

POLÍTICA GENERAL PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS FINANCIADOS POR FONBUENAVENTURA, Y AQUELLOS QUE IMPLEMENTEN EL PIEDB.

(Propuesta para aprobación)

JUNTA ADMINISTRADORA FONBUENAVENTURA

Versión 2 – Mayo de 2024



Contenido

1. INTRODUCCION.....	3
2. OBJETIVO.....	4
3. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA, CON ENFOQUE DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA	5
a. JUSTIFICACIÓN.....	5
b. EJES DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DE FONBUENAVENTURA Y AQUELLOS DESTINADOS AL PIEDB.....	12
c. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DE FONBUENAVENTURA Y EL CUMPLIMIENTO DEL PIEDB.....	13
i. Acciones afirmativas durante la ejecución de los programas y proyectos.....	13
d. RESPONSABLES.....	14
e. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	14
4. HERRAMIENTAS Y RECURSOS PARA LA MATERIALIZACION DE LA POLÍTICA.....	15

POLÍTICA GENERAL PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS FINANCIADOS POR FONBUENAVENTURA

(Propuesta para aprobación)

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2017 luego de un paro de 22 días, se firma un Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Pueblo de Buenaventura, representado en el Comité Ejecutivo del Movimiento Social Paro Cívico, estableciendo unas prioridades, contenidas en 177 compromisos, que buscaban contrarrestar el impacto negativo de los hechos derivados de la violencia, la marginalidad, el abandono estatal, la corrupción, el desplazamiento forzado, la pobreza y la debilidad institucional. Adicionalmente, en el marco de la Ley 1872 de 2017, producto de los acuerdos del paro cívico, se realizó la formulación de un Plan integral de desarrollo de largo plazo, el cual se encuentra en ejecución, y tiene como propósito el cierre de las brechas sociales y económicas existentes en el Distrito Especial de Buenaventura en conjunto con las entidades territoriales y el gobierno nacional.

Con el objetivo de dar una implementación ágil y colegiada a los proyectos y programas asociados al PIEDB, mediante la Ley 1872 de 2017 se creó el Fondo Especial para el Desarrollo Integral de Buenaventura – FonBuenaventura-, el cual cuenta con una Junta Administradora del Fondo (JAF) que desde su composición da muestra de la apuesta por un nuevo modelo administrativo de gobernanza para la gestión de las soluciones a los problemas estructurales, dado que incluyó a cinco delegados de la sociedad civil, entre sus catorce miembros.

La Ley en mención fue reglamentada mediante el Decreto 958 de 2018, y en el numeral 3 del artículo 6, se establece que una de las funciones de la Junta Administradora del Fondo -JAF – es definir las políticas generales de ejecución y uso de los recursos del Fondo, velar por su seguridad y adecuado manejo de acuerdo con la normativa aplicable. Lo anterior en el marco de lo establecido en el artículo 4, de la Ley 1872 de 2017.

Dichas políticas se entienden como las guías para orientar las acciones del Fondo, los criterios y lineamientos a observar en la toma de decisiones para su organización y funcionamiento. En ese orden de ideas, y para esos propósitos, las políticas diseñadas a la fecha por la JAF son las siguientes: Manual de Contratación y Reglamento Operativo.

En el presente documento se relaciona la política puesta a consideración de la JAF para la implementación de criterios en los procesos de contratación, en el marco del PIEDB, a cargo de la UNGRD o de los ministerios sectoriales, que incentiven las compras locales, el empleo local, el desarrollo de industria local y en general las condiciones para el desarrollo de la economía de Buenaventura y el bienestar de los Bonaverences.

2. OBJETIVO

Establecer un régimen de actuación desde el enfoque de acciones afirmativas en el Fondo Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura – FonBuenaventura-, para la ejecución de los planes, programas y proyectos financiados por este Fondo; en procura de fomentar el fortalecimiento étnico-territorial y cultural; la dinamización de la producción propia, la economía local y su articulación regional, nacional e internacional; la generación de ingresos; el trabajo digno, el empleo decente, la inclusión de profesionales, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios, autoridades étnicas y empresas locales al mercado de la contratación estatal.

BORRADOR

3. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA, CON ENFOQUE DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

a. JUSTIFICACIÓN.

Buenaventura es un Distrito Especial con condiciones particulares, representadas en unas variables distintas al resto del país, por lo tanto las políticas deben ajustarse a estas condiciones, de las que destacamos:

1. Buenaventura es un distrito étnico, con una extensión de 6.078 km², donde el 99,5% de su territorio es rural, de la cual el 80% corresponde a títulos colectivos de comunidades negras, el 18% corresponde a resguardos indígenas, y el 2% a áreas protegidas, títulos individuales y baldíos. En términos de habitantes, de acuerdo al censo de 2018, al menos el 71,52% de su población es negra y 1,27% indígena. Entre la población urbana, “los jóvenes entre 14 y 28 años, regularmente, son los más afectados por la falta de oportunidades laborales; en las doce comunas de Buenaventura, la tasa de desempleo juvenil casi duplica el promedio nacional” (Alianza de universidades, 2021, p. 350).

