprovechamiento Forestal, Zona de Conservación y Protección de Cubiertas Vegetales y Área de Promoción Eco turística.

La importancia que la comunidad Malagueña le da a su territorio se percibe en los ejercicios de zonificación mencionados, pero adicionalmente en el sentir profundo de sus habitantes, sobre el particular expresan:

“La gente no se quiere ir, se quiere quedar, los que se van se han ido por la necesidad de capacitar a sus hijos si no fuera por eso no se irían. Muchos pagan arriendo, agua, luz en otras partes y pasan muchos trabajos y lo que quisieran es quedarse aquí en sus hogares”.

“Sobre todo mi comunidad la capacidad de arraigo que tienen ellos es muy fuerte”.

“Los muchachos quieren su territorio, les gusta estar allí”.

“Cuando llegue encontré 6 familias y hoy hay 30, son más los que llegan que los que se van, la gente no se quiere ir, hay unos que salen pero desde que se generaron las áreas de conservación, la madera era el fuerte allá, baja el nivel de extracción del recurso de bosque salen a buscar otra cosa que hacer, pero finalmente vuelven”.

“Bahía Málaga es hermoso...lo tiene todo”.

Igualmente, se destaca de su código de régimen interno y a manera de conclusión de este capítulo, los principios fundamentales que orientan el ejercicio de su autonomía como grupo étnico y constituyen la base de sus procesos de reafirmación, construcción de su propia visión de futuro y del derecho a ser parte de las reivindicaciones de los pueblos negros: la autonomía, la autodeterminación, la autoridad cultural, justicia y solidaridad, bienestar colectivo, participación política y la no violencia.

Con el fin de determinar las condiciones de la comunidad del CCLPBM, en relación con los indicadores que el país viene utilizando para conocer la satisfacción de las necesidades de la población, se recurre a la consulta de los indicadores sociales calculados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, a partir de las proyecciones realizadas con la información del último censo de población realizado en 2005, los cuales son: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, Pobreza monetaria, Pobreza Multidimensional y Coeficiente de Ginni, para el período 2011 – 2015.

Lo anterior con la salvedad de que los cálculos de dichos indicadores se realizan por regiones del país (Orinoquía - Amazonia, Central, Oriental, Atlántica, Pacífica, San Andrés) y por departamento. Son escasos los cálculos a nivel municipal o sus localidades. En tal sentido, se analiza la información encontrada para la región Pacífica, y para el departamento del Valle del Cauca, como referencia general y el municipio de Buenaventura cuando fue posible, y a partir de allí hacer inferencias para el CCLPBM.

Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI.

La metodología de NBI busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, se clasifican como pobres. Como quiera que la disponibilidad de este indicador depende de cada cuánto se realice un censo de población en el país. Este indicador a la fecha corresponde al que se calcula con los datos del último censo de población realizado en 2005, por lo tanto solo puede compararse con datos de censos anteriores.

De acuerdo con lo reportado por el DANE el país pasa de un NBI de 70,5% en 1973, a 43,2 en 1985, 35,8 en 1993 y a 27,6% en 2005. En la tabla 8 se relacionan los valores de NBI calculados para el país, el departamento del Valle del Cauca y el municipio de Buenaventura, discriminados en: total, cabecera y resto. Éste último ítem corresponde a las zonas rurales.

Tabla 8. Personas en NBI total nacional, Valle del Cauca y Buenaventura.

REGION	TOTAL		CABECERA		RESTO	
	Prop %	CVE %	Prop %	CVE %	Prop %	CVE %
Total Nacional	27,78	0,22	19,66	0,4	53,51	0,15
Valle del Cauca	15,68	1,38	14,06	1,72	26,22	1,51
Buenaventura	35,85	2,78	34,52	3,22	47,32	*

*: Significa que el municipio se censa en su totalidad y no se selecciona muestra, por lo tanto no tiene CEV (Coeficiente de Variación). Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2005).

Las cifras demuestran que los valores más altos de NBI se presentan en las zonas rurales, el valor de las zonas rurales de Buenaventura es significativamente alto (47,32%).

En el contexto nacional, de los 1122 municipios del país, Buenaventura ocupa el puesto 504. La escala departamental en la tabla 9 muestra los valores mínimos y máximos de NBI. De los 42 municipios del departamento se observa que en todos los niveles (total, cabecera

y resto o rural) el municipio de Buenaventura es el que presenta los mayores porcentajes de personas con NBI en el departamento.

Tabla 9. Valores mínimos y máximos de NBI para el departamento del Valle del Cauca.

	NBI TOTAL	NBI CABECERA	NBI RESTO
Municipio	Cali	Jamundí	Candelaria
Min	11,01	8,49	1,19
Municipio	Buenaventura	Buenaventura	Buenaventura
Max	35,85	34,52	17,82

Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2005).

En cuanto a los componentes que definen el NBI para el municipio de Buenaventura, se observa que el componente de servicios y personas en estado de miseria, son los que más aportan al NBI del municipio en el nivel resto o rural (Figura 7).

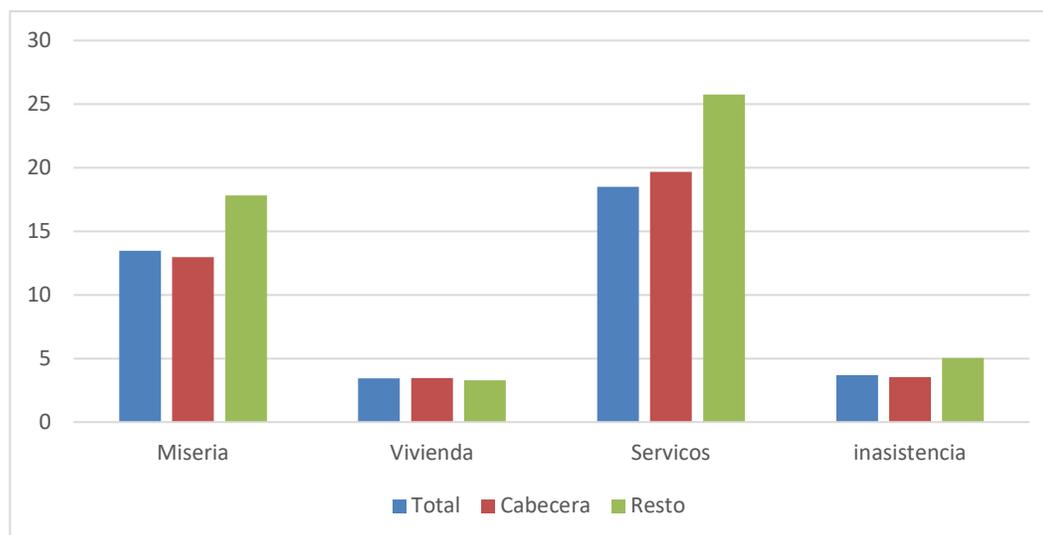


Figura 7. Aporte por componente al NBI del municipio de Buenaventura. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, 2005)

Al considerar que las comunidades del CCLPBM tienen condiciones precarias en cuanto a servicios, según se menciona, se interpreta que comparten las dificultades del resto

de la población rural del municipio, por lo tanto esta variable es la que más suma al alto valor de NBI.

Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional.

De acuerdo con el DANE las dos mediciones oficiales de pobreza en Colombia son la Pobreza Monetaria y la Pobreza Multidimensional. Estas medidas son complementarias y no excluyentes, ayudan en conjunto a explicar la situación de los hogares y su calidad de vida.

La Pobreza Monetaria se calcula a partir de los ingresos monetarios de los hogares, es decir, se evalúa la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de una canasta, la cual incluye los bienes y servicios considerados como mínimos vitales. Este indicador expresa el porcentaje de hogares con un ingreso por debajo de la línea de pobreza, esta corresponde al costo per cápita mensual mínimo, necesario para adquirir dicha canasta.

En la figura 8 se observa la variación de los valores de pobreza en el período 2010-2015, para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y el departamento del Valle del Cauca. Aunque en todos los casos la tendencia es decreciente, se evidencia que los valores de pobreza para el nivel resto, donde se encuentran las zonas rurales del total nacional, superan ampliamente tanto la media nacional total, como la de las cabeceras (centros urbanos). El departamento del Valle por su parte presenta valores menores a la media nacional.

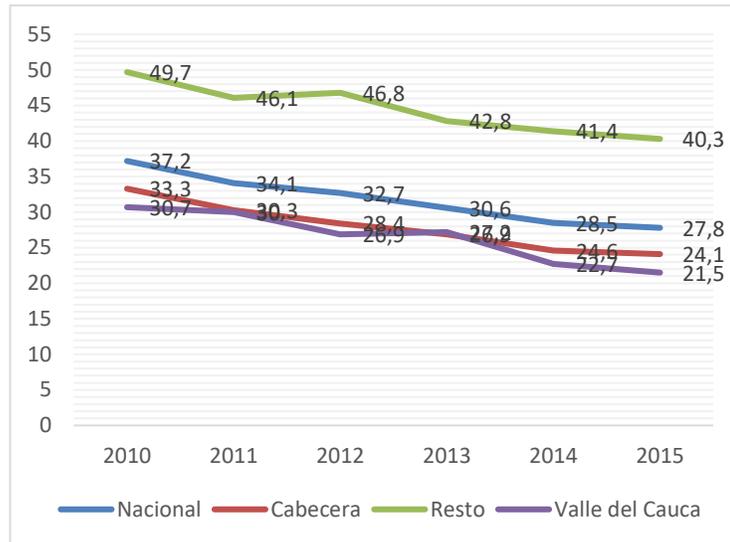


Figura 8. Variación del valor de pobreza para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).

Para el municipio de Buenaventura no se encuentran reportes anuales durante el período citado, sin embargo, la Gobernación del Valle del Cauca (2013), señala que el porcentaje de población en situación de pobreza para la zona urbana del municipio, es de 34.5% y de 47.3 % para la zona rural, en la última se incluye el CCLPBM (pág. 19).

El Índice de Pobreza Multidimensional por su parte, se calcula al evaluar cinco características propias del hogar en las que estarían en privación. Ellas corresponden a: educación, salud, empleo, primera infancia e infraestructura del hogar (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016, págs. 2,22), a su vez estas dimensiones involucran 15 indicadores y se consideran pobres los hogares que tengan privación en al menos el 33% de ellos.

En la figura 9 se observa la variación de los valores de pobreza multidimensional en el período 2010-2015, para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y el departamento del Valle del Cauca. Como con el indicador de pobreza la tendencia es decreciente, se presenta igual comportamiento para el nivel resto (incluye zonas rurales), cuyos valores superan ampliamente tanto la media nacional total y los valores para las cabeceras (centros

urbanos). El departamento del Valle por su parte presenta valores menores a la media nacional y cercanos a los valores de cabecera.

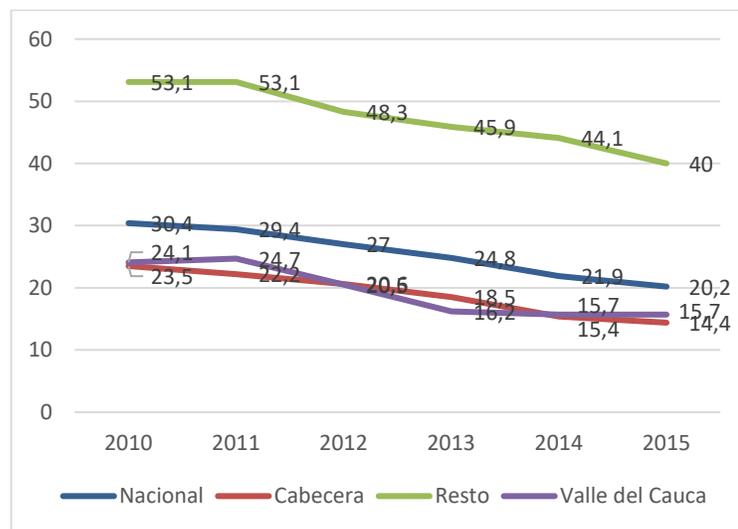


Figura 9. Variación del valor de Pobreza Multidimensional para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).

No se encuentra información anual para el municipio de Buenaventura, sin embargo la Gobernación del Valle del Cauca (2013), menciona que el Índice de Pobreza Multidimensional para el municipio es de 66.42%, no diferencia entre la zona urbana y rural (párr. 20).

Coefficiente de Gini.

Este indicador mide el grado de desigualdad del ingreso de un país, con valores entre 0 y 1, entre más cerca del 1 más desigual es la nación. En la figura 10 se muestra el cambio en este coeficiente entre 2010 y 2015 para el país (promedio nacional, cabecera y resto) y el Valle del Cauca, no cuenta con datos por municipio por lo tanto no se identifica la desigualdad para Buenaventura. Si bien se observa una tendencia a la baja en la desigualdad de la distribución del ingreso, en este caso el valor del Valle del Cauca no es representativo

de la condición del municipio de Buenaventura y menos de sus zonas rurales, en el entendido de que a este valor contribuyen los municipios ubicados sobre la cordillera y la capital del departamento, los cuales muestran mejores condiciones de igualdad.

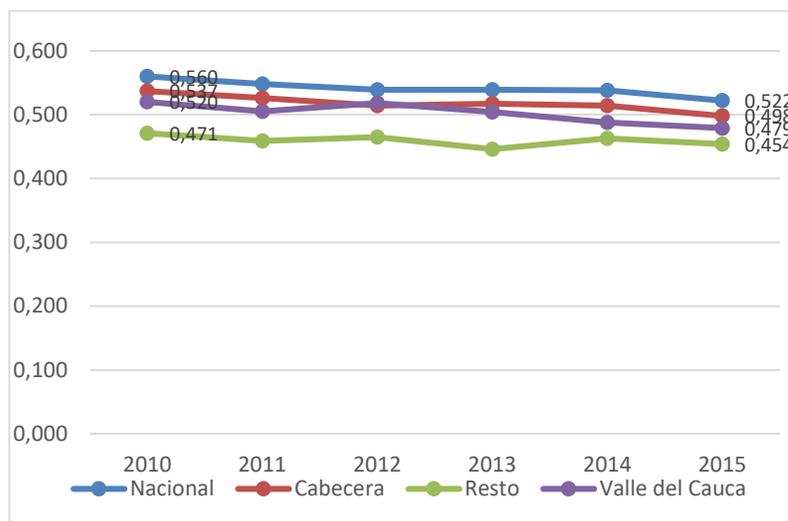


Figura 10. Variación del valor del Coeficiente de Gini para el nivel nacional (total, cabecera y resto) y Valle del Cauca periodo 2010-2015. Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2016).

Para Galvis (2016) los indicadores asociados al capital humano y saneamiento básico son los que más aportan a la pobreza y la desigualdad (pág. 2). En el caso del CCLPBM por tratarse de una zona rural las condiciones son más difíciles, si se tiene en cuenta que en el país las diferencias entre la calidad de vida entre la zona urbana y rural son significativas, esta última muestra mayor rezago e incidencia de la pobreza (Galvis, Moyano, & Alba, 2016, págs. 2,15,21).

Objetivo Específico 2. Formas de organización y dinámicas de participación de la comunidad del CCLPBM en la elaboración y gestión de la política pública

Históricamente los pobladores de la región fundamentan sus formas de organización en la solidaridad y el trabajo conjunto (Fundación Cenipacífico, según se cita en Parques Naturales Nacionales de Colombia, 2009, pág.3). En este sentido se identifican como

prácticas ancestrales la “Minga” y la “Mano Cambiada” como estrategias de trabajo colectivo, se entiende por “Minga” la reunión solidaria de amigos o vecinos para hacer algún trabajo en conjunto, luego del cual se comparte una generosa comida que ofrecen los beneficiados y por “Mano Cambiada” el trueque de mano de obra entre familiares especialmente en las actividades productivas (por ejemplo en la crianza de los hijos) (Franco, s.f.).

En la década de los setenta aparece como forma de organización la Junta de Acción Comunal⁷, esta figura concentra el trabajo en unos pocos (los que constituyen la directiva de la Junta), pues se delega en ellos la gestión de las soluciones a la problemática de la comunidad, perdiéndose el sentido original del trabajo comunitario y afectándose en gran medida los procesos de participación y desarrollo local (Fundación Cenipacífico como se cita en Parques Naturales Nacionales de Colombia, 2009, pág.3). Al respecto una de las expertas consultadas comenta: *“también se perdió el interés comunitario. El interés particular, y especialmente el de la junta, prima sobre el colectivo. También se descarga en unos pocos, o en una sola persona, toda gestión que hay que hacer. Los roles establecidos en los estatutos para cada uno de los representantes, no son desempeñados”*.

Posteriormente, con la Constitución de 1991, en la cual se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nacionalidad colombiana y con la Ley 70 de 1993, en donde se reconocen los derechos culturales y territoriales de la población afrocolombiana, las comunidades afro, entre ellas las de Bahía Málaga inician un proceso de reorganización socio-política y se constituyen en Consejos Comunitarios de Comunidades Negras. Para la región se conforman los Consejos Comunitarios de Juanchaco, Ladrilleros, La Barra, Puerto España-Miramar y La Plata – Bahía Málaga.

A la fecha solo los Consejos Comunitarios de La Plata – Bahía Málaga y La Barra consiguen el reconocimiento legal de su territorio colectivo, mediante las resoluciones 2802 de 2012 y 3534 de 2015 respectivamente, del Instituto Nacional de Desarrollo Rural

⁷ Corporación cívica sin ánimo de lucro creada mediante el Decreto 1930 de 1979, compuesta por los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad.

– INCODER entidad hoy en liquidación y reemplazada en las funciones del tema de tierras por la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Mediante los actos administrativos en mención se titularon 38.037,13 hectáreas al CCLPBM y 3.098.06 hectáreas al Consejo Comunitario de La Barra (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación, 2015, pág. Sección Legalización de tierras a comunidades negras).

Resultado de la gestión y procesos internos de organización, estos Consejos Comunitarios inician la construcción de sus planes étnicos, planes de administración de sus recursos naturales y sus códigos de régimen interno, este ejercicio solo se completa para el CCLPBM.

Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga.

EL Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga se constituye como tal en el año 2003, tiene como soporte lo dispuesto en la ley 70 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1745 de 1995, mediante el cual se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “tierras de las comunidades negras”, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto, el CCLPBM se encuentra registrado ante el Ministerio de Interior⁸.

El Consejo cuenta con la siguiente estructura en orden de jerarquía: una Asamblea General compuesta por los representantes o cabezas de familia de todas las veredas que hacen parte del territorio colectivo del Consejo Comunitario, el cual ejerce la máxima autoridad en el territorio y la Junta del Consejo constituida por las personas que nombra la Asamblea General, con la función de hacer cumplir las decisiones de la Asamblea y coordinar, ejecutar y administrar los bienes de la comunidad al interior del territorio colectivo. La Junta del Consejo se conforma por cinco consejeros en diferentes áreas, según se observa en la figura 11. Enseguida se mencionan las funciones que cada uno de ellos desempeña:

⁸ El Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, tiene a su cargo llevar el registro único nacional de los consejos comunitarios, organizaciones de base y representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- **Consejero Representante:** representa legalmente al Consejo Comunitario ante las entidades públicas o privadas y en los eventos que se requiera, actúa bajo la dirección de la Junta del Consejo.
- **Consejero Coordinador:** convoca y coordina a los demás miembros de la Junta, lidera los ejercicios de formulación y ejecución de las políticas internas.
- **Consejero de Planeación:** lidera en conjunto con los coordinadores funcionales los procesos de planificación y ejecución de programas y proyectos en el territorio.
- **Consejero Secretario:** lleva las actas y maneja el archivo, entre otras labores generales que le asigne el Consejo y su Junta.
- **Consejero Administrador:** maneja las cuentas bancarias del Consejo Comunitario, lleva los libros de cuentas y demás actividades relacionadas con el tema contable.

La Asamblea General igualmente elige a los coordinadores funcionales, quienes hacen parte de las autoridades de planeación, justicia y control del territorio, además coordinan las actividades relacionadas con las áreas de interés en el territorio colectivo.

