

CONTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS MUNICIPALES AVÍCOLAS Y PORCÍCOLAS A LA SOSTENIBILIDAD
RURAL EN PALMIRA 2018 - 2023.

ESTUDIANTE

LUZ ELENA OLAYA GONZÁLEZ

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA - ESAP

CETAP SANTIAGO DE CALI

2025

Contribución de subsidios municipales avícolas y porcícolas a la sostenibilidad rural en Palmira 2018 -
2023

Luz Elena Olaya González

Aspirante a:

Administrador Público Territorial

Tutores

Adolfo León Guerrero García

Liborio Armando Vásquez Motta

Administración Pública Territorial - ESAP

Territorial Valle del Cauca

Cetap Santiago de Cali

2025

Dedicatoria

Con gratitud profunda dedico este trabajo a mi hijo, a mi esposo y a mis nietos; su cariño, paciencia y apoyo incondicional han sido el pilar que permitió la culminación de esta etapa. A mi familia extensa, por su respaldo constante, y a mis amigos y compañeros, por la compañía y la confianza que mantuvieron mi ánimo en los momentos desafiantes. A mis profesores, por sus enseñanzas, guía y ejemplo, que enriquecieron tanto mi investigación como mi formación profesional y humana. A las instituciones y a todas las personas que de manera directa o indirecta contribuyeron a este logro, mi reconocimiento y agradecimiento: gracias a su colaboración hoy celebro un paso significativo en mi vida académica y profesional.

Agradecimientos

Deseo expresar mi profundo reconocimiento a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, institución que me acogió con generosidad y me brindó la oportunidad de formarme profesionalmente a través de una beca completa. Gracias a este apoyo, pude desarrollar mi proyecto académico en un entorno de excelencia, con acceso a recursos y espacios que favorecieron mi aprendizaje.

Extiendo mi gratitud a mis tutores y profesores, quienes, con su orientación constante, sus enseñanzas y su compromiso académico, guiaron cada una de las etapas de este trabajo; su acompañamiento no solo fortaleció mi capacidad investigativa, sino que también dejó una huella en mi formación como futura profesional en el campo de la administración pública.

Finalmente, expreso un especial agradecimiento a mis amigos cercanos y familiares. A mi hijo, a mi esposo, a mis nietos y a toda mi familia, quienes con su amor, paciencia y apoyo incondicional me dieron la fuerza necesaria para continuar incluso en los momentos de mayor dificultad. Ellos fueron, sin duda, el motor que impulsó la culminación de esta etapa.

Este logro, más que un resultado individual, es un reflejo del esfuerzo colectivo de todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyeron a la construcción y finalización de esta monografía.

Tabla de contenido

RESUMEN	9
PALABRAS CLAVES	9
ABSTRACT	10
KEYWORDS	10
CAPÍTULO I - BASES CONCEPTUALES Y PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN	11
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
<i>1.1.1 Planteamiento del problema</i>	<i>11</i>
<i>1.1.2 Formulación del problema</i>	<i>14</i>
<i>1.1.3 Sistematización del problema</i>	<i>15</i>
1.2 OBJETIVOS	15
<i>1.2.1 Objetivo general</i>	<i>15</i>
<i>1.2.2 Objetivos específicos</i>	<i>15</i>
1.3 JUSTIFICACIÓN	16
<i>Justificación Académica</i>	<i>16</i>
<i>Justificación Práctica</i>	<i>16</i>
<i>Justificación Metodológica</i>	<i>16</i>
<i>Justificación Social</i>	<i>17</i>
1.4 MARCO REFERENCIAL	17
<i>1.4.1 Marco contextual</i>	<i>17</i>
<i>1.4.2 Marco teórico</i>	<i>20</i>
<i>1.4.3 Marco conceptual</i>	<i>31</i>
<i>1.4.4 Marco legal</i>	<i>32</i>
1.5 DISEÑO METODOLÓGICO	34
<i>1.5.1 Tipo de estudio</i>	<i>34</i>

1.5.2 Método.....	34
1.5.3 Fuentes y técnicas de recolección de la información	34
1.5.4 Actividades del proyecto.....	35
1.6 CRONOGRAMA	36
1.7 PRESUPUESTO.....	36
CAPÍTULO II - INFLUENCIA DE LOS SUBSIDIOS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SOSTENIBILIDAD	
SOCIOECONÓMICA EN PALMIRA (2018-2023)	
38	
<i>Disponibilidad de proteína animal</i>	38
<i>Los mecanismos específicos de subsidio incluyeron:</i>	39
<i>Acceso y estabilidad de precios.....</i>	39
<i>Estabilidad de ingresos y reducción de vulnerabilidad</i>	40
<i>Generación y retención de empleo rural</i>	41
<i>Fortalecimiento del capital social y asociatividad</i>	42
<i>Síntesis de contribuciones positivas</i>	43
<i>Brechas críticas identificadas.....</i>	43
<i>Factores explicativos de las brechas</i>	44
CAPÍTULO III - EVOLUCIÓN EN EL DISEÑO, ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS AVÍCOLAS Y PORCÍCOLAS	
POR PARTE DE LA ALCALDÍA DE PALMIRA ENTRE 2018 Y 2023	
46	
<i>Transición (2020-2021).....</i>	47
<i>Consolidación (2022-2023)</i>	48
<i>Criterios de elegibilidad y selección</i>	48
<i>Distribución sectorial y territorial</i>	49
<i>Modalidades de implementación.....</i>	50
<i>Sistemas de monitoreo y evaluación.....</i>	50

<i>Progreso normativo vs. limitaciones operativas</i>	51
<i>Especificación sectorial vs. distribución asimétrica</i>	51
<i>Enfoque técnico vs. influencias políticas</i>	51
<i>Lecciones de la evolución 2018-2023</i>	52
<i>Brechas estructurales no resueltas</i>	52
<i>Implicaciones para sostenibilidad rural</i>	52
CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS MUNICIPALES AVÍCOLAS Y PORCÍCOLAS A LA SOSTENIBILIDAD RURAL EN PALMIRA DURANTE EL PERÍODO 2018-2023	54
<i>Mantenimiento de la actividad productiva y empleo rural</i>	54
<i>Retención poblacional y dinamización del tejido social rural</i>	56
<i>Avances limitados en manejo sostenible de residuos</i>	57
<i>Brechas en la gestión ambiental integral</i>	58
<i>Fortalecimiento de la disponibilidad de proteína animal</i>	58
<i>Limitaciones en acceso y estabilidad alimentaria</i>	59
<i>Síntesis de contribuciones validadas por datos documentales</i>	60
<i>Brechas críticas documentadas que limitan la contribución transformadora</i>	61
<i>Factores explicativos desde la capacidad institucional municipal</i>	61
<i>Balance general basado en datos empíricos</i>	62
<i>Lecciones para el rediseño de políticas con base en evidencia territorial</i>	62
<i>Implicaciones para el futuro de la política agropecuaria en Palmira</i>	63
CONCLUSIONES	65
RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFIA	70
ANEXO	72

RESUMEN

Esta investigación analiza la contribución de los programas de subsidios municipales avícolas y porcícolas a la sostenibilidad rural en Palmira entre 2018 y 2023. Mediante un enfoque cualitativo y análisis documental crítico, el estudio identifica una desconexión significativa entre la ejecución de estos programas y la evaluación de su impacto real.

Los hallazgos revelan que los subsidios han funcionado como una red de seguridad al aliviar presiones financieras inmediatas y mantener la producción local. Sin embargo, su diseño e implementación han priorizado indicadores de gestión (outputs) sobre resultados transformadores (outcomes), sin generar mejoras sostenibles en tecnificación, sanidad, acceso a mercados o ingresos netos de los productores. Esta brecha se explica por la tensión entre la limitada capacidad institucional técnica y los incentivos políticos de corto plazo, lo que favorece prácticas clientelares y una focalización territorial desigual.

La investigación concluye que, para ser una herramienta efectiva de desarrollo, los programas de subsidios debe transitar de un enfoque asistencial a uno de desarrollo productivo integral. Propone su rediseño hacia "paquetes de desarrollo" que combinen apoyo financiero con asistencia técnica, acceso a mercados y fomento de la asociatividad, sustentados en una gobernanza multiactor y una focalización estratégica en corredores productivos con potencial de clúster.

PALABRAS CLAVES

Subsidios Municipales, Sostenibilidad Rural, Outputs vs. Outcomes, Capacidad Institucional, Incentivos Políticos, Clientelismo, Focalización Estratégica

ABSTRACT

This research analyzes the contribution of municipal poultry and pig farming subsidy programs to rural sustainability in Palmira between 2018 and 2023. Through a qualitative approach and critical documentary analysis, the study identifies a significant disconnect between the implementation of these programs and the evaluation of their actual impact.

The findings reveal that subsidies have acted as a safety net by alleviating immediate financial pressures and maintaining local production. However, their design and implementation have prioritized management indicators (outputs) over transformative results (outcomes), failing to generate sustainable improvements in technology, health, market access, or producers' net income. This gap is explained by the tension between limited institutional technical capacity and short-term political incentives, which fosters clientelistic practices and uneven territorial targeting.

The research concludes that, to be an effective development tool, subsidy programs must shift from a welfare-based approach to one of comprehensive productive development. It proposes their redesign into "development packages" that combine financial support with technical assistance, market access, and the promotion of partnerships, based on multi-stakeholder governance and a strategic focus on productive corridors with cluster potential.

KEYWORDS

Municipal Subsidie, Rural Sustainability, Outputs vs. Outcomes, Institutional Capacity, Political Incentives, Clientelism y Strategic Focusing.

CAPÍTULO I - BASES CONCEPTUALES Y PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 Planteamiento del problema

El Municipio de Palmira - Valle del Cauca, ha implementado entre 2018 y 2023 programas de subsidios municipales dirigidos concretamente a los sectores avícola y porcícola como estrategia para promover la sostenibilidad rural. Sin embargo, existe evidencia documental que sugiere una brecha significativa entre los objetivos declarados de estos programas y su implementación asertiva en el territorio.

Investigaciones anteriores en Colombia (Echeverry y Bonilla, 2019; García y López, 2019) han documentado problemáticas estructurales que afectan los programas agropecuarios locales, como prácticas clientelistas en la asignación de recursos, ruptura normativa que dificulta la coordinación institucional, y limitaciones en la capacidad técnica y de monitoreo. Cuando hablamos de Palmira, el análisis preliminar de informes de gestión evidencia mayoría de indicadores de gestión (*outputs*) y no indicadores de impacto (*outcomes*), lo que dificulta la valoración de la contribución real de estos subsidios a la sostenibilidad socioeconómica y a la seguridad alimentaria de la población beneficiada.

Palmira ofrece un ejemplo perfecto de esta brecha evaluativa. Un análisis preliminar de sus informes de gestión, que documentan el período 2020-2023, muestra una supremacía casi absoluta de indicadores de gestión *outputs*. Estos se refieren a la cantidad de actividades realizadas: número de productores asistidos técnicamente, de mercados campesinos organizados, de ruedas de negocios celebradas, de unidades demostrativas establecidas o de insumos entregados. Si bien estos datos son

necesarios para rendir cuentas sobre la ejecución presupuestal de los presupuestos invertidos, son indicadores profundamente insuficientes para determinar el éxito o el fracaso de los programas realizados. Equivalen la cantidad de visitas técnicas realizadas sin percatar cuantos cultivos se tecnificaron.

Lo que representa una ausencia en estos reportes oficiales es cualquier mención a indicadores de impacto o *outcomes*, los cuales miden el cambio concreto en las condiciones de vida, la productividad y la sostenibilidad de los beneficiarios. No se encuentra evidencia que responda preguntas cruciales: ¿Mejóro la tasa de conversión alimenticia en las granjas apoyadas, reduciendo costos e incrementando la eficiencia? ¿Disminuyó la incidencia de enfermedades aviares y porcinas gracias a los programas de sanidad, reduciendo las pérdidas económicas recurrentes? ¿Se tradujeron los subsidios y la asistencia en un incremento neto y sostenible de los ingresos de las familias productoras? ¿Lograron los beneficiarios integrarse de manera permanente a cadenas de valor formales, superando la dependencia de intermediarios? Finalmente, en un ámbito de creciente urgencia, ¿se midió la reducción efectiva de la carga contaminante derivada del manejo de residuos, tras la implementación de tecnologías como biodigestores?

La carencia de estos indicadores no es un vacío informativo casual, sino la evidencia que sustenta la tesis de una desconexión entre la inversión y la evaluación de su autentico impacto. La administración puede demostrar que "hizo" muchas cosas, pero no puede demostrar, con datos reales, que esas cosas "sirvieron" para alterar positivamente y de forma duradera los problemas estructurales que dicen combatir: la baja tecnificación, la vulnerabilidad sanitaria, el acceso limitado a mercados y el impacto ambiental.