El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura cuenta con una superficie de 6.785 Km², y una población de 324.130 habitantes, de las cuales el 47,6% se identifica como hombre y el 52,4% como mujer, distribuidos así; el 22,5% en zona rural y el 77,5% en zona urbana. Del total de la población el 86,66% se reconoce como Negra, Mulata o Afrocolombiana y el 2,08% como indígena.¹

Teniendo en cuenta el Censo de 2018, el 49% de los hogares del distrito tienen jefatura femenina, donde a pesar de ser este género superior en cuanto a número, comparada con los hombres, se evidencia que no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres. Para el 2021, en el distrito de Buenaventura, la tasa de desempleo en mujeres representaba el 38,1% del total de la población, generando una brecha de 15 puntos porcentuales con relación a los hombres.³

Las brechas siguen siendo extensas si comparamos este indicador con el Departamento y la nación, ya que mientras en el Valle del Cauca se evidenció una brecha de 5.8 puntos porcentuales, en Colombia la tasa global de participación femenina fue de 51.8% esto nos arroja una desigualdad de género de 24.8 puntos porcentuales, escenario preocupante ya que se convierte en un factor de riesgo en las violencias basadas en género, entre otras desigualdades que se ponen de manifiesto.

4

1

¹ https://terridata.blob.core.windows.net/fichas/Ficha_76109.pdf basado en las proyecciones DANE 2024.

² <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=09d054ae0a7f474791482a8494cc03f3>

³ 220510-InfoDane-Cali-Buenaventura-Valle-del-Cauca.pdf

⁴ Brand Ferrin, Yina (2024), propuesta capítulo de género plan de desarrollo 2024 -2027.



Ilustración 1. Tasa de desempleo en Buenaventura en 2020 y 2021

Indicador	Total 13 ciudades y A.M				Valle del Cauca				Cali A.M.				Buenaventura			
	Ene - dic 2021		Ene - dic 2020		Ene - dic 2021		Ene - dic 2020		Ene - dic 2021		Ene - dic 2020		Ene - dic 2021		Ene - dic 2020	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TD (%)	12,9	17,5	15,8	20,7	13,5	20,8	15,4	23,4	13,3	16,1	17,3	24,0	24,0	39,1	30,0	39,8
TD jóvenes** (%)	20,6	27,2	23,6	31,6	20,4	29,3	22,5	33,4	21,6	26,5	24,2	34,3	35,4	52,5	38,3	57,4

Fuente: DANE – GEIH

**Población de 15 a 28 años

Nota: Los cálculos fueron realizados usando los factores de expansión elaborados con base en el CNPV 2018.

Nota: Debido al cambio en el operativo de recolección de la GEIH por la pandemia del COVID-19, no fue posible obtener información de informalidad de los meses de marzo y abril de 2020. A partir de Junio de 2020, se recolectan nuevamente las variables que permiten obtener datos de indicadores de informalidad.

Además, al comparar el tiempo de trabajo que dedican cada género a la jornada laboral, las mujeres casi triplican al de los hombres ya que el género femenino dedica en promedio, 8 horas y 09 minutos a actividades de trabajo no remunerado, mientras que los hombres dedican 3 horas 33 minutos a estas actividades⁵. Es decir, Independiente de la situación laboral de las mujeres, estas dedican más tiempo a las actividades no remuneradas que los hombres.

Es evidente la necesidad de mejorar las oportunidades de empleo para la población y aun mayor para las mujeres del distrito, con ofertas de servicios de cuidado, (a primera infancia, adultos mayores, personas en situación de discapacidad), además que impulse una transformación cultural y laboral.

Para el año 2018, el índice de feminización de la pobreza multidimensional (IPM - F) en Buenaventura fue de 45%, entre las privaciones que más aportan a la pobreza multidimensional en el distrito de Buenaventura son el trabajo informal, el bajo logro educativo, barreras de acceso a la salud y la falta de acceso a fuentes de agua, presentándose mayor dificultad en la zona rural.

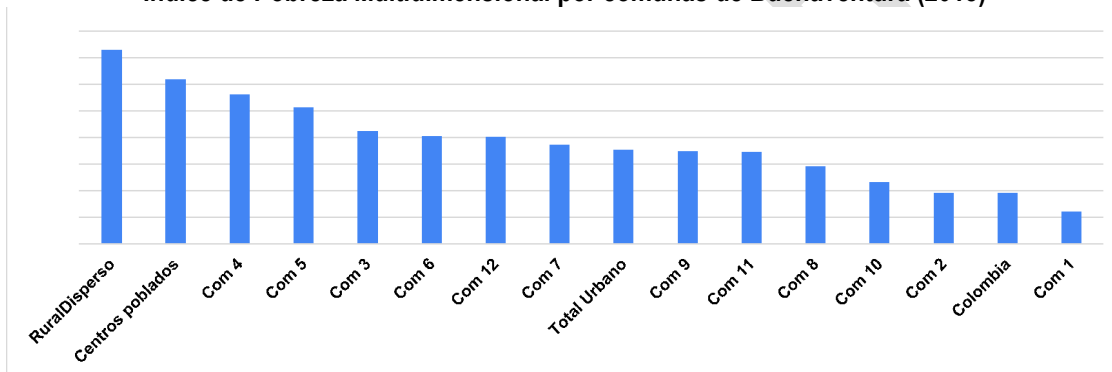
“La condición étnica no diferencia el problema del desempleo juvenil en Buenaventura; no obstante, los promedios urbanos de las mujeres afrodescendientes presentan mayor desempleo, específicamente en las comunas 3, 4 y 11 donde el indicador está entre un 40% y un 60 %. En el total urbano, las mujeres afrodescendientes tienen un indicador casi 13 puntos superior al de los jóvenes en general. (Propacífico 2019)

Tasa de Desempleo de los jóvenes. Año 2018. (Fuente: (Propacífico, 2019)