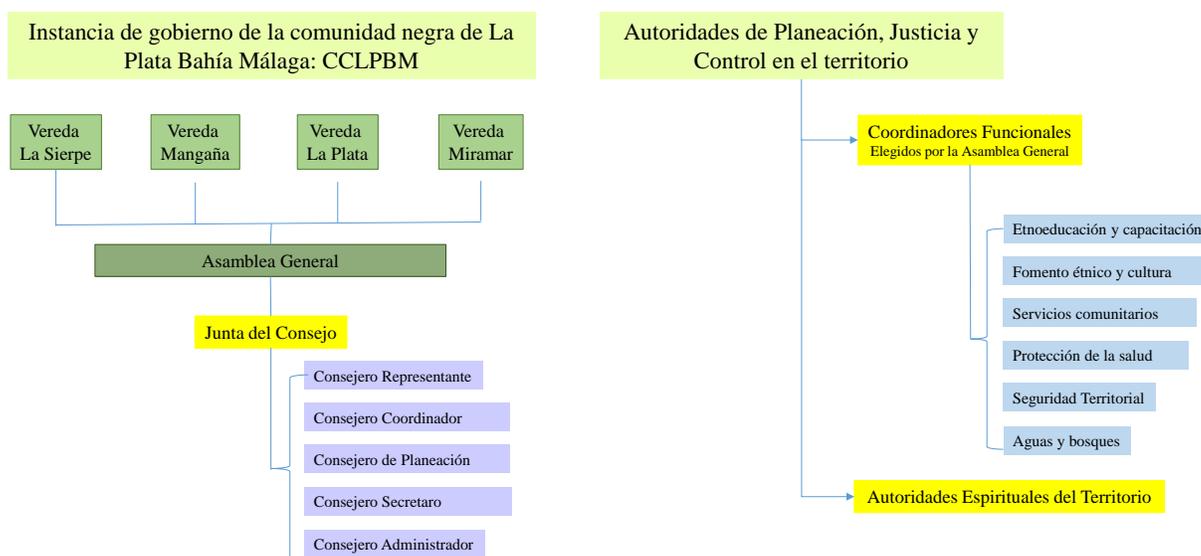


Figura 11. Formas de organización, gobierno y autoridades en el territorio Colectivo del CCLPBM. Fuente: (Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de La Plata, 2012).

En la práctica se presentan dificultades con el funcionamiento pleno del Consejo Comunitario, la transición de una forma organizativa dependiente del nivel municipal, como las juntas de acción comunal, a una forma de “autogobierno” como lo es el Consejo Comunitario, requiere del conocimiento y apropiación de esta nueva forma de administración y responsabilidad del territorio colectivo por parte de la comunidad.

Si bien el proceso de conformación del Consejo facilita un amplio concurso de los habitantes del territorio, es común que no todos participen, ya sea por falta de interés o porque consideren no tener las condiciones necesarias para asumir las funciones de un consejero, razón por la cual generalmente eligen a las mismas personas. Igualmente las veredas que tienen una participación más amplia (mayor número de pobladores, inciden en grado más alto en la elección de la Junta y en la toma de decisiones. Esto beneficia por ende a su comunidad en particular. Al hacer referencia a esta situación una líder comunitaria comenta:

“la comunidad está necesitando personas capacitadas, porque no hay nadie que saque la cara por nosotros. Por eso las cosas pasan por encima y se beneficia otra comunidad, hemos pensado en salirnos del Consejo Comunitario, porque no nos sentimos representados, los beneficios no se ven para nosotros sino para otros. Todo depende del consejo, ellos son los que mueven todo, pero yo con el consejo comunitario no quiero nada, yo trabajo sola, pero ser líder de una comunidad no es nada fácil, es un trabajo muy ingrato... pero bueno...”

Es una realidad que el fortalecimiento de los procesos de autogestión y el éxito del Consejo, dependen de los logros que consigan los integrantes de la junta directiva y en particular los resultantes de la gestión del representante legal (Consejero representante), por lo tanto las diferentes veredas evalúan de manera permanente su gestión, por lo tanto se entiende que aquellas veredas, las cuales se consideran no beneficiadas en igual proporción que las otras, expresen su inconformismo con la gestión del Consejo.

“Yo le decía a mi esposo que fuéramos preparando al menos dos personas para que en la asamblea del consejo podamos proponerlos como representantes de nuestra comunidad y hagan parte de la nueva junta directiva del consejo”.

“El Consejo también nos prometió un muelle en material, la plata la hubo pero se desapareció y vea no nos cumplieron y nos tocó a nosotros, el muelle que tenemos, lo arreglamos nosotros porque era un barrial y nadie nos ayudó, lo fuimos construyendo nosotros y eso que todavía le falta. Lo que nos da rabia es que el Consejo dice a las entidades que nosotros o sea la comunidad es la que no quiere trabajar y nos hacen quedar mal”.

“De que hay desigualdad entre las cuatro comunidades, sí, es verdad, unas están en mejores condiciones que otras, pueden ser de que el liderazgo interno de la pequeña comunidad con respecto al consejo comunitario no sea el más efectivo, en fin se van dando cosas que de algún modo se ven reflejados en lo que usted dice, que ha notado una gran diferencia entre la una y la otra y eso si es verdad, entonces como van a hacer los líderes o en que están pensando ellos para eliminar esa pequeñita, no sé si llamarle dicotomía entre esas cuatro comunidades?”.

Una de las expertas consultadas manifiesta: *“Aun sin conocer a fondo los procesos organizativos de las comunidades diferentes a La Plata, me atrevo a decir que un factor que ha favorecido el alto nivel de organización en La Plata es que prácticamente todos los integrantes de esta comunidad son miembros de una misma familia. Si esto ocurre o no en las otras comunidades del CC La Plata Bahía Málaga es algo que desconozco”.*

Se reconoce igualmente que una buena gestión en el Consejo depende de la capacidad individual de los Consejeros, de sus fortalezas y voluntad de trabajo conjunto y su habilidad para interlocutar con todas las entidades y espacios diversos y para ello deben formarse personas en todas las veredas.

“Para coger el puesto en el consejo tiene que ser una persona pila que haya estudiado, no puede ser una persona que no esté capacitada, hay algunas personas que se han ido para Buenaventura y que estarían preparados para eso, hay uno que fue profesor aquí y muy bueno y que sabe moverse por fuera, él sería bueno para ese puesto, yo he conversado con él y de pronto se anima”.

“Quisiéramos organizar un grupo con el que nos podamos mover afuera, por ejemplo chucheros era de este mismo consejo y se separó y organizó su propio consejo. Pero hay muy poco doliente, estamos como olvidados”.

Algunas personas consideran como una opción el separarse del CCLPBM y conformar un consejo independiente, pues no encuentran respuestas efectivas a sus requerimientos o necesidades. Sin embargo, esto significa fragmentar el proceso y perder un esfuerzo valioso ya realizado, para generar un resultado colectivo importante. En tal sentido, se identifica como un reto lograr la participación amplia de todas las veredas en el Consejo para efectos de fortalecer su estructura y ejercicio de autogobierno.

“De algún modo los líderes de que trabajan, trabajan, que hay algunas cosas que no se dan o que de pronto no lleguen de manera equitativa pues eso es cierto, ¿por qué? quién sabe que se les presentará a ellos al momento de hacer la gestión, que requisitos le pidan, hay una cantidad de factores que pues uno desconoce”.

“Lo único que sé es que trabajan, porque cosas se ven y no van a caer así como por obra y gracia del espíritu santo, entonces ellos trabajan, pero el trabajo mío está muy así, muy limitado a mi pequeña comunidad en la que estoy y lo hago desde la escuela no como líder del consejo comunitario sino como maestra”.

“Tenemos un coordinador veredal que trabaja con el consejo, pero en apariencia faltaría coordinación entre ellos”.

Sobre el Consejo Comunitario una experta señala: *“Como figura administrativa y política ha servido para proteger a sus habitantes de posibles desplazamientos ante proyectos como la expansión del puerto o ampliación de la base militar, esta figura también ha permitido la creación de un Parque administrado conjuntamente entre PNN y el Consejo Comunitario, de igual manera, a través de la figura de CC han llegado recursos para mejorar diferentes problemáticas que se presentan en la comunidad, sin embargo la distribución de estos recursos no es muy equitativa al interior del Consejo”.* Acerca de lo que le haría falta al Consejo para mejorar su gestión agrega: *“Formación de nuevos liderazgos y la definición de un plan maestro a largo plazo que defina las necesidades, sus soluciones y su prioridad. Esta herramienta debe ser conservada y respetada independientemente de las personas que administren el territorio”.*

Sobre el Consejo una de las expertas opina lo siguiente: *“Mi percepción frente al CC La Plata bahía Málaga es muy positiva; considero que si bien todavía hay aspectos del bienestar comunitario alrededor de los cuales deben trabajar mucho más (acceso a agua*

potable, saneamiento básico y manejo de residuos, cumplimiento y calidad de los docentes...), y que en general considero que gran parte del esfuerzo de gestión ha beneficiado a La Plata por sobre las otras comunidades, las Juntas Directivas que ha tenido el CC la Plata Bahía Málaga han trabajado siempre con el mayor compromiso y con una visión estratégica clara de hacia dónde ir como comunidad. Han tenido grandes logros como los que mencioné en el punto anterior; ha sido un vocero válido para las comunidades que lo integran, la participación de los miembros de las comunidades en los espacios de discusión y decisión ha sido activa y propositiva. Hasta donde conozco los problemas por falta de transparencia en las cuentas y el manejo de los dineros han sido mínimos y el control social ha logrado neutralizar esos intentos de corrupción cuando los ha habido. Las Juntas Directivas que ha tenido el CC de La Plata Bahía Málaga sí han sido de utilidad para visibilizar los asuntos comunitarios, las problemáticas y las propuestas que de allí han surgido”. Y añade, “el CC podría mejorar su gestión si: 1) Mejora los canales de comunicación con sus bases comunitarias, particularmente con las comunidades diferentes a La Plata; ser más sistemático en recoger e informar sobre sus gestiones y avances. 2) Establece alianzas más sólidas con el movimiento afro regional – claro que tienen distancias políticas en algunos aspectos, pero en ese sentido debería ser mucho más estratégico el CC La Plata. Uno los siente un poco aislados de la dinámica afro regional e incluso nacional, y 3) Si amplía la base de liderazgo pues las labores de gestión están recayendo sobre dos o tres de los líderes que terminan siendo no tan efectivos como deberían, sobre todo que hay otras agendas que se están moviendo, que cada vez demandan más de su presencia y en cierto momento se ven rebasados – o atienden las gestiones cotidianas, o atienden las agendas externas en las cuales es clave que estén presentes y visibles-; pero son muy pocos para atender todo.

Otras organizaciones presentes en el Consejo Comunitario La Plata – Bahía Málaga.

Al interior del territorio colectivo del consejo comunitario La Plata – Bahía Málaga se identifican, además del consejo comunitario en sí, dos organizaciones: la “Fundación mujeres y niños vigías de la piangua” en Mangaña y la Asociación Comunitaria

“Ecomanglar” en La Plata. Estas organizaciones cuentan con el apoyo o aval del Consejo Comunitario y se orientan hacia la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el ecoturismo.

Fundación “Mujeres y niños Vigías de la piangua”.

Esta fundación perteneciente a la comunidad de Mangaña, se crea en 2015 con el objetivo de trabajar en la conservación de la “piangua”, recurso del cual vive dicho grupo social y además en respuesta a la necesidad de gestionar directamente soluciones a sus problemáticas .

“La Fundación va encaminada a eso, como trabajar para que la gente aprenda a ayudar para que su recurso, si de eso han vivido y si de eso están viviendo, no se le acabe que no se le agote y que sigan viviendo de eso sin que se le termine”.

“Nos reunimos entre todos y decidimos organizarnos porque teníamos dificultad para que nos pudieran poder aplicar con proyectos para poder direccionar de manera más asertiva el desarrollo de la comunidad, organicémosnos; hasta que por fin lo logramos”.

La fundación tiene un representante legal, un tesorero y una secretaria, hasta ahora no desarrollan proyectos u otras actividades, pues recién terminan de constituirse legalmente mediante la elaboración de estatutos y registro ante la Cámara de comercio de Buenaventura. Se reconoce como un ejercicio participativo, por cuanto todas las familias de la comunidad hacen su aporte al proceso.

“La comunidad tiene un buen ejercicio de gobernanza. Las organizaciones como la fundación son autónomas, sí acostumbramos a estar en comunicación con el representante legal del Consejo, pero el Consejo no tiene injerencia sobre las actividades de la fundación”.

Asociación Comunitaria Ecomanglar.

La Asociación Comunitaria Ecomanglar se encuentra ubicada en la vereda La Plata y se conforma por 32 asociados. Busca promover y contribuir al bienestar de los habitantes de Bahía Málaga, a través de la conservación de la diversidad biológica y cultural de la zona, mediante la prestación de servicios etno y eco turísticos, tiene como base la educación

al turista (Ecomanglar, 2015, sección, Quiénes somos). Los objetivos de la asociación son concordantes con los del CCLPBM en cuanto busca promover el bienestar colectivo de la comunidad, mantiene las prácticas tradicionales y el manejo sostenible de los recursos.

“Deseamos brindar al turista la oportunidad de vivenciar nuestras actividades tradicionales enfocadas al etno y ecoturismo”.

Ecomanglar recibe apoyo de diversas entidades y organizaciones como la Universidad de los Andes, Conservación Internacional, WWF, entre otros. De igual forma trabaja en alianza con el Consejo Comunitario y por su orientación hacia el eco-turismo, con las entidades de gobierno del orden nacional o regional con competencia en el tema de conservación, como la Unidad de Parques Nacionales Naturales y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.

Dentro de las actividades que ofrece Ecomanglar se encuentra la “la ruta de la piangua” como una estrategia para la conservación de este importante recurso, adicionalmente permite desarrollar un producto turístico a partir de una actividad vivencial de la comunidad, como es la extracción de la concha (piangua).

Sobre el particular mencionan: *“Si la actividad sigue como va, que cada día tenemos visitantes, personas que se están interesando en conocer qué es eso, ellas (las mujeres concheras) no van a ir más a sacar la piangua sino que van a estar más bien ofreciendo un servicio turístico (visita guiada a las zonas de extracción) que les va a generar un ingreso”.*

Las organizaciones descritas, si bien están abiertas para todo el que quiera participar, no todas las personas quieren hacerlo, aducen falta de tiempo, priorizar sus actividades de generación de ingresos o no estar capacitadas para ello. Son reiteradas las manifestaciones en el sentido de considerar la importancia de formarse, capacitarse para poder desempeñar un papel al interior de las organizaciones, especialmente en el Consejo Comunitario.

Las mujeres manifiestan interés en asumir el liderazgo de los procesos organizativos, sin embargo, como lo manifiesta De La Pava Atehortúa (2014), se perciben diferencias de género en la participación en los espacios comunitarios y en la toma de decisiones. Esto se refleja en una amplia participación de los hombres en los espacios públicos y al ocupar posiciones con poder, por ejemplo en la Junta del Consejo Comunitario, donde relegan a

la mujer a las labores reproductivas (págs. 68 y 69). Sobre este particular y con el interés de facilitar la participación de las mujeres rurales en los órganos de decisión, la ley 731 del 2002⁹ en su artículo 22, señala que en las asambleas generales y en las juntas del consejo comunitario que integran los Consejos Comunitarios de las comunidades afrocolombianas, deberá haber una participación no menor del 30% de mujeres afrocolombianas rurales. De La Pava Atehortúa (2014), encuentra que aunque la participación de la mujer al interior del CCLPBM alcanza el 31%, el acceso y control que tienen al interior de la administración y gobierno no permiten asumir que se ha superado el sesgo masculino. Es decir, su incidencia no es efectiva, su voz no se escucha, por tanto prevalecen las debilidades estructurales que faciliten un acceso equitativo y con transversalidad de género en la formulación de políticas y construcción de procesos en el territorio colectivo (pág.69).

En cuanto al funcionamiento de las organizaciones, sus integrantes reconocen la necesidad de llevar registro de las actuaciones, es decir, se elaboran actas de las reuniones y en ellas se deja constancia de las decisiones que se toman, pero es una tarea en manos de las personas que hacen parte de las instancias directivas de las organizaciones, el resto de la comunidad no se interesa mucho por conocer las actas, revisarlas o participar en su elaboración.

Dinámicas de participación de las comunidades del CCLPBM.

Además de los procesos para estructurar y gestionar las formas de organización mencionadas, se conocen otros importantes ejercicios de participación de los cuales la comunidad del CCLPBM ha hecho parte. Procesos sociales que generan espacios de interacción no solo entre los pobladores de las diferentes veredas, sino entre ellos y entidades públicas y privadas que permiten poner de manifiesto relaciones de poder, opiniones coincidentes, diferencias y conflictos, pero al final facultaron tomar decisiones en torno al desarrollo de la comunidad en diversos ámbitos. Estos ejercicios son:

⁹ Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, teniendo por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.

Elaboración del Código de Régimen Interno – CRI del CCLPBM.

La elaboración del Código de Régimen Interno - CRI es un ejercicio de construcción colectiva del instrumento de regulación de la convivencia cultural, el uso, manejo y ocupación del territorio del CCLPBM y toda su riqueza cultural.

Este proceso cuenta con el apoyo permanente de la WWF, requiere de tiempo y dedicación constante de la comunidad y de la superación de creencias y prácticas tradicionales, como las reglas informales con las que históricamente regulan sus actividades. Entre las acciones más relevantes de este ejercicio se encuentra el reconocimiento de la condición de “uso común” de los recursos presentes en el territorio y que tradicionalmente se les había considerado como herencia familiar (Jiménez & Uribe, s.f., párr. 11).

El CRI consta de un preámbulo en el cual se pone de manifiesto que dicho reglamento responde a un ejercicio de su autonomía y capacidad de decisión, orientado a asegurar el bienestar colectivo de las presentes y futuras generaciones, cinco títulos relacionados con el contexto cultural y político del territorio, sus formas de uso, las formas de organización, gobierno y autoridad y el régimen económico, productivo, empresarial en el territorio. Adicionalmente se incluye un Mandato Interno mediante el cual se reglamenta el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y las actividades económicas y productivas asociadas dentro del territorio legalmente constituido. Dicho Mandato Interno consta de seis capítulos. En ellos se desarrolla el ámbito de aplicación, los derechos de propiedad, las instancias de administración y las condiciones para el uso, manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Es importante reconocer el valor del trabajo que se realiza y concreta en el CRI, sin embargo, según observa en la región y lo registrado por algunos autores, se colige que pese a contar con órganos de control, estructuras de decisión y procedimientos para la aplicación y cumplimiento de este instrumento de regulación, que se constituye en sí como una política interna de la comunidad, no es fácil llevarlo a la práctica, particularmente por dos razones: la primera, no se implementa un sistema de seguimiento o monitoreo de las reglas

formalizadas en el Código, pues aunque se cuenta con las instancias internas de gobierno, las cuales podrían asumir esa tarea, no quedan definidas estas responsabilidades o competencias de manera directa y la segunda por el desconocimiento del código y sus normas, pues no todos los habitantes participan en su elaboración. En este sentido se evidencia como una necesidad urgente, formalizar un proceso de sociabilización del código en todas las veredas que conforman el Consejo Comunitario y de formación de capacidades para su cumplimiento.

Conformación del mosaico de conservación en el CCLPBM, en particular creación del Parque Nacional Natural Uramba.

La conformación del mosaico de conservación presente en el CCLPBM, constituido por tres áreas protegidas, dos regionales (DMI La Plata y PNR la Sierpe) y un parque natural nacional (PNN Uramba Bahía Málaga), surge de la iniciativa comunitaria en su afán por proteger y aprovechar de manera adecuada, los recursos de los cuales deriva su sustento.