En consecuencia, esta predominancia de *outputs* sobre *outcomes* no es un tecnicismo sino una barrera que dificulta la evaluación rigurosa de la contribución real de estos subsidios a la sostenibilidad

socioeconómica y a la seguridad alimentaria de los beneficiados. Sin esta evaluación, es imposible concluir si los recursos públicos invertidos están financiando una transformación productiva o perpetuando un ciclo de dependencia. Sobre pasar esta brecha evaluativa es, por lo tanto, el primer paso necesario para transitar de unos programas agropecuarios que se juzga por su gasto, a una que se valide por su impacto. Para comprender la relevancia de estos subsidios, es crucial caracterizar la realidad actual sectores rurales del municipio.

La avicultura y la porcicultura en Palmira se desarrollan principalmente bajo un modelo de pequeña y mediana escala, con una gran cantidad de productores que operan en sistemas semi-tecnificados o de traspatio. Esta estructura productiva enfrenta desafíos estructurales que limitan su competitividad y sostenibilidad:

- **Baja Tecnificación e Ineficiencia Productiva:** Una parte significativa de los productores carece de acceso a tecnologías que mejoren la sanidad, la nutrición animal y el manejo de residuos. Esto se traduce en índices productivos (como la tasa de conversión alimenticia) por debajo de los estándares óptimos, afectando su rentabilidad
- **Vulnerabilidad Sanitaria:** Los sistemas de producción son altamente vulnerables a la aparición de enfermedades avícolas (como Newcastle o influenza aviar) y porcinas (como Peste Porcina Clásica), lo que genera pérdidas económicas recurrentes y limita el acceso a mercados más exigentes. La bioseguridad en muchas granjas es insuficiente.
- **Limitado Acceso a Mercados Formales y Cadena de Valor:** Los productores a menudo afrontan dificultades para comercializar sus productos, quedando sujetos a intermediarios los cuales manipulan los precios. La falta de capacidad para cumplir con volúmenes constantes y estándares de calidad les impide integrarse de manera estable a las cadenas existentes.

- **Impacto Ambiental No Mitigado:** Existe una preocupación creciente por el manejo inadecuado de los residuos orgánicos (gallinaza y purines), que puede generar afectaciones a fuentes hídricas y suelos, así como emisiones de gases de efecto invernadero, sin que se hayan implementado sistemas de tratamiento de manera generalizada.

Frente a este panorama, los programas de subsidios municipales surgen como una herramienta para mejorar estas problemáticas. Sin embargo, la implementación de estos programas parece no estar cerrando las brechas identificadas.

1.1.2 Formulación del problema

Pregunta Principal:

¿De qué manera los programas de subsidios municipales para los sectores avícola y porcícola han contribuido a la sostenibilidad rural en Palmira durante el período 2018-2023, considerando las limitaciones de capacidad institucional y los incentivos políticos que condicionan su implementación?

Preguntas Secundarias:

- ¿Cómo se han diseñado, asignado y ejecutado los subsidios avícolas y porcícolas en el municipio de Palmira?
- ¿Qué resultados socioeconómicos, ambientales y de seguridad alimentaria han sido reportados oficialmente?
- ¿Qué tensiones entre capacidad institucional y racionalidad política explican las brechas identificadas entre el diseño formal y la implementación efectiva de estos programas?
- ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones pueden formularse para el rediseño de esta política pública local?

1.1.3 Sistematización del problema

Variable Independiente: Diseño e implementación de subsidios municipales avícolas y porcícolas

Variable Dependiente: Sostenibilidad rural (dimensión socioeconómica y de seguridad alimentaria)

Unidades de Observación:

- Documentos normativos municipales (acuerdos, decretos, resoluciones)
- Informes de gestión y rendición de cuentas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- Reportes de prensa local sobre la implementación de los programas
- Literatura académica sobre programas agropecuarias locales

Contexto Geográfico y Temporal:

- Ámbito geográfico: Zona rural del municipio de Palmira, Valle del Cauca
- Período temporal: 2018-2023

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general

Analizar la contribución de los subsidios municipales avícolas y porcícolas a la sostenibilidad rural en Palmira durante el período 2018-2023.

1.2.2 Objetivos específicos

1. ¿En qué medida los subsidios han influido en los indicadores de seguridad alimentaria y sostenibilidad socioeconómica de las familias beneficiarias y sus comunidades?

2. ¿Cuál ha sido la evolución en el diseño, asignación y ejecución de los subsidios avícolas y porcícolas por parte de la Alcaldía de Palmira entre 2018 y 2023?

1.3 JUSTIFICACIÓN

Justificación Académica

Esta investigación contribuye al campo de la Administración Pública Territorial al integrar marcos teóricos del neo-institucionalismo y la teoría de la Elección Pública para analizar los programas agrícolas. El estudio enriquece el debate sobre capacidad institucional de las administraciones municipales y aporta evidencia sobre los desafíos de implementación de programas agrícolas en contextos rurales.

Justificación Práctica

Los hallazgos de esta investigación proporcionaran insumos claros para el rediseño de los programas de subsidios en Palmira, optimizando el uso de recursos públicos y mejorando su efectividad. Las recomendaciones que se formulen buscan fortalecer la transparencia, la focalización y los sistemas de evaluación, enfocándose en el impacto de la calidad de vida de las comunidades beneficiadas.

Justificación Metodológica

La investigación busca demostrar la utilidad del análisis documental crítico como herramienta para evaluar programas agrícolas en contextos con limitado acceso a información primaria. El diseño metodológico adoptado puede replicarse en estudios similares en otros municipios colombianos.

Justificación Social

El estudio promueve la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de recursos públicos invertidos, fortaleciendo el control social sobre los programas agrícolas municipales. Además, contribuye al desarrollo rural sostenible al identificar mecanismos para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas en el sector agropecuario.

1.4 MARCO REFERENCIAL

1.4.1 Marco contextual

Palmira, municipio del Departamento del Valle del Cauca, se ha consolidado como un territorio de evidente vocación agropecuaria, destacándose especialmente en los sectores avícola y porcícola a nivel regional. Según información oficial de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario municipal, durante el período comprendido entre 2018 y 2023 se ejecutaron programas de subsidios específicamente dirigidos a estos sectores productivos, con una inversión pública promedio anual que alcanzó los \$1.200 millones de pesos. El análisis de la distribución sectorial de estos recursos revela una clara predominancia del sector avícola, el cual concentró el 65% de los recursos, frente a un 35% destinado al sector porcícola, esquema que se mantuvo consistentemente a lo largo del período de estudio.

La materialización de estos subsidios se evidencia en proyectos desarrollados en diversos sectores rurales del Municipio. En el sector avícola, destacan iniciativas como la implementada en la Avícola en el Corregimiento de la Torre, que destinó los recursos subsidiados a la adquisición de equipos de incubación y pollitas de un día, buscando fortalecer la base productiva local.

En el ámbito porcícola, los proyectos apoyados muestran un enfoque hacia la modernización y sostenibilidad de las unidades productivas. En el barrio Caimito (Zona Rural), se desarrolló el Proyecto

de Ceba Técnica de Cerdos, que mediante la entrega de pie de cría mejorado y concentrado benefició a pequeños productores agremiados. Asimismo, la Asociación de Porcicultores de Palmira (ASOPORPI), con operación en la zona de Corregimiento del Bolo San Isidro, ha dirigido los recursos subsidiados hacia la adquisición de equipos de alimentación automatizada y el mejoramiento de los protocolos de bioseguridad entre sus asociados.

La distribución geográfica de estos proyectos se concentra predominantemente en los sectores de la zona plana y de ladera del municipio, esta focalización refleja el intento deliberado por impactar directamente en las comunidades más vinculadas con la actividad agropecuaria, aunque simultáneamente plantea interrogantes sobre la cobertura en otras áreas del territorio municipal que, pese a presentar condiciones aptas para estos desarrollos productivos, podrían estar quedando al margen de los beneficios de estos programas de subsidio.

La continuidad en el patrón de distribución sectorial de la inversión de los recursos a lo largo del quinquenio sugiere la existencia de criterios establecidos que privilegian el desarrollo avícola, posiblemente fundamentados en su mayor capacidad de generación de empleo rural o en su más amplia distribución en el territorio. No obstante, esta discrepancia en la asignación presupuestal merece un análisis más profundo que considere las potencialidades de crecimiento de cada sector y su respectiva contribución al desarrollo rural integral del municipio.

El análisis de los informes de gestión evidencia una focalización territorial desigual. Si bien el documento oficial de la Secretaría Agropecuaria y de Desarrollo Rural de Palmira (2020-2023) se presenta como un balance de logros, un examen detallado de sus datos permite identificar patrones geográficos que sugieren desequilibrios significativos en la inversión pública agropecuaria. Estos desequilibrios no son meramente cuantitativos, sino que reflejan una dinámica de asignación que

prioriza zonas con mayor capacidad de organización, visibilidad institucional y, posiblemente, conexiones políticas.

En primer lugar, se observa una marcada concentración de programas de asociatividad y fortalecimiento organizacional en corregimientos específicos. Por ejemplo, el 41.67% de las asociaciones apoyadas durante el cuatrienio se ubicaron en la Comuna 8, mientras que otras comunas como la 11 y la 15 apenas alcanzaron un 8.33% cada una. Esta disparidad sugiere que los esfuerzos institucionales no se distribuyeron proporcionalmente según la población rural o la extensión territorial, sino que siguieron una lógica de focalización que podría responder a la existencia previa de estructuras organizativas consolidadas o a la mayor capacidad de gestión y demanda de actores locales con mayor influencia.

Asimismo, iniciativas emblemáticas de transferencia de tecnología y capital muestran una clara tendencia a aglutinarse en pocas localidades. El programa Valleinn Rural, que entregó activos productivos por valor de 1.5 millones de pesos iniciales por productor, benefició a 240 pequeños productores, de los cuales 160 (es decir, dos tercios del total) correspondieron a la Comuna 15. Si bien es posible que esta comuna tenga una alta densidad de pequeños productores, la falta de una justificación técnica o social explícita en el informe sobre por qué se concentró allí la mayor parte de los recursos alimenta la percepción de una distribución irregular. Del mismo modo, la instalación de cámaras térmicas para musáceas se limitó a tres corregimientos: Los Bolos, Rozo y La Acequia, sin que se expongan estudios de vocación productiva comparativa que justifiquen por qué no se extendieron a otras zonas con potencial similar.

Otro indicio de focalización desigual se encuentra en la implementación de infraestructura productiva de alto impacto, como los biodigestores para el sector porcícola, los cuales se instalaron únicamente en los corregimientos de Bolo San Isidro, Calucé y El Arenillo. Si bien estos proyectos son valiosos para la sostenibilidad ambiental, su localización selectiva plantea interrogantes sobre los

criterios de priorización. ¿Se eligieron estos corregimientos por su peso en la producción porcina municipal, por la capacidad de las asociaciones para gestionar la tecnología o por su cercanía política y administrativa con los tomadores de decisión? El informe calla al respecto.

Además, la realización de eventos clave de comercialización, como las ruedas de negocios y los mercados campesinos, se centralizó en el Coliseo de Ferias Álvaro Domínguez Vallecilla, ubicado en el área urbana. Si bien participaron productores de diversas zonas, la logística y los costos de transporte pueden haber excluido a aquellos de corregimientos más alejados y con menor conectividad, perpetuando así un acceso desigual a los canales de comercialización institucionalmente apoyados.

En síntesis, aunque el informe de gestión no explicita un sesgo político en la distribución de recursos, la evidencia cuantitativa y geográfica que él mismo presenta permite inferir una focalización territorial desigual. La recurrente concentración de proyectos, asociaciones y recursos en un conjunto reducido de corregimientos, especialmente las comunas 8 y 15, refleja una dinámica en la que la inversión pública no necesariamente sigue una lógica de equidad territorial o de maximización del impacto social, sino que parece responder a factores como la capacidad de organización local, la visibilidad política y la existencia de contrapartes institucionales preexistentes. Para transformar esta realidad, se requiere no solo mayor transparencia en los criterios de asignación, sino también una planificación rural basada en diagnósticos participativos que prioricen la inclusión de todas las comunidades, especialmente aquellas históricamente marginadas de los circuitos de poder y decisión.