Comuna	Jóvenes	Jóvenes Afro	Jóvenes Mujeres	Jóvenes Mujeres Afro
1	16,16%	12,58%	28,53%	36,99%
2	26,14%	25,69%	16,51%	16,51%
3	37,99%	39,31%	50,00%	57,99%
4	30,35%	31,72%	58,41%	61,27%
5	20,54%	24,68%	27,99%	32,13%
6	14,64%	16,34%	26,68%	33,48%
7	22,97%	21,63%	22,07%	16,15%
8	30,31%	32,26%	39,76%	38,88%
9	18,33%	21,31%	34,67%	39,71%
10	14,21%	13,65%	17,37%	20,00%
11	32,12%	30,92%	51,41%	45,79%
12	18,47%	17,98%	27,26%	27,57%
Total	22,46%	22,85%	33,30%	34,94%

Los indicadores de pobreza del Distrito reflejan lo fallido de las políticas públicas nacionales, distritales y departamentales para desarrollar las bien reconocidas potencialidades del Pacífico en medio de una diversidad cultural y natural. Los indicadores de Pobreza Multidimensional (IPM) muestran una precariedad extrema de la población de los entornos rurales y de algunas zonas urbanas. El IPM de las zonas rurales dispersas (73,3%) es cuatro veces el promedio nacional (19,6%). Los centros poblados tienen un indicador del 62%, y en las zonas urbanas solo en la Comuna 1 (12,6%) está por debajo del promedio nacional. Acorde con las altas tasas de desempleo, las comunas de mayor concentración de la pobreza son la 4 (56,5%) y la 5 (51,6). (Propacifico 2019)

Índice de Pobreza Multidimensional por comunas de Buenaventura (2018)



Fuente: Alianza de universidades con datos del CNPV 2018 del DANE.

La espacialización de Índice de Pobreza multidimensional realizada por el DANE (2020) permite identificar la existencia de nichos concentrados de pobreza, especialmente en las comunas 8 y 12.” (Alianza de universidades, 2021, p.348-350),

De acuerdo al Análisis de Situación de Salud ASIS del distrito de Buenaventura de 14 de marzo de 2022: “Para el mes de julio, la tasa de desempleo nacional se ubicó en el 20,2% con un aumento de 9,5 puntos porcentuales en relación al mismo periodo del año anterior, por su parte, la tasa de desempleo, aproximada de Buenaventura se ubicó en el 30,2% con un aumento de 9,9 puntos porcentuales en relación a mes de julio del año anterior, lo cual incide notablemente en el aumento de la informalidad laboral que para fechas previas a la pandemia se situaba aproximadamente en el 57%” (p. 26).

“Con relación a las condiciones de la empleabilidad, la ciudad contaba al 2010 con una población en edad de trabajar (PET) de 284.089, una población económicamente activa (PEA) de 257.063 y una población económicamente inactiva (PEI) de 11.303. Las cifras de desempleados ascendieron a 163.785 personas; tasa de desempleo que ha venido en crecimiento derivado por el incremento de la fuerza laboral. A noviembre del 2010 según cifra revelada por la Cámara de Comercio de Buenaventura – Observatorio, se describe una Tasa de Desempleo cercana a 63,7%, porcentaje superior al de ciudades como Barranquilla (10,3), Cartagena (10,5) y Santa Marta (9,7). El alto porcentaje mencionado tiene su explicación en parte en la ampliación de la oferta laboral de jóvenes, amas de casa y estudiantes, los cuales salen en busca de ingresos adicionales para aportar y ayudar a solucionar las necesidades del hogar o núcleo familiar. Según los datos de la Cámara de Comercio, el grupo de edad con mayor porcentaje de desempleados es el compuesto por personas entre los 25 y los 54 años con el 61,3% del total de desempleados de la ciudad”. (p. 24)

2. Buenaventura es el distrito con mayor territorio del Departamento del Valle del Cauca.
3. El lema del Movimiento Social Paro Cívico de Buenaventura que gestó la Ley 1872 del 2017, es “Para Vivir con Dignidad y en Paz en el Territorio”, por lo tanto, se deben evidenciar acciones concretas que garanticen esa condición.
4. Buenaventura es distrito ZESC (Zona Económica Social y Especial) y ZOMAC, al pertenecer a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto, con una pobreza multidimensional superior al 49%.
5. Buenaventura es territorio PDET priorizada su zona rural dentro del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC EP, como uno de los 170 municipios afectados por el conflicto armado.
6. Buenaventura presenta un nivel de pobreza multidimensional NPM de 41% superior a la cifra departamental y nacional que corresponden al 13,6% y de 19,6% respectivamente y el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI es de 16,6% en contraste con el 4,1% en la ciudad de Cali (capital del departamento) y 3,4% en Bogotá (capital nacional). (DANE, 2018). No hay un sistema continuo y total de acueducto y alcantarillado, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la ciudad apenas tiene una cobertura de acueducto del 76% con una continuidad de 9,8 horas cada dos días, y de 60% en alcantarillado. Con relación a la natalidad, durante 2019 se registraron 4.489 nacimientos, de estos el 24,2% corresponden a nacidos vivos de mujeres entre los 10 y 19 años, 5.3% de estos embarazos se produjo en menores de 14 años (Alcaldía de Buenaventura 2019) profundizando así las trampas de la pobreza.
7. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Buenaventura en el 2021 la población económicamente activa fue de 192.137, la cantidad de ocupados de 129.925, las personas desocupadas 65.968 y las personas ocupadas en la informalidad 87.815, siendo éste superior al 65%. Es decir, solo 3 de cada 10 bonaverenses en edad de trabajar tienen un empleo formal.
8. La tasa de desempleo es del 33,9% (DANE, GEIH 2020), más de 15 puntos porcentuales por encima del promedio nacional que es de 15,9%. La tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 28 años en hombres es de 43,8% y mujeres 51,4% en Buenaventura. Según la encuesta de percepción ciudadana - EPCVirtual del Programa Buenaventura Cómo Vamos de noviembre del 2021, 6 de cada 10 jóvenes han perdido su empleo durante el último año, en el caso de las mujeres, 5 de cada 10 así lo manifiestan.
9. Buenaventura cuenta con uno de los puertos más importantes de Latinoamérica, según Juan Miguel Hernández Bonilla (2017), ya que en el año 2017 movilizó un millón de contenedores, cifra record que posicionó al puerto entre los 10 mejores de América Latina. En adición, Hernández afirma que el crecimiento de transporte de mercancía en este puerto entre el año 2016 y 2017 fue de un 46% debido a que se pasó de transportar 2.767.174 a 4.054.160 toneladas. Sin embargo, el autor señala que el éxito del puerto es opuesto a la situación de los habitantes de este territorio ya que el 81% de ellos viven en la pobreza y el 65% se encuentran desempleados.
10. Así mismo, la revista Semana (2017) llega a la misma conclusión que hizo Hernández Bonilla, fortaleciendo su argumento con cifras del DANE donde se evidencia que el nivel de pobreza en Colombia es de 49%, cifra de la cual Buenaventura tiene el 66%. Además, la entidad asegura que el 64% de la población urbana y el 91% de la rural son considerados pobres y un 9,1% vive en la miseria ya que no cuenta con un empleo, servicio de salud, agua potable, servicio eléctrico y demás recursos que les permitan a los ciudadanos bonaverenses suplir sus necesidades básicas.
11. No hay un sistema continuo y total de acueducto y alcantarillado, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la ciudad apenas tiene una cobertura de acueducto del 76% con una continuidad de 9,8 horas cada dos días, y de 60% en alcantarillado.