En palabras de una de las expertas consultadas se resume el proceso: *“Esta es una comunidad muy interesante, uno de los aspectos clave de su gestión ha sido el trabajo en lo ambiental. Con la CVC gestionaron la declaratoria de dos áreas protegidas que cubren el 100% de su territorio titulado: al fondo de la bahía, sobre las 7.000 has inicialmente tituladas declararon un Distrito de Manejo Integrado –DMI La Plata-; y posteriormente, sobre la porción de territorio más conservada y menos intervenida cuya titulación obtuvieron en años recientes, lograron la titulación como Parque Natural Regional –PNR La Sierpe-. Luego, cuando la época de la tensión del puerto, La Plata fue uno de los Consejos Comunitarios que mayor oposición hizo al puerto y ya conoces que esa “puja” desembocó en la declaratoria del PNN Uramba, sobre el área marina – que forma parte del territorio tradicional de los consejos de la bahía y particularmente de La Plata en la parte interna de la misma. El esquema de administración y manejo de este PNN es muy interesante y allí está el Consejo Comunitario La Plata”.*

La creación del PNN Uramba Bahía Málaga, se constituye en un ejercicio participativo y coordinado entre Parques Nacionales Naturales de Colombia, en su calidad de autoridad

ambiental, responsable de la administración y manejo del sistema de parques nacionales naturales , la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los cinco consejos comunitarios presentes en la región, incluido el CCLPBM. Adicionalmente con la presencia de otros actores de la institucionalidad pública, organizaciones no gubernamentales, academia y expertos, entre otros, con el objeto de generar una figura de conservación en la que se consideraran de manera equilibrada los intereses en cuanto al manejo del territorio, la sostenibilidad de sus recursos y la integridad cultural de las comunidades allí asentadas.

Como resultado, además de la creación del área protegida, se genera un esquema de manejo conjunto de ella con base en la corresponsabilidad, el cual facilita el diseño de reglas adecuadas al territorio, concordantes con los principios fundamentales que sustentan el CRI de la comunidad Malagueña, de manera particular la autonomía, autodeterminación, protección y recuperación y participación política (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 8).

Política integral de pesca.

Algunos de los líderes del CCLPBM participan en el proceso de elaboración de la Política Integral de Pesca, hacen aportes sustanciales en cuanto a las estrategias de manejo de los recursos pesqueros, como quiera que la pesca es una de las principales actividades productivas de su comunidad. Adicionalmente, desde su óptica como comunidad negra aportan a la inclusión del componente diferencial étnico en la política, con el ánimo de contribuir a la equidad del sector pesquero del país partiendo del reconocimiento de los derechos colectivos y del reconocimiento del valor intrínseco de la diversidad étnica y cultural.

Análisis de la participación de la comunidad del CCLPBM.

Con el propósito de indagar sobre la relevancia o incidencia de la comunidad del CCLPBM frente a los procesos de participación descritos, se utiliza como herramienta de análisis la escala de participación de Arnstein. Ella plantea que la participación ciudadana es un término categórico para el poder ciudadano, es decir, no quedarse solo en la expresión de opiniones o necesidades (vacío de participación), sino tener el poder real necesario para

afectar el resultado de un proceso y dichos resultados se traduzcan en beneficios para quienes participan. En este sentido refiere tres niveles generales de participación: Poder ciudadano, Simbolismo y No-participación, a su vez cada uno de ellos se divide en otras categorías, según las particularidades de cada proceso.

De acuerdo con los niveles generales de participación mencionados, históricamente las comunidades afrocolombianas y podría decirse que la población del país en general, se mantiene en un nivel de No-participación, es decir se toman decisiones sin tener en cuenta sus necesidades, requerimientos u opiniones, o se les convence de que las decisiones tomadas son la mejor opción.

Es desde las últimas décadas y de manera particular a partir de la Constitución de 1991, mediante la cual se formalizan o se crean nuevos mecanismos de participación popular, que el país inicia un proceso lento de participación e incidencia, en tanto se conocen y entienden las finalidades y alcances de dichos mecanismos.

Si bien se identifica como una dificultad general la falta de promoción, tanto de los espacios de participación como de los mecanismos para hacerlo, ello genera un nivel bajo de participación de los pobladores, se supera el nivel de No-participación y se evoluciona hacia los niveles de simbolismo (en la mayoría de los casos) y de poder ciudadano. Éste último se presenta más por apremio de la población hacia el Estado, que por un esfuerzo del Estado por articular y coordinar su gestión con los ciudadanos.

Además de las facilidades que pueda generar el Estado a través de sus instituciones para que la población participe, cuenta también la naturaleza de los temas o problemáticas en discusión. Es decir, aquellos temas más sensibles para la población tienen mayor poder de convocatoria, se genera una participación más amplia.

Para este caso, una herramienta decisiva en el mejoramiento, tanto de las instancias de participación como en el nivel de participación logrado, es la creación del Consejo Comunitario, en la medida que dicha figura se constituye como la persona jurídica representativa del territorio colectivo que ejerce la máxima autoridad interna. En este sentido, tanto las demás organizaciones existentes como el gobierno local, departamental y nacional, deben comunicarse con el Consejo en torno a los aspectos sociales, políticos, económicos o ambientales propios del territorio. Así las cosas, desde la creación del

Consejo Comunitario de la comunidad negra de La Plata – Bahía Málaga, se identifica en el territorio una instancia de participación, una vía para generar las consultas para la toma de decisiones, no solo para dar a conocer información a la comunidad, sino para incidir en la toma de decisiones.

Se observa que los temas ambientales generan un mayor grado de participación, la comunidad incide efectivamente para crear las áreas protegidas al interior del territorio, al punto que intervienen en su manejo de manera articulada con las entidades competentes.

En relación con otras políticas de Estado son escasos los ejercicios en los que la comunidad participa. Al tener en cuenta que las entidades del orden nacional, encargadas de formular la política pública en diferentes ámbitos (Ministerios), generalmente se articulan con las entidades territoriales (municipios y departamentos) para llegar hasta la población. Es común que dichos ejercicios se promuevan entre la de las zonas urbanas y en pocas oportunidades se integra a la población rural o en un número muy escaso de personas. En el proceso para forjar la política integral de pesca mencionada, y por cuanto el tema en cuestión corresponde a una actividad que se realiza en las zonas rurales y adicionalmente cuenta grupos étnicos como actores básicos de la actividad pesquera, como son las comunidades afrocolombianas, es imprescindible contar con la participación de las poblaciones rivereñas, representadas en el caso de las comunidades afrocolombianas, por sus Consejos Comunitarios como el CCLPBM.

En la tabla 10 se resume el análisis de la participación de la comunidad del CCLPBM en el marco de la escalera de la participación de Arnstein.

Tabla 10. Análisis de la participación de la comunidad del CCLPBM en el marco de la escalera de la participación de Arnstein.

	Niveles de participación	Descripción	Rol del ciudadano o comunidad	CCLPBM
Poder ciudadano	Control ciudadano 8	La demanda de poder por parte de la comunidad es atendida por completo. La comunidad puede liderar un programa o institución	La comunidad tiene el control absoluto de los aspectos gerenciales y de negociación	Se entiende que con la conformación del Consejo Comunitario, se facilita a la comunidad acceder a este nivel de participación.

	Poder delegado	7	Las negociaciones entre comunidad y autoridades resultan en la delegación de la capacidad de decidir sobre un plan o programa.	La comunidad posee los elementos para garantizar el funcionamiento efectivo del programa	
	Asociación	6	El poder se distribuye a través de la negociación entre comunidad y actores dueños del poder.	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales.	Se observa este nivel de participación en el "sistema de manejo conjunto de las áreas protegidas" creadas en el territorio. Igualmente se observa en el proceso de formulación de la política integral de pesca, donde se incluye a la comunidad y se tienen en cuenta sus opiniones y requerimientos en la definición de objetivos, estrategias, etc.
	Apaciguamiento	5	El grado en que la comunidad es apaciguada depende de la asistencia técnica para articular sus prioridades y la manera en que la comunidad presiona para lograrlas	La comunidad tiene la capacidad de aconsejar o planear, sin embargo los actores dueños del poder se reservan el derecho de decidir sobre dicha capacidad.	
Simbolismo	Consulta	4	La comunidad es una mera estadística que manifiesta cierta percepción sobre la política	Al consultar la opinión de la comunidad se pretende legitimar la política	Este nivel de participación ha sido común para otros ejercicios realizados en la comunidad, antes de la creación del CCLPBM.
	Información	3	La información fluye de manera unilateral para que la comunidad conozca sus derechos, responsabilidades y opciones	En un nivel avanzado del proceso de planeación, la comunidad que solo es informada tiene poca oportunidad de influir en el proceso.	
No-participación	Terapia	2	Bajo la falsa premisa de involucrar a la	Los comunidad trata de ser curada de su patología	La generación de las herramientas

Manipulación	1	comunidad, los expertos “tratan” a las personas en una especie de “terapia grupal” La comunidad es organizada en consejos y comités que solo funcionan como herramienta de educación por parte de los actores poderosos	en lugar de resolver los principios de exclusión y desigualdad que generan dicha patología La comunidad “educada” reproduce y apoya las disposiciones de los actores poderosos en los medios participativos (consejos, comités) en los que han sido incluidos.	legales orientadas al reconocimiento de diversidad cultural y étnica (Constitución de 1991, Ley 70 de 1993) han facilitado superar el nivel de No-participación.
--------------	---	--	---	--

Fuente: adaptado de (Arnstein, 2015)

La comunidad Malagueña reconoce que el tema de participación mejora con la creación del Consejo Comunitario, esto les permite sentirse incluidos en los procesos, tener mayor información sobre los temas de su interés y contar con la oportunidad de opinar y aportar en la toma de decisiones. No obstante lo anterior, consideran importante generar ejercicios de formación de capacidades y formación de líderes para que más personas de la comunidad tengan acceso a los procesos y se pueda aportar a ellos con una mayor diversidad de opinión.

La gestión política es el mecanismo de incidencia utilizado desde el Consejo Comunitario y el tema ambiental en el que se observan los mayores resultados. El trabajo conjunto del CCLPBM con entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hacen posible la creación del PNN Uramba Bahía Málaga, con lo cual se evita la construcción de un megapuerto en el área de la Bahía. En opinión de la comunidad hubiera generado serios inconvenientes en la conservación de los recursos naturales de su territorio y en consecuencia el deterioro de su calidad de vida.

Se manifiesta que en los procesos de participación hay asistencia de personas mayores y también jóvenes, estos últimos se preocupan por su comunidad y quieren cambios, pues entienden que en parte su futuro depende de éstos .

“¿Participación e incidencia? Estoy convencida que comienza educando a los niños”.

“solo no más es enseñarles a leer es enseñarles a que ellos crezcan con esa preocupación por lo común, por lo que nos compete a todos”.

A continuación se presentan las opiniones de las expertas consultadas ante la pregunta sobre el grado de organización de la comunidad:

“Creo que es alto, en general, todos conocen el modelo organizativo y quienes son los responsables de la administración del territorio. Así mismo cuentan con herramientas para la administración del mismo”.

“Considero que el nivel de organización de la comunidad de La Plata es alto; sin embargo, aunque no conozco de manera cercana las otras comunidades del CC, me atrevo a decir que no son tan organizadas como La Plata, por las conversaciones que hemos tenido durante mis visitas en años anteriores. El nivel organizativo de La Plata se evidencia en su gran capacidad de gestión e incidencia, y en las iniciativas internas; dicha capacidad se refleja en asuntos como la infraestructura comunitaria en los asentamientos del CC La Plata Bahía Málaga, el establecimiento de alianzas estratégicas de larga data con actores estatales, organizaciones no gubernamentales y universidades; la legalización de su territorio en un contexto particularmente complejo debido a los “apetitos” externos y de diversa índole sobre dicho territorio que tiene ubicación privilegiada, el logro de posicionar la propuesta de Parque sobre la de Puerto a pesar de múltiples presiones de comunidades y fuerzas externas, la iniciativa de turismo comunitario, y el relevo generacional en el liderazgo que han logrado a través de los años. Tienen gente muy preparada, que se ha capacitado en diversos ámbitos de la gestión y la organización comunitaria”.

Objetivo Específico 3. Caracterización de las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas

El marco normativo de políticas y programas de gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana, es amplio y tiene un especial desarrollo a partir de la Constitución de 1991, pues en ella se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. En términos generales dicho marco desarrolla los derechos constitucionales de esta población en materia de territorio, identidad cultural, recursos naturales, participación, desarrollo económico y social (Tabla 11).

Tabla 11. Relación de normas y políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana.

Normativa / Política / Programa	Tema / Objeto
Ley 22 de 1981	Aprobatoria de la “Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”
Ley 21 de 1991	Ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre pueblos indígenas y tribales; Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios
CONPES 2589 de 1992	Crea el programa Plan Pacífico como estrategia de inversiones en infraestructura social, ambiental, transporte, energía y telecomunicaciones, complementadas con acciones de desarrollo institucional.
Ley 70 de 1993	Se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, la cual tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías de la región del Pacífico colombiano; así como establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico
Ley 99 de 1993 de política ambiental	Señala que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993.
Ley 70 de 1993	Propició el reconocimiento de los derechos sobre tierras comunales de los afrocolombianos e incluyó directrices para su desarrollo socioeconómico y social.
Ley 115 de 1994 General de Educación	Incluye la cátedra afrocolombiana. Promociona y fomenta la formación de educadores en el dominio de culturas y lenguas de los grupos étnicos.
Ley 171 de 1994	Relacionada con la protección de las víctimas de los conflictos sin carácter internacional, aprobatoria de los protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra.
Decreto 1745 de 1995	Reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, adoptando el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las Comunidades Negras.
CONPES 2009 de 1997	Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.
Decreto 1320 de 1998	Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.
CONPES 3058 de 1999	Estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andres, providencia y Santa Catalina.
Ley 649 de 2001	De circunscripción nacional especial que asegura la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos
Ley 725 de 2001	Establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad
CONPES 3169 de 2002	Política para la población afrocolombiana
CONPES 3180	Ampliación del CONPES 3169. Se orienta de manera particular la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y chocono y del Bajo y Medio Atrato.
CONPES 3310 de 2004	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana

CONPES 3410 de 2006	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura
CONPES 3491 de 2007	Política de Estado para el Pacífico colombiano
Plan de Desarrollo de las comunidades negras (comisión de Estudios, ley 70 de 1993) de 2007	Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.
CONPES 3553 de 2008	Política de Promoción Social y Económica para el departamento de Chocó
Decreto 3770 de 2008	Reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades.
Planes Nacionales de Desarrollo 2002 – 2006, 2006-2010, 2010 – 2014, 2014-2018	Estrategias y programas para la atención de los grupos étnicos, específicamente para la población afrocolombiana.

Fuente: elaboración propia.

De este universo normativo y de políticas públicas, se seleccionan para su caracterización las siguientes por ser las de mayor importancia para el CCLPBM: Ley 70 de 1993, documentos CONPES 3169, 3310, 3410, 3491 y 3660 y el Plan de Desarrollo de las comunidades negras.

Adicionalmente, se considera importante incluir en el ejercicio de revisión los Planes Nacionales de Desarrollo o planes de gobierno para los períodos 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018 (Tabla 12), por cuanto se constituyen como una referencia importante en términos de las acciones de fortalecimiento para el desarrollo económico, social y cultural de la población afrocolombiana.

Tabla 12. Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2018.

Política / Programa	Título	Año de aprobación
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Estado comunitario: Desarrollo para todos	2007
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Prosperidad para todos	2011
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Paz, equidad, educación	2015

Fuente: elaboración propia.

Para efectos de realizar la caracterización de los instrumentos mencionados, se parte de considerar que las políticas públicas en general son la herramienta mediante la cual el Estado busca resolver los problemas de la población y adicionalmente un mecanismo para fomentar o mejorar su relación con el ciudadano. En este sentido se esperaría encontrar que las políticas revisadas generan un efecto o impacto favorable, en términos de contribuir a la solución de la problemática descrita para la población afrocolombiana.

Como se menciona, el generar políticas orientadas a dicha población responde a lo planteado en la Ley 70 de 1993 en términos de herramientas y mecanismos de apoyo para mejorar sus condiciones de vida, los cuales se agrupan en cinco temas o problemáticas prioritarias:

- R: Reconocimiento de la diversidad étnica,
- S: Superación de condiciones de inequidad y discriminación,
- ID: Obtención de información diferenciada,
- AT: Asignación y titulación de tierras,
- AS: Realización de acciones sectoriales (sociales, económicos, ambientales, de educación) para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Cuando se habla del reconocimiento de la diversidad étnica, se hace referencia más allá de la legitimación que el Estado haga sobre su condición como grupo étnico, al hecho de incorporar el enfoque diferencial para conseguir la igualdad de oportunidades, de manera que se garanticen sus derechos individuales y colectivos. Esto es incluir y reconocer sus características y condiciones particulares con el fin de facilitar su desarrollo (Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2012, pág. 5).

En esa vía la necesidad de superar las condiciones de inequidad y discriminación requiere que una vez se facilite la inclusión y el reconocimiento de las diferencias en cuanto a la concepción del mundo, bienestar, interrelación con el otro y con el territorio y sus formas de gobierno propios, se concreten mecanismos que contribuyan al cierre de las brechas sociales en la zona, que disminuyan las condiciones de discriminación y modifiquen las condiciones sociales, culturales y estructurales que la generan y se adecuen los servicios que el Estado presta a los pobladores en general, con el fin de que los grupos

étnicos puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2016, págs. 8. Sección Introducción, párr.2)

Para facilitar lo anterior es fundamental contar con la información suficiente sobre estos grupos de población, que permita conocer las características socioeconómicas y culturales de los pobladores afrocolombianos con las cuales se puedan saber sus condiciones de vida a través del cálculo de indicadores como los mencionados (NBI, Pobreza, Ginni, entre otros), pues históricamente quedan enmascarados en la referencia de la población general del país. De allí la necesidad de generar información diferenciada para caracterizar efectivamente a los pobladores afrocolombianos. Adicionalmente, se considera como un aspecto fundamental delimitar y titular sus territorios colectivos, pues su identidad cultural y autonomía están ligadas a los derechos de propiedad de la tierra y la realización de acciones sectoriales en materia social, económica, ambiental, de educación, entre otras.

Para efectos de facilitar la revisión de las políticas seleccionadas e identificar la problemática que atienden se genera una matriz de análisis (Tabla 13).

Tabla 13. Matriz de análisis de las políticas públicas orientadas a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal caracterizadas.

Política / Programa	Problemática identificada	Objetivo	Focalización	Implementación	Monitoreo y evaluación	Temas priorizados				
						R	S	ID	AT	AS
Ley 70 de 1993	Reglamentar el artículo 55 transitorio de la constitución de 1991. Necesidad de reconocer a los afrocolombianos como grupo étnico y facilitar las herramientas para su desarrollo, en particular el acceso a la tierra ancestralmente habitada.	Reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías de la región del Pacífico colombiano, así como establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico.	Nacional	gobierno nacional	DNP	X	X	X	X	X
CONPES 3169	La gran mayoría de la población afrocolombiana se encuentra marginada de los beneficios del desarrollo, con un bajo nivel de vida, expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, discriminación, debilidad de su capital humano y fragmentación del tejido social, siendo su estado, uno de los más críticos de la totalidad de la población colombiana.	Definir una política de gobierno orientada a generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana en particular en la región pacífica y contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y planes de desarrollo que les afecten.	Nacional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas)	DNP	X	X	X	X	X
CONPES 3310	Persiste la condición de inequidad de la población afrocolombiana.	Identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de manera que se generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.	Nacional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas)	DNP	X	X	X		X
CONPES 3410	Crisis social, económica e institucional del municipio de Buenaventura que se refleja en los altos índices de pobreza de su población, el debilitamiento y deslegitimación de sus instituciones y el bajo nivel de desarrollo económico y de competitividad territorial de la ciudad.	Mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura.	Regional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas), entidades territoriales	DNP, Entidades territoriales				X	X
CONPES 3491	La población del Pacífico vive en condiciones de menor desarrollo frente al resto de la población del país.	Insertar la región de Pacífico al desarrollo nacional e internacional en el marco de un programa estratégico para la reactivación social y económica que propenda por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, considerando las condiciones ecosistémicas naturales y étnicas de la región.	Regional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas), entidades territoriales	DNP, Entidades territoriales				X	X
Plan de Desarrollo de las comunidades negras (comisión de Estudios, ley 70 de 1993)	Persistencia de la problemática socioeconómica de la población afrocolombiana, palenquera y raizal y las dificultades para realizar sus derechos.	Generar las herramientas para que la población afrocolombiana haga efectivos sus derechos y exija al Estado el cumplimiento de sus obligaciones.	Nacional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas), entidades territoriales	DNP	X	X		X	X
CONPES 3660	Limitadas oportunidades de la población afrocolombiana para acceder al modelo de Desarrollo Humano Sostenible; en este sentido persiste la situación de pobreza de la población afrocolombiana, con dificultades de acceso y permanencia en la educación, empleos con baja remuneración y obstáculos sociales y culturales que dificultan el acceso y disfrute de los activos sociales a los que pueden acceder con mayor facilidad el resto de los colombianos.	Implementar soluciones para generar oportunidades de acceso al desarrollo humano sostenible y reducir la brecha en las condiciones de vida de la población afrocolombiana respecto al resto de la población del país.	Nacional	Entidades del orden nacional (ministerios y adscritas), entidades territoriales	DNP	X			X	X

R: Reconocimiento de la diversidad étnica, S: Superación de condiciones de inequidad y discriminación, ID: Obtención de información diferenciada, AT: Asignación y titulación de tierras, AS: Realización de acciones sectoriales (sociales, económicos, ambientales, de educación) para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Realizada la caracterización de las políticas seleccionadas se observa:

Las políticas con focalización nacional se orientan a fortalecer la identidad étnica y a generar acciones de atención diferenciada que promuevan el desarrollo de la población afrocolombiana.

