

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE
SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN EL TAMBO-CAUCA, 2017-2020

ANGIE TATIANA MORALES VARGAS

JENNY GABRIELA MORAN TAPIA

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

2023

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE
SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN EL TAMBO-CAUCA, 2017-2020

ANGIE TATIANA MORALES VARGAS

JENNY GABRIELA MORAN TAPIA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO PROFESIONAL DE
POLITÓLOGAS

DIRECTOR:

DOCTOR JAIRO HERNAN ORTIZ OCAMPO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

2023

Agradecimientos

A Dios, por unirnos en el camino y permitirnos vivir buenas experiencias dentro de nuestra universidad, donde pudimos crecer como profesionales y como personas empáticas a la realidad social de aquellos lugares olvidados de nuestro país.

A nuestros padres y hermanos, por su amor, paciencia y apoyo incondicional en esta etapa. Gracias por creer siempre en nosotras.

A nuestros amigos, futuros colegas, por ofrecernos su amistad sincera. Gracias por estar a nuestro lado en las buenas y en las malas.

A nuestros profesores de carrera, por compartirnos sus conocimientos de manera profesional y humana. Gracias por sus orientaciones.

Contenido

RESULTADOS.....	13
CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO ALTERNATIVO DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO.....	13
1.1 INTRODUCCIÓN.....	13
1.2 DESARROLLO ALTERNATIVO.....	14
1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO.....	17
1.3.1 <i>Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982-1994)</i>	18
1.3.2 <i>Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG (1994-2015) y Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE (1995-2000)</i>	20
1.3.3 <i>Programa Plan Colombia</i>	21
1.4 MARCO NORMATIVO DEL PNIS	23
1.5 ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	25
1.5.1 <i>Modelo de gestión</i>	26
1.5.2 <i>Metodología</i>	27
1.6 DELIMITACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS	29
1.6.1 <i>Eje: Desarrollo Alternativo</i>	30
1.6.2 <i>Cadena de resultados del PAI</i>	32
1.6.3 <i>Cadena de entrega del PAI</i>	35
CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN EL TAMBO, CAUCA	37
2.1 INTRODUCCIÓN.....	37
2.2 CONTEXTO REGIONAL CAUCA	38
2.3 ESTUDIO DE CASO: EL TAMBO CAUCA	39
2.3 DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN:	41

2.3.1	<i>Perspectivas de los campesinos en el proceso de implementación del PNIS en el Tambo-Cauca</i>	41
2.3.2	<i>Perspectivas de los funcionarios de las entidades encargadas del proceso de implementación del PNIS en el Tambo- Cauca</i>	49
2.3.3	<i>Desarrollo de los indicadores de producto</i>	57

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO 2017-2020		65
3.1	INTRODUCCIÓN	65
3.2	PRINCIPALES AVANCES DEL PNIS.....	66
3.3	PRINCIPALES DIFICULTADES DEL PNIS	69
3.4	ALTERNATIVA DE FORMALIZACIÓN DE ECONOMÍAS ILEGALES A ECONOMÍAS LEGALES	80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		84
BIBLIOGRAFÍA		89
ANEXOS		93

Índice de figuras

FIGURA 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	18
FIGURA 2 CADENA DE ENTREGA DEL PAI.....	35
FIGURA 3 FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PNIS CON CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2020.....	58
FIGURA 4 TOTAL DE HECTÁREAS DIAGNOSTICADAS POR UNODC EN LÍNEA BASE EN EL CAUCA Y EL TAMBO.....	60
FIGURA 5 CUMPLIMIENTO DEL PAI EN EL TAMBO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.....	62
FIGURA 6 CUMPLIMIENTO DE ERRADICACIÓN MANUAL VOLUNTARIA EN EL CAUCA Y EL TAMBO	63
FIGURA 7 RECURSOS SOLICITADOS Y ASIGNADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS 2017- 2020	74
FIGURA 8 HOJA DE RUTA PNIS.....	77

Índice de tablas

TABLA 1 MARCO NORMATIVO DEL PNIS.....	23
TABLA 2 CADENA DE RESULTADOS	32
TABLA 3 LISTADO DE VINCULADOS AL PNIS EN EL CAUCA.....	67
TABLA 4 PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE ERRADICACIÓN VOLUNTARIA FRENTE A LÍNEA BASE	68
TABLA 5 RELACIÓN FUNCIONARIOS PNIS-FAMILIAS INSCRITAS	70
TABLA 6 PORCENTAJE DE PERSISTENCIA DE CULTIVOS ILÍCITOS	71

Abreviaturas

AAI:	Asistencia Alimentaria Inmediata
ATI:	Asistencia Técnica Integral
ANT:	Agencia Nacional de Tierra
ART:	Agencia de Renovación del Territorio
CAT:	Comité Asesor Territorial
CINDAP:	Corporación para la Investigación, Desarrollo Agropecuario y Medioambiental
CMES:	Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento
CMPP:	Comisión Municipal de Planeación Participativa
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
DSCI:	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP:	Fundación Ideas para la Paz
GME:	Grupos Móviles de Erradicación
PAI:	Planes de Acción Inmediata
PDET:	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PECIG:	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato
PEER:	Plan Nacional de Educación Rural
PFGB:	Programa de Familias Guardabosques
PISDA:	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PLANFES:	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
PLANTE:	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS:	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNN:	Parque Nacional Natural
RRI:	Reforma Rural Integral
SIMCI:	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
UNODC:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN EL TAMBO, CAUCA 2017-2020

Introducción

Colombia ha afrontado la problemática de los cultivos de coca con fines ilícitos desde la década de los ochenta, y desde los noventa ha sido, casi sin interrupciones, el primer productor mundial de hoja de coca. A pesar de los constantes esfuerzos que el Estado colombiano ha realizado con el fin de acabar con la problemática de los cultivos de uso ilícito y de la producción de drogas, no se ha logrado hasta la fecha los resultados que se esperaban, como lo mencionó Pardo (2020), hasta la fecha “ninguna estrategia antidrogas ha funcionado plenamente. Ni la erradicación, ni los guardabosques, ni la fumigación, nada” y los territorios más vulnerables siguen afectados por estos cultivos.

La coca del país ha seguido concentrándose en zonas afectadas históricamente por estos cultivos. De acuerdo con el informe de la UNODC (2020), se concentran en enclaves productivos que se localizan en los departamentos altamente afectados por coca en el 2019, a saber: “Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Antioquia”.

Para el 2019, el departamento del Cauca registró 17 356 hectáreas de cultivos de coca (UNODC, 2020), de modo que ocupó el cuarto lugar a nivel nacional en producción de este cultivo. El principal enclave productivo de la región del pacífico se localiza en este departamento, específicamente en los municipios de Argelia y El Tambo. Para el 2019, según el informe en mención de la UNODC (2020), este enclave “ocupa el 7% del territorio de la región y contiene el 15,5% de la coca de la región”; además, representa el 6 % del total nacional sembrado con coca en el mismo año con cerca de 9000 hectáreas.

Así pues, la última actualización de los estudios de productividad en la Región Pacífica muestra que en el enclave productivo Argelia-El Tambo del departamento del Cauca, se evidencia un rendimiento de los cultivos de coca considerablemente alto.

Con una productividad anual de 12,2 tm de hoja de coca fresca al año, mientras que en el resto de la región (excluyendo el enclave Argelia-El Tambo) se registró en 5 tm de hoja de coca por hectárea por año. (UNODC, 2020, p. 1)

A partir de esto, tras una larga historia que antecede, el conflicto interno en Colombia posee causas ajenas en cuanto a la aparición de los cultivos ilícitos y, por tanto, a la producción y la comercialización de drogas ilícitas en el país. Este problema es consecuencia de la incidencia de la pobreza, la marginalidad y la presión de grupos al margen de la ley (Observatorio Nacional de Salud, 2017).

Después de cuatro años de negociación en La Habana, el gobierno de Juan Manuel Santos llegó a un acuerdo final con los representantes de las FARC el 12 de noviembre de 2016; tras la situación de cultivos ilícitos fue necesario diseñar e implementar un plan que se hiciera cargo de las causas y consecuencias sobre este punto. Entonces, la implementación del punto 4: Solución al Problema de Drogas Ilícitas de los Acuerdos de Paz se inició formalmente el 27 de enero del 2017. Para ello, se implementó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), con el cual “se pretende realizar transformaciones estructurales de los territorios rurales por medio de construcción de vías, además de llevar bienes y servicios públicos, formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria, entre otros” (Majbub, 2017, p. 2).

Con base en este fenómeno político se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido los resultados de la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el municipio de El Tambo-Cauca 2017-2020?

La hipótesis que motivó esta investigación es la que plantea que el PNIS, si bien, ha sido una estrategia bastante ambiciosa implementada por el Gobierno Nacional con el fin de reducir los cultivos de uso ilícito, su vigencia es de 10 años y a 4 años después de su ejecución logró atender a más de 5000 familias con acuerdos individuales en el Cauca, y más de 1300 familias en el municipio de El Tambo. No obstante, se han presentado obstáculos en la implementación que pueden afectar en un futuro a la transformación del campo como se pacta en los Acuerdos de Paz.

En este sentido, El Tambo-Cauca es una de los municipios de mayor relevancia para la implementación de los Acuerdos de Paz, principalmente para avanzar en el punto 4 mencionado. Este municipio es una de las zonas más afectadas por el conflicto armado, junto con la consecuente crisis humanitaria que se expresa en violencias y despojo contra las

comunidades y el conflicto agrario. Como consecuencia, es ahí donde también ha habido presencia y persistencia de cultivos para uso ilícito, situación que se agudiza debido a la débil presencia institucional; por tal razón, se generan vacíos que terminan siendo aprovechados por grupos armados ilegales como también el desarrollo de economías ilícitas (Escobedo et al., 2018).

Es de mencionar que la temporalidad en que se enmarca este estudio se determinó por el inicio de la implementación del PNIS, el cual se expidió con el Decreto 896 del 29 de mayo de 2017, en el que el Gobierno de Colombia le dio vida jurídica, como una política conjunta al punto 1 de los Acuerdos de Paz: Reforma Rural Integral (RRI) y el punto 4: Solución al Problema de la Drogas Ilícitas, basados en un proceso de construcción participativa (Majbub, 2017). Es importante señalar que en ese año también se dio inicio al Plan de Atención Inmediata (PAI) y desarrollo de Proyectos Productivos integrado al PNIS, que es una medida de apoyo económico de emergencia para las familias que firmaron acuerdos de erradicación, el cual se planeó llevar a cabo durante los dos primeros años de implementación del programa en mención, sin embargo se extendió por el retraso presentado en este plan y por el cambio en la hoja de ruta con el nuevo gobierno.

La pertinencia de la presente investigación, obedece al enfoque Neoinstitucional, ya que éste hace hincapié en que la indagación de los fenómenos políticos, parte desde las instituciones como un componente estructural de la sociedad o como la forma de gobierno (Losada y Casas, 2008). La corriente neo institucional analiza el efecto de las instituciones cuando estas se posicionan como políticas públicas, las cuales tienen la función de disminuir la incertidumbre en los problemas de cooperación. Por lo tanto, las políticas públicas se asumen como el objeto de estudio de esta investigación y dicho enfoque permite dar cuenta del desempeño y cumplimiento del PNIS frente a la situación de cultivos de uso ilícito.

Este estudio es relevante para la ciencia política, debido a que esta estudia las políticas públicas las cuales buscan atender problemáticas de carácter público a través de la intervención del Estado. Así mismo se verá reflejada la voz de la población afectada por los cultivos de uso ilícito, es decir, cómo perciben desde las comunidades el PNIS, el cual, determinan un componente fundamental en el objeto de estudio y aporte a la disciplina. De

esta manera, al ser una evaluación de resultados de un programa en curso, los productos y efectos obtenidos permiten mejorar o ajustar el programa a largo plazo.

Desde el 2017 en Colombia se han adelantado acciones para desincentivar la producción de hoja de coca, a través de alternativas que se plantean en el marco de la implementación del PNIS que se enmarca en el punto 4 de los Acuerdos de Paz, en el cual se acoge el fenómeno de los cultivos de uso ilícito como eje para la construcción de una paz estable y duradera, afrontando el compromiso que el Estado asumió con las comunidades rurales del Cauca.

De acuerdo con el planteamiento del problema y la pregunta de investigación, el objetivo principal de este trabajo es analizar los resultados de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo-Cauca 2017-2020, para determinar si las decisiones tomadas en torno sobre el diseño e implementación esta política pública ha funcionado o fallado en el cumplimiento de sus metas a corto plazo.

Para desarrollar el objetivo general se abordan tres objetivos específicos que se distribuyen en tres capítulos: en la primera versión, el primer objetivo consistía en caracterizar y diagnosticar las políticas de erradicación y sustitución en Colombia desde 1982 al 2020, que permite entender por qué las antiguas políticas de erradicación fracasaron y dieron paso a una nueva estrategia enfocada en la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de los Acuerdos de Paz. En la versión actual, el primer objetivo se titula: caracterizar el PNIS implementado en el municipio de El Tambo. Este objetivo se ajustó con el fin de presentar un marco de análisis desde el punto de vista teórico conceptual, el cual, no solo permite ubicar la evaluación propuesta en la mejora del papel del Estado, frente a la intervención de una problemática pública, sino que también guía las categorías de análisis a evaluar del PNIS.

El segundo objetivo tiene el propósito de evaluar los resultados de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo como estudio de caso 2017-2020, en el que se visibilizan las perspectivas de los funcionarios encargados del PNIS y de los beneficiarios, reconociéndolos como actores claves en la transformación de esta problemática y que están directamente afectados por el conflicto armado; y contrastarlas con los datos arrojados en los informes oficiales sobre los avances de la implementación del programa.

Finalmente, el tercer objetivo busca analizar la evaluación de los principales resultados de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo-Cauca entre 2017-2020, en el que se enfatiza la perspectiva de los beneficiarios y funcionarios del programa para comprender a fondo la realidad social que vive este territorio; y de esta manera abrir una discusión sobre una alternativa que contrarreste la cultura de la ilegalidad de la hoja de coca.

Para el desarrollo de la presente investigación, es necesario integrar métodos cualitativos y cuantitativos a partir del enfoque neoinstitucional, con el objetivo de analizar los resultados del PNIS en el municipio de El Tambo-Cauca 2017-2020.

De esta manera, para el desarrollo del primer objetivo se recurre al método historiográfico a través de la técnica de análisis documental. Se hace uso de fuentes primarias como de fuentes secundarias, donde se utilizan artículos científicos, informes de la FIP, artículos de revista, libros y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Para realizar el ejercicio de evaluación correspondiente al segundo objetivo, se emplea el método etnográfico en el cual se utilizan cuatro técnicas que son: el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, la entrevista semiestructurada guiada por preguntas abiertas y respuestas individuales, que se aplican a funcionarios de las entidades encargadas de la ejecución del PNIS en el Cauca y el desarrollo de un grupo focal aplicado a 10 beneficiarios del programa, con el fin de conocer su perspectiva sobre la implementación del programa. En esta misma línea, se recurre al método estadístico mediante la técnica de recolección de datos agregados, a partir de informes de la UNODC y de la DSCI, con el objetivo de identificar el cumplimiento de los indicadores de producto y proceso planteados para el desarrollo de esta evaluación. A la vez se emplea la técnica de triangulación donde se contrasta la información recolectada de estos informes oficiales con la perspectiva de los beneficiarios y funcionarios del PNIS.

Por último, se analiza la evaluación de los principales resultados de la ejecución del PNIS, para esto se emplea el método historiográfico basándose en la técnica de análisis documental, mediante la recolección de información arrojada de informes institucionales de la UNODC, DSCI y la ART, en el cual se determinarán los avances de la implementación del PNIS y los elementos problemáticos de este.

Resultados

Capítulo 1. Aproximación del concepto de desarrollo alternativo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

1.1 Introducción

En el presente capítulo se desarrollan elementos importantes para entender la evaluación de resultados del PNIS en el municipio de El Tambo en el periodo 2017-2020. Para esto se aborda, conceptualmente el tema de desarrollo alternativo y su evolución, para aproximar al lector al concepto de desarrollo alternativo en el que el PNIS está enmarcado y de esta manera se establece el desarrollo de las categorías de análisis que se evalúan en esta investigación.

Este capítulo es pertinente para la investigación debido a que desarrolla la definición de desarrollo alternativo en el que sienta sus bases el PNIS y permite definir indicadores para poder ejecutar la evaluación de resultados. Además, no sólo busca darle sentido al programa de sustitución, sino también ayuda a delimitar el campo de estudio.

Este capítulo se desarrolló a partir del método historiográfico mediante la técnica de análisis documental. Se hizo uso de fuentes primarias como de fuentes secundarias, las cuales permitieron definir el concepto de desarrollo alternativo, identificar los antecedentes históricos de solución al problema de las drogas, determinar el marco normativo en el cual opera el PNIS y establecer la estructura de la evaluación de resultados. Para esto se utilizaron artículos científicos, informes de la UNODC, la CEPAL y de la Fundación Ideas de Paz (FIP), artículos de revista y libros.

La estructura del capítulo se divide en cinco subtítulos, el primer subtítulo conlleva a la definición de desarrollo alternativo el cual el PNIS toma como referencia para su implementación. En segundo lugar se presenta una recopilación y línea del tiempo sobre los programas de sustitución y erradicación, con el fin de comprender cómo el gobierno ha intentado dar solución a los cultivos de uso ilícito a través del enfoque de desarrollo alternativo adoptado por las políticas anteriores al PNIS. Posteriormente se expone el marco normativo en el que opera el PNIS, para así pasar al siguiente subtítulo que presenta la

estructura de la evaluación de resultados, en el que se presenta el modelo de gestión pública adoptado por el PNIS y la metodología empleada en la evaluación de resultados. Finalmente se delimita el programa, donde se precisan los ejes y estrategias de cada uno, la cadena de resultados y de entrega; que son elementos importantes para el desarrollo de la evaluación.

1.2 Desarrollo alternativo

Desde los años ochenta se presentó un incremento de cultivos de coca en los países del área andina, lo cual provocó varios factores como la presencia de grupos al margen de la ley en zonas vulnerables y olvidadas por el Estado, la consolidación del narcotráfico, aumento de consumo de drogas, crisis de la producción agrícola y la minería, entre otros. Estos factores junto con la negada respuesta de los gobiernos frente a este fenómeno, la producción de coca ha transcurrido en un constante aumento en el área andina. Sin embargo, como solución al problema de la producción de coca, aparece el Desarrollo Alternativo, el cual busca que los gobiernos junto con los entes internacionales puedan neutralizar los efectos de la expansión de los cultivos de uso ilícito a nivel global (UNODC, 2010 Pág.2).

Cabe mencionar, que el modelo de desarrollo alternativo estuvo en constante evolución, pues su origen empezó como una estrategia de sustitución de cultivos, la cual pretendía sustituir por cultivos alternativos que pudiera generar un ingreso como el de los cultivos ilícitos. Sin embargo, este enfoque fue fallido, ya que no tuvieron en cuenta que otros cultivos no iban a generar el mismo ingreso que cuando cultivaban coca, como tampoco se tuvo en cuenta que los cultivos alternativos no se dan bajo las mismas condiciones en las que crecían los cultivos ilícitos (UNODC, 2010 Pág.3).

Luego, a mediados de los 90, su enfoque pasó a tener una visión más integrada del problema, en la que se consideró una perspectiva de desarrollo del área a largo plazo. Además, se incluyeron actividades de desarrollo de la infraestructura productiva y social, también se incluyó el apoyo desde la institucionalidad para la conformación de instituciones y organizaciones que se encarguen de la implementación de proyectos con el enfoque de desarrollo alternativo en los territorios y comunidades (UNODC, 2010 Pág.3).

Para finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, se estableció el concepto de Desarrollo Sostenible, para los planes y programas nacionales de desarrollo, el cual se

concibió como un proceso integral, sistémico y complejo. que busca mejorar la calidad de vida de las comunidades por medio del desarrollo integral productivo. De esta manera, “El Desarrollo Alternativo se considera como un proceso previo al Desarrollo Sostenible, y su misión es contribuir a la eliminación de cultivos ilícitos, mediante la creación de una estructura social capaz de generar una producción lícita y procesos sostenibles” (UNODC, 2010 Pág.4).

El Programa de Desarrollo Alternativo se aprobó por el CONPES en 1994 como un programa especial de la Presidencia de la República de Colombia, con el fin de “generar opciones productivas lícitas, rentables y ambientales viables para campesinos e indígenas involucrados en la producción de coca, amapola y marihuana, que permitieran superar las condiciones que dieron lugar al establecimiento de dichos cultivos” (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 2).[CO1] El concepto de Desarrollo Alternativo se refiere a las alternativas productivas que varían de una región a otra en países productores de cultivos de uso ilícito. El Consejo Nacional de Estupefacientes define al Desarrollo Alternativo como:

Una política de Estado, que aplica diferentes estrategias de intervención en función de las características socioeconómicas de cada país y/o región que requiere de algunas condiciones claves para su implementación. En general abarca aspectos relacionados con: la lucha contra las drogas, el desarrollo económico y social y la participación de la población local. (República de Colombia Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995, p. 1)

En el caso de los Acuerdos de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC, se elaboró el PNIS, que hace parte de la RRI y de los PDET, el cual, mediante un proceso de planeación participativa, adopta el modelo de desarrollo alternativo junto con los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución (Posso, 2016), con el fin de generar procesos de desarrollo rural integral en aquellos territorios que han dependido su economía de los cultivos de uso ilícito. Su estrategia principal ha sido enfocada en proyectos productivos, que pretende abrirse a la transformación de los territorios mediante la producción, transformación y comercialización de estos, como también proyectos de infraestructura que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del PNIS.

De esta manera, el desarrollo alternativo es definido por la UNODC como:

Un proceso destinado a reducir y eliminar el cultivo de plantas que contengan estupefacientes, así como sustancias sicotrópicas, mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin; se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y estando enmarcado en una solución permanente global de la problemática de las drogas ilícitas (UNODC, 2013).

