

*Estudio de caso: Por el derecho a la educación de calidad en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal. Incidencia en la construcción participativa de política pública educativa en municipios no certificados, liderado por la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla*

Autor:

Esteban Parada.

Investigador del Área de Sector Empresarial y Construcción de Paz de la Fundación Ideas para la Paz, FIP.

Con la colaboración de:

María Claudia Romero Amaya, directora Maestría en Responsabilidad Social y Sostenibilidad, y Óscar Iván Pérez, docente investigador del mismo proyecto.

Asistentes de investigación: Andrea González y Beatriz Villalobos, estudiantes de la Maestría en Responsabilidad Social y Sostenibilidad, y Diana Muñoz, asistente de investigación del Área de Sector Empresarial y Construcción de Paz de la Fundación Ideas para la Paz, FIP.

Se agradece, de manera especial, el acompañamiento de Carmen Rengifo, coordinadora de la Unidad de Planeación de la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla, por su apoyo en el proceso de sistematización del presente caso.



La Fundación Caicedo González Riopaila Castilla, FCGRC, fue creada por Hernando Caicedo y Cecilia González de Caicedo en el año 1957; el Doctor Hernando Caicedo fundó, entre otras empresas, Riopaila S.A. (1918) y Castilla S.A. (1945), cuya fusión en 2007, dio origen a Riopaila Castilla S.A. La Fundación desarrolla sus actividades en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Vichada, y concentra sus esfuerzos en la puesta en marcha de tres líneas de acción estratégicas: i) fortalecimiento del capital humano, ii) fortalecimiento del capital social e institucional y iii) promoción de la gestión social y el desarrollo económico; lo anterior, articulado a la estrategia de sostenibilidad y a la mega meta social de Riopaila Castilla S.A.

El objetivo de este informe es presentar los resultados del estudio de caso realizado por la Fundación Ideas para la Paz, FIP, y la Universidad Externado de Colombia sobre el *Proyecto de incidencia en la construcción participativa de política pública en educación “Por el derecho a la educación de calidad”*, que fue creado y liderado por la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal (Valle del Cauca), entre 2012 y 2013. Dichos municipios fueron priorizados por la Fundación “con base en criterios relacionados con los impactos y los riesgos significativos asociados con la operación agroindustrial de Riopaila Castilla S.A.” (Fundación Caicedo González, 2015, p. 18).

El *Proyecto “Por el derecho a la educación de calidad”* (Proyecto, en adelante) “implementa la estrategia de fortalecimiento de capacidades en los actores sociales e institucionales para la acción colectiva en torno al desarrollo local” (Fundación Caicedo González, 2014, p. 67). Para avanzar en ese propósito, el Proyecto brindó acompañamiento técnico a las administraciones públicas de los tres municipios intervenidos, con el fin de cualificarlos para que pudiesen ejercer su liderazgo en el proceso participativo de planificación territorial de la educación. Aparte de las administraciones locales, en el desarrollo del Proyecto participaron la comunidad educativa, el sector empresarial e instituciones educativas del ámbito local, entre otros actores.

Entre los principales resultados del Proyecto, para los tres municipios intervenidos, se encuentran la formulación de documentos de políticas públicas, la conformación de tres comités técnicos de educación y el incremento del control social local sobre el sector educativo por parte de la comunidad educativa y las organizaciones sociales (Fundación Caicedo González,

2014). En 2013 esta iniciativa recibió dos premios por su excelencia, uno a nivel internacional, otorgado por el Pacto Global, y el otro a nivel nacional, entregado por Comfamiliar.

El *Proyecto* también se puede enmarcar como una apuesta de la Fundación que contribuye a la construcción de paz, pues crea espacios de participación política, fortalece el actuar de diferentes actores –incluyendo comunidad educativa, entidades del Estado y sector empresarial– y promueve la discusión sobre asuntos políticos con base en tres principios: convivencia, tolerancia y no estigmatización de poblaciones. Para lograrlo, la Fundación basó su operar en la estrategia de conformación de comunidades sostenibles, en el sentido de que promovió procesos en donde los actores de territorios seleccionados participaron activamente en espacios de diálogo destinados a la identificación de problemáticas que obstaculizaban el desarrollo así como de sus posibles soluciones.

El proceso de investigación se llevó a cabo entre febrero de 2015 y junio de 2016, y se basó en la *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social* de la Universidad Externado de Colombia (Pérez, 2016). La recopilación de información basada en revisión documental y trabajo de campo (entrevistas y observaciones cualitativas) estuvo a cargo de Andrea González y Beatriz Villalobos, estudiantes de la Maestría de Responsabilidad Social y Sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia, mientras que el análisis de la información y la redacción del informe final de investigación fueron realizados por Esteban Parada, investigador de la Fundación Ideas para la Paz, FIP, con la colaboración de María Claudia Romero Amaya, directora de la Maestría en Responsabilidad Social y Sostenibilidad, Óscar Iván Pérez, docente e investigador del mismo proyecto, y Diana Muñoz, asistente de investigación de la FIP. Más exactamente, la elaboración del estudio de caso se dividió en tres grandes etapas: 1) revisión documental, 2) realización del trabajo de campo y 3) análisis de información y elaboración del informe final.

La revisión documental consistió en la elaboración de un marco teórico, utilizado como referente conceptual para el análisis del caso, y en la consulta de fuentes secundarias que permitió la elaboración de perfiles regionales para cada uno de los municipios que hacen parte de la iniciativa, así como para abarcar temas relevantes en materia de educación y política pública en la zona de estudio. Entre las fuentes consultadas se encontraban bases de datos oficiales, información de organismos internacionales e informes

de organizaciones sociales. Adicionalmente, se hizo una revisión de prensa sobre los contextos económicos, sociales y políticos del Departamento y los municipios de interés y se consultaron diferentes documentos elaborados por Riopaila Castilla S.A. y la FCGRC. Entre los documentos se encontraban: informes de gestión, informes de sostenibilidad y videos informativos.

Durante la segunda etapa se llevó a cabo el trabajo de campo en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal, en el Valle del Cauca. Concretamente, se realizaron dos visitas, la primera del 1 al 3 de julio de 2015 a Florida y Pradera, y la segunda del 23 al 25 de septiembre de 2015 a Florida, Pradera y Zarzal. En el marco de las visitas, se llevaron a cabo entrevistas y grupos focales con *stakeholders* involucrados en el desarrollo del proyecto documentado, que incluyeron autoridades locales, representantes de las instituciones educativas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios. Así mismo, en desarrollo del trabajo de campo se entrevistaron funcionarios de la FCGRC, entidad que creó el proyecto y es la principal promotora de la iniciativa. Estas entrevistas permitieron ahondar en temas clave como lo son las dinámicas sociales, políticas y económicas de los municipios de interés, las características de la institucionalidad y los aspectos relacionados con el diseño e implementación del proyecto.

En la tercera etapa se llevó a cabo el análisis de la información recolectada durante las fases previas. Específicamente, se contrastaron los insumos obtenidos por medio del trabajo de campo con la revisión de fuentes secundarias por medio de un ejercicio de triangulación de datos. Con base en lo anterior, y haciendo uso de instrumentos de investigación como el análisis DOFA y la lectura del caso a partir de la literatura acerca de la responsabilidad social, se identificaron las lecciones del caso, que consisten en los factores que facilitaron el diseño e implementación del proyecto, los obstáculos que tuvieron que sortear los grupos de interés involucrados para sacar la iniciativa adelante y los desafíos que tiene el proyecto con miras al futuro.

El proceso de investigación terminó con la redacción del informe, el cual incluye: el contexto donde se llevó a cabo la iniciativa y una breve descripción de la operación de Riopaila Castilla S.A. y la FCGRC. Así mismo, el informe presenta en términos generales la evolución de la responsabilidad social, y explica de qué manera la gestión de la Fundación se ha enmarcado en estos avances. El estudio describe los antecedentes y el objetivo del proyecto documentado, así como sus fases de implementación y principales resultados. Para finalizar, se presentan las lecciones aprendidas, las cuales incluyen los

factores que facilitaron el desarrollo de la iniciativa, los obstáculos que se presentaron durante su implementación y los desafíos de cara a apuestas futuras por parte de la FCGRC.

## I. CONTEXTOS DEPARTAMENTAL Y MUNICIPALES

El Valle del Cauca se encuentra ubicado al suroccidente de Colombia (Santana & Vásquez, 2002). Limita al norte con Chocó y Risaralda, al sur con Cauca, al occidente con Quindío y Tolima y al oriente con el océano Pacífico. El Departamento se encuentra dividido en 42 municipios, que se distribuyen por zonas: norte, centro, occidente, oriente y sur (Gobernación del Valle del Cauca, s.f.). En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, NBI<sup>18</sup>, según los datos del Censo 2005, el porcentaje del NBI del Valle es de 15.68 (14.06 en la cabecera y 26.22 en el resto) (Dane, 2005). Es decir, que se ubica por debajo del promedio nacional, que es de 27.78% (19.66% en la cabecera y 53.5% en el resto).

El Valle del Cauca cuenta con una población de 4.660.438 habitantes, de los cuales 4.078.539 se ubican en las cabeceras municipales y 581.899 en las zonas rurales (Dane, 2005). El Departamento está conformado por blancos y mestizos en un 72.23%, afrodescendientes en 27.2%, indígenas en 0.56% y población rom en 0.02%. Estas condiciones hacen que el Valle del Cauca sea el Departamento con mayor población afrocolombiana del país, aproximadamente 1.092.169 personas, lo que equivale al 25% del total nacional (Dane, 2007).

En materia económica, el Valle es el tercera economía del país de acuerdo con su aporte al PIB, después de Bogotá D.C. y Antioquia (Dane, 2016). La economía del Departamento se caracteriza por el desarrollo del sector agroindustrial, específicamente la industria azucarera (CEPAL, s.f.). También se destaca por tener el puerto marítimo más importante del occidente del país, Buenaventura, que responde por el 53% de la carga de importación y exportación nacional (Cámara de Comercio de Buenaventura, s.f.). Adicio-

---

18 El NBI permite determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas, a partir de una metodología que mide indicadores simples: viviendas con hacinamiento crítico, viviendas inadecuadas, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. En caso que los grupos no alcancen el umbral mínimo determinado, los grupos son clasificados como pobres.

nalmente, en el Departamento se desarrollan otras actividades relacionadas con la producción de alimentos y bebidas, el transporte, el comercio y la agricultura (Alcaldía de Cali, s.f.).

#### – FLORIDA

El Municipio de Florida se ubica al suroriente del Departamento del Valle del Cauca, en el piedemonte de la cordillera central. El municipio está distribuido en 5 comunas, 12 corregimientos, 25 veredas, 3 resguardos y 2 cabildos indígenas (Dane, 2011). Florida cuenta con una población de 58.342 habitantes (Dane, 2005), de los cuales el 65% se concentra en las zonas urbanas y el 35% restante en las zonas rurales (Cámara de Comercio de Palmira, s.f.). Si bien la principal población de este municipio es mestiza y blanca (aproximadamente el 63.9%), el 31.2% se auto reconoce como afrocolombiana y el 4,7% como indígena (Dane, 2005). El índice de NBI del Municipio es de 21.63%, casi 6 puntos porcentuales por encima del índice departamental (Dane, 2005).

Desde el punto de vista económico, el municipio de Florida se destaca por la producción y la transformación de caña de azúcar (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Adicionalmente, se desarrollan otras actividades como la agricultura, que se concentra en cultivos de plátano, soya, café, maíz y cacao, así como en la ganadería (Alcaldía Pradera, s.f.).