La ley 70 de 1993, se puede considerar como la principal herramienta normativa para la población afrocolombiana, a partir de la cual se desarrollan tanto normas adicionales para su reglamentación como políticas y sus instrumentos para darle cumplimiento. Esta Ley se centra en tres aspectos fundamentales:

- El reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico.
- La protección de la identidad cultural y el fomento del desarrollo económico y social de esta población.
- El reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras ocupadas ancestralmente por dichas comunidades.

Los CONPES 3169 y 3310 ponen de manifiesto la importancia de contar con datos diferenciados (caracterización de la población afrocolombiana), con el fin de orientar de mejor manera las acciones para atender a esta población. De manera especial el CONPES 3169 a través de la estrategia “Conocer, conocernos y darnos a conocer” señala la necesidad de establecer un sistema de información confiable y actualizada sobre la población afrocolombiana del país, en este sentido, le asigna al DANE realizar un plan de investigación sociodemográfico y diseñar un programa de información estadística para este grupo poblacional, así como construir indicadores de condición de vida para estas comunidades. De igual forma el CONPES 3310 ordena al DANE incluir preguntas de pertenencia étnica y territorialidad en el siguiente censo de población.

En respuesta a estas instrucciones el DANE desarrolla un proyecto de estadísticas para los grupos étnicos, en los cuales se incluye la población afrocolombiana. Produce, analiza y difunde información estratégica con la que se visibiliza y caracteriza estadísticamente esta población. Para ello se toma como base de análisis los datos aportados por el Censo General de 2005, último realizado para el país.

Es importante mencionar que de los once censos de población efectuados en Colombia, solo tres indagan por la población afrocolombiana. Sin embargo, el censo de 2005 incluye

como criterio de identificación para este grupo étnico, el autorreconocimiento cultural, es decir, costumbres y tradiciones y no solo los rasgos físicos, pues en los otros censos se presumía la pertenencia étnica por los rasgos físicos según percepción del empadronador (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, Sin fecha, pág. 12).

En relación con la participación de la población afrocolombiana, así como los demás grupos étnicos en la ejecución del censo 2005, el DANE trabaja coordinadamente con los líderes comunitarios, organizaciones nacionales y regionales. Esto facilita estructurar las preguntas de pertenencia étnica y la definición del concepto de autorreconocimiento y en general su apoyo al proceso (recolección e información en campo, entre otras actividades).

En cuanto a la asignación y titulación de tierras es un tema presente en casi todas las políticas caracterizadas, por cuanto no solo se consideran un factor condicionante de la productividad económica, sino el fundamento de la identidad cultural de las comunidades.

Sobre este particular la ley 70 de 1993, denomina como “Tierras de las comunidades negras” a los terrenos sobre los cuales se determine la propiedad colectiva y adicionalmente define el carácter legal de estas tierras, el procedimiento para adjudicarlas y titularlas y la forma de administración interna que corresponde a los Consejos Comunitarios, de ellos se hace mención anteriormente. En cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, las políticas revisadas, con excepción del CONPES 3310, establecen acciones para dar continuidad a los procesos de titulación de tierras en favor de las comunidades afrocolombianas.

El CONPES 3169 ordena en su momento al Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, darle continuidad a la política de titulación colectiva en la región del Pacífico e identificar en otras regiones del país las tierras susceptibles de ser tituladas, definen una meta de cinco millones de hectáreas. El CONPES 3410 propone como una de las estrategias para reducir el déficit de hogares en Buenaventura (mejoramiento de viviendas) la titulación masiva de predios. Por su parte el CONPES 3491 (Política de Estado para el Pacífico Colombiano) reitera la necesidad mencionada respecto del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población, más orientado a predios urbanos que rurales y en términos de la titulación de baldíos, señala la necesidad de continuar con el trámite de las solicitudes de titulación colectiva pendientes. Finalmente el CONPES 3660 recoge como directriz la estrategia señalada en el Plan de Desarrollo de las comunidades negras

“Medio Ambiente y Territorio”, la cual plantea la titulación colectiva en el Pacífico y la posibilidad de titulación de tierras baldías en otras regiones del país.

En términos de resultados en cuanto a la asignación y titulación de tierras para las comunidades afrocolombianas, se encuentra que para el año 2007 se habían titulado 5.177.602 ha, esto sobrepasa la meta establecida en el CONPES 3169 y beneficia a 60.657 familias (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2007, pág. 77).

Para el período 2010-2015 el número de hectáreas tituladas colectivamente y adquiridas para la población afrocolombiana es de 522.646,8, se beneficia a 13.000 familias (Tabla 14). Estas actividades se realizan en desarrollo del "Programa nacional de legalización, dotación de tierras y desarrollo productivo para comunidades negras" del INCODER. La titulación del CCLPBM se hace efectiva en 2012, cuando se formaliza la propiedad colectiva sobre 38.037,13 hectáreas, que corresponden al 39% de las tierras tituladas en ese año.

Tabla 14. Resultados de las acciones de titulación y dotación de tierras a comunidades afrocolombianas durante el período 2010-2015

item	Unidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total período
Títulos colectivos entregados	No Títulos	3	1	12	*	7	SI	23
	Hectáreas	13.135,79	2.985	98.183		109.601	297.621	521.525,79
	No familias	483	457	4.904		1.773	4.950	12.567
Predios adquiridos para comunidades afrocolombianas	No predios	2			1	8		11
	Hectáreas	372,8			280,89	467,31		1.121
	No familias	28						28

*: No se realizaron actividades para este año, SI: sin información.

Fuente: Informes de gestión (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación, 2015).

Finalmente, en relación con la “Realización de acciones sectoriales (sociales, económicas, ambientales, de educación) para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”, aunque todas las políticas revisadas ponen de manifiesto como fin último de su implementación generar mayores oportunidades para las comunidades

afrocolombianas y mejorar sus condiciones de vida al reducir la brecha entre estas comunidades y el resto de la población de país, son los CONPES 3310, 3410 y 3491, los cuales proponen estrategias específicas para lograr este propósito.

En el caso de los CONPES 3410 y 3491 que tienen focalización regional, sus acciones se dirigen en mayor medida a la reactivación económica y social de las comunidades afrocolombianas del municipio de Buenaventura y de la región del Pacífico colombiano respectivamente. En la tabla 15 se presenta la relación de estrategias para cada una de las políticas mencionadas.

Tabla 15. Relación de estrategias relevantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población afrocolombiana propuestas en los documentos CONPES 3310, 3410 y 3491.

<p>CONPES 3310 Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana</p>	<p>CONPES 3410 Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura</p>	<p>CONPES 3491 Política de Estado para el Pacífico colombiano</p>
<p>Promover la equidad de la población afrocolombiana a través de las siete herramientas del plan de reactivación social: revolución educativa, seguridad social, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios, impulso a la economía solidaria y calidad de vida urbana.</p>	<p>Mejorar las condiciones de vida de la población a través de las siguientes estrategias: Alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, promover el desarrollo económico y competitividad territorial, alcanzar una sociedad más igualitaria y solidaria (Buenaventura ciudad amable) y fortalecer la gobernabilidad y la democracia.</p>	<p>Desarrollar la región Pacífica sobre la base de los siguientes lineamientos: reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, facilitación de la función social y ecológica de la propiedad colectiva, propiciar relaciones de interculturalidad, articulación de la región con el país y la economía global, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mejoramiento de la productividad y la competitividad.</p>
<p>EDUCACIÓN Definición de mecanismos acordes con las particularidades de la población afrocolombiana que permitan fortalecer el Fondo de Créditos Educativos para esta población (ICETEX). Ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa.</p>	<p>Mejorar la calidad de la educación (desarrollo de competencias, pertinencia y métodos pedagógicos adecuados), subsidios directos a las familias más pobres (familias en acción), alimentación escolar y garantizar la oferta pública (suficiente planta de personal, transporte escolar, ampliación de infraestructura).</p>	<p>Mejoramiento de la educación: ampliación de cobertura en todos los niveles educativos (incentivos económicos condicionados a la asistencia y permanencia, programas de alimentación y transporte escolar). Créditos educativos con condiciones diferenciales. Mejoramiento de infraestructura y personal docente.</p>

Avanzar en los procesos de alfabetización y educación básica.

Promover procesos de fortalecimiento cultural y dotación de bibliotecas públicas.

SALUD

Caracterización de la población afrocolombiana, incluyendo el perfil epidemiológico y la definición de lineamientos para el diseño de modelos de atención.

Mejorar acceso. Reducir mortalidad infantil, combatir VIH, malaria y dengue

Ampliación de la cobertura, afiliación de la totalidad de la población pobre al SISBEN.

Mejorar la accesibilidad, eficiencia y calidad de los servicios.

Fortalecer acciones de promoción y prevención.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Formular un plan de desarrollo integral de largo plazo para la población afrocolombiana.

Impulsar proyectos de producción de alimento para autoconsumo para estimular la permanencia de la población rural en el campo o permitir el retorno de la población desplazada, fomentando mecanismos de cofinanciación con los entes territoriales, entidades nacionales e internacionales.

Implementar programas de desarrollo rural agropecuario (titulación de baldíos, pesca y acuicultura, investigación y desarrollo tecnológico)

Mejoramiento de la infraestructura (muelles, vías, aeropuertos)

Fortalecer procesos de exportación de bienes y servicios producidos en el territorio, fomentar la inversión de capital privado, adelantar proyectos de formación del recurso humano, de mejoramiento de infraestructura, redes viales, servicios públicos que favorezcan el transporte.

Mejorar y optimizar la cobertura de servicio de energía eléctrica.

Promover acuerdos de competitividad público - privado en temas como pesca, acuicultura, turismo, aprovechamiento forestal y logística portuaria.

Implementación de programas para el mejoramiento de la conectividad y telecomunicaciones

GESTIÓN Y CONTROL SOCIAL

Min Interior y DNP gestionarán los recursos de cooperación internacional para la definición e implementación del plan de desarrollo para las poblaciones afrocolombianas y para la implementación del CONPES.

Adelantar el proceso de planificación integral fortaleciendo la capacidad de gestión comunitaria.

Implementación del plan de acción relacionado con la gestión étnico territorial de los grupos étnicos (Min Interior).

Min Interior y CVC formularán el desarrollo normativo de la ley 70 de 1993 y con la gobernación del

Promover acciones relacionadas con la equidad de género para la mujer.

Valle realizará las consultivas con las comunidades negras de Buenaventura y apoyará el proceso organizativo y de participación de las comunidades negras del departamento.

Mejorar los procesos de participación ciudadana, mediante la realización de jornadas de capacitación y sensibilización con el fin que se involucren en procesos de gestión y control social.

Promover acciones relacionadas con la equidad de género para la mujer.

Fuente: elaboración propia.

La educación es uno de los temas de mayor interés para la comunidad del CCLPBM. Se identifica como una herramienta fundamental para alcanzar ese mejoramiento de la calidad de vida que tanto se menciona en las políticas. Si bien, en los lineamientos de las políticas analizadas se encuentran aspectos como la ampliación de cobertura tanto en el aumento de los cupos escolares como en la construcción de nuevas escuelas o centros educativos para facilitar el acceso de la población, en Málaga se encuentra un panorama diferente. Según se menciona inicialmente, en algunas de las veredas hay dificultades de acceso al sistema de educación, ya sea porque no se dispone de maestros suficientes o porque la administración municipal no hace los esfuerzos suficientes para facilitar el transporte de los estudiantes hasta la escuela.

“Algunos estudian en Miramar pero ya no tienen transporte para llegar a la escuela. Se habló con el rector de La Bocana, él solicitó un presupuesto por parte de la comunidad para el costo de transporte de los 23 niños a Miramar pero no se recibió respuesta positiva.”

Desde el orden nacional, si bien se direccionan las estrategias por seguir, al parecer no son de fácil implementación en lo local, menos aún cuando lo local corresponde al sector rural.

¿La política del ministerio de educación con el enfoque diferencial afro, queda escrita?
 Respuesta: *“Siii, pueden quedarse en lo documental, porque de hecho hay un área de afrocolombianidad dentro de la cátedra de estudios afrocolombianos y esa materia, por ejemplo hay que celebrar, hay que trabajar hay una fecha específica para celebrar el día de la afrocolombianidad pero debieran como decirle a uno no pues vea que hay estos recursos, hay estos materiales, o hay que acondicionar un espacio pedagógico exclusivo para trabajar el área de la afrocolombianidad o hay que fomentar... -Todo lo que le estoy diciendo se lo dicen a uno, pero bueno- Hay que trabajarles a los niños en la apropiación de su cultura, hay que trabajarles a los niños en el reconocimiento que afrocolombianidad no es solamente el color de la piel sino que somos una diversidad de grupos poblacionales, tenemos los mismos sentimientos, las mismas necesidades enseñarle todo eso al muchacho. Pero no más se queda todo allí, uno trabaja con las uñas.”*

En cuanto a las actividades que tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de salud de la comunidad y de desarrollo económico y social, puede decirse lo mismo. Las políticas definen estrategias interesantes y señalan responsables de su ejecución, quienes pueden ser del orden nacional (Ministerios) o local (administración municipal o entidades descentralizadas), sin embargo las soluciones a regiones puntuales, como en este caso, no son evidentes y como se menciona se siguen presentando falencias, como las mencionadas en términos de servicios públicos, y salud entre otras.

Es importante manifestar que en algunas de las política revisadas se evidencia un esfuerzo por generar un ejercicio de construcción colectiva y en esos términos facilitar a la comunidad su aporte en la construcción de ellas, aunque se creería que no es suficiente; sin embargo, las fallas que se evidencian no se presentan en el proceso de elaboración de las políticas, sino en su fase de implementación. Es decir, se cuenta con suficientes instrumentos y directrices, pero la institucionalidad pública en los diferentes niveles no garantiza su implementación y el efectivo cumplimiento de sus objetivos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afrocolombiana. Sobre el particular se conoce las siguientes opiniones:

“¿Pero los que les compete dónde están, porque o sea una comunidad se reúne así solita y construye una política y ya? Nooo, tiene que haber una entidad gubernamental y eso no se ve en región, o sea tienen que llegar hasta donde está la gente”.

“Varios líderes de lo que posteriormente se constituyó como Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga participaron activamente en la promoción del AT55 y el proceso de formulación de la Ley 70, y luego en el Decreto 1745 de 1995. Participaron en discusiones para la formulación de la Ley 93 de 1993, y de la fallida ley forestal de 2003. Una vez constituidos como CC en el 2003, a través de miembros de las sucesivas Juntas Directivas, el CC La Plata sí ha participado en la construcción de diversos marcos normativos y políticos, o de los componentes afro en dichos marcos: varios documentos CONPES, en la política de juventud, en la política de educación, en la misma construcción del componente afro de la política nacional de pesca hubo delegados del CC La Plata”. ¿Cree que las políticas públicas realmente llegan al territorio?: “Mmmmm buena pregunta! Quizás algunos de los programas gubernamentales a través de los cuales se han implementado ciertas políticas sí han llegado al territorio: del Ministerio de las TIC los kioscos digitales, por ejemplo. Pero no necesariamente han tenido expresión en el territorio otras políticas que sí han sido construídas específicamente para la población afro”. ¿Las políticas impulsadas por el gobierno local y nacional hacia la población afro respetan las costumbres y la cultura productiva en general de este sector?: “Pues ya dijimos antes que no es que las políticas públicas tengan mucha expresión en el CC La Plata Bahía Málaga, pero hay un ejemplo de atropello a la cultura productiva: el programa de “seguridad alimentaria” del Departamento de la Prosperidad Social que repartía pollitos, gallinas ponedoras y concentrado por los lugares más remotos del país incluso allí donde esas especies no correspondieran ni a la dieta ni a la tradición productiva... ese programa también llegó al CC La Plata”.

Objetivo Específico 4. Relaciones entre el gobierno nacional y local y la comunidad afro del CCLPBM en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio.

Con el fin de caracterizar las relaciones entre las entidades o instituciones del orden nacional y local y las comunidades del CCLPBM, se considera pertinente identificar los actores y sus interacciones, a través de definir la red social presente en el territorio. En este sentido el ejercicio no se limita a los actores institucionales del orden público y comunitario, sino al universo de actores que en él interactúan tanto de manera directa como indirecta.

Los actores identificados y que hacen parte del análisis son 26. En la tabla 16 se relacionan dichos actores de acuerdo con su naturaleza, la cual se constituye en un atributo para el análisis de la red social del CCLPBM.

Tabla 16. Actores identificados en el territorio del CCLPBM

Actores	Código/sigla	Naturaleza (tipo)	No.
Consejo comunitario LPBM	CCLPBM	Comunitario	7
Comunidad de La Sierpe	Sierpe		
Comunidad de Mangaña	Mangaña		
Comunidad de Miramar	Miramar		
Comunidad de La Plata	La Plata		
Fundación Ecomanglar	Ecomanglar		
Fundación mujeres y niños de la piangua en Mangaña	Fmangaña		
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	CVC	Institucional público	9
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Incoder		
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca en Btura	AUNAP		
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	ICBF		
Servicio Nacional de Aprendizaje	SENA		
Armada Nacional	ARMADA		
Parques Nacionales Naturales	PNN		
Alcaldía de Btura	ALCBTURA		
Gobernación del Valle	GOBVALLE		
Iglesia Pentecostal Unidad de Colombia	IPUC		
Sociedad Portuaria de Btura	SPBTURA		
Empresa Tursitica Juan Chaco	ETJUANCHACO		

comercializadores de piangua	COMERCIANTES		
Fundación Simbiosis	FSIMBIOSIS	Organización No Gubernamental	3
Conservación Internacional	CI		
World Wildlife Foundation	WWF		
Universidad de Los Andes	UNIANDES	Academia	3
Universidad Javeriana	UJAVERIANA		
Universidad del Valle	UNIVALLE		

Fuente: elaboración propia.

Descripción de las categorías de actores.

Actores Comunitarios.

Hacen referencia a los grupos locales organizados o no, constituidos por los pobladores del CCLPBM, los cuales son: el Consejo Comunitario propiamente dicho, las veredas que constituyen el territorio (La Plata, Mangaña, Miramar y La Sierpe) y las organizaciones locales comunitarias descritas (Fundación Ecomanglar y Fundación mujeres y niños vigías de la piangua de Mañaña).

Actores Institucionales públicos.

Corresponden a las entidades de gobierno (nacional o local) presentes en el territorio, con alguna relación con él o con sus comunidades, se mencionan en las entrevistas que se realiza y en este sentido hacen parte de la red identificada. Las entidades públicas reconocidas son:

Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca.

Es una entidad del orden regional, encargada de administrar los recursos naturales renovables y el medio ambiente del Valle del Cauca. Es la máxima autoridad ambiental y promueve en alianza con los actores sociales el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la competitividad de la región en el marco del desarrollo sostenible. Acompaña a la comunidad en la constitución del mosaico de conservación en su territorio.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Esta entidad adelanta el proceso de titulación colectiva del CCLPBM, como se menciona a la fecha esta entidad se encuentran en liquidación y sus funciones las asume la

Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), quien se encarga de elaborar e implementar los planes de acción y proyectos de desarrollo agropecuario y rural, y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), administra los baldíos de la nación, se encarga de los programas de acceso a tierras, delimita las zonas de reserva campesina y empresarial, entre otras obligaciones. Es pertinente mencionar que las dos agencias aún no se reconocen por la comunidad y todavía se menciona al INCODER cuando se hace referencia al tema de titulación de tierras particularmente.

Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

Es una entidad del orden nacional con una oficina local en Buenaventura. Se encarga de llevar a la práctica la política para la pesca y la acuicultura en el país, a través de acciones de investigación, ordenamiento de los recursos pesqueros, administración, control y vigilancia. El CCLPBM recibe algunos apoyos de la entidad relacionados con procesos de capacitación en Buenas Prácticas de Pesca, acciones de ordenación del recurso piangua y entre los años 2014 y 2015 en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los vinculan al proceso de formulación de la política para el sector pesquero actualmente vigente.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Esta institución del orden nacional trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias. En desarrollo de sus acciones misionales hace presencia en el territorio con los hogares comunitarios de bienestar, los cuales funcionan como agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia.

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

Es una entidad del orden nacional con oficinas y centros de aprendizaje en las regiones, tiene como función promover el desarrollo social y técnico de los trabajadores, ofrece y ejecuta una formación profesional integral y facilita la incorporación de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico de las regiones y el país en general. En Buenaventura se cuenta con el Centro Náutico Pesquero, ofrece programas de formación en áreas diversas y hace énfasis en programas asociados con las actividades productivas como la pesca y conexas.

Armada Nacional.

Entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, se encarga de la defensa de la Nación en los espacios marítimo, fluvial y terrestre bajo su responsabilidad.

Parques Naturales Nacionales.

Entidad del orden nacional con jurisdicción en todo el territorio nacional, se encarga de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Gobernación del Valle del Cauca.

Es la unidad administrativa que gestiona y promueve el desarrollo integral del departamento.

Alcaldía municipal de Buenaventura.

Entidad pública del orden local, cuya misión es garantizar la respuesta a la demanda de bienes y servicios básicos de los pobladores mediante la implementación y puesta en marcha de las políticas sociales y económicas. De igual forma ordena el desarrollo de su territorio, promueve la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Actores Institucionales privados.

Hacen referencia a los grupos organizados con intereses específicos en el territorio o identificados por las comunidades por considerarlos importantes para su desarrollo. Los siguientes son los entes privados que se identifica:

Iglesia Pentecostal Unida de Colombia.

Es una iglesia cristiana totalmente autónoma con presencia en todos los departamentos del país.

Sociedad Portuaria de Buenaventura.

Es la compañía prestadora de servicios portuarios y logísticos en Buenaventura, la cual tiene adjudicada la concesión para administrar el Terminal Marítimo de este municipio.

Empresa Turística Juanchaco.

Operador turístico en la zona.

Comercializadores de piangua.

Personas independientes dedicadas a la compra y acopio mayorista de piangua.

Organizaciones No Gubernamentales.

Grupo constituido por los grupos organizados de la sociedad civil que tienen interés específico en temas de conservación de los recursos naturales y generan acciones con la comunidad orientadas al desarrollo de este objetivo. Las ONG identificadas en la zona son:

Fundación Simbiosis.

Organización comprometida con el desarrollo económico, social sostenible del país, preservando los recursos naturales, a través de la generación de conocimiento, la elaboración de políticas, programas y estrategias para la conservación del medio ambiente y la gestión eficiente de los recursos naturales.

Conservación Internacional – CI.

Es una Organización conservacionista que busca integrar de manera equilibrada la convivencia sostenible entre el hombre y la naturaleza.

World Wildlife Fund – WWF.

Organización conservacionista independiente que tiene como misión detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro armónico entre el hombre y la naturaleza.

Academia.

Corresponden a las entidades educativas reconocidas por las comunidades de la región y desarrollan procesos de investigación en diferentes áreas del conocimiento, ya sea con la participación o no de la comunidad. Se identifican dos universidades privadas: la Universidad de los Andes con sede en Bogotá y la Universidad Javeriana con sede en Bogotá y Cali, además la Universidad del Valle con sede en Cali, de carácter público.

Descripción de la estructura de la red social de actores identificada en el territorio del CCLPBM.

En la figura 12 se presenta la red general identificada en el territorio del CCLPBM, donde los cuadrados representan los diversos actores o nodos, las líneas las interacciones

entre ellos y las flechas en los extremos de las líneas, la direccionalidad de las relaciones entre actores. La red social identificada es una red asimétrica, es decir, representa vínculos dirigidos, van de un origen a un receptor, no necesariamente recíprocos (Hanneman, 2014, pág. 6).

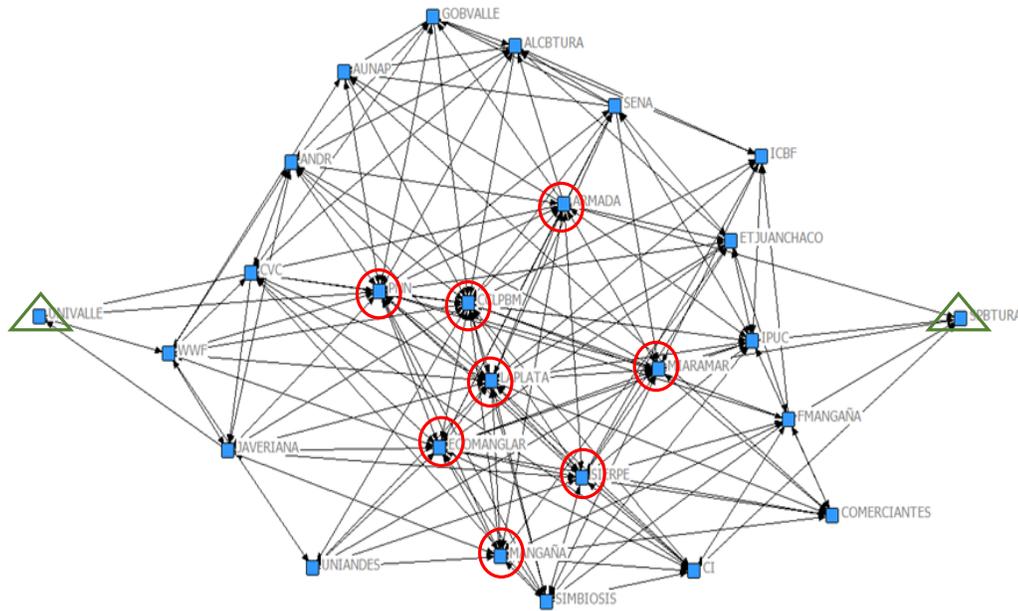


Figura 12. Representación gráfica de la red de actores identificada en el territorio del CCLPBM.

Se identifican inicialmente al menos ocho centros de poder señalados con los círculos rojos, corresponden a los actores que reciben el mayor número de interacciones, por lo tanto, el flujo de información a través de la red está fuertemente influenciado por ellos, estos son todos los actores comunitarios y dos institucionales públicos: PNN y la Armada Nacional. Igualmente, se observan algunos actores con muy pocas interacciones o en un solo sentido, por lo cual son más vulnerables a las variaciones de la red.

Se percibe que algunos actores (triángulo verde) se ubican en los extremos de la red, tienen poca relación con los actores en los cuales se concentra la información o definitivamente aislados de ellos, son la Universidad del Valle y la Sociedad Portuaria de

Buenaventura, esto puede ser por las acciones aisladas que estos actores realizan, además poco reconocidas por la comunidad.

Con el fin de identificar los actores de la red de acuerdo con sus objetivos y naturaleza, poder identificar tendencias, conformar grupos y observar su influencia en la red, se utiliza como estrategia de análisis la aplicación del atributo “naturaleza o tipo de actor” (Figura 13).

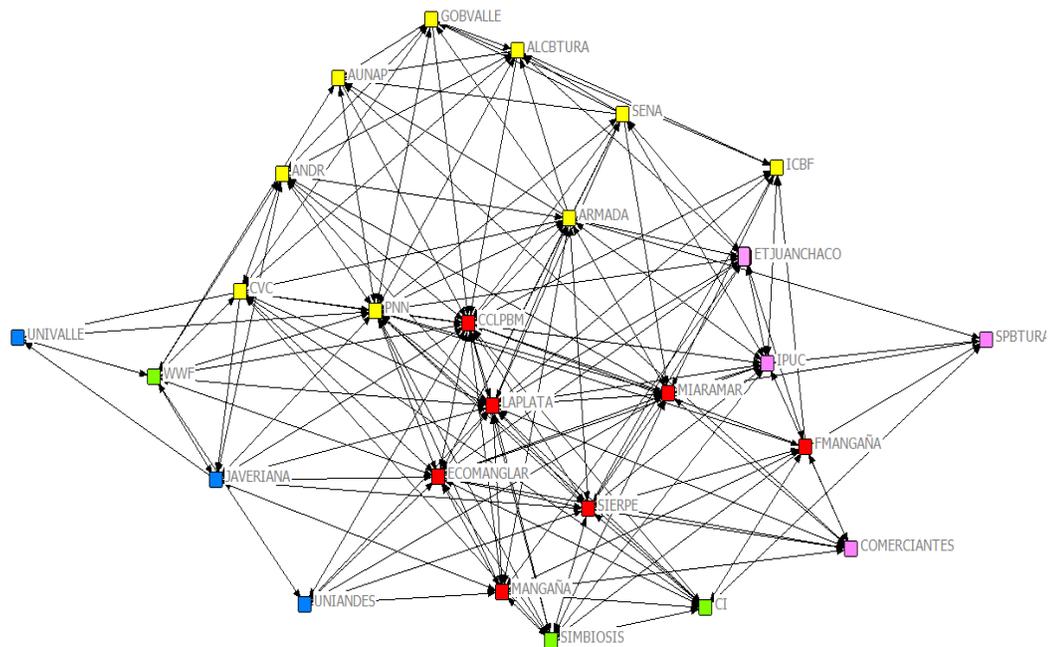


Figura 13. Representación gráfica de la red social del territorio del CCLPBM una vez aplicado el atributo "naturaleza o tipo de actor". Amarillo: Entidades públicas, rojo: actores comunitarios, Verde: Organizaciones No Gubernamentales, Azul: academia, morado: actores privados.

Resultado de este análisis es notoria la ubicación del grupo de actores comunitarios hacia el centro de la red y grupos como las entidades públicas y la academia hacia la periferia.

Para el grupo de actores comunitarios son significativas las interacciones con todos los actores de la red, pero es en el CCLPBM donde convergen una gran parte de ellas, esto se entiende dada la importancia de esa instancia dentro de la estructura organizacional en el

territorio. La Fundación Mangaña es el actor comunitario más alejado del grupo. Ello puede darse por ser una organización nueva que apenas inicia su gestión en el territorio.

De la ubicación de los actores comunitarios hacia el centro de la red, puede interpretarse que dichos actores comparten un espacio de interacción y por ende habría altas probabilidades de colaboración entre ellos. Por otra parte, podría significar que buscan iguales recursos, luchan por sus intereses particulares ante las mismas instancias. Lo anterior generaría diferencias o disputas entre ellos en algunas ocasiones.

En este caso se considera acertada la primera premisa, en el entendido que independiente de las diferencias que puedan surgir entre las diferentes veredas que conforman el CCLPBM, estas tienen un interés común, colectivo, que se traduce en la gestión del Consejo Comunitario en sí, como autoridad en el territorio, como quiera que es la instancia que centraliza la gestión y la inversión de las organizaciones externas al interior de la comunidad (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 70).

La posición diferenciada de los grupos (comunitarios en el centro, entidades públicas en la parte superior, academia a la izquierda y privados a la derecha), indica que aunque logren existir ciertos niveles de interacción o colaboración, puede mantenerse cierta distancia, porque la interacción puede ser aislada, intermitente, y ello no facilita que se generen alianzas permanentes o relaciones de confianza.

Aunque son más numerosos los actores del grupo de instituciones públicas, en teoría significaría que la población del CCLPBM cuenta con una representación estatal suficiente para atender sus necesidades y requerimientos. Estas entidades se encuentran en la periferia de la red; si bien, establecen relaciones entre sí y algunas interacciones con los actores comunitarios, podría decirse que su articulación con ellos es débil.

Solo dos entidades públicas, la Armada Nacional y la Unidad de Parques Nacionales Naturales, muestran mayor cercanía y relación con los actores comunitarios. La Armada por su función en temas de seguridad en el territorio marino y el apoyo que en materia de salud presta a la población aunque de manera intermitente y Parques Nacionales Naturales, porque como se menciona, el tema ambiental y de conservación de los recursos naturales es de gran importancia para la comunidad y en tal sentido mantiene un vínculo permanente

con esta entidad, orientado a la gestión de las áreas protegidas instituidas en su territorio, de manera particular el Parque Nacional Natural Uramba.

Si bien en el territorio se encuentran otras dos áreas protegidas, el Parque Natural Regional La Sierpe y el Distrito de Manejo Integrado de los recursos naturales renovables, en el territorio colectivo del Consejo Comunitario de La Comunidad Negra de La Plata-Bahía Málaga, las cuales se establecen con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), esta entidad se encuentra alejada del grupo de actores comunitarios.

Sobre la relación entre la CVC y la comunidad De La Pava Atehortúa (2014), señala que aunque se reconoce la importancia de la corporación sus acciones no tienen el impacto esperado en la región, la califican como poco contundente, con un relacionamiento regular, de entendimiento aceptable y presencia intermitente (pág. 39).

Otras entidades reconocidas por la comunidad, pero no obstante aparecen en la periferia de la red y con escasas relaciones de interacción son:

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, aparece en la gráfica con las siglas de la Agencia de Desarrollo Rural (ANDR), organismo que lo reemplaza en funciones. Es el ente responsable del proceso de titulación colectiva del Consejo Comunitario, proceso que toma varios años, pero permite a la entidad generar una relación positiva y en doble vía con la comunidad.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, si bien no se ve muy cercano a la comunidad presenta relaciones de doble vía con todos los actores comunitarios. De La Pava Atehortúa (2014) señala que es por el alto impacto que tiene esta entidad para la seguridad alimentaria de la comunidad y para la protección de sus niños (pág. 40)

El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, genera interesantes acercamientos para la formación y generación de capacidades en la comunidad, de acuerdo con el análisis de De La Pava Atehortúa (2014), esta entidad se califica como un potencial aliado estratégico (pág. 41).

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca-AUNAP es reconocida por la comunidad, conocen de los cambios institucionales que se generan en el manejo de estas actividades productivas, particularmente la pesca, de gran importancia económica y para

la seguridad alimentaria de la población, por lo tanto, aunque es un ente relativamente nuevo, quienes la anteceden son de fácil recordación en la comunidad. No obstante no se generan actividades conjuntas relevantes entre la entidad y los actores comunitarios, excepto el ejercicio de elaboración de la política del sector pesquero mencionado.

Las entidades territoriales del orden regional y local, como son la gobernación del departamento del Valle del Cauca y alcaldía de Buenaventura respectivamente, es evidente que están alejadas del grupo de actores comunitarios, la comunidad las reconoce pero no las percibe como cercanas, no encuentran respuestas efectivas de su parte para la solución de sus problemáticas. De La Pava Atehortúa (2014) menciona: *“Es notoria la ausencia y el fraccionamiento de relaciones con entidades del orden local y regional como la alcaldía distrital de Buenaventura y la Gobernación del Valle del Cauca, sin lazos evidentes que permitan fortalecer los procesos de consolidación de gobernanza en el territorio colectivo”*. Aunque para la intervención de esas entidades en el territorio es “obligada” la comunicación con el Consejo Comunitario y en teoría esto se cumple, las respuestas por parte de las ellas no son oportunas ni permanentes (pág. 36).

Las comunidades saben que los entes públicos están ahí, reconocen sus funciones y su importancia, pero no creen que dichas entidades estén en capacidad o tengan interés de resolver sus necesidades, no ven en ellas una alternativa para mejorar sus condiciones de vida. Sobre las relaciones entre los actores institucionales públicos y comunitarios se conoce lo siguiente:

“De la parte gubernamental, Estado, llamémosle así, solo Educación (haciendo referencia al Ministerio de Educación), de resto no hay ninguna otra presencia del Estado en la comunidad”.

“Los funcionarios ni se interesan y ellos mismos ocultarán las situaciones y no le cuentan la realidad a sus jefes y entonces todo sigue igual”

“No hay sinergia institucional. Tiene uno que buscar por otro lado entidades privadas o a los amigos para resolver los problemas”.

“Humm ¿la alcaldía de Buenaventura? No la vemos nunca”.

Del grupo de actores privados es la Sociedad Portuaria de Buenaventura, es el que se encuentra más alejado, sus acciones enmarcadas en su política de responsabilidad social

ese enfocan al municipio de Buenaventura como un todo, particularmente hacia la zona urbana, no son muy evidentes o regulares sus apoyos a las comunidades rurales, no obstante para la comunidad es un actor al que pueden recurrir en algún momento.

La Iglesia Pentecostal Unida de Colombia IPUC, sí se identifica como un actor fundamental, influye en la toma de decisiones por cuanto se considera como un actor de consulta obligada, esta relación es particularmente fuerte en la vereda Miramar. De acuerdo con De La Pava Atehortúa (2014), los aportes de la iglesia son bien recibidos y se mantiene una relación constante y en términos positivos, entre ella y el consejo comunitario (pág. 39).

Por su parte la Empresa Turística de Juanchaco - ETJ- mantiene una relación constante con el territorio como elemento físico, no como un sistema socio ecológico, pues desarrolla sus actividades lejos de la comunidad, aunque eventualmente la incluyen en las actividades turísticas como un prestador de servicios, no obstante los beneficios que genera esta actividad no se revierten efectivamente en la población local. Según De La Pava Atehortúa (2014) la interacción entre este actor y la comunidad se percibe entre indiferente y negativa (pág. 42).

Finalmente, se encuentran los comerciantes, en este caso, acopiadores y mayoristas de la piangua o concha, en una interacción de doble vía con la comunidad. Si bien este actor facilita la comercialización del producto desde el territorio del CCLPBM hacia sus áreas de influencia (particularmente el mercado de Buenaventura y eventualmente otros municipios cercanos), no generan un comercio justo, en donde la comunidad se sienta bien remunerada por el esfuerzo que realiza para su recolección. De la Pava Atehortúa (2014), señala que la relación entre este actor privado y la comunidad se considera como negativa. Se califica como el único actor con relacionamiento permanente, pero negativo según la percepción de la comunidad (pág. 42).

El grupo de organizaciones no gubernamentales se conforma por WWF, CI y Fundación Simbiosis. Estas organizaciones sostienen una buena relación con la comunidad, si se tiene en cuenta que el análisis de la red se genera desde la percepción de ella, sobre sus relaciones con los actores identificados, se observa que la percepción es positiva hacia los actores que mantienen una relación permanente y de apoyo constante

(esto los hace de fácil recordación). Las ONG en algunos casos (y esto es positivo) generan el apoyo y el acompañamiento que los actores públicos no asumen, por una parte tienen la capacidad de gestionar y ejecutar más fácilmente recursos para actividades o proyectos de desarrollo, de manera que su respuesta a los requerimientos de la comunidad es más efectiva.

A la WWF la comunidad le reconoce especialmente su apoyo en el fortalecimiento de su estructura funcional en el territorio, cuyo resultado genera la elaboración del código de régimen interno del CCLPBM. Para De La Pava Atehortúa (2014), este actor se considera por la comunidad como un aliado indiferente, con presencia no constante, pero con acciones valoradas como favorables (pág. 41).

De Conservación Internacional Colombia – CI, la comunidad hace buenos comentarios, particularmente la vereda Mangaña le reconoce su apoyo en cuanto al acompañamiento y la gestión de iniciativas para la comunidad. Sobre el particular comentan: *“Estas niñas de CI van adelante de todo, porque ellas si van y se untan de la gente, porque saben la realidad, ellas ya saben cómo es que funciona y nos ayudan”*.

Por su parte De la Pava Atehortúa (2014) manifiesta que la relación de la comunidad con esta organización es constante y benéfica para ambas partes y aunque su aporte es discreto, se considera que tiene un rol preponderante en temas de conservación (pág. 41).