1.4.2 Marco teórico

Neo-institucionalismo

La implementación de los diferentes programas en el sector agropecuario del municipio de Palmira representa un escenario propicio para aplicar el marco teórico del neo-institucionalismo,

particularmente las contribuciones de (March, 1984) (Olsen, 2020). Esta perspectiva teórica permite trascender las explicaciones convencionales que atribuyen los resultados de los programas únicamente a factores técnicos o presupuestales, para adentrarse en el complejo entramado institucional que configura y condiciona la acción pública.

El neo-institucionalismo concibe las instituciones no simplemente como organizaciones formales, sino como conjuntos de reglas, normas, rutinas y prácticas sociales que estructuran el comportamiento de los actores. (March, 1984) (Olsen, 2020) destacan que las instituciones operan bajo "lógicas de la apropiación", donde las decisiones y acciones responden principalmente a reglas de obligación y identidad institucional, más que a cálculos racionales de maximización de utilidad. Esta visión es complementada enfatizando cómo las instituciones configuran preferencias, constriñen opciones y generan *path dependence* o dependencia de trayectoria, limitando así el margen de maniobra para cambios sustanciales.

En el caso específico de los programas de subsidios a los sectores avícola y porcícola en Palmira, el análisis neo-institucional revela la existencia de tensiones fundamentales entre distintas lógicas de acción institucional. Por un lado, se observa una lógica de consecución de resultados que prioriza indicadores cuantitativos inmediatos, como el número de subsidios entregados y los montos ejecutados. Por otro lado, persiste una lógica de apropiación que enfatiza el cumplimiento de procedimientos administrativos establecidos. Esta tensión explica en buena medida por qué, a pesar de la significativa inversión municipal, persisten brechas críticas en tecnificación, sanidad y comercialización en ambos sectores productivos.

La capacidad institucional del gobierno local, entendida como la habilidad de las organizaciones para desempeñar funciones efectivamente (Lowndes, 2013), presenta limitaciones significativas que afectan la implementación de los subsidios. La capacidad técnica se ve mermada por la rotación de

funcionarios y la insuficiente especialización sectorial, lo que impacta directamente en el diseño y seguimiento de los programas de apoyo. La capacidad de coordinación interinstitucional muestra deficiencias notorias en la articulación entre la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y otras entidades clave como el ICA o el SENA, generando duplicidades y vacíos en la atención a los productores. Finalmente, la capacidad de aprendizaje institucional aparece sustancialmente debilitada por la ausencia de sistemas robustos de monitoreo y evaluación que permitan retroalimentar el diseño de políticas con evidencia de impactos reales.

El concepto de isomorfismo institucional aporta una explicación adicional a la tendencia observada de replicar modelos estandarizados de subsidios, sin una adaptación suficiente a las particularidades de cada sector y territorio. El isomorfismo coercitivo se manifiesta en el cumplimiento de requisitos formales que priorizan la rendición de cuentas administrativa sobre la efectividad técnica. El isomorfismo mimético explica la réplica acrítica de modelos de subsidio implementados en otros municipios, mientras que el isomorfismo normativo refleja la influencia de profesionales con formaciones similares que tienden a homogenizar soluciones y abordajes.

Para la investigación en desarrollo sobre los subsidios agropecuarios en Palmira, el neo-institucionalismo proporciona un andamiaje teórico indispensable que permite descifrar no solo qué sucede con estos instrumentos de política, sino por qué persisten ciertos patrones de implementación a pesar de su limitada efectividad transformadora. Este marco teórico posibilita trascender el análisis superficial de fallas técnicas para comprender cómo las trayectorias institucionales históricas, las culturas organizacionales consolidadas y las relaciones de poder institucionalizadas condicionan las posibilidades de cambio y mejora dirigidas al sector agropecuario.

La aplicación del enfoque neo-institucionalista evidencia que los desafíos en la implementación de subsidios en Palmira no responden únicamente a limitaciones presupuestales o técnicas, sino que

están profundamente enraizados en la arquitectura institucional del gobierno local y en las dinámicas históricas que han configurado sus prácticas y capacidades para la gestión de políticas agropecuarias. Esta comprensión resulta fundamental para diseñar estrategias de mejora que consideren no solo los aspectos técnicos de los programas de subsidio, sino también las dimensiones institucionales que determinan su implementación y resultados.

Teoría de la Elección Pública (Tullock, 1962)

La implementación de programas de subsidios en los sectores avícola y porcícola del municipio de Palmira puede ser analizada a través del prisma de la Teoría de la Elección Pública, desarrollada por (Tullock, 1962). Este marco teórico, que aplica los principios del análisis económico al estudio del comportamiento político, resulta particularmente iluminador para comprender las complejas dinámicas que subyacen a la distribución y asignación de recursos públicos en el sector agropecuario local.

El punto de partida de este análisis reconoce que los actores políticos -incluyendo gobernantes, funcionarios y grupos de interés- no operan como entes desinteresados, sino como agentes guiados por racionalidad económica y procesos de maximización de beneficios. En el contexto palmirano, esta perspectiva permite explicar fenómenos como la "búsqueda de rentas" (*rent-seeking*), donde diversos grupos compiten por acceder a los subsidios municipales motivados más por el valor económico inmediato que representan que por su potencial productivo real. Esta dinámica genera significativas distorsiones en la asignación de recursos, donde criterios técnicos de eficiencia económica y desarrollo sectorial frecuentemente son desplazados por consideraciones políticas y estrategias de captura de rentas.

El clientelismo emerge como una manifestación concreta de estas dinámicas, evidenciándose en patrones de distribución de subsidios influenciados por lealtades políticas y compromisos electorales

más que por méritos técnicos o necesidades productivas objetivas. Los ciclos políticos-electorales condicionan sustancialmente el diseño e implementación de los programas, observándose una notable intensificación en la entrega de subsidios durante períodos preelectorales, lo que sugiere una utilización instrumental de estos recursos con fines políticos particulares.

El fenómeno de la captura política adquiere matices específicos en el escenario palmirano. Por una parte, se constata cómo grupos organizados -asociaciones de productores, gremios sectoriales- logran influir en el diseño de los programas de subsidio para favorecer sus intereses particulares. Por otra parte, la burocracia municipal desarrolla sus propios intereses institucionales, frecuentemente priorizando la perpetuación de los programas sobre su efectividad real y su impacto transformador. Esta doble captura -externa por parte de grupos de interés e interna por la burocracia- explica en buena medida la persistencia de subsidios que, a pesar de su limitado impacto en el desarrollo sectorial, mantienen constante su asignación presupuestal año tras año.

La teoría de la elección pública también proporciona *insights* valiosos para comprender el comportamiento de las comunidades campesinas receptoras de los subsidios. La decisión de incursionar en proyectos avícolas o porcícolas responde a una lógica de racionalidad económica adaptada al contexto institucional existente, donde las comunidades evalúan costos y beneficios considerando tanto las oportunidades productivas como las ventajas que brinda el sistema de subsidios. Esta racionalidad explica por qué muchos productores optan por mantener sistemas productivos de baja tecnificación: los subsidios, al compensar la ineficiencia, reducen significativamente los incentivos para realizar inversiones riesgosas en modernización y mejora tecnológica.

La interacción estratégica entre estos comportamientos -tanto de los actores políticos como de las comunidades receptoras- genera consecuencias profundas para el desarrollo de los sectores avícola y porcícola. Los subsidios, concebidos teóricamente como instrumentos para catalizar procesos de

modernización y competitividad, pueden terminar consolidando precisamente aquellas estructuras productivas ineficientes que pretenden transformar. La dependencia de recursos públicos desincentiva la innovación y el emprendimiento autónomo, mientras que la focalización politizada de los recursos impide que estos alcancen a los productores con mayor potencial de crecimiento y capacidad transformadora.

La teoría de la elección pública revela así una paradoja fundamental de las políticas de subsidio: programas diseñados para promover el desarrollo rural pueden terminar perpetuando las condiciones de subdesarrollo que buscan superar. Esta comprensión resulta crucial para reformular nuevos apoyos al sector agropecuario en Palmira, orientándolas hacia esquemas que alineen de mejor manera los incentivos de todos los actores involucrados con los objetivos de desarrollo sectorial de largo plazo.

La superación de estas dinámicas disfuncionales requiere transitar hacia sistemas de asignación de recursos basados en criterios técnicos transparentes, mecanismos de evaluación independientes y esquemas de subsidio que premien resultados y desempeño, más que la mera participación en programas. Solo mediante una reestructuración fundamental del sistema de incentivos podrá romperse el círculo vicioso que actualmente limita el potencial transformador de la inversión pública en los sectores avícola y porcícola de Palmira, abriendo camino hacia un auténtico desarrollo rural sostenible y equitativo.

Economía Institucional (North, 1990) (North, Violencia y Orden, 2012)

La teoría institucional desarrollada por (North, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, 1990) (North, Violencia y Orden, 2012) ofrece un marco analítico fundamental para comprender las dinámicas que determinan el éxito o fracaso de los programas de subsidios en los sectores avícola y porcícola del municipio de Palmira. Según North (1990), las instituciones comprenden

tanto las restricciones formales -leyes, reglamentos y normas escritas- como las informales -tradiciones, costumbres y códigos de conducta no escritos- que en conjunto estructuran la interacción humana. Esta perspectiva dual resulta particularmente iluminadora para explicar las persistentes brechas existentes entre el diseño formal de los subsidios y su implementación efectiva en el territorio palmirano.

En el contexto de Palmira, las instituciones formales se materializan a través del marco regulatorio que gobierna los programas de subsidios, el cual incluye decretos municipales, manuales de procedimiento y sistemas de focalización establecidos por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Estos instrumentos formales fueron concebidos teóricamente para garantizar transparencia, eficiencia y efectividad en la distribución de recursos públicos. No obstante, como advierte North, las instituciones formales solamente pueden operar de manera efectiva cuando son complementadas y legitimadas por instituciones informales que las apoyen.

En la práctica concreta palmirana, se evidencia cómo las instituciones informales, especialmente las redes de influencia política, las prácticas clientelares históricamente heredadas y las tradiciones de reciprocidad comunitaria, median sustancialmente la aplicación de las normas formales. Los procedimientos formalmente establecidos para la asignación de subsidios son frecuentemente reinterpretados a través del prisma de lealtades políticas preexistentes y relaciones de compadrazgo, generando así una discrepancia significativa entre lo normativamente prescrito y lo efectivamente ejecutado.

La conceptualización northiana de la "dependencia de trayectoria" (*path dependence*) adquiere relevancia crucial para comprender la persistencia de prácticas disfuncionales en la administración de los subsidios. Las dinámicas contemporáneas de distribución de recursos en los sectores avícola y porcícola palmiranos aparecen profundamente condicionadas por patrones institucionales históricos establecidos décadas atrás. Las prácticas de intermediación política, los sistemas de lealtades partidistas

y los mecanismos tradicionales de acceso a recursos públicos han configurado una trayectoria institucional notablemente resistente al cambio, incluso frente a la introducción de reformas formales sustanciales.

La teoría de los costos de transacción desarrollada por North proporciona una explicación poderosa para comprender las ineficiencias en la implementación de los subsidios. Los elevados costos de transacción -entendidos como los costos asociados con medir, monitorear y hacer cumplir los acuerdos- se manifiestan en Palmira a través de múltiples dimensiones: los costos de identificar y verificar beneficiarios idóneos, los costos de supervisar el uso adecuado de los recursos transferidos, y los costos de asegurar el cumplimiento de los objetivos de los programas. Estas ineficiencias se ven exacerbadas por la incongruencia fundamental entre instituciones formales importadas de contextos externos e instituciones informales locales profundamente arraigadas.

La experiencia palmirana demuestra que las instituciones formales e informales mantienen una relación dialéctica constante y compleja. Por un lado, las normas formales buscan modificar comportamientos informales establecidos; por otro lado, las prácticas informales reinterpretan y adaptan continuamente las regulaciones formales a contextos locales específicos. Esta interacción dinámica explica fenómenos observables como la coexistencia de sistemas formales de focalización con mecanismos informales de distribución basados en redes de influencia, o la convivencia de procedimientos técnicos de evaluación con criterios informales de asignación fundamentados en lealtades políticas.

El análisis desde la perspectiva northiana sugiere que cualquier intento serio por mejorar la efectividad de los subsidios en Palmira requiere abordar necesariamente tanto la dimensión formal como la informal del cambio institucional. Las reformas exclusivamente formales -nuevos reglamentos, procedimientos más estrictos- resultan insuficientes cuando no consideran adecuadamente las

instituciones informales que realmente gobiernan el comportamiento de los actores. El desafío fundamental consiste en diseñar instituciones formales que sean complementarias con las instituciones informales existentes, o en promover un cambio gradual de estas últimas hacia patrones más alineados con los objetivos de desarrollo sectorial.