12. El Distrito tiene unas cifras de incremento considerable en algunos componentes comparados con el Valle del Cauca y la nación, por mencionar algunas de ellas: la falta de acceso a fuentes de agua mejorada 26.3%, Valle del Cauca 4.3% y nación 11.7%; el material inadecuado de paredes exteriores 15.7%, Valle del Cauca 2.5% y nación 2.9%; el desempleo de larga duración 43.5%, Valle del Cauca 12.1% y nación 11.8% y finalmente, el analfabetismo 14.1%, Valle del Cauca 6.1% y nación 9.5%. (Buenaventura como Vamos, Agosto 20 de 2.020)
13. La zona urbana evidencia el problema económico del Distrito de Buenaventura: de las 12 comunas, 8 sobrepasan el indicador promedio de desempleo de Colombia. Las comunas con mayor tasa de desempleo son la comuna 3 (30,7%), y la 4 (27%)". (Alianza de Universidades, 2021. P. 349)
14. Se requiere superar la informalidad laboral que predomina en Buenaventura, cercana al 73,5% (Cámara de Comercio de Buenaventura, julio 2020); por lo que es necesario generar oportunidades laborales y empleo decente en el Distrito.

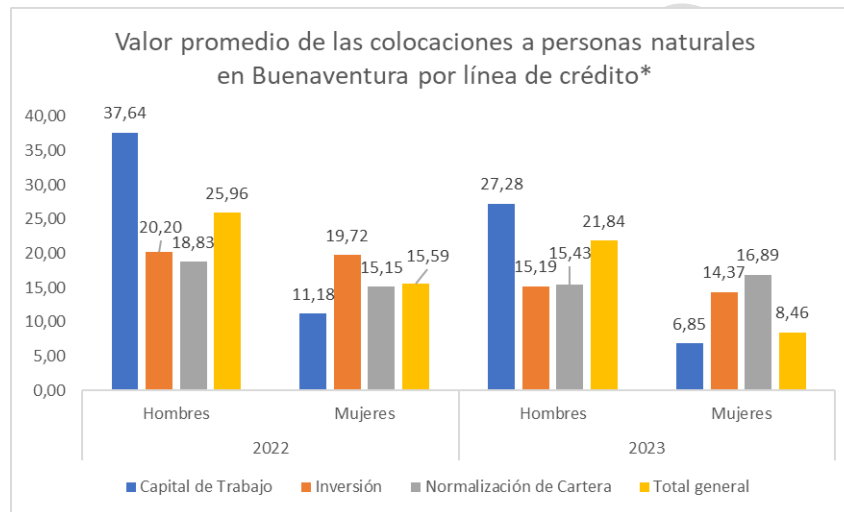


Fuente: Cámara de Comercio de Buenaventura -2020

Con base en estas condiciones socioeconómicas la Ley 1872 de 2017 crea el Fondo para el desarrollo integral de Buenaventura con el objeto de “establecer medidas tendientes a promover el desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura”. Adicionalmente, establece que el objeto del fondo se orienta a “promover el desarrollo integral del Distrito de Buenaventura, a través de la financiación o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades más urgentes del Distrito y, principalmente, la financiación de un Plan Especial de Desarrollo Integral, con inversiones a 10 años, orientadas a convertir al Distrito Especial en un territorio en el que se garanticen plenamente condiciones de bienestar y progreso en materia social, económica, institucional y ambiental para sus pobladores urbanos y rurales”. De esta forma, y con base en el análisis presentado anteriormente y lo establecido en el numeral 3, del artículo 6 de la Ley 1872 de 2017, sobre políticas generales de inversión, la JAF aprueba los siguientes incentivos en los procesos de contratación para la implementación del PIEDB, bien sea desde la UNGRD o desde los ministerios cabeza de sector.