Si bien, La UNODC ha sido uno de los principales consolidadores, junto con el gobierno nacional de Colombia de la gestión de la política pública que busca la eliminación y reducción de los cultivos de uso ilícito. De tal manera, que su misión es “dar apoyo a la implementación y monitoreo de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo en Colombia, para la consolidación territorial” (UNODC, 2013).

El desarrollo Alternativo tiene tres principios básicos de intervención para que aquellas comunidades que han subsistido mediante los cultivos de coca, con el fin de que estas familias obtengan sus ingresos de forma lícita; el primero hace referencia a la necesidad de lograr una pacificación socio-económica y la estabilización social; el segundo, es la necesidad de realizar el proceso de erradicación de los cultivos de coca y la reducción de la oferta de drogas; y por último, la necesidad de asegurar la cooperación entre países productores, como también consumidores con respecto al problema de las drogas (UNODC, 2010 Pág.5)

El problema de las drogas ilícitas ha sido un fenómeno con mucha incidencia sobre todo en el departamento del Cauca, que desde tiempo atrás se ha enfrentado a la necesidad de establecer acciones integrales dentro de los territorios afectados. Para ello, el gobierno nacional de Colombia, determinó abordar este problema desde una perspectiva social e integral, a través de la creación del PAI, arista del PNIS, como medida para el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios de esta política. Dentro del PAI se estructuraron cinco ejes estratégicos orientados al desarrollo rural integral, los cuales son: Asistencia

Alimentaria Inmediata, Asistencia Técnica Integral, Huerta Casera-autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, Proyecto Productivo y Monitoreo de erradicación. Esta estrategia está enfocada a la atención de familias cultivadoras y no cultivadoras ubicadas en los territorios focalizados, para este caso en el Tambo-Cauca, la cual busca aportar a la reducción de los cultivos de coca, a través de la generación de economías lícitas y que asimismo, garantice el proceso de sustitución voluntaria de estos cultivos.

1.3 Antecedentes históricos de solución al problema de los cultivos de uso ilícito.

En este apartado se habla sobre las experiencias nacionales de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito y las lecciones aprendidas con estos planes, programas y proyectos implementados años atrás (Plan Nacional de Rehabilitación, Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato, Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plan de Consolidación de la Macarena y el Programa de Familias Guardabosques). Estos planes han buscado sustituir los cultivos de uso ilícito y erradicarlos de manera voluntaria o forzosamente. Para ello, adoptaron el enfoque de Desarrollo Alternativo, que tiene por objetivo brindar a partir de la erradicación de cultivos de uso ilícito, una alternativa económica de vida dentro de la ley, a los pequeños productores de las zonas de economía campesina e indígenas afectadas por la presencia de estos cultivos (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

A continuación, se presenta una línea de tiempo donde se mencionan los planes y programas que se han implementado anteriormente en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito. Posteriormente se desarrolla con más detalle cada programa o plan.

Figura 1 Antecedentes históricos



Nota. Elaboración propia basada en Congreso de la República

1.3.1 Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982-1994)

Este plan se inauguró durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) quien le abrió las puertas al diálogo con los grupos armados y, contribuyó a la rehabilitación económica de los guerrilleros indultados en el año 1982 creando la Ley de Amnistía (Ley 35 del 19 de noviembre de 1982) (Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Universidad Industrial de Santander, 2013). Posteriormente el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) llegó hasta las zonas más olvidadas por el Estado, especialmente a las que sufrían las consecuencias de los enfrentamientos armados, dándoles mayor protagonismo a las comunidades de las zonas con altos índices de pobreza y violencia (2013), quitándoles este privilegio a los grupos armados. En el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) y con el cambio de Constitución, los instrumentos del PNR, implementados en los gobiernos anteriores, se adoptaron como propios de la nueva Carta Política.

El principal objetivo del PNR fue “propiciar el cambio del entorno socioeconómico de grupos afectados por situación de pobreza y al margen de la acción estatal”, aumentando la inversión social del Estado y su presencia en las zonas rurales olvidadas, con el fin de aportar al proceso de reconciliación nacional entre el Estado y la población civil. Este programa alcanzó una cobertura de 21 municipios pertenecientes a los departamentos de Cauca, Nariño, Caquetá, Guaviare y Putumayo, por ser zonas con alta producción de coca (Ortiz, 2000).

Dentro del PNR se ejecuta la estrategia socioeconómica que, si bien tiene múltiples funciones, sólo se mencionará la que propone una solución para el problema de cultivos de uso ilícito:

Apoyar el diseño y desarrollo de programas de desarrollo rural integral encaminados al desarrollo de infraestructura social, física y productiva de zonas de economía campesina afectadas por cultivos ilícitos, de manera que el pequeño cultivador tenga a su alcance una gama amplia de servicios sociales, sumada a la alternativa de sustitución de cultivos. (Presidencia de la República, Decreto 2707 de 1993, art. 6)

De esta manera, para dar cumplimiento con la sustitución de los cultivos mencionados se creó el Comité Nacional para el Desarrollo Alternativo, que tuvo como función asesorar al PNR para cumplir con la responsabilidad en materia de “planeación, coordinación y ejecución de los programas y proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito” (Presidencia de la República, Decreto 2707 de 1993, art. 6). Este comité vigila que los programas de Desarrollo Alternativo que se implementan en las zonas de cobertura, cumplan con la reducción de los cultivos y que conjuntamente se lleven a cabo las acciones de desarrollo rural. Además, vela que estos programas y proyectos se ejecuten con la participación activa de la comunidad y en forma articulada y coordinada con el PNR (Decreto 2707 de 1993).

1.3.2 Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG (1994-2015) y Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE (1995-2000)

El PECIG y el PLANTE están articulados al PND “El Salto Social” del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998). El PECIG es un programa que tenía como fin controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca de forma rápida y segura, buscando intervenir el primer eslabón en la producción de cocaína (Observatorio de Drogas de Colombia, pág. 1). La erradicación por aspersión aérea se llevó a cabo a partir de tres fases: detección, aspersión y verificación, esta actividad se complementa con el PMA para “prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir eventuales efectos negativos que pudieran causarse sobre el entorno” (Escobedo et al., 2018, p. 11).

De esta manera, mientras la erradicación forzosa por aspersión aérea se convertía en el pilar fundamental de la política contra las drogas de ese tiempo, la administración de Samper le dio un cambio político y administrativo, al establecer el desarrollo alternativo como parte integral de esa política antidroga. Zorro (2005) describe este cambio de la siguiente manera:

Mientras la erradicación forzosa se convertía en la columna vertebral de la política contra los cultivos ilícitos y se iniciaba un proceso sistemático de fumigación aérea a tales cultivos, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), creado en 1995 bajo la orientación y supervisión directas de la Presidencia de la República, se convertía en un complemento de las campañas de erradicación forzosa, dirigidos a los pequeños cultivadores. (p. 113)

Es así como el programa PLANTE tuvo por objetivo plantear estrategias económicas a favor de campesinos, indígenas y afrocolombianos, a partir de la erradicación de los cultivos de uso ilícito, con el fin de “garantizar formas de producción, comercialización y servicios que mitiguen los efectos de la erradicación” (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 8), por medio de la promoción de líneas de crédito, asistencia técnica, comercialización, empleo transitorio, seguridad alimentaria, vivienda rural y titulación de predios. La población objetivo del PLANTE fueron los pequeños productores de las zonas

de economía campesina e indígena, ya sea que siembren o no cultivos de uso ilícito como medio de subsistencia (Documento CONPES 2799, 1995)

1.3.3 Programa Plan Colombia

El Plan Colombia, implementado por el entonces presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango (1998-2002) en su PND “Cambio para construir la Paz”, fue diseñado como una “ayuda” internacional “para la búsqueda de la paz y la consecución de un nuevo modelo de administración pública local, en un marco de colaboración multilateral” (Guevara, 2015, p. 2). Uno de los principios que rigió este Plan fue la participación de la comunidad en la construcción de consensos locales:

Uno de los principales criterios o principios que sirvió de base para el desarrollo del Plan Colombia fue el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el Plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tenga en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 308)

Este Plan tenía como objetivo incidir sobre cuatro propósitos: 1) negociación con grupos armados ilegales, 2) lucha contra el narcotráfico, 3) recuperación económica y social y, 4) desarrollo institucional (Escobedo et al., 2018). Además, se estructuró en dos estrategias principales: una de tipo represivo que incluye la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, la prohibición en la producción, el procesamiento y la comercialización de las drogas, y otra, de promoción de opciones de desarrollo para los pequeños productores campesinos e indígenas (Zorro, 2005).

En esta política, la estrategia de Desarrollo Alternativo ya no se centró en erradicar los cultivos de uso ilícito dando apoyos directos o indirectos a los campesinos, sino que se enfatizó en la eficiencia de los proyectos productivos que en las organizaciones campesinas (Zorro, 2005). El Desarrollo Alternativo ya no condicionaba la erradicación, esta era la condición necesaria de ese enfoque.

1.3.4 Programas de Familias Guardabosques (PFGB)

Hizo parte del PND “Hacia un Estado comunitario” del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Fue creado en el 2003 por Acción Social como parte de la Política de Seguridad Democrática:

Se creó como una iniciativa para transferir condicionalmente apoyo económico a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes para la recuperación de ecosistemas, uso sostenible de los recursos naturales, implementación de bienes, servicios ambientales y generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas, promoviendo la erradicación de cultivos a través de la recuperación y protección de los ecosistemas frágiles mediante contratos voluntarios individuales y colectivos (Meneses, 2016).

El programa se enfocó, principalmente, en la generación de oportunidades lícitas y mejores condiciones para el empleo productivo y sostenible. También estableció sanciones para la producción, financiación y comercialización de la cadena de las drogas ilícitas. Además, se incorporó el enfoque de Desarrollo Alternativo para reestructurar la dinámica social rural, enfocándose especialmente en la tenencia de tierras y la inversión productiva (Escobedo et al., 2018). El tipo de erradicación que se implementó en este programa fue la erradicación manual forzosa por medio de GME acompañados de la Fuerza Pública, con el fin de obtener una disminución del área sembrada con matas de coca.

En el segundo periodo presidencial de Uribe (2006-2010), el programa se volvió a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, aquí se planteó que las familias afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito en ecosistemas estratégicos, deberían ser incluidas como guardabosques para erradicar definitivamente estas plantaciones y proteger el medio ambiente. (Escobedo et al., 2018, p. 14)

Posteriormente en el primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014), se continuó con el PFGB, otorgando incentivos a los campesinos, indígenas y afrocolombianos, ubicados en áreas amenazadas o en riesgo de tener cultivos de uso ilícito. Se les brindó

alternativas legales de ingresos para que den inicio a sus proyectos productivos legales y mejoren su bienestar (Escobedo et al., 2018).

1.4 Marco normativo del PNIS

Tabla 1 Marco normativo del PNIS

Año	Ley, Norma o documento	Contenido
1991	Constitución política art. 22	Señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.
2016	Comunicado conjunto No. 74 del 10 de junio	Acuerdo para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Briceño (Antioquia).
2016	Acuerdo Final	El punto 4 de este acuerdo, denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, establece los lineamientos generales en cuanto a una solución integral al problema de las drogas ilícitas y la creación del PNIS.
2017	Comunicado Conjunto Gobierno Nacional-FARC-EP del 27 de enero	Se implementa el punto 4 del Acuerdo Final con el inicio del PNIS, siendo este programa el marco referencial sobre el que opera el PAI y el Desarrollo de Proyectos Productivos en todos los municipios priorizados por el programa.
2017	Decreto Ley 896 del 29 de mayo	Mediante el cual se crea el PNIS.
2018	Decreto 362 del 22 de febrero	Mediante el cual adiciona el Título 5 a la Parte de 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015. Establece que la dirección general del PNIS estará a cargo del director de la DSCI.
2018	Circular No. 6 del 6 de septiembre	Mediante el cual se establecen los requisitos de Vinculación y Permanencia en el PNIS

Nota: Elaboración propia basada en Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación

A partir de este marco normativo se pueden establecer elementos de análisis que corresponden a la norma con la que se define el objeto de estudio de esta investigación; el PAI y el Desarrollo de Proyectos Productivos se constituyen como el punto de partida de esta evaluación, debido a que es la estrategia inicial que el PNIS implementa en los municipios

priorizados por el gobierno nacional que han sido afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.

La Constitución Política de Colombia 1991 plantea que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. De esta manera, tras más de cincuenta años de conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, deciden poner fin a la época más grande de violencia, buscando unirse para construir una paz estable y duradera.

En ese sentido, el 10 de junio de 2016 desde La Habana-Cuba, las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP emitieron el Comunicado Conjunto No. 74 anunciando que llegaron a un acuerdo para llevar a cabo un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Briceño (Antioquia), con el fin de llevar el territorio y sus comunidades al desarrollo facilitando el tránsito hacia economías legales. Este esfuerzo conjunto se integró al plan piloto de desminado humanitario que desde el 2015 se venía implementando en este municipio.

El 24 de noviembre de 2016 se firma entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El punto 4 de este Acuerdo se denomina “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, el cual busca encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito, promoviendo un nuevo trato diferenciado al fenómeno del consumo, de los cultivos de uso ilícito y del narcotráfico. Para llevar a cabo lo dicho anteriormente, el Gobierno Nacional crea y pone en marcha el PNIS.

Con el Comunicado Conjunto entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP del 27 de enero de 2017, se da inicio a la implementación del punto 4 del Acuerdo Final con el inicio del PNIS, permitiendo a las comunidades participar en la construcción y desarrollo de los proyectos productivos para la sustitución. Además las familias que formalicen el compromiso de sustituir voluntariamente, no resembrar, no cultivar ni estar involucradas en labores ilegales relacionadas a los cultivos de uso ilícito, recibirán beneficios económicos y asistenciales por parte del Gobierno Nacional.

Para la puesta en marcha del punto 4 del Acuerdo Final, el presidente de la República de Colombia ordena la creación del PNIS mediante el Decreto 896 de 2017, que tiene por objetivo promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante la

implementación de programas y proyectos que buscan contribuir a la superación de la pobreza de las familias beneficiarias quienes por años han derivado su subsistencia de estos cultivos.

El 22 de febrero de 2018 el Presidente de la República de Colombia emite el Decreto 362, el cual adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamento Único del Sector Presidencia de la República, el cual queda de la siguiente manera: funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. El artículo 2.2.5.1.3 del presente Decreto establece que la Dirección General del PNIS estará a cargo del Director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por otra parte, el 6 de septiembre de ese año se emite la Circular No. 6, en la cual se establecen los requisitos y condiciones para la Vinculación y Permanencia de las familias en el PNIS.

De esta manera se finaliza la primera parte del capítulo donde se define el funcionamiento del tema de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo a nivel conceptual y operativo en el marco del PNIS, lo que corresponde a la obligación que tiene el Estado de generar mejores condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito, por medio de la implementación de programas y proyectos que contribuyan a la superación de la pobreza de las familias campesinas que han derivado su subsistencia de estos cultivos.

Es así como para alcanzar este objetivo, el Estado presenta un modelo de gestión burocrático en el que expone unos procedimientos y normas que sirven como orientación del modo en que operan los entes administrativos y que se presentan a través de documentos institucionales.

1.5 Estructura de la evaluación de resultados

En esta parte se abordan los temas relacionados a la metodología de la evaluación de los resultados del PNIS 2017-2020 en el municipio de El Tambo-Cauca, que, como se explicó anteriormente, la temporalidad hace referencia a la implementación del PAI y el desarrollo

de Proyectos Productivos. Este proceso se desarrolla a partir de la aplicación de metodologías pertinentes para llevar a cabo esta evaluación.

La evaluación de resultados según el DNP, consiste en evaluar los cambios en las condiciones de las comunidades gracias a los productos de la intervención en un horizonte de corto y mediano plazo. Este tipo de evaluación se hace cuando el diseño de una política pública, en este caso, del PNIS se ha completado, es decir, cuando los bienes y servicios ya se han empezado a entregar a los beneficiarios de dicho programa. Además, implica evaluar los cambios que se dieron en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia (directa o indirecta) de los productos de la intervención; e investigar si la política pública causó efectos demostrables en los resultados que se definieron en el diseño y formulación (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012).

Para el objetivo de esta investigación, la evaluación de resultados implica analizar los efectos a corto plazo de la implementación del programa evaluado, en este caso se busca identificar los efectos del desarrollo del PAI y los Proyectos Productivos llevados a cabo entre 2017-2020 en el municipio de El Tambo-Cauca.

1.5.1 Modelo de gestión

Para realizar esta evaluación de resultados se determinó que el modelo de gestión pública presente en el PNIS es el modelo de gestión burocrático, el cual permite identificar a los actores institucionales y observar los elementos de análisis para la evaluación. Este modelo se basa en una estructura jerárquica, donde las decisiones y la autoridad fluyen de abajo hacia arriba, haciendo que la gestión pública dependa de la reglamentación existente. También se caracteriza por una división clara de responsabilidades y funciones, y los procesos de toma de decisiones suelen ser centralizados.

El modelo de gestión burocrático permite establecer jerárquicamente a los responsables de la ejecución del PNIS: en las instancias de ejecución a nivel nacional se encuentra la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General, encabezado por la DSCI y el Consejo Permanente de Dirección. En cuanto a las instancias territoriales del PNIS se encuentran los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento

(Presidencia de la República, 2017). Este modelo también permite conocer el alcance de las decisiones en función del PNIS tomadas por los responsables de la ejecución; lo cual facilita identificar metas e indicadores presentes en los informes técnicos del PNIS.

1.5.2 Metodología

En este apartado se presenta el diseño de investigación que se llevó a cabo para la evaluación de resultados del PNIS en el municipio de El Tambo-Cauca, durante los años 2017-2020, que se enmarca dentro del método cualitativo en el cual se aplicaron dos instrumentos de recolección de datos que fueron: un grupo focal a familias beneficiarias que han participado en el programa y las entrevistas semiestructuradas a funcionarios de entidades que se han encargado de la implementación del programa. También se hizo uso del método estadístico mediante la técnica de análisis de datos agregados.

A continuación, se presenta la información respecto al diseño, objetivo, muestra, y procedimientos utilizados en cada uno de los instrumentos mencionados, y finalmente las observaciones:

Entrevista semiestructurada:

Objetivo: identificar la percepción que tienen los funcionarios de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos DSCI y de la Corporación para la Investigación, Desarrollo Agropecuario y Ambiental CINDAP entidades encargadas de la ejecución del PNIS en El Tambo-Cauca.

Criterios muestrales: teniendo en cuenta que la presente investigación es un estudio de caso, se seleccionó una muestra que estuvo dirigida a los siguientes funcionarios: al coordinador regional de la DSCI en el departamento del Cauca, al representante legal de la CINDAP y a la técnica de campo de la CINDAP.

Formulario de la Entrevista:

El formulario de la entrevista dirigida a los funcionarios incluye catorce preguntas:

1. Cargo
2. Perspectiva sobre el programa antes y durante su ejecución
3. Importancia de la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones

4. Participación de los campesinos en la formulación del programa
5. Aprobación del programa por parte de los campesinos
6. Características del territorio, necesidades específicas y aspectos socioculturales que se tuvieron en cuenta en la formulación de los proyectos
7. Tiempo de ejecución de acuerdo a lo establecido en el programa
8. Eficiencia en cuanto a los recursos asignados para el desarrollo de las actividades
9. Cambios sociales tras la implementación del PNIS
10. Beneficios tras la ejecución del programa
11. Situación de seguridad en El Tambo
12. Retos durante la implementación del PNIS
13. Papel que juega el programa en el escenario del posconflicto
14. Impacto del PNIS en la región

Procedimiento: para el desarrollo de las entrevistas se establecieron dos fases:

1. El diseño del instrumento: en esta fase se diseñó una entrevista orientada hacia la percepción de los funcionarios de las entidades sobre la ejecución del programa.
2. Acercamiento a la población objetivo: se inició el trabajo de campo y se aplicaron las entrevistas al coordinador de la DSCI, al representante y a la técnica de campo de la CINDAP, quienes voluntariamente respondieron la entrevista y de esta manera se hizo la transcripción de sus respuestas en una agenda.

Observaciones: el coordinador de la DSCI no respondió la totalidad de las preguntas formuladas, ya que un día antes de la aplicación de la entrevista pidió escoger él mismo las preguntas que podía responder.

Grupo focal:

Objetivo: identificar las opiniones y percepciones que tienen los beneficiarios sobre los resultados de la implementación del PNIS

Criterios muestrales: se tuvo en cuenta la participación de un grupo conformado por diez beneficiarios del PNIS.

Lineamiento para el grupo focal:

1. Socialización del programa

2. El PNIS como herramienta para el fin del conflicto armado
3. Dificultades en la implementación del PNIS en el municipio
4. Mejoramiento de la infraestructura del territorio
5. Eficiencia de los pagos de AAI
6. Asignación de recursos para el desarrollo de actividades
7. Situación de seguridad en el territorio
8. Eficiencia de la intervención de las entidades encargadas de la implementación del programa
9. Importancia de la opinión de los campesinos en la formulación del programa
10. Cambios sociales tras la implementación del programa
11. Participación de los beneficiarios en la toma de decisiones
12. Cumplimiento de los compromisos en el gobierno de Iván Duque
13. Impacto del programa en El Tambo
14. Alternativa para la solución al problema de los cultivos de uso ilícito

Procedimiento: las investigadoras del presente estudio estuvieron a cargo tanto de los lineamientos, el apoyo logístico, la selección y convocatoria del grupo muestral para la realización del grupo focal de discusión. De igual manera, las investigadoras aplicaron el instrumento con el grupo.

El grupo focal fue realizado con diez personas beneficiarias del PNIS residentes de zonas veredales del municipio de El Tambo, Cauca.

Observaciones: Por temas de inseguridad que atraviesa el territorio sólo fue posible reunir un grupo focal de diez personas beneficiarias del PNIS.