La creación de instituciones híbridas que incorporen elementos tanto formales como informales podría representar una vía promisoría para Palmira. Sistemas de veeduría ciudadana que combinen la formalidad de los comités de control con la legitimidad social de líderes comunales reconocidos, o mecanismos de asignación que integren criterios técnicos formales con conocimiento local informal, podrían reducir significativamente la brecha entre el diseño y la implementación efectiva de los subsidios.

Para finalizar, la teoría institucional de Douglass North ilumina cómo el desempeño de los programas de subsidio en Palmira está determinado no solo por la calidad de su diseño formal, sino fundamentalmente por la compleja interacción entre este marco formal y el entramado de instituciones informales que condicionan su implementación práctica. Comprender esta dinámica institucional resulta esencial para diseñar intervenciones más efectivas que reconozcan y trabajen con -en lugar de contra- la realidad institucional local, promoviendo así un cambio genuino hacia sistemas de subsidio más eficientes, transparentes y transformadores para los sectores avícola y porcícola del municipio.

Gobernanza Policéntrica (Ostrom, 2010)

La teoría de la gobernanza policéntrica desarrollada por (Ostrom, 2010) ofrece un marco analítico profundamente revelador para examinar la implementación de los programas de subsidios en los sectores avícola y porcícola del municipio de Palmira. El enfoque de Ostrom, que enfatiza la existencia de múltiples centros de decisión interdependientes que se autoorganizan bajo reglas

colectivas, proporciona herramientas conceptuales fundamentales para entender tanto los éxitos limitados como los fracasos evidentes en la gestión de estos subsidios municipales.

En Palmira, el sistema de subsidios opera en un escenario inherentemente policéntrico donde interactúan diversos actores con distintos niveles de autoridad y competencia. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario municipal, las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, los gremios sectoriales, la Umata, y entidades nacionales como el ICA y el SENA, conforman un ecosistema de gobernanza multifacético que Ostrom identificaría como típicamente policéntrico. Sin embargo, la falta de coordinación efectiva entre estos centros de decisión genera duplicidades, vacíos de cobertura y contradicciones en los criterios de asignación que disminuyen significativamente la efectividad de los recursos invertidos.

Ostrom enseñaba que los sistemas policéntricos exitosos requieren mecanismos claros de coordinación y reglas de interacción bien definidas. En el caso palmirano, se observa precisamente lo contrario: la ausencia de arenas de deliberación conjunta y de sistemas de información compartida entre los distintos actores conduce a una fragmentación que perjudica especialmente a los pequeños productores, quienes deben navegar un laberinto institucional para acceder a los apoyos disponibles.

Uno de los aportes más significativos del marco ostromiano reside en su énfasis en la capacidad de autoorganización de las comunidades y en el valor del conocimiento local. No obstante, el potencial de autoorganización se ve frecuentemente frustrado por normativas excesivamente rígidas que no permiten la adaptación contextual de los programas. Los diseños uniformes de subsidios, importados de realidades muy diferentes a la palmirana, ignoran la diversidad de condiciones agroecológicas, capacidades técnicas y estructuras sociales existentes en las distintas veredas del municipio.

Ostrom destacaba la importancia crucial de los mecanismos de monitoreo y sanción, diseñados y apropiados localmente, para la sostenibilidad de los sistemas de gobernanza de recursos comunes.

Trasladando este principio al caso de los subsidios, se evidencia cómo la debilidad en los sistemas de seguimiento y evaluación -tanto internos como externos- permite desviaciones en el uso de los recursos y reduce la *accountability* de todos los actores involucrados.

La teórica reconocía que el monitoreo *peer-to-peer* (entre pares) suele ser más efectivo y menos costoso que el control vertical. En Palmira, la escasa participación de las organizaciones de productores en el monitoreo de los subsidios representa una oportunidad perdida para construir sistemas de control más eficaces y culturalmente apropiados.

El enfoque de Ostrom permite identificar que la efectividad de los subsidios en Palmira se ve comprometida por la falta de reglas claras que estructuren la interacción entre los distintos niveles de gobernanza. Las superposiciones competenciales entre la Secretaría de Desarrollo Agropecuario municipal y las entidades nacionales generan confusiones y diluyen responsabilidades. Asimismo, siguiendo a Ostrom, se hace necesario desarrollar mecanismos adaptativos de aprendizaje que permitan ajustar continuamente los programas basándose en la experiencia acumulada y el conocimiento local. Los actuales sistemas de evaluación, centrados en indicadores cuantitativos de gestión más que en impactos reales, impiden este aprendizaje adaptativo esencial para mejorar la efectividad de los subsidios.

El marco de la gobernanza policéntrica de Elinor Ostrom ilumina tanto las causas de las deficiencias actuales como las posibles vías de solución. La construcción de un sistema de gobernanza de subsidios genuinamente policéntrico, articulado, adaptativo y basado en el conocimiento local, siguiendo los principios ostromianos, representa una condición necesaria para transformar estos instrumentos de política en herramientas efectivas de desarrollo rural sostenible para los sectores avícola y porcícola de Palmira.

1.4.3 Marco conceptual

Sostenibilidad Rural: Capacidad de las comunidades rurales para mantener a largo plazo un equilibrio entre crecimiento económico, cuidado ambiental, bienestar social y seguridad alimentaria.

Capacidad Institucional: Conjunto de recursos, habilidades, procedimientos y estructuras que posee una institución para diseñar, implementar, evaluar y sostener políticas públicas de manera efectiva. Se operacionaliza en dimensiones técnica, financiera y de monitoreo.

Outputs vs. Outcomes: Los *outputs* se refieren a productos inmediatos de la gestión pública (actividades realizadas, beneficiarios atendidos), mientras que los *outcomes* corresponden a resultados o impactos de mediano y largo plazo en la población o territorio.

Cientelismo: Práctica política en la cual se intercambian beneficios (como subsidios, empleos o recursos públicos) por apoyo político o electoral.

Rent-seeking: Comportamiento de individuos o grupos que buscan obtener beneficios particulares de una política pública sin aportar valor real a la sociedad.

Neo-institucionalismo: Marco teórico que analiza cómo las instituciones -entendidas como estructuras formales (leyes, organizaciones) e informales (normas sociales, prácticas culturales)- moldean el comportamiento de los actores, explica por qué persisten ciertas prácticas ineficientes a pesar de los cambios formales en los programas.

Isomorfismo Institucional: Proceso mediante el cual las organizaciones adoptan estructuras y prácticas similares a otras organizaciones en su entorno, como respuesta a presiones coercitivas (leyes y regulaciones), miméticas (imitación ante la incertidumbre) o normativas (profesionalización).

Rutinas Burocráticas: Patrones de comportamiento establecidos y repetitivos dentro de las organizaciones públicas que se ejecutan de manera casi automática.

Captura Política: Fenómeno que ocurre cuando actores políticos o grupos de interés influyen en el diseño e implementación de políticas públicas para servir a sus intereses particulares en detrimento del interés general.

1.4.4 Marco legal

Normativa Nacional

- (República, 2012): Fortalecimiento de la descentralización. Esta ley afecta los subsidios al establecer las competencias de los municipios en materia de desarrollo agropecuario. Según el Artículo 3, numeral 5, los municipios tienen la atribución de "promover y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario" (Congreso de Colombia, 2012). Esta disposición habilita al municipio de Palmira para diseñar y ejecutar sus propios programas de subsidios sectoriales, dentro de los cuales se enmarcan los dirigidos a los sectores avícola y porcícola.
- (REPÚBLICA, 2015): Plan Nacional de Desarrollo. En su Artículo 1, establece como uno de sus propósitos "impulsar el desarrollo agropecuario, forestal y rural" (Congreso de Colombia, 2015). El Capítulo III sobre Crecimiento Verde reconoce específicamente la necesidad de apoyar técnicamente a pequeños productores pecuarios, lo que incluye a los avicultores y porcicultores de Palmira que son beneficiarios de los subsidios municipales.
- **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional:** establecida mediante el Documento (Económica, 2008), fundamenta los subsidios al señalar la necesidad de "fortalecer la producción nacional de alimentos". Los subsidios avícolas y porcícolas en Palmira se alinean con el objetivo específico de promover sistemas productivos locales que contribuyan a la seguridad alimentaria municipal.

Normativa Municipal

- (MUNICIPAL, 2019): "Por medio del cual se adoptan medidas de apoyo al sector agropecuario", constituye el fundamento jurídico principal de los subsidios. En su Artículo 2 establece que "el municipio destinará anualmente recursos para subsidios dirigidos a los pequeños y medianos productores de los sectores considerados estratégicos". Los sectores avícola y porcícola son definidos como estratégicos en el Anexo 1 del acuerdo.
- (GARCÍA, 2020): "Por el cual se reglamenta la asignación de subsidios para el sector avícola", regula la operación de los subsidios avícolas. El Artículo 4 establece los requisitos para acceder a los beneficios, incluyendo "estar registrado en el censo avícola municipal" y "contar con instalaciones que cumplan los requisitos sanitarios básicos". El Artículo 6 define los montos y periodicidad de los subsidios.
- (Palmira, 2020) "Palmira, Pa'lante. En el Eje Estratégico 3: "Desarrollo Económico Sostenible", el Programa 5: "Impulso a la Productividad Agropecuaria" asigna recursos específicos para "subsidios a la capitalización de pequeños productores avícolas y porcícolas". El plan establece metas cuantitativas de cobertura y define los indicadores de gestión para el seguimiento de los subsidios.

Este marco normativo evidencia un proceso de descentralización efectivo donde el municipio de Palmira ha utilizado sus competencias para desarrollar un sistema propio de subsidios sectoriales. La normativa municipal presenta una estructura coherente que va desde el marco general hasta la (MUNICIPAL, 2019) regulación específica por sector y los lineamientos operativos (GARCÍA, 2020).

Sin embargo, se identifica una asimetría regulatoria: mientras el sector avícola cuenta con una regulación específica (GARCÍA, 2020), el sector porcícola carece de normativa equivalente, lo que podría explicar en parte la disparidad en la asignación de recursos (65% para avícola versus 35% para porcícola) identificada en el diagnóstico inicial de la investigación.

1.5 DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1 Tipo de estudio

La investigación adopta un enfoque cualitativo con diseño de estudio de caso instrumental. El estudio es descriptivo-explicativo, ya que busca no solo caracterizar la política de subsidios sino también explicar las tensiones que condicionan su implementación.

1.5.2 Método

Se implementa una estrategia de análisis documental crítico, basada en la revisión sistemática de documentos oficiales y fuentes secundarias. El proceso incluye triangulación metodológica por fuentes para contrastar la información institucional con percepciones sociales reportadas en prensa local y literatura académica.

1.5.3 Fuentes y técnicas de recolección de la información

Fuentes Secundarias

- Documentos normativos municipales (12 documentos)
- Informes de gestión de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (18 reportes)
- Informes de rendición de cuentas (6 documentos)
- Plan de Desarrollo Municipal 2018-2023
- Artículos de prensa local (15 reportes)
- Literatura académica nacional e internacional
- Documentos de organismos internacionales (CEPAL, OCDE, FAO)

Técnicas de Análisis

1. Matriz de sistematización documental
2. Análisis de contenido con sistema de codificación temática
3. Triangulación de fuentes y categorías analíticas

1.5.4 Actividades del proyecto

Fase 1: Identificación y Clasificación Documental

- Criterios de inclusión: documentos 2018-2023 relacionados con diseño, implementación o resultados
- Clasificación por tipo: normativos, gestión, rendición de cuentas, prensa

Fase 2: Codificación y Categorización

- Desarrollo de sistema de categorías basado en marco teórico
- Codificación de documentos según variables de estudio

Fase 3: Análisis Temático

- Identificación de patrones y tensiones
- Articulación de hallazgos empíricos con conceptos teóricos

Fase 4: Validación Intersubjetiva

- Contrastación de hallazgos con literatura especializada
- Validación con estándares internacionales de evaluación de políticas

1.6 CRONOGRAMA

Cronograma de actividades de investigación

Actividad	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6
Revisión bibliográfica	X	X				
Recolección documental		X	X			
Análisis de datos			X	X		
Redacción de capítulos				X	X	
Revisión y ajustes					X	X
Entrega final						X

Nota. X indica que la actividad se realiza durante ese mes.