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación, DNP, que mide la gestión administrativa en temas como educación, salud, agua potable y saneamiento básico y alimentación escolar, Florida se ubica en un rango medio con una puntuación de 65,41 puntos<sup>19</sup>. Lo anterior evidencia que, aunque el Municipio cumple parcialmente con las metas establecidas en su Plan de Desarrollo, la eficiencia en la producción de bienes y servicios no cumple con los estándares deseables.

#### – PRADERA

Pradera se ubica al suroriente del Departamento del Valle del Cauca. El Municipio tiene una población de 55.831 personas, de las cuales 48.740 se

---

<sup>19</sup> Cifras consultadas de la Base de Desempeño Integral 2006 – 2013 del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

ubican en la cabecera y 7.091 en la zona rural (Dane, 2005). En cuanto a la pertenencia étnica de la población, esta se encuentra conformada en un 31,3% por afrocolombianos, mientras que el 1,0% se auto reconoce como indígena (Dane, 2007). En el Municipio se encuentra uno de los cuatro resguardos indígenas legalmente constituidos en el Valle del Cauca, Kwet Wala, perteneciente al pueblo indígena Nasa (Dane, 2011). El NBI es de 23,80%, encontrándose por encima del promedio departamental.

La economía municipal se caracteriza por el desarrollo del sector agrícola y pecuario. En el municipio se destaca el cultivo de azúcar, ubicándose entre los diez productores más importantes de caña de azúcar del Departamento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Adicionalmente, se destacan otros sectores que aportan, en menor medida, a la economía municipal tales como la minería y la explotación forestal (Alcaldía Pradera, s.f.). Con respecto al Índice de Desempeño Integral, Pradera se ubicó en un rango medio con una puntuación correspondiente a 64.98. Es decir que, al igual que Florida, el municipio aún cuenta con deficiencias en materia de provisión de bienes y servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y alimentación escolar<sup>20</sup>.

#### — ZARZAL

Zarzal se ubica en la subregión centro-norte del Departamento del Valle del Cauca, al noroeste de Cali (Alcaldía Zarzal, s.f.). El Municipio cuenta con una población de 45.681 habitantes, de los cuales el 71.8% se concentra en la cabecera y el resto en la zona rural (Dane, 2011). En el municipio se registra población mestiza, entre tanto un 47.7% se auto reconoce como afrocolombiano y el 0.2% como indígena (Dane, 2005). En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, el Municipio registra un índice de 17.34, ubicándose levemente por encima del promedio departamental (Dane, 2005).

La economía se basa principalmente en las actividades agrícolas, entre las que se destaca el cultivo y producción de tubérculos y frutas (Alcaldía Zarzal, s.f.). De igual forma, la producción de caña de azúcar es una actividad característica del Municipio, ubicándose también entre los diez productores más importantes de caña del Departamento (Centro Nacional de Memoria

---

20 Cifras consultadas de la Base de Desempeño Integral 2006 – 2013 del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Histórica, 2014). Con respecto al Índice de Desempeño Integral, Zarzal muestra un desempeño favorable, ubicándose en un nivel satisfactorio con una puntuación de 73.83<sup>21</sup>.

## I. I ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA Y LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS

El estado de la calidad de la educación es un tema que preocupa en el Valle del Cauca. A pesar de ser la tercera economía del país, de acuerdo con los resultados de las pruebas Saber<sup>22</sup>, “la mayoría de las instituciones educativas del Valle del Cauca (70%) se ubican entre los niveles bajo y medio en áreas básicas del aprendizaje como matemáticas, lenguaje y ciencias naturales” (*El País*, 2011). De acuerdo con Carolina Quintero, secretaria ejecutiva general de la Comisión Vallecaucana por la Educación,

“en términos generales el puntaje para el Valle del Cauca en promedio es de 270 puntos sobre una puntuación de 500 para todas las áreas, un puntaje significativamente bajo. El de Cali es de 320, medianamente superior al del Valle” (*El País*, 2011).

Estos resultados son todavía más alarmantes si se tiene en cuenta que Colombia ocupó el último lugar en las pruebas internacionales de educación del Proyecto de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), que hizo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2014 (*El Tiempo*, 2014).

De acuerdo con el informe *Perspectiva de la educación en el Valle del Cauca*, los principales factores que están afectando la calidad de la educación del Departamento y que explican los altos índices de inequidad entre colegios públicos y privados, así como entre las diferentes jornadas académicas, son:

... la ausencia de jornada complementaria para los estudiantes de la básica, secundaria y media, baja cobertura en educación inicial, falta de infraestructura física

---

21 Cifras consultadas de la Base de Desempeño Integral 2006 – 2013 del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

22 La prueba Saber es una evaluación realizada por el ICFES que tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, a través de evaluaciones periódicas en materia de desarrollo de competencias técnicas de los estudiantes de educación básica.

y tecnológica de calidad, como de acceso a laboratorios, bibliotecas y espacios de recreación, para un alto porcentaje de la población escolar en la ciudad, genera segmentación, perpetúa la inequidad y desilusiona a los niños y jóvenes, pues no encuentran en la educación un factor indispensable de desarrollo. Esta segmentación se hace aún más evidente entre los estudiantes de las zonas urbanas y rurales (Comisión Vallecaucana por la Educación, 2011, p. 1).

El estado de la educación en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal no es diferente a la del Departamento. De hecho, los resultados en las pruebas Saber 11 de 2015 ubican a Florida y a Zarzal por debajo del promedio departamental y a Pradera levemente por encima (ICFES, 2015). Al ser no certificados, estos municipios se enfrentan a retos todavía mayores en relación con la satisfacción del derecho al acceso a una educación de calidad que tienen sus habitantes. Los municipios no certificados no tienen autonomía para administrar los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, tomar decisiones sobre la planta de docentes y establecer los lineamientos para la prestación del servicio educativo; estas decisiones quedan a cargo de la Secretaría Departamental de Educación (Fundación Caicedo González, 2012).

En concordancia con lo anterior, Florida evidencia una baja gestión y capacidad de las entidades para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación. Esto se puede observar en las condiciones inadecuadas de infraestructura y la relativa baja calidad de las instituciones educativas, de acuerdo con los resultados de las pruebas Saber. Entre tanto, debido a la falta de articulación entre actores clave como empresarios, instituciones de educación superior y administración local, y a las deficiencias en la oferta y acceso a la educación, esta no se percibe como un proyecto de vida para los jóvenes del municipio (Fundación Caicedo González, 2013).

Pradera atraviesa una situación similar. El Municipio evidencia una desarticulación de los procesos educativos y administrativos, que se traduce en una deficiente gestión y baja calidad de la educación. De igual manera, sus precarios resultados en materia educativa están asociados, por un lado, a la falta de inversión y control de los recursos propios por parte de la administración y, por otro, a la falta de compromiso y motivación para participar y mejorar el desempeño de los procesos educativos que tiene la comunidad educativa, que comprende a padres, docentes, rectores, estudiantes y funcionarios de la administración (Fundación Caicedo González, 2013).

Zarzal también enfrenta retos importantes a la hora de garantizar educación de calidad para sus habitantes, debido principalmente a la falta de concertación de los agentes sociales para un desarrollo adecuado de los procesos educativos, la poca gestión municipal e institucional para el desarrollo de una educación de calidad y la deficiencia en la orientación y articulación de proyectos de formación integral que se ajusten a las necesidades del territorio (Fundación Caicedo González, 2013).

## 1.2 CONFLICTO ARMADO EN FLORIDA, PRADERA Y ZARZAL

El sur del Valle del Cauca es una región estratégica para los grupos armados ilegales, debido a que es un corredor estratégico de movilidad que conecta con diferentes zonas del país como el Pacífico, la ciudad de Cali y los departamentos de Huila y Tolima. En esta región las Farc han sido, por más de 50 años, el grupo armado ilegal con mayor presencia a través del Frente 6 y las columnas móviles Gabriel Galvis y Jacobo Arenas, pertenecientes al Bloque Alfonso Cano (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2015).

Sin embargo, desde el 2000 el paramilitarismo hizo presencia en la zona a través del Bloque Calima de las AUC (*Verdad Abierta*, 2012). Durante esta época se presenciaron un debilitamiento y disminución de las acciones armadas de las guerrillas, que aumentarían nuevamente solo hasta después de la desmovilización de los paramilitares a finales de 2005. Durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, las Farc solicitaron el despeje militar de los municipios de Florida y Pradera para realizar un intercambio humanitario, petición que fue negada por el gobierno nacional.

A pesar de que en los últimos años la fuerza pública ha mantenido la superioridad militar sobre la guerrilla, el conflicto se sigue presentando en algunas zonas. Entre 2013 y 2015 se presentaron confrontaciones, principalmente, entre la Columna Móvil Gabriel Galvis de las Farc y la fuerza pública. Esto se ha traducido en ataques en contra de la población civil por parte de la guerrilla, e indicadores elevados de homicidios, víctimas por minas antipersonales y desplazamiento forzado (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Por su parte, el Municipio de Zarzal se ha visto impactado en menor medida por el conflicto armado. Sin embargo, sí se ha visto afectado, como

gran parte del norte del Cauca, por las actividades de las bandas criminales y economías ilegales como el microtráfico (*El País*, 2011). Así lo indican los datos entre 2013 y 2015, años en los que se registra la presencia de Los Rastrojos y el Clan Úsuga en el Municipio<sup>23</sup>.

## 2. RIOPAILA CASTILLA: EMPRESA, FUNDACIÓN Y MODELO DE GESTIÓN

### 2.1 RIOPAILA CASTILLA S.A.

Riopaila Castilla S.A. es una empresa agroindustrial dedicada a la producción y la comercialización de azúcar, mieles, alcohol carburante, cogeneración de energía y cultivo de palma de aceite. La empresa se creó a partir de la fusión de Riopaila Industrial S.A. y Central Castilla S.A. en el año 2007, empresas fundadas por Hernando Caicedo en 1918 y 1945 respectivamente, en el Valle del Cauca (Riopaila Castilla, s.f.). Hoy en día, la participación de Riopaila Castilla S.A. en la producción de azúcar en el país es del 22.7%, contribuyendo con el 0.14% del PIB nacional y generando 5.854 empleos formales. Además de su operación en el Valle del Cauca, la empresa cuenta con cultivos de caña ubicados en el municipio de Puerto López, en el Departamento de Meta, así como un vivero de palma ubicado en el Municipio de Santa Rosalía, en el Departamento de Vichada.

En el Valle del Cauca la empresa cuenta con dos plantas fabriles. La primera, ubicada en Zarzal, dedicada a la producción de azúcar y sus derivados, miel y alcohol carburante y cogeneración de energía eléctrica. La segunda, ubicada en Pradera, dedicada a la producción de azúcar y miel. En el marco de su operación, la empresa definió Zonas de Operación Significativa, ZOS, de acuerdo con su relevancia especial desde el punto de vista de los asuntos de sostenibilidad. Así, en el Valle del Cauca, se priorizaron Florida, Pradera, Zarzal, Santiago de Cali, Bugalagrande y Tuluá; en el Cauca, Miranda; en Vichada, Santa Rosalía y en Meta, Puerto López (Riopaila Castilla, 2015).

