

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO PRODUCTIVO FRUTÍCOLA EN EL MUNICIPIO DE
FLORIDA (V) DURANTE EL PERIODO 2016 - 2018, EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE PREPARACIÓN
INSTITUCIONAL PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO – CONPES 3867 DE 2016.**

Fabio Arturo García Acosta

UNIVERSIDAD DEL VALLE - FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIONES

7879 Maestría en Políticas Públicas

Dr. Bairon Otálvaro Marín

2021

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a todos los colombianos y ciudadanos del mundo que avizoran en la implementación integral y oportuna de los Acuerdos de paz firmados con las FARC, el inicio de la senda que puede llevar a Colombia hacia una verdadera transformación social, económica y cultural.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los profesores que me brindaron su conocimiento y me dieron clases en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle y a todas las personas que posibilitaron el desarrollo de este trabajo, en especial a los profesores evaluadores y al doctor Bairon Otálvaro Marín, quien me dirigió en la elaboración de esta tesis. También agradezco de manera especial al alcalde de Florida y a sus funcionarios por facilitar y permitir el desarrollo de esta investigación, a las comunidades indígenas beneficiarias y no beneficiarias del proyecto PIF y a todos los ciudadanos habitantes de Florida que participaron contestando las entrevistas.

La formación obtenida en la Maestría en políticas Públicas de la Universidad del Valle, me brindo las herramientas conceptuales para la realización de este trabajo.

De nuevo, ¡a todos muchas gracias!

Resumen

El presente trabajo analiza la implementación de uno de los proyectos productivos incluidos en el Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto (Conpes 3867 de 2016) durante el periodo 2016-2018, en la zona rural del municipio de Florida (Valle), territorio calificado por el gobierno central como altamente afectado por el conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC E.P.

La política nacional de paz fue adaptada para su ejecución en el territorio del Valle del Cauca con la expedición del Contrato Plan Paz Valle del Cauca (Conpes 3941 de 2018), de modo tal que el Proyecto Integral Frutícola – PIF, forma parte del listado de proyectos productivos implementados después de la firma de los Acuerdos con las FARC, durante el periodo que los analistas describen como *“la implementación temprana”* de la política para la paz y el posconflicto, desarrollada por el gobierno colombiano con el ánimo de transformar dichos territorios, fortalecer su capacidad institucional, mejorar la economía de la región y las condiciones de vida de sus habitantes.

En este trabajo, a través del análisis de las vivencias relatadas por los actores, se identifican los obstáculos y los logros, que se presentaron en la implementación del PIF, en la zona rural del municipio de Florida (V), tratando de determinar si al final, constituyó una adecuada respuesta del Estado para su objetivo de mejorar la economía y el bienestar de la región.

Es una investigación de tipo cualitativa basada en análisis documental, la observación del contexto y la realización de entrevistas a algunos de los diferentes actores que intervienen en el desarrollo y logro de los resultados del proyecto.

Palabras claves: políticas públicas de paz, construcción de paz, capacidades institucionales, implementación temprana.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	1
Capítulo 1. Conceptualización	3
Antecedentes y Justificación:	3
Problema de investigación y preguntas:	9
Plan Integral Frutícola del Valle del Cauca PIF. – Contrato Paz para el Valle del Cauca	10
Pregunta central de investigación	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos	11
Aspectos metodológicos de la investigación	12
Matriz de análisis	14
Criterios de selección de los entrevistados.....	16
Aportes en línea de Investigación	17
Referentes conceptuales.....	18
Sobre Posconflicto y construcción de paz	18
Sobre Políticas Públicas y su análisis.....	19
Aplicación de la teoría al objeto de estudio – Perspectiva de análisis	23
Capítulo 2. Desarrollo de objetivos	25
Objetivo No. 1 - Caracterización del subprograma generación de Ingresos y proyectos productivos de la Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, durante el periodo 2016-2018, en el municipio de Florida (V).....	25

Caracterización de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto - Conpes 3867 de 2016.....	25
Elementos de la política.....	25
Descripción y análisis del Subprograma de Generación de Ingresos.....	30
Elementos de la política.....	30
La Política de paz, política <i>Top - Down</i> dentro de un enfoque de Gobernanza.	32
Caracterización del Proyecto Productivo Frutícola (PIF).....	37
Elementos de la política.....	37
Conclusiones en cuanto al objetivo N°1.....	43
Objetivo No. 2 - Identificación de los principales actores institucionales y no institucionales en la implementación del PIF, en el municipio de Florida (V) en el marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, durante el periodo 2016-2018.	47
Actores institucionales:.....	48
Actores no institucionales.....	52
Sobre la Participación comunitaria en la Política de Paz.....	54
Conclusiones en cuanto al objetivo N°2:.....	56
Objetivo No. 3 - Identificación de los logros y dificultades percibidos por los principales actores, en la implementación del PIF, en el municipio de Florida (V) dentro del marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, durante el periodo 2016-2018.	59
Obstáculos o deficiencias que se presentaron durante la implementación.	61
Logros de la implementación del PIF.....	64
Fortalezas del proceso de implementación del PIF.	68

Capítulo 3. Conclusiones	69
Bibliografía.....	77
Apéndices	82
Vita	85

Lista de Tablas

TABLA 1. Proyecto Integral Frutícola del Valle del Cauca PIF	10
TABLA 2. Matriz de análisis	14
TABLA 3. Etapas y objetivos de las políticas de paz desde el nivel nacional al nivel local	31
TABLA 4. Descripción del PIF dentro del contrato plan paz para el Valle del Cauca	38
TABLA 5. Asociaciones beneficiarias y número de personas beneficiadas directamente	42

Lista de Figuras

FIGURA 1. Municipio de Florida – Valle del Cauca (Ubicación geográfica).....	4
---	---

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo analizar la implementación del proyecto productivo frutícola PIF, a través de la descripción y análisis de los obstáculos y logros que se presentaron durante su implementación en la zona rural del municipio de Florida (Valle del Cauca), durante los años 2016 a 2018. El PIF forma parte del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos productivos, de la “Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto”, (Conpes 3867 de 2016) formulada por el gobierno colombiano con el propósito de consolidar la ejecución de los Acuerdos de paz; cuenta con inversión estatal por más de \$18.000 millones de pesos y fue implementado en veintinueve (29) municipios del Valle del Cauca, entre ellos Florida; su administración y ejecución le fue asignada a la Corporación para el Desarrollo Social y Cultural del Valle del Cauca (CORPOVALLE), órgano adscrito a la Gobernación del Valle.

El análisis de su implementación se adelanta con base en la revisión de los informes de las entidades intervinientes y de las entrevistas realizadas a los principales actores institucionales y no institucionales que participaron en el desarrollo del proyecto.

Se describen y analizan los obstáculos y los logros que se presentaron durante la implementación en el municipio de Florida, en el periodo señalado, considerado por los analistas como **la etapa de la implementación temprana** de la Política pública para paz y el posconflicto; adicionalmente, se verifica si como resultado de la intervención, se presenta o si se avizora un resurgimiento económico y social de dichos territorios o si, por el contrario, continua la recesión económica y el entorno de conflicto. Para el efecto, se plantea una investigación cualitativa basada en análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a los principales actores que intervienen en el desarrollo del proyecto, de forma que posibilite describir los obstáculos que se presentaron y los logros alcanzados, teniendo en cuenta las percepciones de los actores institucionales

(funcionarios, asesores y técnicos) y de los no institucionales (Asociaciones de pequeños productores beneficiarias, campesinos y habitantes de la zona intervenida).

Se destaca que analistas y técnicos atribuyen los fracasos anteriores del Estado, en sus intentos de dar solución a la problemática del campo y en la búsqueda de la paz, principalmente a la falta de capacidades institucionales de los gobiernos locales, a la atomización de las inversiones sectoriales o poblacionales y a la insuficiente coordinación entre los entes gubernamentales y la comunidad en la ejecución de las iniciativas; situaciones estas, que, como se verá más adelante, se repiten en la implementación y ejecución del Proyecto Frutícola estudiado.

En el trabajo se desarrollan tres objetivos específicos, a saber: el primero, aborda la caracterización del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos Productivos, tal como se plantea en la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto, compilada en el documento Conpes 3867 de 2016, verificando si la implementación del PIF en el municipio de Florida, estuvo acorde o no con sus lineamientos, produjo los resultados esperados y si se tuvieron en cuenta los recursos naturales de la región al igual que sus necesidades. En el segundo, se realiza la caracterización y contextualización del comportamiento o participación de los principales actores institucionales, no institucionales y de los grupos terciarios.

Finalmente, a modo de conclusión, se describen y analizan los principales logros y obstáculos presentados durante la implementación del proyecto, teniendo como base las acciones y perspectivas de los participantes, tanto en el orden económico como en lo social.

Capítulo 1

Conceptualización

Aspectos generales de la investigación:

En este apartado, se exponen los elementos básicos del PIF y su proceso de implementación en el municipio de Florida, Valle del Cauca; en este sentido, se presenta un breve panorama de los antecedentes contextuales de su ejecución en el marco de la Política de preparación para la Paz y su relación con el conflicto armado en Colombia.

Seguidamente se detallan los objetivos del trabajo de investigación, los elementos concernientes a los lineamientos teóricos que soportan la orientación de análisis elegida, así como los criterios metodológicos y herramientas utilizadas para su realización, que aparecen resumidas en la matriz de análisis (tabla 2). Se finaliza este capítulo con la presentación de los Referentes Conceptuales que constituyen el piso teórico del trabajo realizado.

Antecedentes y Justificación:

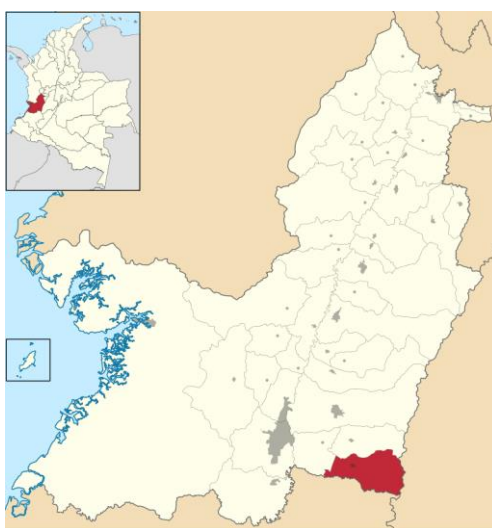
En general, de tiempo atrás, el atraso económico y social del campo colombiano es atribuido principalmente a la presencia de la guerrilla de las FARC E.P. El presente trabajo resulta novedoso y se justifica por cuanto, analiza la implementación en uno de los territorios antes ocupado por las FARC, de un proyecto productivo de la Política de Paz, inmediatamente después de firmados los acuerdos de paz y una vez alcanzados la desmovilización, desarme y despeje del territorio por parte de esta guerrilla.

El difícil panorama socioeconómico y de violencia que enfrentan los habitantes de las zonas rurales de Colombia son problemas de vieja data, los cuales han venido siendo identificados y diagnosticados por los gobiernos de turno, pero al momento de proponer soluciones, se implementan políticas públicas que no llegan a tener resultados estructurales en su intención de disminuir la violencia, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades; aspectos que se enseñorean en la vida

de los habitantes del campo. En esencia, más de cinco décadas de conflicto armado en Colombia han contribuido a incrementar las brechas entre la ciudad y el campo, profundizando las desigualdades sociales en el país, especialmente en los municipios rurales que se encuentran apartados de las grandes ciudades (Fundación Ideas Para la Paz, 2014).

Los territorios más afectados por el conflicto presentan mayores rezagos sociales y económicos, así como una menor presencia del Estado, caracterizándose por alta pobreza, explotación de economías ilícitas y baja capacidad institucional; en consecuencia, se incrementan los rezagos en aspectos fundamentales del desarrollo económico y social como son los servicios esenciales de salud y educación, infraestructura de conexión, protección a la vida y a la propiedad privada, entre otros; como es el caso del municipio de Florida, en el cual se implementa el proyecto productivo frutícola, objeto de estudio de la presente investigación. Florida se ubica entre el sur del departamento del Valle del Cauca y el norte del departamento del Cauca, cerca del piedemonte de la cordillera central, constituyendo un corredor estratégico para los grupos armados ilegales dedicados al narcotráfico y economías ilegales, pues posibilita el tránsito entre los departamentos del Valle, Cauca y Tolima. (Defensoría del Pueblo. 2018).

Figura 1. Municipio de Florida – Valle del Cauca (Ubicación Geográfica)



Nota: Tomado de [https://es.wikipedia.org/wiki/Florida_\(Valle_del_Cauca\)#/media/Archivo:](https://es.wikipedia.org/wiki/Florida_(Valle_del_Cauca)#/media/Archivo:Colombia_-_Valle_del_Cauca_-_Florida.svg)

[Colombia - Valle del Cauca - Florida.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Florida_(Valle_del_Cauca)#/media/Archivo:Colombia_-_Valle_del_Cauca_-_Florida.svg)

Según datos tomados de su Plan de Desarrollo 2016-2019, “La composición total por edades es la siguiente: un 30 % de la población es menor de quince años, el 33% está compuesta por jóvenes y adultos jóvenes entre 15 a 34 años; el 27% corresponde a adultos y los mayores de 60 años alcanzan una proporción del 10%”, y para el periodo 2016-2019, el 18.24% de la población urbana y el 30% de los habitantes de la zona rural, registran necesidades básicas insatisfechas - NBI (Municipio de Florida. 2017). Para la administración municipal:

“Se podría afirmar sin temor a equívocos que los cerca de 150.000 habitantes de los municipios de Florida y Pradera, son “territorios victimizados” de los diferentes actores del conflicto armado interno que reclaman verdaderos planes y programas de desarrollo económico y social que brinden soluciones de fondo a la problemática de la población” (*Ibíd.*)

Es así como la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en 2019, reconoce al municipio de Florida como zona afectada por el conflicto y la incluye en el Caso 005 mediante el cual “priorizaba la situación del norte del Cauca y ahora incluye a otros municipios de ese departamento y del sur del Valle del Cauca” (JEP. 2019).

“...se estableció que el norte del Cauca y el sur del Valle conforman un corredor que conecta el centro y el oriente del país con el Pacífico y que se extiende especialmente en la zona montañosa de Caldone, Jambaló, Caloto, Corinto y Miranda, y se conecta con el Valle en ***Florida***¹ y Pradera, a través del Páramo de las Tinajas.

Por ello, esta zona fue estratégica para las Farc-EP, pues conectaba Marquetalia (Tolima) y Uribe (Meta) con el occidente del país, lo cual lo convirtió en una región de

¹ Negrilla y cursiva fuera de texto

permanente disputa territorial entre las Farc-EP, las autodefensas y el Ejército Nacional, generando una confrontación que causó miles de víctimas.” (*Ibíd.*)

En efecto, la problemática social de estos territorios ha sido identificada por técnicos y especialistas del Estado colombiano en diferentes gobiernos, pero, históricamente, las soluciones formuladas han sido insuficientes o llegan tarde. Generalmente el accionar del Estado trata de brindar solución a un problema identificado, pero cuando la institucionalidad logra responder, frenada por cantidad de normas y burocracia, se implementan políticas y programas que ya no son solución, pues ya la problemática inicial ha mutado, requiriendo nuevas intervenciones.

Es así que en los antecedentes y justificación de la Política de Paz (Conpes 3867 de 2016) los formuladores plantean que:

“...pese a los avances sociales y económicos, el conflicto armado interno de más medio siglo ha generado efectos negativos para toda la sociedad colombiana. Ha tenido un especial impacto en cerca de ocho millones de víctimas directas, en su mayoría desplazados internos, y un alarmante registro histórico de 265.347 homicidios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2016) ...”

“... En el año 2000, Colombia registró los niveles de homicidios más altos de su historia (69,6 por cada cien mil habitantes); desplazamiento forzado (más de 600.000 víctimas); y secuestros (3.572 personas en total)” (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2014). Así mismo, en ese año se vivió la cifra más alta de cultivos de coca registrados hasta entonces con 163.000 hectáreas sembradas...”

“... Con el objetivo de contrarrestar esa crítica situación y recuperar la seguridad en las regiones más afectadas por el conflicto armado, en los últimos quince años el Estado adoptó múltiples estrategias que le permitieron obtener mejoras significativas en términos de garantías de seguridad y protección de los derechos humanos. (Política de seguridad democrática) ...”

“... Estas permitieron una reducción en el número de municipios con alta incidencia de conflicto armado, de 361 en 2002 a 94 municipios en 2013 (DNP, 2016), y el restablecimiento del control del Estado en gran parte del territorio nacional”. (Conpes 3867, Óp. Cit, p. 8).

Es así como, el presidente Santos, desde 2012, dio inicio a un proceso de conversaciones de paz que culminaron en 2016 con la firma de los acuerdos con las FARC E.P. y la formulación de la Política de paz, la cual, dentro del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos productivos incluye al PIF implementado en la zona rural de Florida durante el periodo 2016-2018; lo cual es el eje principal de análisis en el presente estudio.

La Política de paz, comprende para su desarrollo, cinco grandes ejes temáticos que van desde la búsqueda del Desarrollo social y económico de las zona rurales, hasta la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los combatientes, pasando por la conservación y uso sostenible del capital natural, la búsqueda de seguridad, acceso a la justicia y goce efectivo de los derechos de las víctimas, y el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la paz; los cuales, dada su variedad y amplitud, no serán objeto del presente análisis. Como se dijo anteriormente, el presente estudio versara exclusivamente sobre la implementación del proyecto PIF, adelantado durante el periodo 2016-2018, últimos dos años del gobierno del presidente Santos.

La Política de paz, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: *Todos por un nuevo país, en el cual se establece el compromiso gubernamental de avanzar hacia la construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada*. En contraste con la rigidez y alto nivel de especificidad con la que se venían definiendo la implementación de las políticas públicas, en la formulación de la política de *Preparación institucional para la Paz y el Posconflicto*, no se busca definir el detalle minucioso de las intervenciones, por el contrario, se limita a plantear la estructura programática e institucional en la que se deben desempeñar los participantes de la Política y la debida coordinación que se debe presentar entre los distintos niveles del Estado, las organizaciones sociales y los cooperantes internacionales, para poder alcanzar los objetivos perseguidos, tal como se plantea en el

documento Conpes 3867: (se transcriben apartes)

“Esta estrategia... se limita a definir la estructura programática e institucional y su relación con los requerimientos de la paz territorial, a fin de proporcionar un Marco único de referencia, que oriente las políticas y programas en los distintos niveles del gobierno, hacia el logro de los propósitos de la paz y el posconflicto. Así, tiene como objetivo informar, ordenar, y armonizar las actuaciones de las diferentes instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional, y las organizaciones de la sociedad civil...”. (Conpes 3867, Óp. Cit., p. 3).