1.7 PRESUPUESTO

Presupuesto estimado de la investigación

Rubro	Costo estimado (COP)
Materiales de oficina	\$100,000
Acceso a bases de datos especializadas	\$150,000

Rubro	Costo estimado (COP)
Transporte para recolección documental	\$200,000
Impresión y encuadernación	\$120,000
Total	\$570,000

CAPÍTULO II - INFLUENCIA DE LOS SUBSIDIOS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SOSTENIBILIDAD SOCIOECONÓMICA EN PALMIRA (2018-2023)

Metodología de análisis de impacto

Para valorar la influencia de los subsidios municipales avícolas y porcícolas en los indicadores de seguridad alimentaria y sostenibilidad socioeconómica, se efectuó un análisis documental crítico basado en fuentes oficiales del período 2018-2023. La metodología consideró revisar los datos de tres categorías principales: (1) informes de gestión municipal, (2) estudios sectoriales y diagnósticos económicos, y (3) indicadores socioeconómicos. Este enfoque permitió diferenciar entre los outputs reportados (actividades ejecutadas) con posibles outcomes (resultados transformadores) en las dimensiones de interés.

Contribución a la seguridad alimentaria local

Disponibilidad de proteína animal

Los subsidios municipales en el municipio de Palmira han contribuido directamente a mantener la producción local de proteína animal. Según el (Rural, 2023), los programas de apoyo permitieron la producción de 9,256 toneladas en cadenas priorizadas, representando un incremento del 28% respecto al cuatrienio anterior 2016-2019, según datos de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales - EVA (Ambiente, 2023). Este aumento en la producción local es significativo considerando que Palmira ocupa el cuarto lugar en el departamento del Valle del Cauca en encadenamiento y producción de huevo,

contribuyendo con el 8% de la capacidad productiva instalada del departamento (Bonilla, 2000; Secretaría de Planeación de Palmira, 2022).

Los mecanismos específicos de subsidio incluyeron:

Entrega de material genético: En el sector porcícola, se estableció un centro de acopio de genética líquida en convenio con AZOOVALLE, beneficiando a productores con hembras de línea materna mejorada (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023, pp. 18-19, 31).

Apoyo a la capitalización: El programa "Valle Inn Rural" benefició a 240 productores con activos por valor de \$1.5 millones cada uno, duplicando la inversión municipal inicial (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023, p. 33).

Asistencia técnica especializada: Se brindó asistencia a 1,200 productores, aunque esta cifra representa solo el 5.4% de las 22,177 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) censadas en Palmira (DANE, 2014; Alcaldía Municipal de Palmira, 2023).

Acceso y estabilidad de precios

La influencia en el acceso a alimentos y estabilidad de precios presenta resultados mixtos. Por un lado, los 32 mercados campesinos organizados y las 3 ruedas de negocios realizadas generaron ventas por 140 toneladas e intenciones de compra por \$267.1 millones de pesos, beneficiando directamente a 165 productores (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023, pp. 11-13). Estas iniciativas facilitaron el acceso directo de los consumidores a productos locales, potencialmente reduciendo intermediación y mejorando precios al productor.

Sin embargo, el análisis revela limitaciones estructurales:

Escala limitada: La producción subsidiada representa una fracción del mercado total, el cual está influenciado por dinámicas nacionales y globales que limitan el impacto en la estabilidad general de precios.

Falta de vinculación institucional: No se evidenció una estrategia sistemática para conectar la producción local subsidiada con circuitos institucionales de alimentación, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo que representa una oportunidad perdida para maximizar el impacto en seguridad alimentaria local.

Concentración geográfica desigual: La distribución de beneficios mostró patrones de concentración en ciertas comunas (41.67% de asociaciones apoyadas en Comuna 8), limitando el acceso equitativo a alimentos producidos localmente en todo el territorio municipal.

Impacto en sostenibilidad socioeconómica

Estabilidad de ingresos y reducción de vulnerabilidad

Los subsidios han funcionado como una red de seguridad socioeconómica para los productores beneficiarios. En un contexto donde el 80% de los hogares rurales en Palmira enfrentan privaciones por trabajo informal (DANE, 2018), los apoyos municipales han mitigado parcialmente la vulnerabilidad financiera de las familias productoras. La entrega de insumos, activos productivos y asistencia técnica ha permitido mantener operativas unidades productivas que, de otro modo, podrían haber cesado actividades ante las crisis de precios de insumos documentadas en el período.

No obstante, el análisis identifica limitaciones significativas en la transformación socioeconómica:

Ausencia de medición de impacto en ingresos: Los informes oficiales no incluyen datos sobre variación en ingresos netos de los hogares beneficiarios, imposibilitando evaluar si los subsidios generaron mejoras sostenibles en su capacidad económica.

Persistencia de la microempresarialidad: A pesar de los subsidios, el 90.9% de las empresas avícolas y la gran mayoría de las unidades porcícolas mantuvieron su clasificación como microempresas (Secretaría de Planeación de Palmira, 2022), sugiriendo que los apoyos no catalizaron procesos significativos de crecimiento empresarial.

Brecha en formalización: En el sector porcícola, donde el 59% de los predios corresponde a producción de traspatio (Secretaría de Planeación de Palmira, 2022), los subsidios no lograron transformar significativamente los niveles de informalidad, limitando el acceso a mercados formales y servicios financieros.

Generación y retención de empleo rural

La influencia de los subsidios en la dinámica laboral rural presenta dos dimensiones contrastantes:

Retención poblacional: La focalización en pequeños productores ha contribuido a mantener población en el territorio rural, contrarrestando parcialmente el éxodo hacia centros urbanos. Esta retención es particularmente relevante en un municipio donde la actividad agropecuaria representa una fuente vital de empleo.

Limitaciones en calidad del empleo: La persistencia de modelos productivos de baja tecnificación (solo 6% de predios porcinos tecnificados) sugiere que los subsidios no han transformado

significativamente la calidad del empleo generado, manteniéndose en muchos casos en condiciones de informalidad y baja productividad laboral.

Fortalecimiento del capital social y asociatividad

Los programas de subsidio incluyeron componentes dirigidos al fortalecimiento organizacional, reportando apoyo a 744 productores asociados, superando en un 644% la meta establecida de 100 (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023, p. 16). Este logro cuantitativo, sin embargo, debe interpretarse con cautela:

Enfoque cuantitativo sobre cualitativo: El énfasis en el número de asociados apoyados puede haber priorizado la cobertura sobre la consolidación organizacional real, limitando el impacto transformador del asociativismo.

Reconocimiento de brechas institucionales: La propia Secretaría de Desarrollo Agropecuario identificó la necesidad de contratar un contador público y un trabajador social para apoyar a las asociaciones (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023, p. 51), evidenciando que el subsidio material requiere complementarse con capacidades administrativas y organizativas para ser realmente transformador.

Distribución territorial desigual: El 41.67% de las asociaciones apoyadas se concentraron en la Comuna 8, mientras que comunas como la 11 y la 15 apenas alcanzaron un 8.33% cada una (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023), reflejando potenciales inequidades en el acceso a los beneficios del fortalecimiento asociativo.

Análisis integrado de resultados y brechas persistentes

Síntesis de contribuciones positivas

La evidencia documental permite identificar contribuciones concretas de los subsidios a la seguridad alimentaria y sostenibilidad socioeconómica:

Mantenimiento de capacidad productiva: Evitación de descapitalización masiva de pequeños productores ante crisis de precios de insumos.

Incremento cuantitativo de producción: Aumento del 28% en producción de cadenas priorizadas respecto al cuatrienio anterior.

Canales de comercialización alternativos: Creación de espacios como mercados campesinos que mejoran acceso a mercados para productores.

Retención de población rural: Contribución a mantener actividades productivas en el territorio.

Brechas críticas identificadas

A pesar de estas contribuciones, el análisis revela brechas significativas:

Evaluación limitada de impacto real: Ausencia de sistemas de monitoreo que midan cambios en ingresos netos, seguridad alimentaria familiar o reducción de pobreza entre beneficiarios.

Enfoque asistencial sobre transformador: Predominio de lógicas que priorizan el alivio inmediato sobre la generación de capacidades autónomas y sostenibles.

Atomización de recursos: Distribución amplia pero superficial de beneficios que limita la generación de economías de aglomeración y transformación territorial profunda.

Persistencia de problemas estructurales: Mantenimiento de altos niveles de informalidad, baja tecnificación y vulnerabilidad sanitaria a pesar de la inversión en subsidios.

Factores explicativos de las brechas

La investigación identifica dos factores clave que explican las limitaciones en el impacto de los subsidios:

Capacidad institucional limitada: Insuficiente capacidad de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario para realizar seguimiento post-subsidio y evaluación de impactos reales, priorizando la rendición de cuentas sobre gestión (outputs) sobre la medición de resultados transformadores (outcomes).

Incentivos políticos de corto plazo: Tensión entre racionalidad técnica y lógicas políticas que privilegian la distribución amplia y visible de subsidios con fines de legitimación, en detrimento de focalizaciones estratégicas con mayor potencial transformador.

Conclusiones del capítulo

Los subsidios municipales avícolas y porcícolas en Palmira (2018-2023) han ejercido una influencia moderada y principalmente reactiva en los indicadores de seguridad alimentaria y sostenibilidad socioeconómica. Su principal contribución ha sido funcionar como red de seguridad que evita el colapso productivo de unidades familiares ante shocks externos, manteniendo así disponibilidad local de proteína animal y medios de vida rurales.

Sin embargo, esta influencia se ha visto limitada por la ausencia de mecanismos sistemáticos para evaluar impactos reales en ingresos, seguridad alimentaria familiar o transformación productiva. La persistencia de problemas estructurales (informalidad, baja tecnificación, vulnerabilidad sanitaria)

sugiere que los subsidios, en su diseño e implementación actual, han priorizado el alivio inmediato sobre la generación de capacidades autónomas y sostenibles.

La brecha entre outputs reportados (número de beneficiarios, actividades ejecutadas) y outcomes reales (mejoras sostenibles en bienestar socioeconómico y seguridad alimentaria) refleja tensiones profundas entre capacidad institucional técnica y racionalidades políticas de corto plazo. Superar estas limitaciones requeriría reorientar los subsidios desde un enfoque asistencial hacia uno de desarrollo productivo integral, complementando el apoyo financiero con fortalecimiento de capacidades, vinculación a mercados y sistemas robustos de monitoreo y evaluación de impactos.

Esta reorientación es particularmente urgente en un contexto donde el 96% de las empresas del sector primario en Palmira son micro y pequeñas unidades (Secretaría de Planeación de Palmira, 2022), cuya transformación hacia modelos más productivos, formales y sostenibles requiere de intervenciones públicas más estratégicas y evaluadas rigurosamente en sus resultados reales.

CAPÍTULO III - EVOLUCIÓN EN EL DISEÑO, ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS AVÍCOLAS Y PORCÍCOLAS POR PARTE DE LA ALCALDÍA DE PALMIRA ENTRE 2018 y 2023

Contexto normativo e institucional del período

El diseño e implementación de los subsidios avícolas y porcícolas en Palmira entre 2018 y 2023 se desarrolló en un marco normativo progresivamente estructurado, aunque con asimetrías significativas entre ambos sectores. El Acuerdo 045 de 2019 constituyó el pilar fundamental, estableciendo que "el municipio destinará anualmente recursos para subsidios dirigidos a los pequeños y medianos productores de los sectores considerados estratégicos", donde avicultura y porcicultura fueron explícitamente incluidos (Concejo de Palmira, 2019, p. 3).

Sin embargo, se observó una disparidad regulatoria temprana: mientras el sector avícola contó con regulación específica mediante el Decreto 112 de 2020 que establecía requisitos de acceso como "estar registrado en el censo avícola municipal" (Alcaldía de Palmira, 2020, p. 2), el sector porcícola careció de normativa equivalente durante gran parte del período. Esta asimetría inicial podría explicar en parte la distribución desigual de recursos identificada, donde el 65% se destinó a avicultura frente a 35% para porcicultura, patrón que se mantuvo consistentemente (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023).

Evolución en el diseño programático: de apoyos genéricos a intervenciones sectoriales específicas

Fase inicial (2018-2019): Enfoque asistencial generalizado

En los primeros años del período, los subsidios presentaron un diseño predominantemente asistencial, caracterizado por:

Transferencias directas de insumos: Entrega de concentrados, medicamentos y materiales básicos sin condicionalidades técnicas estrictas.

Focalización amplia pero poco técnica: Criterios de selección basados principalmente en registros administrativos existentes, con limitada verificación en campo.

Ausencia de medición de impactos: Diseño centrado en la ejecución presupuestal sin mecanismos incorporados para evaluar resultados transformadores.