---

23 Cifras consultadas de la Base de Datos del Conflicto Armado de la FIP. Corte 2015.

## 2.2 FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ RIOPAILA CASTILLA

La Fundación Caicedo González Riopaila Castilla –antes Fundación Caicedo González– fue creada en 1957 por Hernando Caicedo y Cecilia González de Caicedo, con el objetivo de prestar servicios y ejecutar obras de asistencia pública o social, en beneficio de segmentos poblacionales vulnerables para lograr su bienestar personal o familiar. Hoy, la Fundación tiene como objetivo y finalidad, gestar e implementar intervenciones sociales, preferencialmente con enfoque territorial, que propendar por el desarrollo humano integral y sostenible de poblaciones que presentan mayor grado de privaciones sociales o riesgo de vulneración de sus derechos. Desarrolla sus actividades en los departamentos del Valle del Cauca y Vichada, articuladas a la estrategia de sostenibilidad y mega meta social de Riopaila Castilla (Fundación Caicedo González Riopaila Castilla, 2014).

En su Informe de Sostenibilidad y Gestión 2014, la Fundación establece:

Nuestra misión institucional es crear entornos sostenibles en los territorios de operación significativa de Riopaila Castilla S.A., con foco en el fortalecimiento del capital humano, social e institucional y la mejora de la competitividad de las economías locales, con la finalidad de mejorar condiciones de vida en las comunidades y asegurar un entorno adecuado de operación de la empresa (Fundación Caicedo González, 2015, p. 36).

La política de sostenibilidad de la Fundación contempla imperativos asociados a las dimensiones económica, social y ambiental; más exactamente, su política de sostenibilidad se despliega en tres gestiones, a saber:

– *Gestión ambiental*: “Despliega un proceso de mejora continua para minimizar riesgos e impactos asociados a las actividades propias de la Fundación”. Promueve la implementación de iniciativas como el manejo integral de residuos sólidos y la cultura organizacional enfocada al uso eficiente del agua, papel y energía.

– *Gestión administrativa y financiera*: “Desarrolla los compromisos, la estrategia y objetivos económicos de la FCGRC y previene los impactos y riesgo asociados” (Fundación Caicedo González, 2015, p. 12). Este modelo de gestión se concentra en el desarrollo de actividades relacionadas con la liquidez financiera, la eficiencia operativa y la calidad del recurso humano.

– *Gestión social*: “Mitiga impactos y riesgos sociales generados por Riopaila Castilla e implementa otras acciones que contribuyen al despliegue

misional de la Fundación”, tales como el derecho a la educación de calidad, el derecho de alimentación equilibrada y mejor calidad nutricional y la gestión pública efectiva y eficaz. En esta última acción se inscribe la iniciativa objeto de esta investigación.

El proyecto “*Por el derecho a una educación de calidad*” se desarrolla, además, en el marco de la apuesta estratégica de la Fundación denominada Comunidades Sostenibles; una comunidad sostenible es aquella que construye su territorio buscando un equilibrio entre aspectos económicos, ambientales, sociales, institucionales y humanos con una perspectiva de equidad de largo plazo” (Villar, 2015, p. 2). Algunas de las características distintivas de las comunidades sostenibles son:

- Cuenta con la participación de diferentes actores del territorio que están relacionados con el desarrollo de la temática en cuestión (para el Proyecto, comunidad educativa, administración local y empresas).

- Se desarrollan en los lugares específicos en los cuales se han creado escenarios institucionales de diálogo y concentración (en este caso, Florida, Pradera y Zarzal como zonas de influencia de Riopaila Castilla S.A.).

- Está basada en procesos participativos e inclusivos y de aprendizaje colectivo entre los actores de la comunidad.

- Su finalidad es el desarrollo sostenible, en el sentido de que busca transformar positivamente variables estructurales que determinan el bienestar de la población, tales como el logro educativo, la inclusión política y la autonomía de los actores.

En este orden de ideas, las comunidades sostenibles son un modelo alternativo al asistencialismo, ya que, en vez de promover la satisfacción de necesidades de los grupos de interés priorizados, invita a las organizaciones a que enseñen y ayuden a las comunidades a que lo logren por sí mismas, o bien, desarrolla capacidades en las comunidades para que sean autónomas. Es por ello que Villar (2015, p. 16) afirma que

“las comunidades sostenibles son el resultado de un proceso donde los actores, incluidas las organizaciones de base, participan activamente y de manera democrática en la identificación de problemas y soluciones, y elaboran acuerdos para la construcción de su territorio”.

La implementación de la estrategia de comunidades sostenibles le ha implicado a la FCGRC realizar diagnósticos de la situación de la educación en los territorios priorizados, abrir espacios para el diálogo y la discusión de los

problemas educativos y sus posibles soluciones y, sobre todo, ser suficientemente asertivos para ayudar a crear la confianza y los puentes que permitan a los diferentes actores trabajar en pos de un interés común.

De acuerdo con el informe de sostenibilidad y gestión (2015)

(...) “Comunidades Sostenibles”, es una estrategia programática y una práctica social de relacionamiento empresa-comunidad, para promover y acompañar cambios sustanciales relacionados con desafíos del desarrollo humano sustentable en territorios que hacen parte de la zona de operación de Riopaila Castilla.

La Fundación considera que el mejor camino para construir entornos sostenibles, es hacerlo colectivamente con los diferentes actores que tienen presencia en el territorio; la estrategia comunidades sostenibles, acompaña la construcción de apuestas de desarrollo local y la gestión de cambios que se necesitan para lograrlas a partir de procesos participativos e incluyentes; se compromete con la promoción de la interacción, el diálogo, la articulación y el trabajo colectivo en torno a “acuerdos sociales”, sobre aquello que conviene a todos; comunidades sostenibles cuida el equilibrio de las visiones, formas de vida propios, autóctonos de las comunidades, con otros modelos de desarrollo que coexisten en el territorio, sobreponiendo el bien común y el diálogo intercultural como guías para el consenso y la toma de decisiones.

El principio de corresponsabilidad orienta la gestión de esta estrategia sobre la base de la confluencia Estado, Sociedad Civil y Sector Privado, reconociendo al Estado como el líder en la promoción del desarrollo sostenible en sus distintos niveles territoriales.

Comunidades Sostenibles, despliega la mega meta social al 2025 de Riopaila Castilla, priorizando asuntos referidos al derecho a una educación de alta calidad; la ampliación de oportunidades para acceder al derecho de una alimentación equilibrada; el establecimiento de condiciones que posibiliten una gestión pública eficiente y efectiva; el fortalecimiento de las vocaciones y apuestas productivas locales.

Todo esto, con la finalidad de avanzar en la reducción de impactos y vulnerabilidad social en los territorios donde opera la empresa (Informe de sostenibilidad y gestión, 2015).

Para avanzar en su misión de generar un beneficio de doble vía para la empresa aportante y los grupos de interés beneficiados, la FCGRC desarrolla su gestión social por medio de tres líneas de acción estratégicas:

1. *Fortalecimiento del capital humano*: propicia condiciones para el goce efectivo de los derechos a la educación de calidad y a la seguridad alimentaria y nutricional.

2. *Fortalecimiento del capital social e institucional*: promueve la participación cualificada y responsable de las personas y las comunidades en el desarrollo local y la solución de sus problemas, al tiempo que procura hacer efectivo un marco institucional que asegure la orientación de la gestión pública hacia el desarrollo humano sostenible.

3. *Promoción de la gestión social y el desarrollo económico*: busca mejorar la competitividad y productividad de las economías locales, y promover el acceso al goce efectivo de derechos a través de iniciativas y/o proyectos sociales que mejoren las condiciones de vida (Fundación Caicedo González, 2015).

En el marco de su gestión, la FCGRC prioriza seis ejes temáticos: 1) Educación, 2) Seguridad alimentaria y nutrición, 3) Promoción y protección de la familia, la infancia y la juventud, 4) Habitabilidad e infraestructura comunitaria, 5) Desarrollo económico y competitividad y 6) Capacidades para el buen gobierno y el desarrollo social.

En 2014, por medio de sus diferentes proyectos, la Fundación benefició directamente a 11.311 personas, 3.946 hogares, 93 organizaciones e instituciones, 20 MIPYMES, 3 entidades territoriales, 51 instituciones educativas y 92 servidores públicos; estos grupos de interés están ubicados en el 56% del total de municipios que componen el área de influencia de Riopaila Castilla S. A. (Fundación Caicedo González, 2015). Adicionalmente, la Fundación generó 125 empleos directos, cifra que se ha mantenido relativamente estable desde 2012.

## 2.3 MODELO DE GESTIÓN Y AVANCES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

La gestión social de Riopaila Castilla S.A. y la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla se enmarca en los avances que existen hoy en día en materia de responsabilidad social, RS. En efecto, si bien en sus inicios la Fundación trabajó con base en un enfoque filantrópico<sup>24</sup>, ese modelo se ha transfor-

---

24 Al hablar de una visión filantrópica se está haciendo referencia a la entrega voluntaria de recursos financieros y no financieros, con el fin de atender necesidades de comunidades económicamente desfavorecidas (Pérez & Romero, 2016).

mado y hoy en día desarrolla un enfoque de sostenibilidad<sup>25</sup> en el que tanto la empresa como la Fundación reconocen su rol como agentes sociales, y la necesidad de trabajar en la conformación de comunidades autónomas, como una estrategia para garantizar la sostenibilidad y el desarrollo de la empresa aportante y las comunidades radicadas en sus zonas de influencia.

### 2.3.1. DISCUSIONES TEÓRICAS A PROPÓSITO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Hoy en día, las empresas son consideradas agentes sociales con responsabilidades que trascienden la generación de productos y servicios. En efecto, su operación se debe enmarcar en unas razones y obligaciones éticas y morales, en respuesta a unas normas legales y sociales que no son ajenas a su operación. De esta manera, sus acciones se enfocan en la obtención de la licencia legal para operar, así como en obtener y mantener la licencia social entre sus grupos de interés (Porter & Kramer, 2006).

La RS tiene origen en la definición que planteó Howard Bowen en 1953, como *“la obligación de los empresarios para impulsar políticas corporativas para tomar decisiones o para seguir líneas de acción que son deseables en términos de los objetivos y valores de la sociedad”* (Bowen, 1953). Este concepto ha evolucionado y actualmente plantea un alcance mucho más amplio al propuesto por la filantropía empresarial de Bowen.

De acuerdo con Alonso (2012) la RS ha evolucionado desde cuatro perspectivas. La primera se refiere a la RS como una agencia mediante la cual las empresas buscan maximizar el beneficio económico y reducir los costos de la operación empresarial en función del mercado. La segunda se enmarca en la necesidad de las empresas de obtener respaldo y aceptación social, desde una perspectiva esencialmente filantrópica. La tercera hace referencia a la integración de la RS en la estrategia de competitividad de las empresas, mediante mecanismos de diferenciación. La cuarta, se refiere a la necesidad de integración entre el negocio y la sociedad, como una aproximación hacia la sostenibilidad. Esta última perspectiva parte de la generación y el equilibrio del valor económico y el valor social, y reconoce la importancia

---

25 Recuérdese la definición otorgada por Romero en la presentación de este texto, que entiende la sostenibilidad como el equilibrio razonable entre crecimiento económico, equidad y progreso social, y desarrollo ambientalmente sostenible.

del relacionamiento de la empresa con sus grupos de interés. En ese sentido la RS es un concepto que sugiere un alcance transformador e integral. Adicionalmente, esta aproximación se enmarca en la obligación que tienen las empresas de operar acorde con unas normas y valores sociales preestablecidos (Alonso, 2012).