En cuanto a la presencia de la Fundación Ambiental para la Conservación de los recursos naturales del Chocó biogeográfico – Fundación Simbiosis en la comunidad, se relaciona con proyectos investigativos, recopilación de datos bioecológicos y socioeconómicos de la zona, que ha sido soporte para caracterización y declaración de las áreas protegidas existentes. Adicionalmente, se le reconoce su acompañamiento en la actualización de los órganos de gobernanza aprobados en el código de régimen interno, los califican como aliados estratégicos en los procesos aprobados por la comunidad (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 41).

Finalmente, los actores académicos representados por tres universidades, también se ubican hacia la periferia de la red. De la Universidad de los Andes, UNIANDES, se conoce su presencia frecuente en el territorio. Tanto a nivel de pregrado como de posgrado se

generan trabajos orientados hacia temas ambientales y sociales. En ellos la inclusión de la comunidad es determinante.

La Pontificia Universidad Javeriana por su parte no tiene igual regularidad en el territorio, sin embargo, la comunidad la reconoce y considera como un actor importante.

La Universidad del Valle, UNIVALLE, pese a ser una institución propia de la región es el actor académico más aislado de los actores comunitarios, sus trabajos se relacionan con la investigación científica de los recursos asociados al territorio, pero no se genera en el proceso una relación estrecha con la comunidad. Aunque se considera como un actor indiferente, también puede ser estratégico en el momento que se requiera avanzar en procesos de investigación específicos (De La Pava Atehortúa, 2014, pág. 41).

Indicadores de la red social de actores identificada en el territorio del CCLPBM.

El análisis de indicadores de la red: densidad, centralidad, intermediación y cercanía, confirma lo observado en las representaciones gráficas de la red social del CCLPBM.

El indicador de Densidad muestra la baja o alta conectividad de la red, en este caso es del 38,5 % de todas las relaciones posibles (650), lo cual indicaría un nivel medio en la conectividad.

El indicador de Centralidad señala los actores más importantes (centrales), poderosos y prestigiosos. Para redes asimétricas como la obtenida en este ejercicio son importantes el grado de entrada y de salida, el primero indica el número de relaciones que un actor dice tener con el resto, su actividad social (los más sociales) y el segundo corresponde al número de relaciones referidas hacia un actor por otros (los más populares) (Velazquez & Aguilar, 2005). En la figura 14 se muestra el resultado del índice de centralidad para el CCLPBM.

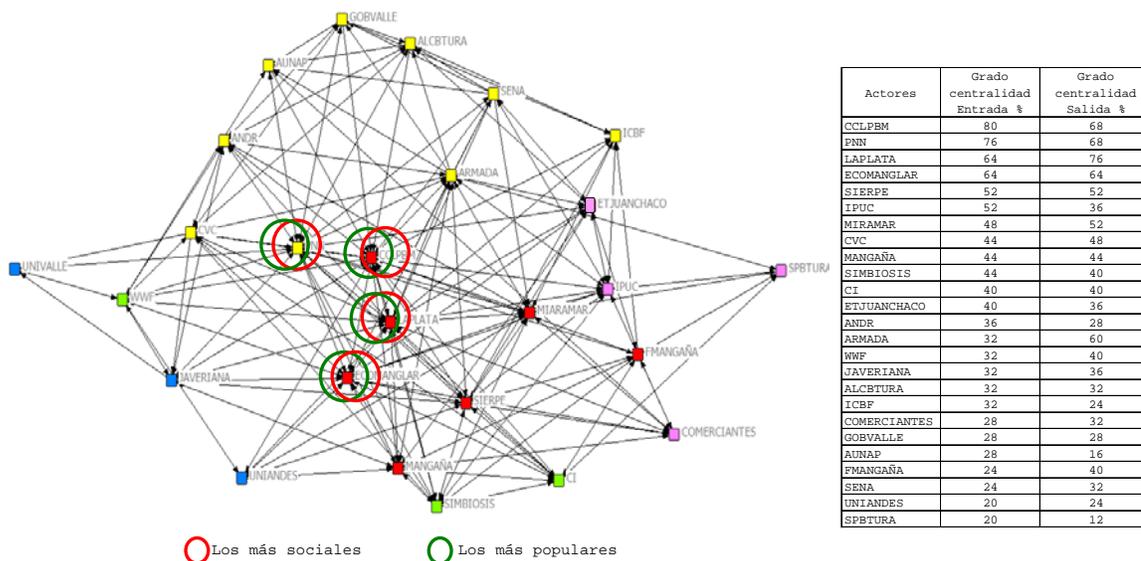


Figura 14. Representación gráfica del índice de centralidad para la red social del CCLPBM.

En este caso son los cuatro actores, tres comunitarios y una entidad pública, quienes comparten su posición como los más sociales y los más populares. Sin embargo el actor central, con el porcentaje más alto (80%) es el CCLPBM.

Es indiscutible la importancia y representatividad del CCLPBM como instancia de poder en el territorio, igualmente, la vereda de La Plata de acuerdo con lo observado tiene mayor capacidad de gestión respecto de las otras veredas. Sorprende que Ecomanglar una organización comunitaria supere en este indicador la posición de las demás veredas que conforman el CCLPBM. Sobre este particular debe mencionarse que esta organización genera procesos de impacto para la comunidad, desarrolla una importante capacidad de gestión y posiciona su iniciativa de ecoturismo y etnoturismo como una alternativa productiva viable. Esto le facilita relacionarse con diversos actores. Sobre la ubicación de PNN dentro de los cuatro actores centrales, puede decirse que su estrategia de reconocer la importancia de la comunidad en la conservación de los recursos del territorio y vincularla en el proceso generando un esquema de manejo conjunto de las áreas protegidas, propicia una relación positiva con los demás actores.

El indicador de cercanía mide la capacidad de un nodo o actor de llegar a todos los actores de la red (Velazquez & Aguilar, 2005, pág. 31). A mayor valor de cercanía, mayor capacidad de un nodo para conectarse con los demás actores de la red. En este caso se identifica al CCLPBM como el que posee el mayor valor de cercanía (83.333), es decir, es el actor con mayor capacidad para obtener y enviar información (Figura 15), esto hace pensar que el consejo comunitario cumple de forma efectiva con las funciones que legalmente se le asignan como máxima autoridad de administración interna, en ese sentido es punto focal para la concertación y definición de las actividades que los demás actores quieran desarrollar en el territorio.

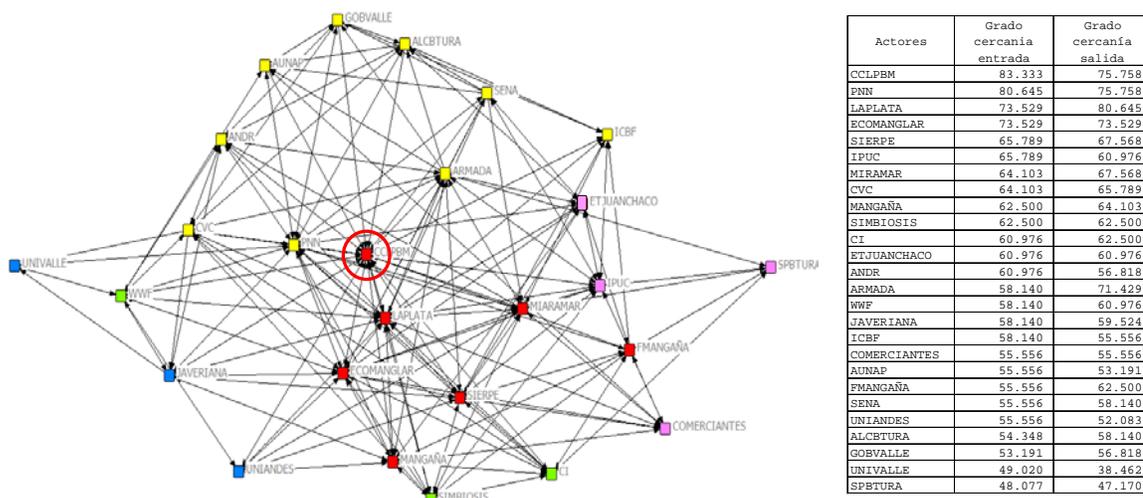


Figura 15. Representación gráfica del indicador de Cercanía para la red social del CCLPBM.

El indicador de Intermediación, hace referencia a la capacidad que tiene un actor o nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Los actores con mayor intermediación tienen un gran poder, porque controlan los flujos de comunicación en la red. En este caso los tres actores con mayor intermediación son PNN, el CCLPBM y la vereda La Plata (Figura 16).

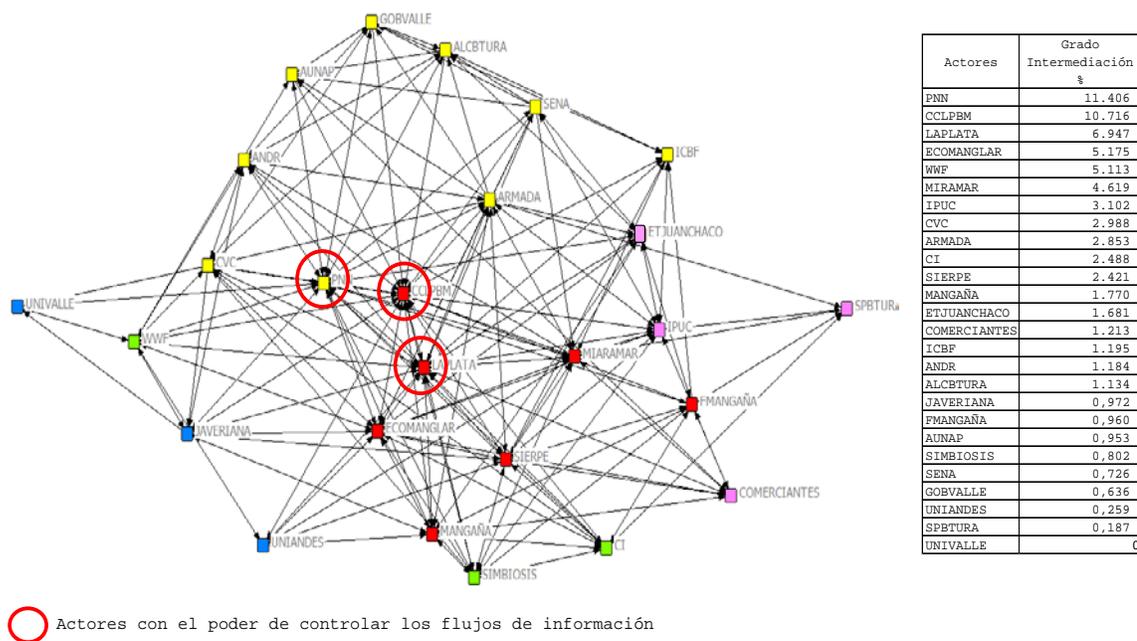


Figura 16. Representación gráfica del indicador de Intermediación para la red social del CCLPBM.

Al remitirse al análisis de indicadores para las entidades públicas (gobierno nacional y local) y los actores comunitarios de la red del CCLPBM (figura 17), es claro que los actores comunitarios tienen un rol más significativo en la red, si bien no todos los actores comunitarios se encuentran al mismo nivel, se destaca la función del CCLPBM como actor principal.

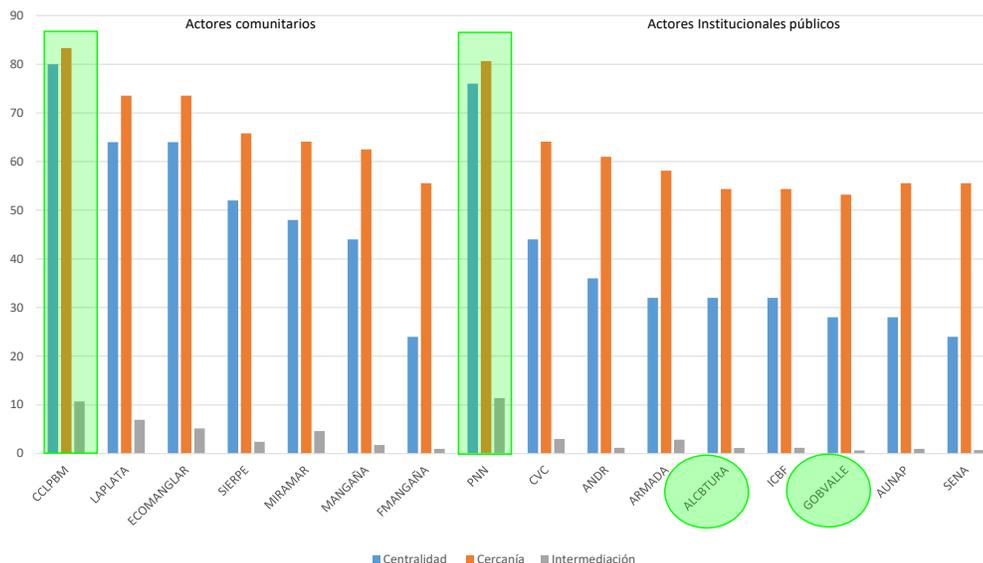


Figura 17. Análisis de indicadores de centralidad, cercanía e intermediación de actores comunitarios vs actores institucionales públicos.

Se entendería entonces que el CCLPBM como actor central asumiría la responsabilidad de la gestión del territorio, sin embargo, la debilidad en las relaciones que se establecen con los actores institucionales públicos pueden generar una pobre gestión, por cuanto la sinergia entre estos dos tipos de actores es fundamental para generar confianza y fortalecer hábitos de asociación y colaboración que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, se requiere entonces de un esfuerzo mayor desde las entidades públicas, particularmente del orden territorial. En este sentido, la Gobernación del Valle del Cauca cuenta con una Secretaría de Asuntos Étnicos, ella orienta y coordina las acciones que desde el Gobierno nacional se definen como política para el reconocimiento y atención de los grupos étnicos, como lo es la población afrocolombiana. Si bien genera diversos proyectos y procesos para cumplir con sus funciones, no cuenta para todas las vigencias con el presupuesto, con el fin de llevarlos a la práctica o darles continuidad. Por su parte la alcaldía de Buenaventura, particularmente a través de su Secretaría de Desarrollo Económico y Rural y sus unidades (Unidad Municipal de Atención Técnica Agropecuaria, Unidad de Apoyo y Fomento Empresarial y Unidad Minero y Forestal), debe generar las acciones necesarias para atender las necesidades y requerimientos de la

comunidad en términos de su desarrollo productivo; sin embargo la situación es muy similar a la de la Gobernación, en cuanto a la escasa disponibilidad de recursos, pues no permiten una atención efectiva y de impacto o la continuidad de los programas de atención.

También es cierto en ambos casos que se presenta como una dificultad reiterada la no continuidad de los programas y proyectos con los cambios de gobierno, particularmente de los gobiernos territoriales.

La debilidad en las relaciones comunidad – Estado (entendiéndose como tal a las entidades públicas) es histórica y particularmente se identifican conflictos en los siguientes aspectos:

- Dificultad para el acceso a la tierra y la visión diferente sobre el territorio.
- Diferencias en la visión de desarrollo y de proyecto de vida.
- El Acceso poco equitativo a los servicios del Estado

En cuanto al acceso, como se menciona, una problemática persistente hasta la Constitución del 91 es la falta de herramientas legales para el reconocimiento de la posesión del territorio por su ocupación ancestral y en igual sentido, el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y la visión sobre el territorio. Con la nueva constitución y la posterior expedición de la Ley 70, se logra establecer el término “ocupación colectiva” y en esta medida dar soporte a los procesos de titulación colectiva para las comunidades negras.

No obstante lo anterior, llevar a la práctica los lineamientos legales establecidos no es fácil y se da en procesos lentos que inicialmente requieren de arreglos institucionales en cuanto a estructura y funciones que se toman un tiempo considerable, por ello las comunidades sienten que no se les da la atención oportuna y efectiva a sus requerimientos.

Por otra parte, la visión colectiva e integral de las comunidades hacia su territorio, contrasta con la visión oficial en donde la tierra se entiende solo como una unidad económica, situación que empieza a dirimirse con el reconocimiento legal del territorio colectivo o “tierras de comunidades negras”, dado por la Ley 70 (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, 2014, Sección: Las comunidades negras y el territorio, párr. 1).

Igualmente son opuestas las visiones de desarrollo donde el Estado desconoce la identidad cultural de estas comunidades, sus costumbres, los usos tradicionales de la tierra y adicionalmente, una limitada oferta de servicios y escaso acceso a factores para su desarrollo productivo. El enfoque diferencial que a partir del nuevo orden constitucional y legal se establece para las comunidades afrocolombianas, sin duda es una herramienta para superar estas diferencias.

En resumen estas visiones diferentes dificultan la atención efectiva del Estado a las comunidades afrocolombianas, por lo cual se enfocan los esfuerzos a unificar estos criterios y definir de manera conjunta, tanto la problemática real como las posibles soluciones plasmadas en las políticas públicas elaboradas. Sin embargo, el cuello de botella sigue siendo su aplicación efectiva en el territorio, en un alto porcentaje depende de las entidades públicas territoriales como la alcaldía y la gobernación del departamento, que como se observa en el ejercicio realizado tienen un papel poco representativo para la comunidad. La colaboración entre los actores locales públicos y las comunidades, es un aspecto fundamental para articular las actividades de desarrollo en el territorio.

Objetivo Específico 5. Calidad de vida en el CCLPBM en relación con la gestión de la política pública en los últimos cinco años

Las condiciones socioeconómicas de la población del CCLPBM son algunos de los aspectos por considerar para tener una idea cercana de las verdaderas condiciones que vive la comunidad y de su avance respecto del acceso a las oportunidades de desarrollo y en consecuencia al mejoramiento efectivo de sus condiciones de vida.

En este sentido se recurre a la Encuesta de Calidad de Vida que realiza el DANE. Se encuentra que para el municipio de Buenaventura, como información solo se cuenta con datos para 2015 y 2016. En la tabla 17 se observan los valores porcentuales para trece preguntas de la encuesta que se consideraron representativas de la condición de los hogares del municipio.

Tabla 17. Resultados Encuesta de Calidad de Vida para el municipio de Buenaventura 2015 y 2016.

Variable	2015	2016
Promedio de personas por hogar	3,6	3,4
Porcentaje de hogares con acceso a acueducto	93,3	91
Porcentaje de hogares con acceso a alcantarillado	70,7	74
Porcentaje de hogares con acceso a Energía eléctrica	98,6	98,8
Porcentaje de hogares con acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud	92,1	94
Porcentaje de personas afiliadas a seguridad social por opinión sobre la buena prestación del servicio	76	83,5
Porcentaje de hogares con vivienda propia	53,6	53,2
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	46,4	46,5
Porcentaje de hogares que poseen computador	21	22,6
Porcentaje de hogares con conexión a internet	28,9	34,3
Porcentaje de hogares con tenencia de teléfono celular	96,9	96
Porcentaje de personas de 5 a 24 años con asistencia escolar	74	71,8
Porcentaje de hogares que opinan que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos	32	44,3
Porcentaje de hogares que se consideran pobres	47,5	41,5

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida DANE, 2015, 2016.

Para el análisis de los datos registrados en la tabla se parte del concepto de desarrollo a escala humana, en términos de la satisfacción de las necesidades fundamentales de los habitantes. En el análisis de los indicadores socioeconómicos, encontrar datos específicos para el CCLPBM no es posible, sin embargo se obtiene información a nivel del municipio de Buenaventura, que da una idea más cercana a la situación de la comunidad analizada

en la investigación. No obstante es importante aclarar que los datos corresponden al total de la población del municipio, sin diferenciar zona urbana y rural. Esto sin duda genera un sesgo en el sentido de que las condiciones de la población urbana son mejores que las de la población en las áreas rurales, que sería el caso del CCLPBM.

De acuerdo con Max-Neef (1998),

El desarrollo a Escala Humana se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. (pág.30).