Efectivamente, se afirma que se busca evitar la repetición de los errores en la implementación de las Políticas de desarrollo territorial formuladas anteriormente y conseguir, con menor grado de dificultad, que los programas puedan adecuarse a las necesidades de los territorios donde se va a invertir, además de permitir articular y tener en cuenta los recursos económicos y culturales de la región.

Si bien “*la Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto*” es concebida para aplicarse de manera general en los municipios o regiones mayormente afectadas por el conflicto en todo el territorio colombiano, los formuladores sostienen que, en el momento de su implementación, es necesario tener en cuenta el contexto socio económico y cultural específico de cada territorio o región. Por ejemplo, en el caso del Valle del Cauca, se pretende que la política se adapte a las especificidades socioeconómicas y fiscales de cada municipio a intervenir, con los recursos asignados por medio del denominado contrato “*Paz para el Valle del Cauca*”, suscrito entre la Gobernación del Valle y el Departamento Nacional de Planeación - DNP en agosto de 2018. Entonces, de acuerdo con sus objetivos, con la estrategia general se busca que los gobiernos locales, los territorios o las regiones de intervención y sus habitantes, estén mejor preparados para el desarrollo de las diferentes estrategias con las cuales consolidarla Paz. Adicionalmente, la Política nacional

comprende el programa denominado “Desarrollo Social y Económico de las Zonas Rurales para la Paz Territorial”, el cual, a su vez, incluye el Subprograma “Generación de Ingresos y Proyectos Productivos”, como se detalla más adelante, en la caracterización descrita en la tabla No. 2 del capítulo 3 – Caracterización del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos productivos.

La verificación del grado de cumplimiento por parte del gobierno de estos objetivos y el estudio de los obstáculos y logros que se presentaron en la ejecución del PIF en el municipio de Florida, constituyen el hilo conductor de esta investigación, puntualizando en lo siguiente:

- El grado de flexibilidad, facilidad de implementación y garantía de financiamiento de la Política de paz planteada por el gobierno frente a lo alcanzado a través de la ejecución del PIF.
- Su capacidad para atender las necesidades y demandas de los campesinos, y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales del municipio de Florida, tal como se plantea en los objetivos de la Política de paz.
- Si en la implementación del proyecto productivo se tuvieron en cuenta los recursos humanos y económicos del municipio para incorporarlos durante la ejecución del Proyecto, al igual que las carencias de la región y el querer de los emprendedores y agricultores beneficiarios.

Consecuentemente, a la luz de los antecedentes, el análisis de la implementación del PIF resulta necesaria para determinar si la respuesta institucional fue adecuada o no.

Problema de Investigación y preguntas:

Como se anotaba antes, en la justificación y antecedentes de la Política de Paz (documento Conpes 3867 de 2016) se observa que el difícil panorama socioeconómico para los habitantes de las zonas rurales ya está diagnosticado por el gobierno colombiano y trata de darle solución. Los municipios más afectados por el conflicto presentan mayores rezagos sociales y económicos, y menor presencia del Estado, se caracterizan por alta pobreza, explotación de economías ilícitas y baja capacidad institucional. En buena parte de estos territorios se han ampliado los rezagos en aspectos

fundamentales del desarrollo social y económico tales como, servicios sociales básicos, infraestructura y seguridad².

Como se ha dicho antes, con la implementación de la Política de paz, se pretende el fortalecimiento de la presencia estatal en los territorios más afectados por el conflicto armado, a través de la ejecución de una serie de programas, subprogramas y proyectos que buscan fortalecer y dinamizar la economía en dichos territorios, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se identifican y describen los obstáculos y los logros que se presentaron en la implementación del PIF, adelantada por la gobernación del Valle del Cauca, durante el periodo 2016-2018, para fortalecer la capacidad asociativa y empresarial de los pequeños productores de frutas de la zona rural de Florida, de forma que en el mediano plazo coadyuve en el mejoramiento de su calidad de vida. El PIF es un proyecto del Contrato Paz del Valle (Conpes 3941) catalogado como prioritario, dentro de la Línea programática de *“Mejoramiento Productivo en el sector Agricultura y Desarrollo rural”*; y se compagina con la Política nacional de Paz (Conpes 3867).

Tabla 1

Plan Integral Frutícola del Valle del Cauca PIF. – Contrato Paz para el Valle del Cauca

Nombre:	Administrado por:	Monto de la Inversión dentro del contrato Plan Paz para el Valle del Cauca
Fortalecimiento Organizativo, Agro empresarial y Tecnológico a productores frutícolas en 29 municipios del Valle del Cauca (Proyecto PIF)	Corporación para el Desarrollo Social y Cultural del Valle del Cauca CORPOVALLE	\$18.850 millones

Nota: Tomado de Contrato Plan Paz Valle -2018

² Ver capítulo 3 – Caracterización del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos Productivos

Pregunta central de investigación

Dado que el Contrato Paz para el Valle, firmado en el año 2018 entre la Gobernación del Valle y el DNP, prevé inversiones durante los próximos cinco años, por valor cercano a los \$2,8 billones de pesos, (que incluyen los \$18'850 millones referenciados en la tabla anterior), con el objetivo de mejorar el bienestar de los habitantes de los municipios más afectados por el conflicto y afianzar la paz en el departamento, surge la siguiente pregunta rectora de esta investigación ***¿La implementación del Proyecto Productivo Frutícola – (PIF) en el municipio de Florida (V), durante el periodo 2016-2018, fue realizada de acuerdo a los lineamientos del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos Productivos de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto - Conpes 3867?***

Objetivo General

Analizar la implementación del Proyecto Productivo Frutícola en el municipio de Florida (Valle del Cauca) durante el periodo 2016 – 2018.

Objetivos Específicos

Caracterizar el subprograma generación de ingresos y proyectos productivos, de la Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, durante el periodo 2016-2018, en el municipio de Florida (V).

Describir los principales actores institucionales y no institucionales, en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V) en el marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, en el periodo 2016-2018.

Identificar los logros y dificultades percibidos por los principales actores, en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V) dentro del marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, en el periodo 2016-2018

Aspectos Metodológicos de la investigación

La presente investigación es de corte cualitativo y se enmarca en el paradigma constructivista comprensivo, por medio del cual se pretende “*alcanzar una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación, tal como nos la presentan los actores*” (Jiménez-Domínguez, B. (2000)). Así pues, se realiza una investigación cualitativa para comprender y recoger las percepciones de los actores y beneficiarios del Proyecto frutícola; en este sentido, se interpretan y comprenden las respuestas de los entrevistados, a la luz del análisis e interpretación de los documentos Conpes, los hechos y los informes, datos estadísticos, bajo la perspectiva propuesta en los referentes teóricos.

La forma de abordar el tema es de corte narrativo, acorde a lo planteado por Martens, D. (2005); por una parte, en la verificación del **grado de la articulación** alcanzada por las distintas entidades estatales que participan en la formulación e implementación del PIF, y por otra, en el análisis de la percepción de los beneficiarios del proyecto sobre los resultados de la intervención. Para el efecto, se realizaron entrevistas semiestructuradas a algunos de los **principales actores** en sus lugares de trabajo, con el objeto de recoger e interpretar los distintos sentires y percepciones que ellos tienen sobre las acciones gubernamentales, durante la ejecución del PIF; esto en la pretensión de que el informe final de la investigación sea útil para la academia y para comunidad en general.

Para explicar **el cumplimiento** de los objetivos del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, adaptado al terreno local, se utilizaron técnicas de investigación documental aplicadas a la información legal y estadística, confrontándola con algunos aspectos sociológicos de la región, y de este modo presentar posibles descripciones del problema.

En resumen, dentro del marco de la Política de Paz, teniendo en cuenta el análisis documental y lo expresado por los actores entrevistados, se identifican **los logros** que se alcanzaron en la implementación del PIF durante el periodo 2016 – 2018, al igual que las dificultades o principales obstáculos que se presentaron durante la ejecución del Proyecto.

En concordancia con lo expuesto, se revisaron los siguientes documentos técnicos:

- Documento Conpes 3867 de 2016
- Documentos Conpes 3941 de 2018 - Contrato Plan Paz firmado entre DNP y el Valle del Cauca y su aplicación en Proyectos regionales (caso Florida)
- Plan de Desarrollo 2016-2019 de Florida y el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio
- Informes de ejecución del Proyecto Frutícola del Valle del Cauca, en la parte concerniente a Florida, rendido por la Secretaría de Agricultura del Valle del Cauca.
- Informe sobre el Proyecto rendido por la Contraloría Departamental
- Informe sobre el Proyecto rendido por CORPOVALLE

Tabla 2

Matriz de análisis

Objetivo	Definiciones	Categoría	Sub categoría	Fuente	Técnica
Caracterizar el subprograma generación de ingresos y proyectos productivos, de la Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, durante el periodo 2016-2018, en el municipio de Florida (V).	Sub programa: Programa de una política el cual hace parte de un plan más amplio o de mayor envergadura	Nivel competencia de la política	central, territorial, local	Primaria: Documentos técnicos y de política pública	Revisión documental Entrevistas
		Elementos de la política	Objeto Consideraciones Resoluciones Destinatarios Recursos	Personas vinculadas al proceso	
Describir los principales actores institucionales y no institucionales, en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V).	Actor: todo individuo o grupo social vinculado con el problema de política	Actores institucionales o formales	Nivel o rango de competencia (Nacional, territorial, local)	Documentos técnicos Personas vinculadas al proceso	Revisión documental Entrevista
			Rol o función en la implementación		
			Percepción sobre el discurso de la política y/o programa		
		Actores no institucionales o informales	Rol o función en la implementación		
			Percepción y/o asimilación del discurso y pretensión de la política y/o programa		

		Otros (no beneficiados en la implementación de la política)	Percepción y/o asimilación del discurso y pretensión de la política y/o programa		
Identificar los logros y dificultades percibidos por los principales actores, en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V)	Discurso de la política: conjunto de elementos textuales y contextuales que permiten comprender el objetivo y alcance pretendidos de la política, plan o proyecto	Logros Dificultades Fortalezas	Alcance – impacto logrado	Documentación e información recolectada	Análisis comparativo
			Nivel de articulación de las dependencias y agentes implementadores		
			Logros técnicos, perspectivas y dificultades		
			Percepción del discurso de la política: Objetivos sociales del Proyecto frutícola		
			Percepción del discurso de la política: Dificultades y fortalezas percibidas en la implementación		

Nota: Elaboración Propia

Criterios de selección de los entrevistados

Para la selección de los entrevistados, Patton (1988, citado por Quintana y Montgomery, 2006) propone varias clases de muestreo o criterios de elección de acuerdo con la intencionalidad y objetivos del investigador. Para dar respuesta a los objetivos de este estudio, resulta apropiado recurrir al denominado **muestreo de casos políticamente importantes**, mediante el cual, se identifican los actores principales, o los que intervienen o son tenidos en cuenta de modo significativo en la toma de las decisiones propias del proceso.

Para esta investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores:

- Tres funcionarios de la Alcaldía de Florida: se entrevistó al Coordinador del Banco de Proyectos de la oficina de Planeación municipal, y a dos funcionarios de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica - UMATA (un profesional y un técnico), que son los encargados de visitar a los campesinos y prestarles asesoría técnica, en todo lo relacionado con los temas agropecuarios. La UMATA hace las veces o ejerce las funciones de Secretaria de Agricultura en el municipio, y junto con Planeación, son las oficinas competentes en todo lo relacionado con la política agropecuaria.
- Los gobernadores y actuales representantes legales de NASAFRUT y APROGUA, asociaciones de pequeños productores de frutas, indígenas de las comunidades Nasa Y Páez en Florida, que resultaron beneficiarias del Proyecto frutícola.
- Un profesor de la Institución Educativa Kwesx Nasa Ksxa'wxnxi - IDEBIC que enseña bachillerato agropecuario a 250 jóvenes indígenas de la comunidad Nasa, que no fueron seleccionados como beneficiarios del Proyecto frutícola.
- Un ciudadano comerciante, habitante del casco urbano de Florida.
- La representante de la Fundación Generando Valor - GENVAL, organización no gubernamental domiciliada en Bogotá que, con el apoyo de la UMATA en Florida, se dedica a buscar entre la población más vulnerable, proyectos de emprendimiento

para apoyarlos con recursos de ICO fundación española que trabaja con recursos de Instituto de Crédito Oficial y de la Unión Europea.

Las respuestas de cada uno de estos participantes se plasmaron en los cuestionarios de entrevista, procurando clasificar y condensar sus visiones acerca de la situación de la región y sobre los resultados del proyecto frutícola de la política de paz, cuya ejecución concluyó a finales del año 2018.

Aportes en Línea de Investigación

El trabajo realizado hace un aporte a la línea de investigación de política social del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias de la Administración, de la Universidad del Valle, por medio de la descripción, análisis e interpretación de los alcances y/o resultados de la implementación temprana de los acuerdos de paz, en escenarios de confrontación como es el caso del municipio de Florida (Valle), máxime cuando resultan evidentes las tensiones entre los distintos actores o partícipes. Por una parte, el Estado, (gobierno de turno e institucionalidad), en el medio, las élites económicas y políticas que ejercen su dominio en la región, y por la otra, la comunidad beneficiaria, representada especialmente por los indígenas. Esta investigación es considerada novedosa dado el contexto donde se mueven los sujetos objeto de estudio, considerando que, tras la firma de los acuerdos, se logró la desmovilización, el desarme y el despeje de algunos territorios ocupados por las FARC E.P y es en esas zonas donde se ejecutan los proyectos productivos. Así mismo, aunque este proceso de paz, cuenta con respaldo político y económico por parte de gran parte de la comunidad Internacional, en el orden nacional no ha sucedido igual, registrándose una profunda división entre los distintos estamentos políticos, socioculturales y económicos del país, en lo referente a lo acordado con las FARC para la consecución de una paz estable y duradera. Todas estas connotaciones hacen que, en definitiva, resulte de interés para la comunidad académica el estudio de los sucesos posteriores a la firma de los acuerdos y de las repuestas o actuaciones del gobierno en su búsqueda de consolidar la paz.

Referentes Conceptuales

Sobre Posconflicto y construcción de paz

No existe una definición unificada o plenamente determinada, sobre el término **posconflicto**, no obstante, existen convergencias que sirven como punto de inicio para el análisis. Por ejemplo, Ugarriza (2013) expresa que es la etapa en la que se entra al finalizar un conflicto cualquiera que sea el modo por medio del cual se llega a su cese, y lo diferencia del concepto **construcción de paz**, al cual le adjudica una acepción un poco más amplia, definiéndolo, como “el fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto” (p. 144). Este autor ve el **postconflicto** como “un concepto de un único atributo: la reducción del número de homicidios relacionados con el conflicto por debajo de un umbral determinado.”, situándolo en un punto diferente de la cronología.

Por su parte, Paula San Pedro (2006) explica que “el postconflicto es el período de tiempo en el cual las hostilidades del pasado se han reducido al nivel necesario para que las actividades de reintegración y rehabilitación se puedan iniciar” (p. 3), y agrega “el término incluye, por tanto, una gran variedad de escenarios que van desde un conflicto de baja intensidad a una paz inestable hasta un conflicto resuelto.” (p. 4)

Desde estas perspectivas, si se entiende por posconflicto la superación de las causas que originaron o permitieron que se desarrollara el conflicto social y armado, causas que muchos identifican exclusivamente con el surgimiento de la guerrilla; puede decirse que estas todavía no han sido superadas y que la firma del acuerdo de paz, por si sola, no constituye posconflicto sino que se puede hablar del **pos acuerdo**, sin embargo, se convierte en la herramienta prima y fundamental para una construcción de paz.

Sobre dicha construcción de paz, Galtung (1998, citado en Calderón, 2009) sostiene que es un proceso que debe ser continuo y permanente, el cual se desarrolla en tres etapas: primero la paz negativa, reduciendo la violencia directa y la insatisfacción de las necesidades básicas humanas; luego se dan los estudios para el desarrollo, yendo más allá de la satisfacción de las necesidades humanas

básicas, buscando estrategias para desarrollar y potenciar esas necesidades; y finalmente, se presenta la paz positiva, centrándose en la reducción de la violencia estructural y cultural. (pp. 60 – 81); así, se requerirá la acción del aparato estatal en el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a la resolución de las dificultades que dan origen al conflicto y que se presenten en cada parte del proceso de construcción de paz y posconflicto.

Sobre Políticas Públicas y su Análisis

Se hace necesario establecer, desde la literatura disponible, qué son las políticas públicas y al respecto Hecló y Wildavsky dirán que es “la acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Hecló y Wildavsky. 1974). Por su parte, Aguilar y Lima expresarán que “las políticas públicas son cursos de acción destinados a la solución de problemas” (Aguilar y Lima. 2009). Así mismo, Gómez (2011) presenta un acercamiento al concepto, que profundiza en la visión de la no imparcialidad como tal:

“En este sentido una política pública es una visión particular del mundo que se busca imponer y realizar sobre otras distintas visiones o políticas. De esta manera la ideología determina las políticas públicas. Por consiguiente, la ideología debe aparecer y se debe tomar cada vez más en cuenta en el análisis y entendimiento de las políticas públicas” (Gómez, 2011).

No resulta singular que en la implementación de la Política de paz se presente la lucha política por la defensa de los intereses de los distintos actores, tal como lo plantea Roth (2003) cuando afirma que la implementación de una política pública es la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes.

Por su parte, Subirats y Knoepfel (2008) definen la fase de implementación de una política pública, como:

“el conjunto de las decisiones y acciones adelantadas por los diferentes actores, (públicos, para estatales y privados) que pertenecen al acuerdo de actuación político –

administrativo (en este caso, el Régimen social y político reinante en Colombia); enmarcadas por un programa de actuación político-administrativa (la política de paz) con la intención de:

- Crear, influenciar o controlar la constitución de una red de acción pública que estructure los contactos entre la administración formalmente competente, otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios.
- Concebir la estrategia de implementación o planes de acción.
- Influenciar las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y las acciones concretas que se destinan directamente a los grupos objetivo". (*Ibíd.*)

Sobre el proceso de análisis de la implementación de una política pública, Kaufmann (1983, citado por Subirats et. al. 2008), sostiene que en el mismo se requiere hacer una clara distinción entre "la fase de programación o toma de decisión, y la fase de implementación o puesta en práctica", esto dado que, pese a que estas fases tienen una orientación similar, en la ejecución de estas, los actores frecuentemente, desarrollan estrategias diferentes (p. 32)

Adicionalmente, expone que "todo análisis de una política pública debe estudiar de manera precisa la situación de los grupos objetivo, dado que, definitivamente, el éxito o fracaso de la solución del problema tratado depende de su (cambio de) conducta" y que "el proceso de implementación (ejecución) solo se da por terminado tras la producción de acciones directamente destinadas a los grupos objetivo identificados (outputs)" (Subirats y Knoepfel et. al. Óp. Cit. p. 200).