En paralelo, Zadek (2004) hace una propuesta en la que plantea la relación de las empresas frente a la responsabilidad social en cuatro etapas que pueden coincidir con Alonso (2012). La etapa *defensiva*, en la cual la organización rechaza la posibilidad de incurrir en malas prácticas y asume una actitud en contra de ataques a su reputación que puedan afectar sus ventas. La etapa de *aceptación o cumplimiento*, que ocurre cuando las organizaciones están de acuerdo con las buenas prácticas y entienden que asumirlas es el costo de hacer negocios. En ese sentido, buscan mitigar la erosión del valor económico, que se pueda presentar por situaciones que pongan en tela de juicio su reputación en el mediano plazo y/o buscan evitar litigios. Como resultado de esta etapa surgen acciones de carácter, esencialmente, filantrópicas.

La tercera etapa, *gerencial*, es entendida como el momento en el cual las organizaciones integran problemas “societales” en el “core” de sus procesos de gerencia, al tiempo que buscan incrementar su valor económico en el largo plazo. La cuarta fase que plantea Alonso (2012) integraría las dos últimas etapas de Zadek (2004), la *estratégica* y la *civil*, en las cuales las organizaciones no solo integran problemas “societales” al “core” de su estrategia de negocio, sino que alinean sus estrategias y procesos a los problemas “societales”. Además, motivan la acción socialmente responsable de otras empresas de la industria a la cual pertenecen y promueven acciones colectivas en favor de la sociedad.

Desde otra perspectiva, posturas recientes han planteado como un avance de la RS el concepto de Creación de Valor Compartido, CVC. Este comprende

“las políticas y las prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa a la vez que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales en las comunidades donde opera. La creación de valor compartido se enfoca en identificar y expandir las conexiones entre los progresos económico y social”.

La CVC es un proceso dirigido hacia la sostenibilidad, en la medida que garantiza la operación de la empresa mediante el fortalecimiento de la estrategia corporativa, al mismo tiempo que asume una responsabilidad ante

la sociedad y contribuye al mejoramiento de las condiciones sociales (Porter & Kramer, 2011).

Con el fin de dar luces sobre las discusiones teóricas y los alcances de la responsabilidad social, los autores del presente texto proponen entender la CVC, no como un avance de la RSE sino como una cualidad o atributo que se otorga a las distintas formas en las cuales las empresas y las organizaciones materializan sus estrategias de RSE.

Así, dando continuidad a la exposición teórica, es preciso mencionar en este punto la adaptación realizada por Pérez & Romero (2016) sobre el modelo propuesto por la Secretaría para los Principios de Inversión Social. Este modelo clasifica, de acuerdo con el mayor o menor valor social generado, las intervenciones sociales que realizan las organizaciones. Con base en dicha adaptación, es posible identificar formas de intervención social de las organizaciones así: el negocio responsable, asimilable a lo que Porter & Kramer (2006) llamaron responsabilidad social estratégica, los negocios inclusivos, los negocios sociales, la inversión en comunidades y el proyecto filantrópico<sup>26</sup>.

### 2.3.2. LA GESTIÓN DE LA FCGRC A LA LUZ DE LOS MODELOS TEÓRICOS EXPUESTOS

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el desarrollo del modelo de gestión social de la FCGRC evidencia cuatro períodos que dan cuenta de su transformación a lo largo del tiempo. El primero corresponde a la creación de la Fundación Caicedo González<sup>27</sup>, en 1957, que responde a una visión filantrópica atada a valores cristianos. Concretamente, este trabajo se materializó en la construcción de seminarios en Cali, la Diócesis de Palmira y Cartago y la iglesia de Zarzal. Durante este período la FCGRC también creó la Fundación Nuestra Señora del Rosario en Chiquinquirá, además de destinar recursos para becas sacerdotales y donaciones. Durante este tiempo, que se extendió hasta 1989, la Fundación construyó dos centros educativos: el Colegio Hernando Caicedo y la Escuela Belisario Caicedo. Lo anterior, se

---

26 Para mayor profundidad sobre el tema, remítase a *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social*.

27 Como se mencionó anteriormente, después pasó a llamarse Fundación Caicedo González Riopaila Castilla.

alinea con la segunda fase de Alonso (2012), o etapa de aceptación y cumplimiento (Zadek, 2004).

En el segundo período (1989–2000), la FCGRC desarrolló nuevas estrategias en torno al desarrollo social y empresarial de sus grupos de interés. Durante esta etapa la Fundación realizó proyectos enfocados en el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores de la empresa, que incluían adecuación en temas de vivienda y la construcción de centros recreacionales. Así mismo, desarrolló proyectos enfocados en la creación y el fortalecimiento de microempresas en el ámbito local. Adicionalmente, adelantó iniciativas para atender necesidades en materia de educación en municipios de su zona de influencia, como la modernización de sus centros educativos e iniciativas enfocadas en niños de bajos recursos. Esto indica una transformación que profundiza la comprensión de la organización sobre el concepto de responsabilidad social, al iniciar el tránsito de acciones meramente filantrópicas a proyectos orientados hacia la inversión en comunidades<sup>28</sup>.

El tercer período (2000–2010) corresponde al momento en el cual la Fundación planteó, de manera explícita, la intención de enfocar su gestión en el marco de los postulados de la responsabilidad social. A partir de un Modelo de Intervención Integral, se consolidó el diseño y la puesta en marcha de proyectos enfocados en temas de educación, vivienda y mejoramiento de ingresos para sus grupos de interés (consolidación de sus estrategias de inversión en comunidades), y se creó el Comité de Responsabilidad Social, adscrito al Comité de la Presidencia, como una instancia de diálogo entre la Fundación y la empresa Riopaila Castilla en torno a temas de responsabilidad social<sup>29</sup>.

En ese sentido, se vincula el tema de RS al núcleo de la gerencia, tal y como lo plantean Porter & Kramer (2006), al hablar de responsabilidad social estratégica. Se sitúa entonces en la fase tres de Alonso (2012) y, por lo tanto, en la etapa gerencial de Zadek (2004). Durante este período se

---

28 La inversión en comunidades “corresponde a proyectos que las organizaciones emprenden con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las comunidades que residen en sus zonas de influencia. Los principios que guían estas inversiones son: la creación de una reputación de buen ciudadano corporativo, la mitigación de los daños ocasionados por la actividad económica y la consecución de una licencia social de operación (Pérez & Romero, 2016).

29 Para mayor información sobre la evolución de la gestión social de la Fundación y de sus principales resultados, consúltese <http://www.fcgriopailacastilla.org/index.php/quienes-somos/historia>

avanzó en la construcción de un Sistema Regional de RS para el Valle del Cauca, así como en la firma de acuerdos con los alcaldes electos para los años 2012-2016, con el fin de trabajar en torno al mejoramiento de las condiciones de la educación.

El cuarto período inició en 2011 con la implementación de un nuevo Modelo de Gestión Institucional, orientado hacia el desarrollo social sostenible, a partir de la promoción y el acompañamiento de procesos de desarrollo local y la creación de entornos sostenibles. Para avanzar hacia este propósito, el trabajo de la Fundación se concentró en la revisión de las líneas estratégicas y programáticas de la gestión social, el diseño, ajuste e implementación del Sistema de Gestión Institucional, la definición de una estructura de relacionamiento sistémico, estratégico y de gestión con la empresa y las comunidades, y la articulación con la Política de Sostenibilidad y la Mega Social de Riopaila Castilla.

A la luz de los distintos teóricos que han explorado el comportamiento socialmente responsable de las empresas y las organizaciones, el modelo de gestión de la Fundación genera valor compartido en la forma como lo plantean Porter & Kramer (2011). En efecto, al tiempo que crea valor económico genera valor social, lo que Alonso (2012) entiende como la incorporación de la RSE de manera *sustancial* en la estrategia de la empresa y Alonso define como la cuarta etapa. Así mismo, este modelo ubica a la Fundación y a la empresa en una *etapa civil* de acuerdo con Zadek (2004), en el sentido en el que logran alinear sus estrategias y procesos con preocupaciones sociales y promueven acciones colectivas para ocuparse de ellas.

Así, durante el último período la Fundación ha trabajado en torno a la creación de espacios como la Red de Promoción del Respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Del mismo modo, la FCGRC ha trabajado en el fortalecimiento de las comunidades locales con el propósito de incidir en la formulación de los planes sectoriales de educación y población vulnerable, y llevó a cabo dos foros municipales por la calidad de la educación. Estos escenarios resultaron clave para la formulación e implementación del *Proyecto de incidencia en la construcción participativa de las políticas públicas en educación* en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal, que es el objeto de estudio de esta investigación y será expuesto con detalle a continuación.

### 3. “POR EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD”: PROYECTO DE INCIDENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN

#### 3.1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA Y AVANCES INICIALES

El *primer antecedente de la iniciativa* se enmarca en el cambio de modelo de gestión institucional de la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla, incorporado en 2011. En un proceso conjunto con la empresa Riopaila Castilla, la Fundación inició un trabajo para transformar su modelo de gestión, con el propósito de contribuir a la creación de entornos sostenibles en la zona de influencia de la empresa. Para avanzar en ese propósito, se revisaron y ajustaron las líneas de trabajo, las estrategias y las apuestas programáticas de la FCGRC, articulándose con las políticas y las estrategias de responsabilidad social de Riopaila Castilla. Este trabajo incluyó la participación de los directivos de la empresa, a través de la Dirección Ejecutiva, el Consejo Administrativo y el Comité de Presidencia.

El nuevo modelo se enfoca en la promoción y la gestión del desarrollo social sostenible en el ámbito local. Hoy en día, la Fundación trabaja en torno al desarrollo de capacidades de su población objetivo, la creación y el fortalecimiento de instancias de diálogo para incidir en las decisiones concernientes al territorio y en procesos de inversión social a nivel local. La Fundación ha hecho esfuerzos importantes para que sus inversiones estén direccionadas hacia metas y resultados concretos, basado en un enfoque de planeación territorial por resultados que prioriza la realización de intervenciones sociales asociadas a los principales impactos de la empresa aportante. Este proceso se inscribe en un modelo de intervención que prioriza el relacionamiento entre empresa y comunidad, y parte de la necesidad de generar transformaciones sostenibles en el territorio para mejorar la calidad de vida de las comunidades que habitan en los entornos de operación de la empresa.

En el marco del nuevo modelo de gestión, la Fundación identificó una serie de vulnerabilidades que estaban afectando la calidad de vida de los habitantes de Florida, Pradera y Zarzal. Principalmente, se identificó un tema de vulneración de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

en el corregimiento de La Paila, municipio de Zarzal, que se manifestaba en la deserción escolar, el trabajo infantil y el maltrato de menores.

Para abordar esta problemática la FCGRC firmó un convenio con el Instituto de Bienestar Familiar, ICBF, denominado *Por el derecho a la felicidad*, que tenía como propósito diseñar una estrategia para fortalecer los temas concernientes al desarrollo integral y la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Este trabajo dio como resultado el diseño y la gestión de una estrategia llamada *Ruta de Garantía y Restablecimiento de Derechos de los NNA*, cuya implementación estuvo a cargo de la institucionalidad local. Adicionalmente, en el marco de este convenio, se elaboró una estrategia de educación comunitaria con enfoque participativo. Este proceso se constituyó en el *segundo antecedente de la iniciativa*, que dio paso al trabajo de incidencia en las políticas públicas en el ámbito educativo.