Es indispensable que en el Distrito se promuevan acciones para cualificar a las mujeres y dinamizar la oferta laboral para ellas, fomentando políticas de cuidado de personas dependientes para distribuir la carga del cuidado que recae sobre las mujeres e incentivar políticas de cambio cultural que promuevan una participación más activa, socialmente y valorada.

También se ha evidenciado, de acuerdo al acceso a crédito de las mujeres en FINAGRO se puede establecer que las mujeres reciben créditos mucho menores que los hombres. Aun cuando, en 2023, el 45,2% de las colocaciones de crédito a personas naturales fue para las mujeres, la diferencia en el valor promedio de las colocaciones del crédito entre hombres y mujeres fue de 13,38 millones.



*Cifras en millones de pesos

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de colocación de crédito de FINAGRO

En cuanto a la titularidad de las propiedades como la tierra; el CENSO NACIONAL AGROPECUARIO DE 2014, en Buenaventura, reportó que las UPA de personas naturales cuyas responsables de producción son solo mujeres corresponden solo al 28,1%, y de estas el 46,5% de las UPA de titularidad propia. (no significando que la titularidad de la tierra la tengan las mujeres).

En este sentido, las mujeres del área rural del distrito no solo tienen menos acceso a la tierra, sino que reciben menos recursos para financiar sus proyectos productivos. Esta situación refleja las dificultades que tienen las mujeres rurales del distrito para ejercer su autonomía económica.⁹

b. SUSTENTO JURÍDICO:

Como marco normativo que ampara el enfoque local, diferencial y las acciones afirmativas, en las que se pretende el fomento a la participación directa e integral de la población distrital de Buenaventura, y sin perjuicio de otras que la complementen y/o refuercen, se tienen las siguientes:

- a. CONSTITUCIÓN POLITICA, la cual desde su preámbulo, indica que se garantiza al pueblo un “... **marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...**”; el cual se refuerza en su artículo 2 en el que afirma que en los fines sociales del Estado se debe “...**facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica...**”

- b. Así mismo la Ley 21 de 1991, la cual adopta como legislación nacional la decisión 169 de la OIT, reforzando el bloque constitucional de la protección especial de los pueblos y más específicamente en el artículo 2°, ordena:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- “a). Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y **oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;**
b). **Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;**
c). **Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas** que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”

Sumado a esto también se soporta y complementa en los artículos 4 y 20 de la misma norma.

- c. Ley 1872 de 2017 “Por medio de la cual se crea el “Fondo para el desarrollo integral del Distrito Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el desarrollo integral del Distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura”, la cual es fruto de una lucha social sustentada en el abandono del Estado a la ciudad, cuyo espíritu tiene también como objetivo el desarrollo y evolución de sus gentes, soportándose este documento en su artículo 1 y 3 precisando que las inversiones estarán “... orientadas a convertir al Distrito Especial en un territorio en el que **se garanticen plenamente condiciones de bienestar y progreso en materia social, económica, institucional y ambiental para sus pobladores urbanos y rurales.**”; además lo contemplado en sus numerales 3 y 5.
- d. Ley 418 de 1997 artículo 3 modificado por el artículo 3 de la ley 2272 de 2022. **Artículo 3°.** Dice “El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas, con enfoque diferencial y **adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desarrollo, el de su familia y su grupo social.**”
- e. Ley 1150 de 2007 **“ARTÍCULO 12. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.**

De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.”

Sustento Jurisprudencial

La jurisprudencia ha tomado de manera positiva los actos que promueven a las comunidades, así:



Sentencia C-154 de 2023 MP JOSE FERNADO REYES CUARTAS

“...
43. A su turno, el *principio de igualdad* en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas. **De otra, le impone al legislador el deber de establecer procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar, en forma objetiva y libre, a quien haya hecho la oferta más favorable. Esto implica la fijación de reglas generales e impersonales que presidan la evaluación de las propuestas y la proscripción de cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente.**”

Sentencia C-862 DE 2008 M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA

“En materia de igualdad de acceso a la contratación estatal, además de los postulados generales impuestos por el preámbulo y los artículos 1º y 13 de la Constitución, el artículo 209 superior dispone que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en el principio de igualdad. En tal virtud, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de igualdad en la contratación administrativa puede concretarse, entre otras, en las siguientes reglas: i) todos los interesados tienen el derecho a ubicarse en igualdad de condiciones para acceder a la contratación administrativa, ii) todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para participar en procesos de selección de contratistas, iii) los pliegos de condiciones, los términos de referencia para la escogencia de los contratistas y las normas de selección deben diseñarse de tal manera que logren la igualdad entre los proponentes, iv) el deber de selección objetiva del contratista impone evaluación entre iguales y la escogencia del mejor candidato o proponente y, v) **los criterios de selección objetiva del contratista y de favorabilidad de las ofertas no excluye el diseño de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas en beneficio de grupos sociales tradicionalmente discriminados.**”

c. EJES DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DE FONBUENAVENTURA Y AQUELLOS DESTINADOS AL PIEDB.

La JAF define los siguientes ejes como instrumentos rectores de su accionar:

- ✓ Eje No. 1: **Enfoque de Derechos Humanos:** En cada una de las actuaciones que se adelanten desde y/o con la participación de los recursos del Fondo Especial para el Desarrollo Integral de Buenaventura – FonBuenaventura-, se busca contribuir en la construcción de una sociedad justa y equitativa en el Distrito de Buenaventura.
- ✓ Eje No. 2: **El Enfoque diferencial y étnico en las decisiones y acciones de FonBuenaventura.** Con el propósito de contribuir a la superación de las condiciones estructurales e históricas de vulnerabilidad del pueblo bonaverense, en su diversidad étnica y cultural, se hace necesario que en el proceso de implementación del PIEDB se desarrollen técnica, administrativa y financieramente estrategias y acciones afirmativas, diferenciales, que garanticen condiciones de igualdad y equidad frente al referente nacional, así como la participación en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural del territorio. Esto en función del goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, de acuerdo a lo contemplado en los artículos 2, 3, 7, 13, 329 y el artículo transitorio 55 de la constitución nacional.