1.6 Delimitación de la evaluación de resultados

Para llevar a cabo la evaluación de resultados del PNIS, se abordará un eje central de este programa, que hace referencia al Desarrollo Alternativo. A partir de este eje se analizarán los productos y efectos de la política.

1.6.1 Eje: Desarrollo Alternativo

1.6.1.1 Estrategia: Plan de Atención Inmediata (PAI Familiar)

Planes:

1. Asistencia alimentaria inmediata

Con el fin de adelantar actividades de apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito el gobierno hace entrega de pagos en efectivo (de 12 millones Bimensuales durante el primer año) para la adecuación y preparación de tierras, así como para el cumplimiento de las obligaciones pactadas con las familias.

Líneas de acción:

- Primer pago, que se realiza después de la verificación y validación de la información entregada por las familias vinculadas.
- Segundo pago, que se realiza después del monitoreo de verificación de erradicación de los cultivos de uso ilícito.
- Tercer pago, que se realiza cada dos meses a partir del segundo pago.

2. Asistencia técnica integral

Se trata de un servicio que se presta por parte de un equipo profesional y técnico, con el fin de realizar el acompañamiento a las familias beneficiarias del programa durante la implementación de las actividades productivas lícitas.

Líneas de acción:

- Diagnóstico
- Estructurar los perfiles de proyectos para la inversión
- Estructuración de la propuesta técnica
- Definición de modelos de producción
- Acompañamiento a la adquisición y entrega de insumos
- Asesoría y orientación en la implementación de los proyectos productivos

3. Huerta casera – autoabastecimiento y seguridad alimentaria

Hace referencia a las acciones que van orientadas a facilitar las condiciones para lograr la disponibilidad de alimentos suficientes y en óptimas condiciones, con el fin de aportar requerimientos alimenticios nutricionales mínimos de la población garantizando a las familias beneficiarias su seguridad alimentaria.

Líneas de acción:

- La producción rápida de alimentos con especies de ciclo corto (hortalizas).
- Establecimiento de cultivos de subsistencia que son necesarios en la dieta tradicional (frijol, maíz, yuca, plátano, arroz, etc.)
- La rehabilitación de la infraestructura agrícola en general (Drenaje, riegos, galpones, viveros, etc.)
- Producciones pecuarias mediante la incorporación de especies menores.

4. Proyecto productivo

Comprende el desarrollo de alternativas productivas, para generar ingresos en el corto, mediano y largo plazo que permite a la población avanzar en el proceso de reactivación económica.

Líneas de acción:

- Formulación de proyectos aprobados
- Implementación de proyectos productivos aprobados

1.6.1.2 Estrategia: Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Plan:

1. Monitoreo

El monitoreo cumple la función de hacer la recolección sistémica de datos, para obtener la información que tiene que ver con la ejecución y avances durante la implementación del PAI Familiar.

Línea de acción:

- Verificación del levantamiento y la no resiembra de cultivos ilícitos

1.6.2 Cadena de resultados del PAI

La cadena de resultados del PNIS da a conocer la secuencia causal de los procesos que componen la intervención, mediante una tabla donde se exponen, en un primer momento, los insumos, que hace referencia a los recursos (Financieros, humanos y materiales) que se utilizaron en la intervención. También se plasmaron aquellos procesos que emprende el programa como actividades, en el cual se movilizan los insumos para generar productos específicos. Seguidamente, se presentan los productos, que son los bienes y servicios que se obtuvieron a través de la intervención. Luego, los resultados, en el cual se comprende los cambios en las condiciones de los beneficiarios a corto y mediano plazo que generan los productos creados por la intervención. Y finalmente, se construyeron los impactos, que son aquellos cambios reales que desea ocasionar el programa, que se miden en términos de bienestar de los beneficiarios (DNP, 2012 p.13).

Tabla 2 Cadena de resultados

INSUMOS	<p>Recursos financieros: Hasta el 2020 en el municipio de El Tambo se invirtieron \$8936 millones así:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. \$7366 millones en el componente de asistencia alimentaria inmediata para el 77% de las familias (802), quienes han recibido al menos un pago. El 46% de las familias (481) han recibido la totalidad de pagos de este componente. b. \$149 millones invertidos en el componente de asistencia técnica integral, que benefician al 12% de las familias (122) c. \$349 millones invertidos en el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria (huertas caseras), para beneficiar al 12% de las familias (120). d. El 6% de los antiguos recolectores (18) han sido atendidos mediante su vinculación como gestores comunitarios en sus respectivos territorios, para lo cual se han invertido \$197 millones de pesos <p>Recursos Humanos: Dos gobiernos que han hecho parte de la implementación de los acuerdos de paz (Juan Manuel Santos e Iván Duque) , en especial a la Vicepresidencia de la República, a la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las drogas – Alta</p>
----------------	---

	<p>Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, al Ministerio de Justicia y el Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Agencia de Renovación del Territorio; y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).</p> <p>Materiales: Semillas, especies menores, fertilizantes.</p>
<p>PROCESOS</p>	<p>Actividades Hoja de ruta inicial del PNIS Mes 1: Identificación de zonas de intervención Mes 2: Suscripción acuerdos colectivos Mes 3: Suscripción acuerdos individuales Mes 4: 1) Asistencia Alimentaria (primer pago). 2) Monitoreo 1 (línea base cultivos ilícitos). 3) Erradicación voluntaria. 4) Inicio asistencia técnica Mes 5: Monitoreo 2 (verificación de erradicación) Mes 6: Asistencia alimentaria (segundo pago) Mes 7-8: 1) Inicio seguridad alimentaria. 2) Inicio proyecto productivo (ciclo corto) Mes 9-10: Inicio proyecto productivo (ciclo largo) Mes 11-24: Desarrollo proyectos productivos con asistencia técnica. Hoja de ruta ajustada del PNIS Mes 0: Monitoreo 1 (Línea base de cultivos ilícitos) Mes 1: Asistencia alimentaria (primer pago) Mes 3: Monitoreo 2 (verificación de erradicación) Mes 4: inicio asistencia técnica Mes 10: Seguridad alimentaria (recursos entregados en su totalidad). Mes 12: 1) Asistencia alimentaria (sexto y último pago). 2) Inicio proyecto productivo Mes 15: Monitoreo 3 (verificación de no resiembra) Mes 25: Monitoreo 4 (línea final) Mes 28: Fin asistencia técnica</p>
<p>PRODUCTOS</p>	<p>Metas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios. 2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas. 3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras.

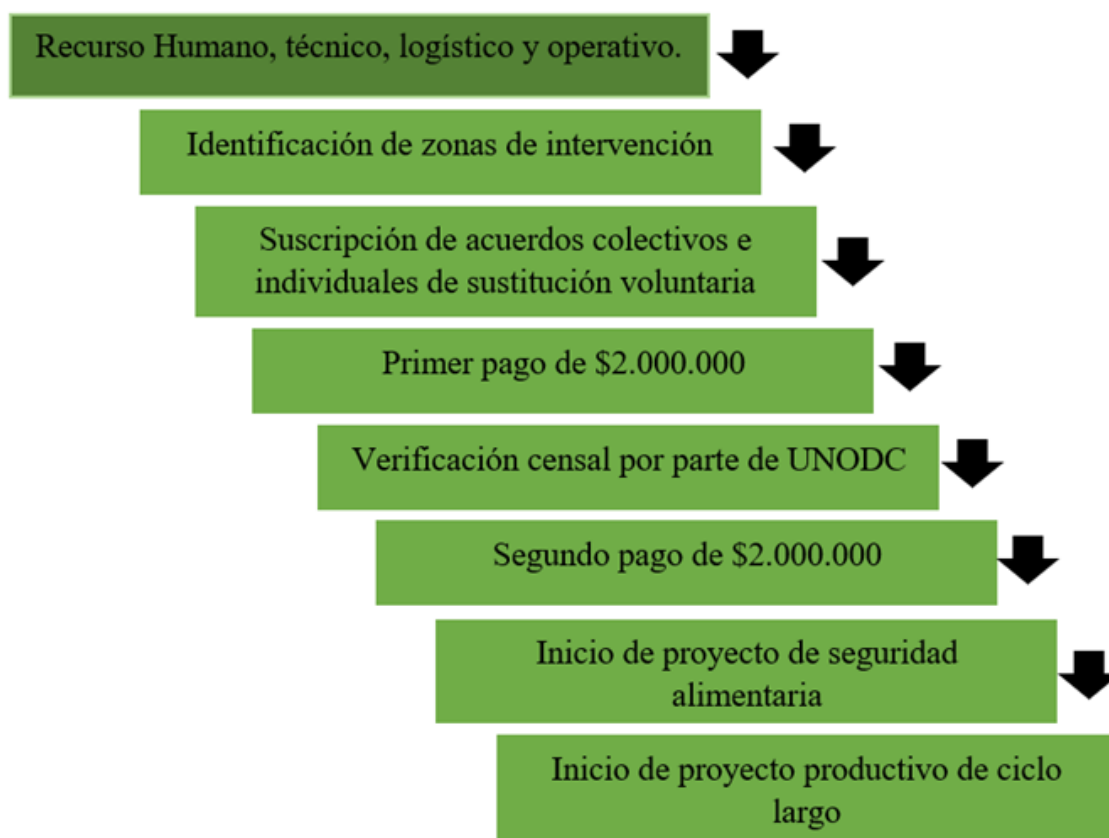
	<p>4. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible.</p> <p>5. Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas.</p> <p>6. Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.</p> <p>7. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.</p> <p>9. Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.</p> <p>10. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.</p> <p>11. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.</p> <p>12. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado.</p>
RESULTADOS	<p>A corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●Asistencia alimentaria inmediata ●Proyectos de generación de ingresos rápidos ●Obras de infraestructura social de ejecución rápida ● Formalización y acceso a la tierra <p>A mediano plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●Provisión de infraestructura ●Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución (PISDA) ●Programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET) ●Generar políticas y oportunidades productivas ●Ordenamiento territorial, social y productivo
IMPACTOS	<p>Condiciones para una paz estable y duradera:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●Desarrollo económico y social ●Superación de las condiciones de pobreza

Nota. Elaboración propia. Adaptado de *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, por Cancillería Colombia, 2017, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

1.6.3 Cadena de entrega del PAI

La cadena de entrega, es utilizada como una representación gráfica de la interacción entre actores, instituciones y procesos, y se realiza con el fin de identificar las dificultades que se pueden dar en la entrega de los bienes y servicios de la intervención. (DNP, 2012 p.15).

Figura 2 Cadena de entrega del PAI



Nota. Elaboración propia. El *Gobierno nacional consolida el programa de sustitución de cultivos ilícitos*, por Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018.

La ejecución del PAI Familiar inicia con la identificación de zonas de intervención; luego, por medio de la suscripción de acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria, que se firman por parte de las familias recolectoras, cultivadoras y no cultivadoras, se da inicio al proceso de levantamiento de los cultivos de uso ilícito. Junto al

proceso de levantamiento se realiza el primer desembolso de AAI por \$2.000.000¹, los cuales reemplazan los ingresos que provenían de los cultivos de uso ilícito para que las familias puedan garantizar su sustento durante el tránsito a la legalidad.

Una vez hecho el primer desembolso, la UNODC realiza el proceso de verificación del levantamiento de estos cultivos para que de esta manera puedan continuar los pagos de AAI. Paralelamente a este proceso se inicia la ATI, donde un operador ofrece asesoría y acompañamiento a las familias con el fin de identificar los productos que le permitan iniciar con la sustitución a través de los proyectos de seguridad alimentaria y proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. Por último, se ejecutan los proyectos productivos de ciclo largo acompañados de ATI con el fin de alcanzar el desarrollo económico sostenible, el mejoramiento de las condiciones de bienestar y buen vivir, para superar la situación de pobreza de estas familias.

¹ Los pagos de AAI se realizan cada dos meses durante un año.

Capítulo 2. Evaluación de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el Tambo, Cauca

2.1 Introducción

En el segundo capítulo se realiza un ejercicio de evaluación de resultados del PNIS entre los años 2017-2020 en El Tambo-Cauca, con el fin de conocer la percepción que tienen los beneficiarios sobre los resultados del programa y la percepción de los funcionarios de las entidades encargadas de la implementación. Asimismo, determinar el cumplimiento del programa en cuanto a la erradicación de los cultivos de coca desde el inicio de la implementación del PNIS 2017 hasta el año 2020. Este objetivo es pertinente en la investigación debido a que el neo institucionalismo busca comprender y analizar el cambio social teniendo en cuenta factores como la perspectiva de los campesinos y no solamente la perspectiva gubernamental.

Para el desarrollo del presente capítulo que permitió establecer el seguimiento a cada uno de los indicadores, se recurrió en un primer momento, al método cualitativo mediante la etnografía, donde se aplicó el grupo focal a un grupo de familias beneficiarias del PNIS y se diseñó la entrevista para aplicarla a funcionarios de las entidades encargadas de la implementación del programa en el departamento del Cauca, los instrumentos aplicados de percepción dan cuenta de los efectos generados del programa evaluado. También, se hizo uso del método estadístico mediante la técnica de análisis de datos agregados, en el cual se da cuenta de las ejecuciones a nivel de los diferentes productos, que son: total de familias beneficiarias del programa en el municipio de El Tambo, total de hectáreas diagnosticadas en línea base, cumplimiento del Plan de Atención Inmediata (PAI), y del cumplimiento de erradicación manual voluntaria frente a la línea base.

La estructura del capítulo se divide en tres subtítulos, el primer subtítulo presenta el contexto regional del departamento del Cauca como escenario del conflicto armado debido a los cultivos de uso ilícito. En segundo lugar, se hace un estudio de caso del municipio de El Tambo, considerando su importancia en la implementación de los Acuerdos de Paz.. Finalmente, se desarrollan los contenidos de la evaluación en el cual se conocen las perspectivas de los actores involucrados en la implementación del programa y se analizan los resultados respecto a los indicadores de producto.

2.2 Contexto regional Cauca

Históricamente el departamento del Cauca ha sido el escenario de una prolongada lucha por la tierra que con el paso de los años se ha intensificado cada vez más y ha repercutido en gran parte de los conflictos que se han identificado en esta región. Por tal razón, se ha posicionado como un departamento pobre, incapaz de crear una economía sólida que alcance el desarrollo del departamento y que beneficie a su población. (Ver en anexos figura 4)

Antes de la llegada de los españoles, las comunidades indígenas del Cauca ya cultivaban coca para su posterior uso en la medicina ancestral y también para el consumo tradicional como el *mambeo*. Años después, se registra que algunos terratenientes les pagaban a los indígenas parte de su jornal en coca (UNODC, 2016). Para la década de 1970, en este departamento se reporta una presencia de cultivos de coca de 617 hectáreas cerca de 500.000 arbustos (UNODC, 2016). Desde esa época se inician los registros de las primeras actividades ilícitas relacionadas a este cultivo y ya se propone como solución la sustitución de la coca por cultivos lícitos.

Para la década de los setenta, la coca ya está más relacionada con el negocio del narcotráfico que va de la mano con el incremento internacional de la demanda de cocaína. Desde ese entonces el problema territorial delincriminal empieza a crecer con la llegada de personas de otras regiones, que incitaban a los campesinos e indígenas a darle a la coca un uso diferente al tradicional con la producción de cocaína y bazuco, motivándolos con los precios para mejorar su calidad de vida. Esto generó una nueva dinámica en la economía y en las costumbres de los caucanos, trayendo consigo la “primera bonanza coquera”, ya que el aumento del dinero mejoró su poder adquisitivo reflejado en la compra de bienes, pero también incrementando la violencia y los ajusticiamientos (Ahumada y Cortés, 2005).

En los años ochenta el aumento de los cultivos de coca en las regiones del Putumayo y Caquetá ocasionaron una reducción en el precio de estos cultivos en el Cauca, la cual generó la primera crisis (UNODC, 2016). Como consecuencia, a finales de esta década, el Cauca pasa por el deterioro de su economía y la pobreza empieza a crecer, sumado a esto se registra la llegada de la Policía Antinarcóticos y las primeras erradicaciones voluntarias, “los

pobladores vuelven a sus cultivos tradicionales: maíz, plátano, frijol” (Ahumada y Cortés, 2005, p. 1).

Ya para inicios de la década de los noventa, se tiene registro de una “segunda bonanza cocalera” en el Cauca; como lo menciona Ahumada y Cortés (2005), donde se vuelve a incrementar el poder adquisitivo de las familias para mejorar sus condiciones de vida, pero a su vez también se genera un nuevo interés sobre el control territorial (UNODC, 2016), en el que aparecen grupos armados ilegales en el territorio, como el ELN y las FARC-EP para provocar una guerra entre estos bandos por el control de la zona cocalera. Años después, a inicios del siglo XXI llegan los paramilitares del Bloque Calima con el propósito de establecer control territorial en la zona y en la producción total de la coca estableciendo impuestos o “vacunas” como mencionan Ahumada y Cortés (2005), sobre la droga, el cultivo y el comercio de la cocaína.

Según la UNODC (2016) en 1999 se registró la primera cifra oficial de área sembrada con cultivos de coca en el departamento del Cauca con 6291 ha, donde el mayor porcentaje se concentraba en los municipios de Argelia, Santa Rosa y Piamonte². En el año 2000 se identificó una reducción del 27% de las hectáreas de coca sembradas en el departamento en el que se registraron 4576 ha, además, el área de mayor concentración pasó a localizarse al sur, en el cual se concentra el 42% del total del área en el municipio de El Tambo (UNODC, 2016). En el 2007 se presenta un gran aumento de cultivos de coca representando el 98% respecto al 2006, alcanzando 4168 ha. Desde este año, con excepción del 2013, el área con coca en Cauca se incrementa notoriamente, llegando al año 2016 con 12595 ha (ODC), año de mayor área sembrada hasta la firma de los Acuerdos de Paz.

2.3 Estudio de caso: El Tambo Cauca

El municipio de El Tambo, Cauca es tomado como estudio de caso considerando su importancia en la implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP, debido a los diferentes fenómenos sociales que se remarcan en el conflicto interno junto con la consecuente crisis humanitaria que se expresa en violencia y despojo en

² El municipio de Piamonte, al tener un vínculo geográfico directo con el Putumayo y el Caquetá tuvo mayor participación en hectáreas de coca en la zona con 2828 ha.

contra de las comunidades y el conflicto agrario. Dando como resultado el aprovechamiento de grupos armados ilegales³ para el desarrollo de economías ilícitas.

El Tambo se encuentra ubicado en la subregión centro del departamento del Cauca, limita al norte con el municipio de López de Micay; al sur con los municipios de Patía, La Sierra y Argelia; al oriente con los municipios de Patía, La Sierra y Argelia; al oriente con los municipios de Morales, Cajibío, Popayán, Timbío y Rosas; al occidente con el municipio de Guapi. Presenta tres pisos térmicos frío, medio y cálido que favorecen gran diversidad de cultivos⁴ (Gobernación del Cauca, s.f.).

La mayor parte del municipio se ubica en el terreno montañoso de la cordillera occidental, a pesar de que existen zonas planas, y elevaciones importantes como los cerros de Altamira, Don Alfonso, Mechengue, Santa Ana, Munchique, Mapi y Pan de Azúcar. Además, de acuerdo a su geografía el Tambo se encuentra dividido en tres regiones: Región del Alto Cauca, Región Río Patía y Región Río Micay. Cuenta con la presencia del Parque Nacional Natural Munchique, sobre la vertiente oeste de la Cordillera Occidental, el cual expone un relieve escarpado, con una gran riqueza hídrica evidente en más de 40 cascadas, 30 quebradas y ríos. (Alcaldía Municipal de El Tambo, Cauca, 2015, p. 21)

De acuerdo a los indicadores socioeconómicos, según el censo de 2005 el índice de hogares con necesidades básicas insatisfechas NBI en la zona urbana de El Tambo representa el 33,77 %, y en el área rural es del 57,46 %. lo que indica que el área rural se halla por encima del porcentaje departamental, el cual reporta el 46,62 % de personas con NBI. Y de acuerdo al índice de condiciones de vida del municipio de El Tambo corresponde al 50,77% (Gobernación del Cauca, s.f.).

Cabe mencionar, que desde años atrás el municipio de El Tambo ha sido considerado como zona roja, esto debido a la intensificación del conflicto armado en lo que tiene que ver con la

³ Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) así como disidencias de las FARC-EP (GAO residual).

⁴ De manera que basa su economía en la agricultura, al igual que la actividad comercial formal e informal, dentro de los cultivos agrícolas es el primer productor a nivel nacional de chontaduro (*Bactris Gasipaes*), de granadilla de Quijo (*Pasifora SP*), primer productor a nivel Departamental de Fique (*Furcraea SP*), de Café (*Coffe Arabigas*), de aguacate (*Persea Americana*), primer productor en área y segundos en producción a nivel Departamental de Cacao (*Theobroma Cacaco*) Y caña panelera (*SaccKarum Offcinarum*).

apropiación de los territorios, producción de cultivos de uso ilícito, inseguridad social, económica y judicial, la grave violación de DD. HH, el reclutamiento de menores, amenazas contra líderes de organizaciones comunitarias, homicidios selectivos y la débil presencia estatal, etc.

2.3 Desarrollo de los contenidos de la evaluación:

2.3.1 Perspectivas de los campesinos en el proceso de implementación del PNIS en el Tambo-Cauca

En relación a los resultados en cuanto a la perspectiva de los campesinos sobre el PNIS, el grupo focal hizo un recorrido, a partir de la experiencia que tuvieron frente a la socialización y proceso de implementación del programa, con la comunidad en las zonas rurales del Tambo. En el cual, señalaron haber empezado el seguimiento de los acuerdos de paz desde hace mucho tiempo antes de que se firmaran. Inicialmente los grupos motores realizaron unas mesas integrales de “transformación territorial”, en el cual se reunieron todos los sectores del municipio. Empezaron a trabajar desde 2015-2016, donde se discutieron las alternativas que se podían trabajar dentro del tema del punto cuatro de los Acuerdos de Paz. A partir de ahí, hubo un gran salto, y es cuando se firma el Acuerdo de paz y se da a conocer la política del PNIS. Varios de los participantes del grupo focal coincidieron en que hasta ese momento creyeron que el programa evidenciaba aquellas problemáticas y alternativas que ya se habían estado trabajando desde las mesas integrales.