Un aspecto, no menos importante, que se debe considerar en el análisis de la implementación de políticas públicas lo constituye la necesidad de realizar un estudio previo de las capacidades estatales; en este sentido, Completa (2016, 2017, citado por Acosta y Arias 2019) sostiene que para llevar a cabo procesos adecuados de diseño e implementación de políticas públicas, y para mejorar la eficiencia del Estado, en la interlocución con las comunidades objeto de la política, es primordial un estudio inicial de las capacidades estatales internas y externas y prever la descoordinación que se

puede presentar entre las distintas oficinas y agencias del Estado que participan en la implementación (Pp. 7 - 8).

Completa (2016) citado en Acosta y Arias (2019) define las **capacidades estatales**, como:

“la habilidad real y potencial que los Estados, sus agencias, oficinas, tanto de alcance nacional como regional y local, deben poseer para canalizar las demandas de los diferentes actores involucrados en el escenario social, político y económico del territorio, y poder dar respuesta mediante la toma de decisiones de manera oportuna, eficaz, eficiente y autónoma, no limitándose exclusivamente por el entorno institucional, con el fin de alcanzar las metas propuestas, tanto para la organización estatal como para las comunidades, y lograr consolidar un bienestar general” (p. 11)

Para efectos del análisis de la implementación de la *Política de preparación institucional para la Paz y el posconflicto*, en concreto del PIF, el presente estudio se circunscribe en el marco del modelo constructivista, con el que se pretende “alcanzar una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación, tal como nos la presentan los actores”, como lo plantea Jiménez-Domínguez, B. (Óp. Cit). Según Cejudo M. (2008), “El vínculo entre las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad las moldea es una relación de ‘construcción mutua’ entre estructuras y agentes” (p. 3), estas, a su vez, se convertirán en instituciones u organizaciones si perduran en el tiempo, pues moldean significados compartidos.

Para Roth (2007), desde esta perspectiva, la realidad percibida es una construcción social y, por tanto, “la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente”, y que, desde dicha postura se empezó a “(re)descubrir la importancia de las ideas, del discurso y de la retórica en la política en general y en los procesos de las políticas públicas en particular”; agrega que en este enfoque toma importancia considerar las políticas públicas desde el ángulo del análisis del discurso. Sobre el tal (el discurso), Cejudo (Óp. Cit.) explica que se debe prestar atención a la incidencia que tiene sobre la

implementación, cada vez que apunta en dos vías: en primer lugar, más allá de la solidez del contenido en la decisión, son los discursos contruidos en torno a ella los que fijan el rumbo a los implementadores, de modo tal que el principal elemento de defensa es la argumentación; en segundo lugar, este discurso incide en tanto que “choca con los valores y creencias individuales y colectivas de los actores encargados de implementar las políticas” (p. 12).

En concordancia con Gómez (Óp. Cit), en cuanto a las tensiones y la capacidad de agencia, Cejudo (Óp. Cit) manifiesta, que desde esta perspectiva analítica (constructivista), ***“se entiende que el proceso de políticas es, a final de cuentas, un juego para ganar y ejercer poder”*** (p. 5)³. Se reconoce entonces que tanto los problemas públicos como sus posibles soluciones son ***construcciones sociales*** que generan, en sí mismas, dos vertientes de investigación a ser: la construcción social del problema y las implicaciones que esto conlleva en la toma de decisión.

Adicionalmente, se entiende que esta perspectiva se ve mediada o influenciada por los ***actores***, sobre los cuales Pérez (2017) describe:

“todo individuo o grupo social vinculado con el problema de política es un actor potencial en la arena de la política pública, independientemente de su margen de acción e incluso si este es incapaz de emprender acciones concretas durante alguna de las fases del proceso” (pp. 257 - 258).

Todo actor, plantea Pérez, más allá de su estatus (formal o informal), persigue un interés u objetivo en el proceso de la política, y se posee un margen de maniobra dentro de ella, esto indiferente de su capacidad de agencia. (*Ibíd.*)

En síntesis, con base en la teoría expuesta y para efectos del presente documento, se entiende:

³ Cursiva y negrilla fuera de texto.

- Una Política Pública como la acción del estado en pro de atender, solucionar o mitigar una situación socialmente problematizada o problema público, definido este último por la participación activa de la ciudadanía en su configuración.
- Existe una relación directa entre **política pública y proyectos**, cada vez que los últimos son la forma de plasmar in situ los objetivos de la política, es decir, los que transforman la primera en un hecho concreto; estos, a su vez, se encuentran mediados por los diferentes actores que intervienen en su implementación.
- Si bien existen enfoques de análisis basados en *el Ciclo de las Políticas Públicas*, y el *New Public Management*, el presente estudio se aborda a partir del *enfoque constructivista* ya descrito.

Aplicación de la Teoría al Objeto de Estudio – Perspectiva de análisis

Se aborda la investigación a partir de la concepción de que no hay un posconflicto pleno en la zona geográfica objeto del estudio, mas, sí se constituyen las políticas públicas formuladas a partir de las negociaciones con la FARC – EP en herramientas que contribuyen a la **construcción de paz** tendiente a la superación de los niveles de violencia descritos. Se reitera que el PIF. es solo uno de los componentes de la **implementación temprana de la Política de preparación institucional para la Paz y el posconflicto**.

Luego, se asume la siguiente perspectiva de análisis:

1. El PIF es un sub programa dentro de la *política pública* resultante de las estrategias propuestas para la implementación de los acuerdos de paz, en tanto, se percibe como resultado de una construcción social, mediada por actores (formales e informales) que, en mayor o menor medida, persiguen unos intereses particulares y específicos.
2. Los actores se convierten en un factor fundamental en los procesos, tanto de formulación y diseño, así como de implementación, resultando importante el análisis de las posturas y percepciones de estos, en especial de los implementadores y receptores de la política,

toda vez que a partir de ellas es posible establecer una relación de alcance, logros, dificultades y fortalezas en el objeto de estudio.

3. Se suponen posibles diferencias entre lo percibido y acordado como problema público general en el texto de la política pública y su posterior volcamiento a los territorios; dichas diferencias pueden constituirse en dificultades propias del contexto de cada zona. Esto a partir de los niveles de competencia, alcance e impacto de cada eslabón de la cadena implementadora, así como de las condiciones sociales y políticas de los entornos específicos.

4. Existen un conjunto de elementos formales (presentes en el texto de la política) e informales (elementos externos al texto de la política) que configuran el **discurso de la política**, y que se constituyen como una forma de presentar y/o venderla a la población beneficiaria o receptora; el análisis de la percepción que se tiene de este discurso también se convierte en un elemento para determinar dificultades, logros y fortalezas de la implementación en el imaginario de los actores involucrados, así como de **las capacidades institucionales** para este proceso.

5. El seguimiento lineal de lo propuesto en los documentos técnicos, contrastado con las percepciones de los actores beneficiarios y/o receptores de la política permitirá constatar algunos niveles de alcance, dificultades y fortalezas en el proceso de **implementación de la política pública**.

Capítulo 2

Desarrollo de Objetivos

Objetivo No. 1 - Caracterización del subprograma generación de Ingresos y proyectos productivos de la Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, durante el periodo 2016-2018, en el municipio de Florida (V).

La caracterización se realiza partiendo de la descripción de la Política general de paz, siguiendo con la descripción del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos productivos, y finalizando con el análisis de la implementación y ejecución del PIF.

El trabajo se desarrolló, con base en la revisión documental y entrevistas practicadas a los principales actores institucionales y no institucionales, verificando si se produjo una adecuada implementación de la política nacional, acorde con lo programado, cotejando el cumplimiento de los objetivos y el grado de participación del gobierno local y de la comunidad. Se parte de la política como instrumento principal del orden nacional, continua el programa, el subprograma y se finaliza con el proyecto productivo, que es ejecutado en las zonas rurales del municipio de Florida, para el periodo establecido.

Caracterización de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto - Conpes 3867 de 2016

Elementos de la política.

La Política de paz fue diseñada por el gobierno nacional buscando que todos los organismos y entidades que conforman el Estado colombiano alcanzaran la preparación y articulación necesarias, con el objeto de responder a los retos que se desprenden del cumplimiento de su tarea constitucional y legal de administrar y ejecutar los recursos asignados a la implementación de los Acuerdos de paz y a su consolidación, eso proyectado en un periodo estimado de 20 años, correspondiente al posconflicto. Para el efecto, se trató de definir un marco único de referencia que permitiera direccionar

en un solo sentido todas las acciones de los distintos participantes de la implementación, como lo describe el documento Conpes 3867:

“Esta estrategia... se limita a definir la estructura programática e institucional y su relación con los requerimientos de la paz territorial, a fin de proporcionar un Marco único de referencia, que oriente las políticas y programas en los distintos niveles del gobierno, hacia el logro de los propósitos de la paz y el posconflicto. Así, tiene como objetivo informar, ordenar, y armonizar las actuaciones de las diferentes instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional, y las organizaciones de la sociedad civil”. (Conpes 3867, 2016, p.3)

Se debe agregar que esta Política fue diseñada con el objeto de dar solución, por lo menos mitigar, los problemas más apremiantes de los habitantes de las zonas rurales más afectados por el conflicto, como son la nula o poca presencia del Estado, inseguridad física y alimentaria, falta de oportunidades, necesidades básicas de vivienda, protección social, salud y educación insatisfechas. En este sentido, la estrategia, según el documento Conpes, requeriría de “... una serie de acciones e inversiones dirigidas a generar condiciones propicias para consolidar entornos sostenibles de seguridad, convivencia y desarrollo en los territorios”. Adicionalmente, se trata de corregir la desarticulación y subsanar la conocida “falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local, la atomización de las inversiones sectoriales o poblacionales y la insuficiente articulación y coordinación de las iniciativas” (*Ibíd.*)

Por lo tanto, persigue preparar las instituciones para brindar una solución primaria a los principales problemas del campo colombiano, afectadas por un conflicto de más de 50 años, zonas que “se caracterizan por la presencia de un círculo perverso que combina alta pobreza rural, economías ilícitas, baja capacidad institucional, y menor presencia del Estado”. (*Ibíd.* p. 3)

En lo referente a las acciones para la consecución de una paz estable y duradera, el gobierno planea realizar en un periodo aproximado de 20 años, inversiones cercanas a los \$130 billones de

pesos, de los cuales, se estima que el 81% provendría del presupuesto nacional, 4% de recursos de las entidades territoriales y un 15% de aportantes internacionales e inversión privada; empero, en uno de los informes rendido al Congreso de la Republica, casi año y medio después de la firma de los acuerdos, la Contraloría General de la Republica deja entrever las dificultades estructurales que se le presentaron al gobierno nacional para la asignación de las contrapartidas presupuestales a nivel territorial, durante el primer año de la implementación. Es así como, en el Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, rendido por la Contraloría General de la Republica – CGR por el periodo comprendido entre el 1 de enero 2017 y el 30 de marzo de 2018, se plantea que:

“Durante la vigencia de 2017, a pesar de que el gobierno no expidió el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, este ejecutó recursos asociados al Acuerdo Final del orden de \$6,9 billones según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 y registró 96 proyectos de inversión con marcación de Posconflicto. Sin embargo, la CGR estima que sólo \$4,9 billones se pueden aplicar al Acuerdo de Paz, toda vez que el uso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y recursos propios de las entidades territoriales no han tenido ninguna modificación desde la aprobación del acuerdo”. (CGR. 2018: 164)

En este informe, la CGR devela un déficit de recursos por \$1.7 billones con respecto a lo inicialmente definido.

Es necesario recalcar que la Política de Preparación para la Paz fue emitida por el gobierno del presidente Santos a finales de septiembre de 2016, época de la convocatoria y votación del plebiscito por la paz, y fue formulada en un ambiente de profunda división entre los colombianos⁴, donde alrededor el 50% de la población no estaba de acuerdo con lo que los medios informaban que se había

⁴ Según los resultados oficiales “El 'No' gana con el 50,23 % de los votos (6.424.385 votos) contra el 49,76 % (6.363.989)”. Fuente: El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/resultados-plebiscito-2016-42861>

pactado. Cuando el Conpes 3867 se expidió, todavía no se había logrado la firma del Acuerdo final, y dado que el resultado del plebiscito adelantado en octubre 02 de 2016, favoreció al NO por un estrecho margen, inferior al 1%, fue necesario renegociar varios puntos del Acuerdo, considerando la competencia legal que la Corte Constitucional le atribuyó al presidente Santos, para continuar con el Proceso de paz. Por consiguiente, fue solo hasta finales de noviembre de 2016 que se validó definitivamente, el llamado “*Nuevo Acuerdo final del teatro Colon*” en Bogotá, con la firma de las partes negociadoras y algunas modificaciones al acuerdo inicial firmado en la Habana.

Transcurridos dos años desde la firma del Acuerdo, se puede decir que el proceso de paz en Colombia recién comienza; históricamente, los resultados de los procesos de paz se ven a largo plazo; para el caso colombiano, los analistas y diferentes sectores estiman que se requieren cuando menos 20 años, como se evidencia en el segundo informe sobre los avances en la implementación de los Acuerdos de paz, presentado en mayo de 2018, el Kroc Institute for International Peace Studies (en adelante Instituto KROC), el cual sostiene que:

“La transición de la guerra a la paz requiere un conjunto de esfuerzos constantes y coordinados de largo plazo. Es una apuesta de nación.

En el proceso de transición, cambio y construcción de paz hay que ganar mayores consensos, nuevas complicidades y mayor legitimidad... la paz requiere una apuesta país, a mediano y largo plazo. La paz no es un proyecto de corto plazo que pertenece a ciertos líderes y grupos. El Acuerdo de paz es una plataforma necesaria para consolidar esta transición en beneficio de todos los hombres y mujeres del país” (Kroc, 2018, p. 283).

KROC, instituto que goza de gran prestigio internacional y que fue designado por el gobierno colombiano y las FARC (firmantes del acuerdo) para el seguimiento y revisión de su implementación, agrega que este proceso no solo es difícil, sino complejo, entre otras por las siguientes razones:

- 1) “... En la negociación intervinieron pocas personas; por el contrario, en el proceso de implementación se presentan múltiples actores y poderes influyendo en el nivel

internacional, nacional y local; a menudo con agendas e intereses contradictorios. Las organizaciones sociales y comunidades levantan la mano reclamando ser parte importante de la construcción de paz y los actores ilegales sabotean la paz porque va contra sus intereses.

2) La implementación es un proceso de negociación en sí mismo, pues de manera simultánea, se llevan a cabo múltiples negociaciones en paralelo; no solo entre las partes negociadoras, sino dentro de todo el aparato estatal, entre los poderes independientes de la república, los grupos de interés y con la sociedad en general.

3) El texto de lo pactado no puede predecir el futuro; cuando emergen nuevas realidades no previstas en el Acuerdo – y no existen mecanismos claros para enfrentarlas- las presiones sobre el proceso aumentan exponencialmente; por ejemplo, el nuevo contexto político o las nuevas prioridades políticas en el país”. (Kroc, 2018, p. 283).

Pese a estas complejidades y las dificultades económicas, durante los últimos dos años del gobierno del presidente Santos, la implementación logro algunos avances; en este caso, según el KROC (*Óp. Cit.*), a 30 de mayo de 2018, es decir, a 18 meses del inicio de la implementación, el 61% de las medidas acordadas estaban siendo implementadas jurídicamente; de estas, el 21% se habían completado, el 9% estaban en avance medio, el 31% estaban arrancando y el 39% de los compromisos no se habían iniciado.

Es necesario tener presente que los acuerdos firmados con las FARC E.P. siguen siendo objeto de fuerte resistencia. Claramente, el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, sucesor del Juan Manuel Santos Calderón y perteneciente al partido Centro Democrático, principal opositor del anterior gobierno, descalifica la firma e implementación de dichos acuerdos, proponiendo, abiertamente, su modificación y desconocimiento; así, el nuevo gobierno propone una “paz con legalidad” y se refiere a los acuerdos alcanzados por su predecesor, como una “paz con impunidad”

En este contexto, resulta válida la posición del instituto KROC en cuanto a que la implementación de los acuerdos de paz en Colombia enfrenta grandes retos y desafíos que los futuros presidentes deben afrontar con decisión, para tratar de transformarlos en oportunidades de desarrollo que mejoren la calidad de vida y bienestar de los habitantes de las zonas rurales, poblaciones que tradicionalmente no reciben los beneficios sociales y económicos del Estado y, por lo tanto, desconocen o no acatan sus directrices.

Acorde con esto, en su tercer informe el instituto Kroc sostiene que el principal reto es “crear las condiciones para que estos pobladores reconozcan al Estado como la única autoridad legítima en el territorio nacional” (Kroc, 2019, p. 244).

Descripción y análisis del Subprograma de Generación de Ingresos.

Elementos de la política

La Política de preparación institucional para la paz se fundamenta en la implementación de cinco grandes programas, a saber:

- 1) Desarrollo social y económico de las zonas rurales
- 2) Conservación y uso sostenible del capital natural
- 3) Seguridad, acceso a la justicia y goce efectivo de los derechos de las víctimas
- 4) Capacidades territoriales para la paz y la participación política y ciudadana
- 5) Desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil.

En lo que sigue, este trabajo se enfocará en el análisis del primero de los mencionados; es decir, se analiza el programa Desarrollo Social y Económico de las zonas rurales, a través del estudio de la implementación y ejecución del PIF, en el municipio de Florida (Valle), el cual forma parte del Subprograma de generación de Ingresos y Proyectos productivos de la estrategia de paz.

Con relación al tema, en la tabla nº3, se muestra el desglose de los diferentes componentes de la estrategia general de paz, desde su inicio en el nivel nacional, hasta su ejecución en el nivel local.

Tabla 3**Etapas y Objetivos de las Políticas de Paz desde el nivel nacional al nivel local**

Nombre	Objetivo general
Política de preparación institucional para la paz y el posconflicto	Definir la estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, estableciendo el alcance programático de las intervenciones
Programa desarrollo social y económico de las zonas rurales	Priorizar el logro de transformaciones significativas desde y para los territorios para alcanzar un desarrollo rural más equitativo, el cierre de brechas económicas y la garantía de derechos a las poblaciones rurales
Subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos	Fortalecer políticas relacionadas con la generación de ingresos y proyectos productivos agropecuarios, no agropecuarios, turísticos y culturales
Proyecto productivo frutícola del Valle (PIF)	Fortalecimiento organizativo, agro empresarial y tecnológico a productores frutícolas en 29 municipios del Valle del cauca
Proyecto frutícola en Florida	Fortalecimiento administrativo y tecnológico de dos asociaciones de pequeños productores de frutas y hortalizas.
Beneficiario1	APROGUA – Asociación de productores de la vereda Las Guacas – Florida – Indígenas Paeces
Beneficiario 2	NASAFRUT – Cooperativa Agropecuaria resguardo indígena Las Brisas de Florida – indígenas Nasas

Nota: elaboración propia con base en información recolectada.

El Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos Productivos de la Política de paz se diseña para impulsar y fortalecer políticas relacionadas con:

- La generación de ingresos y proyectos productivos agropecuarios, no agropecuarios, turísticos y culturales
- La garantía de derechos sociales con enfoque territorial y diferencial para la igualdad de oportunidades (seguridad alimentaria, cultura, salud, educación, seguridad social, mecanismos de protección a la vejez, vivienda, agua potable y saneamiento)
- Vías regionales, conectividad y bienes públicos para la paz; y
- Ordenamiento del suelo y de la propiedad rural (catastro multipropósito y POT modernos) (Conpes 3867, 2016)

Para esto, según datos del Ministerio de Hacienda y del DNP, se estima que la implementación de los cinco puntos del acuerdo, a precios constantes de 2016, demandan la suma de \$129.5 billones de pesos. (Marco fiscal de mediano plazo, Ministerio de hacienda – DNP, 2017)

A partir de esto, se tiene que el subprograma de generación de ingresos fue diseñado con el objeto de avanzar en el desarrollo social y económico de las zonas rurales del país, y que abarca variados y amplios aspectos que inciden directamente en el bienestar de las comunidades rurales. En este sentido, son políticas delineadas para ser implementadas de forma constante y sostenida en un periodo de mínimo veinte años, requiriendo transformaciones profundas en la tenencia de la tierra, en la reconfiguración de estos territorios y en la mentalidad y vocaciones culturales de sus habitantes.

Ante el variado y cambiante panorama de estas zonas, donde el Estado ha brillado por su ausencia, el logro de los objetivos de esta política constituye un gran desafío, más aún, si se consideran la poca coordinación entre el gobierno central y las autoridades locales, la poca motivación y participación comunitaria, los limitados recursos y la falta de voluntad política de algunos gobernantes.

La Política de paz, política Top - Down dentro de un enfoque de Gobernanza.

Aunque en la formulación e implementación de esta política se perciben ciertas características del modelo clásico racional de la Administración Pública, citadas por Roth (2003) en referencia a Weber

y Fayol, como lo son el enfoque *top-down*, con una línea de autoridad sencilla y claramente definida para el cumplimiento de los objetivos, también se observa que se intentan adoptar varias características del enfoque del Buen Gobierno o Gobernanza. Avanzando en este razonamiento, según Roth, todos los especialistas concuerdan en su definición de buen gobierno:

“Buen gobierno hace referencia a estilos de gobernar que otorgan gran importancia a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que más bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir que se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión⁵”. (Roth. Op. Cit.)

Sobre la base de esta premisa, se puede afirmar que el gobierno pretendió crear nuevos escenarios y mecanismos de participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional en la formulación de la Política de preparación para la paz, tal como se manifiesta en los objetivos de esta política:

“proporcionar un marco de referencia único que oriente las políticas y programas de los distintos niveles del gobierno hacia el logro de los propósitos de paz; busca informar, ordenar y armonizar las actuaciones de las diferentes instancias del gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil. No busca desarrollar el detalle de las diferentes políticas e intervenciones... la Política de preparación para la paz define el alcance programático, el marco institucional, los principales instrumentos de implementación y los mecanismos y garantías de transparencia y seguimiento, para el logro de sus objetivos”. (Conpes 3867. Óp. Cit.)

⁵ subrayado fuera de texto

A través del análisis de la implementación y ejecución del PIF, también se observa que en la implementación de la Política de paz se presenta la lucha política por la defensa de los intereses de los distintos actores, lo que claramente revela la conducta racionalista intrínseca del ser humano, eligiendo la mejor alternativa y buscando maximizar sus beneficios, en detrimento de los otros, o, en el mejor de los casos, tratando de no ver afectado su reducto o interés inmediato; en el plano local, para Subirats (Op. Cit. p. 190), esta posible conducta de los actores locales no debe atribuirse exclusivamente a una mala actitud de su parte, sino a su intención de implementar la política de manera creativa, de forma que conecte la propuesta del diseñador, con las verdaderas necesidades del territorio

“Pero no siempre es la mala fe, lo que lleva a un actor local, sujeto de todo tipo de obligaciones sociales, económicas y político administrativas, a servirse o a instrumentar una política de manera distinta a la prevista por el legislador como lo sugieren Sabatier y Mazmanian en sus primeros trabajos (1979) sino que se busca implementar la política de manera creativa, de forma que conecte las previsiones del legislador con las necesidades reales del territorio. En este sentido la política no puede ser rígida, sino que debe delinear un marco flexible de ejecución”. (Subirats. *ibíd.*)

Sobre este tema particular, Roth destaca que la implementación de una política pública es una etapa fundamental y con mayor trascendencia de la que generalmente se le adjudica:

“Para muchos la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución. Por el contrario..., esta etapa es fundamental porque es ahí que la política..., se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes” (Roth, Op. Cit.)

Ahora bien, como se planteó en los apartados anteriores, la política se formula como respuesta a las necesidades comunitarias, pero termina agendando las necesidades que los técnicos de

planeación en Bogotá identifican convenientes, lo cual es característico de las políticas *top - down*, las cuales, en aras de facilitar y asegurar su diseño y ejecución, no permiten incorporar las aportaciones de los actores locales, surgidas de los procesos sociales y políticos (Hjern. 1978; Hjern y Hull. 1983, citados por Subirats *et al*, 2008).

Dicho lo anterior, se puede develar que las autoridades y funcionarios locales no conocían previamente los lineamientos de la política, y que su participación se limitó a la verificación o acompañamiento de algunas de las acciones o ejecuciones del gobierno central, pese a la intención de que se potenciara su aplicación en el territorio. Esto lo confirman las respuestas del funcionario de planeación encargado del Banco de Proyectos en el municipio de Florida.

Contrario a lo pretendido, la implementación no logra plenamente los objetivos propuestos y, en general, la comunidad nacional e internacional cuestionan el avance y los resultados de las acciones; aún más, se encuentran elementos como falta de decisión del gobierno, una férrea oposición, falta de recursos, y descoordinación interinstitucional, especialmente en la relación entre las agencias nacionales con las autoridades locales. Aunado a lo anterior, se presenta desconocimiento de la política por parte de los funcionarios ejecutores de los proyectos en los territorios y también por parte de la comunidad, pues sus aportaciones no fueron tenidas en cuenta⁶.

Siguiendo con la caracterización de la Política, en el desarrollo de la investigación, se denotan otros factores que, desde el punto de vista de la comunidad, incidieron negativamente en los avances o logros de la implementación de la política, tales como la lenta ejecución de los Proyectos, en cuyo caso, los habitantes de Florida entrevistados, sobre la Política de paz, piensan que los recursos son escasos y que falta continuidad; también, sienten que el recurso humano de la alcaldía no está capacitado, ante lo cual, solicitan que se instruya a profesionales del municipio en las técnicas del agro

⁶ Véase “aportes de entrevistas”. Comunicaciones personales. 2019

y en la formulación de proyectos⁷. En definitiva, las respuestas denotan que no se llenaron las expectativas y, por el contrario, se acrecienta la desconfianza de la comunidad hacia el Estado, como lo revelan las siguientes declaraciones:

“...No, no ha cambiado nada, yo no creo ni he visto nada sobre esos proyectos...no han mejorado las carreteras, ni hecho nada. Lo único es que como eso eran corredores de la guerrilla y ellos se fueron, pues, ya nos podemos mover más libremente...eso ha sido lo mejor”⁸

“...No, no se ha visto ningún adelanto...es que no ha cambiado nada...ni las calles que están todas rotas, las han arreglado...yo no he visto nada nuevo después de los acuerdos de paz...ningún proyecto que haya cambiado la rutina del pueblo...en algún momento cuando estaba por comenzar el proyecto de desminado (erradicación de minas quiebra patas) se vio gente cotizando muebles y otros artículos, pero solo se llevaron la cotización, no compraron nada; todo lo compraron en otras partes, por acá no se vio la inversión...”⁹

Otro factor que influyó negativamente en la efectividad de la implementación del proyecto frutícola lo constituye la tradición o vocación agrícola del territorio y su control por la industria del azúcar. Tradicionalmente, en el Valle del Cauca ha predominado el monocultivo de la caña, que provee la materia prima a la industria azucarera de propiedad de los ingenios; es por esto que las propuestas de modificar este tipo de cultivo y explotación de estas tierras no son bien vista por los propietarios de la tierra y por los dueños de los ingenios, fuertes opositores a que se varíe el *statu quo*; razón por la cual no participaron ni avalaron las propuestas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET que afectaban sus intereses. Se estima que el 80% de las tierras cultivables en este

⁷ Véase “entrevistas a funcionarios”. Comunicación personal. 2019

⁸ Indígena de la zona rural de Florida Valle (no beneficiario). Comunicación personal. 2019

⁹ Comerciante del casco urbano, Florida – Valle. Comunicación personal. 2019

departamento están destinadas al cultivo de la caña (informe Secretaría de agricultura y pesca, Gobernación del Valle del Cauca: 2018).

Caracterización del Proyecto Productivo Frutícola (PIF).

Elementos de la política

Como punto de partida se tiene que, según datos tomados del Plan de desarrollo municipal 2016-2019 “Florida en la Ruta del Progreso”, en la zona rural habitan cerca de 16.000 habitantes, de las cuales, aproximadamente 2.800 personas (el 18%) son indígenas y gran porcentaje lo constituyen la población afrodescendiente (DANE, 2005)¹⁰. La zona rural se compone de doce (12) corregimientos, veinticinco (25) veredas, tres (3) resguardos y dos (2) cabildos indígenas.

Por otro lado, El Proyecto “Fortalecimiento Organizativo Agro empresarial y Tecnológico a Productores Frutícolas en veintinueve municipios del Valle del Cauca”, más conocido como Proyecto Integral Frutícola PIF, con cubrimiento en 29 municipios del Valle del Cauca, fue incluido en el Contrato Plan Paz de la Gobernación del Valle, y hace parte del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos productivos. En el caso de Florida, se dirigió a los habitantes de las zonas rurales ubicados sobre la parte alta y el piedemonte de la cordillera central, en los límites con los departamentos de Cauca y Tolima.

El PIF presupuestó inversiones por más de \$30.000.000.000, de estos, el sector público aportaba \$18.850.000.000 y \$11.191.000.000 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y otros cooperantes privados; buscando beneficiar directamente a un poco más de 3.200 productores agrupados en sesenta y cinco (65) asociaciones, en veintinueve municipios del Valle del Cauca. Es implementado por la Gobernación del Valle, con la dirección y apoyo del Gobierno Nacional y participación de la Alcaldía de Florida.

¹⁰ El 31.2% de los 58.342 habitantes de Florida – DANE censo del 2005

Según informe de los ejecutores del Proyecto, tiene el propósito de fortalecer la asociatividad de los pequeños productores de frutas y hortalizas, brindándoles asesoría técnica para una producción más limpia y sostenible, con el objeto final de promocionar la producción y exportación de frutas (Informe final PIF - Corpovalle 2018). ¹¹

En específico, el PIF es un proyecto ejecutado en un periodo de 18 meses, para preparar y fortalecer a los pequeños productores frutícolas, con el fin de que puedan responder a la demanda del mercado de frutas, inicialmente a nivel nacional, y más adelante para atender el mercado internacional. Así pues, del PIF se esperan resultados a mediano y largo plazo

En la siguiente tabla, se presenta una descripción del PIF, dentro del contrato Plan Paz para el Valle del Cauca, partiendo del Subprograma de Generación de ingresos, mostrando cuál es su objetivo principal, cuáles son sus aportantes, de donde salen los recursos de financiación, y cuáles son los municipios cubiertos

Tabla 4

Descripción del Proyecto Frutícola dentro del Contrato Plan Paz para el Valle del Cauca

Nombre	Descripción
Subprograma Generación de Ingresos y Proyectos productivos	Ejecutar intervenciones que generen ingresos a la población rural afectada por conflicto
Contrato Plan Paz Valle	Conpes 3941 de 2018
Línea programática	Mejoramiento productivo
Clase de proyecto	Prioritario
PIF - Plan frutícola para promocionar la producción y exportación de:	Cítricos, piña, lulo, plátano, chontaduro, aguacate, uva, guayaba y mora
Cubrimiento zonas más afectadas por conflicto:	Buenaventura, Florida, Pradera, el Dovio, Dagua, Roldanillo, La Unión, Toro.
Valor total del proyecto	\$30.041 millones
Aporte de la nación SGP	\$6.000 millones

¹¹ Informe PIF - Corpovalle, 2018

Aporte del territorio: departamento y municipios por cuenta del SGR	\$12.850 millones
Otros aportes (PNUD, Grupo Fénix, Asohofrucol y Corpoica)	\$11.191 millones
Duración	18 meses
Fase de ejecución	Fase final de ejecución - terminado

Nota: Cifras y datos tomados de Matriz del programa Plan Paz de la gobernación del Valle

Obsérvese que un alto porcentaje de los recursos de financiación del proyecto provienen del Sistema General de Regalías que no son seguros o estables y del Sistema General de Participación, en los cuales los territorios tienen bajo margen de maniobra, hechos que dificultan la entrega oportuna de los recursos.

Es de resaltar que, en el municipio de Florida, el PIF se articuló con otros programas dirigidos al sector agropecuario como el llamado “Alianzas Comerciales”, patrocinado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo – Usa id (por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Agricultura, con el cual se busca asegurar la cadena de comercialización de los productos agropecuarios de los campesinos.

En la revisión del informe final del Proyecto Frutícola, rendido por CORPOVALLE, se encontró, la siguiente información:

- La administración y ejecución del PIF fue adelantada por la Corporación para el Desarrollo Social y Cultural del Valle del Cauca (CORPOVALLE), órgano adscrito a la Gobernación del Valle, que tiene por objeto diseñar, estructurar, implementar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos, bien sean de entidades públicas, privadas, de cooperación internacional, y organizaciones no gubernamentales, aplicando las etapas del ciclo de proyectos: estructuración, financiación, ejecución, monitoreo, sistematización de la información y cierre¹².

¹² Tomado de la página web Corpovalle <https://www.corpovalle.co/>. 2019.

- Según datos de la convocatoria No. 4 de 2016, de la Secretaría Departamental de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Valle del Cauca, en total se inscribieron 36 Asociaciones de pequeños productores frutícolas, ubicados en 21 municipios del departamento; de los cuales fueron seleccionadas como beneficiarias 35 organizaciones.
- A las beneficiarias del PIF, además de acompañarlos en el proceso de organización administrativa y formalización ante las cámaras de comercio y la DIAN, se les suministró capacitación técnica y se les entregó dotación de computador, software contable y equipo de oficina
 - La contribución de los municipios seleccionados se limitó a la verificación de los beneficiarios del proyecto y a brindar el acompañamiento a las actividades del mismo.

Es necesario destacar el hecho que los funcionarios municipales no fueron informados del inicio de la ejecución del proyecto, y que, según sus declaraciones en la entrevista, se enteraron cuando, coincidentalmente, al visitar a una cultivadora, observaron que tenía arrumados en un cuarto de la casa todos los elementos entregados; agregan que, al preguntarle sobre su procedencia, les informó que se los habían dado como parte del Proyecto Frutícola. Tristemente, el funcionario afirma que dos meses después volvió y que vio dichas herramientas aun sin desempacar, como se transcribe a continuación:

(funcionario) Yo los vi...cuando los vi por primera vez, hacia como un mes que habían llegado. Vi maquinaria manual y motorizada para fumigar, computador, impresora, fotocopidora, papelería, mangueras, motosierras, guadañas, escaleras, etc....todo sin usar (todo nuevo y aun empacado).

“[lo indicado habría sido] que nos dijeran a nosotros como UMATA, mire, aquí estamos fortaleciendo esta asociación, ustedes que tienen presencia permanente hagan seguimiento [...]”¹³.

Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATAS son las oficinas públicas municipales encargadas de apoyar y asesorar a los campesinos en todo lo concerniente con la política agropecuaria de los municipios.

Respecto de la no participación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATAS en la implementación del PIF, el funcionario profesional asesor de esta entidad, dijo:

(funcionario) esa es una queja generalizada. Nosotros estuvimos en una reunión en la Gobernación hace días y una de las cosas que decían del Plan Frutícola era que no nos han tenido en cuenta. Todos los directores de las UMATAS de los diferentes municipios decían lo mismo (...) entonces empieza a quedar mal la institucionalidad. Es una crítica constructiva: falta articulación.

(entrevistador) Bueno, entonces, socializaron el proyecto, ¿entregaron los kits y ustedes no se dieron cuenta?

(funcionario) Sí. No nos avisaron de la entrega de la ayuda, apenas nos estamos enterando. (...) no hay responsabilidad de la UMATA sino le informan de las actividades del gobierno departamental y nacional¹⁴.

Según el informe del PIF, este Proyecto dio apoyo a pequeños productores de Fresa, Mora, Papaya, Plátano, café y cítricos, los cuales no podían participar de manera individual, sino que, para poder ser seleccionados como beneficiarios, debían asociarse y constituirse en Entidad sin ánimo de

¹³ Funcionario de UMATA (Florida - Valle). Comunicación personal. Julio de 2019

¹⁴ Funcionario de UMATA (Florida – Valle). Comunicación personal. Julio de 2019

lucro e inscribirse en la DIAN; En Florida, como lo muestra la tabla No. 5, solo fueron seleccionadas como beneficiarias dos asociaciones indígenas, ubicadas en la zona montañosa del municipio, en los territorios donde acampaban las FARC antes de la firma del acuerdo de paz.

Tabla 5

Asociaciones Beneficiarias y número de personas beneficiadas directamente

Beneficiario 1	APROGUA – Asociación de productores de la vereda Las Guacas – Florida – Indígenas Paeces – 120 familias censadas, más o menos 345 personas indígenas
Beneficiario 2	NASAFRUT – Cooperativa Agropecuaria resguardo indígena Las Brisas de Florida – indígenas Nasas – solo 26 socios cooperativos provenientes de solo 17 familias indígenas

Nota: datos suministrados por los entrevistados – entrevistas semiestructuradas, julio de 2019

La tabla denota el mínimo alcance y cubrimiento de población beneficiada que tuvo el PIF en el municipio de Florida, dado que solamente se cubre de forma directa cerca de 500 personas de las más de 16.000 que habitan dichos territorios.

Como se anotó antes, ni la implementación ni la ejecución de la Política Nacional de Paz y del PIF fueron socializados suficientemente con los actores y participantes locales (funcionarios del gobierno, habitantes del municipio), tal como se puede colegir de las siguientes respuestas:

Entrevistador: ¿Cómo funcionario público, cual es la percepción sobre la implementación del proyecto frutícola?