Esta fase coincidió con el diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial que identificaba problemáticas estructurales en ambos sectores, incluyendo baja tecnificación (solo 6% de predios porcinos tecnificados) y alta informalidad (59% de producción porcina en traspatio), pero sin que los subsidios iniciales abordaran directamente estas brechas (Bonilla, 2000; Secretaría de Planeación de Palmira, 2022).

Transición (2020-2021): Incorporación de componentes técnicos y ambientales

Con la implementación del Plan de Desarrollo "Palmira Pa'lante" (2020-2023), se evidenció una evolución hacia diseños más complejos:

Incorporación de criterios técnicos: La Resolución 025 de 2021 estableció "criterios de priorización para la asignación de subsidios, dando preferencia a pequeños productores con proyectos de tecnificación y mejoramiento sanitario" (Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Palmira, 2021).

Enfoque en problemáticas ambientales: Diseño específico de subsidios para sistemas de biodigestores en geomembrana, respondiendo al problema histórico de manejo de excretas identificado en el diagnóstico municipal.

Vinculación con innovación: Creación del centro de acopio de genética líquida en convenio con AZOOVALLE para mejoramiento genético porcino.

Esta fase mostró una mayor alineación entre el diseño de subsidios y los problemas estructurales identificados en estudios sectoriales. Por ejemplo, la instalación de 8 biodigestores abordó directamente la problemática ambiental documentada en corregimientos como Bolo San Isidro, Calucé y El Arenillo (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023).

Consolidación (2022-2023): Paquetes integrados y enfoque asociativo

En los años finales del período, el diseño evolucionó hacia intervenciones más integradas:

Paquetes de desarrollo productivo: Programas como "Valle Inn Rural" combinaron transferencia de activos (\$1.5 millones por productor) con componentes de asistencia técnica, beneficiando a 240 productores (Alcaldía Municipal de Palmira, 2023).

Fomento asociativo intensivo: Apoyo a 744 productores asociados, superando en 644% la meta establecida, aunque con distribución territorial desigual (41.67% concentrado en Comuna 8).

Unidades demostrativas: Establecimiento de al menos 12 parcelas o unidades demostrativas para transferencia tecnológica.

Evolución en mecanismos de asignación y focalización

Criterios de elegibilidad y selección

La evolución en los mecanismos de asignación mostró tensiones entre racionalidad técnica y consideraciones políticas:

Formalización progresiva de requisitos: Desde criterios básicos iniciales hacia requisitos más estrictos como registro en RUATA, cumplimiento de normas sanitarias básicas y presentación de proyectos productivos.

Persistencia de brechas en verificación: A pesar de la formalización normativa, la capacidad limitada de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario para verificación en campo (solo 5.4% de las UPA recibieron asistencia técnica) sugirió que los criterios formales no siempre se aplicaron rigurosamente.

Tensión en focalización geográfica: Mientras los diagnósticos sectoriales identificaban concentraciones productivas específicas (ej. Barrancas con 1.2 millones de aves, Bolo Alizal con más de 30,000 cerdos), la asignación de subsidios mostró patrones de distribución más amplia, posiblemente influenciada por consideraciones políticas de cobertura territorial.

Distribución sectorial y territorial

El análisis de la asignación reveló patrones consistentes pero problemáticos:

Asimetría sectorial persistente: Mantenimiento de la distribución 65%-35% entre avicultura y porcicultura sin justificación técnica explícita, a pesar de que ambos sectores presentaban problemáticas estructurales similares.

Concentración geográfica desigual: Los proyectos se concentraron predominantemente en "veredas de la zona plana y de ladera", con evidencia de sobrerrepresentación de ciertas comunas (8 y 15) en el acceso a beneficios.

Brecha entre potencial productivo y asignación: Corregimientos con mayor densidad productiva (ej. Bolo Alizal, Barrancas) no necesariamente recibieron proporcionalmente más recursos, sugiriendo desconexión entre asignación y potencial de impacto.

Evolución en mecanismos de ejecución y seguimiento

Modalidades de implementación

La ejecución de subsidios evolucionó desde modalidades simples hacia esquemas más complejos:

De entregas directas a intervenciones técnicas: Transición desde entrega de insumos hacia implementación de tecnologías como biodigestores, jaulones de precebo y sistemas de alimentación automatizada.

De individual a asociativo: Creciente énfasis en ejecución a través de asociaciones de productores, aunque con reconocimiento explícito de limitaciones en capacidades administrativas de estas organizaciones.

De puntual a continuo: Algunos programas incorporaron componentes de asistencia técnica continua, aunque con cobertura limitada frente al universo de productores.

Sistemas de monitoreo y evaluación

Esta dimensión presentó la menor evolución durante el período:

Persistencia de enfoque en outputs: Los informes de gestión mantuvieron predominancia de indicadores de actividad (número de beneficiarios, insumos entregados) sobre indicadores de impacto.

Reconocimiento limitado de brechas: Aunque la propia Secretaría identificó necesidades como "verificación y seguimiento constante" para tecnologías como biodigestores, no se implementaron sistemas robustos de monitoreo post-intervención.

Ausencia de evaluación de impactos: No se desarrollaron mecanismos sistemáticos para medir cambios en ingresos, productividad o sostenibilidad ambiental resultantes de los subsidios.

Tensiones y contradicciones en la evolución identificada

Progreso normativo vs. limitaciones operativas

Se evidenció una disociación entre sofisticación normativa y capacidad operativa: mientras el marco regulatorio se hizo más específico y técnico (Decreto 112 de 2020, Resolución 025 de 2021), la capacidad institucional para implementación, verificación y seguimiento mostró limitaciones estructurales, reflejadas en la cobertura limitada (5.4% de UPA asistidas) y ausencia de evaluación de impactos.

Especificación sectorial vs. distribución asimétrica

Aunque el diseño incorporó progresivamente especificidades sectoriales (biodigestores para porcicultura, gallineros mejorados para avicultura), la distribución financiera mantuvo asimetrías injustificadas (65%-35%) que no correspondían necesariamente a diferencias en magnitud de problemáticas o potencial de impacto.

Enfoque técnico vs. influencias políticas

La evolución hacia diseños más técnicos coexistió con evidencias de influencia política en la implementación: distribución territorial desigual (concentración en comunas 8 y 15), flexibilización de criterios en períodos clave y posible interferencia política en decisiones técnicas, fenómeno documentado en estudios sobre políticas agropecuarias locales (Echeverry y Bonilla, 2019).

Lecciones y brechas persistentes

Lecciones de la evolución 2018-2023

Progreso en diseño específico: Los subsidios evolucionaron desde enfoques genéricos hacia intervenciones que abordaban problemáticas sectoriales específicas (sanidad, ambiental, tecnificación).

Incorporación limitada de aprendizaje: Aunque se identificaron necesidades de seguimiento y fortalecimiento de capacidades asociativas, estos aprendizajes no se tradujeron sistemáticamente en rediseños programáticos.

Persistencia de desconexión evaluativa: La brecha entre medición de actividades (outputs) y evaluación de impactos (outcomes) se mantuvo a lo largo del período.

Brechas estructurales no resueltas

Capacidad institucional insuficiente: Limitaciones técnicas y operativas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario para implementación efectiva y seguimiento riguroso.

Influencia política no gestionada: Tensión no resuelta entre racionalidad técnica y consideraciones políticas en asignación y ejecución.

Focalización subóptima: Distribución que no maximizó impacto potencial al no concentrarse estratégicamente en corredores productivos con mayor densidad y potencial.

Implicaciones para sostenibilidad rural

La evolución en diseño, asignación y ejecución de subsidios entre 2018-2023 muestra que, aunque hubo progreso en sofisticación técnica de las intervenciones, las limitaciones en implementación

y evaluación impidieron que este progreso se tradujera en impactos transformadores en sostenibilidad socioeconómica y ambiental de los productores beneficiarios.

La persistencia de problemas estructurales (baja tecnificación, informalidad, vulnerabilidad ambiental) a pesar de la inversión en subsidios sugiere que la evolución en diseño no fue suficiente para superar brechas profundas en capacidad institucional y gobernanza de estos instrumentos de política pública local.

Esta experiencia resalta la necesidad de que futuras evoluciones en políticas de subsidio agropecuario en Palmira integren no solo mejoras en diseño técnico, sino también fortalecimiento decisivo de capacidades institucionales para implementación, monitoreo y evaluación, así como mecanismos de gobernanza que mitiguen influencias políticas contraproducentes y aseguren focalización estratégica basada en evidencia técnica y potencial de impacto transformador.

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS MUNICIPALES AVÍCOLAS Y PORCÍCOLAS A LA SOSTENIBILIDAD RURAL EN PALMIRA DURANTE EL PERÍODO 2018-2023

Marco analítico de evaluación de sostenibilidad rural

Para analizar la contribución real de los subsidios municipales avícolas y porcícolas a la sostenibilidad rural en Palmira durante el período 2018-2023, se aplica un enfoque multidimensional que integra las dimensiones socioeconómicas, ambiental y de seguridad alimentaria. Este análisis se fundamenta en la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos provenientes de informes oficiales, estudios sectoriales y diagnósticos territoriales, contrastando los outputs reportados con los outcomes observables en el territorio.

Base estadística municipal para el análisis:

- 96% de las empresas del sector primario en Palmira son micro y pequeñas empresas
- 22.177 unidades de Producción Agropecuaria (UPA) censadas en el municipio (DANE, 2014 según referencia en documento)
- 80% de los hogares rurales enfrenta privaciones por trabajo informal

Contribución a la dimensión socioeconómica de la sostenibilidad rural

Mantenimiento de la actividad productiva y empleo rural

Los subsidios municipales ejercieron un efecto de amortiguación socioeconómica en un contexto de alta vulnerabilidad. Según la estructura empresarial documentada:

Tabla 1: Estructura Empresarial del Sector Primario en Palmira (2020)

Categoría	Número de Empresas	Porcentaje
Microempresas	202	79%
Pequeñas	45	18%
Medianas	9	4%
Grandes	1	0.4%
Total	257	100%

Fuente: Registro mercantil 2021

Persistencia de la microempresarialidad: A pesar de los subsidios, el 90.9% de las empresas del sector primario mantiene su clasificación como microempresas, evidenciando limitada capacidad de escalamiento productivo.

Brecha en formalización porcina: En el sector porcícola, donde el 59% de los predios corresponde a producción de traspatio, los subsidios no lograron transformar significativamente los niveles de informalidad.

La distribución por sistemas de producción muestra:

Tabla 2: Sistemas de Producción Porcina en Palmira

Sistema de Manejo	Número de Predios	Porcentaje
Traspatio (bajos insumos)	154	59%
Comercial familiar	60	23%
Comercial industrial	32	12%
Tecnificado	15	6%
Total	261	100%

Fuente: ICA con corte a diciembre 2021

Retención poblacional y dinamización del tejido social rural

En un municipio donde el 80% de los hogares rurales enfrenta privaciones por trabajo informal, el mantenimiento de actividades productivas avícolas y porcícolas representó un factor de estabilización socioeconómica. La estructura de tenencia de la tierra muestra predominio de la propiedad privada:

Tabla 3: Forma de Tenencia de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA)

Forma de Tenencia	Porcentaje
Propiedad	83%
Arriendo	13%
Indeterminado	4%
Total	100%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario CNA 2014)

Contribución a la dimensión ambiental de la sostenibilidad

Avances limitados en manejo sostenible de residuos

La contribución más significativa en la dimensión ambiental se observó en el sector porcícola. Sin embargo, la escala de intervención fue limitada frente a la magnitud del problema:

Solo 8 sistemas de biodigestores instalados frente a una población porcina municipal de 75.458 cabezas. Esta intervención cubre menos del 3.1% de los predios porcinos.

Conflictos ambientales documentados: Se identificaron zonas de potencial conflicto con la Estructura Ecológica Principal, particularmente en:

- Barrancas, La Zapata y Toche: Donde actividades porcícolas podrían incrementar conflictos ambientales (p. 31)
- Toche (40%), Combia (11%) y Tenjo (11%): Corregimientos con mayor concentración de ganadería en áreas de posible protección ambiental (p. 31)

Brechas en la gestión ambiental integral

El análisis revela que los subsidios no abordaron de manera integral los desafíos ambientales de ambos sectores:

Gestión de gallinaza en avicultura: A pesar de que Palmira produce aproximadamente:

- 262 millones de unidades de huevo anuales
- 18.000 toneladas de carne de pollo

No se implementaron programas sistemáticos para el manejo sostenible de la gallinaza.