Al respecto, una integrante del grupo motor presente en el grupo focal expresó: “Para finales del 2016 entre noviembre-diciembre, con el pleno conocimiento, fuimos nosotros quienes socializamos el programa, el gobierno nacional nunca estuvo, nosotros nos tomamos el trabajo de descargar los acuerdos, leerlos, mirarlos, analizarlos y llevarlos a los territorios” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). De esta manera, el proceso transcurrió de la siguiente manera:

Personalmente yo me encargue de socializarlos en 8 veredas del corregimiento de la gallería hasta las veredas más lejanas. Nosotros lo que hacíamos era llevar los acuerdos, socializarlo a las comunidades, comentarles qué decía en los acuerdos desde la parte como estaba estructurada, la parte monetaria, cómo se iba a pagar;

porque inicialmente hablaba de dos años desde su implementación y eso era lo que decía en los acuerdos. A nosotros nos pareció en el momento muy ventajoso y una oportunidad, pero nosotros a la misma vez socializamos el trabajo que veníamos haciendo como comunidad desde la mesa de “desarrollo integral” por el municipio de El Tambo. (Grupo focal, comunicación personal, 2021)

Cabe destacar, que todos los participantes estuvieron de acuerdo con que el PNIS en un principio tuvo mucha acogida en el territorio, teniendo en cuenta que fueron los miembros de la comunidad quienes se encargaron de la socialización del PNIS, ya que existe mayor confianza en ellos que hacia el mismo gobierno.

De manera, el ejercicio de socialización en las comunidades, el cual fue contado por la líder del grupo motor, se llevó a cabo de la siguiente forma:

Hicimos unas matrices a mano alzada en donde nosotros en esas matrices hicimos un diagnóstico de la familia (nombres, identificación, cuántas hectáreas (ha) tiene de coca, cuántas ha tiene su predio, cuántas en coca, en plátano, etc.) y así cada una de las familias absolutamente todos llenaron las matrices. Nosotros con esa cantidad de matrices, luego las pasamos a un Excel y sacamos el diagnóstico total de cuántas hectáreas de coca había en el territorio, pero entonces el ejercicio se hizo desde la base. (Grupo Focal, comunicación personal, 2021)

Respecto al enunciado anterior, un participante N.N expresó que hubo inconformidad en esta parte, ya que las cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) eran totalmente diferentes a las cifras que ellos tenían en ese momento. Fueron tan incongruentes sus cifras que el SIMCI informó en algún momento que no se había sembrado coca, y el grupo motor con pruebas específicas demostraron que sí había resiembra de coca.

Para el año 2017 los beneficiarios del corregimiento La Gallera (Tambo) firmaron los primeros acuerdos de sustitución y ya en el 2017-2018 empezaron con las siguientes firmas en el resto de los corregimientos del municipio. De esta manera, luego de un mes exacto de esta firma llegaron los primeros pagos. Con respecto a ello, una de las beneficiarias añadió en el grupo focal:

Para mí no fue tan agradable que hicieran los pagos así de rápido, pero para muchas familias yo sé que sí porque era algo muy positivo para la comunidad. En fin, para mí

no fue agradable porque nosotros habíamos leído la hoja de ruta y la hoja de ruta decía que antes del primer pago, debía haberse realizado una primera misión, que era la misión de verificación, yo muchas veces lo dije en las mesas, y me decían que después del pago, venía la verificación, todo al revés, porque lo que había era una confusión de información. (Grupo Focal, comunicación personal, 2021)

Luego de esta intervención varios participantes estuvieron de acuerdo con la anterior intervención; pues para el mes de enero de 2018 les llegó la misión 2, la cual era sobre los pagos de AAI, sin haber hecho la misión 1 de verificación de la línea base, es decir, que se cumplieron los pagos sin confirmar si se habían erradicado los cultivos de coca. A partir de esto se pudo concluir que cuando llega la misión 2, las familias aún no habían erradicado porque se estaba esperando a que llegara la notificación de verificación. Como consecuencia, hubo una suspensión donde 132 familias fueron afectadas en el municipio de El Tambo (Grupo Focal, comunicación personal, 2021).

Bajo estas circunstancias, la comunidad inició un proceso de derecho de petición, en el cual se obtuvieron muchas negativas. Sin embargo, tiempo después hubo una vinculación con ayuda de los grupos motores con activistas de New York y se logró hacer presión desde el exterior hacia Colombia. Esto tuvo resultado un año y medio después, se hicieron las respectivas acciones institucionales, y se les comunicó la activación nuevamente a las 132 familias de El Tambo-Cauca. Esto generó un retroceso durante la implementación, pues se tuvo que realizar un ajuste a la hoja de ruta, en el que se realizó primero la misión 2 y luego la misión 1, y finalmente hacer una nueva misión.

A través de grupo focal, se logró identificar si los participantes creen que el PNIS puede ser una herramienta para darle fin al conflicto armado en Colombia tal y como lo dicta el Acuerdo Final. Ante ello, cabe destacar la opinión en la que muchos acertaron, en la cual manifestaron afirmativamente que: “el PNIS, puede ser parte de las herramientas que se tienen para iniciar un proceso de transformación con el tema de los cultivos de uso ilícito, pero hay que empezar a ver el PNIS de manera integral” (Grupo Focal, comunicación personal, 2021). Para los beneficiarios, el programa está diseñado desde una mirada productiva-agropecuaria y hay que tener en cuenta que las zonas coqueras priorizadas no son aptas para cualquier proyecto productivo. Además, hay que saber que estas zonas son las más

alejadas y ni siquiera hay vías de acceso, entre otras problemáticas más que se presentan. Situación que preocupa a los beneficiarios, ya que muchos aseguraron que el diseño del PNIS no encaja con la realidad de los territorios.

Por otro lado, con referencia a las principales dificultades durante la implementación del PNIS en el municipio, un participante expresó que el tema más complicado es la presencia nuevamente de los grupos armados en el territorio, pues hoy en día han recuperado mucho más su poder. Un participante aseguró que:

Si tú te sientas a hablar con uno de ellos y le preguntas, van a decir que el PNIS no sirve para nada, solo quieren estafar a la gente, que es una basura de programa, y viendo ya los retrocesos que se han presentado, hasta su postura tiene más credibilidad y aún más si le sumamos el valor de hoy en día del alcaloide a diferencia de cómo están pagando el racimo de plátano y en la escasez que hay ya no tiene comparación alguna. (Grupo Focal, comunicación personal, 2021)

En este orden de ideas, el reto al que se han venido enfrentando las organizaciones gubernamentales desde la llegada de los grupos armados, es que estos permitan el ingreso de funcionarios y técnicos encargados y la continuación de la implementación en estas zonas, ya que se les ha restringido el paso.

Desde otro punto de vista, hay dificultad frente a otro tema que ya se había mencionado un poco, tiene que ver con la reactivación económica, que, aunque sí se ha tratado de hacer algunas cosas, existe una realidad que les preocupa y es que hubo familias a las que no se les cumplió. En consecuencia, la siembra de cultivos para uso ilícito aumentó. Muchos aseguraron que cuando se acercan, por ejemplo a la zona sur del municipio “antes no se veía tanto cultivo de coca y resulta que ya hasta talaron por el mismo incumplimiento del gobierno” (Grupo Focal, comunicación personal, 2021), y además añadieron “los cultivadores no dimensionan que es un proceso a largo plazo, pero lo que pasa es que el estómago y los niños no dan espera, y como la restitución es tan demorada y nosotros estábamos acostumbrados a tener nuestro ingreso” (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

Esto da cuenta, de que la economía de la que dependían los campesinos era mucho más rentable, por ejemplo, el ciclo productivo del cultivo de coca es corto y puede alcanzar

cosecha hasta cada 40 días, esto depende del momento de la cosecha que puede variar debido al precio y no precisamente por la madurez de los cultivos, pues los lotes de coca se pueden llegar a cultivar varias veces en el año. Por otra parte, el cultivo del café, desde la floración de la mata hasta que se puede recolectar, puede pasar hasta 6-8 meses que es cuando el fruto está maduro. Ante esta situación, los participantes expresan que “hay que tener claro que cuando se aprueben este tipo de proyectos, deben ser eficientes para que el señor que dejó de cultivar, se asegure de que no va a volver a sus viejas costumbres” (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

A los campesinos se les había prometido mejorar la parte de infraestructura, por ejemplo, la malla vial. Cuando se indagó sobre si esas mejoras se veían ya plasmadas en los territorios, ellos expresaron que los proyectos de formulación de los planes viales son una utopía, pues “con la modificación del segundo decreto 362 de 2018, se hace la inclusión del PNIS como articulación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) con enfoque integral y es apenas ahí donde se empieza hablar de malla vial” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Ante ello, expresaron su inconformidad, ya que sus territorios nunca fueron priorizados y la respuesta de la ART fue “los tramos son priorizados por la administración municipal” (Grupo focal, comunicación personal, 2021), pero eso no se dio, lo que genera menos credibilidad en el programa.

En relación al programa de AAI, se les preguntó si dentro del grupo de familia que había empezado a recibir los pagos, habían recibido la totalidad de los pagos, a lo que una participante quien hace parte del grupo motor informó que:

Hay un total de 98% que han recibido el pago total de la parte de AAI, pero hay un grupo pequeño como de 90 y algo de familias que todavía siguen en el primer grupo y aún no se les ha hecho la misión 2 y están a la espera de que se les haga el pago. Dentro de ese grupo pequeño hay un total de 7 familias que realmente no se les va a realizar la misión 2 porque cuando se les iba a hacer verificación, no les permitieron el ingreso al territorio a hacer esas visitas, ya que fueron sacadas por el grupo armado, y al no hacerse esa visita no se les va a continuar dentro del programa a estas familias. (Grupo focal, comunicación personal, 2021)

Se puede deducir, que el proceso ha sido entorpecido debido a la demora en el cumplimiento de la hoja de ruta, tal y como lo expresa la comunidad la perspectiva ha ido cambiando frente al programa, las familias se han desanimado en el proceso y sin dejar de lado, que todas estas acciones han sido aprovechadas por los grupos armados.

En cuanto a los recursos asignados en el PNIS para el desarrollo de las actividades propuestas, los asistentes manifestaron que los \$12 millones que se suponía que eran solo para el primer año (2017) se terminaron de pagar en el 2021, lo que hace que el transcurso del tiempo y la cantidad de dinero sea insuficiente. Los beneficiarios han alegado siempre por el incumplimiento del acuerdo en referencia al contrato que se firmó, ya que “el contrato decía dos años de implementación y llevamos cinco y aún ni siquiera se inicia la implementación” (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

Sobre la situación de seguridad durante la implementación del programa, aseguran que inicialmente sí mejoró sustancialmente, de tal manera, que se vio reflejado desde que se firmaron los acuerdos de paz en el 2016, desde esa fecha dicen los campesinos “no se veía a nadie armado y todo era muy tranquilo, era como un cuento de hadas, uno salía en la noche a la hora que quisiera y no pasaba nada, pero estuvo tranquilo solo hasta principios del 2019” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Se deduce que la reaparición de las disidencias tiene que ver con que “en el 2019 hubo un recrudecimiento de la guerra contra los firmantes, donde la muerte ha venido persiguiendo a los que hacen parte del grupo de firmas” (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

También se indagó sobre la perspectiva que tienen los beneficiarios de la intervención de las entidades encargadas de la implementación del PNIS en el municipio. Sobre esto, una participante afirmó que con la CINDAP tuvieron una situación compleja respecto al operador de seguridad alimentaria para 36 familias, ya que hubo un tema de desinformación con la DSCI, pues “DSCI le entregó a CINDAP una lista con un total de 123 familias suspendidas más 36 familias, pero de esa lista solamente se trabajó con 36 familias” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Esto generó discordia entre la comunidad y los grupos motores y CINDAP no desarrolló su actividad, por lo tanto, no se pudo cumplir con la misión en su totalidad.

Por otro lado, respecto a la opinión que tienen ellos sobre si los tuvieron en cuenta a la hora de formular el programa, todos coincidieron en una sola respuesta “el programa nunca fue formulado en conjunto con nosotros, hasta la fecha no tiene construcción de política pública, y ni siquiera está en construcción” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Al principio ellos contaron que realizaron mesas de trabajo con el fin de realizar un diagnóstico real sobre las hectáreas de cultivos de coca, necesidades e identificación de los usuarios, sin embargo, sus matrices, ni opiniones fueron tenidas en cuenta para la formulación de dicho programa. Lo que evidencia una desconexión total de las entidades formuladoras con las comunidades que verdaderamente conocen el territorio y sus necesidades e inconformidad en la participación que tuvieron en la misma. Lo que quiere decir, que el PNIS fue organizado por personas externas que probablemente no conocen las zonas priorizadas por el programa.

Sobre el significado que tiene para los participantes del grupo focal su participación en la toma de decisiones, el grupo coincidió en que creen que su participación es de vital importancia. Uno de ellos expresó “no solo es el hecho de que nos inviten a asambleas y nos toque mandar a representantes, sino que seamos nosotros de cara a tomar decisiones quienes vivimos en el territorio, los que cultivamos, los que sembramos” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Cabe resaltar, que en dichos espacios sí tienen una representación que son los líderes sociales quienes se han delegado para tales fines. Algunos manifestaron estar satisfechos con esa representación en los diferentes procesos de toma de decisión. Sin embargo, para el tema de la formulación, como ya se mencionó, la comunidad se muestra inconforme ya que prácticamente el acuerdo se realizó sin consultarles su opinión frente al diseño, simplemente se realizó la socialización y las familias decidían si se acogían a lo propuesto o no.

Cuando se indaga sobre los cambios sociales que ha traído el PNIS al Tambo, contaron que ha traído desplazamiento, amenazas y muertes hacia los beneficiarios “tenemos muchos desplazados, beneficiarios, no solo líderes, cerca de 60 familia actualmente por el solo hecho de haber firmado el acuerdo de sustitución” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). Además, un participante añadió “el grupo armado llega y dice bueno, todo el mundo a sembrar coca, pero el que es correcto dice no puedo porque tengo un acuerdo firmado y lo que le dicen es: usted se va del territorio, así de sencillo” (Grupo focal, comunicación personal, 2021). De manera que, como se ha mencionado a lo largo del análisis dejar de lado

la cultura de la coca ha resultado complejo, pues los campesinos no han sentido un respaldo importante desde el programa y ante el incumplimiento del Estado el panorama es turbio y en consecuencia de ello, se ve reflejada una crisis por falta de garantías durante el proceso de implementación.

Otro de los temas que se profundizó en el grupo, tuvo que ver con el cumplimiento de los compromisos pactados en el programa durante el gobierno de Iván Duque, a lo que respondieron que hubo un vacío durante su administración, uno de ellos presentó una situación “hubo una desconexión total, tanto así que el operador que debía contratarse hace cuatro años, apenas se contrató en el 2021, y la primera reunión nacional la hizo el 30 de agosto” (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

Finalmente, se desarrolló la situación respecto al impacto del PNIS en el municipio de El Tambo. En relación a la pregunta, algunos resaltaron cosas positivas, por ejemplo, cuando se inició el acuerdo se trató de lograr credibilidad y confianza en el Estado, y por el hecho de haber firmado el acuerdo y que el gobierno le cumpliera a los beneficiarios, les pagara al inicio la primera tarifa del PAI, que se hubiera contratado el operador para trabajar en el plan de los recolectores y se les cumpliera durante los 12 meses en cuanto al tema de educación, acceso a la salud, entre otras. Logró acogida y confianza en los territorios hacia el Estado, Los campesinos sí lograron creer en una transformación del territorio por medio del PNIS. Cabe resaltar que

Nunca antes había habido presencia estatal donde había coca, en cambio cuando se firmó el programa llegaron instituciones del Estado y las familias también tuvieron una esperanza, se hicieron proyectos de vida, se crearon delegaciones para asistir y hacer incidencia donde antes no se hacía. (Grupo focal, comunicación personal, 2021)

De igual manera, los campesinos creen que, a pesar de los retrocesos, esta experiencia, ha traído cambios positivos, pues gracias a la firma de los acuerdos, ellos manifestaron que ya existen delegados que ahora hacen incidencia en todos los espacios de participación, teniendo en cuenta que antes del proceso su única delegación eran las juntas de acción comunal. Sin embargo, sigue existiendo una realidad que preocupa, y es que, tras los incumplimientos de los acuerdos, lo que genera es la activación de la economía basada en los cultivos de coca, ya que es el único sostenimiento rentable para estas familias.

2.3.2 Perspectivas de los funcionarios de las entidades encargadas del proceso de implementación del PNIS en el Tambo- Cauca

Como parte del proceso de investigación, se realizaron unas entrevistas semiestructuradas a tres funcionarios que han participado en la implementación del PNIS. Una entrevista se le realizó al coordinador de la DSCI⁵ y otra al representante de la CINDAP⁶⁷ quien estuvo acompañado por una técnica de apoyo en los temas agroforestales y que también participó en la implementación del programa en el municipio de El Tambo.

Frente a la primera pregunta sobre la perspectiva que tuvo al iniciar la implementación del PNIS, el coordinador señaló que inicialmente el programa tuvo sus falencias en cuanto al tiempo de ejecución y los recursos asignados, y que por lo tanto se iban a presentar dificultades, manifestando lo siguiente: “el tiempo que se diseñó a dos años es muy corto, el recurso que se asignó es muy bajo porque la idea era haber terminado en ese marco de dos a cuatro años” (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022). También mencionó que, desde lo acordado, a las familias no se les solicitó desarrollar una implementación comunitaria, sino una individual y que desde su punto de vista esto traería consecuencias no tan favorables para el programa. En palabras del coordinador: “Si no se hubiera permitido esto, sería otra cosa, porque tendríamos territorios, comunidades completas. Ahora tenemos personas distribuidas de forma aleatoria y dispersas que están trabajando en medio de cultivos de uso ilícito” (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022).

En cuanto a la perspectiva que tiene actualmente sobre el desarrollo del PNIS es favorable, destaca que se están realizando unos ajustes al programa enfatizando en el tema de comercialización que anteriormente no se había contemplado, “con ese ajuste nosotros estamos seguros que va a dar un mejor resultado para estas familias que nunca han tenido la oportunidad de entrar a hacer algún negocio” (Coordinador DSCI, comunicación personal,

⁵ La DSCI fue creada en la Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2021) con el fin de desarrollar y ejecutar el PNIS, la cual funciona con autonomía administrativa y financiera.

⁶ CINDAP surge en el año 1993 con la finalización del Proyecto de Desarrollo Alternativo – Sur del Cauca y Norte de Nariño Col/85/426, adelantado por las Naciones Unidas – OSP (Corporación para la Investigación, Desarrollo Agropecuario y Ambiental [CINDAP], s.f.).

⁷ CINDAP funcionó como operador en la ejecución del PNIS en el municipio de El Tambo, prestando los servicios de ATI, fortalecimiento de seguridad alimentaria y formulación de proyectos productivos.

2022). También señala la posibilidad de realizar un ajuste en la implementación pasando de ser un tema individual a un tema comunitario, pero desde su punto de vista es un reto en cuanto a la aceptación por parte de las familias porque ellas están peleando solamente por su beneficio individual.

Por otro lado, frente a la pregunta sobre si se realizaron socializaciones con los habitantes de El Tambo antes de la implementación, el funcionario respondió que sí se llevaron a cabo unos espacios de socialización con la comunidad y mencionó lo siguiente:

Nuestra ruta es la siguiente: cuando se entregó el programa se hicieron primero unas reuniones departamentales, luego zonales y luego municipales. Se socializó lo del acuerdo específicamente el punto 4. Cuando se hace esta socialización es cuando se hace la firma de los acuerdos colectivos. Entonces con cada líder que iba a esos municipios iba a su comunidad a socializar, y de ahí salió El Tambo, Miranda, Rosas, Jambaló y Piamonte, que fueron los que firmaron acuerdos individuales, no todos los municipios, sino que algunos núcleos. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

De igual manera añadió que esos espacios se siguen realizando en compañía de unas instancias regionales como la Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP), el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES) y el Comité Asesor Territorial (CAT) donde se reúnen cuatro o cinco veces al año, de acuerdo a lo que se requiera en el territorio, con el fin de hacer ajustes o evaluación sobre el desempeño del programa con la comunidad. También señaló que es muy importante la participación de las familias en la implementación y en la toma de decisiones que se presenten a lo largo del desarrollo del programa.

Así mismo, en relación a la aceptación del programa por parte de la comunidad de El Tambo, el funcionario mencionó que existe una opinión muy dispersa, algunas familias han estado comprometidas desde el inicio de la implementación y otras dejaron de estarlo debido a que se presentó un atraso. Añade que actualmente hay familias que ya no aceptan el programa, pero son personas que están asociadas a otro tipo de organizaciones.

En cuanto a la respuesta del coordinador sobre si se consideró la opinión de los campesinos a la hora de formular el programa, su respuesta fue positiva principalmente en la

formulación de proyectos de huerta casera, señaló que lograron cumplirle a la mayoría de personas lo que habían acordado y a quienes no, fue porque los proyectos no eran viables, argumentó que en el territorio existe una gran dispersión en cuanto los requerimientos de las familias.

Las respuestas a la pregunta que se realizó a las dos entidades sobre si se tuvieron en cuenta las características del territorio, las necesidades específicas y los aspectos socioculturales para la formulación de los proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos, el coordinador de la DSCI respondió, que el operador CINDAP fue el encargado de realizar unas asambleas en el territorio donde se debía socializar lo que se iba a desarrollar y se escuchara de boca de los campesinos el tipo de proyectos que tenían en mente.