Funcionario: “... Se necesita mayor articulación con la entidad territorial, dado que actualmente estoy a cargo del banco de proyectos y no conozco sobre este proyecto”¹⁵. En el mismo sentido contestaron los otros funcionarios entrevistados.

Por otra parte, en entrevista realizada a una de las comunidades indígenas involucradas, en concreto a su gobernador, se obtuvo que:

¹⁵ Funcionario local. Comunicación personal. 2019

“... No participamos en reuniones, nunca nos han llevado... nosotros solo participamos recibiendo; ellos solo nos dicen lo que van a implementar y nosotros solo participamos recibiendo...” [las instrucciones y las cosas]¹⁶. Todos los indígenas beneficiarios, participantes del PIF coinciden en esta respuesta.

Conclusiones en cuanto al objetivo N°1

En general, se observa que con la implementación del PIF en la zona rural de Florida, durante el periodo 2016-2018, en el marco de la política de Paz, el gobierno no alcanza a cubrir los objetivos trazados, en el sentido de mejorar el entorno socio-económico y comenzar a construir paz en dicho territorio.

Del análisis de la información obtenida por el periodo 2016-2018, en la revisión del proceso de implementación del PIF en la zona rural de Florida, además del contexto en el que se desenvuelven los actores, es necesario tener en cuenta los siguientes factores que son determinantes para el alcance de los objetivos de la política:

- Según análisis del Plan de Desarrollo del municipio de Florida para el periodo 2016-2019, que toma como base datos del censo (DANE 2005) un alto porcentaje de su población, no tiene satisfechas completamente sus necesidades básicas (NBI), porcentaje que alcanza el 18.24% en la zona urbana y 30% en la zona rural del municipio. Precisamente, con la implementación del PIF en la zona rural montañosa del municipio de Florida, se buscaba incentivar la producción de frutas entre sus habitantes, para que mejorara la economía de la región y sus ingresos aumentaran; pero debido a la limitación de los recursos del presupuesto nacional y la poca capacidad del gobierno local para generar recursos propios, la ejecución de estos programas se torna lenta y en muchas ocasiones no gozan de la continuidad necesaria para lograr los resultados esperados.

¹⁶ Gobernador comunidad indígena. Comunicación personal. 2019

- De acuerdo con los lineamientos del Conpes 3867 de 2016, para la implementación eficiente y eficaz de la Política de paz en la zona rural de Florida, se hace necesario atender a la vez, no solo los proyectos que buscan mejoras en la parte económica, sino que se deben atender todos los ejes transversales que tocan aspectos complementarios como la sustitución de cultivos ilícitos, reforma agraria y redistribución de tierras, reincorporación de los excombatientes, infraestructura, salud y educación, y satisfacción de necesidades básicas, como se pactó con la firma de los acuerdos de paz; por lo que se hace necesaria la implementación en dicha zona, de proyectos complementarios que mejoren estos aspectos y necesidades que no alcanzan a ser cubiertos con la mera implementación del PIF. Además, un alto porcentaje de las inversiones del PIF y de la política nacional de paz sufre de cierto grado de inestabilidad pues son los provenientes de las regalías y del Sistema General de Participación en el Presupuesto Nacional. SGR Y SGP (\$18.850 millones). Las comunidades indígenas beneficiarias del PIF manifestaron que sus parcelas están ubicadas en la zona montañosa, a más de dos horas por tierra, del casco urbano de Florida y que no cuentan con buenas carreteras, y no tienen centro de salud ni colegio, necesidades que a la fecha no les habían sido atendidas.

- Adicionalmente, como se dijo antes, la política de paz y sus programas han sido objeto de fuerte oposición de un vasto sector de la población colombiana y de seguidores del partido Centro Democrático, oposición que se incrementó aún más cuando dicho partido ganó la presidencia de la república en junio de 2018; hechos que generaron dudas en el gobierno del presidente Santos, en los funcionarios y en la ciudadanía, ambiente político que dificultó un mayor avance en la ejecución de los proyectos.

- Esto explica en parte, que en la implementación del PIF, se presenten diferencias entre lo planeado y lo alcanzado, entre lo que se dice hacer en los informes

oficiales y lo que realmente se hace. Un ejemplo claro de lo anterior lo constituye la no ejecución de un programa complementario, que resulta de vital importancia para el logro del objetivo de poder sacar la producción de frutas de la zona rural a los centros urbanos; en este caso, se requería la reparación de las vías terciarias, las cuales están y han estado en muy mal estado. Dichas adecuaciones, hasta mediados de 2019, no se había iniciado, como lo confirmaron todos los entrevistados. Contrario a lo afirmado por la comunidad, en el informe final del administrador del Proyecto Frutícola, presentado a la Gobernación del Valle, este afirma que “se redujeron los costos de transporte en un 30% a través del diseño de sistemas eficientes de distribución y la inversión realizada en infraestructura vial (vías terciarias, muros de contención y estabilización de zonas afectadas por ola invernal)” (Corpovalle, Óp. Cit. p. 2)

A la luz de las teorías de los principales analistas sobre implementación de políticas públicas, citadas en este capítulo, otros factores que explican los limitados resultados obtenidos por la implementación temprana en Florida (V) del Proyecto PIF de la política de paz son:

1. Bajo cubrimiento, insuficientes recursos y lenta ejecución. Según datos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en Florida funcionan y están activas seis Asociaciones agropecuarias (UAEOS, 2017), pero solo dos fueron admitidas en el PIF, cuyos radios de acción benefician alrededor de 500 personas, frente a los más de 16.000 habitantes de las zonas rurales (DANE. Óp. Cit.).

El proyecto frutícola cuyo objetivo central era fortalecer la capacidad administrativa y organizativa de las asociaciones frutícolas, se inició a finales del año 2016 pero la entrega de los elementos de oficina se efectuó entre noviembre y diciembre de 2018, cuando ya el proyecto finalizaba (Corpovalle. Óp. Cit.). Lo anterior se explica por el giro tarde de recursos asignados al proyecto, debido a las limitaciones fiscales.

2. Se presenta baja coordinación y desarticulación entre las autoridades del nivel nacional con el nivel territorial (debilidad interinstitucional). En la etapa de implementación, el PIF no se socializó suficientemente ni con la comunidad ni con los funcionarios del gobierno municipal, tal como lo manifestaron los entrevistados; lo mismo ocurrió en el periodo de la ejecución, donde se entregaron los elementos de oficina, suministros y abonos sin la participación de ningún funcionario de la Alcaldía ni de las UMATA. Estos se enteraron posteriormente y por casualidad cuando adelantaban una visita de asesoría agrícola a uno de los campesinos.

3. La comunidad manifiesta desconfianza y poca credibilidad hacia los funcionarios estatales, principalmente a los del nivel territorial y nacional; ejemplo de lo anterior se advierte en las respuestas de una de las beneficiarias del PIF entrevistada, representante legal de una comunidad indígena, quien relató que lleva más de siete años haciendo trámites y papeleos solicitando que les arreglen la escuela que fue parcialmente derribada por las FARC en combates registrados en el año 2012; afirma que fue visitada hasta por la gobernadora, pero no ha sido posible que les arreglen la escuela. Ella y otros entrevistados manifiestan que no creen mucho en los gobernantes y que estos solo los visitan en las épocas electorales.

4. En la ejecución del PIF se registró una débil participación comunitaria. Casi todos los entrevistados (tanto funcionarios como beneficiarios) coincidieron en el hecho que no fueron tenidos en cuenta sus opiniones y que sus propuestas fueron cambiadas o no incluidas por los funcionarios de Bogotá

5. El sistema electoral vigente en Colombia, que prescribe cambios de gobiernos, tanto a nivel nacional como departamental, los cuales afectan la ejecución de los proyectos. Los procesos electorales cada dos años y el cambio de gobernantes que, por lo general, no dan continuidad o cambian las políticas de su antecesor. En el caso del PIF, en junio de 2018

durante la etapa de ejecución del proyecto, fue electo un nuevo presidente quien trajo consigo nuevos ministros y directores de entes ejecutores. En el campo local, dado que los funcionarios encargados del tema agropecuario, en el municipio de Florida, son vinculados a la alcaldía mediante contratos de prestación de servicios, a comienzos del año se presentan demoras en su contratación, a veces hasta el mes de mayo, mientras se protocolizan y se cumplen con los requisitos para la renovación del contrato, lo que impide la ejecución de sus funciones oficiales hasta tanto no estén contratados.

Finalmente se puede afirmar que, en la formulación y ejecución del Proyecto frutícola, no se observan claramente, los principios de la gobernanza, pretendidos con la implementación de la Política de Paz: no se presenta el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel local, no se presenta una efectiva participación ciudadana, no hay rendición de cuentas de cara a la comunidad y por el contrario, se presenta un claro centralismo en el manejo, distribución y control de los recursos y de los proyectos a adelantar.

Para Puello-Socarras, los escenarios en los que se han discutido aspectos fundamentales, tanto al nivel político como técnico de la implementación de la política de paz, parecerían ratificar que las modalidades de gobierno y organización institucionales previstas para hacer de la Paz una realidad social, seguirán limitándose a reproducir los viejos esquemas pro neoliberales adoptados por el régimen político económico de la guerra, hoy plenamente vigentes: la gobernanza y la nueva gestión pública. (Puello-Socarras, 2019, pp. 295 – 303).

Objetivo No. 2 - Identificación de los principales actores institucionales y no institucionales en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V) en el marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, durante el periodo 2016-2018.

En este apartado se analiza la participación de los actores en la implementación (programación y ejecución) del Proyecto Integral Frutícola (PIF) en el municipio de Florida - Valle, durante el periodo 2016-2018.

Para efectos del estudio, los actores de la política de paz se clasifican en dos grupos: los institucionales y no institucionales.

Los actores institucionales forman parte del gobierno o administración pública y comprenden a las organizaciones o entidades oficiales que participaron de la implementación de esta Política. Algunos analistas consideran que la administración pública, por si misma, constituye un gran actor político y social en la implementación de las políticas públicas. (Cunill, 2011, p. 65). Desde esta perspectiva, la administración pública comprende todas las actuaciones de la función pública y sus delegados, en la búsqueda de alcanzar los objetivos esperados.

En la Política de paz (Conpes 3867) se definen los siguientes actores públicos:

Actores institucionales:

- La Presidencia de la República, principal actor institucional. El presidente Juan Manuel Santos lideró todo el proceso inicial de formulación y ejecución; pese a la férrea oposición, logra sacar adelante los acuerdos con el apoyo de parte de la ciudadanía y la comunidad internacional. A través de las oficinas del Comisionado de Paz y de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, actuó como instancia de coordinación y seguimiento de las acciones para el posconflicto.

Posterior a la firma y refrendación de los acuerdos, por parte del pueblo colombiano, la Presidencia de la República utiliza toda su fuerza política para lograr apuntalar los marcos jurídico y económico que dieran sustento legal y presupuestal presente y futuro a lo pactado; sirva de ejemplo decir que impuso sus mayorías en el Congreso y logra que la Política de paz contara con el respaldo y la aprobación de las ramas legislativa y judicial.

A lo largo del gobierno del presidente Santos, la política de paz fue objeto de constantes cuestionamientos, oposición y demandas contra varios de los puntos acordados, en especial, los puntos atinentes a la redistribución de la tierra, reforma agraria y mantenimiento de la propiedad privada por parte de las grandes terratenientes, al igual que

la forma como se someterían los miembros de las FARC a la justicia transicional.

- El Departamento Nacional de Planeación DPN fue la instancia técnica de formulación, negociación, coordinación, financiación, seguimiento y evaluación de la Estrategia para la Paz y de los Contratos Paz, suscritos con los territorios, además de ser el organismo encargado de redactar el Conpes 3867 de 2016 y los Contratos Plan de la política de paz.

- Los ministerios y entidades que coadyuvaron en la ejecución y control de los programas y planes sectoriales. En las políticas para el desarrollo agropecuario y social, los Ministerios del Interior y el de Agricultura son los organismos que directamente priorizaron y ejecutaron los proyectos acordes con las líneas estratégicas del posconflicto y la focalización territorial definidos, a través del Conpes, por la presidencia de la República. En la ejecución del PIF se evidencia que desde los ministerios en Bogotá no se tuvo suficiente confianza en la ayuda y apoyo que los funcionarios locales podían brindar para el seguimiento y control del proyecto.

Para la adaptación y aplicación de la política nacional a las regiones y territorios, se definieron los siguientes participantes:

- La Agencia de Renovación del Territorio (ART). Esta, en coordinación con el DNP, es la encargada de diseñar e implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, y articular la oferta sectorial (nacional, departamental y municipal) junto con las demás iniciativas dentro de las zonas que se prioricen. De forma particular, a pesar que en el desarrollo y ejecución de los PDET la Política contempla la creación de espacios de participación comunitaria, en el caso del municipio de Florida, la comunidad señala que en este proceso, la Alcaldía no demostró interés y que la ART no les permitió participar, por el contrario, ejecutó todo de manera unilateral, atendiendo exclusivamente las ordenes de la Presidencia de la república (Urrea. 2019, pp. 130 – 131).

- La Gobernación del Valle del Cauca. Es el organismo encargado de hacer lobby ante el gobierno central para que varios de los Programas y Proyectos productivos que ya venía

ejecutando, además de otros nuevos, fueran incluidos para su financiación en la Política de paz. En este propósito, en julio de 2018 firmó con el gobierno nacional el llamado Contrato Plan para la Paz y el posconflicto valle del Cauca, Conpes 3941, donde se definen las prioridades sociales y económicas de la Región, y entre otros, se incluye el Plan Integral Frutícola del Valle del Cauca (PIF) con inversiones del Estado por más de \$18.000 millones.

El Proyecto Frutícola (PIF) fue implementado por la gobernación del Valle, sin la participación de los destinatarios ni de las entidades municipales competentes UMATAS; estas últimas solo fueron convocadas a una reunión en Cali para una aparente socialización, pero no se tuvieron en cuenta los criterios de la Alcaldía ni de los habitantes de las zonas rurales de Florida, tal como lo manifestaron los funcionarios y beneficiarios entrevistados.

- La Alcaldía Municipal de Florida. Organismo con limitados recursos económicos que, para la época de implementación del PIF contaba con limitada capacidad institucional. En teoría, debe participar en la definición de las prioridades que benefician su municipio y promover la participación de los actores locales, pero dadas las limitaciones de recursos humanos y físicos, no lo puede concretar, según lo manifestaron varios de sus habitantes entrevistados. Además del cambio de gobernantes que se presenta cada tres años, en el municipio de Florida la mayoría de los funcionarios que prestan funciones de apoyo en la Alcaldía son contratistas por prestación de servicios, cuyos contratos laborales, generalmente son a término fijo, por un año o menor tiempo; esta situación ocasiona que durante los primeros meses del año no puedan asistir a laborar pues aún no tienen contrato firmado y no pueden ejercer la función pública. Como ejemplo de lo anterior, en el ejercicio 2019, el funcionario técnico encargado de la asesoría agropecuaria en la UMATA solo comenzó a laborar en mayo, pues solo hasta ese mes le pudieron renovar su contrato.

Lo anterior explica el limitado papel que jugó la alcaldía, en cuyo caso, los funcionarios

competentes en los temas de planeación y asistencia agropecuaria no intervinieron ni en la formulación ni en la ejecución del proyecto frutícola, de modo tal que la contribución del municipio se limitó a la verificación preliminar de la existencia de las asociaciones participantes del proyecto.

- Corporación para el Desarrollo Social y Cultural del Valle del Cauca CORPOVALLE. Como se indicó en el capítulo de la caracterización del Proyecto PIF, fue la entidad encargada por la Gobernación del Valle para ejecutar y controlar los resultados del Proyecto Frutícola. Corpovalle es una entidad de carácter técnico y consultor, adscrita a la gobernación, cuyo objetivo principal es diseñar, estructurar, implementar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de entidades públicas, privadas, de cooperación internacional, y organizaciones no gubernamentales. En especial, en la ejecución del PIF por parte de esta entidad se observó que, por no contar oportunamente con los recursos, registró demora y atrasos en la entrega del Equipo y software de oficina, así como de las herramientas e insumos agrícolas a las asociaciones beneficiarias. También se percibe falta de personal propio para que apoyara en la instalación de estos equipos, pues dos meses después de entregados, permanecían arrumados y sin desempacar, evidenciando que no se apoyaron en los funcionarios de la alcaldía.

- El nuevo gobierno en el nivel central (un nuevo actor). Durante el periodo 2016-2018 de la implementación del PIF, el gobierno del presidente Santos acompañado de toda la institucionalidad, jugó un papel determinante para la Política de Paz, pero con la elección para el periodo 2018-2022 del presidente Iván Duque Márquez, miembro del partido Centro Democrático, principal opositor de los acuerdos firmados, no se auguran fuertes avances en la implementación de esta política, tal como fue aprobada. En efecto, el nuevo gobierno insiste y ha hecho varios intentos para modificar los puntos aprobados, especialmente en lo que respecta a la Ley Estatutaria de la Justicia Especial de Paz JEP. Llegados a este punto, se debe mencionar que recientemente el ministro de defensa Carlos Holmes Trujillo, quien fuese vocero de la oposición en la campaña por el No para el Plebiscito,

sugirió explorar la búsqueda de un acuerdo político para modificar la implementación de lo acordado en la Habana (Forero, J. 2020), lo cual refleja claramente que el nuevo gobierno no está dispuesto a seguir con la implementación de los acuerdos firmados, aun cuando públicamente, ante los reclamos de la comunidad internacional, responda que sí lo está haciendo.

Actores no institucionales

Al otro lado de la institucionalidad aparecen como actores destacados, los beneficiarios del Proyecto (asociaciones indígenas) y los no beneficiarios pero que de alguna forma fueron afectados o influenciados por los resultados de esta intervención. Entre estos se destacan los siguientes:

- **Asociaciones indígenas.** En Florida, los beneficiarios del PIF fueron exclusivamente las comunidades indígenas, agrupadas en dos asociaciones que se describen en la tabla No. 5, habitantes de la parte alta y el piedemonte de la cordillera central, en los límites con los departamentos de Cauca y Tolima, zona montañosa del municipio donde antes de su desmovilización, se movían y tenían campamentos los guerrilleros de las FARC.

Como se detalla en la tabla nº 5, es mínimo el alcance y cubrimiento de población beneficiada que tuvo el PIF en el municipio de Florida, en la medida que solo fueron directamente beneficiadas cerca de 500 personas de las más de 16.000 que habitan las zonas rurales. Todo indica que con la selección de los indígenas como beneficiarios del PIF en Florida, se busca fortalecer el tejido social y económico de la zona, para neutralizar, o al menos minimizar, las actividades e influencia de los grupos armados.