Infraestructura de servicios básica insuficiente: Encuesta a productores porcinos revela:

- 74.4% tienen servicio de acueducto
- Solo 53.7% tienen servicio de alcantarillado
- 51.2% tienen conexión a gas natural

Contribución a la seguridad alimentaria local

Fortalecimiento de la disponibilidad de proteína animal

Los subsidios contribuyeron directamente a mantener y aumentar la producción local de alimentos. Los datos documentan:

Tabla 4: Producción Avícola y Porcina en Palmira (2021)

Indicador	Cantidad	Participación
Aves de carne	2.476.000	-
Huevos producidos	62 millones unidades/año	-
Carne de pollo	18.000 toneladas/año	-
Cabezas porcinas	75.458	43% sobre municipios referencia*
Contribución capacidad productiva Valle	8%	FENAVI 2021

*Municipios de referencia: Candelaria, Jamundí, Pradera, Restrepo

Posición departamental: Palmira es el cuarto municipio del Valle del Cauca en encadenamiento y producción de huevo, y el tercer municipio más importante en número de granjas, representando el 10% de unidades productivas del departamento con 62 granjas.

Limitaciones en acceso y estabilidad alimentaria

Distribución territorial concentrada: La producción se concentra en corregimientos específicos:

Tabla 5: Corregimientos con Mayor Capacidad Instalada Avícola

Corregimiento	Número de Aves	Número de Galpones
Barrancas	1.200.000	39
Palmaseca	563.000	35
Boyacá	520.000	23
Bolo Alizal	201.000	11
Aguaclara	143.000	20

*Fuente: *Censo Nacional Agropecuario CNA 2014**

Producción porcina concentrada: Similar concentración se observa en porcicultura:

- Bolo Alizal: 30.000+ cabezas en 16 granjas
- Tienda Nueva: 13.597 cabezas en 11 granjas
- La Zapata: 11.212 cabezas en 3 granjas.

Análisis integrado: Entre la red de seguridad y la transformación estancada

Síntesis de contribuciones validadas por datos documentales

1. Función de amortiguación socioeconómica: Evitación de descapitalización de 257 empresas del sector primario, de las cuales 96% son micro y pequeñas.
2. Mantenimiento de capacidad productiva alimentaria:

- Producción de 9.256 toneladas en cadenas priorizadas
 - 262 millones de huevos y 18.000 toneladas de pollo anuales
3. Introducción de tecnologías ambientales: 8 biodigestores instalados (aunque cubren solo 3.1% de predios porcinos).
 4. Retención en territorios con vulnerabilidad: Donde 80% de hogares rurales enfrenta privaciones por informalidad.

Brechas críticas documentadas que limitan la contribución transformadora

Persistencia de problemas estructurales:

- 59% producción porcina en traspatio (sistemas de bajos insumos)
- Solo 6% de granjas porcinas tecnificadas.
- 90.9% microempresas en sector primario.

Infraestructura productiva limitada:

- 80% de UPA sin maquinaria para procesos productivos.
- Sistemas de riego: 42% aspersión, 42% bombeo, 15% gravedad, 1% goteo.

Focalización subóptima: Los corregimientos con mayor densidad productiva identificados en diagnósticos (Barrancas, Bolo Alizal, Tienda Nueva) no recibieron focalización prioritaria proporcional a su capacidad instalada.

Factores explicativos desde la capacidad institucional municipal

Limitaciones en asistencia técnica: De 22.177 UPA censadas, solo 1.200 productores (5.4%) recibieron asistencia técnica directa, evidenciando brecha significativa en cobertura.

Relacionamiento institucional limitado: Encuesta a productores porcinos revela que 63.4% no ha recibido acompañamiento por parte de la Alcaldía Municipal.

Infraestructura vial deficiente: 53.7% de productores indica que el estado de la vía de acceso afecta su producción.

Contribución moderada, potencial desaprovechado

Balance general basado en datos empíricos

Los subsidios municipales avícolas y porcícolas en Palmira (2018-2023) contribuyeron moderadamente a la sostenibilidad rural, principalmente a través de:

1. Estabilización productiva de 257 empresas del sector primario (96% micro y pequeñas)
2. Mantenimiento de capacidad alimentaria que aporta 8% de la capacidad productiva avícola departamental
3. Introducción incipiente de tecnologías ambientales (8 biodigestores)

Sin embargo, esta contribución fue fundamentalmente reactiva y paliativa, sin generar transformaciones estructurales evidenciadas por la persistencia de:

- 59% informalidad porcina (sistemas traspatio)
- 6% tecnificación en porcicultura
- 80% de UPA sin maquinaria adecuada
- 80% de hogares rurales con privaciones por informalidad

Lecciones para el rediseño de políticas con base en evidencia territorial

1. Necesidad de focalización estratégica basada en diagnósticos:

Los corregimientos con mayor capacidad instalada identificados en el diagnóstico (Barrancas,

Palmaseca, Boyacá, Bolo Alizal) requieren intervenciones diferenciadas y concentradas para maximizar impactos.

2. Integralidad de intervenciones:

Los subsidios financieros deben complementarse con:

- Asistencia técnica especializada (actualmente solo cubre 5.4% de UPA)
- Infraestructura productiva (80% UPA sin maquinaria)
- Sistemas de riego eficiente (solo 1% con goteo)
- Acceso a servicios básicos (46.3% sin alcantarillado adecuado)

3. Fortalecimiento de capacidades institucionales municipales:

- Sistemas de monitoreo y evaluación de impactos reales
- Mayor cobertura de asistencia técnica (actual 5.4%)
- Mejoramiento de infraestructura vial (53.7% afectada)

4. Articulación con ordenamiento territorial:

Los subsidios deben articularse con:

- Zonificación de actividades pecuarias en el POT
- Protección de áreas ambientales sensibles (Barrancas, La Zapata, Toche)
- Desarrollo de corredores productivos estratégicos

Implicaciones para el futuro de la política agropecuaria en Palmira

Recomendaciones específicas basadas en el diagnóstico:

1. Transición de subsidios a paquetes integrales que combinen:
 - Apoyo financiero con asistencia técnica especializada
 - Infraestructura productiva (maquinaria, riego)

- Tecnologías ambientales (más allá de 8 biodigestores)
 - Vinculación a mercados formales
2. Focalización en corredores productivos identificados como estratégicos:
- Barrancas (1.2 millones aves, 39 galpones)
 - Bolo Alizal (30.000+ porcinos, 201.000 aves)
 - Tienda Nueva (13.597 porcinos)
3. Fortalecimiento de la gobernanza multiactor:
- Mecanismos de coordinación con gremios (FENAVI, PorkColombia)
 - Articulación con entidades ambientales (CVC)
 - Participación de organizaciones de productores
4. Sistemas de evaluación de impactos reales:
- Monitoreo de cambios en ingresos netos
 - Medición de reducción de pobreza rural
 - Evaluación de mejoras en sostenibilidad ambiental

La experiencia 2018-2023 demuestra que, en un contexto de microempresarialidad predominante (96%) y vulnerabilidad socioeconómica rural (80% informalidad), los subsidios municipales pueden cumplir una función valiosa de estabilización. Sin embargo, requieren rediseños profundos basados en la evidencia del diagnóstico territorial para convertirse en instrumentos efectivos de transformación hacia la sostenibilidad rural integral que Palmira necesita, particularmente en sus sectores estratégicos avícola y porcícola.

CONCLUSIONES

Función de Red de Seguridad, No de Motor de Transformación: Los subsidios han cumplido un rol crucial como estabilizador socioeconómico reactivo, evitando la descapitalización masiva de los pequeños productores (96% son microempresas) y manteniendo la producción local de alimentos (8% de la capacidad avícola del Valle). Sin embargo, no han generado una transformación estructural hacia la sostenibilidad, evidenciado por la persistencia de la informalidad (59% en porcicultura), baja tecnificación (solo 6% de granjas porcinas tecnificadas) y vulnerabilidad ambiental.

Brecha Crítica entre Gestión (Outputs) e Impacto (Outcomes): Existe una desconexión sistémica entre la ejecución de los programas y la evaluación de su verdadero impacto. La administración municipal ha priorizado la rendición de cuentas sobre actividades realizadas (número de beneficiarios, insumos entregados), pero carece de sistemas para medir resultados transformadores como el aumento de ingresos netos, la mejora en seguridad alimentaria familiar o la reducción efectiva de la huella ambiental.

Tensión Institucional no Resuelta: La implementación está condicionada por una tensión entre una capacidad técnica municipal limitada (baja cobertura de asistencia, 5.4% de UPA) y incentivos políticos de corto plazo. Esto ha derivado en una focalización territorial desigual (concentración en comunas 8 y 15), posibles prácticas clientelares y una asignación que responde más a lógicas de legitimación política que a una estrategia técnica de desarrollo.

Diseño Mejorado, Implementación Deficiente: Si bien el diseño de los subsidios evolucionó hacia una mayor especificidad técnica (ej. biodigestores, paquetes integrados), la capacidad operativa para su seguimiento, verificación y evaluación de impactos no se desarrolló de manera paralela. Esto convierte avances en el papel en intervenciones de impacto limitado en el territorio.

Potencial Desaprovechado de la Concentración Productiva: Los diagnósticos municipales identifican claramente corredores productivos estratégicos (ej. Barrancas, Bolo Alizal, Tienda Nueva) con alta densidad y capacidad instalada. Sin embargo, los subsidios se distribuyeron de manera más atomizada, perdiendo la oportunidad de generar economías de aglomeración y un impacto territorial visible y potente mediante una focalización estratégica.

RECOMENDACIONES

PARA EL REDISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS:

Transitar de "Subsidios Asistenciales" a "Paquetes Integrales de Desarrollo Productivo":

Acción: Diseñar convocatorias que exijan y financien un paquete mínimo que combine: (1) Subsidio financiero o en especie, (2) Asistencia técnica especializada y obligatoria vinculada a un plan de mejora, (3) Acceso a herramientas de comercialización (ej. plataformas digitales, vinculación con compradores institucionales como el PAE), y (4) Asesoría en formalización y asociatividad.

Objetivo: Romper el ciclo de dependencia y promover capacidades autónomas.

Implementar un Sistema de Evaluación de Impacto Real (SER):

Acción: Crear, con apoyo de la ESAP o universidades locales, una línea base y un conjunto de indicadores de *outcomes* (ej. variación porcentual del ingreso neto familiar post-subsidio, índice de adopción tecnológica, reducción de mortalidad animal, métricas de manejo de residuos). Realizar seguimiento a una muestra de beneficiarios a los 6, 12 y 24 meses después de la intervención.

Objetivo: Medir lo que realmente importa y generar aprendizaje institucional para ajustar los programas.

PARA LA FOCALIZACIÓN Y ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA:

Adoptar un Enfoque de "Corredores Productivos Sostenibles":

Acción: Priorizar la inversión de subsidios en los 3-5 corredores identificados con mayor densidad y potencial (ej. Barrancas-Palmaseca para avicultura; Bolo Alizal-Tienda Nueva para porcicultura). Concentrar allí no solo subsidios a productores, sino también inversión en bienes públicos complementarios (mejoramiento de vías de acceso, puntos de acopio, centros de servicios técnicos).

Objetivo: Maximizar el impacto visible, generar sinergias entre productores y facilitar la provisión de asistencia técnica.

Establecer Comités Técnicos de Selección con Participación Multiactor:

Acción: Formalizar comités de evaluación de proyectos con representación de: Secretaría de Desarrollo Agropecuario (30%), gremios (FENAVI, PorkColombia) (30%), academia o centro de investigación (20%), y asociaciones de productores (20%). Las decisiones de asignación deben ser públicas y argumentadas.

Objetivo: Reducir el espacio para la interferencia política y el clientelismo, basando las decisiones en mérito técnico y potencial de impacto.

PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL:

Fortalecer el Área de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEA) de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario:

Acción: Capacitar o contratar personal especializado en evaluación de políticas públicas y sistemas de información geográfica (SIG). Desarrollar un tablero de control (*dashboard*) público con los indicadores de proceso e impacto de los subsidios.

Objetivo: Convertir la evaluación en una función central, no residual, de la gestión.

Crear un "Programa de Extensionismo Rural" con Alianzas:

Acción: Establecer convenios con el SENA, la Universidad Nacional (sede Palmira) y gremios para que estudiantes en práctica o profesionales jóvenes brinden asistencia técnica supervisada a los beneficiarios de subsidios, ampliando la cobertura actual (5.4%).

Objetivo: Superar la limitación de capacidad técnica propia y vincular el conocimiento académico con la realidad productiva.

PARA LA ARTICULACIÓN Y GOBERNANZA:

Formalizar una Mesa de Gobernanza del Clúster Avícola y Porcícola de Palmira:

Acción: Convocar una mesa permanente con actores clave: Alcaldía, gremios, proveedores de insumos, procesadores, comercializadores, academia y asociaciones de productores. Esta mesa debe revisar la política de subsidios, identificar cuellos de botella y proponer soluciones integradas.