Señala también la necesidad de no limitar el análisis de desarrollo preferentemente hacia la satisfacción de las necesidades básicas, a través de indicadores netamente economicistas como la pobreza, entre otros; sino a involucrar en el proceso un nuevo modo de interpretar la realidad, el mundo y las personas (Max-Neef, 1998, págs. 37,38,43). En este sentido es fundamental la claridad en relación con los conceptos “necesidad” y “satisfactor”. El primero hace referencia no solo a la carencia, sino también a la potencialidad humana individual y colectiva. Las necesidades pueden clasificarse según categorías axiológicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. El concepto de satisfactor corresponde a las formas de ser, tener, hacer y estar, individuales o colectivas y que generan los medios para satisfacer la necesidad, por lo tanto se puede decir que las necesidades fundamentales son comunes e independientes de la cultura o el tiempo histórico, si cambian los satisfactores que cada grupo o comunidad identifica para atender su necesidad (Max-Neef, 1998, págs. 42,56,57).

Las variables relacionadas en la tabla 18 en su mayoría corresponden a satisfactores, por ejemplo: El acceso a servicios de acueducto, alcantarillado y vivienda son satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia, en tanto ayudan a mantener la salud física; el

acceso al sistema de salud aporta a su cuidado por lo tanto es un satisfactor de la necesidad de protección. Ahora bien, una cosa es contar con un satisfactor y otra que este sea de calidad, lo que se puede observar en el caso de acceso a la salud: del 94 % de la población que tiene acceso, solo el 83,5% manifiesta que la prestación de este servicio es buena.

En cuanto al acceso o tenencia de computador, internet o celular, podría contribuir a la eficiencia de un satisfactor en la medida en la cual constituyen “bienes económicos”, en este caso podría aportar al satisfactor de las necesidades de entendimiento, ocio y creación, por ejemplo.

En complemento de lo anterior se recurre a la percepción de la comunidad respecto de los cambios surgidos en ella en los últimos cinco años.

En este sentido y en respuesta a la pregunta ¿cree que las condiciones de vida de la comunidad de Málaga han mejorado en los últimos cinco años? ¿Han permanecido igual o empeorado? Se obtienen las siguientes respuestas:

“Creo que seguimos igual, aquí lo que pasa es porque nosotros mismos como comunidad lo conseguimos por nuestro lado”

“Pues a mí me parece que estamos peor, figúrese, ya ni brigadas de salud tenemos por parte de la armada que era la que nos ayudaba, entonces aquí que no tenemos puesto de salud nos toca salir corriendo para Buenaventura y a veces sin tener con qué.”

“Nosotros seguimos mal, del gobierno no recibimos nada. Hacen más las fundaciones que vienen y nos ayudan a solventar algunas necesidades, nos han ayudado con tanques de agua para coleccionar aguas lluvias, a mejorar la escuela y así, pero del gobierno nada.”

“En algunas cosas hemos mejorado, tampoco vamos a decir que no, pero ha sido por gestión nuestra, si uno no se queja y no hace ruido, no pasa nada.”

“Uno ve que hay programas y programas, ve las propagandas, pero a uno no le llega. Va uno a la alcaldía a preguntar que recursos hay a ver uno a que le apunta y cuando no es que le dicen de una vez que no hay nada, entonces es que pronto vamos a empezar un proyecto que esperemos y ahí nos quedamos esperando”.

“En los últimos años las condiciones de las comunidades han mejorado un poco en términos de infraestructura y generación de oportunidades, sin embargo no cuentan con

soluciones de fondo para las necesidades que presenta la comunidad, como energía eléctrica permanente, agua potable, educación, salud, etc”.

Al retomar la información de la tabla 17 se observa: entre los años 2015 y 2016 el porcentaje de hogares quienes consideran que sus ingresos no cubren sus gastos mínimos, aumenta de 32% a 44,3%; sin embargo el porcentaje respecto de si se considera pobre, disminuye de 47,5 a 41,5 de un año a otro, se entiende que la percepción de pobreza va más allá del ingreso o la capacidad adquisitiva y al volver al concepto del desarrollo humano, la pobreza se relacionaría con aspectos como el afecto, la participación, el ocio, la recreación, la identidad o la libertad, ellos no son medibles por el nivel de ingresos.

Sobre el particular una de las expertas consultadas manifiesta: *“Mi percepción es que ciertos aspectos de las condiciones de vida han mejorado en las cuatro comunidades (La Plata, la Sierpe, Mangaña y Miramar): acceso a educación formal e informal para los jóvenes (cursos del SENA, educación continuada con alguna Universidad, por ejemplo); infraestructura: muelles, caminadores, casas de reunión comunal; comunicación y transporte: lancha del CC, acceso a internet. Generación de ingresos monetarios en las comunidades por las actividades de la empresa de ecoturismo comunitario. Me parece que permanecen igual aspectos como la vitalidad cultural, el respeto por los mayores, la falta de acceso a agua potable, el inapropiado manejo de los residuos sólidos y líquidos. No estoy tan segura qué ha pasado (si ha permanecido igual, o ha empeorado o mejorado) con asuntos como la seguridad alimentaria”.*

El papel de las entidades de gobierno regional y local.

La Gobernación del Valle del Cauca cuenta en su estructura administrativa con una Secretaría de Asuntos Étnicos, se encarga de llevar al territorio las políticas sociales dirigidas exclusivamente a los grupos étnicos asentados en el departamento, a través de iniciativas y programas. Las pone en práctica de la mano con las comunidades y las alcaldías de los municipios que conforman el departamento.

Según información del funcionario encargado de dicha secretaría en 2015, las acciones que desarrollan desde esta dependencia son concertadas con los grupos de interés. En el

caso del CCLPBM menciona el trabajo conjunto que se viene desarrollando con el Consejo a través de la gestión de su representante legal.

En términos generales la Gobernación realiza actividades orientadas a la inclusión económica y social con enfoque diferenciado, mediante la implementación de unidades de negocio cultural productivo para comunidades afro del departamento.

Igualmente, se apoyan iniciativas como ejercicios de consulta con las comunidades en las cuales se requiere del apoyo logístico para facilitar las reuniones, procesos de titulación de predios y actividades para caracterizar la población, así como para el fortalecimiento de su identidad cultural. Para la vigencia 2016 estas acciones no tienen asignación presupuestal.

Por su parte la alcaldía del municipio de Buenaventura enfoca sus acciones en cuatro frentes generales: económico, social, ambiental e institucional. A partir de estos frentes la actual administración elabora su plan estratégico y plan de acción para su período de gobierno (2016-2019). En la entrevista realizada a un funcionario de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria de la alcaldía de Buenaventura, manifiesta respecto del plan de desarrollo municipal actualmente vigente, *“que fue el resultado de un ejercicio de construcción colectiva con los actores del territorio urbano y rural del municipio”*. Señala la importancia de la consulta tanto con la población afro, como con las comunidades indígenas que hacen parte del municipio, de esta manera, el plan de desarrollo incorpora los principios y acciones priorizadas en los planes de manejo y planes de vida de estas comunidades respectivamente.

En ese sentido señala que la elaboración del plan de desarrollo tiene como soporte la ley 70 de comunidades negras y la ley 99 del sector ambiental, con el fin de mantener las directrices y generar acciones concordantes con los lineamientos expresos en los instrumentos mencionados.

Sobre las consideraciones de la comunidad respecto de la pobre gestión de la alcaldía en el territorio manifiesta: *“desde las diferentes dependencias de la administración local se concerta con los líderes en este caso de los consejos comunitarios, las acciones específicas a realizar; sin embargo, la alcaldía no tiene los recursos suficientes para*

atender a la totalidad de la población, por eso la inversión no se ve o se ve dispersa y la gente no siente que se le está atendiendo adecuadamente”.

Adicionalmente señala: *“la atención a comunidades muy alejadas se dificulta, pues los costos de desplazamiento hasta estos sitios son significativamente altos y muchas veces superan el presupuesto disponible, por lo que estas comunidades se atienden con poca regularidad o en ocasiones no se atienden”.* Reconoce que este es un aspecto por mejorar en el sentido que no se puede mantener a una comunidad sin atención del estado por este tipo de razones. Aunque por parte de la comunidad de Málaga no se hace alusión al tema de orden público, el funcionario sí manifiesta dificultades de acceso a algunas zonas del municipio, por esta razón se dificulta atender a estas comunidades. Señala que es significativo el desplazamiento de población desde las zonas rurales a la cabecera municipal acentuando las problemáticas sociales y económicas de Buenaventura.

En cuanto a las diferencias en las condiciones que presentan las veredas del CCLPBM, considera: *“cada comunidad tienen sus intereses particulares y en torno a ellos orienta los requerimientos e inversión, por ejemplo: en La Plata, están orientados a la conservación de sus recursos (forestales y pesqueros), otras comunidades están más orientadas al turismo”.* Para el CCLPB en 2016 la inversión se prioriza en el componente de productividad en actividades de fortalecimiento de sistemas agroforestales productivos

El informe de gestión de la administración saliente (2012-2014), menciona que la ejecución del Plan de Desarrollo municipal para esa vigencia tiene un promedio de 46% en su ejecución, es decir solo se cumple en este porcentaje con las metas planteadas en el Plan para las cuatro dimensiones establecidas: socio-cultural, físico-ambiental, económica e institucional (Alcaldía de Buenaventura, 2016a, págs. sección: Resumen ejecución plan, párr.1). Reconocen la baja ejecución e identifican como causas de ella, entre otras, la lentitud en los procesos administrativos para hacer disponibles los recursos en las diferentes dependencias encargadas del gasto, la continuidad en la inversión en actividades que ya tienen un cumplimiento del 100%, lo cual deja sin recursos a actividades sin ningún avance. Esto evidencia fallas en la planificación.

En cuanto a la inversión realizada en el periodo 2012-2015, en la tabla 18 se observan las cifras de inversión por sectores para dicho periodo. (Alcaldía de Buenaventura, 2016b,

pág. sección gastos de inversión). Se muestra la inversión diferenciada para el ítem sectores básicos, por su parte el ítem Otros sectores corresponde al consolidado de la inversión en: recreación, deporte, arte y cultura, servicios públicos, ambiental, centros de reclusión, prevención y atención de desastres, promoción para el desarrollo, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad pública. Es importante mencionar la dificultad para la consecución de estas cifras y no es posible contar con la información para 2016.

Tabla 18. Inversión por sectores en millones de pesos según el Plan de Desarrollo Municipal de Buenaventura periodo 2012-2015.

COMPONENTE	2012	2013	2014	2015
SECTORES BÁSICOS				
Educación	144.859	157.348	150.967	117.903
Salud	92.146	118.528	130.709	79.326
Agua Potable y Saneamiento Básico	11.733	12.609	10.016	6.130
Vivienda	1.204	1.816	2.343	-
Vías y Transporte	6.019	29.613	15.232	5.808
OTROS SECTORES	48.711	83.049	83.932	46.640
TOTAL INVERSIÓN	304.672	402.963	393.199	255.807

Fuente: (Alcaldía de Buenaventura, 2016a)

Se observa que hasta 2014 se presenta una inversión sostenida en términos de montos asignados, en tanto para la vigencia 2015 se muestra una disminución en los recursos de inversión para los diferentes sectores, esto sin duda afecta la atención de las diferentes problemáticas, pues se pierde la continuidad en algunos programas y proyectos o se dejan otros sin ejecutar.

En términos de los programas y proyectos de apoyo a las actividades productivas para las comunidades, no es posible conocer el valor de inversión discriminado, por cuanto se encuentra incluido en el consolidado de “Otros sectores”. No obstante, puede suponerse que con el número de componentes que hacen parte de este ítem, los montos no son significativos, con lo cual la preocupación de la comunidad sobre los escasos recursos

asignados para actividades de desarrollo, o en definitiva la falta de atención de estas actividades tiene todo el sentido.

Consideraciones de los expertos sobre la gestión de la alcaldía: *“es nula en este territorio como se evidencia en las instalaciones del colegio, la falta de combustible para encender las plantas que generan electricidad y, en cuanto a la salud, ésta la garantiza la cercanía a la Base militar, no a Buenaventura”*.

“A pesar de esfuerzos de las sucesivas Juntas Directivas del CCLPBM, la relación con la Alcaldía de Buenaventura, al menos hasta hace dos años, no era fluida ni notoria. Mi percepción es que esa relación, en este CC como en la mayoría de los de la costa pacífica, está mediada por el clientelismo político – ¿votaste por mí? te incluyo en el plan de inversiones... si no votaste ciño al mínimo legal la inversión en tu CC”.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

En relación con la condición social y económica de la comunidad del Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga

La comunidad del CCLPBM es una comunidad pequeña, ocupa un vasto territorio reconocido por su riqueza natural y cultural, esto moldea sus costumbres y define sus prácticas ancestrales. Se refleja en el arraigo profundo de la gente por su territorio, pese a la migración que se presenta hacia Buenaventura u otros centros poblados en búsqueda de mejorar sus condiciones e ingresos, sin embargo siempre regresan porque como lo dicen algunos de sus habitantes “la tierra de uno lo llama”.

Las condiciones generales de la comunidad reflejan la dificultad al acceso de servicios públicos o la privación total de algunos de ellos, esto genera muchas necesidades desde el punto de vista social y económico. Se detectan como aspectos especialmente sensibles la precariedad del acceso al agua potable y saneamiento básico, a la atención primaria en salud y al sistema educativo. Este último se menciona constantemente, pues para la comunidad es claro que la formación, tanto para niños y jóvenes como para adultos, es fundamental para generar un cambio positivo en sus condiciones de vida.

Se evidencian igualmente significativas desigualdades entre las veredas que conforman el CCLPBM. La Plata es la que se encuentra en mejores condiciones y Mangaña la que presenta mayores dificultades. Sobre este particular en consideración de una experta la situación se presenta “*por la falta de liderazgos e interés de los miembros de cada una de las veredas, en sí, el control o la veeduría por parte de miembros de veredas como Mangaña o Miramar es muy baja y la justifican en la falta de recursos para movilizarse a los diferentes espacios donde participan los miembros de la junta*”.

Al ser las actividades económicas tradicionales aquellas asociadas a la extracción de los recursos naturales del territorio (extracción de madera y pesca), tiene total sentido el interés y la gestión desarrollada por la comunidad para el establecimiento de las áreas de conservación al interior de su área territorial. Si bien, no todos se sienten beneficiados por esta decisión, para la mayoría es una estrategia ventajosa, pues favorece actividades

económicas asociadas al etno y ecoturismo, que en los últimos años genera ingresos para la comunidad.

Aunado a lo anterior, se reconoce la importancia de recuperar y reforzar las prácticas ancestrales en el aprovechamiento de los recursos, por cuanto ya se han enfrentado a la disminución de algunos de ellos, como los pesqueros por la aplicación de prácticas inadecuadas que promueven su sobre explotación. En este sentido, se resalta el principio de aprovechar lo suficiente hoy y guardar para mañana. Ese pensamiento guía las iniciativas de las mujeres piangueras del CCLPBM, para mejorar y hacer sostenible su actividad en el largo plazo.

Tanto en los procesos de manejo de las áreas protegidas, como de administración de recursos específicos, entre ellos el recurso pesquero, se pone de manifiesto la importancia de vincular a la comunidad y desarrollar su capacidad de gestión. En este sentido se recomienda fortalecer la estrategia de co-manejo, como una manera de promover el interés de la comunidad por el aprovechamiento sostenible de sus recursos y su sentido de compromiso y responsabilidad en la toma de decisiones para su gestión y en consecuencia para el mantenimiento de su patrimonio natural y cultural.

Aunado a lo anterior y como una alternativa de ingresos para la comunidad, se recomienda el fortalecimiento de las iniciativas de ecoturismo, las cuales se desarrollan en el territorio del CCLPBM. Por sus particularidades, a esta actividad alternativa pueden vincularse todos los grupos de la población, quienes tradicionalmente en otras actividades económicas pueden quedar marginados, como los jóvenes, niños, ancianos y mujeres.

El ecoturismo visto como una actividad estratégica para el Desarrollo Rural Territorial, permitirá aumentar la conciencia entre los actores locales sobre las potencialidades de su entorno y sus propias capacidades de gestión del territorio, pues genera una opción realista para su desarrollo económico y social.

Sobre las formas de organización y dinámicas de participación de la comunidad del CCLPBM en la elaboración y gestión de la política pública

En términos del reconocimiento de los afrocolombianos como grupo étnico y de la creación de espacios participativos para ellos, la reforma de la carta constitucional del país

en 1991 y la expedición de la Ley 70 de 1993, son fundamentales. La primera porque reconoce la diversidad étnica y cultural del país, de manera que genera un marco para el trato igualitario de todos los grupos étnicos que hacen parte de la nación colombiana y la segunda porque además de reconocer la ocupación ancestral del territorio por parte de las comunidades afrocolombianas y el derecho a la propiedad colectiva de él, genera mecanismos para proteger su identidad cultural y para su desarrollo social y económico en un marco de igualdad y respeto.

A partir de ese momento inicia una lucha de la población afrocolombiana por hacer efectivas estas disposiciones y una de las formas de lograrlo es la conformación de los consejos comunitarios de comunidades negras.

La comunidad Malagueña tras mucho tiempo y esfuerzo logra, tanto la conformación de su Consejo como la titulación colectiva de su territorio. Sobre la gestión del Consejo se escuchan voces encontradas, unas a favor de su gestión y reconocen el esfuerzo realizado y otras que, si bien no descalifican la importancia del Consejo, si proponen una reflexión sobre la necesidad de generar estrategias para la formación de líderes quienes faciliten el relevo de los miembros del Consejo y permitan una mayor participación de todas sus veredas y en consecuencia una gestión igualitaria para todas ellas. Esto además de dinamizar el Consejo y su gestión, fortalecería su estructura y sus ejercicios de autogobierno.

No obstante las críticas, se observa que el CCLPBM en su conjunto tiene un alto nivel de organicidad, aunque las comunidades que lo conforman no todas tienen igual grado de desarrollo. En este sentido, la comunidad de La Plata por ejemplo, recibe mayor apoyo y genera experiencia más significativa en procesos de organización y participación. En tanto Mangaña empieza a interesarse por desarrollar procesos de autogestión y en consecuencia inicia ejercicios de organización propios. Las comunidades reconocen la importancia de los procesos organizativos y que ellos facilitan el desarrollo de actividades para mejorar sus condiciones de vida. De acuerdo con el ejercicio de aplicación de la escalera de la participación de Arnstein, el CCLPBM muestra su avance en todos los niveles, pero sin duda el rol del Consejo Comunitario y la función que legalmente se le otorga como máxima autoridad en el territorio, es de obligada consulta para priorizar e implementar planes,

programas y proyectos que lo afecten, pues hacen que pueda acceder al nivel más alto de la escalera, “poder ciudadano”.

No obstante lo anterior, como una estrategia para la mejora de los procesos y del Consejo en sí, se recomienda generar e implementar estrategias de autoevaluación que permitan identificar fortalezas y debilidades y para estas últimas poder definir correctivos que mejoren la gestión del Consejo.

Un ejercicio participativo y de gran significado para las comunidades del CCLPBM es la construcción de su Código de Régimen Interno. Este instrumento establece las reglas de convivencia y de uso de los recursos naturales en el territorio colectivo, a través suyo se formalizan las reglas que tradicionalmente se venían aplicando.

Al tener en cuenta que aún algunos miembros de la comunidad Malagueña manifiestan desconocer el Código, se recomienda desde el Consejo generar ejercicios periódicos para la divulgación y apropiación de este instrumento.

En cuanto a los mecanismos de incidencia se identifica “el cabildeo” como el más utilizado en la gestión política del Consejo, ante las entidades públicas u organizaciones de otro tipo y genera resultados positivos en términos de apoyo a algunas iniciativas comunitarias. Sobre el particular se recomienda también generar ejercicios de divulgación de las gestiones realizadas y los resultados obtenidos, con el fin que la comunidad conozca de las acciones del Consejo y cambie la actitud de crítica que en ocasiones se observa, por una de apoyo y apropiación de todas sus iniciativas.

En cuanto a la caracterización de las políticas públicas establecidas para la atención de las comunidades afrocolombianas.

Como se menciona a partir de la Constitución política de 1991 se generan las condiciones para la expedición de normas y otras disposiciones en favor de la población afrocolombiana. Es así como se elaboran varias políticas enfocadas de manera general a superar el rezago de dicha población y crear condiciones de equidad con respecto del resto de la población del país.