Esta población indígena manifestó ser beneficiaria, también, de otros planes y programas complementarios que buscan fortalecer la comercialización de su producción de frutas, tales como “*Alianzas comerciales*” de USAID y “*Cadenas Productivas*” del Ministerio de Agricultura.

- **Asociaciones no beneficiarias.** Como se dijo antes, según datos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS, 2017) en el municipio de Florida funcionan y están activas seis asociaciones agropecuarias, de las cuales fueron elegidas como beneficiarias del PIF, solo las dos comunidades indígenas anteriormente citadas; lo que equivale a decir que la mayor parte de dichas asociaciones (cuatro) no fueron tenidas en cuenta como beneficiarias; hecho que supone que gran parte de la población campesina no resulto directamente beneficiada. Toda esta población juega papel importante en la construcción del tejido social y económico de la zona, y, al no ser tenida en cuenta, afectan en grado sumo el cumplimiento del objetivo gubernamental de armonizar la convivencia y mejorar la economía de la región.

- **Cultivadores de caña y propietarios de la industria azucarera.** En la región, existen tres ingenios azucareros y los cultivadores de caña cuentan con las mayores extensiones y mejores tierras de la zona plana del municipio. (Plan de Desarrollo Florida, 2016)

Como se dijo antes, con la implementación del PIF se buscaba fortalecer la capacidad productiva y empresarial de los pequeños productores de frutas de la zona rural de Florida, hasta el punto que, asociados, pudieran atender la demanda del mercado interno y luego exportar para mejorar su economía familiar y de la región; pero, el cumplimiento de este objetivo depende en gran medida de la extensión del terreno con que los campesinos cuentan; en este caso, todos los agricultores entrevistados, afirmaron que disponían de pocas extensiones de tierra para tal fin.

Al hacer una revisión de los objetivos del PIF y los productos finales entregados a los beneficiarios, se observa que incidieron poco en el bienestar general de la población de Florida y en manera alguna modificaron o afectaron los privilegios de los cultivadores de caña propietarios de grandes extensiones de terreno, quienes proveen la materia prima a la industria azucarera de la región. Se puede decir que, desde la fase de programación hasta la ejecución de este proyecto de la política

de paz, poco se tuvieron en cuenta las aspiraciones sociales y económicas de los pequeños fruticultores habitantes de las zonas rurales, hacia los cuales se planeó dirigir los beneficios de esta política.

De igual modo, los actores entrevistados residentes en la zona, coinciden en afirmar que, pese a que los representantes de los cultivadores de caña y de los ingenios azucareros predominantes en la zona no estuvieron en ninguna de las reuniones que se hicieron con la comunidad, con miras a la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial del municipio de Florida y para la socialización del Proyecto Frutícola, los textos aprobados no modificaron ninguno de los privilegios sociales y económicos, que de vieja data, disfrutaban estos empresarios.

Sobre la Participación Comunitaria en la Política de Paz

La política es diseñada para ser desarrollada con la participación de las comunidades, como se advierte en la lectura de sus objetivos específicos cuando se plantea que:

“... para que dichas transformaciones lleven a una verdadera inclusión social y productiva, la construcción y ejecución de iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial, la definición de políticas y necesidades, y el seguimiento y monitoreo de políticas orientadas a resultados, deberán realizarse con base en procesos participativos y de dialogo social”. (Conpes, 2016 Óp. Cit.)

Sin embargo, en la etapa de ejecución, cuando se les pregunta a los funcionarios competentes de los asuntos agropecuarios y a algunos de los habitantes de Florida sobre su participación en la construcción de estas políticas de paz territorial, coinciden en afirmar que, si bien fueron convocados y participaron de algunas reuniones, sus puntos de vista y sus sugerencias no fueron tenidos en cuenta o fueron cambiadas, y que fue desde el gobierno nacional y la Gobernación del Valle que se definieron los proyectos y la forma de ejecutarlos. Por su parte, algunos de los beneficiarios del PIF, que se mostraron satisfechos de recibir los beneficios, manifestaron claramente que sus puntos de vista y sugerencias no fueron tenidos en cuenta, y que su participación se limitó a recibir lo que les daban... *“No participamos en reuniones, nunca nos han llevado... Nosotros solo*

participamos recibiendo... Ellos solo nos dicen lo que van a implementar y nosotros solo participamos recibiendo”¹⁷.

Se evidencia pues que la política es formulada por el gobierno nacional como respuesta a las necesidades de los habitantes de las zonas rurales mas no se tienen en cuenta las propuestas de los habitantes del territorio a intervenir, y que resultan agendándose sólo “las necesidades” que los técnicos de planeación, en Bogotá, identifican como las más relevantes y convenientes; por ende, las soluciones sugeridas también son implementadas y ejecutadas bajo las directrices y el control de las autoridades de Bogotá, confiriendo un papel mínimo a las autoridades locales y la comunidad en este proceso.

Sobre este tema, las respuestas de un funcionario local, confirman lo planteado¹⁸:

¿Considera que, en la implementación del PIF, se tuvieron en cuenta, los puntos de vista de la comunidad, de acuerdo a las necesidades y ocupaciones tradicionales de su comunidad, así como las capacidades productivas del territorio?

R/ No

¿Está de acuerdo con la forma como se dirigieron o articularon los proyectos? o cree que, de otra forma, se hubieran podido esperar resultados mejores?

R/ No estoy de acuerdo con la forma como se articulan los proyectos, es necesario mejorar la articulación con la comunidad.

¿Cómo funcionario, cual es la percepción sobre la correcta o incompleta implementación del proyecto frutícola y/o de otros proyectos que usted conozca?

R/ Se necesita mayor articulación con la entidad territorial, dado que actualmente estoy a cargo del banco de proyectos y no conozco sobre este proyecto.

¿Cree que se han mejorado las condiciones de vida de los habitantes del campo?

¹⁷ (Gobernador comunidad indígena beneficiaria. Comunicación personal. 2019)

¹⁸ (funcionario local. Comunicación personal. 2019)

R/ El impacto del acuerdo de paz en el Municipio ha sido muy bajo, y los procesos muy lentos por tal motivo a la fecha no se nota gran impacto en los habitantes del campo.

¿Considera que los dineros invertidos por el Estado y la comunidad internacional, han mejorado el bienestar y diario vivir de las comunidades?

R/ No, dado que son insuficientes, además los programas y proyectos no son continuos.

¿Qué ajustes o que otras medidas económicas y administrativas sugiere?

R/ Es necesario contar en el municipio con profesionales capacitados para la formulación de proyectos en todos los sectores.

Conclusiones en cuanto al objetivo N°2:

En lo que respecta al comportamiento de los actores, a lo largo del proceso de implementación del PIF, como resultado del análisis de la información recolectada a través del examen documental realizado y de las entrevistas, se pueden destacar, entre otros, los siguientes hallazgos:

El gobierno nacional, la gobernación del Valle y la alcaldía de Florida tienen identificadas las dificultades y tensiones que se presentan con las comunidades indígenas para el logro y consolidación de la paz en el municipio de Florida y los territorios vecinos, y así lo registran en el Plan de Desarrollo Florida 2016-2019:

“... Los indígenas y los otros habitantes de las zonas rurales en general, han debido soportar políticas excluyentes por parte de gremios económicos y de empresarios de la industria de la caña, quienes no dan empleo a los pobladores de estos territorios, por considerarlos “peligrosos” para la seguridad de sus empresas y los señalan de estar infiltrados por la guerrilla y que además han financiado las acciones de los grupos paramilitares. (...) Pese a alivios tributarios como los establecidos por la Ley Páez, muchas de las empresas nacionales e internacionales no se instalan en sus terrenos por ser considerados zonas rojas” (Municipio de Florida. *Ibíd.* pp. 101-102).

Pero no es solo el problema del empleo, varios analistas sostienen que el conflicto en Colombia no se reduce a la desmovilización de la guerrilla de las antiguas FARC sino a un grave problema de

distribución de la tierra. La creencia generalizada de que firmada la paz con la guerrilla vendría la convivencia pacífica para los habitantes de las zonas rurales y que se iniciaría para Colombia una época de progreso y desarrollo social, actualmente está más desvirtuada que nunca dado que, por el contrario, la división y confrontación entre el gobierno, los políticos y la sociedad civil se ha agudizado.

En esta línea, Andrés Hernández, historiador colombiano docente de la Universidad Nacional de Colombia, resume la lucha por la tierra desde la época de la Colonia, y los orígenes del conflicto armado en Colombia en un artículo del cual se transcriben apartes, publicado en el portal Razónpública.com, en junio de 2015, pero que sigue vigente y tiene mucha validez para el análisis del problema con los indígenas y para la explicación de su elección como beneficiarios de la Política de paz. (Hernández, A. 2015):

“Desde antes de la constitución de Colombia como Estado-Nación, el problema de la tierra había marcado nuestro devenir. **Durante la Colonia** este problema se “solucionó” con la creación de resguardos indígenas, que en realidad significaron el “encerramiento” y la reducción de las poblaciones nativas.

La adjudicación de baldíos acabó por favorecer a los terratenientes y la ausencia del Estado intensificó los conflictos entre ellos y los colonos,

Durante la rebelión de los Comuneros, estos exigieron derogar los resguardos por considerarlos improductivos y porque no pagaban la misma cantidad de tributos que los criollos.

Por esto varios pueblos indígenas se opusieron al proceso de independencia de España, pues si esta se alcanzaba, todos “éramos individuos iguales”, lo cual significaba la desaparición de la propiedad colectiva y que los criollos podrían comprarles o expropiarles tierras a los caciques. (...)

La contrarreforma agraria. -Durante las últimas cuatro décadas ha incidido además un poderoso factor perturbador sobre la vida del campo: el narcotráfico. Este contribuyó a

degradar gravemente el conflicto armado, pues sucesivas generaciones de narcotraficantes se apoderaron de extensiones agrícolas y se convirtieron en nuevos ejércitos.

De esos grupos narcotraficantes surgieron las organizaciones paramilitares, que habrían de fortalecerse como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los años 1990. Estos grupos se extendieron por todo el territorio y agudizaron el conflicto con las guerrillas, que también crecieron apoyándose en el narcotráfico. (...)

Todos esos hechos se tradujeron en una impresionante contrarreforma agraria que se aceleró durante los últimos 20 años (de los 19 millones de hectáreas destinadas a la ganadería se pasó a 40 millones, y de los 14 millones de hectáreas de vocación agrícola se pasó a 5 millones). Los dos gobiernos de Álvaro Uribe, durante la primera década del siglo XXI, se caracterizaron por el intento de legitimación de esa contrarreforma no declarada” (Hernández, A. 2015)¹⁹

Es así como, el comportamiento de las comunidades indígenas del Cauca viene precedida de una constante lucha por la tenencia y recuperación de los territorios ancestrales, los cuales reclaman como propiedad de sus comunidades y que les fueron despojadas por los conquistadores blancos. Probablemente el Estado, a través de la siembra de estos proyectos productivos en sus territorios, buscando fortalecer sus economías y sin tener en cuenta a los campesinos blancos y afrodescendientes, elige a los resguardos indígenas como beneficiarios del PIF, tratando de aliviar las tensiones y confrontaciones que constantemente se les presentan con los grandes terratenientes, a lo largo del valle del río Cauca y, a la vez, alejarlos de los grupos rebeldes habitantes de la cordillera central en límites con los departamentos del Cauca y Tolima.

En suma, en la implementación del Proyecto Frutícola de la Política de paz, en el municipio de

¹⁹ Subrayados fuera de texto

Florida, se delinean y destacan dos grandes actores, por una parte, el Estado como programador y ejecutor, y por la otra, la comunidad Indígena, como beneficiaria; destacando también, que, bajo el amparo de la Constitución y las leyes, las inversiones de este proyecto, no tuvieron en cuenta a ninguna de las asociaciones conformadas por campesinos blancos, afros y mestizos. Se advierte aquí, lo que Mayntz (1980) citado por Subirats, denomina “el peso económico, político y social de los grupos objetivo”.

Para finalizar, en este punto es menester recordar lo planteado por Roth (2003), en cuanto a la lucha política que se presenta entre los distintos actores, en defensa de sus intereses; parafraseando a Clausewitz, este autor sostiene que la implementación de una política es la continuación de la lucha política por otros medios. Las mingas y repetidas marchas llevadas a cabo por los indígenas del norte del cauca, bloqueando la carretera panamericana, consiguen presionar al gobierno central para que, al menos, los tenga en cuenta para la implementación de los proyectos de la política de paz.

Objetivo No. 3 - Identificación de los logros y dificultades percibidos por los principales actores, en la implementación del proyecto frutícola, en el municipio de Florida (V) dentro del marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos, durante el periodo 2016-2018.

Independiente de lo pactado, los procesos de paz y posconflicto más exitosos en el mundo han sido aquellos que empoderan y movilizan a la ciudadanía; por ende, para la consolidación de la paz y el posconflicto en Colombia se necesita que todos y cada uno de los ciudadanos apoyen las tareas de reconciliación y construcción de tal fin. Esto requiere un gran acuerdo de voluntades, un pacto social entre el Estado y los ciudadanos que permita sacar adelante la implementación de las estrategias y acciones que la paz demanda. Sin este acuerdo de voluntades es muy difícil lograr avanzar en la pacificación de la población y el progreso social esperado.

Dados los grandes problemas sociales y económicos que el conflicto armado, a lo largo de décadas, ha generado en Colombia, pareciera lógico pensar que la consolidación de la paz debiera ser de universal aceptación por parte de todos los colombianos, y que, una vez lograda la desmovilización

de la guerrilla, todos estarían de acuerdo con la firma de un pacto social para la consolidación de la paz y el progreso social; sin embargo, no ha ocurrido así, contrariamente, se firmaron los acuerdos con la guerrilla, pero se ha profundizado la división y la confrontación entre dos vastos sectores políticos, generando una fuerte polarización social. Este nuevo escenario, ha sido aprovechado por otros grupos armados ilegales que han copado de nuevo los territorios despejados y ejercen allí su dominio, haciendo más notoria la ausencia de la autoridad y dirigencia estatal.

Dos años después de la firma de los acuerdos con las FARC, producida la desmovilización y la entrega de armas de parte de la mayoría de los combatientes de las FARC E.P. y el despeje de algunos territorios rurales, se viene denunciado el reacomodamiento en esos lugares de bandas criminales dedicadas al secuestro, la extorsión y el narcotráfico, afectando principalmente a los habitantes rurales, obligándolos a obedecer, so pena de tener que desplazarse y dejar abandonadas sus parcelas. Son estos grupos armados al margen de la ley quienes deciden qué se siembra, qué se comercializa, cuánto se debe pagar para que permitan trabajar, qué se hace y que no debe hacerse, con los hijos y con la vida; situaciones de violencia que representan una de las etapas más regresivas del conflicto.

En el manejo de los temas de la paz y el desarrollo, Colombia se ha venido moviendo como un péndulo, oscilando a izquierda y derecha con cada cambio de gobierno; al final, no se presenta continuidad en los Planes de Desarrollo; casi siempre, el gobernante de turno desdeña de las políticas de su predecesor y en muchas ocasiones, trata de suprimirlas o borrarlas de un tajo.

Como se dijo antes, tienen fuerte incidencia en los pocos avances de la ejecución de las políticas de paz, entre otros, aspectos tales como la insuficiencia y llegada tarde de los recursos, la desarticulación entre los entes nacionales y locales, y la falta de respuestas oportunas ante las situaciones no previstas o vacíos legales, además de la falta de respaldo político del total de los colombianos; factores estos que se hacen presentes e inciden negativamente en la implementación eficaz del Proyecto frutícola estudiado, cuya ejecución finalizó en Diciembre de 2018, cuando ya el

presidente de la república, era Iván Duque, declarado opositor de la implementación de algunos de los puntos pactados en los Acuerdos de paz.

Adicionalmente, como un factor determinante en contra de la implementación de las políticas de paz, en el Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, aprobado por el gobierno del presidente Iván Duque, no se incluyó un rubro específico para la continuidad de la implementación de los acuerdos de paz, y en las distintas partidas de asignación presupuestal se trata de “borrar” o no utilizar ninguno de los términos o definiciones utilizados por el presidente anterior, que hacen referencia a las líneas de acción en procura de la estabilización de la paz.

Por otra parte, ante el variado y cambiante panorama de estas zonas rurales, donde el Estado ha brillado por su ausencia, y ejercen su dominio grupos armados dedicados al narcotráfico y a las denominadas economías ilegales, el logro de los objetivos de la política de paz, constituye un gran desafío, más aún, si se consideran la presión de estos grupos armados ilegales sobre la población, la descoordinación entre el gobierno central y las autoridades locales, la poca participación comunitaria, lo limitado de los recursos y la falta de voluntad política de algunos gobernantes.

En este escenario, pareciera, que los colombianos tienen todavía, mucho camino por recorrer para dar vuelta a la página de la guerra y encontrar, por fin, el camino de la paz social y el desarrollo.

Obstáculos o deficiencias que se presentaron durante la implementación.

A lo largo de los capítulos anteriores se describieron y analizaron varias de las dificultades que se presentaron en la implementación de la política de paz; a manera de resumen se destacan las siguientes:

1. Se incumplieron los lineamientos de la Política sobre participación articulada del gobierno con la comunidad en la definición y ejecución de los proyectos, así como de la debida articulación que se debió presentar entre las distintas entidades de Estado, a todos los niveles. Puntualmente, la política de paz se formuló como respuesta a las necesidades de los habitantes de las zonas rurales, pero, como la comunidad lo afirma, no se tuvieron en cuenta

muchas de sus propuestas y solo se agendaron las necesidades que los técnicos de planeación en Bogotá identificaron como convenientes; en la implementación del proyecto frutícola en Florida Valle, lo que realmente se registra, es el hecho que fue ejecutado en dicho territorio, pero bajo la dirección y verificación de los técnicos de los gobiernos central y territorial, pero con una mínima participación de las autoridades y funcionarios locales, quienes no conocían previamente los lineamientos del PIF y se limitaron a la verificación o acompañamiento de las acciones del gobierno central y de la gobernación del Valle.

2. Como se dijo antes, la implementación del PIF se oficializa dentro del marco del subprograma de generación de ingresos y proyectos productivos de la política de paz, y se adelanta con las características de una política del tipo de arriba abajo – formulada e implementada desde el gobierno central con poca negociación de parte de los entes oficiales y de los beneficiarios del municipio – buscando con ello no encontrar controversia y facilitar la ejecución propuesta desde Bogotá.

3. También se registran insuficientes recursos físicos humanos y económicos para la totalidad de programas y proyectos de la política de paz. Según datos del Ministerio de Hacienda y del DNP, se estima que la implementación de los cinco puntos del Acuerdo de paz, registrados en la política de paz, a precios constantes de 2016, demandan la suma de \$129.5 billones de pesos, y no se cuenta con estos recursos;²⁰ factor de escasez de recursos que se refleja en la implementación del PIF.