En la misma línea, la técnica de campo de la CINDAP señaló que, para el desarrollo de los proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos, se debía tener en cuenta las condiciones del suelo, debido a que algunos beneficiarios del programa habitaban en la zona que limita con el Parque Nacional Natural Munchique y tiene más o menos las mismas condiciones de un PNN. En palabras de la técnica “son unos suelos muy nuevos, suelos con vocación básicamente silvícola de reforestación, no tienen vocación agrícola ni pecuaria” (Técnica de campo CINDAP, comunicación personal, 2022). Mencionó que hace unos años se cosechaba lulo, sin embargo, por las condiciones climáticas se presentaron demasiadas enfermedades, como “la mona”⁸, la cual acabó con toda la proyección de lulo. También se han dado plantaciones de café con el fin de sacar un café especial, pero, según la técnica, las producciones fueron muy bajas por el tipo de suelo, puesto que al ser zona de PNN es muy pobre en materia orgánica.

En cuanto al desarrollo de las asambleas, la técnica explica que presentaron a los beneficiarios unas alternativas con algunas especies menores como cuyes y gallinas, pero que realmente la mayoría de las personas querían proyectos con ganadería. Sin embargo, el programa les negó ese tipo de proyectos, en palabras de la técnica: “el programa les contestó que no se podían realizar esos proyectos por problemas que existen a nivel nacional en cuanto

⁸ “La mona” es una enfermedad causada por el ácaro *Polyphagotarsonemus latus*, que ataca muchas especies de plantas, sobre todo las frutales.

a los daños del suelo y otros problemas” (Técnica de campo CINDAP, comunicación personal, 2022).

Según la técnica de la CINDAP, la ganadería de ceba ha sido, en gran parte, la explotación tradicional de los habitantes de El Tambo y de lo que ellos han vivido desde hace muchos años, a excepción de algunas personas que se han dedicado meramente a los cultivos de coca. De esta manera, los proyectos de seguridad alimentaria que lograron realizar fueron cultivos como frijol, maíz y hortalizas, especies menores como cuyes, gallinas ponedoras, cerdos y peces.

Pasando a la pregunta sobre si los tiempos se ejecutaron según lo establecido, el coordinador de la DSCI informó que se ha presentado un atraso por temas administrativos y financieros, manifestando lo siguiente:

Nosotros al inicio de la intervención no teníamos los recursos totales, más o menos, más de tres billones de pesos vale la cobertura de las 99.097 familias, pero nada más dejaron 15 mil millones de pesos. Entonces los pagos de AAI se han venido haciendo como el tiempo lo ha requerido, eso no ha tenido ningún inconveniente y se inició con una parte de seguridad alimentaria por el tema financiero, también porque a algunas familias les faltaron algunos requisitos y entonces en lo que estamos ahorita es ya complementando lo que faltaba. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

También mencionó que, a raíz de ese atraso, varias familias se han ido retirando del programa y que a algunas las tuvieron que retirar por incumplimiento debido a que incidieron en la siembra de coca o incumplieron con algún otro acuerdo establecido.

Por su parte, el representante de la CINDAP dijo que ellos trabajaron como operador del PNIS hasta el 2019 y que en ese tiempo llevaron a cabo unos proyectos de seguridad alimentaria con 37 familias de las 120 que estaban focalizadas en el municipio de El Tambo, hasta que se presentó el atraso y suspensión del programa, desde ese entonces la corporación no volvió a trabajar como operador del PNIS. Además, agregó que después de eso asistieron a varias reuniones virtuales donde se llegó a la conclusión que hubo un incumplimiento con el punto 4 de los acuerdos como en otros puntos debido a la desfinanciación del programa.

En relación a la pregunta sobre si fueron suficientes los recursos asignados para las actividades, el coordinador de la DSCI respondió que sí fueron suficientes porque fue lo que se acordó desde un inicio. Desde su punto de vista expresa lo siguiente:

En los cálculos que se hicieron en La Habana si es suficiente para un pequeño productor. ¿Podría ser más? Claro, porque hay proyectos que solamente el establecimiento de una hectárea está alrededor de esto. Pero lo que se busca es no ser asistencialista a pesar de que está dentro de ese paquete porque lo que se busca es una corresponsabilidad para que el proyecto de resultado. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

De la misma manera, el representante de la CINDAP mencionó que lo que trataron de hacer con la DSCI fue suplir a los campesinos con lo que les quedaba más difícil conseguir, como maquinarias, insumos, entre otras cosas. El objetivo era que el campesino pusiera la mano de obra y algunos elementos que en su finca pudiera conseguir, “Que él pueda poner una inversión mínima y que la inversión más alta que haga sea en mano de obra para que sea un proyecto muy atractivo” (Representante CINDAP, comunicado personal, 2022).

Por su parte, el coordinador dio a conocer que a cada familia beneficiaria se le otorgaría un total de 36 millones distribuidos de la siguiente manera:

Una vez ellos hicieran la inscripción recibirían doce pagos por millón de pesos de la AAI que era con lo que ellos iban a subsistir, muchos usaron esto para trabajar café u otras cosas y ahorita el proyecto productivo va a ser la infraestructura de transformación. De aquí, seguía el tema de seguridad alimentaria por un valor de millón ochocientos por cada familia que se inscribiera, que estaba alrededor de 3 veces lo que un proyecto de red de seguridad alimentaria puede implementar en un municipio. Lo demás fue un tema de ATI que está alrededor de millón sesenta y siete por familia, no se les paga a ellos, sino que obviamente el operador contrata a alguien para el tema de ATI. Luego viene el proyecto de ciclo corto que tiene un valor de nueve millones de pesos y le sigue el proyecto de ciclo largo por diez millones de pesos. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

Desde el punto de vista de los dos funcionarios, los recursos que se asignaron sí fueron suficientes para un pequeño productor, aunque según mencionó el coordinador de la

DSCI se debió tener mucho más en cuenta las características de cada territorio y que seguramente la inversión pudo ser un poco más alta. En sus palabras expresó lo siguiente:

Una cosa es que se puede montar cerca de la cabecera municipal porque el transporte y el material pasan. Pero otra, es montar en veredas alejadas de la cabecera y de difícil acceso. Cada proyecto de esos va a tener un componente de transporte y que si son nueve millones de pesos ese valor va a afectarse. Yo pienso que se podía haber tenido en cuenta muchas condiciones, pero desde el punto de vista técnico si es suficiente para un pequeño productor y repito que ese tema fue lo que se acordó allá no por nosotros. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

Por otra parte, al coordinador de la DSCI se le preguntó sobre los cambios sociales que el PNIS ha llevado al municipio de El Tambo, donde respondió que los cambios que se están presentando son pequeños, pero son unas semillas que han estado sembrando desde hace tiempo y que esperan que el gran cambio se mire una vez se implemente el resto de actividades. En sus palabras menciona lo siguiente:

Pienso que en lo que lleva montado, hay familias que tienen una expectativa alta de cambiar su forma de vida. Nosotros ahorita tenemos un tema de proyectos de inclusión con mujeres en la zona de Cuatro Esquinas, son mujeres recolectoras y pienso que son cambios sociales porque son mujeres agrupadas haciendo actividades distintas al cultivo de coca y ahorita con lo que se va a implementar va a haber un gran cambio. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

En cuanto a los beneficios que el PNIS ha llevado a El Tambo, el coordinador de la DSCI enfatiza en el tema de la oferta institucional para el municipio. Señaló que, aunque se tuvieron que presentar varios escenarios de violencia, esa fue la razón principal para que el Estado volcara su visión y llegara a atender ese tipo de situaciones en esos territorios, obteniendo beneficios en temas como la adecuación de vías y en la infraestructura productiva. Por parte de la CINDAP, el representante mencionó que en el tiempo que ellos trabajaron con la comunidad de El Tambo los beneficios que llevó el programa tienen que ver con algunos pagos de AAI y la entrega de insumos para los proyectos de Seguridad Alimentaria, “aunque no se les entregó a todas las familias por las trabas que el mismo programa les ponían

y al final muchos terminaron suspendidos” (Representante CINDAP, comunicado personal, 2022).

Por otro lado, sobre la pregunta si la seguridad mejoró o empeoró con la implementación del PNIS en El Tambo, el coordinador respondió lo siguiente:

El programa no garantiza la seguridad en el territorio. Nosotros llevamos paz porque estamos tratando de sacar gente del ejercicio ilícito del territorio, entre comillas sacar porque ese es un tema voluntario, ellos están haciendo el ejercicio y pues de una u otra forma brinda una mayor garantía de tranquilidad en las comunidades. Pero lo que más desata el tema de inseguridad es la presencia de actores armados y de grandes cultivadores, ellos son los que realmente debilitan el tejido social en cada uno de los territorios. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

El coordinador menciona que, desde la implementación del programa, la DSCI ha realizado un ejercicio de paz y que gracias a eso las comunidades los reconocen al generar más tranquilidad en las familias. Sin embargo, también destaca que el tema de generar un orden público no le corresponde al programa, pero que han aportado tranquilidad en el territorio.

Asimismo, la técnica de campo de la CINDAP cuenta que actualmente la guerrilla no permite ejecutar el programa en ciertos sectores debido a que hay problemas de movilidad, en sus palabras menciona lo siguiente:

Antes de llegar a El Rosal (Tambo) hay un caserío a un medio kilómetro y hay una falla porque se presenta bastante agua y la bancada de la carretera se fue, entonces la gente pasa de manera arriesgada y de ahí para allá no hay transporte. De por sí para llegar a esa zona hay una sola carretera, que esa carretera llega hasta la punta que por ahí se parte para ir a El Cóndor (Tambo) y otras veredas entonces todos los víveres y lo que necesiten lo tienen que pasar a lomo de mula o a pie porque no hay carretera. (Técnica de campo CINDAP, comunicación personal, 2022)

La técnica también agrega que, en ciertas zonas de La Fonda, Patía, hacia los municipios cercanos a la cordillera hay presencia de grupos armados ilegales que restringen el paso, como por ejemplo en ciertas zonas de los municipios de Morales, Suarez, Buenos Aires y Balboa. Desde su punto de vista, en estos municipios hay más restricción por parte

de la guerrilla, debido a que el tema de la coca está concentrado en gran parte de la cordillera occidental que viene desde la costa pacífica.

Pasando a la pregunta sobre los retos que se han presentado desde la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo, el coordinador manifestó que desde su punto de vista se presentaron cinco retos:

1. El primer reto que se presentó fue el tema presupuestal, el coordinador menciona que al no tener la garantía de los recursos optaron por no abarcar a más familias de las que ya tenían inscritas desde un inicio, puesto que había muchas más que querían implementar el programa. Para ellos el reto fue convencer a las familias de esperar e informarles que hay otras alternativas de sustitución diferentes al PNIS.
2. Como segundo reto, el coordinador señala que fue mantener en el programa a esas familias que ya se habían inscrito después del atraso que se presentó “porque nadie espera más de cuatro años entonces muchos se salieron, lo que implica cesación de beneficios” (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022).
3. Un tercer reto gira en torno a la seguridad, los funcionarios de la DSCI, las familias y los líderes sociales del territorio se volvieron objetivo militar, al atender un eslabón de la gran industria del narcotráfico. En sus palabras, el coordinador dice lo siguiente:

Nuestro reto fue hacer unos planes de prevención contra la violencia a ellos, meterlos en las rutas que hay de seguridad, a algunos les asignamos el tema de protección a través de la ONP. Entonces ese siempre ha sido un reto, cada vez que salimos, nosotros somos la única organización que está en este momento en terreno en el Cauca, de forma permanente. Ese ha sido el reto más difícil, poder articular este tema. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

4. Un reto que se presentó fue la diferencia de opiniones y solicitudes entre los beneficiarios del programa a la hora de formular los proyectos de huerta casera. El coordinador de la DSCI señala que “eran 700 personas en una lista de mercado

distinto” y que su reto fue tratar de unificar ese tipo de criterios desde el punto de vista técnico financiero.

5. Por último, otro reto fue el surgimiento de organizaciones paralelas a las juntas de acción comunal y a las organizaciones campesinas e indígenas, quienes desinforman a la comunidad enviando mensajes para que las personas que no se han involucrado con los cultivos de coca lo empiecen a hacer, con el fin de obtener los subsidios que el Estado les promete. El coordinador menciona lo siguiente:

Nuestro reto es seguir en el diálogo, explicándoles que eso no va a ser así, que lo que estamos buscando es que las personas que tengan cultivos manuales, tradicionales, sean atendidas por el ministerio, gobernación o alcaldías para poder empalmar con las personas que están siendo atendidas por el PNIS y generar una estabilidad económica y social y de desarrollo rural en el territorio de manera articulada. Nuestro reto ha sido tratar de diezmar esos malos mensajes que algunas organizaciones y actores armados se valen de eso. (Coordinador DSCI, comunicación personal, 2022)

En cuanto al impacto del programa en el municipio de El Tambo, el coordinador respondió que el programa ha tenido un impacto positivo como negativo. Positivo, puesto que son familias que solamente han sido vistas por parte de los actores que se encuentran en el territorio y gracias a este programa se han hecho más visibles a los ojos del Estado. Negativo debido al atraso que han tenido y porque muchas organizaciones se han encargado de tomar ese problema para atacar al programa afirmando que no sirve.

Para finalizar, la respuesta a la pregunta planteada sobre si considera que el PNIS juega un papel vital en el escenario del posconflicto, el coordinador de la DSCI y el representante de la CINDAP coinciden en que el programa si juega un papel muy importante al hacer parte de los acuerdos de paz como un punto vital para la finalización del conflicto armado, aunque desde su opinión el conflicto aún permanece.

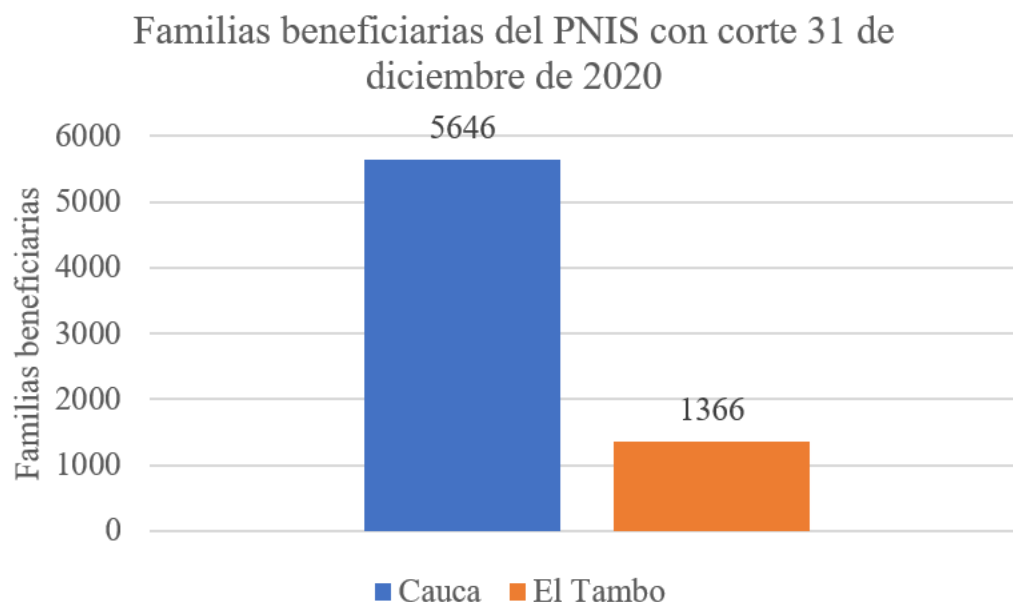
2.3.3 Desarrollo de los indicadores de producto

2.3.3.1 Familias beneficiarias del PNIS en el municipio del Tambo.

Según lo establece el Decreto 896 de 2017, son beneficiarias del PNIS, todas las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de

uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

Figura 3 Familias beneficiarias del PNIS con corte 31 de diciembre de 2020



Nota. Elaboración propia. Adaptado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

En el municipio del Tambo, según el Informe Ejecutivo No. 23 de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC (2020), para el cierre de consolidado del 31 de diciembre del año 2020, se registraron un total de 1366 familias vinculadas al PNIS (Ver gráfica #1), esto representa un 24% de toda la población vinculada en el departamento del Cauca para la misma fecha. Según el Memorando de Acuerdo entre la UNODC y la CINDAP, estas organizaciones realizaron un convenio con 120 familias focalizadas en las veredas de intervención en El Tambo (MA 228 de 2019) para iniciar con la entrega de suministros, bienes y productos agropecuarios y acompañamiento técnico.

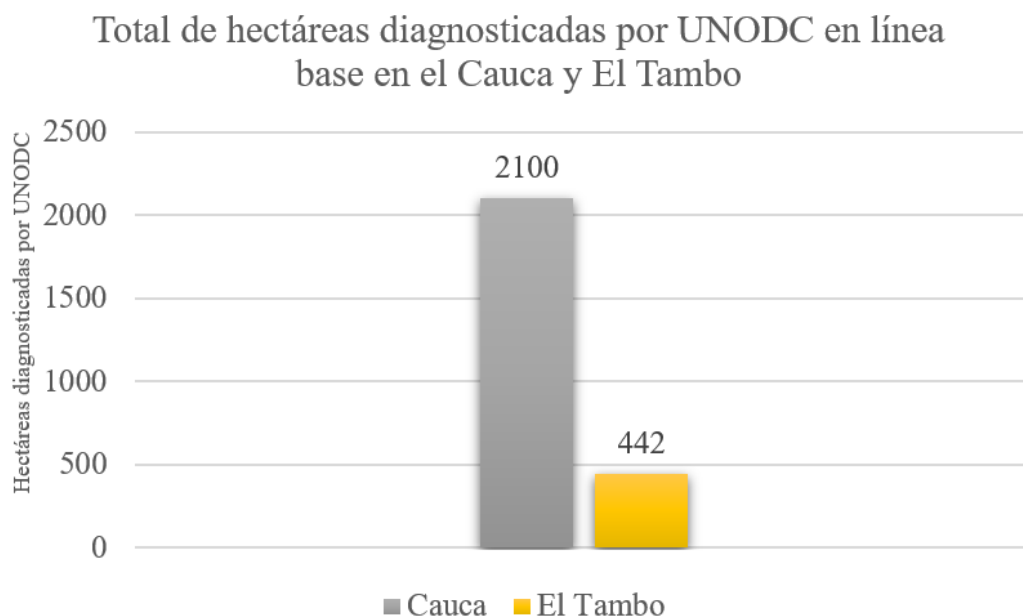
Debe señalarse también, que durante el acercamiento que se hizo con líderes representantes vinculados al PNIS que se logró realizar a través de un grupo focal, frente a problemáticas y avances de la implementación del mismo, se evidenció un descontento por parte de estos y las comunidades a las cuales representan, puesto que en muchos casos las familias son retiradas del programa, sin obtener mayor información sobre las razones por las cuales fueron suspendidos.

Como anteriormente es mencionado en la perspectiva de los funcionarios, se presentó un atraso a la hora de realizar los pagos a las familias beneficiarias por lo que muchas de estas dejaron de creer en el programa y se retiraron. Por otro lado, la opinión de los beneficiarios es contraria, puesto que ellos mencionan inconsistencias por parte de las entidades encargadas a la hora de ejecutar en su debido tiempo lo planteado en la hoja de ruta, provocando así su suspensión y posterior retiro del programa.

2.3.3.2 Área diagnosticada por UNODC en línea base en el Cauca y El Tambo.

Según la UNODC, la misión 1, la cual se mencionó en la tabla de la cadena de entrega (Ver tabla #1) tuvo como fin realizar un diagnóstico donde se estableció la condición inicial de la ubicación y área comprometida por los cultivadores vinculados al PNIS con cultivos de uso ilícito y así mismo la caracterización de las familias del programa a través de una actividad llamada Diagnóstico Territorial Inicial.

Figura 4 Total de hectáreas diagnosticadas por UNODC en línea base en el Cauca y El Tambo



Nota. Elaboración propia. Adaptado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNI_S_No._23.pdf

Para el municipio de El Tambo se encontró que, hasta el 31 de diciembre de 2020, UNODC realizó el diagnóstico de 442 ha de cultivos de uso ilícito. Como se puede observar en la gráfica #2 el Tambo representa el 21% del total del área diagnosticada en el Cauca. Sin embargo, Según la perspectiva de los participantes del grupo focal, esta misión no se hizo efectiva desde el principio, pues los beneficiarios manifestaron que primero se realizaron los pagos de asistencia alimentaria integral y después sí se realizó la verificación de la línea base de los cultivos de uso ilícito, por ende, no se cumplió con lo establecido en la hoja de ruta (Ver tabla #1). De tal manera, que cuando se hizo el diagnóstico, varias familias resultaron suspendidas (Grupo focal, comunicación personal, 2021).

Por otra parte, la técnica de campo de la CINDAP señaló que el proceso tuvo que detenerse debido a que no se les permitió el paso a los territorios focalizados para continuar con la implementación del programa, lo que supone consecuencias graves en la reactivación

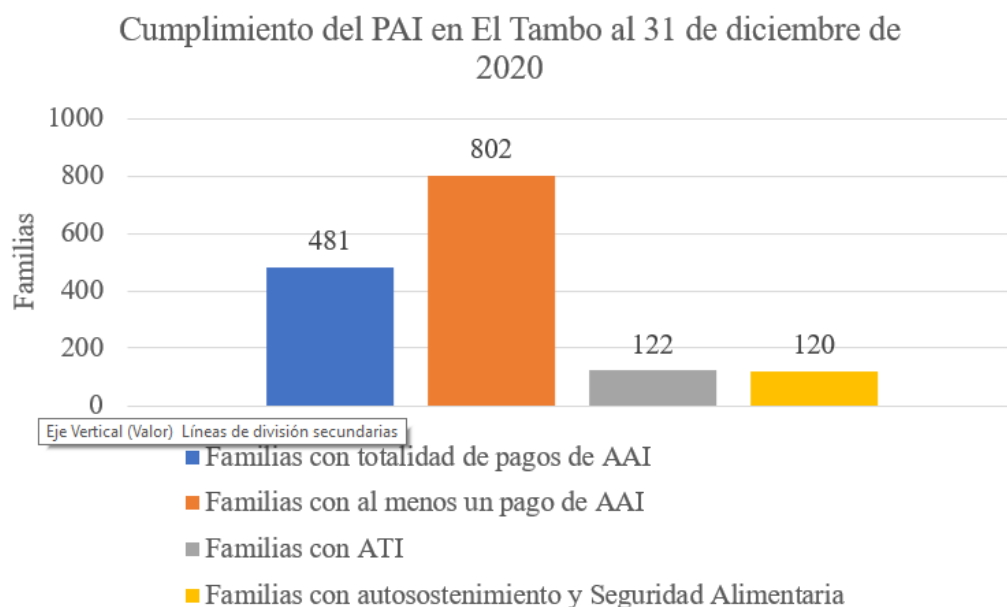
de los cultivos de coca, esto también por consecuencia en el tiempo de demora para dar cumplimiento a cada misión (Técnica de campo CINDAP, comunicación personal, 2022).