- ✓ Eje No. 3: **Enfoque de discriminación positiva:** Referido al reconocimiento y valoración de la pertenencia al territorio y del conocimiento del contexto natural, étnico y cultural, como factores objetivos que privilegian la vinculación de expertos empíricos y académicos, profesionales, autoridades étnicas, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios y empresas del lugar para avanzar en la concreción de políticas públicas contextualizadas que responden a las características territoriales, ambientales y poblacionales del distrito de Buenaventura.
- ✓ **Eje No. 4. Enfoque de desarrollo endógeno.** Teniendo en cuenta que en Buenaventura, y en todo el litoral Pacífico, el modelo de desarrollo económico no ha irrigado de manera equitativa los beneficios de los circuitos económicos, se necesita adelantar un nuevo paradigma de desarrollo equitativo que reconozca las falencias del modelo extractivista y que fortalezca la producción propia en torno a la recuperación de la autonomía y soberanía alimentaria y a la generación de procesos de transformación de recursos naturales en bienes y servicios que multipliquen la productividad, el empleo decente y el bienestar social, trascendiendo desde lo local hacia lo regional, nacional e internacional, desde una perspectiva de inclusión productiva de expertos empíricos y académicos, autoridades étnicas, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios y empresas del territorio, garantizando la calidad de vida de los pueblos étnicos, comunidades y del medio ambiente.
- ✓ **Eje No. 5. Enfoque de género.** La política interna de contratación del Fondo Especial para el Desarrollo Integral de Buenaventura incluye el enfoque de género. Entendido este como una directriz rectora y transversal en todos los procesos, procedimientos y acciones a desarrollar. En el marco de los Derechos Humanos, se reconocen las desigualdades e inequidades existentes en la vida de las mujeres y la Población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (POSIGD), promueve acciones con perspectivas diferencial de género, que buscan la reducción de brechas de desigualdades, discriminación y violencias, mediante la promoción y adopción de políticas y prácticas de inclusión, reconocimiento a la diversidad e interseccionalidad, para la vinculación laboral y empoderamiento económico de las mujeres y POSIGD. En este mismo sentido se desarrollan acciones que contribuyan al cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y particularmente el Decreto reglamentario del sector Trabajo, 4463 de 2011 y la resolución 2110 de 2023, que orienta el protocolo para prevenir, atender y adoptar medidas de protección de Violencias Basadas en Género (VBG) en el ámbito laboral y contractual.
De igual manera, es una apuesta global orientada por el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 y la agenda 2030 que compromete a contribuir incidiendo en la reducción de estas brechas y desigualdades, fomentando la economía e incentivando la participación de las mujeres y POSIGD en el ámbito laboral, educativo, político y productivo, propendiendo por una sociedad más democrática, equitativa e incluyente.

d. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GENERAL DE CONTRATACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS DE FONBUENAVENTURA Y EL CUMPLIMIENTO DEL PIEDB.

i. Acciones afirmativas durante la ejecución de los programas y proyectos.

La JAF reconoce su deber de adelantar acciones afirmativas eficaces, en todas sus actuaciones, que favorezcan de una parte la recuperación de la vida comunitaria en torno al respeto a la vida digna y de otra

parte que promueva el cierre de brechas en el distrito de Buenaventura, desde las fases de diseño, formulación, estructuración, contratación, ejecución, seguimiento y supervisión de los programas y proyectos que se ejecuten desde el Fondo, así como en cumplimiento del PIEDB, para lo cual establece los siguientes pasos:

- ✓ **Paso No. 1: Acción afirmativa de inclusión.** En los procesos de contratación y celebración de convenios, se dará prelación a la participación efectiva de expertas(os) empíricas y académicas (os), profesionales, autoridades étnicas, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios, empresas entidades sin ánimo de lucro que hayan sido creadas, estén registradas y demuestren la vinculación de trabajadores del distrito de Buenaventura. Por tal motivo, se establecerá un mecanismo de puntuación que garantice su participación real y efectiva, otorgándose un incentivo a las personas jurídicas y los proponentes plurales (consorcios, uniones temporales, u otra forma de asociación autorizada por la ley) que demuestren dentro de su conformación, la participación de personas naturales, empresas, o entidades sin ánimo de lucro de Buenaventura, para lo cual se tendrá en cuenta su porcentaje de participación. Esto en concordancia con su objeto social y experiencia respecto del proceso de contratación.
En los procesos de contratación y celebración de convenios se dará prelación a la participación efectiva de expertos empíricos y académicos, profesionales, autoridades étnicas, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios y empresas del distrito de Buenaventura. Por tal motivo, se establecerá un mecanismo de puntuación que garantice su participación real y efectiva, de manera directa o a través de proponentes plurales (consorcios, uniones temporales, u otra forma de asociación autorizada por la ley).
- ✓ **Paso No. 2: Acción afirmativa para el cumplimiento de las normatividades en materia de generación de trabajo digno, decente y estable, equidad de género, bienestar social y laboral.** Desde el ente ejecutor del FonBuenaventura y de la Dirección Ejecutiva se velará porque las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos con cargo al Fondo, cumplan con las normatividades en materia de inclusión de mujeres, jóvenes y demás grupos de especial atención; de igual manera, se velará porque las personas vinculadas cuenten con las garantías de bienestar social y laboral establecidas en las leyes correspondientes. Así mismo, se deberá garantizar que el Contratista dentro de su nómina emplee personal local como mínimo en un 50% de su planta de personal profesional y administrativo, y mínimo un 70% de su planta de personal operativo.