4. El PIF tuvo una cobertura muy limitada y solo beneficio a dos asociaciones productoras de frutas. Como se dijo antes, en Florida funcionan seis asociaciones agropecuarias, pero solo dos fueron admitidas, cuyos radios de acción solo benefician a cerca

²⁰ Información obtenida del Marco fiscal de mediano plazo, Ministerio de Hacienda, DNP, 2017.

de 500 personas, frente a los más de 16.000 habitantes de las zonas rurales, que padecen de fuerte desempleo (DANE, censo 2005).

5. Para la implementación con cierto grado de éxito, de políticas sociales como el PIF, se requieren de transformaciones profundas en la tenencia de la tierra, en la reconfiguración de estos territorios y en la mentalidad y vocaciones culturales de sus habitantes. Ante lo exiguo de los recursos asignados, los efectos de la ejecución resultan insuficientes en alto grado y no logran ninguna transformación.

6. El PIF se inició a finales del año 2016 pero la entrega de los productos finales del proyecto (paquete de asesoría agrícola y administrativa, elementos de oficina y herramientas) se efectuó entre noviembre y diciembre de 2018, cuando ya el proyecto finalizaba (Corpovalle. Óp. Cit.). Lo anterior se explica por el giro tarde y la falta de recursos asignados al proyecto, debido a las limitaciones fiscales.

7. También, en la ejecución se evidencia baja capacidad institucional, limitado recurso humano y desarticulación del gobierno local con el nacional, debido a lo cual, en la implementación del PIF al igual que en la política general de paz, se presentan diferencias entre lo planeado y lo alcanzado, entre lo que se dice hacer según los informes oficiales y lo que realmente se hace. Evidentemente, la falta de monitoreo por parte de los ejecutores del PIF al uso de los insumos agrícolas y equipos de oficina entregados a finales de 2018, y que dos meses después seguían sin uso y empacados, refleja su desarticulación con el personal de la UMATA municipal y la falta de personal propio para efectuar las visitas de asistencia para la puesta en funcionamiento de los recursos entregados.

Otro ejemplo de la falta de capacidad del gobierno local lo constituye la no ejecución de un programa complementario, que resulta de vital importancia para el logro del objetivo de poder sacar la producción de la zona rural a los centros urbanos, como lo es la reparación de las vías terciarias, las cuales siempre han estado y continúan en muy mal estado.

8. Baja confianza e insuficiente respaldo político de la comunidad en un proceso que es de largo aliento. La Política de paz en Colombia fue concebida como una política de estado para ser implementada en un lapso de 15 años, pero, luego de pocos meses de ser formulada, se tornó como una mera política del gobierno de turno, sobre todo cuando desde la fase de discusión de los Acuerdos de La Habana, Cuba, fue, y continúa siendo, objeto de fuerte oposición por los sectores más conservadores de la política colombiana. El nuevo gobierno del presidente Duque públicamente ha declarado que busca medios legales para frenar la implementación de la Política de paz.

No menor incidencia negativa ha tenido el hecho que los acuerdos fueron firmados en la etapa final del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, gobierno que, para dicha época, presentaba alto grado de impopularidad y la mayoría de las decretos, programas y planes que se formularon, fueron cuestionados por la oposición y sometidos a fuerte control constitucional y político.

A pesar de las presiones de la comunidad internacional y de algunos sectores colombianos que defienden la implementación de los Acuerdos, según los informes del Instituto Kroc y de la ONU organismos encargados de monitorear su implementación, los avances y logros en la materia, son pocos y han resultado mayores los obstáculos que se registran para la implementación de la política de paz.

Logros de la implementación.

Como se dijo anteriormente, el gobierno planteó la implementación constante y sostenida de los planes, programas y proyectos de la política de paz, en un periodo mínimo de 15 años, lapso tras cual espera que se presente la consolidación definitiva de los resultados positivos esperados. Desde este enfoque, durante el periodo estudiado, no son muchos los beneficios tangibles que se puedan atribuir directamente a la implementación del PIF, con un cubrimiento mínimo, pero que se

complementó con la ejecución de otros proyectos por parte del Ministerio de Agricultura, del PNUD y USAID, todos en la búsqueda de mejorar la economía de la región.

Entre los logros de la implementación de los proyectos productivos de la Política de paz, en el municipio de Florida, en el periodo 2016-2018, se pueden citar:

- 1 La presencia económica de la institucionalidad en el territorio y el despeje y desmovilización de la columna guerrillera que acampaba en la zona rural parte montañosa del municipio de Florida. Casi todos los entrevistados se declararon satisfechos con las inversiones del gobierno nacional frutos de la política de paz y calificaron como “gran logro” de los acuerdos de paz, el hecho de que pudieran moverse más libremente por sus territorios, sin la presencia y el acoso de los grupos guerrilleros.

2. La disminución de la tensión por la tenencia de la tierra, que desde tiempo atrás, se presenta entre la población indígena y los terratenientes “*blancos*” del norte del Cauca. Como ya se dijo en el capítulo anterior, esta ha sido una disputa que viene de muchos años atrás, pues los indígenas consideran como suyos todos estos territorios y se declaran víctimas de desplazamiento y despojo por parte de los blancos. Por esta razón, regularmente se realizan bloqueos y marchas, denominadas “mingas indígenas”, organizadas por el Concejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en la carretera panamericana entre Cali y Popayán, reclamando más tierras en el departamento del Cauca. Como referencia, se destaca una muy notoria minga iniciada en octubre 30 de 2017, y a la cual se unieron los campesinos afrodescendientes, registrándose bloqueos y disturbios en la vía por casi una semana²¹.

3. Se benefició de forma directa a las asociaciones indígenas NASAFRUT y APROGUA, cultivadores de mora y cítricos.

²¹ fuente: portal Cric-colombia.org, “No aguantamos más incumplimiento – minga de resistencia por la defensa del territorio, la dignidad y el cumplimiento de los acuerdos”, noviembre de 2017)

NASAFRUT es una cooperativa de pequeños cultivadores de frutas, conformada por veintiséis (26) familias indígenas, fundada en agosto de 2016, perteneciente a la comunidad NASA; están ubicados en la vereda Las Brisas, a dos horas del casco urbano de Florida, en la parte alta de la cordillera central, en los límites con los departamentos del Cauca y Tolima. En este punto, se debe tener presente que, sumado a su lejanía del centro de Florida, la comunidad no cuenta con colegio ni puesto de salud o centro de atención básica, y se declaran víctimas de la guerra pues, por ejemplo, la única escuela que tenían fue derribada, en parte, durante los combates entre el ejército y las FARC.

Su gobernadora y representante legal se declara satisfecha con los beneficios obtenidos del PIF, porque les ha permitido organizarse, producir de forma más tecnificada y generar empleo en la zona:

“antes cada cual trabajaba de forma individual y se conseguía lo poquito que cada uno por su lado podía lograr, ahora nos organizamos como cooperativa y desde entonces si podemos decir que hemos obtenido ayuda del gobierno y de ONG internacionales... estamos generando empleo para los que no están asociados.

... además del PIF nosotros estamos trabajando otro proyecto del PNUD (también para fortalecer el cultivo de mora orgánica) y con el ministerio de agricultura, otro que se llama “cadenas productivas” y otro cuarto que ya nos lo implementaron que se llama “capacidades empresariales” y es agropecuario, porque necesitamos estiércol del ganado que es la materia prima para hacer el abono orgánico para el cultivo de la mora”²².

De otro lado, APROGUA es una asociación de pequeños productores que recibieron los beneficios del PIF y que también fueron incluidos en otros proyectos similares, financiados por

²² NASAFRUT, Representante legal. Comunicación personal. Julio de 2019

USAID y el Ministerio de agricultura. Estos producen mora, café y flores, está conformada por noventa y dos (92) socios, los cuales son indígenas de la comunidad Paéz. Son habitantes de la vereda Las Guacas, ubicada en la parte alta de la cordillera central, zona donde antes se movían las FARC.

El gobernador y representante legal también se declara satisfecho con estas ayudas, pero se queja de falta de tierras para todos.

“nos gustaría que para el próximo (proyecto) se invirtiera en compra de tierras, porque hay muchos socios que no tienen tierra...no tienen tierra porque nuestro territorio es muy pequeño y nuestro núcleo familiar se ha ampliado y ya somos bastantes...la familia ha crecido pero la tierra sigue siendo la misma...en el territorio hay como 30 personas las cuales ya son cabeza de familia, ellos tendrían que esperar hasta que se mueran sus padres para poder heredar la tierra”²³.

Se puede concluir, que si bien, es mínimo el cubrimiento del proyecto PIF en tanto que su incidencia en el bienestar económico cubija a solo un pequeño grupo de pobladores, no se puede desconocer que su implementación en territorio indígena, junto con otros proyectos del ministerio de agricultura, USAID y PNUD, constituyen un experimento único y excepcional que es necesario monitorear y continuar, por lo menos en un periodo de cinco años, de forma que permita a los gobiernos nacionales y territoriales, formular lineamientos y tesis en cuanto al comportamiento individual y las responsabilidades que deben asumir todos los actores participantes (incluyendo las ONG, el gobierno y la comunidad) de estos proyectos, implementados en zonas de conflicto y con poca presencia estatal, para corregir los errores cometidos y emprender verdaderamente la ruta de la resocialización y el camino del progreso en dichos territorios y comunidades.

²³ APROGUA, representante legal. Comunicación personal. Julio de 2019

Fortalezas del proceso de implementación del PIF.

Como una fortaleza dentro del proceso de implementación del P.I.F en la zona rural del municipio de Florida, se puede destacar la selección de los grupos indígenas como beneficiarios, dada el peso político y la fuerte influencia que ejerce esta comunidad en dichos territorios. Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos físicos y humanos del Proyecto, la elección de los indígenas de la zona para recibir los productos y servicios del Proyecto, puede considerarse acertada dentro del proceso.

En la historia reciente, la comunidad indígena, a diferencia de otros grupos étnicos, ha demostrado un alto grado de unión y cohesión, en su empeño por lograr que el Estado atienda sus demandas sociales; también ha sido pública su resistencia a la ocupación de sus territorios por parte de grupos armados; características estas, que les permiten constituirse en factor multiplicador para la consecución por la institucionalidad, de uno de los principales objetivos de las Políticas de Paz, y ser pilares en la búsqueda de la transformación social y económica de dichos territorios, en un proceso a mediano y largo plazo que debe ser continuado y persistente

Capítulo 3

Conclusiones.

El interrogante que se planeó resolver como punto central de esta investigación y para el desarrollo de los objetivos planteados para este trabajo, fue verificar si *¿La implementación del Proyecto Productivo Frutícola – (PIF) en el municipio de Florida (V), durante el periodo 2016-2018, fue realizada de acuerdo a los lineamientos del Subprograma de Generación de Ingresos y Proyectos Productivos de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto - Conpes 3867?*

En este campo, al revisar los objetivos definidos en “la Política de Preparación Institucional para la Paz y el posconflicto”, se colige que el gobierno busca corregir la conocida desarticulación en la implementación de las políticas públicas, la cual, tradicionalmente, se presenta entre el gobierno central, los gobiernos locales y las comunidades; al mismo tiempo, intenta subsanar la falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo de los territorios rurales, visible mayormente en los gobiernos locales, para así lograr una mayor coordinación y mejor preparación para alcanzar la paz y su consolidación. Para una acertada respuesta a este interrogante y conseguir mejor comprensión de lo sucedido, es necesario tener presente el contexto que en general se presenta en los territorios mayormente afectados por el conflicto, durante la etapa de implementación temprana de la política de paz.

Si se entiende por posconflicto, la concreción de las condiciones que permitieran superar el origen del conflicto social y armado; puede afirmarse que, durante la etapa de implementación temprana de la política de paz, el país, no ha logrado evolucionar hacia la concreción y sostenimiento de estas condiciones y que la firma del Acuerdo de paz, por si sola, no revierte automáticamente en lo que pudiera considerarse como posconflicto.

Según el profesor José Francisco Puello Socarras, el contenido del Acuerdo de Paz abría la posibilidad para construir un nuevo capítulo en la historia del país. Para él, a pesar de que el texto definitivo no significaba cambios radicales que modificaran las estructuras del régimen socio-

económico y el sistema político colombianos, (caracterizados históricamente por profundas desigualdades de todo tipo: ingresos, género, étnica, territorial, propiedad de las tierras, etc.) sí suponía desatar un potencial transformador. (2018, p. 35).

Si bien el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del campo y algunos de los objetivos de la Política de Paz no fueron definidos para ser alcanzados en el corto plazo, su ausencia o falta de ejecución sí constituye un factor de perturbación en la ejecución de dicha política, en especial, cuando estos territorios presentan una serie de necesidades básicas insatisfechas, tales como inseguridad, falta de vías de comunicación, puesto de salud, centro educativos, que si fueran atendidos por el Estado constituirían pilares importantes y complementarios para el alcance de los objetivos de la política, y para el mejoramiento del contexto social y económico donde se desenvuelven sus beneficiarios. Adicionalmente, estos territorios requieren de transformaciones profundas en la tenencia de la tierra y en la mentalidad o vocaciones culturales de sus habitantes.

Lo observado valida lo afirmado por Puello Socarras, cuando sostiene que lo efectivamente alcanzado en la etapa de implementación temprana de los Acuerdos de Paz, es tan solo un proceso de pacificación centrado casi exclusivamente en la guerrilla de las FARC y una incipiente respuesta del Estado, que atiende instrucciones de organismos multilaterales. (2018, p. 37)

Para este autor, la implementación de la política de paz se circunscribe en la estrecha relación entre gobernanza y la nueva gestión pública y la construcción del estado gerencial - empresarial orientada a resultados y que vienen siendo promocionadas e impuestas por los organismos multilaterales, tales como FMI, OCDE, CLAD y BM; y plantea que se requieren reformas profundas en el aparato estatal, en su estructura y funcionamiento. (Óp. Cit, p. 43)

“Realizar cambios y transformaciones en la estructura del Estado, en las lógicas que definen el funcionamiento de sus aparatos y en la generación de acciones institucionales tanto a nivel legal como organizacional, con las implicaciones que esto representaría al nivel de las relaciones societales, sería

el presupuesto por antonomasia para desatar la fase de implementación de los Acuerdos y el insumo primordial para el inicio del proceso de construcción de la Paz”.

(...)

“El Acuerdo Final fue un diseño modesto que no introdujo demasiada complejidad para facilitar la transición hacia la construcción de la Paz... en el caso colombiano, bajo una óptica claramente minimalista, se acordaron “reformas y ajustes institucionales” mínimos que permitieran “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social”

“Si se analiza con cuidadosa rigurosidad el contenido de lo pactado... sería justo interpretar que el Acuerdo final no implica otra cosa que cumplir con las promesas incumplidas de la Constitución política hoy vigente, ... más puntualmente: la expectativa de materializar el Estado Social de Derecho, deuda histórica aún por cristalizar, especialmente en los territorios rurales.

Volviendo al campo del proyecto que nos ocupa, tal como se dijo en los capítulos anteriores, los resultados de la implementación del PIF, en el municipio de Florida, en el periodo 2016-2018, en el marco de la Política de Paz, son mínimos y tan solo constituyen el comienzo del logro de los objetivos trazados; en esto, fueron varios los factores que incidieron en dichos resultados. Luego, dependiendo de la perspectiva desde la cual se enfoque el análisis, se pueden establecer varias insuficiencias o limitaciones, tanto en la implementación como en la ejecución de la Política de paz, entre ellas:

- Si se evalúa el **funcionamiento articulado del estado**, en sus diferentes niveles, entidades y organizaciones, puede decirse que no funciona, puesto que, analizadas las respuestas de los funcionarios públicos, beneficiarios y ciudadanos entrevistados, se hace claro que, por ejemplo, la política fue formulada por el gobierno nacional como respuesta a las necesidades de los habitantes de las zonas rurales, pero no se tuvieron en cuenta las propuestas de los habitantes del territorio a intervenir, enfocando el accionar gubernamental en “las necesidades” que los técnicos de planeación, en Bogotá, identificaron como las más

apropiadas y convenientes; en consecuencia, las soluciones sugeridas también fueron implementadas y ejecutadas bajo las directrices y el control de las entidades centrales, minimizando el rol de las autoridades locales y la comunidad en este proceso; aparentemente, si bien se les invitó a las reuniones iniciales del proceso, esto solo para mostrar o legitimar la participación comunitaria.

En el caso del PIF fue desde el gobierno nacional y la Gobernación del Valle que se definió qué se hacía y cómo se hacía, y, en la etapa de ejecución, no estuvieron articulados con los funcionarios de la alcaldía; por esta razón, algunos insumos agrícolas y elementos de oficina entregados a los beneficiarios al final del proyecto, estuvieron arrumados y sin uso por varios meses. En este sentido, es necesario tener en cuenta que los municipios no cuentan con la suficiente capacidad institucional y financiera para asumir las responsabilidades de las políticas sociales.

- Si se analiza la pretendida **mejora y fortalecimiento de la capacidad institucional de la alcaldía** local para que pudiera participar en las distintas etapas del proyecto, se observa que este objetivo tampoco se alcanzó completamente. Puntualmente, los funcionarios municipales competentes y conocedores de las políticas agropecuarias afirmaron que no fueron tenidos en cuenta ni en la formulación ni en la ejecución del PIF. En este aspecto, los entrevistados confirmaron su falta de preparación y la poca capacidad institucional del municipio, aduciendo que no reciben cursos o capacitaciones por parte del Estado, para el manejo de proyectos, y que, como sus contratos de trabajo son provisionales, la renovación de sus contratos solo se ha logrado concretar durante el segundo trimestre del año, permaneciendo sus cargos vacantes durante cuatro o cinco meses del año.
- Por otra parte, si se analiza desde la **perspectiva o expectativas iniciales de los habitantes de la zona** rural a intervenir, y si se tienen en cuenta los recursos humanos y económicos del municipio, al igual que la vocación agrícola de la región y el querer de los beneficiarios y de la

comunidad en general, el objetivo tampoco se concretó satisfactoriamente. Como se dijo anteriormente, todos los actores locales afirmaron que sus aportaciones y sugerencias no fueron tenidas en cuenta por el gobierno nacional.

Finalmente, si se revisa **si el PIF constituyó una adecuada respuesta** para atender las necesidades y demandas de los campesinos, y lograr de este modo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales de Florida, se establece que los resultados tampoco fueron satisfactorios, pues sus beneficios cobijaron a unos pocos habitantes indígenas y según cifras del Plan de Desarrollo municipal, “...la mayoría de la población tiene condiciones de vida precarias debido a los bajos niveles de ingreso de las familias, situación que se ve reflejada en el alto porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas NBI y que en la zona rural alcanza al 30% de sus habitantes..”. (“Plan de Desarrollo 2016-2019 - Florida en la Ruta del Progreso”, p. 64).