2.3.3.3 Cumplimiento del Plan de Atención Inmediata (PAI).

El gobierno nacional estableció una ruta con diferentes proyectos en pro del mejoramiento de vida de las familias que entran a formar parte del PNIS. Estos se encuentran estructurados de tal forma que les permite a las familias realizar todo un proceso de cambio a corto, mediano y largo plazo sobre su fuente de ingresos, alimentación y vivienda. En primer lugar, se propone la Asistencia Alimentaria Inmediata AAI, en el cual se les realiza a las familias una transferencia económica condicionada, equivalente a un pago mensual en efectivo por \$1.000.000 durante 12 meses para el sostenimiento económico de las familias vinculadas al programa. Posteriormente, se encuentra la Asistencia Técnica Integral ATI, la cual pretende fortalecer las capacidades productivas, organizativas y sociales de las familias vinculadas al programa por medio del acompañamiento técnico. Y, por último, se encuentran los proyectos de seguridad alimentaria o huertas caseras.

Según el Informe Ejecutivo No. 23 de la UNODC (2020), como se logra evidenciar a continuación (Ver figura #7), del total de familias que están vinculadas al programa en el municipio del Tambo (1366), solo 481 han recibido la totalidad de pagos del componente de AAI y 802 han recibido al menos un pago. Por su parte, 122 familias se han beneficiado del componente de ATI y 120 de proyectos de seguridad alimentaria. Cabe mencionar que en el municipio del Tambo es a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se contrata a los operadores para realizar la implementación en los territorios de los proyectos, tanto seguridad alimentaria como los proyectos productivos de mediano y largo plazo.

Figura 5 Cumplimiento del PAI en El Tambo al 31 de diciembre de 2020



Nota. Elaboración propia. Adaptado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Si bien es cierto que, en los informes publicados semestralmente por parte de la UNODC, muestran grandes avances en cuanto a la implementación del PNIS, la realidad para las familias que hacen parte de este programa en el municipio, es contraria. En los resultados obtenidos del grupo focal que se realizó con beneficiarios del PNIS, se evidencia una gran controversia sobre la forma en la que se llevan a cabo los procesos estipulados en la cadena de resultados.

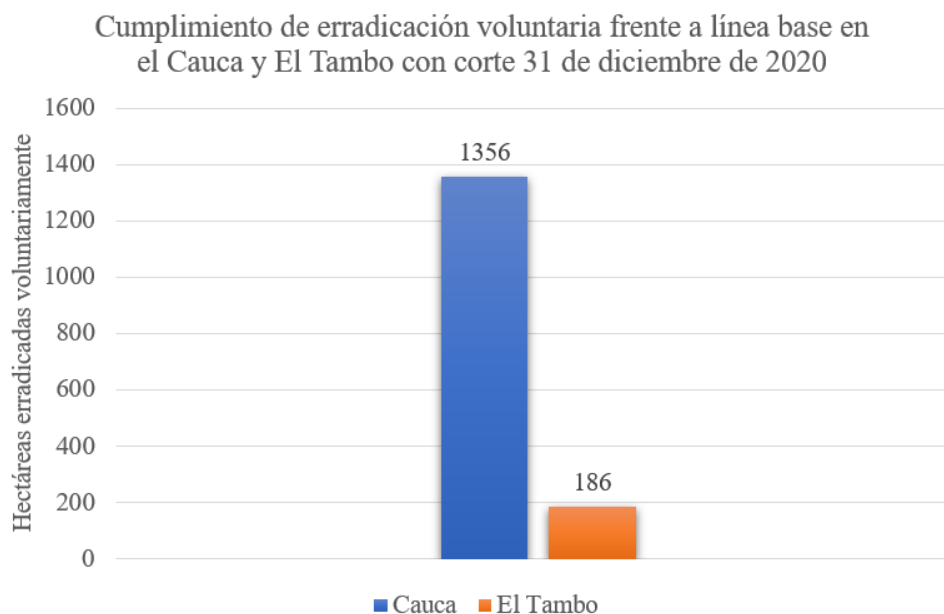
Aquellos beneficiarios realizan críticas frente a la precariedad en los pagos de AAI, en muchos casos las familias recibieron de uno a tres pagos y posteriormente no volvieron a recibir ningún otro, además, alegan que los pagos que deberían haber recibido durante el primer año fueron entregados entre 2017-2019 (Grupo Focal, comunicación personal, 2021). El representante de la CINDAP, ha mencionado al respecto que ellos trabajaron como operador hasta el 2019, en el cual se trabajaron proyectos de seguridad alimentaria con 37

familias que estaban activas y que cumplían con los requisitos para estar dentro del programa de las 120 familias que estaban focalizadas. Sin embargo, hubo un retroceso y desde entonces CINDAP no volvió a trabajar como operador en el programa. A partir de ello, muchos beneficiarios se retiraron del programa volviendo a su antigua labor con cultivos de coca (Técnica de campo CINDAP, comunicación personal, 2022).

2.3.3.4 Cumplimiento de erradicación manual voluntaria frente a línea base en el departamento del Cauca y el municipio de El Tambo.

De acuerdo a las actividades de la hoja de ruta señaladas en la cadena de resultados (Ver tabla #1), la primera misión hace referencia al monitoreo 1 que tiene que ver con la línea base de cultivos de uso ilícito, posteriormente se realizó el primer pago del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata a las familias inscritas en el PNIS y luego se procedió al monitoreo 2 que tiene que ver con la verificación del cumplimiento y compromiso en materia de erradicación de raíz de los cultivos de coca. Tal y como se menciona en la cadena de entrega del PAI Familiar (Ver ilustración #4), en este punto las familias beneficiarias del programa se comprometen a sustituir de manera voluntaria los cultivos de coca, también a la no resiembra ni a la vinculación en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito.

Figura 6 Cumplimiento de erradicación manual voluntaria en el Cauca y El Tambo



Nota. Elaboración propia. Adaptado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*,

por

UNODC

2020,

https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNI_S_No._23.pdf

Como se evidencia en la figura #4, a 31 de diciembre de 2020 el total de hectáreas erradicadas de manera voluntaria por parte de los beneficiarios frente a la línea base fue de 186, siendo el 13,7% respecto al total de hectáreas erradicadas voluntariamente en el departamento del Cauca. Esto quiere decir que en el año se erradicaron 43 ha con relación al corte 31 de diciembre de 2019 que fue de 143 ha erradicadas voluntariamente demostrando de esta manera que los beneficiarios siguieron cumpliendo con los compromisos estipulados en el programa.

Es importante mencionar que en ese año la ejecución de los componentes del PNIS se vio afectada debido a la emergencia sanitaria por COVID-19, donde se aplicaron restricciones como toques de queda, aislamiento obligatorio preventivo, etc., suspendiendo actividades presenciales mientras las autoridades, tanto de la UNODC como del programa, desarrollarán conjuntamente un plan de contingencia que permitiera continuar con la ejecución de los componentes. Cabe señalar que los atrasos que se presentaron fueron por parte del gobierno al incumplir con los pagos de sostenimiento y paralizar el desarrollo de los proyectos productivos, favoreciendo la erradicación forzada por parte de la fuerza pública imponiendo dinámicas de guerra.

En este orden de ideas, luego de presentar los resultados de la implementación del PNIS, se da paso a realizar un análisis sobre los avances y retrocesos que se reflejaron durante cuatro años (2017-2020) en la ejecución del programa en el municipio de El Tambo.

Capítulo 3. Análisis de la evaluación de resultados de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito 2017-2020

3.1 Introducción

En el capítulo final se hace un análisis sobre los principales resultados de la evaluación, con el propósito de exponer los hallazgos que se hicieron a partir de la aplicación de los instrumentos empleados para conocer la percepción de las comunidades frente al PNIS y de algunos funcionarios de las entidades encargadas de implementar dicho programa, además relacionar estas perspectivas con los datos arrojados en los informes oficiales institucionales.

Este análisis es pertinente, debido a que el uso de este enfoque permite entender desde la perspectiva de los actores involucrados, el cumplimiento del PNIS durante el periodo de estudio en este municipio favoreciendo o no al desarrollo del territorio. Asimismo, lo expuesto en este capítulo arroja información pertinente que contribuye a mejorar el proceso de toma de decisiones del programa, debido a que “el análisis neoinstitucional tiene la capacidad de hacer las recomendaciones necesarias para configurar un nuevo marco institucional, conducente a la obtención de resultados socialmente deseables” (Eslava, 2011, p. 1), y de esta manera responder de manera efectiva a las necesidades del territorio. Además, se propone darle un nuevo rumbo al tránsito de la economía ilegal a la economía legal de la hoja de coca. Y que finalmente, se plantea un proceso que define los resultados institucionales propios del poder público.

El presente capítulo se desarrolló a partir del método historiográfico, haciendo uso de la técnica de análisis documental de fuentes primarias y secundarias; para esto se utilizó información de libros y artículos académicos. Posteriormente, se tomaron los datos obtenidos del grupo focal y de las entrevistas semiestructuradas que aportaron información de primera mano, que permitió identificar los efectos de la percepción existente sobre los avances y las dificultades presentes en la implementación del PNIS en El Tambo.

La estructura del capítulo se divide en tres subtítulos, el primero presenta los avances identificados en la aplicación del programa en El Tambo durante 2017-2020. Seguidamente, se puntualiza en las dificultades que el programa ha atravesado y que no permitieron el

adecuado desarrollo de los componentes estipulados en la hoja de ruta del PNIS. Por último, se plantea la discusión frente al camino de la legalización de los cultivos de coca con fines alimenticios, medicinales e industriales.

3.2 Principales avances del PNIS

Siguiendo lo dicho anteriormente, aquí se exponen las principales observaciones en cuanto a los avances que se reflejaron, según las perspectivas de los campesinos y de los funcionarios con relación a los resultados de los informes oficiales del PNIS. Las reflexiones expuestas se realizan a partir del enfoque señalado específicamente en lo que respecta a la toma de decisiones en la implementación del PNIS.

En este orden de ideas, como ya se ha mencionado, durante muchos años en El Tambo-Cauca, se ha presentado una consecuente crisis social que se asocia principalmente con la débil presencia del Estado sobre todo en los territorios cocaleros, lo cual ha agudizado la situación en cuanto a la presencia y persistencia de los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar un poco, pues tras la firma de los acuerdos de paz, durante los dos primeros años de implementación (2017-2018) en el gobierno de Juan Manuel Santos, sería posible establecer un diagnóstico positivo, ya que según lo que se evidenció en el grupo focal, lejos de sí se cumplió o no con lo pactado en el Acuerdo, se presenta un avance en la idea de que el Gobierno reconociera la necesidad de implementar programas integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito, en aras de mejorar el bienestar de las poblaciones que dependen su economía de estos cultivos.

En esta misma línea, dicho avance se pudo reflejar en la confianza que se construyó con las comunidades, en el hecho de que estos territorios se tuvieran en cuenta ya que por varios años nunca estuvieron en la agenda pública, pero que gracias al acuerdo se dio un compromiso entre el Gobierno y las familias cocaleras. Durante el grupo focal, los participantes manifestaron que, con el hecho de haber firmado el acuerdo, que el gobierno hubiera realizado el primer pago del PAI, y que se contratara el operador en el primer año, hizo que se acogiera más confianza con el Estado. De esta manera, esta dinámica generó una esperanza en las familias y mayor incidencia de los delegados de estos territorios en diferentes espacios de participación.

Tabla 3 Listado de vinculados al PNIS en el Cauca

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FAMILIAS CULTIVADORAS	FAMILIAS NO CULTIVADORAS	FAMILIAS NO RECOLECTORAS	TOTAL GENERAL FAMILIAS
CAUCA	EL TAMBO	952	88	326	1.366

Nota. Adaptado de *Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos*, por Agencia de Renovación del Territorio, 2021, https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos

Por otra parte, se estableció otro avance que hace referencia al resultado del proceso de concertación e inscripción de familias al PNIS. Este avance hace hincapié sobre todo al inicio de la implementación del programa (2017). De acuerdo a la información suministrada por el director técnico de la DSCI, los datos que se registraron con fecha de corte a 2020 el total de familias vinculadas fueron 1366, el cual corresponde al 24% de participación referente al departamento del Cauca (Tabla No.2). Esta cifra representa un nivel alto de credibilidad por parte de los campesinos en la transformación integral de los territorios, necesidad que se ve plasmada en la respuesta positiva por parte de ellos al hacer parte de dicho programa creado con la firma de los Acuerdos de Paz. Durante el grupo focal que se realizó con las familias beneficiarias, manifestaron que, al inicio de todo el proceso de implementación, muchos de ellos le vieron viabilidad a este, de tal forma, que se vio manifestado en la gran participación de familias, pese a los problemas que el programa empezó a atravesar durante las siguientes misiones de la hoja de ruta.

Por otro lado, se conoce que el PNIS busca, además, solucionar la problemática de los cultivos de uso ilícito que han afectado durante varias décadas al país, proponiendo reducir la pobreza y marginalidad por las que han atravesado los territorios afectados por estos cultivos. Este programa se enfoca en el bienestar, el buen vivir y en el desarrollo territorial, con el fin de alcanzar una paz estable y duradera en el país. Además, es importante mencionar que a estos cultivos se les comenzó a dar un nuevo tratamiento al pasar de “cultivos ilícitos”, como se denominaban en las políticas prohibicionistas, por “cultivos de uso ilícito” enfocándose en la sustitución de estos por cultivos legales, y reconociendo que

la hoja de coca es parte de la identidad cultural de muchas comunidades indígenas que le han dado un uso ancestral.

De esta manera, el coordinador de la DSCI menciona su punto de vista sobre uno de los avances importantes en la implementación del PNIS, en el que destaca el cambio de mentalidad de los beneficiarios de El Tambo, al argumentar que eso se debe al deseo de dejar atrás ese modo de vida que por años ha estado sumergido en el conflicto armado, encadenándolos en una vida de pobreza y de violencia. También señala que esa voluntad de cambio frente a la implementación del programa, es gracias a los beneficios que trae la implementación de este, el cual no trata únicamente de acabar con las siembras de coca, sino que se enfoca principalmente en avanzar en el desarrollo del territorio y en la transformación de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Tabla 4 Porcentaje de cumplimiento de erradicación voluntaria frente a línea base

Cauca	El Tambo	186	9	96%
	Jambalo	350	1	100%
	Miranda	177	1	99%
	Piamonte	638	3	100%
	Rosas	5	0	100%
Total Cauca		1.356	14	99%

Nota. Tomado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC, 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Gracias a ese cambio de mentalidad de las comunidades, se puede reconocer como avance el alto porcentaje de cumplimiento de erradicación manual voluntaria frente a la línea base. Como se expuso en el capítulo anterior, con fecha de corte 31 de diciembre de 2020, el porcentaje de erradicación manual en el municipio de El Tambo fue del 13,7% respecto al total departamental y, como se muestra en la tabla No.3 (UNODC, 2021), el porcentaje de cumplimiento de erradicación voluntaria en este municipio fue del 96%, lo que evidencia el gran compromiso por parte de los beneficiarios con el desarrollo del PNIS.

3.3 Principales dificultades del PNIS

La implementación del PNIS en el Tambo-Cauca, ha presentado diferentes dificultades, las cuales se destacan en el presente apartado. De acuerdo a los resultados de la evaluación, las dificultades parten a raíz del contexto político donde se presenta el cambio de gobierno, que trajo como consecuencia la suspensión de familias, la baja financiación, el incumplimiento del PAI familiar, la desarticulación del PNIS con los PDET y el recrudecimiento de la violencia en el territorio.

De acuerdo a la transición en las reglas del juego del PNIS debido al cambio de gobierno, es decir, del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) al gobierno de Iván Duque (2018-2022), la dificultad recae en los graves incumplimientos por parte de la administración de Duque, pues hay un punto que no se tuvo en cuenta para el buen desarrollo del programa a largo plazo, y es que cuando llegara el próximo gobierno que debía continuar con esa ejecución, podría significar el retraso en su implementación o si bien, una reforma al programa. Esto es consecuencia, de que el PNIS terminó siendo una política de gobierno, y no una política de Estado como debía ser.

Respecto a lo anterior, durante el grupo focal, los participantes del programa se manifestaron inconformes en la forma como el nuevo gobierno de Duque manejó muchos de los procesos que ya se venían trabajando con las comunidades, pues desde que tomó las riendas en el programa resultaron graves inconvenientes que impidieron que se desarrollara de manera adecuada la ruta metodológica. Asimismo, se perdió totalmente la articulación que había entre el gobierno y las comunidades, por ejemplo, en el caso del operador que debía reemplazar a la CINDAP 2019, a la fecha de 2021 no se había contratado y lo mismo sucedió con la primera jornada de socialización del PNIS que se hizo dos años después desde la llegada de Duque.

En cuanto a las entrevistas a funcionarios, también se reconoció que este aspecto conlleva a muchos cambios dentro del programa que podrían ser arbitrarios y que debilitarían el desarrollo de este, lo cual ha generado que las comunidades vuelvan a desconfiar en la institucionalidad. Además, al no ver el cumplimiento por parte del gobierno de lo pactado, las familias volverían a depender de economías ilegales.

El tema central con la llegada de Iván Duque a la presidencia, es que el PNIS deja de concebirse como un programa de transformación del campo articulado a la RRI, y empieza a darle menos importancia dentro de su política de drogas. Su estrategia central repercutió en la erradicación forzada por medio de la aspersion con glifosato y en abandonar el diálogo social con las comunidades campesinas, tema que va totalmente en controversia con lo que se estableció en los acuerdos. Lo que significó en ese momento, que el PNIS prácticamente se estancó y dio un giro inesperado, ya que se planeaba reducir hectáreas de coca por medio de erradicación manual voluntaria a cambio de la entrega de subsidios a los beneficiarios, hecho que interrumpe la integralidad de la iniciativa, que tenía como fin abordar las situaciones que permitían la persistencia de los cultivos ilícitos que durante muchos años tuvo que ver con la débil presencia estatal, la pobreza y la marginalidad en los territorios.

Tabla 5 Relación funcionarios PNIS-Familias inscritas

Departamento	Número de funcionarios PNIS	Número de familias inscritas PNIS- Informe UNODC No. 17	Relación inscritos/funcionarios
Bogotá	34		
Jurídicos	15		
Antioquia	9	11 777	1308
Arauca	3	496	165,3
Caquetá	5	12 951	2590,2
Cauca	6	5685	947,5
Chocó	1		
Córdoba	5	5996	1199,2
Guaviare	5	7251	1450,2
Meta	8	9702	1212,7
Nariño	12	17 235	1436,2
Norte de Santander	4	3000	750
Putumayo	12	20 331	1694,2
Sur de Bolívar	5	2754	550,8
Valle del Cauca	3	1066	355,3
Vichada	3	826	275,3
Sistema de información	3		
Supervisión	6		
Total	139	99 070	

Nota. Tomado de ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias, por Gutiérrez et al., 2019, *Análisis Político*, (97).

Asimismo, se le suma la debilidad institucional, puesto que para el 2019 el programa estaba funcionando con apenas 139 funcionarios a nivel nacional quienes debían atender a

las 99097 familias vinculadas (Gutiérrez, et al., 2019). Como se observa en la tabla No. 4, en el departamento del Cauca se encontraban inscritas 5685 familias en todo el territorio y solo 6 funcionarios para brindarles atención, es decir, la proporción funcionario-usuario cae a uno sobre 947; siendo una cifra absurda para llevar a cabo el desarrollo de un programa que tiene como propósito transformar el territorio.

Con respecto a esto, el entonces coordinador del PNIS en los departamentos del Cauca y Nariño, expresó su preocupación en una carta dirigida al director del programa en esa época, en la cual manifestó lo siguiente:

En el caso del Cauca, en reiteradas oportunidades compartí a la Dirección mi preocupación de la DEBILIDAD INSTITUCIONAL (sede, personal, logística de materiales para el desarrollo de las actividades), en el entendido de que hablamos de una institucionalidad para actuar en uno de los temas más sensibles del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (...). Siempre ENTENDÍ que estaba con el escaso equipo implementando el PNIS en Nariño y Cauca, por eso al venir hacia mi tierra desde Nariño, este departamento fronterizo quedó con 22 acuerdos colectivos y el Cauca a la fecha con 8. En ningún momento se habló de cupos, ni de municipios pilotos; por ello atender unas pocas localidades deja la pregunta que ronda en mi mente: QUÉ VA A PASAR con los Municipios restantes. (Aldana, 2019, p. 2)

De esta manera, se da cuenta que los funcionarios del programa también notaron la alta debilidad en la que se encontraba este. Por tanto, este hecho entorpece el desarrollo y cumplimiento de los acuerdos y evidencia un factor importante: la desarticulación entre el gobierno y las comunidades.