Concretamente, este proceso le permitió a la Fundación identificar otras problemáticas en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal, que impedían a las comunidades gozar del derecho a una educación oportuna, pertinente y de calidad. Por un lado, los municipios no se encontraban certificados, razón que impedía un rol protagónico en la gestión de la educación por parte de las administraciones locales. Por otro, si bien las alcaldías recibían asistencia por parte del Grupo de Apoyo a la Gestión, GAGEM, este no hacía presencia en ninguno de los tres municipios, dificultando la posibilidad de desarrollar estrategias que atendieran las necesidades territoriales. Asimismo, se evidenció que alrededor de este tema no había procesos adecuados de articulación entre los sectores público y privado, orientados hacia la construcción de una política pública que se ajustara a las realidades del territorio.

Adicionalmente, en este contexto, los municipios presentaron una disminución en los recursos provenientes para atender la educación, situación que entorpecía todavía más el intento por satisfacer las necesidades de las instituciones educativas a nivel local. Así, por ejemplo, en materia de cobertura educativa, en los tres municipios el sector oficial cubre más del 80% de la demanda (en Florida el 84.70%, en Pradera el 92.88% y en Zarzal el 95%). Como parte del diagnóstico, también se analizaron los resultados de las pruebas SABER. Los resultados evidenciaron que el 50% de las instituciones educativas de los tres municipios se encontraban en el nivel bajo, mientras que el 50% restante se encontraba en el nivel medio. No se encontraron instituciones en nivel alto.

Sumado a lo anterior, la FCGRC registró que, como resultado de las dinámicas asociadas al conflicto armado y las economías ilegales, la participación e incidencia de las comunidades en la vida social, política y económica de sus municipios era limitada. Así mismo, existía desconfianza de las comunidades en las administraciones locales, a raíz de casos de corrupción y la falta de espacios institucionales para ejercer actividades de control y toma de decisiones. Esta información concordaba con los resultados del Índice de Participación Política que analizó la FCGRC, que evidenciaba bajos niveles de participación a nivel local (Florida con 24.6, Pradera con 56.9 y Zarzal con 13.4).

Para atender esta situación, la FCGRC desarrolló una serie de estrategias que sirvieron como base para la puesta en marcha del proyecto documentado. Por un lado, trabajó en el fortalecimiento de los espacios de discusión participativa en el tema de educación y, por otro, realizó capacitaciones en temas de planeación municipal, gestión pública y planes de desarrollo, en el marco de la Mesa de Educación del municipio. Adicionalmente, la estrategia incluyó un acompañamiento en la definición y el desarrollo de estrategias en materia de incidencia del sector educativo en los Planes de Desarrollo Municipal. La Fundación también realizó un diagnóstico participativo en educación y su respectiva propuesta para incluirlos en los citados Planes. En dicha actividad participaron diversos actores públicos y privados, incluyendo concejos municipales, sector productivo, representantes de los gobiernos nacional, departamental y locales, instituciones educativas, fuerza pública, organizaciones de base, sindicatos y juntas de acción comunal, entre otros.

Si bien los tres municipios presentaban características similares en relación con contexto educativo, cada uno priorizó problemáticas diferentes para ser abordadas en el marco del Proyecto. En el caso de Florida, se destacó la ausencia de una política municipal orientada a la gestión de recursos para el mejoramiento de la calidad educativa; en Pradera se hizo énfasis en la desarticulación del sector educativo de cara a una apuesta en común en materia de educación; y en Zarzal se priorizó la deficiencia en la gestión pública, dirigida a la orientación y la articulación de proyectos de formación integral que se ajustaran a las necesidades de las comunidades.

El resultado de este proceso derivó en trabajar una hoja de ruta de largo plazo, con el propósito de garantizar el derecho a la educación de la población y trabajar para que las instituciones prestaran un servicio de manera eficiente y de calidad. Se despliega un proceso dirigido hacia la generación

y la orientación de espacios de discusión y construcción participativa de una política pública por la calidad de la educación, que se enmarcara en las necesidades identificadas por los actores locales y en las metas definidas en los Planes de Desarrollo Municipales correspondientes al período 2012-2015.

La FCGRC diseñó una estrategia orientada a resolver el problema de la baja calidad de la oferta educativa, así como los bajos niveles de participación de las comunidades sobre los ámbitos políticos, cívicos y comunitarios de sus municipios. Para ello, la Fundación se concentró en el fortalecimiento del capital social e institucional, con el propósito de generar nuevas formas de incidir sobre la vida pública, y propiciar el acceso a instancias formales de participación, en el marco de un ejercicio democrático.

### 3.2 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Si se tienen en cuenta los antecedentes anteriores, la FCGRC decide trabajar en torno al acompañamiento de un proceso de generación y orientación de espacios de discusión y construcción participativa de una política pública por la calidad de la educación en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal. Estas políticas debían responder a las necesidades identificadas por los actores del sector educativo, así como aportar a las metas definidas en los Planes de Desarrollo Municipales, contemplados para el período 2012-2015. Desde un principio el acompañamiento se planteó desde un enfoque amplio, participativo y riguroso.

Para avanzar en la formulación de una política pública en materia educativa, la Fundación decidió involucrar a un tercer actor que tuviera suficiencia, experiencia y credibilidad en temas de participación y trabajo con organizaciones de base relacionados con la formulación de políticas públicas. Como resultado, la FCGRC contrata con la Fundación Foro Nacional por Colombia, FNC, entidad que, además de tener una amplia experiencia en la región, se había caracterizado por su trabajo en temas de participación ciudadana. Concretamente, la FNC había trabajado en procesos como la promoción de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. En ese sentido, el proceso se apalancó en la metodológica diseñada por FNC en diversos espacios y se ajustó para responder ante la necesidad de trabajar en temas de política pública en educación, en municipios no certificados.

Así mismo, la metodología se apalancó en el modelo de gestión de la FCGRC, que tiene como propósito generar valor a la estrategia de negocio de la

empresa, mediante un proceso de relacionamiento con sus grupos de interés que se funda en el respeto, la transparencia y el interés por lograr beneficios mutuos. Desde el punto de vista de Riopaila Castilla S.A., la legitimidad social apunta a construir relaciones en las que sea siempre considerada como un actor legítimo, creíble y cuya presencia en el territorio es deseable. Este tema resulta fundamental teniendo en cuenta que, dada la baja capacidad institucional de los municipios priorizados, un mal desempeño de la Fundación puede afectar las relaciones entre las comunidades y la Empresa.

Con base en lo anterior, la FCGRC diseñó una ruta que incluyó varias etapas, entre las cuales estaban la elaboración de un diagnóstico previo a la puesta en común con los diferentes actores, la validación por parte de ellos y el desarrollo de un ejercicio de priorización. En algunos casos la metodología también debió adaptarse, por ejemplo, en términos de lenguaje, para asegurar el entendimiento de todos los actores involucrados en el proceso.

Metodológicamente, el proceso contempló seis pasos para la formulación de la política pública: 1) Identificación de problema, 2) Formulación de soluciones o acciones, 3) Toma de decisión, 4) Implementación, 5) Evaluación y 6) Reajuste o terminación. Estos se dividieron en cuatro fases, que se explican a continuación:

TABLA 10  
FASES DEL PROYECTO DE INCIDENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN

FASES	DESCRIPCIÓN
1. Consideraciones preliminares sobre el diseño de políticas públicas en educación en municipios no certificados, en los diferentes ciclos educativos y teniendo como referentes el enfoque de derechos, calidad, oportunidad, pertinencia y competitividad.	Consistió en la revisión, por parte de expertos, de los lineamientos nacionales, departamentales y municipales existentes en materia de política pública, con el propósito de armonizar las propuestas municipales con los instrumentos legales y técnicos existentes.
2. Construcción de los planes de acción para la construcción de las políticas públicas en los municipios.	Durante la segunda fase se realizó un proceso de reconocimiento e involucramiento de los actores clave de gobierno a nivel local, de cara a la construcción de las políticas públicas en educación. Adicionalmente, durante esta fase se definieron las actividades y los tiempos del proceso.

FASES	DESCRIPCIÓN
3. Fortalecimiento de las capacidades locales para la participación en la construcción de la política pública de educación.	La tercera fase se dividió en tres componentes: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluación de las capacidades y recursos de las administraciones locales, para determinar la línea base para la construcción de las políticas públicas.</li> <li>2. Asistencia técnica a las administraciones locales.</li> <li>3. Talleres con las Mesas de Educación, con el propósito de realizar los diagnósticos participativos y la concertación de las propuestas iniciales de política pública.</li> </ol>
4. Construcción participativa de la política pública de educación en los municipios priorizados	La cuarta fase se dividió en cuatro componentes: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocatoria e instalación de comités técnicos de política pública en educación.</li> <li>2. Diseño participativo de propuestas de política pública.</li> <li>3. Discusión y ajuste en espacios participativos de las propuestas de política pública.</li> <li>4. Presentación de las políticas públicas al Concejo Municipal e incidencia para su sanción por acuerdo municipal.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

### 3.3. PRINCIPALES LOGROS Y TRANSFORMACIONES

De acuerdo con lo expuesto por la Fundación en su Informe de Sostenibilidad 2013, los siguientes son los principales logros del Proyecto de incidencia en la construcción participativa de política pública en educación “Por el derecho a una educación de calidad”, entre 2012 y 2013:

- Participación de 219 personas de diferentes sectores en la formulación de políticas públicas educativas.
- Tres municipios colombianos no certificados en educación –Florida, Pradera y Zarzal–, con documentos de políticas públicas educativas con enfoque de derechos y criterios de equidad, alineados a los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional en proceso de aprobación en sus respectivos concejos municipales.
- Un documento sobre consideraciones preliminares para la construcción de política pública educativa.

- Tres comités técnicos de política pública en educación, constituidos para orientar el proceso de construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la PPE.

- Reconocimiento por parte de los participantes de la importancia del diálogo, la incidencia en el sector educativo y el establecimiento de relaciones de colaboración y trabajo en equipo, para generar propuestas tendientes a mejorar la calidad en la prestación del servicio público educativo, asumiendo compromisos y una dinámica de trabajo orientada a resultados.

- Tres administraciones locales con sus comunidades asumen compromisos con el futuro de la educación en sus territorios y lideran el proceso de construcción participativa de política pública educativa, desde el principio de corresponsabilidad y el enfoque de derechos.

- Incremento del control social sobre el sector educativo en el ámbito local por parte de las comunidades educativas, las organizaciones sociales y de base (Fundación Caicedo González, 2014).

La consecución de estos logros se basó en la generación de transformaciones importantes relacionadas con el involucramiento y la participación activa de diversos actores, durante las diferentes etapas y actividades del Proyecto. Para conseguir este involucramiento fue clave realizar un proceso de sensibilización en el que se evidenciara, tanto la importancia de la educación en las diferentes esferas de la sociedad, como el rol que cada una de las partes podía desempeñar en su desarrollo. De esta forma, la Fundación logró que los actores involucrados comprendieran que eran ellos quienes tenían la responsabilidad de que el proceso se desarrollara conforme a lo establecido. A la vez que la Fundación fue clara y coherente sobre el papel que desempeñaba dentro del proceso, ligado más con el apoyo logístico y la guía técnica a los actores que con la responsabilidad de liderarlo y sacarlo adelante.

El involucramiento y la participación de los actores permitieron, por un lado, el empoderamiento de los actores en el tema y, por otro, la apropiación por parte de estos del proceso. De ahí que los actores del territorio fueran los encargados, por ejemplo, de presentar los documentos de política pública educativa ante los concejos municipales para que fueran aprobados, así como de hacer seguimiento a la implementación de los acuerdos y las políticas, por medio de las mesas técnicas dispuestas para tal fin. Para avanzar en ese sentido, la FCGRC trabajó en torno a la creación de consensos entre los diferentes actores, el establecimiento de unas reglas de juego con las que todos

los actores se sintieran identificados y un direccionamiento estratégico en el proceso de diálogo e interacción entre los actores.