e. RESPONSABLES

Son responsables de la ejecución de estos lineamientos de política interna de FonBuenaventura: 1.) Los órganos del Fondo (La Junta Administradora del Fondo - JAF y la Dirección Ejecutiva del Fondo). 2.) Las entidades de apoyo del Fondo como son la Entidad Ejecutora y la Entidad Administradora Fiduciaria, entre otros 3) Contratistas y consultores durante la fase de ejecución de los planes, programas y proyectos.

f. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Para el desarrollo de la fase de seguimiento, monitoreo y evaluación se dispondrá de instrumentos que faciliten su medición y reporte de alertas tempranas para la toma de decisiones y correctivos oportunos, a nivel de: **1. Seguimiento** de las acciones que se tomen con base en estos lineamientos; **2. Monitoreo** sobre el grado de éxito o fracaso de las medidas adoptadas para la toma oportuna de correctivos. **3. Evaluación** de estas medidas en la economía local y en los indicadores de empleo decente, generación de ingreso, así como de la reducción

de las brechas sociales previamente identificadas. Todo esto estará a cargo de la dirección ejecutiva del FonBuenaventura, en el marco de sus funciones.

4. HERRAMIENTAS Y RECURSOS PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA.

Con el fin de materializar las acciones afirmativas en los lineamientos generales de la Política General para la Ejecución de los Planes, Programas y Proyectos Financiados por FonBuenaventura, la herramienta y recurso a utilizar es el **MANUAL DE CONTRATACIÓN**; para lo cual se deberán realizar las modificaciones necesarias al mismo, acogiendo los lineamientos definidos en la presente política.

En este sentido, y atendiendo el concepto de desarrollo integral enfocado al Distrito Especial de Buenaventura, surge la necesidad de adicionar un párrafo al manual en comento en el que se contemple que en el desarrollo de los diferentes procesos de contratación financiados con recursos de FonBuenaventura, se fomente la participación de expertos comunitarios y académicos, profesionales, autoridades étnicas, ONGs, juntas de acción comunal, cooperativas, gremios y empresas del distrito de Buenaventura y la inclusión de personal residente en el distrito especial de Buenaventura - Valle del Cauca, bajo la aplicación del enfoque diferencial, territorial, étnico y de género.

Teniendo en cuenta que en el artículo Vigésimo Noveno del Manual de Contratación FonBuenaventura se contempla el procedimiento para adoptar modificaciones al mismo: *“Cualquier modificación al Manual de Contratación será aprobada previamente por la Junta Administradora del Fondo”*, se pone a consideración y aprobación de la Junta Administradora del Fondo-JAF, modificar el manual de contratación en el sentido de adicionar un párrafo al Artículo Tercero- Análisis y Estudios Previos, así:

“PARÁGRAFO: En los estudios previos y términos de condiciones de los procesos de contratación financiados con recursos de FonBuenaventura, con excepción del procedimiento establecido en el artículo 10 del manual de contratación, se establecerán acciones afirmativas consistentes en puntuación adicional, para la promoción de trabajo, bienes y servicios locales que fomenten la inclusión de empresas y personal local, promoviendo el enfoque territorial para garantizar la experiencia en obras y servicios en el territorio; para lo cual, se deberán incluir los siguientes factores de ponderación, según apliquen al mecanismo de selección utilizado, sin que los mismo superen el 20% del puntaje total de la propuesta:

- a. **Experiencia Especifica Adicional del Proponente en la Región:** Se asignará un puntaje de hasta el **4% del puntaje total**, al proponente/ofertante que aporte experiencia especifica adicional a la habilitante, ejecutada en la Región del Pacífico, y se evaluará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

CONDICIÓN	PUNTAJE
Quien acredite dos (2) contratos como experiencia especifica adicional, y como mínimo uno (1) de ellos haya sido ejecutado en alguno de los departamentos de la Región del Pacífico (Choco, Cauca, Nariño y Valle – Se excluye el Distrito Buenaventura).	Hasta el 2% del Puntaje Total
Quien acredite tres (3) contratos como experiencia especifica adicional, y como mínimo uno (1) de ellos haya sido ejecutado en el Distrito de Buenaventura.	Hasta el 4% del Puntaje Total

Nota: Se aclara que el proponente solamente podrá acceder a una de las condiciones establecidas, logrando una asignación máxima de hasta el 4% del puntaje total.

- b. Vinculación de Personal de la Región bajo la perspectiva de género:** Se asignará un puntaje de hasta el **6% del puntaje total**, al proponente/oferente que postule profesionales pertenecientes al Distrito de Buenaventura, dentro del personal mínimo requerido en los TCC, y se evaluará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

CONDICIÓN	PUNTAJE
20% del personal profesional y administrativo y 30% de mano de obra no calificada del proyecto.	2% del Puntaje Total
30% del personal profesional y administrativo y 40% de mano de obra no calificada del proyecto.	4% del Puntaje Total
50% del personal profesional y administrativo y 70% de mano de obra no calificada del proyecto, que se identifique como mujer.	6% del Puntaje Total

Nota: Para acreditar la condición, en el caso de las consultorías, los proponentes deberán allegar constancia emitida por la respectiva autoridad étnica o la Secretaría de Gobierno del Distrito de Buenaventura, en la que se indique de manera expresa que el profesional o personal propuesto para la asignación de puntaje, reside en el Distrito de Buenaventura, mínimo desde hace cinco (años) contados a partir de la fecha de cierre del proceso.