De las consultas efectuadas, se advierte que si bien los procesos de elaboración de las diferentes políticas para la población afrocolombiana son el resultado de la construcción

colectiva entre las entidades públicas responsables y las comunidades, dichos procesos de participación no resultan lo suficientemente amplios para facilitar su apropiación por parte de los beneficiarios, de manera que se propicie el seguimiento o la vigilancia a la efectiva implementación de dichas políticas. *“Algunos de los miembros del Consejo, el Representante legal actual ha jugado un papel importante en la construcción de políticas territoriales y regionales. Sin embargo las de carácter nacional tienen limitada aplicación o contextualización en un territorio como el del Consejo Comunitario”*.

Se resaltan como temas determinantes objeto de las políticas elaboradas, la formalización de la tierra para los colectivos afrocolombianos, su reconocimiento como grupo étnico y la diferenciación positiva de la población para facilitar su acceso a los servicios del Estado.

Un aspecto positivo, el cual se debe mencionar es la directriz de los últimos gobiernos de considerar como un lineamiento estratégico en los planes de desarrollo, el enfoque diferencial en las acciones de la política pública, ello con el fin de generar igualdad de oportunidades y mejorar las condiciones de vida de los grupos étnicos. Este enfoque parte del reconocimiento de la riqueza cultural de dichos grupos, en este caso de la población afrocolombiana, de su identidad y valores como colectivo para atender sus carencias desde sus particularidades y entender que no se puede generar una estrategia única para toda la población del país, porque no todos somos iguales.

La aplicación de este enfoque implica la adecuación de la institucionalidad pública a todos los niveles, nacional y territorial, además, fundamentalmente el mejoramiento de las capacidades de los funcionarios para llevarla a la práctica, por lo tanto se requiere generar una estrategia permanente de divulgación y formación que permita apropiarse de este enfoque por parte de los funcionarios, que se traduzca en una atención adecuada de las poblaciones, desde la diversidad étnica y cultural de las comunidades que las conforman.

Si bien se evidencia un esfuerzo importante en los procesos para formular la política pública de la población afrocolombiana, las fallas se presentan en el proceso de implementación. En el caso de los documentos CONPES por ejemplo, no se asignan recursos adicionales para financiar las acciones propuestas, sino, estas deben asumirse con los presupuestos propios de las entidades responsables de ellas. Es decir que además de las

acciones que normalmente realizan en cumplimiento de su actividad misional, deben dar observancia al CONPES con iguales recursos, por lo que en muchos casos estas políticas quedan en letra muerta. Si bien es cierto, estos documentos resumen actividades y acciones que el gobierno debe llevar a cabo en la población a través de sus diferentes ministerios y entidades, ellos surgen generalmente, como respuesta inmediata a emergencias o estados de conmoción (social, económica y ambiental) presentes en un momento dado. En parte eclipsan las funciones y las competencias que los ministerios y entidades adscritas deben cumplir dentro del orden constitucional y político del Estado. Si se tiene en cuenta que estas políticas se generan como respuesta a algo inesperado, por lo general no hay un presupuesto establecido para su implementación. Lo anterior deja en expectativa el cumplimiento y la respuesta a las necesidades presentadas. La política pública por sí sola, es visible. En el CONPES se eclipsa; por otra parte, el seguimiento a si se cumple o no, es irregular y débil.

Aunque estos instrumentos direccionan la inversión, la gestión y asignan responsabilidades a las entidades responsables, son generalmente entidades del orden nacional, las cuales para llevar a la prácticas los lineamientos de la política requieren de un trabajo coordinado con las entidades territoriales, entiéndase gobernaciones y alcaldías municipales y en ocasiones no es fácil. Adicionalmente, aunque el esquema de la descentralización administrativa no es nuevo en el país, no se cumple cuando se requieren acciones intersectoriales, pues cada sector trabaja de manera centralizada. De manera tal, los gobiernos departamentales y municipales deben acogerse a las estrategias de gestión que cada entidad nacional genera para su sector particular.

Cuando se logra un esquema de trabajo conjunto y finalmente se llevan los lineamientos de política a los gobiernos locales, se encuentra un nuevo obstáculo y es que no necesariamente los objetivos programáticos de los gobiernos locales coinciden con los de las políticas nacionales, luego la tarea de implementar los lineamientos de política, es adicional a la obligación de llevar a cabo los planes de acción del ente territorial, por lo tanto no cuenta con recursos humanos y presupuesto específico para su cumplimiento.

Se requiere generar mecanismos o instancias más asequibles para incluir la comunidad en los procesos de elaboración de las políticas, de manera que realmente se

construyan de manera colectiva. En este sentido se considera oportuna la estrategia “Nodos de pesca y acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, mediante la cual se genera el ejercicio de estructuración de la política integral de pesca del país. Los nodos se conciben como espacios regionales o locales de discusión y solución de la problemática asociada con el sector pesquero y en ellos confluyen los actores que hacen parte de este sector, tanto institucionales como privados y comunitarios. La capacidad de convocatoria que se logra con esta estrategia facilita la participación amplia de los actores, especialmente de las comunidades interesadas, que representan no solo por los gremios y asociaciones pesqueras, sino los consejos comunitarios en el caso de la población afrocolombiana vinculada al proceso.

Sobre las relaciones entre el gobierno nacional y local y la comunidad afro del CCLPBM en los procesos de elaboración de la política pública en su territorio.

En el territorio del CCLPBM se identifica una red de actores de múltiples relaciones, tanto unidireccionales como bidireccionales, esto implica diferentes formas de relacionarse entre los actores, distintos grados de confianza entre ellos e intereses diversos.

Es una red en la cual varios actores ocupan posiciones centrales y donde en su mayoría tienen la condición de “actores comunitarios”. Eso habla de la importancia que para la gestión del CCLPBM como territorio, tienen sus veredas y las organizaciones conformadas en su interior.

Se destaca la ubicación de la mayoría de actores públicos hacia la periférica de la red o alejados de los actores centrales (comunitarios) y la cercanía de diversas ONG con dichos actores, esto sugiere que de alguna manera, la atención que se deja de recibir de las entidades del Estado, se compensa con la gestión de las ONG en el territorio. Si bien eso puede facilitar el desarrollo de algunas iniciativas sociales, no debe generalizarse como un reemplazo de las funciones del Estado por parte de estas Organizaciones, cuya presencia en el territorio puede ser itinerante. Por tanto es importante generar estrategias que faciliten rescatar y fortalecer las relaciones Estado – comunidad, de manera especial con las entidades locales y regionales.

Sobre el particular y al tener en consideración el interés demostrado por los actores comunitarios de participar en la gestión de los asuntos públicos y en la toma de decisiones para mejorar sus condiciones de vida, las entidades responsables de estos procesos deben tomar la iniciativa para facilitar esta participación y fortalecer las relaciones de confianza con dichos actores, esto permitirá adicionalmente contar con una comunidad mejor informada, identificar e incluir nuevos actores, además de obtener políticas, programas y proyectos construidos colectivamente y apropiados por los beneficiarios.

La calidad de vida en el CCLPBM en relación con la gestión de la política pública en los últimos cinco años

Más de veinte años después del nuevo orden normativo que favorece y reconoce la condición cultural y étnica de la población afrocolombiana y de los esfuerzos realizados por plasmar sus lineamientos en una serie de políticas e instrumentos en beneficio de esta población, los indicadores de calidad de vida analizados no mejoran y siguen estando muy por debajo de la media nacional y de los valores calculados para la población no étnica del país.

Se identifican como limitantes, aunque exista voluntad de los gobiernos nacional, regional o local, de generar acciones positivas para la población afrocolombiana, la asignación de recursos no es suficiente para atender la problemática identificada a través de los planes de acción institucionales. Desde el orden nacional no se generan nuevos recursos o fuentes de financiación efectivas, por tanto las entidades deben asumir más obligaciones con los recursos que anualmente reciben para su gestión misional. Adicionalmente, los cambios de gobierno en los diferentes niveles pueden afectar la continuidad de algunas actividades por lo tanto no se logran los impactos positivos esperados.

Con el ánimo de exigir del Estado una respuesta efectiva y mejorar las cifras de inversión para las acciones afirmativas ya establecidas en las políticas generadas, se requiere de una acción decidida del colectivo comunitario, pero para ello se necesita fortalecer su capacidad organizativa, la formación de líderes y mejorar los procesos para divulgar la información y la comunidad se apropie de ella en su interior y así, facilitar su participación e incidencia en espacios políticos e institucionales de decisión.

Comentario final

Para la finalización de este documento Buenaventura lleva dieciocho días en un “paro cívico” como no se había visto antes, la población del puerto se cansa y sale a las calles a manifestar su descontento. Exigen del Estado el cumplimiento de promesas históricas en temas de pobreza, salud, agua, desempleo, seguridad e inversión. El Gobierno organiza una comisión para atender las demandas de la población, pero los diálogos no son permanentes, ni las respuestas del Gobierno satisfacen las demandas de la comunidad. El pueblo de Buenaventura exige la declaración de “Emergencia Social y Económica”, pero el Gobierno no acepta esta solicitud soportándose en los altos niveles de inversión que según sus cuentas ha hecho en el municipio. Inversión sí, dice la gente, pero dirigida a grandes proyectos de infraestructura, entre ellos ampliación y mejoramiento de las instalaciones portuarias y la construcción de la doble calzada Cali – Buenaventura, la cual sin duda apuesta a mejorar la competitividad de la zona, frente a la globalización y a los acuerdos comerciales suscritos por el país. Sin embargo, esto no resuelve la crisis social y económica de la población, el puerto y su desarrollo están a espaldas de la gente, es así como lo perciben sus habitantes, no es posible que sea el puerto más importante de Colombia y a la vez uno de los municipios más pobres del país.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-15.
- Agurto, A. (2014). Políticas públicas para los pueblos indígenas en Chile: los desafíos del desarrollo con identidad. Una mirada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Tesis para optar al título de profesional de Antropólogo social. Santiago de Chile, Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Alcaldía de Buenaventura. (2016a). *Informe resumido o ejecutivo de la gestión 2012-2015*. Buenaventura. Obtenido de http://www.buenaventura.gov.co/images/multimedia/informe_resumido_-_informe_de_gestion_2012_-_2015.pdf
- Alcaldía de Buenaventura. (2016b). *Informe de gestión financiero*. Informe de gestión 2012-2015, Buenaventura.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Recuperado el 10 de abril de 2015, de <https://es.scribd.com/doc/29683064/CAPITULO-1-Anduiza-y-Bosch>
- Arnstein, S. (20 de noviembre de 2015). *A Ladder of Citizen Participation*. Obtenido de <http://www.lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados - Afrodes. (2010). *Guía para la acción social y la incidencia. ABC sobre políticas públicas con enfoque diferencial para la población colombiana en situación de desplazamiento forzado o confinamiento*. Bogota: altavoz Editores.
- Barbary, O., Ramírez, H., Urrea, F., & Viáfara, C. (2004). Perfiles contemporáneos de la población afrocolombiana. En O. Barbary, & F. Urrea, *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico* (págs. 69-112). Cali: Barbary, O. & Urrea, F.
- Becerra, L. (2005). *Participación e incidencia política de las OSC en América Latina. Definiciones, recomendaciones y retos*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción – ALOP.
- Bustamante, G. (2003). *Estudio de caso de las iniciativas de etnodesarrollo local de la organización mapuche Ayjarewe xuf xuf: análisis de la interfaz entre capital social comunitario y políticas públicas*. Temuco: Universidad de Austin, Texas.
- Caicedo, J., Zapata, L., & Roldan, A. (2008). *Diagnóstico pesquero rápido de Bahía Málaga, Buenaventura, Pacífico colombiano – Consejo Comunitario La Plata*. Programa Marino Costero, Programa Cambio Social para la Conservación. World Wild Fund.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad (Estudio preliminar y compilación)*. México.: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Carabalí, H. (2003). *Identidad cultural y gobernabilidad de los pueblos y comunidades negras de Colombia en el territorio región del Pacífico*. Buenaventura.

- Castaño, F. (2012). Caracterización de la pesca artesanal en el Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga, Buenaventura, Pacífico colombiano. *Trabajo de grado, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana*. Bogotá.
- Castillo, L. C. (2007). *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Colombia, P. N. (14 de marzo de 2016). *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-pacifico/parque-nacional-natural-uramba-bahia-malaga/>
- Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de La Plata, B. M. (2012). *Código de régimen interno y reglamento de uso y manejo de los recursos naturales territorio ancestral de las comunidades negras del Consejo Comunitario de La Plata. Bahía Málaga, Pacífico colombiano*. (H. E. Playonero, Ed.)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES . (2010). *Documento CONPES 3660*. Obtenido de <http://www.convergenciagnoa.org/images/Documentospdf/legislacion/CONPES%203660.pdf>
- Cunnill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dahl-Ostergaard, T., Moore, D., Ramírez, V., Wenner, M., & Bonde, A. (2003). *Desarrollo rural de autogestión comunitaria ¿Qué hemos aprendido? .* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DANE - CIDSE. (2010). *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005*. Bogotá.
- De La Pava Atehortúa, M. (2014). *Gobernanza local con transversalidad de género en el consejo comunitario La Plata - Bahía Málaga, Pacífico Colombiano. Tesis de Grado Maestría en Desarrollo Rural*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Delgado, S. (2004). Las Teorías del desarrollo y el Desarrollo Rural. En S. Delgado, *La Política rural europea en la encrucijada* (págs. 75-151).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (2005). *dane.gov.co*. Obtenido de La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (2012). *Atlas Estadístico Colombia – Tomo I demográfico*. Obtenido de <http://sige.dane.gov.co/atlasestadistico/>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE. (2013). *Censo general 2005*. Obtenido de [//www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005](http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE. (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, 2015*. Boletín técnico., Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Obtenido de http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogota.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. (Sin fecha). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2007). Departamento Nacional de PDocumento CONPES 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2010). *CONPES 3660. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Bogota: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a Grupos Étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Equipo Asuntos Etnicos.
- Ecomanglar. (17 de septiembre de 2015). *Ecomanglar.org*. Obtenido de <http://ecomanglar.org/sample-page/quien-somos/>
- Edwards, M. (2002). Does the doormat influence the boot?' Critical thoughts on UK NGOs and international advocacy. *Development in practice*, 3, 95-112. Recuperado el 30 de diciembre de 2014, de <http://www.developmentinpractice.org/journals/volume-3-number-3>
- Estupiñan, J. P. (2006). Afrocolombianos y el censo 2005. Elementos preliminares para el análisis del proceso censal de la población afrocolombiana. *Revista del Centro Andino de Altos Estudios CANDANE*, 57-69.
- Franco, M. (s.f.). *Contexto geográfico, ecosistémico, político, económico, histórico y sociocultural de Bahía Málaga*. Informe final práctica social, Pontificia Universidad Javeriana, WWF.
- Galvis, L. A., Moyano, L. M., & Alba, C. A. (Junio de 2016). La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados. *Documentos de trabajo sobre economía regional*(238). (B. d. (CEER), Ed.) Cartagena, Colombia.
- Giraldo, C. (2003). Rescate de lo público. En C. Giraldo, *Rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales* (págs. 13-59). Bogotá, Colombia: Academia

- Colombiana de Ciencia Económicas. Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo.
- Giraldo, C. (2008). Rescate de lo público. *Villa Libre. Cuadernos de estudios sociales urbanos*(2), 3-21.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2013). *Caracterización socioeconómica de la subregión Pacífico del Departamento del Valle del Cauca*. Cali: Departamento Administrativo de Planeación, subdirección de Estudios socioeconómicos y competitividad regional.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2016). *Gobernación de Valle del Cauca*. Recuperado el 28 de Agosto de 2016, de Documentos corporativos: <http://www.valledelcauca.gov.co/etnicos/documentos.php?id=1628#>
- Hanneman, R. (20 de Noviembre de 2014). *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales. Capítulo IV: Representación de redes sociales mediante matrices*. Obtenido de Revista REDES: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/cap4.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. (2014). *InImplementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional. Documento técnico*. Bogotá.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER . (2013). *Plan estratégico institucional 2010 – 2014. Actualización 2013*. Bogotá.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación. (2015). *Informe de gestión 2015*. Bogotá.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2007). *Enfoque de Desarrollo Territorial: Documento de trabajo No. 1*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Jiménez, J., & Uribe, S. (s.f.). *Los consejos Comunitarios como instrumento fundamental de conservación*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2016, de La gestión de lo público: <https://actoresdelopublico.wordpress.com/bahia-malaga/los-consejos-comunitarios-como-instrumento-fundamental-de-conservacion/>
- Kay, C. (s.f.). *Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo Veinte*. La Haya: Institute of Social Studies, La Haya.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie 95 Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para la América latina y el Caribe.
- Launay-Gama, C. (2006). *Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza*. Obtenido de El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Programa: Análisis y evaluación de la gobernanza. Cuaderno: Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia: <http://institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Marcela, F. (2009). *Informe final practica Social en el área de la Bahía de Málaga*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana, Carrera de Ecología.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *IIPSI*, 9(1), 123-146.

- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Nordan-comunidad - Icaria Editorial S.A.
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera. Retos para el diseño de políticas públicas*. Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/SiteAssets/documentos/Cooperacion/Estudio%20Unianandes-ultimo%20en%20espa%C3%B1ol.pdf>
- Montaño, L. (2005). Liderazgo, participación comunitaria y ciudadana. Proyecto: Fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la Asociación de Proyectos Comunitarios - APC. Popayán.: *Módulo de trabajo y estudio (Módulo 1)*. Popayán, Colombia.
- Monterroso-Rivas, O. (2009). Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. *Revista CEPAL*(97), 155-171. Recuperado el 14 de enero de 2015, de Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. N° 97, pp 155-171. Extraído el 14 de enero de 2015 desde : <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/35854/P35854.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>
- Mosquera, C., Pardo, M., & Hoffman, O. (2002). Las trayectorias sociales e identitarias de los afrocolombianos. En C. Mosquera, M. Pardo, & O. Hoffman, *Afrodescendientes en las Américas* (págs. 15-42). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, D., & Quigua, A. (2012). *Orientaciones para la inclusión del enfoque diferencial de género y étnico en el sector agropecuario*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, USAID, ACDI VOCA.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2009). Propuesta de Declaratoria Parque Nacional Natural Bahía Málaga. Síntesis para su Justificación. *Ampliación y Declaratoria de Nuevas Áreas Protegidas*. Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Pastor Seller, E. (Diciembre de 2004). *RUA. Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante*. Recuperado el 5 de Junio de 2014, de Revistas - Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social - 2004, N. 12, págs. 103-137: <http://hdl.handle.net/10045/5593>
- Puente, J., Gallego, F., & Vidueira, P. (2011). La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales. Caso de estudio en Cuenca, España. . *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 73-101.
- Ramirez Chirinos, L. A. (24 de mayo de 2007). La participación en el contexto comunitario: Mesa técnica del barrio Las Brisas del Paraíso-cota 905. *Trabajo de grado, Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado"*. Barquisimeto, Venezuela.
- Rodríguez, G. (2008). Continúa la exclusión y la marginación de las comunidades negras colombianas. *Diálogo de Saberes*, 215-238.

- Rojas Ortuste, F. (2010). *Gobernabilidad y gobernanza. De la teoría a la práctica: Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*. Lima: ANEAS.
- Sánchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102.
- Sepulveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., & Portilla, M. (2003). *El Enfoque territorial del Desarrollo Rural*. San José: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA.
- Simbiosis, F., CI, & CCLPBM. (2012). *Caracterización Consejo Comunitario Bahía Málaga*.
- Soto Baquero, F., Santos Rocha, J., & ortega, J. (2006). *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO.
- Tovar, H. (1994). *La manumisión de esclavos en Colombia, 1809- 1851, Aspectos sociales, económicos y políticos*. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/node/123392>
- Unión Temporal Alianza Progreso Afro - APRA. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras 2010-2014*. Bogotá: Comisión de Estudio Plan Nacional de Desarrollo de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras 2010-2014.
- Velazquez, O., & Aguilar, N. (Junio de 2005). Manual introductorio al análisis de redes sociales. Medidas de centralidad. *Ejemplos prácticos con UCINET 6.85 t NETDRAW 1.48*.