Un elemento transversal a todo este proceso fue la generación de confianza entre las partes involucradas, la cual se logró mediante la presencia permanente de profesionales de la FCGRC en los tres municipios. Para ello, la Fundación nombró un equipo de trabajo, tanto en la zona norte como en la zona sur, quienes establecieron un canal de comunicación permanente con los diferentes actores del sector educativo. Esta instancia de diálogo sirvió para tramitar los diversos temas e inquietudes que iban surgiendo en el marco del proceso. A esto se suma que tanto la empresa como la Fundación son actores reconocidos y valorados por su presencia en el territorio hace 98 y 59 años, respectivamente.

### 3.4. INTERVENCIONES DIFERENCIADAS POR MUNICIPIOS

En los procesos de formulación e implementación del Proyecto, la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla tuvo en cuenta las particularidades y las problemáticas específicas de los tres municipios priorizados. En efecto, el conocimiento de las dinámicas y de sus impactos sobre los territorios fue clave para que la FCGRC determinara las líneas de trabajo que se desarrollarían en el marco de la iniciativa. En ese sentido, se debe destacar que si bien los tres municipios compartían problemáticas en muchos sentidos similares, dichas particularidades implicaban estrategias y metodologías diferenciadas para asegurar el desarrollo y la sostenibilidad del Proyecto en cada uno de los territorios. Así, por ejemplo, en el caso de Pradera el municipio requirió de mayor acompañamiento para la formulación de la política pública, mientras que en el caso de Zarzal las dinámicas políticas del municipio llevaron a concentrarse en el seguimiento y el control social al proceso, que no fueron suficientes para impedir la reprobación de la política pública educativa en el Concejo Municipal.

Los siguientes son ejemplos de elementos de contexto identificados por la FCGRC que condicionaron la forma como se implementó la iniciativa en los municipios priorizados.

#### 3.4.1. DEBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES LOCALES

Históricamente la participación en Florida, Pradera y Zarzal había estado circunscrita a los procesos electorales, de manera que no se había traducido

en otros procesos de participación ciudadana que promovieran la incidencia en la toma de decisiones o en el control social de lo público por parte de los actores locales. En buena medida lo anterior responde a prácticas clientelistas, así como a dinámicas asociadas a economías ilegales como el narcotráfico, que habían debilitado los procesos organizativos y participativos de las comunidades locales en la gestión pública.

Un factor que debió considerar la Fundación en el desarrollo del Proyecto fue la necesidad de lograr resultados en el corto y el mediano plazo, para generar confianza entre los actores involucrados. Lo anterior resultó clave, sobre todo si se tiene en cuenta que las comunidades que habitan en estos municipios tenían bajos niveles de confianza hacia las administraciones locales y, en general, hacia los procesos público-administrativos. De ahí la importancia de algunos hitos que se derivaron a lo largo del proceso, como los resultados de los foros municipales y la inclusión de los acuerdos derivados de las mesas técnicas en los planes de desarrollo municipales.

#### 3.4.2. CONFLICTO ARMADO EN FLORIDA Y PRADERA

En Florida y Pradera las dinámicas asociadas al conflicto armado fueron determinantes para el desarrollo del Proyecto, ya que imponían el desafío de generar nuevas formas de relacionamiento entre los actores sociales en el territorio. Concretamente, el conflicto armado ha debilitado los lazos comunitarios y propiciado la estigmatización de los procesos organizativos en ambos municipios. Adicionalmente, la recepción permanente de Florida y Pradera de personas víctimas del desplazamiento forzado ha generado nuevas dinámicas en el territorio que no se han traducido en una mayor participación de las comunidades en los ámbitos políticos, económicos y sociales de los municipios.

El conflicto armado también ha tenido un impacto en las instituciones educativas, que se ha reflejado en una baja participación de docentes, estudiantes y padres de familia en los procesos concernientes a las políticas educativas de los municipios, así como en un flujo permanente de estudiantes que van y vienen, dinámica que afecta el proceso de aprendizaje de los estudiantes y, por lo tanto, su rendimiento académico.

#### 4. UNA MIRADA DEL PROYECTO A LA LUZ DE LA TEORÍA

Con base en lo expuesto en el capítulo sobre la evolución de los modelos de gestión de la responsabilidad social, el proyecto de la FCGRC se entiende como una apuesta de inversión en las comunidades. Así mismo, sitúa a la Fundación, como ya se mencionó, en una etapa en la que hay un involucramiento de la organización con los problemas de la sociedad y una acción que busca no solo alinear su estrategia con dichas problemáticas sino crear alianzas con actores involucrados para resolverlas, lo que en últimas crea valor social para las comunidades en las cuales opera.

##### 4.1 EL PROYECTO COMO UNA INVERSIÓN EN COMUNIDADES

Recuérdese que la *Incidencia en la construcción participativa de política pública en educación* es un proyecto que la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla promovió entre 2012 y 2013, con el fin de contribuir al goce pleno del derecho a una educación de calidad de las comunidades radicadas en las zonas de influencia de la empresa Riopaila Castilla, en los municipios de Florida, Pradera y Zarzal (Valle del Cauca).

En desarrollo del proceso participativo, el Proyecto convocó y articuló diversos actores sociales e institucionales, tales como la comunidad educativa ampliada –estudiantes, docentes, directivos, trabajadores y padres de familia–, entidades y funcionarios públicos –colegios, secretarías y alcaldías– expertos en el tema –Foro Nacional por Colombia e investigadores internacionales– y sector empresarial –Riopaila Castilla y Colombina–. La mayoría de los actores involucrados eran locales, desde luego, pero algunos también fueron externos. Lo anterior responde al interés de la Fundación de apostarle al desarrollo de un proceso participativo e incluyente que generara capacidades en los actores sociales participantes y que, por lo tanto, soportara su permanencia en el tiempo sobre la base de comunidades sostenibles y autónomas.

Las inversiones ejecutadas por la Fundación se concentraron en el apoyo técnico y logístico para la realización de las actividades del Proyecto. Así, por ejemplo, la Fundación desembolsó recursos para el pago de profesionales de soporte del proceso, el diseño de la metodología de la construcción par-

ticipativa de política pública en municipios no certificados y la realización de dos foros internacionales por la educación. Los egresos no estuvieron relacionados, entonces, con donaciones para fomentar la educación –libros, pupitres, tableros, computadores, comedores, etc.–, sino con inversiones estratégicas para asegurar el correcto desarrollo del Proyecto, de acuerdo con un diagnóstico previo de necesidades y oportunidades.

La Fundación fundamenta la realización de proyectos como este en su intento por mitigar los impactos económicos, sociales y ambientales que son generados por Riopaila Castilla, y por controlar los riesgos relacionados con la operación de la empresa aportante en los territorios priorizados. Desde este punto de vista, el Proyecto materializa los principios de la responsabilidad social estratégica propuesta por Porter y Kramer (2006), toda vez que contribuye a que la Empresa obtenga la licencia social de operación, mejora su reputación a nivel local y mantenga bajo control el contexto de su operación. Acerca de la estrategia de sostenibilidad, en el Informe de Sostenibilidad 2013 se lee:

La Fundación considera como eje estructurador de la relación empresa-comunidad el compromiso de su aportante de gestionar los impactos sociales y ambientales asociados a su operación agroindustrial, y los riesgos presentes en el contexto competitivo de la empresa. La FCGRC centra su operación en el manejo de estos impactos y riesgos, desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible, la promoción y el respeto de los derechos humanos (Fundación Caicedo González, 2014, p. 42).

Esta cita evidencia que la Fundación tiene plena consciencia de que, por medio de iniciativas como la documentada, cumple un papel estratégico como puente y mediador entre la *empresa aportante* y las *comunidades prioritarias*. Así mismo, que el Proyecto genera ganancias de doble vía, es decir, ganancias tanto para los promotores (empresa-fundación) como para los beneficiarios directos (grupos de interés externos radicados en los municipios priorizados).

El Proyecto crea principalmente *valor social* (beneficios no monetarios para los actores a quienes va dirigida la iniciativa) debido a que, por un lado, la iniciativa no está articulada dentro de la cadena de valor de Riopaila Castilla ni promueve la implementación de proyectos productivos. Por otro, sus principales resultados y transformaciones están relacionadas con la ampliación de la democracia, la generación de capacidades y la mejora de la calidad educativa, entre otros.

De acuerdo con la Secretaría para los Principios de Inversión Social, las inversiones en comunidades corresponden a egresos financieros y no financieros que las organizaciones ejecutan con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de interés de sus zonas de influencia, están desligadas del *core* de su negocio y generan beneficios de doble vía (Pérez y Romero, 2016). En este orden de ideas, el proyecto de incidencia en la formulación participativa de política pública en educación es un ejemplo de inversión en comunidades, implementada por una fundación en nombre de su empresa aportante. Es más: el Proyecto también es una iniciativa que busca la conformación de comunidades sostenibles, toda vez que invita a diversos actores a participar en procesos de diálogo y concertación que se realizan en su territorio y buscan la superación de problemas estructurales como lo son la baja participación política de las comunidades y el bajo logro educativo.

#### 4.2. EL PROYECTO COMO CONTRIBUCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Al operar en medio de contextos de conflicto armado, las organizaciones —empresas, fundaciones, ONG, etc.—, pueden optar por alguno de los siguientes comportamientos: *sostener el conflicto* (articulando acciones y proyectos con actores ilegales, p.e.), *lidiar con el conflicto* (adaptándose al entorno violento a través del pago de extorsiones, p.e.) o *reducir el conflicto* y/o trabajar en iniciativas de construcción de paz (ejecutando acciones y proyectos con el fin de atacar las raíces que alimentan el conflicto, p.e.) (Banfield, Gündüz, & Killick, 2006).

En relación con la última, por *construcción de paz* se entiende una apuesta de largo plazo de distintos actores públicos y privados, que implica transformaciones significativas en los órdenes cultural, social, político y económico, capaces de ampliar efectivamente la ciudadanía y el goce de derechos, y al mismo tiempo de eliminar el uso de la violencia del repertorio de alternativas utilizadas para tramitar diferencias, alcanzar metas o realizar transacciones (FIP, 2014). En síntesis, la construcción de paz es una apuesta colectiva que implica *transformaciones estructurales de distinta naturaleza y solución pacífica de conflictos*.

En ese sentido, las empresas pueden contribuir a la construcción de paz a través de cuatro dimensiones: 1) *Dimensión gestión y entornos propicios para la paz*, 2) *Dimensión socioeconómica y ambiental*, 3) *Dimensión sociopolítica* y 4) *Dimensión reconciliación* (FIP, 2016).

En relación con la *dimensión sociopolítica* –tema central de este estudio de caso–, las empresas pueden ayudar a construir paz por medio de la promoción y la creación de escenarios para la *participación política* de distintos actores, en especial de la sociedad civil, “buscando empoderar a pobladores locales como gestores y corresponsables de las decisiones sobre sus territorios y sus vidas” (FIP, 2016, p. 50). Dichos procesos permiten ampliar la capacidad de incidencia que una población puede tener sobre su destino económico, social, político, ambiental y cultural. Al mismo tiempo que generar procesos de identidad y acción ciudadana robustece el sentido de pertenencia de una comunidad y facilita la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, la participación política permite incrementar la planeación democrática y la veeduría ciudadana, acciones clave para la consolidación de un sistema democrático que sea eficiente y transparente.