Tabla 6 Porcentaje de persistencia de cultivos ilícitos

Cauca	El Tambo	14	0	0,0%
	Miranda	126	0	0,0%
	Piamonte	572	0	0,0%
Total Cauca		712	0	0,0%

Nota. Tomado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC, 2020,

https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNI_S_No._23.pdf

Estas fallas mencionadas del programa se atribuyen al cambio en las reglas del juego, pues, aunque desde el gobierno de Santos ya se venían presentando incumplimientos con los beneficiarios, el programa tomó el rumbo como política de erradicación forzada y de fumigaciones con glifosato. Como resultado de ello, se puede observar en la tabla No. 5 que, a 31 de diciembre de 2020, de 14 ha verificadas no hubo persistencia de cultivos de uso ilícito en el Tambo-Cauca (UNODC, 2020). Cabe resaltar, que la UNODC se basa solo en una muestra de lotes de cultivos ilícitos comprometidos, para estimar el área que persiste en resiembra o rebrote.

Sin embargo, para los beneficiarios, estas políticas de erradicación forzada y fumigación son ineficaces, pues según los participantes del grupo focal, para el 2019 había persistencia de cultivos de coca, el aumento de estos fue muy evidente, y estos datos no se muestran en los informes oficiales. El aumento de estos cultivos ha generado que muchos campesinos cocaleros entren en conflicto en los territorios por estas prácticas del gobierno, como también se ha generado una desconfianza nuevamente por el Estado por los incumplimientos presentados, en lo que refiere a la búsqueda de alternativas integrales para garantizarles a las comunidades la erradicación concertada y no violenta.

En consecuencia, otra limitación tiene que ver con la suspensión injusta de familias del PNIS. Como se pudo observar a lo largo del estudio, las familias se inscribieron al programa de manera voluntaria, entendiendo que los acuerdos eran una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida, después de vivir la inequidad y vulnerabilidad en su diario vivir. Estas familias, como ellos lo mencionaron, con ilusión querían que su economía dejara de depender de los cultivos de hoja de coca para acceder a proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria como se estipuló en el programa, pero muchas de ellas terminaron excluidas de manera indebida.

Como se enmarca en el acuerdo, el estado de suspensión supone que los beneficiarios por consecuencia de inconsistencias en la información, presunto incumplimiento de los requisitos o compromisos adquiridos, no podrían seguir haciendo parte del programa en disposición, hasta que se definieran las condiciones formales de cada situación. Dentro de

los casos a nivel nacional, muchas de las causales que implican la suspensión de beneficiarios tienen que ver con el incumplimiento por verificación en terreno, levantamiento parcial de cultivos, doble vinculación, el tipo de actividad incorrecto o como ya se mencionó, que en el seguimiento de los territorios se presenten inconsistencias de acuerdo a los requisitos o compromisos. Como se mencionó, muchas de estas causales tienen que ver con la reincidencia y resiembra de los cultivos de uso ilícito, lo que implica entonces el retiro inmediato del programa y, por ende, restricciones en cuanto al acceso de los beneficios que se pactaron en los acuerdos, o hasta incurrir en investigaciones penales.

Con referencia a lo anterior, durante el grupo focal los participantes expresaron su inconformidad frente al hecho de que expulsaran injustamente a las familias. Una lideresa perteneciente al grupo motor, manifestó que la suspensión de 132 familias en los primeros años de implementación se produjo por causa del mal proceder burocrático. En concordancia con ello, como se mencionó en el capítulo anterior, los participantes resaltaron que hubo una confusión en el desarrollo de la hoja de ruta, puesto que, después de realizar el proceso de inscripción al programa, seguidamente debía hacerse la verificación de la línea base de cultivos con coca (M1), pero la primera misión que se desarrolló fue la misión 2 la cual tenía que ver con el primer pago de AAI, es decir, que los beneficiarios recibieron el primer pago sin primero verificar la línea base de las hectáreas con coca. Por esta razón, hubo confusión en el trámite de verificación y se terminó expulsando a familias no por incumplimiento con los compromisos, pero sí por precariedad en el proceso del desarrollo en orden de la hoja de ruta.

En este sentido, de acuerdo a los resultados del instrumento aplicado a funcionarios de las entidades encargadas de implementar el PNIS, se evidenció que durante la entrega de insumos para los proyectos de seguridad alimentaria y algunos pagos de AAI no se le pudo desembolsar a todas las familias, debido a la cantidad de documentación y diferentes trámites que hacía más compleja la consolidación de los compromisos que el mismo programa les ponía y, por ende, resultaron suspendidas. Esto finalmente evidencia la gran desarticulación territorial y la incapacidad básica expresada en burocracias débiles.

Respecto a otro punto, para la ejecución eficiente de una política pública se necesita que ésta cuente con los recursos necesarios, de lo contrario tiende a volverse inestable o, si

bien, la acción Estatal no logra materializarse totalmente, lo que puede generar desconfianza y rechazo por parte de la población beneficiaria. Como ya se ha señalado anteriormente, desde la formulación de los acuerdos en La Habana, el PNIS se diseñó como modelo de sustitución que tiene el propósito de beneficiar tanto a las familias cultivadoras de hoja de coca, como no cultivadoras y recolectoras, para que de esta manera los territorios quedaran libres de los cultivos de uso ilícito.

Para la implementación de este programa se contemplaron transferencias económicas que se entregarían directamente a los beneficiarios por medio de 5 componentes: doce millones de pesos (\$12.000.000) de AAI; un millón ochocientos (\$1.800.000) para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria; nueve millones (\$9.000.000) para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido; diez millones (\$10.000.000) para proyectos productivos; y tres millones doscientos (\$3.200.000) para apoyo de ATI (Escobedo et al., 2018), se puede calcular que cada familia beneficiaria recibiría en total treinta y seis millones de pesos (\$36.000.000) como parte del Plan de Atención Inmediata.

Figura 7 Recursos solicitados y asignados para la implementación del PNIS 2017-2020



Nota. Adaptado de *Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos*, por Agencia de Renovación del Territorio, 2021,

https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos

De acuerdo a esta información, a nivel nacional se registraron en el 2017 un total de 30132 familias (Méndez et al., 2019), que, multiplicadas por los treinta y seis millones de pesos correspondientes al PAI, el programa debía contar con más de un billón de pesos para arrancar y dar cumplimiento a este componente. Como se puede evidenciar en la ilustración tomada de la DSCI, el Estado asignó únicamente 510000 millones de pesos en ese año, iniciando con una deuda de la mitad del presupuesto asignado. A esto se le debe sumar que, desde el 2018 hasta el 31 de diciembre de 2017, la cantidad de familias inscritas al programa ascendieron a 97097, es decir, que el PNIS debía contar con una asignación de 3,5 billones de pesos, pero la realidad es que a la fecha de corte de este estudio sólo se han asignado 1,4 billones de los cuales faltan 2,1 billones para cumplir con los componentes del programa.

En cuanto al municipio de El Tambo, al 31 de diciembre de 2020 se encontraban vinculadas al PNIS 1366 familias, es decir, que se necesitaba asignar a este municipio cerca de 50 mil millones de pesos para dar cumplimiento al PAI. Sin embargo, según datos de la DSCI en el municipio se han invertido \$8.936 millones de pesos de la siguiente manera:

\$7366 millones de pesos en el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata para el 77% de las familias (802), quienes han recibido al menos un pago. El 46% de las familias (481) han recibido la totalidad de pagos por este componente.

\$149 millones de pesos invertidos en el componente de Asistencia Técnica Integral, que benefician al 12% de las familias (122).

\$349 millones de pesos invertidos en el componente de autosostenimiento y Seguridad Alimentaria (huertas caseras), para beneficiar al 12% de las familias (120).

El 6% de los antiguos recolectores (18) han sido atendidos mediante su vinculación como gestores comunitarios en sus respectivos territorios, para lo cual se han invertido \$197 millones de pesos (DSCI-ART, 2021).

En otras palabras, el PNIS comenzó desfinanciado desde el primer año de implementación, registrando una disminución en la ejecución presupuestal desde el 2019, situación que está ligada al cambio de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) al de

Iván Duque (2018-2022). Según la DSCI, durante los dos primeros años de implementación a cargo del ex presidente Santos, el programa tuvo una asignación presupuestal de casi un billón de pesos. Sin embargo, para el 2019, año bajo el gobierno de Duque, se programó una asignación de \$300799 millones, esto es, una disminución del 69% con respecto a los dos años anteriores.

La magnitud de esta desfinanciación ha causado otra gran dificultad en el desarrollo de este programa, que ha provocado que los objetivos de la ruta metodológica no se desarrollen adecuadamente y, como señalaron los campesinos en el capítulo anterior, se ha generado atrasos en los pagos para las familias que ya habían arrancado sus cultivos. De esta manera, la Contraloría General de la Nación (CGN), señala que el hecho de tener compromisos con los acuerdos del PNIS y no asignar recursos para cumplirlos conlleva a un riesgo fiscal.

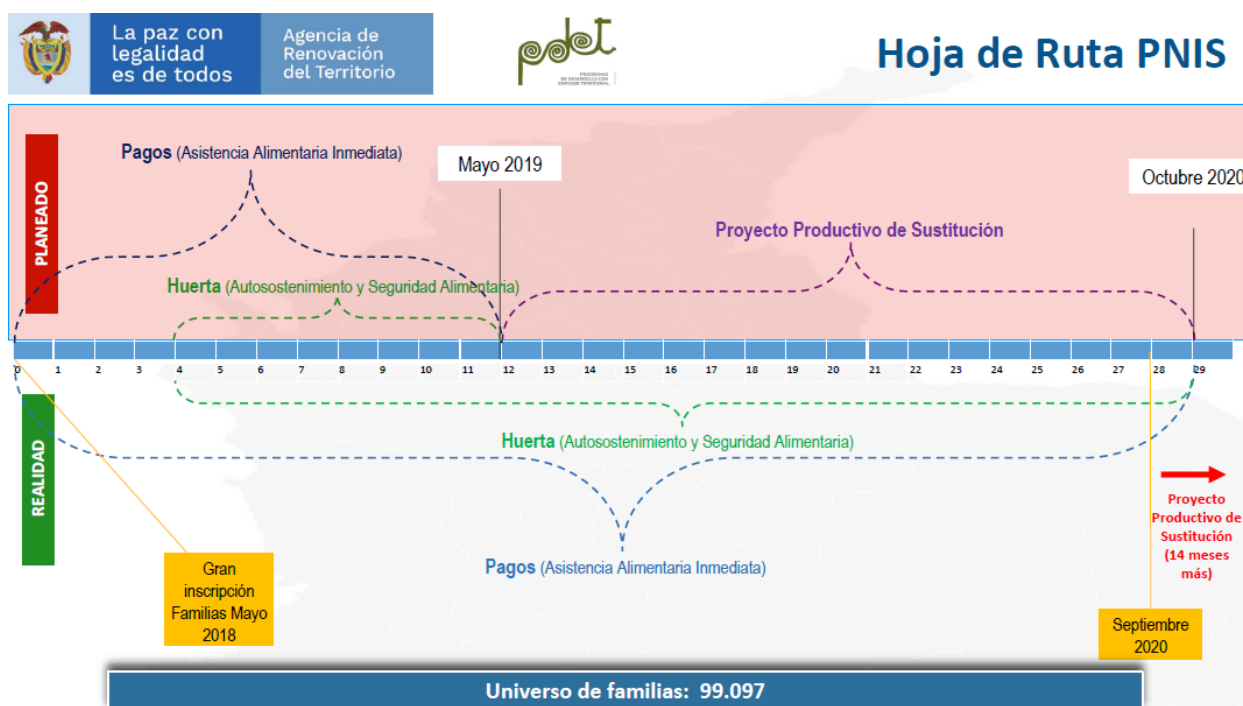
En cuanto a la ejecución de la primera hoja de ruta del PNIS, esta fue planteada para llevarse a cabo en dos años, con el propósito de que las familias tuvieran una intervención rápida para su tránsito a la legalidad. El desarrollo de esta hoja de ruta debía iniciar con la identificación de zonas de intervención, seguido por la suscripción de los acuerdos colectivos y acuerdos individuales de sustitución voluntaria. Una vez realizados estos pasos, el PNIS debía desarrollarse de la siguiente manera:

Una vez se suscribe el formulario de vinculación por parte de las familias recolectoras, cultivadoras y no cultivadoras, se procede a realizar el primer pago por valor de \$2.000.000 por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, este desembolso se realiza por el periodo de un (1) año con el fin de garantizar el sostenimiento de las familias durante el tránsito a un desarrollo económico sostenible.

El primer pago se realiza con el proceso de levantamiento de los cultivos de uso ilícito y para realizar el segundo desembolso la UNODC realiza el proceso de verificación de la erradicación de los cultivos para que de esta manera pueda continuar el proceso, de forma paralela con la Asistencia Alimentaria Inmediata, se inicia el proceso de Asistencia Técnica Integral en donde un operador acompaña a las familias en su proceso de identificación de los productos que le permitirán iniciar su seguridad alimentaria y autosostenimiento y posteriormente, lograr la implementación del

proyecto productivo de ciclo corto, que permite a las familias generar ingresos rápidos para la sostenibilidad de su ciclo normal de vida, proceso que desde su inicio se planeó que se ejecutaría entre el séptimo y el octavo mes de intervención. Y, por último, la realización de proyectos productivos de ciclo largo, con asistencia técnica y capacitaciones para lograr desarrollo económico sostenible en el tiempo para las familias vinculadas al programa. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019, p. 1)

Figura 8 Hoja de ruta PNIS



Nota. Tomado de *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*, por UNODC, 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

En la ilustración No. 6 se muestra la hoja de ruta que se planeó desde un inicio frente a lo que realmente se desarrolló. Se puede evidenciar que los pagos de AAI se realizaron desde mayo del 2018 hasta octubre del 2020, y no en el primer año como se había acordado. Además, se debe recordar que son 481 los beneficiarios a quienes ya les había llegado la totalidad de los pagos al finalizar el 2020 y que a 802 beneficiarios les ha llegado al menos

un pago de las 1.366 familias beneficiarias de El Tambo, por lo que esa cantidad de dinero en ese rango de tiempo fue insuficiente para solventar sus necesidades.

A esto se le suma, que los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria (huertas caseras), tampoco se desarrollaron en el tiempo acordado y terminaron de implementarse en octubre de 2020. En el municipio de El Tambo se registró que, a diciembre de 2020, 120 familias ya contaban con este proyecto, siendo el 12% del total de los beneficiarios en este municipio (DSCI, 2021). Sin embargo, tanto el funcionario de la CINDAP y los participantes del grupo focal, mencionaron que esos proyectos de seguridad alimentaria solo se trabajaron con 37 familias de las 120 focalizadas.

Como se puede observar en la ilustración, los proyectos productivos estaban destinados a implementarse a partir de mayo del 2019 hasta octubre de 2020, pero la realidad es que se empezaron a ejecutar en septiembre de 2020. Según el informe de la UNODC (2021), a 31 de diciembre de 2020, el departamento del Cauca no contaba con ningún proyecto productivo. Referente a esto, el funcionario de la CINDAP, señaló en la entrevista que ellos trabajaron con el programa hasta el 2019, por lo tanto, no pudieron ejecutar los proyectos productivos dejándolos únicamente formulados.

Esta hoja de ruta no tuvo en cuenta las fallas que se podían presentar a lo largo de la implementación y que llegarían a entorpecer la intervención, sobre todo, la legitimidad del programa. Como se describió anteriormente, la baja financiación por parte del Gobierno y problemas tanto técnicos como logísticos, hicieron que se presentaran retrasos a la hora de cumplir con lo planteado en la hoja de ruta, generando incertidumbre en los beneficiarios sobre el funcionamiento del programa.

Ahora bien, al problema de la desfinanciación e incumplimiento del PAI, se le debe sumar otra limitación que tiene que ver con la falta de articulación del PNIS con los PDET, que están bajo la coordinación de la ART y que son un componente clave de la RRI. Es importante que estas políticas estén altamente coordinadas debido a que poseen objetivos comunes como la reducción de la pobreza y marginalidad, la reducción de la violencia ligada a los cultivos de uso ilícito y el desarrollo rural.

Para hacer posible la integración del PNIS y el PDET se hizo necesaria la creación de dos componentes, tales como los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de

Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). En el caso de los PISDA, según la UNODC (2021) “surgen como la herramienta de planeación territorial participativa que convoca a comunidades, autoridades locales y Gobierno Nacional, en tomo a la formulación de acciones para la transformación de los territorios priorizados y en donde opera el PNIS” (p. 1). De esta manera los PISDA se articulan a los PDET y a los PATR, para contemplar aspectos como el mejoramiento de seguridad, infraestructura, vías, servicios públicos, tierras y desarrollo social.

Como se evidenció en el grupo focal, los participantes manifestaron inconformidad en cuanto al desarrollo de los PISDA en El Tambo, argumentando que a la fecha del desarrollo del grupo focal no se han iniciado con los planes de mejoramiento de la malla vial, en la medida en que esta es importante para la provisión de bienes y comercialización que promuevan el desarrollo del campo colombiano. Si bien, estos planes son procesos que se desarrollan al finalizar inscripciones, verificaciones y pagos de AAI; se puede deducir que los PISDA no iniciaron su ejecución durante el periodo de esta investigación.

Finalmente, en el presente análisis se plantea una última limitación, la cual tiene que ver con el recrudecimiento de la violencia en El Tambo. Esto por causa de las políticas no concertadas con las comunidades y, por ende, el abandono del Estado; lo que ha generado un alto riesgo para líderes comunitarios, como para quienes son firmantes de los acuerdos de sustitución y reclamantes de tierra.

Agregando a lo anterior, los participantes del grupo focal establecieron una diferencia entre el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz y el cambio de gobierno. Si bien, cuando empezó el proceso de implementación sí se sintió un ambiente de paz en los territorios priorizados por el programa, los grupos armados ya no hacían presencia, ni controlaban sus territorios, sin embargo, en el 2019 cuando el PNIS empezó a estancarse, se produjo el aprovechamiento de los grupos al margen de la ley para volver a estas zonas y mitigar a sus habitantes.

Los funcionarios entrevistados también hicieron referencia a este tema, y enfatizan que desde el programa como tal no se garantiza la seguridad en el territorio, ya que esta se construye mediante el ejercicio voluntario de sustitución, pues dejar la economía ilícita ya es un avance en seguridad. Sin embargo, los que realmente dañan el tejido social son los actores

armados y estos grandes cultivadores de la hoja de coca provenientes de otras regiones. Entonces, el atraso que se presenta en la hoja de ruta es debido también a la presencia de estas organizaciones, ya que muchas veces se intentó llegar a estas zonas priorizadas, pero hubo muchos factores de movilidad que lo impidieron por las restricciones del paso y la inseguridad.

El reacomodo de estas organizaciones que están directamente relacionadas con el narcotráfico significa una tensión, sobre todo en la seguridad de líderes comunitarios, funcionarios y ex combatientes que aportan al programa. De tal manera, que en medio de la disputa de control territorial se han visto cifras preocupantes de violencia que se manifiesta en homicidios, asesinatos, masacres, desplazamiento forzado, bloqueos del paso de alimentos, confinamientos y hasta toques de queda. Cabe destacar, que otra razón de la presencia de estos grupos nuevamente en el territorio, tiene que ver con el retraso en los trámites y congelamiento en los procesos de sustitución, de modo que, esta situación también es aprovechada por estos grupos al presionar a los campesinos para que continúen con los cultivos de hoja de coca como fuente de sostenimiento, tal y como lo hacían antes del Acuerdo de Paz.

3.4 Alternativa de formalización de economías ilegales a economías legales

Como se sabe, en Colombia se viene enfrentado el gran desafío de promover el desarrollo y la paz en aquellas regiones que le anteceden varias décadas de conflicto debido a los cultivos de hoja de coca para uso ilícito. Sin embargo, solo se ha estigmatizado, ya que la idea de promover el desarrollo con coca también es una salida a este problema. Desde otra perspectiva la coca se puede visibilizar como un producto agrícola encaminada a un proceso de industrialización, el cual suministre más oportunidades a los territorios.

Colombia se ha convertido en el mayor productor de hoja de coca en el mundo, pues el último informe de la UNODC (2022) reporta 204000 hectáreas de cultivos de coca en 2021, como se mencionó anteriormente, detrás de esta idea existe una relación estrecha entre los cultivos de hoja de coca y grupos armados del país; debido al contexto geográfico del conflicto se ha dado la gran expansión de cultivos para fines ilícitos. Este tema se ha tratado en el país como un resultado solo de actividades ilegales como estrategia de los mismos

grupos armados; y el discurso nacional e internacional señala al cocalero como unos de los causantes del narcotráfico.

Cabe resaltar que la planta de coca es un referente de la biodiversidad y la construcción de culturas nativas ecuatoriales. Este tema para aquellos movimientos cocaleros representa el debate hacia la identidad y la autonomía de los territorios nativos, en donde se defiende la planta y con ello el poder de transformarse con el poder de su sacralidad ancestral, tal como lo han venido reclamando los pueblos indígenas. Lo que quiere decir, es que la idea de legalizar la hoja de coca no tiene que ver solamente con el hecho de transformar el mercado de las mafias panamericanas. Un ejemplo de esto, puede verse en el camino de la legalización del cannabis como uso para fines médicos

Otro enfoque diferente al que se ha expuesto a lo largo de esta investigación en cuanto a la política nacional y que se propone en este apartado, tiene que ver con una perspectiva en cuanto al rumbo de la legalización de los cultivos de coca, pues ya no se hablaría sobre sustitución de estos cultivos sino de sustitución de sus usos, de esta manera en los nuevos mercados compensarían adecuadamente la distorsión del precio de la ilegalidad (Baptiste, 2017). Esta idea podría tener gran impacto en el desafío de la política que está en curso actualmente con los Acuerdos de paz sobre la Solución al Problema de la Drogas en referencia a los cultivos de coca.

Un reporte muy interesante del Programa de Políticas Globales sobre Drogas, plantea la idea de ver la hoja de coca como un producto agrícola y con ella desarrollar una industria que pueda suministrar buenos ingresos a aquellas familias involucradas con estos cultivos, que provea calidad en las materias primas para su transformación, y que finalmente asegure el control de la cadena productiva sin dejar de lado las normas internacionales.