Para el reconocimiento de la identidad de género, se presentará diligenciado un formato anexo al pliego de condiciones, en el cual se dejará de manera libre y voluntaria, constancia del autorreconocimiento. Además, en los casos de las mujeres diversas donde no se hayan realizado los cambios en el documento de identidad, se consignará el nombre identitario si así lo considera.

Para el caso de convocatorias que tengan que ver con obra pública, el proponente deberá presentar junto con la propuesta una carta de compromiso bajo la gravedad de juramento, en la que se compromete a vincular laboralmente en toda la ejecución del contrato, mano de obra profesional residente en el Distrito Especial de Buenaventura, en el porcentaje que desee adquirir el puntaje; compromiso que deberá cumplirse durante la ejecución del contrato, so pena de incurrir en incumplimiento del contrato. Para lo cual la Interventoría o Supervisión del contrato, deberá vigilar y realizar verificación durante la ejecución del proyecto, dejando constancia del cumplimiento de la condición propuesta dentro de los informes mensuales, teniendo como soportes las respectivas planillas de aportes a la seguridad social.

En los contratos relacionados con infraestructura, los puntajes tendrán la siguiente variación : ; En caso de que el ofrente/proponente/contratista, no pueda cumplir con la condición que asigna el puntaje del 8%, deberá demostrarlo a través de un proceso de convocatoria local, en donde se evidencie la existencia o no de los perfiles requeridos, proceso que debe ser concertado con el fondo.

Nota: Se aclara que el proponente solamente podrá acceder a una de las condiciones establecidas, logrando una asignación máxima de hasta el 6% del puntaje total.

- c. Incentivo por inclusión de Empresas locales:** Con el fin de implementar estrategias que fomenten la inclusión y fortalecimiento de las empresas contratistas locales, que permitan la dinamización de la economía en el territorio, se asignará un puntaje de hasta el **5% del puntaje total**, al proponente/oferente que acredite su domicilio en el Distrito de Buenaventura. Para el caso de los proponentes plurales (consorcios o uniones temporales), que deseen acceder a este puntaje, cada integrante deberá aportar experiencia específica (habilitante o adicional), y deberán demostrar dentro

de su conformación, la participación de personas naturales, jurídicas, o entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en el Distrito de Buenaventura, y se evaluará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

CONDICIÓN	PUNTAJE
Que dentro de la conformación del proponente plural, se acredite una participación entre el 21% y el 40% de Personas Naturales, Personas Jurídicas, o Entidades sin ánimo de lucro del Distrito de Buenaventura.	Hasta el 3% del Puntaje Total
Que el proponente acredite su domicilio en el Distrito de Buenaventura; o para el caso de Proponentes Plurales que dentro de su conformación, se acredite una participación entre el 41% y el 50% de Personas Naturales, Empresas, o Entidades sin ánimo de lucro del Distrito de Buenaventura.	Hasta el 5% del Puntaje Total

Nota General: La falta de acreditación de las condiciones para la asignación de puntaje no restringirá la participación de Proponentes/Oferentes, ni constituirá causal de rechazo de las Propuestas. Los factores de ponderación y calificación no serán subsanables.

- a. Incentivo para la generación y captura de datos :** Con el objetivo de dar respuesta a las directrices rectoras del PIEDB 2040 y a la implementación de indicadores asociados al enfoque de género y fomentar la inclusión, se asignará un puntaje de hasta el **5%** del puntaje total, *al proponente/oferente que presente una estrategia de captura, generación de datos e indicadores con su respectiva ficha (los cuales serán establecidos en los términos de condiciones), en donde se evidencien las variables asociadas al enfoque de género, étnico y diferencial, a incluir en los formatos y/o demás herramientas manuales, ofimáticas y/o las que se consideren, Insumo a aplicar en la estrategia de apropiación de todos los proyectos, asociados a la implementación del PIEDB 2040, y que se evaluará teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

CONDICIÓN	PUNTAJE
Quien presente dentro de su propuesta técnica una estrategia que genere a partir de los datos recolectados desde la población objeto del proyecto, al menos 5 indicadores asociados al enfoque étnico y diferencial, bajo el lenguaje inclusivo y el establecimiento de acciones que fomenten la participación de personas con discapacidad.	Hasta el 3% del Puntaje Total
Quién presente dentro de su propuesta técnica una estrategia que genere a partir de los datos recolectados desde la población objeto del proyecto, al menos 10 indicadores asociados al enfoque de género y diversidad sexual.	Hasta el 5% del Puntaje Total

Nota General: Los factores de ponderación no serán subsanables; sin embargo, la no presentación de la información solicitada para acreditar la asignación del puntaje no restringirá la participación del respectivo Proponente/Oferente, ni constituirá causal de rechazo de su Propuesta.

Para la ponderación de estos porcentajes se tendrá en cuenta la necesidad de cada proceso contractual de conformidad con lo establecido en el componente técnico. Lo anterior con el fin de fomentar el empleo y la participación de las empresas del Distrito Especial de Buenaventura", sin embargo, no se podrán superar los porcentajes establecidos en la presente política.

Constancia de aprobación:

La presente Política Interna para la Ejecución de los Planes, Programas y Proyectos de FONBUENAVENTURA, fue aprobada por la Junta Administradora de FonBuenaventura (artículo 6, numeral 3 del Decreto 958 de 2018), en sesión de fecha...

NESTOR MARIO URREA DUQUE
Presidente

OSCAR BERNARDO GOYENCHE DURÁN
Secretario

BORRADOR