De otro lado, cuando los procesos se concentran en la formación ciudadana y en una cultura democrática para la paz, se facilita la resolución no violenta de conflictos, la comprensión de las instituciones y de las normas que las regulan, y se contribuye a la construcción de una “paz positiva” para la superación de la violencia estructural y cultural.

Frente a la ampliación de la ciudadanía, la FIP (2016, p. 51) agrega:

“El rol más importante del sector empresarial es aportar al diálogo político favoreciendo la creación y el fortalecimiento de espacios de participación. Asimismo, resulta clave que las empresas se involucren en la posibilidad de gestionar la presencia de entidades estatales y otras organizaciones en tales espacios”.

Bajo esta perspectiva, es evidente que la incidencia en la construcción participativa de la política pública en educación es un proyecto que contribuye a la construcción de paz desde el sector privado. Lo anterior se debe a que, por un lado, crea espacios de participación política y fortalece el actuar de diferentes actores –incluyendo comunidad educativa, entidades del Estado y sector empresarial– y por otro, la interacción y el diálogo entre las personas y las entidades involucradas se basa en principios de convivencia, tolerancia y no estigmatización de poblaciones.

Otros rasgos del proyecto que contribuyen a la construcción de paz son:

- La implementación de acciones de incidencia política *en territorios y con poblaciones* que han sido afectados históricamente por el conflicto armado,
- La reconciliación y el diálogo entre grupos que, en algunas ocasiones, han estado en bandos contrarios,

– La movilización en pro del goce pleno de una educación de calidad, cuya ausencia se conforma como una de las condiciones socioeconómicas que alimentan y reproducen la violencia, y

– El proceso de construcción participativa de política pública en educación no como un fin en sí mismo, sino como un medio para conformar comunidades sostenibles, autónomas y capaces de exigir la satisfacción plena de sus derechos.

Para terminar, cabe resaltar la forma innovadora con que la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla está aportando a la construcción de una paz estable y duradera a nivel territorial. En el debate nacional suelen predominar otras posibilidades –mucho más tradicionales y obvias– como lo son la empleabilidad de ex combatientes de grupos armados ilegales o los llamados “emprendimientos para la paz” –es decir, proyectos productivos con población vulnerable y/o en territorios con presencia de conflicto armado–. En cambio, la apuesta de la Fundación se relaciona con la inclusión de poblaciones en asuntos políticos y la transformación de la forma cerrada y excluyente con que se desarrollan los procesos de planeación territorial. La FCGRC, además, ha extendido el ámbito del proceso de construcción participativa de política pública al incluir dos temas: seguridad alimentaria y primera infancia y adolescencia.

## 5. LECCIONES APRENDIDAS

La documentación de la experiencia de la FCGRC permitió identificar una serie de lecciones aprendidas, que dan cuenta de los factores que han facilitado la implementación de la iniciativa, así como de algunos factores que se han constituido en obstáculos y desafíos para la Fundación, los cuales requieren ser atendidos con estrategias diferenciadas para garantizar la sostenibilidad del Proyecto. El análisis de los factores facilitadores, los obstáculos y los retos se basó en la revisión de fuentes documentales primarias y secundarias y en las entrevistas que se realizaron durante el trabajo de campo.

### 5.1 FACTORES DE ÉXITO

El primer factor que facilitó la implementación fue *la articulación de la iniciativa con la estrategia institucional de la empresa Riopaila Castilla S.A. y la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla*. Con respecto a la primera,

el tema de la educación es prioritario en el enfoque de sostenibilidad de la empresa, como parte de la *Mega Meta Social Riopaila Castilla*. A través de esta apuesta, la empresa tiene como objetivo mejorar las condiciones en materia de educación y seguridad alimentaria en su zona de influencia. Por su parte, la FCGRC prioriza, en sus líneas de acción, el fortalecimiento de capital humano, social e institucional, con el fin de promover la generación de capacidades y la incidencia de los grupos de interés en la formulación de políticas públicas y la conformación de alianzas público-privadas. Para avanzar en ese propósito, la Fundación tiene subproyectos en el tema educativo y en el tema de capacidades para el buen gobierno. Este proceso le permitió la FCGRC robustecer las herramientas técnicas necesarias para la implementación de la iniciativa.

El segundo factor consistió en la *definición del rol de la Fundación como promotor y facilitador del proceso, en vez de responsable del mismo, así como en la determinación de los compromisos de los actores involucrados*. La FCGRC hizo énfasis permanentemente en que las administraciones locales son los principales responsables de jalonar los temas de política pública a nivel municipal. En ese sentido, el rol de la Fundación se concentró en facilitar los espacios y las herramientas técnicas necesarias para la construcción de los insumos de las políticas públicas, más no es sustituir las funciones que le competen a las alcaldías. Para ello, la Fundación dispuso de un equipo técnico encargado de brindar apoyo a los funcionarios responsables, en la medida en que fueran surgiendo necesidades puntuales en los aspectos jurídicos, financieros y políticos. La FCGRC también brindó apoyo logístico para el desarrollo de las diferentes actividades propuestas en el marco de la iniciativa, incluidos los foros de educación.

Como bien mencionaron funcionarios de las administraciones locales de Florida, Pradera y Zarzal durante las entrevistas<sup>30</sup>, un tercer factor identificado fue *el involucramiento de diversos actores a nivel local, y su participación activa durante las diferentes etapas y actividades de la implementación del Proyecto*. Se destaca la participación de administraciones locales, consejos de planeación, entidades educativas del orden regional y local, organizaciones de base y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. La iniciativa buscó que el proceso fuera lo más plural posible, asegurando la representación

---

30 Entrevistas con funcionarios de las alcaldías municipales de Pradera (1° de julio 2015), Florida (1° y 2 de julio 2015) y Zarzal (24 de septiembre 2015).

de los diferentes sectores de la sociedad, en tanto que las condiciones y las dinámicas locales lo permitieran. Este factor de éxito también fue destacado por los docentes de diferentes instituciones en los tres municipios quienes, además, señalaron que el proceso participativo contribuyó a transformar la mentalidad de algunos actores y generar confianza frente al rol del sector privado y las alianzas público-privadas<sup>31</sup>.

El cuarto factor, que fue clave para el desarrollo de la iniciativa, está asociado con *la gestión de la empresa, concretamente con los análisis de riesgos y los diagnósticos socioeconómicos de Riopaila Castilla S.A. y la FCGRC en sus zonas de influencia*. Estos procesos le permitieron a la Fundación, por un lado, identificar las particularidades y dinámicas de cada uno de los territorios, entre los cuales se destacan elementos asociados a la debilidad institucional, la frágil gobernabilidad, las condiciones de pobreza y desigualdad y el conflicto armado. Es importante destacar que cada uno de los municipios presentó variaciones en los temas señalados, que se vieron reflejados, tanto en la participación de los actores como en los resultados obtenidos durante el proceso.

## 5.2 OBSTÁCULOS

El primero de los obstáculos a los que se enfrentó el Proyecto está asociado con *la desconfianza que las comunidades sentían hacia las administraciones locales*, así lo expresaron tanto los docentes de Florida y Pradera como algunos funcionarios de las alcaldías municipales, que fueron entrevistados<sup>32</sup>. Como se mencionó antes, prácticas asociadas a la corrupción y el clientelismo de algunas administraciones deterioraron la confianza por parte de las comunidades hacia los procesos que involucraban la participación de los gobiernos locales. De ahí la importancia de lograr resultados en el corto y mediano plazo, y de obtener el compromiso, por parte de las autoridades locales, de trabajar en torno al tema de políticas públicas en los tres municipios. No obstante, en la entrevista con funcionarios de la Alcaldía Municipal de

---

31 Entrevistas con docentes y directivos de instituciones educativas de Pradera (23 de septiembre 2015), Florida (25 de septiembre 2015) y Zarzal (24 septiembre 2015).

32 Entrevistas con funcionarios de las alcaldías municipales de Pradera (1º de julio 2015), Florida (1 y 2 de julio 2015) y Zarzal (24 de septiembre 2015), y entrevistas con docentes y directivos de instituciones educativas de Pradera (23 de septiembre 2015), Florida (25 de septiembre 2015) y Zarzal (24 de septiembre 2015).

Pradera, destacaron que el proceso contribuyó a retomar la confianza con la administración pública<sup>33</sup>. Así mismo, en relación con este último punto, el equipo de trabajo de la Fundación realizó un esfuerzo importante, puesto que, al comienzo del proceso hacia el año 2011, la educación no era un tema priorizado en las agendas de las administraciones locales y los concejos municipales.

Otro obstáculo al que se enfrentó la Fundación fue la *falta de participación de algunos actores clave* como, por ejemplo, una parte del sindicato de profesores. Concretamente, aquellos profesores que hacían parte del antiguo estatuto de docentes presentaron una posición reactiva frente a la iniciativa, argumentando un posible riesgo de privatización de la educación en los municipios focalizados. Asimismo, los profesores que no son del territorio y no tenían ningún vínculo con las comunidades se involucraron parcialmente o no se involucraron, puesto que se limitaban a sus funciones dentro del aula escolar.

Con respecto a la participación de las comunidades, otro obstáculo que surgió en desarrollo de la iniciativa fue la *manera incorrecta como algunos líderes comunitarios entendían su participación en los procesos*. Concretamente, algunos líderes de las comunidades asociaban su participación en el proceso con la obtención de beneficios personales, no colectivos. Sin embargo, estos no se traducían en transformaciones estructurales para las comunidades que representaban.

Por otra parte, la FCGRC tuvo que *mediar el relacionamiento entre las entidades territoriales del orden local y regional*. Los municipios de Florida, Pradera y Zarzal, por su categoría, dependen de la Gobernación del Valle del Cauca para los temas relacionados con la administración de la educación a nivel municipal. Sin embargo, hasta el momento los procesos de articulación entre las entidades territoriales no se han logrado consolidar, imposibilitando un relacionamiento que responda a las necesidades de los municipios. Lo anterior, según la Alcaldía de Pradera, ocurrió a pesar de que el acompañamiento de la FCGRC logró ampliar y mejorar el ámbito de relacionamiento entre la administración con otros actores en los territorios que trabajan en materia de educación<sup>34</sup>. Por esta razón, desde la iniciativa se ha trabajado en diferentes estrategias para contrarrestar este escenario,

---

33 Entrevistas con funcionarios de la Alcaldía Municipal de Pradera realizada el 1° de julio 2015.

34 Entrevistas con funcionarios de la Alcaldía Municipal de Pradera, realizada el 1° de julio 2015.

incluyendo propuestas conjuntas entre los municipios para que sean puestas en consideración por la Gobernación.

*La debilidad institucional de las administraciones locales* también fue un factor prioritario para la FCGRC, puesto que las alcaldías municipales no contaban con las capacidades técnicas ni los recursos para responder ante el desafío de trabajar en temas de política pública. Lo anterior se evidenció, por un lado, en la ausencia de planes y estrategias en el largo plazo como resultado de procesos rigurosos de planificación y priorización y, por otro, en la incapacidad de las alcaldías de gestionar recursos diferentes de aquellos provenientes del Sistema General de Participación.