Todo lo anterior conlleva a afirmar que en el proceso de implementación de la política de paz (proyecto PIF) en el municipio de Florida, en un alto porcentaje, no se cumplen exactamente los lineamientos definidos en el Conpes 3867 de 2016, en lo referente a la pretensión de mejorar la capacidad estatal, sobre todo en los niveles territorial y local, la participación comunitaria y la coordinación, necesarias para alcanzar unos resultados más eficientes y eficaces.

- Se creyó que, con la firma de los acuerdos de paz, automáticamente Colombia pasaría de la etapa de confrontación y violencia a una convivencia pacífica entre los colombianos, lo que pondría fin a la guerra de más de 50 años (posconflicto), no obstante, esto no ha resultado así dadas las características y contradicciones del régimen político imperante. En tanto, en la formulación de la Política de paz, se advierte que el gobierno es consciente que las transformaciones esperadas requieren mucho tiempo y acompañamiento institucional:

“...Ninguna de las intervenciones previstas, por si sola, está en condiciones de generar

las transformaciones esperadas en los tiempos previstos, y es claro que será necesario establecer unos mínimos de respuesta institucional y acompañamiento integral para algunas de las regiones que se prioricen, particularmente aquellas en donde podrían darse procesos de dejación de armas y reincorporación de excombatientes a la vida civil. Se requiere copar institucionalmente por parte del Estado aquellas áreas donde la ilegalidad ha tenido históricamente una presencia preponderante, en particular para evitar que dichos espacios, al ser liberados por los actores armados, sean llenados por la criminalidad”. (Conpes 3867. Óp. Cit. p. 44)

- La formulación “cuidadosa y acordada” de una política pública, por si misma, no garantiza los resultados esperados; claramente, la complejidad de los intereses de los grupos objetivo y relacionados, las respuestas descoordinadas de los organismos estatales encargados, aunadas a la falta de capacidad institucional local y al entorno de violencia e ilegalidad que se presenta en el campo colombiano, no permiten el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Para el caso, Scarslascini et Al., (2011, p. 3) sostienen que es el proceso de formación de las Políticas públicas, el que principalmente les otorgan permanencia y sostenibilidad en el tiempo.
- Por otra parte, no se evidencia confianza plena del gobierno central hacia los gobernantes y funcionarios en los territorios. La comunidad sumida en un mar de ilegalidad, también siente desconfianza de los funcionarios y de todo lo que representa la acción del Estado, en efecto, en Colombia, debido a las tensiones políticas reinantes, los gobernantes de turno se mueven como un péndulo, y tienden a suprimir o a modificar las Políticas de desarrollo social y económico del gobernante anterior. Conscientes de esto, recurren a reglamentaciones altamente inflexibles e ineficientes.
- Así mismo, pese al respaldo y a la presión de la comunidad internacional, el nuevo gobierno, con una visión muy opuesta a la del gobierno anterior, no ha estado muy dispuesto a adelantar la ejecución presupuestal de algunos puntos del acuerdo, los cuales considera “lesivos y

peligrosos para la democracia del pueblo colombiano”. Este comportamiento deja entrever claramente, cuál será el futuro inmediato de la Política de paz, por lo menos en los próximos cuatro años.

- En el mismo sentido, si se analiza la situación del campo colombiano, en el periodo 2016-2018, dos años después de la firma del Acuerdo de paz con las FARC, se observa que la Colombia rural se desenvuelve en un complejo contexto socio económico, donde por una parte se avanza en una primera etapa de disminución de la violencia pero que no ha logrado trascender a una mínima satisfacción de las necesidades básicas ni mucho menos a la reducción de la violencia estructural y cultural. Galtung, (2003) citado por Calderón (2008), afirma que una de las lecciones aprendidas en sus 50 años de investigador sobre el tema de la paz es que “las teorías de los conflictos son para la eternidad” en ese sentido, los conflictos no se solucionan, sino que se transforman. Es lo que sucede en Colombia. Agrega, que, para el inicio de la transformación del conflicto, condición inquebrantable es iniciar un proceso de concientización a todos los niveles; que todos los actores cuenten con una imagen consciente y cabal del conflicto, con todos sus aspectos profundos y sus condicionantes históricas. El proceso de concientización evitará la cosificación de los actores; un actor consciente será capaz de dirigir esa transformación incluyendo la propia. (Calderón, 2008, pp. 60-81).
- En el panorama actual se advierte que el pueblo colombiano y muchos de sus dirigentes no han interiorizado las dimensiones del conflicto que por más de 50 años los ha venido afectando y no se han concientizado o evolucionado sus categorías mentales hacia un camino de transformación o inicio de solución del conflicto social; condición *sine qua non* para iniciar el camino de la reconstrucción, reconciliación y resolución del conflicto. (Galtung, 2003, citado por Calderón, Op, Cit.)
- Dos años después de la firma de la paz, el escenario que en el campo colombiano se dibuja, es algo parecido a lo que Francisco Muñoz, profesor de la Universidad de Granada, define como PAZ IMPERFECTA, haciendo referencia a “*aquellos espacios e instancias en las que se pueden detectar acciones que crean paz, a pesar de que estén en contextos en los que existen los conflictos y la violencia*”

(Muñoz y Molina, 2009, p. 47).

- La historia se repite, al igual que lo alcanzado con la firma de los pactos políticos del Frente Nacional, superando la violencia a mediados de la década de los 50s, o el Acuerdo del pacto constituyente de comienzos de los 90s, (Moreno-Parra, 2014), la firma del Acuerdo de paz con las FARC, constituyen formas de lo que se denomina la Paz imperfecta o inacabada.

Si se entiende por posconflicto, la creación de las condiciones que permitieran superar el origen del conflicto social y armado; puede decirse que Colombia, todavía no ha evolucionado hacia la concreción y sostenimiento de estas situaciones y que la firma del Acuerdo de paz, por si sola, no puede ser considerada como posconflicto.

Bibliografía

- Acosta Zapata, S., & Arias Calderón, J. E. (2019). Capacidades estatales: un análisis para la construcción de Estado y paz en Florida y Pradera (Valle). *Estudios Socio-jurídicos*. 22(2), 1-30. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7988>
- Aguilar Astorga y Lima Facio. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. (05) <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Alcaldía Municipal, Florida Valle. (2016). *Plan de desarrollo del municipio de Florida - Valle del Cauca florida en la ruta del progreso*.
https://floridavalledelcauca.micolombiadigital.gov.co/sites/floridavalledelcauca/content/files/000089/4442_pdm-florida-en-la-ruta-del-progreso-20162019-aprobado.pdf
- Basset, Y., Tahar-Chaouch, M., y Aguilar M. (2015) *Procesos Democráticos en contextos de violencia: México y Colombia*. Universidad del Rosario y Universidad de Veracruz.
- Calderón, P. (2009) Teoría de Conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*. (02) Pp. 60 – 81.
- Cejudo, M. (2008) Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documento de Trabajo – Administración Pública*. (205).
https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/76/1/000089599_documento.pdf
- Contraloría General de la Republica – CGR. (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecuci%C3%B3n+de+los+recursos+y+cumplimiento+de+las+metas+del+componen>

[te+para+la+paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones+1+de+enero+de+2017+a+30+de+marzo+de+2018.pdf/6af3e981-05e3-44b0-8d3d-c334edbc60c6](https://www.clad.org/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/052-febrero-2012/Cunill.pdf)

Corpovalle. (2019). *Informe final Proyecto Integral Frutícola del Valle del Cauca PIF*.

Cunill, N. (2011) ¿Qué ha pasado con lo publico en los últimos 30 años? Balances y perspectivas.

Revista del CLAD Reforma y Democracia. (52). <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/052-febrero-2012/Cunill.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2018). *Alerta temprana n° 074-18*. República de Colombia.

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-074-18-VAL-Florida-y-Pradera.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Documento Conpes 3867, *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. República de Colombia

Estrada, J. (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora*. CEPDIPO, Gentes del común, CLACSO.

Estrada, J. (2019). *La paz ausente. Un plan nacional de desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*. CSIVI-FARC, CEPDIPO, Gentes del común.

Fundación Ideas para la paz, USAID, Organización internacional para las migraciones. (2014).

Dinámicas del conflicto armado al sur del Valle y norte del Cauca y su impacto humanitario. Boletín No. 72. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b5910826062.pdf>

Forero, J. (24 de mayo de 2020). Vuelve el 'fantasma' de cambiar los acuerdos de paz. *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/vuelve-el-fantasma-de-cambiar-los-acuerdos-de-paz-498828>

Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Gernika

Gogoratur.

Gobernación del Valle del Cauca. (2018). *Informe a la Asamblea Departamental, Proposiciones No.*

002 del 05 de marzo de 2018.

[http://asamblea.valledelcauca.gov.co/info/tmp/Proposicion_002.2018 - Respuesta 1.pdf](http://asamblea.valledelcauca.gov.co/info/tmp/Proposicion_002.2018_-_Respuesta_1.pdf)

Gómez, Carlos Wladimir. (2011). Hacia un entendimiento necesario del concepto de Políticas Públicas

en las ciencias sociales. *Revista Dlocal*. (8). Pp. 21-35

Heclo, H. Y Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money. Community and Policy*

Inside British Politics. Macmillan.

Hernández, A. (junio 29 de 2015). Sobre la historia del conflicto agrario en Colombia. *Razón Pública*.

<https://razonpublica.com/sobre-la-historia-del-conflicto-agrario-en-colombia/>

Jiménez, Domínguez, B. (2000). *Investigación cualitativa y psicología social crítica. Contra la lógica*

binaria y la ilusión de la pureza. Investigación cualitativa en Salud. Universidad de

Guadalajara. <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug17/3invesigacion.html>

Kroc Institute for International Peace Studies. (2018) *Segundo informe sobre el estado efectivo de*

implementación del acuerdo de paz en Colombia diciembre 2016 – mayo 2018.

https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

López M, Laura. (2019). Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo

Urbano. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 54, pp. 59–81.

<http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a04>

Mertens, D. (2005). *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with*

quantitative, qualitative, and mixed methods. (4ª ed.). Sage.

Moreno-Parra, H. (2014). La paz imperfecta en el marco del conflicto político armado en Colombia. *Revista Entramado Universidad Libre de Cali*. 10(1) pp. 202 -218.

Municipio de Florida. (2017). *Plan de desarrollo del municipio de florida-valle del cauca "florida en la ruta del progreso"*.

https://floridavalledelcauca.micolombiadigital.gov.co/sites/floridavalledelcauca/content/files/000301/15032_plandedesarrolloflorida20162019aprobado.pdf

Pérez, H. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. *Universitas Humanística* (83). Pp. 247-273. <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n83/0120-4807-unih-83-00247.pdf>

Puello-Socarras, J. (2018) Gobernanza y nueva gestión pública para la paz - Notas sobre la implementación del Acuerdo final en Colombia. *Revista Electrónica de Administración Read* 24(2). Pp. 31-49. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.208.83540>

Puello-Socarras, G. y Puello-Socarras, J. (2017). ¿La época de los post? Conflicto social-armado, acuerdo de paz y anocracia neoliberal en Colombia. En Vidal de la Rosa G. (Coordinador). *libro Política latinoamericana contemporánea*. Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Quintana, A. y Montgomery, W. (Eds.) (2006). *Psicología: Tópicos de actualidad*. UNMSM.

Ravina-Ripoll, R., Gálvez-Albarracín, E. & Otálvaro-Marín, B. (2020). *Post acuerdo de paz: Una etapa a legitimar bajo el caleidoscopio de las Mí pymes colombianas*. *Jurídicas CUC*, 16(1), 303–322. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.16.1.2020.13>.

Roth D. A. N. (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.

Roth, A. (2003) *Políticas públicas Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.

- Roth D. A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 2(3). Pp. 6 – 29.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522>
- San Pedro, P. (2006). El posconflicto bajo el prisma de las víctimas. *Desarrollo “En perspectiva”*. (2).
<https://docplayer.es/12640260-El-posconflicto-bajo-el-prisma-de-las-victimas.html>
- Scarslascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Tommasi, M. (2011) *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones Políticas, procesos de Negociación y Políticas Públicas*. Comercializadora el Bibliotecólogo. p. 482.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Ugarriza, J. (2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Colombia Internacional*. (77). 141 – 176.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n77/n77a06.pdf>
- Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. (2016) *Segundo informe de gestión*. Bogotá. Diciembre de 2016. Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-de-gesti%C3%B3n-2016/33372>
- Urrea, C. (2019) *“Capacidades Estatales como perspectiva de Análisis de Política pública: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca”*. [Tesis de maestría, Universidad del Valle]. Repositorio institucional UV.
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/14708/CB-0592802.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Apéndices

FORMATO DE ENTREVISTA

Proyecto: Análisis de la Implementación del Proyecto Productivo Frutícola en la zona rural del municipio de Florida – Valle del Cauca, durante el periodo 2016-2018; Proyecto que forma parte del Sub-programa Generación de Ingresos y Proyectos Productivos de la Política de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto – Conpes 3867 de 2016

Universidad del Valle.

Guía de entrevista semi-estructurada:

Actores: Corpovalle, asociaciones frutícolas de la región, funcionarios estatales a todos los niveles territoriales, comunidad en general, ONG y organismos multilaterales, grupos ilegales y demás grupos de interés

Objetivo de la entrevista:

Describir los logros y las dificultades percibidas por los participantes en la implementación del Proyecto y en los resultados esperados para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales del municipio de Florida

Temas, subtemas y preguntas a realizar a los entrevistados

TEMA	SUBTEMA	PREGUNTAS ORIENTADORAS
Logros sociales y económicos.	Infraestructura escuelas y hospitales y vías terciarias	- ¿Con motivo de la implementación de los acuerdos de paz, en el último año, han mejorado los servicios de salud, educación y carreteras en su región? Por favor explique. - ¿Luego de la desmovilización de las FARC, siente que ha mejorado empeorado la seguridad en la región? - ¿Siente que ha mejorado su condición de vida y bienestar? - ¿Cuál es la expectativa que usted tiene de su futuro próximo en el aspecto social y en lo económico? - ¿En el último año, usted o algún conocido han necesitado atención médica y hospitalaria? ¿Lo atendieron cerca o tuvo que desplazarse hasta la cabecera municipal? - ¿Conoce o ha oído hablar del Proyecto productivo frutícola de la gobernación del valle? ¿Cuál es su percepción sobre este Proyecto?
	Mejora en bienestar social y seguridad de la vida y seguridad alimentaria	

	Desempleo, aumento ingreso per cápita	- ¿Es usted pequeño productor o trabaja como empleado – labriego? - ¿Cuál es la fuente de sus ingresos? - ¿En el último año, algún conocido suyo o usted, no ha tenido para comer y para suplir las necesidades básicas de subsistencia? - ¿está usted ocupado o empleado actualmente? - ¿si su respuesta es sí; ¿Cómo se sostiene usted y su familia? - Sus ingresos los recibe a diario; ¿o semanal, o quincenal o mensualmente? - Cuales considera usted, que son los principales problemas o necesidades a atender en su región, por parte del gobierno nacional'
Logros técnicos y perspectivas	Fortalecimiento capacidad tecnológica y productiva de los agricultores	- ¿Cómo pequeño productor frutícola, siente que ha mejorado su capacidad tecnológica y productiva de su empresa, con la ayuda del proyecto frutícola? - Cree que, en asociación con los otros pequeños productores vecinos, pueden llegar a maximizar su producción y cubrir el mercado nacional y hasta exportar - ¿Ha oído hablar del Proyecto productivo frutícola de la gobernación del valle? - ¿Cómo pequeño productor o habitante de la región, cuál es su percepción sobre este Proyecto? - ¿Considera que la inversión fue bien direccionada?
Objetivos sociales del Proyecto frutícola	Hacer presencia estatal en las zonas más afectadas por el conflicto	- ¿Conoce o ha oído hablar del Proyecto productivo frutícola de la gobernación del valle? - Si su respuesta es sí, por favor enumere los que, en su modo de ver, son los aspectos positivos y negativos del proyecto frutícola - ¿Siente o percibe que, a raíz de la firma de la paz, ha mejorado la presencia del Estado, para mejorar la seguridad y para apoyar el desarrollo económico de la región y por ende el bienestar de sus habitantes? - Que otros programas sociales y/o productivos, se han implementado y están funcionando en su región, en el último año? - ¿Los encuentra beneficiosos?
Dificultades en la implementación	Falta de capacidad institucional	- ¿Cómo funcionario público, cual es la percepción de la implementación del proyecto frutícola? - ¿Cree que la entidad donde usted labora, estuvo bien articulada con otras entidades del estado y de la comunidad

		para el adecuado desarrollo del proyecto? Por favor explique - ¿Considera que, para la implementación de este proyecto, se tuvieron en cuenta, los puntos de vista de la comunidad, de acuerdo a las capacidades productivas del territorio y las ocupaciones tradicionales de su comunidad? explique - ¿Usted o su comunidad participo en la confección del plan de desarrollo con enfoque territorial - PDET?
	Presencia de grupos armados	- ¿Conoce de la presencia de otros grupos ilegales que luego del retiro de las FARC, en el último año, se hayan aposentado en la región o territorio donde usted habita? - ¿Están los grupos ilegales amenazando para impedir el libre desarrollo de las actividades económicas y de la vida diaria de los campesinos? - ¿Cuál cree que sería una solución definitiva para neutralizar la fortaleza e influencia de estos grupos? - ¿Ha conocido o recibido invitación o amenaza para conformar estos grupos?
	Falta de aceptación política o confianza en el estado y/o en los gobernantes	- ¿Considera que la alcaldía brinda oportunidades, abre espacios o facilita de algún modo la inserción de los campesinos en la actividad económica de la región? - ¿Considera usted que los dineros invertidos por el estado y la comunidad internacional, en este y otros proyectos productivos, han sido fructíferos y han mejorado el bienestar y diario vivir de ustedes como comunidad receptora de la inversión?
Participación de la comunidad	Juntas comunales Consejos comunitarios Asociaciones de productores	¿Cree usted que, para la implementación del proyecto productivo frutícola, se han tenido en cuenta los puntos de vista y las necesidades de la comunidad? En general, destaque los aciertos y los errores que usted percibe, se presentaron en la implementación del proyecto frutícola

Vita

Fabio Arturo García Acosta, Servidor público de la DIAN, Contador Público con más de 20 años de experiencia en Auditoria financiera y operativa, con especializaciones en Gerencia Tributaria y Derecho Contractual y Relaciones Jurídico Negociales de la Universidad Externado, Bogotá, Colombia