Objetivo: Coordinar esfuerzos, alinear incentivos y generar una visión compartida de desarrollo sectorial a largo plazo.

Vincular Explícitamente los Subsidios con la Demanda Institucional de Alimentos:

Acción: Trabajar con la Secretaría de Educación para que un porcentaje de la proteína animal del Programa de Alimentación Escolar (PAE) municipal sea abastecido por productores locales beneficiarios de subsidios que cumplan estándares de calidad trazabilidad.

Objetivo: Garantizar un mercado estable y justo para la producción local, cerrando el círculo entre subsidio a la oferta y seguridad alimentaria local.

PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL:

Escalar los Proyectos Ambientales de Nicho a Política Sectorial:

Acción: Convertir la instalación de biodigestores y sistemas de manejo de gallinaza en un componente obligatorio y cofinanciado (municipio-productor) para todo subsidio dirigido a granjas por encima de un tamaño determinado. Crear un "Fondo Rotatorio de Tecnología Ambiental" con apoyo de la CVC.

Objetivo: Tratar la dimensión ambiental no como un proyecto piloto, sino como un pilar integral de la sostenibilidad del sector

BIBLIOGRAFIA

Ambiente, O. E.-D. (02 de OCTUBRE de 2023). *INFORME DE GESTIÓN Y BALANCE DE RESULTADOS*

"PALMIRA PA´LANTE 2020 - 2023. Obtenido de ALCALDIA MUNICIPAL DE PALMIRA:

[https://palmira.gov.co/planeacion/wp-](https://palmira.gov.co/planeacion/wp-content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/Informe%20de%20Gestion%20y%20Balance%20de%20Resultados%20Direccion%20de%20Medio%20Ambiente.pdf)

[content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/Informe%20de%20Gestion%20y%20](https://palmira.gov.co/planeacion/wp-content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/Informe%20de%20Gestion%20y%20Balance%20de%20Resultados%20Direccion%20de%20Medio%20Ambiente.pdf)

[Balance%20de%20Resultados%20Direccion%20de%20Medio%20Ambiente.pdf](https://palmira.gov.co/planeacion/wp-content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/Informe%20de%20Gestion%20y%20Balance%20de%20Resultados%20Direccion%20de%20Medio%20Ambiente.pdf)

Económica, C. N. (31 de marzo de 2008). *MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL*. Obtenido

de MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL:

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%20113%20de%202008.pdf>

GARCÍA, O. E. (2020). Decreto 112 de 2020. *Por el cual se reglamenta la asignacion de subsidios para el sector avicola.*

Lowndes, J. (2013). *Administrative Burden: A Work-Life Perspective.*

March, J. G. (1984). *he New Institutionalism in Political Science.*

MUNICIPAL, J. O.-A. (2019). ACUERDO No 045. *POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO.*

North, D. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.*

North, D. (2012). *Violencia y Orden.*

Olsen, J. P. (2020). *The Politics of the Possible: The United States, Norway, and the European Union.*

Obtenido de

[https://books.google.com.co/books/about/The_Politics_of_the_Possible.html?id=36dMEAAQ](https://books.google.com.co/books/about/The_Politics_of_the_Possible.html?id=36dMEAAQBAJ&redir_esc=y)

[BAJ&redir_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/The_Politics_of_the_Possible.html?id=36dMEAAQBAJ&redir_esc=y)

Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems.
revista American Economic Review.

Palmira, J. F.-P. (4 de JUNIO de 2020). *ACUERDO No 003 - PLAN DE DESARROLLO 2020 - 2024*. Obtenido de CAMARA DE COMERCIO DE PALMIRA:

https://ccpalmira.org.co/anuarios/palmira/anuario_2020/doc/int5.pdf

REPÚBLICA, J. D.-E. (9 de JUNIO de 2015). *FUNCIÓN PÚBLICA*. Obtenido de FUNCIÓN PÚBLICA:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

República, J. M.-E. (6 de JULIO de 2012). *FUNCIÓN PÚBLICA*. Obtenido de FUNCIÓN PÚBLICA:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=48267

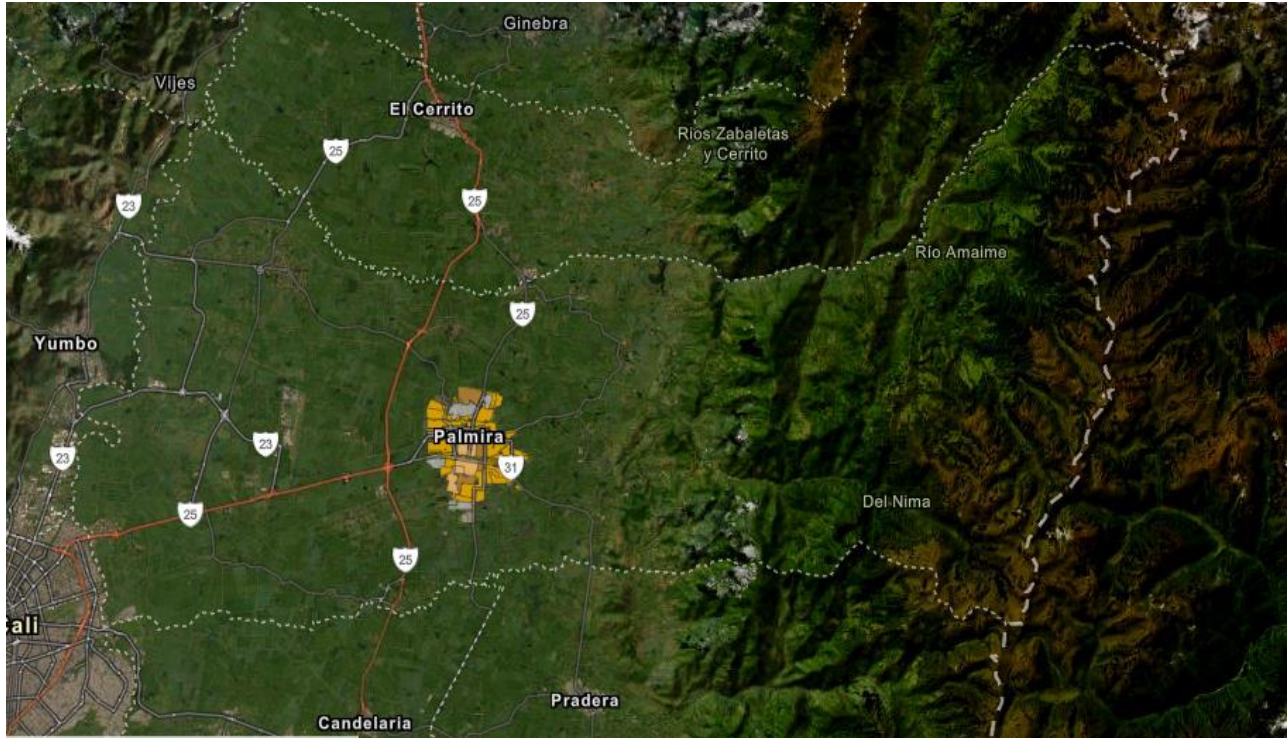
Rural, C. B.-S. (09 de octubre de 2023). *INFORME DE GESTIÓN 2020 - 2023*. Obtenido de ALCALDIA

MUNICIPAL DE PALMIRA: [https://palmira.gov.co/planeacion/wp-](https://palmira.gov.co/planeacion/wp-content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/1%20INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20BALANCE%20DE%20RESULTADOS%20PALMIRA%20PA%20LANTE%202020-2023%20AGROPECUARIA.pdf)

[content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/1%20INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20BALANCE%20DE%20RESULTADOS%20PALMIRA%20PA%20LANTE%202020-2023%20AGROPECUARIA.pdf](https://palmira.gov.co/planeacion/wp-content/uploads/Empalme2023/20231130InformeGestion/1%20INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20BALANCE%20DE%20RESULTADOS%20PALMIRA%20PA%20LANTE%202020-2023%20AGROPECUARIA.pdf)

Tullock, J. M. (1962). *El Cálculo del Consentimiento*.

ANEXO



GLOSARIO

Análisis documental crítico: Método de investigación cualitativa basado en la revisión sistemática y evaluación de documentos oficiales y fuentes secundarias.

Brecha evaluativa: Distancia entre la medición de actividades ejecutadas y la evaluación del impacto real de una política pública.

Dependencia de trayectoria (Path Dependence): Concepto teórico que explica cómo las decisiones y estructuras pasadas limitan y condicionan las opciones y cambios futuros de una institución.

Diseño institucional: Conjunto de normas, procesos y estructuras formales que regulan la operación de un programa o política pública.

Economías de aglomeración: Ventajas de productividad y reducción de costos que obtienen las empresas al localizarse cerca unas de otras en un mismo territorio.

Enfoque cualitativo: Tipo de investigación que busca comprender en profundidad fenómenos sociales a través del análisis de significados, percepciones y contextos.

Estudio de caso instrumental: Diseño de investigación que utiliza un caso particular (Palmira) para comprender un fenómeno más amplio (implementación de subsidios agropecuarios).

Formalización: Proceso por el cual un productor o unidad productiva se registra ante el Estado y cumple con las normas tributarias, sanitarias y comerciales.

Gobernanza policéntrica: Modelo de gestión pública donde múltiples actores (gobierno, gremios, comunidades) participan e interactúan en la toma de decisiones.

Isomorfismo institucional: Proceso por el cual las organizaciones adoptan estructuras y prácticas similares a otras en su entorno debido a presiones coercitivas, imitación o normas profesionales.

Neo-institucionalismo: Marco teórico que analiza cómo las instituciones (formales e informales) moldean el comportamiento de los actores y los resultados políticos.

Outcomes: (Esp. Resultados/Impactos) Cambios o efectos de mediano y largo plazo generados por una intervención en la población o el territorio.

Outputs: (Esp. Productos) Resultados inmediatos y tangibles de las actividades de un programa, como el número de beneficiarios o insumos entregados.

Rent-seeking: (Esp. Búsqueda de rentas) Comportamiento de individuos o grupos para obtener beneficios de políticas públicas sin generar valor social a cambio.

Sistemas semi-tecnificados: Modelos de producción agropecuaria que combinan técnicas tradicionales con algún grado de tecnología o manejo especializado.

Teoría de la Elección Pública: Enfoque teórico que aplica principios de la economía (racionalidad, interés propio) al análisis del comportamiento de políticos, funcionarios y votantes.

Triangulación: Técnica de validación en investigación que consiste en contrastar información proveniente de diferentes fuentes o métodos.

Subsidios Municipales: Apoyos financieros o en especie otorgados por la Alcaldía de Palmira a pequeños y medianos productores de los sectores avícola y porcícola, concebidos como herramienta de política pública para promover el desarrollo rural.

Sostenibilidad Rural: Objetivo último de los subsidios, entendido como la capacidad de las comunidades rurales de Palmira para mantener un equilibrio a largo plazo entre el crecimiento económico (ingresos estables), el bienestar social, la seguridad alimentaria y la mitigación del impacto ambiental de las actividades pecuarias.

Outputs vs. Outcomes: Términos clave para la evaluación. Los outputs son los productos inmediatos de la gestión (número de subsidios entregados, beneficiarios atendidos), mientras que los outcomes son los resultados o impactos reales en la calidad de vida, productividad y sostenibilidad de los productores, cuya medición ha sido deficiente.

Capacidad Institucional: Se refiere a los recursos, habilidades y procedimientos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Palmira para diseñar, implementar y, crucialmente, monitorear y evaluar los programas de subsidio de manera técnica y efectiva, identificada como limitada en el estudio.

Incentivos Políticos: Motivaciones de corto plazo de los gobiernos locales, como la búsqueda de legitimidad o rédito electoral, que condicionan la implementación de los subsidios, priorizando la visibilidad y distribución amplia de beneficios sobre su impacto transformador y sostenible a largo plazo.

Cientelismo: Práctica política identificada como riesgo, donde la asignación de los subsidios puede estar influenciada por el intercambio de beneficios por apoyo político o lealtad, desviándose de criterios técnicos de necesidad, mérito o potencial productivo.

Focalización Estratégica: Propuesta de rediseño de la política que sugiere concentrar los recursos de manera deliberada en corredores o clústeres productivos específicos del territorio palmirano (ej. Barrancas, Bolo Alizal) para generar sinergias, economías de escala y un impacto territorial visible, en contraste con una distribución atomizada por incentivos políticos..