Relacionado con el punto anterior, un obstáculo adicional para la FCGRC fue *transformar la manera como típicamente se diseñaban las políticas públicas a nivel local*. Por lo general este proceso no ponía a consideración las necesidades territoriales prioritarias ni tenía en cuenta un enfoque participativo. De ahí la importancia de que la Fundación liderara un proceso de sensibilización, específicamente con las autoridades locales, en el que entendieran su responsabilidad frente al tema, al igual que la importancia de involucrar a los distintos actores durante el diseño y la implementación de una política pública. Los diferentes escenarios de diálogo y concertación, como por ejemplo los foros municipales, fueron una apuesta por lograr el involucramiento de las comunidades en el proceso. También lo fue el hecho de que los actores del territorio fueron quienes se encargaron de presentar las propuestas de política pública y los planes sectoriales ante los concejos municipales.

El último obstáculo que se identificó desde la FCGRC fue *el acceso a la información relacionada con la educación*. Lo anterior se manifiesta en dos sentidos: por un lado, el acceso a la información era limitado a nivel local y regional, en tanto que no existía o se encontraba dispersa en las diferentes entidades territoriales. Por otro lado, la información existente no siempre era confiable o no estaba actualizada, lo que dificulta el proceso de elaboración de los insumos técnicos para las políticas públicas.

### 5.3 DESAFÍOS

De cara a una apuesta futura en incidencia política y/o educación, la iniciativa enfrenta varios desafíos en términos de sostenibilidad. En primer lugar, es importante que se mantenga la participación de los actores que ya son parte del proceso en los tres municipios, así como trabajar en torno al

involucramiento de aquellos que, por distintas razones, no han hecho parte de la iniciativa. Lo anterior permite, por un lado, hacer el proceso lo más representativo posible y, por otro, comprometer a nuevos actores en el seguimiento y la incidencia en los temas de educación. Adicionalmente, como bien mencionaron los docentes entrevistados, la participación de los actores y el proceso participativo también es un desafío clave para la sostenibilidad y éxito de la política, en el sentido que posibilita la generación de confianza de las comunidades hacia las administraciones locales<sup>35</sup>.

La sostenibilidad también va de la mano de lograr la consecución de recursos para que las políticas tengan continuidad en el mediano y largo plazo. Como se ha evidenciado en distintas partes del documento, para financiar la educación, los municipios intervenidos dependen de las transferencias del Sistema General de Participación que son limitados en comparación con las necesidades de las entidades territoriales. Para avanzar en este propósito, la iniciativa debe contemplar alianzas con actores del orden regional y nacional para que, de un lado, las entidades locales dispongan de mayores recursos para invertir en el tema y, de otro, se fortalezca en términos de capacidad y oferta institucional.

En concordancia con el último punto, se deben consolidar redes de trabajo a nivel regional y nacional que visibilicen el proceso y los resultados de la iniciativa. Si bien ya hay un avance importante en esa materia, por ejemplo con la Universidad del Valle, estos espacios se deben fortalecer y lograr el involucramiento de otros actores relevantes en materia educativa. Estas alianzas se pueden consolidar con entidades del gobierno, como el Departamento de Prosperidad Social, o con organismos de cooperación internacional, por ejemplo.

Adicionalmente, la implementación de los acuerdos establecidos en las políticas públicas a nivel municipal también constituye uno de los principales desafíos de la iniciativa. A partir de las entrevistas con funcionarios de las alcaldías municipales se identificó que la sostenibilidad del proceso depende de la continuidad que la administración entrante le dé al proceso<sup>36</sup>. Así mismo, como en el caso de Florida, se ha identificado que algunos de los

---

35 Entrevistas con docentes y directivos de instituciones educativas de Pradera (23 de septiembre 2015), Florida (25 de septiembre 2015) y Zarzal (24 de septiembre 2015).

36 Entrevistas con funcionarios de las alcaldías municipales de Pradera (1º de julio 2015), Florida (1º y 2 de julio 2015) y Zarzal (24 de septiembre 2015).

proyectos planteados por las administraciones municipales no están alineados con los lineamientos de política pública definidos para el Municipio. En ese sentido, es importante diseñar estrategias que se apalanquen en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales, de cara al seguimiento y el control por parte de las comunidades locales.

Un desafío que se identificó desde de la FCGRC, que también fue mencionado en la entrevista con la administración municipal de Florida<sup>37</sup>, y que resulta clave de cara a la apuesta futura de la iniciativa, es la necesidad de documentar y evaluar los proyectos ejecutados y sus resultados obtenidos. Si bien en la Fundación se ha trabajado con algunos indicadores de medición, es necesario integrar otros elementos de análisis para robustecer la evaluación.

En ese sentido, el proceso se debe concentrar en dos ámbitos. Por un lado, la Fundación debe medir los impactos de la iniciativa mediante indicadores cualitativos y cuantitativos, que den cuenta de posibles cambios en las esferas priorizadas por la iniciativa: mejoramiento en la calidad y gestión de la educación de los municipios focalizados, incidencia de los actores locales en los procesos de construcción de política pública, articulación de los sectores público y privado en torno al tema de la educación, entre otros. Para ello, es necesario consolidar una línea base para analizar cuál era la situación de estas problemáticas antes, durante y después de la iniciativa. Y, por otro lado, la evaluación debe estar orientada al seguimiento y la identificación de factores de éxito y oportunidades de mejora, que sean incorporadas en dos ámbitos tanto en el funcionamiento de la iniciativa como en la gestión de la Fundación.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALDÍA DE CALI. (s.f.). Obtenido de <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=106110&dPrint=1>

ALCALDÍA PRADERA. (s.f.). Obtenido de <http://www.pradera-valle.gov.co/index.shtml#6>

ALCALDÍA ZARZAL. (s.f.). Obtenido de <http://www.zarzal-valle.gov.co/index.shtml#5>

---

37 Entrevistas con funcionarios de las alcaldías municipales de Pradera (1º de julio 2015).

- ALONSO, J. (2012). “Mercado, valores, competencia y empresa”, en *La empresa en tiempos de cambio: la RSC y los negocios inclusivos*, Madrid: Fundación Carolina, pp. 75-104.
- BANFIELD, J., GÜNDÜZ, C. & KILLICK, N. (2006). *Local Business, Local Peace*. International Alert.
- BOWEN, H. (1953). *Social responsibilities of the businessman*. New York.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BUENAVENTURA. (s.f.). Obtenido de <http://www.ccbun.org/categorias/11/23/ventajas-competitivas>
- CÁMARA DE COMERCIO DE PALMIRA. (s.f.). Obtenido de <http://www.ccpalmira.org.co/portal/apoyo-a-la-gestion-publica/nuestra-jurisdiccion/florida/154-contenido-mini-site-florida>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. (2014). “*Patrones” y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/patronesyCampesinos/patrones-y-campesinos-tierra-poder-violencia-valle-del-cauca-insertos-baja.pdf>
- CEPAL. (s.f.). *Departamento de Valle del Cauca, Colombia perfil sociodemográfico básico*. Obtenido de [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/40392/3\\_V\\_del\\_Cauca.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/40392/3_V_del_Cauca.pdf)
- DANE. (2005). *Censo general 2005. Perfil de Florida, Valle del Cauca*.
- DANE. (2005). *Perfil de Zarzal, Valle del Cauca* . Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/76895T7T000.PDF](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/76895T7T000.PDF)
- DANE. (2005). *Procentaje (%) de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, por municipios*.
- DANE. (2005). *Proyecciones de población departamentales por área*.
- DANE. (2005). *Proyecciones de población municipales por área*.
- DANE. (2007). *Colombia una nación multicultural*.
- DANE. (2011). *Información estadística. Proyecciones de población indígena en resguardo – vigencia 2012* .
- DANE. (2016). *Resultados PIB departamental 2013 - 2014 provisional-Base 2005*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2005/pres\\_2013def-2014provisional.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/pres_2013def-2014provisional.pdf)

DNP. (2014). *Base de desempeño integral 2006 - 2013*.

*EL PAÍS*. (18 de agosto de 2011). Obtenido de <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/bandas-criminales-guerra-termina>

*EL PAÍS*. (07 de agosto de 2011). “Piden con urgencia mejorar la educación en el Valle del Cauca”. Obtenido de <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/urge-educacion-calidad-en-valle-del-cauca>

*EL TIEMPO*. (09 de julio de 2014). “Colombia, en el último lugar en nuevos resultados de pruebas Pisa”. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/colombia-en-el-ultimo-lugar-en-pruebas-pisa/14224736>

FIP. (2016). *Documento de trabajo interno*.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ. (2012). *Propuesta del Sector Educativo para ser incluida en el Plan de Desarrollo Municipal de Florida 2012-2015*.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ. (2013). *Construcción Participativa de la Política Pública de Educación en el Municipio de Florida*.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ. (2013). *Construcción Participativa de la Política Pública Educativa de Zarzal*.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ. (2013). *Propuesta de Política Pública Pradera*.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ. (s.f.). *Líneas de acción*. Recuperado el 29 de abril de 2016, de <http://FCGRcriopailacastilla.org/index.php/que-hacemos/lineas-de-accion>

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ RIOPAILA CASTILLA. (22 de octubre de 2014). *Perfil de la Fundación Caicedo González Riopaila Castilla*. Santiago de Cali.

FUNDACIÓN CAICEDO GONZÁLEZ RIOPAILA CASTILLA. (s.f.). *Modelo de gestión de la sostenibilidad*. Recuperado el 29 de abril de 2016, de <http://FCGRcriopailacastilla.org/index.php/como-trabajamos/modelo-de-gestion-de-la-sostenibilidad>

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. (2014). Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b5910826062.pdf>

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. (2015). *Base de datos del conflicto armado*.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. (s.f.). Recuperado el 3 de junio de 2016, de <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=13700>

- ICFES. (2015). Obtenido de <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas/saber-11/resultados-agregados-saber-11/resultados-agregados-2015-2>
- OBSERVATORIO DEL PROYECTO PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. (2015). *Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia* (vol. 1). Bogotá.
- PÉREZ, O., & ROMERO, M. (2016). “Responsabilidad social”, en *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 46.
- PORTER, M., & KRAMER, M. (2006). “Estrategia y sociedad: el vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa”, *Harvard Business Review* 84 (12), 42-56.
- PORTER, M., & KRAMER, M. (2011). “La creación de valor compartido”, *Harvard Business Review*, 32-49. Obtenido de <https://estrategiati.files.wordpress.com/2011/06/la-creacion-de-valor-compartido.pdf>
- RIOPAILA CASTILLA (2015). “Informe de sostenibilidad y gestión 2015”, recuperado de <https://www.riopaila-castilla.com/images%5Cpdf%5CIS&G2015P.pdf>
- RIOPAILA CASTILLA. (s.f.). *Nuestra Empresa*. Recuperado el 13 de mayo de 2016, de [https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=2](https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=2)
- RIOPAILA CASTILLA S.A. (s.f.). *Reseña histórica*. Recuperado el 13 de mayo de 2016, de [https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7&Itemid=34](https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=34)
- RIOPAILA CASTILLA S.A. (s.f.). *Ubicación geográfica*. Recuperado el 13 de mayo de 2016, de [https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30&Itemid=35](https://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=35)
- SANTANA, L., & VÁSQUEZ, J. (2002). *Características geográficas del Valle del Cauca. Entorno Geográfico*.
- VERDAD ABIERTA. (2012). Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-la-auc/4033-la-maquinaria-de-guerra-del-bloque-calima-sp-938535506>
- VILLAR, R. (2015). *Las comunidades sostenibles: nuestro desafío*. Obtenido de <http://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloBase/Comunidades-sosteniblesESP.pdf?ver=2016-02-16-105536-473>

ZADEK, S. (2004). "The Path to Corporate Responsibility". *Harvard Business Review*.  
Obtenido de <http://www.foundationforeuropeanleadership.org/assets/downloads/infoItems/75.pdf>