Colombia ha tenido diferentes experiencias de industrialización de la hoja de coca, en el que un pequeño número de empresas se encarga de transformarla en productos nutricionales, medicinales y cosméticos. En este sentido, en Colombia existen aproximadamente 19 iniciativas que han surgido principalmente en las regiones donde los lazos culturales con esta planta son más cercanos. Según el reporte del Programa de Políticas Globales sobre drogas, nueve de las iniciativas más destacadas son las siguientes (Restrepo, 2018):

- La iniciativa Coca Nasa es fundada en 1993, liderada por miembros del Resguardo de Calderas en Inzá, Cauca. Esta es la iniciativa pionera en Colombia en cuanto a transformación de la coca. Ellos procesan la coca en té, galletas, harina, bebidas y otros productos tradicionales.
- Yutuk Nasa son dos emprendimientos comunitarios en el suroeste de Colombia en Morales, Cauca y Kokasana en el Resguardo Yanacona del departamento del Huila fundada en 1998. Esta iniciativa produce una variedad de productos nutricionales y medicinales que son comercializados en el Cauca y el Valle del Cauca. Comercializa infusiones a nivel nacional empleando cultivos familiares.
- La Organización CIMA (Comité de Integración del Macizo) En Lerma, un corregimiento del municipio de Bolívar, Cauca, apoya una iniciativa local llamada Hayu Guas. Procesa la hoja de coca en productos nutricionales que vende en la Tienda del Macizo y otros puntos de venta artesanales en el Cauca y también se ha expandido a varios municipios de este departamento como Balboa, Argelia y El Tambo.
- Eco Jardín se funda a mediados del 2000 con el fin de investigar y promover las plantas medicinales. Esta busca mejorar las condiciones de vida de sus proveedores y de un colectivo de mujeres asociadas. Los productos que procesan incluyen gel de coca de aplicación tópica y aceites esenciales.
- En La Sierra Nevada de Santa Marta, se han apoyado varias iniciativas informales de hoja de coca con productos como chocolatina y aceites de coca.
- Comunidades indígenas amazónicas del Putumayo, Caquetá y el departamento del Amazonas participan en redes de apoyo que distribuyen hoja de coca. Se comercializa mambe a distribuidores que se han familiarizado con el significado cultural del producto.
- Existe también un pequeño mercado de importaciones de productos alimenticios peruanos, en contexto de ferias culturales andinas. El proyecto Bio Coca, por ejemplo, es un micro-importador.
- La Organización Mama Coca, es pionera en la transformación de la hoja de coca en usos no comestibles, pues desarrolló una fórmula de papel de coca, el cual

combina el papel reciclado con coca no apta para el consumo humano y además elaboró los primeros abonos compostados de coca.

- La Regional Cauca del SENA ha expandido su investigación en la industrialización de la coca a través del desarrollo de varias aplicaciones agroindustriales para esta planta, las cuales incluye abonos, complementos alimenticios para aves y medios de cultivo de laboratorio. Además de eso, Programas como Jóvenes Rurales y SENA Emprende Rural, han instalado unidades productivas para transformar la coca en licor mistelas y productos de panadería.

El resultado de las anteriores iniciativas expuestas tiene que ver con que el mercado de los productos a base de coca sigue permaneciendo restringido tanto a redes locales como a redes informales de distribución, ya que cada emprendimiento no se puede registrar con INVIMA, lo que impide el acceso a canales de comercialización nacional (supermercado y farmacias/droguerías) que son las que exigen dicho registro.

De esta manera, se propone que el camino sea la legalización del cultivo y la tenencia de hoja de coca, abriendo las puertas a la formalización y el empoderamiento de los usos alternativos lícitos de este cultivo para contrarrestar la cultura de la ilegalidad, dando paso a investigaciones sobre las virtudes naturales que posee esta planta y de esta manera, proponer soluciones innovadoras que sean económicamente viables para el desarrollo ambiental y territorial.

Conclusiones y recomendaciones

En el presente estudio se analizaron los resultados de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo-Cauca durante el periodo 2017-2020. Como se sabe, este programa se crea en el marco de los Acuerdos de Paz, con el fin de resolver el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, que programas anteriores trataron de solucionar por medio de la erradicación, dejando de lado las dinámicas sociales y visibilizándolos como un problema de orden público, sin obtener éxito en sus resultados. El nuevo rumbo de esta política toma como alternativa la sustitución de estos cultivos a partir de un enfoque integral, reconociendo que este fenómeno está asociado a otras problemáticas presentes en los territorios afectados como la violencia, pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado.

El Tambo fue uno de los municipios priorizados para la implementación del PNIS, debido a que históricamente ha sido afectado por el conflicto armado, al contar con la mayor densidad de hectáreas de cultivos de uso ilícito en el departamento del Cauca, y donde su tendencia ha ido aumentando. Este programa busca mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios a través de la sustitución, sin embargo, no se han reflejado avances significativos debido a múltiples problemas que se presentaron a lo largo de la implementación.

Cabe resaltar que el proceso de recolección de datos sobre el Tambo-Cauca fue muy complejo, debido a que el acceso a la información que debería ser de carácter público se encuentra limitada. Existen muchos vacíos en lo que respecta a la financiación de los recursos implementados, el número de las familias que fueron suspendidas del PNIS y en este sentido, las razones por las cuales fueron eliminadas del programa; de manera, que no se cuentan con las garantías al derecho de acceso a la información pública. También hubo sesgo en la información, pues los datos encontrados en los informes oficiales de la UNODC y de la DSCI, no tenían congruencia con la realidad que representa el municipio de El Tambo, así lo evidenciaron los resultados de las perspectivas de funcionarios y de los campesinos beneficiarios de este al comparar la información arrojada con estos informes.

Estos informes muestran avances significativos en el cumplimiento del programa, como, por ejemplo: la totalidad de familias vinculadas, el cumplimiento del PAI y el cumplimiento de la erradicación manual; como ya se mencionó, existen contradicciones entre

estas fuentes y la perspectiva de los beneficiarios. Un ejemplo de esto es el cumplimiento de pagos de AAI, pese a que la hoja de ruta real señala que estos pagos se cumplieron en su totalidad en octubre de 2020, la información suministrada por el director técnico de la DSCI, en respuesta a la petición realizada en el 2021, sólo el 46% de los beneficiarios de El Tambo han recibido la totalidad de estos pagos. Esta información coincide con lo expuesto por los participantes del grupo focal, puesto que a la fecha de aplicación de este instrumento (2021), ellos manifestaron que varias familias aún no recibían estos pagos y que otras recibieron uno y no volvieron a recibir más.

Otro ejemplo en el que se evidencia esta contradicción de información, es en la cantidad de familias que han implementado los proyectos de seguridad alimentaria en El Tambo. Mientras que los informes de la UNODC y la DSCI indican que al finalizar el 2020, en este municipio se estaban implementando estos proyectos con 120 familias; los funcionarios de la CINDAP y los beneficiarios señalaron que estos proyectos se ejecutaron sólo con 37 familias.

Los vacíos en la información y la falta de conexión entre las fuentes, no posibilita la obtención de datos exactos sobre la implementación del programa y, por lo tanto, hacer seguimiento a la situación de un municipio se convierte en un trabajo difícil de desarrollar. Es decir, que estos aspectos afectan el proceso investigativo y, por ende, los resultados de la evaluación.

Por otra parte, las dificultades presentadas en esta investigación se dan por los errores y la falta de coordinación del modelo de toma de decisiones “top-down”, donde las decisiones las toman unos actores desde arriba y se ejecutan hacia abajo. De esta manera, aunque el diseño del PNIS contó con la participación del Gobierno Nacional y de las FARC como actores principales, los campesinos de El Tambo no tuvieron participación directa en este proceso, siendo estos los principales actores involucrados con los cultivos de uso ilícito y quienes realmente conocen las condiciones climáticas, geográficas y sociales de su territorio.

Este modelo de toma de decisiones empleado en la formulación de este programa, tampoco tuvo en cuenta el cambio de gobierno ni la aparición de las disidencias de las FARC y de nuevos grupos armados, lo que reflejó el bajo desempeño del cumplimiento de las metas planteadas en este programa.

Por otra parte, el proceso de ejecución del PNIS se vio fracturado, debido a la falta de voluntad política principalmente por el cambio en las reglas del juego. Pese a los atrasos que ya se venían dando en el anterior gobierno, el PNIS empieza a presentar grandes desafíos los cuales impiden un desarrollo eficiente del programa, ya que se incumple con los compromisos pactados desde el Acuerdo de Paz.

Asimismo, esta dificultad también se vio reflejada en las administraciones de gobierno locales, ya que no se propició la participación de los beneficiarios en la dinámica de concertación para dar cumplimiento a su propuesta de proyectos productivos integrales, como tampoco se garantizó el acceso a bienes y servicios productivos y sociales planteados en el programa para la superación de economías ilegales. Lo que determina, la desarticulación total entre los PDET y el PNIS.

Esto debilita los resultados que se esperaban del programa, lo cual generó en las comunidades desconfianza e incertidumbre nuevamente frente a las políticas del Estado, pues como se mencionó, la política durante el nuevo gobierno en materia de cultivos de uso ilícito se posiciona nuevamente como política prohibicionista, que como ya se sabe, este modelo ha fracasado durante años frente a este problema, el cual criminaliza a las comunidades afectadas por estos cultivos, apoya la erradicación forzada a través de la fumigación aérea y terrestre produciendo daños irreparables y enfrentamientos en los territorios.

En cuanto a la financiación del PNIS, se sabe que en los cuatro años de implementación este programa contó con un bajo presupuesto que no permitió el buen desarrollo de las actividades programadas en la hoja de ruta. Como se mencionó en esta investigación, la DSCI dio a conocer que en el municipio de El Tambo se han invertido \$8936 millones, sin embargo, las cifras de inversión en este municipio, no ocupan la totalidad del presupuesto asignado para este territorio.

Este escenario planteado, pone en duda sobre ¿a dónde va la totalidad de los recursos?, puesto que es de suma importancia hacerle seguimiento a este tipo de programas, debido a que implican la inversión de recursos públicos que, frente al inadecuado manejo, pueden ser mal invertidos o, en el peor de los casos, malversados.

A partir de los múltiples incumplimientos del gobierno y el estancamiento del PNIS, las comunidades campesinas de El Tambo pertenecientes al programa, quedan a la

incertidumbre acerca de su situación económica, ya que las garantías del proceso de sustitución se ven amenazadas. En consecuencia, se propició la reactivación de los cultivos de coca, sobre todo en zonas nuevas del territorio y de difícil acceso, lo cual representa una alternativa en las comunidades para retomar las actividades de la economía ilegal y así darle una pronta solución a las carencias y necesidades diarias que no dan espera. Si esta situación se sigue perpetuando en los territorios, llevará finalmente a la descomposición de los Acuerdos de Paz.

Así pues, una de las recomendaciones que se hacen en esta investigación es otorgarle mayor importancia a la voz de las comunidades y considerarlos como actores principales en estos programas integrales con enfoque territorial, puesto que son ellos quienes conocen a fondo su territorio, las necesidades que atraviesan y las posibles soluciones que pueden beneficiarlos. De este modo, se podría avanzar en la transición económica y el mejoramiento de la calidad de vida de la población cocalera, logrando así el desarrollo rural.

Además, para lograr óptimos resultados en la implementación del PNIS, el Estado debe comprometerse con el cumplimiento efectivo de los componentes establecidos en este programa. Es así como se recomienda que el PAI y los PISDA se desarrollen en conjunto y no de manera secuencial como está planteado, de esta manera no sólo se garantiza la producción de nuevos productos lícitos, sino que también se asegura la comercialización y distribución de estos, con el fin de generar nuevos ingresos para las familias que habitan en zonas apartadas de El Tambo.

Con respecto al tipo de datos arrojados por las entidades encargadas de realizar el monitoreo de cumplimiento del PNIS, estos solo se encuentran en término cuantitativos: número de familias vinculadas y cantidad de hectáreas; frente a ello, es necesario que los informes puedan profundizar en la realidad socioeconómica de las familias beneficiarias, es decir, que den cuenta de los impactos que tienen las políticas de sustitución sobre la calidad de vida de los campesinos en las zonas priorizadas, a partir de las percepciones de las comunidades.

Además, es importante que se realice de manera conjunta el esquema de verificación y seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas en la hoja de ruta, es decir, entre comunidades beneficiarias del PNIS y funcionarios dedicados al tratamiento de este

tema. De tal manera, que los diagnósticos realizados desde los territorios y aquellos publicados en los informes oficiales sean coherentes en sus datos y brinden información segura sobre los resultados del programa para que se puedan identificar a tiempo las irregularidades en el proceso evaluativo.

Finalmente, ante el fracaso de las políticas de erradicación y los retrocesos presentados en el PNIS, se propone considerar la propuesta planteada en cuanto a la legalización de la tenencia y uso de los cultivos de coca, con el fin de darle un nuevo enfoque a la solución de esta problemática.

Este estudio queda abierto para seguir profundizando sobre las medidas que tomen los gobiernos posteriores, en cuanto a la implementación de este programa y el cumplimiento del Acuerdo Final con el fin de lograr una verdadera paz estable y duradera en los territorios rurales de Colombia.

Bibliografía

- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (s.f.). *Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos*. Obtenido de https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos*. Obtenido de https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos
- Ahumada, M., & Cortes, J. (2005). *A la sombra de la buena coca*. Universidad del Cauca.
- Alcaldía Municipal de El Tambo, Cauca. (2015). *Plan de desarrollo*. Obtenido de <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/19844/23862-3.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Aldana, W. (2019). *Carta dirigida al Dr. Eduardo Díaz Uribe*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/05/Carta-Pnis-Nari%C3%B1o-Cauca-2018.pdf>
- Arrubla, D. (2010). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional.
- Baptiste, B. (2017). Cocaleros. *Revista Semana*, <https://www.semana.com/cocaleros-opinion-de-brigitte-baptiste/546391/>.
- Cancillería Colombia. (2017). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 893 de 28 de mayo de 2017. Diario Oficial No. 50.247. Bogotá, Colombia.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). *Estrategia de atención a familias cultivadoras y no cultivadoras de ilícitos en el marco del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo Productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-*. Obtenido de <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2020/03/3.10.Anexo-9-del-Anexo-Tecnico-Manual-PAI.pdf>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2018). *Gobierno nacional consolida el programa de sustitución de cultivos ilícitos*. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.
- Corporación para la Investigación, Desarrollo Agropecuario y Ambiental [CINDAP]. (s.f.). *Home*. Obtenido de <https://cindap.co/>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Obtenido de

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1994). *Plan nacional de desarrollo alternativo II*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>
- Escobedo, R., Güiza, L., & Rojas, G. (2018). *Informe especial de riesgo: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/231/Informe_economias_ilegales.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 97-123). Universidad Nacional de Colombia.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Garzón, J., & Suarez, M. (2018). *¿Qué hacer con la reincidencia delincinencial?* Fundación Ideas para la Paz.
- Gobernación del Cauca. (s.f.). *Línea base de indicadores socioeconómicos. Diagnóstico de condiciones sociales y económicas. Municipio de El Tambo*. Obtenido de http://anterior.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/final_el_tambo.pdf
- Guevara, J. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Rev. colomb. soc.*, 38(1), 63-82. <https://doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264>.
- Gutiérrez, F., Machuca, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, (97), 136-160. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/87197/74924>.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Majbub, S. (2017). Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz. *Ideas Verdes* (4), 1-12. https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf
- Méndez, Y et al. (2019). El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos, desfiguraciones. En J. Estrada, *Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora* (págs. 131-159). CLACSO.
- Meneses, M. (2016). Programa de Familias Guardabosques: un instrumento de política pública para la erradicación de cultivos ilícitos. *Revista Agroforestería Neotropical*, 1(6), <http://revistas.ut.edu.co/index.php/agroforesteria/article/view/1203>.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Plan especial de educación rural*. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf

- Observatorio Nacional de Salud. (2017). *Consecuencias del Conflicto Armado en la Salud en Colombia. Informe Técnico 9. Instituto Nacional de Salud*. Obtenido de <https://www.ins.gov.co/BibliotecaDigital/informe-9-consecuencias-conflicto-armado-salud-Colombia.pdf>
- Ortiz, C. (2000). *La evolución de la política de desarrollo alternativo en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Pardo, R. (2020). *La guerra sin fin*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.
- Posso, C. G. (2016). *Acuerdos de la Habana y la nueva política sobre cultivos de uso ilícito*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Presidencia de la República de Colombia. (1993). Decreto 2707 de 30 de diciembre de 1993. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia Ministerio de Justicia y del Derecho. (1995). *Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga: Plan Nacional*. Consejo Nacional de estupefacientes.
- Restrepo, D. L. (2018). *Industrialización de la Hoja de Coca: Un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia*. Open Society.
- Torreblanca, J. (2006). La ciencia política empírica (II): Enfoques de investigación. En J. Cejudo, *Política y ciencia política: una introducción* (págs. 57-76). McGraw-Hill/Interamericana de España Castellano.
- UNODC. (2016). *Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Cauca*. Obtenido de https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Territorios/CaracterizacionRegional/RE0640_cauca.pdf
- UNODC. (2020). *Informe Ejecutivo No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf
- UNODC. (2020). *Informe N0. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf
- UNODC. (2022). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf.
- Zabala, H., Arboleda, O., Alzate, M., Rincón, C., & Restrepo, A. (2020). *Paz, reforma rural integral y potencial del cooperativismo en Colombia: una mirada desde la academia*. Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente.

Zorro, C. (2005). Algunos desafíos del Desarrollo Alternativo en Colombia. *Pensamiento y Cultura*, 8(1), <https://pensamientoycultura.unisabana.edu.co/index.php/pyc/article/view/1141>.

Anexos

Figura SEQ Figura * ARABIC 11 Serie histórica

SERIE HISTÓRICA DE CULTIVOS DE COCA EN EL CAUCA

Antes de la llegada de los españoles

Las comunidades indígenas cultivaban la coca para consumo tradicional



Algunos terratenientes pagaban a los indígenas parte de su jornal con coca



1940

Las personas empleaban la coca para soportar las largas jornadas de trabajo provocando problemas de higiene. Existían cerca de 86 mil arbustos que representaban 400 ha de coca.



1960

Se registró la presencia de 617 ha de coca que era aproximadamente 500.000 arbustos. Se registraron las primeras actividades ilícitas relacionadas a este cultivo.



1970

Los cultivos de coca ya adquieren un significado ligado al narcotráfico gracias a la demanda de cocaína en el comercio internacional.



1980

A finales de los 80's se registraron las primeras erradicaciones voluntarias y junto con la llegada de la Policía Antinarcóticos.



1990

Se identifica la reorganización de las FARC-EP y la llegada del ELN generando entre ellos una disputa por el control del territorio con cultivos de coca. En 1999 se registra la primera cifra oficial de área sembrada con coca con 6.291 ha.



2000

En el 2000 se registra una reducción del área sembrada con coca del 27%, con 4.576 ha, concentrando el 42% de estas ha en el municipio de El Tambo. Desde el año 2007, con excepción 2013, hasta la fecha se viene presentando un incremento anual en el área con cultivos de coca en el Cauca.



Nota. Elaboración propia basada en UNODC

Ficha grupo focal

Encabezado:

Fecha de realización	16/02/2022
Hora	Inicio: 10am Termina: 12:30pm
Lugar	El Tambo Cauca
Número de participantes	10 beneficiarios del PNIS

0. Identificación de los conductores del grupo focal

Nombre y Apellido	Cargo
Angie Tatiana Morales Vargas	Moderadora
Jenny Gabriela Morán Tapia	Moderadora

1. Preguntas temáticas – estímulos

	Preguntas estímulos
1.	¿Cómo fue en un inicio la parte de la socialización del programa con la comunidad en El Tambo?
2.	¿Cree que el PNIS es una herramienta para darle fin al conflicto armado en Colombia?
3.	¿Cuáles cree que han sido las principales dificultades a la hora de implementar el PNIS en el municipio?
4.	El programa se había comprometido a mejorar la parte de infraestructura como por ejemplo la malla vial, ¿esas mejoras sí se vieron plasmadas en los territorios?
5.	En cuanto al Programa de Asistencia Alimentaria Inmediata, ¿se entregó la totalidad de los pagos?
6.	¿Los recursos asignados en el programa fueron suficientes para el desarrollo de las actividades?
7.	¿Cree que durante la implementación del programa la situación de seguridad mejoro un poco?
8.	¿Considera que la intervención de las entidades encargadas de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo fue eficiente?
9.	¿Cree que su opinión fue tenida en cuenta a la hora de formular el programa?
10	¿Qué cambios sociales ha traído este programa en el municipio?
11	¿Considera que ha sido importante la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones?
12	¿Considera que el gobierno del ex presidente Iván Duque cumplió con los compromisos pactados en cuanto al programa?
13	¿Cuál ha sido el impacto del PNIS en el Tambo?

Respuesta de la DSCI a solicitud de información sobre el PNIS



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20212300057001
Fecha: 03/05/2021 09:40 pm

Bogotá D.C., 3 de mayo de 2021

Señor(a)

JENNY GABRIELA MORÁN TAPIA
jennymor@unicauca.edu.co
Colombia, Cauca, Popayán

Asunto: Respuesta Radicado 20212300040752

Respetada Señora Morán, reciba un cordial saludo.

De conformidad con la petición del asunto, por medio de la cual solicita información relativa a las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS en el municipio de El Tambo, Cauca, en ejercicio de las competencias previstas en el parágrafo 4 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 y en el artículo 23 del Decreto 1223 de 2020, atentamente damos respuesta en los siguientes términos:

Respecto de la implementación del PNIS en el municipio de El Tambo, a continuación se presentan las cifras correspondientes:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FAMILIAS CULTIVADORAS	FAMILIAS NO CULTIVADORAS	FAMILIAS NO RECOLECTORAS	TOTAL, GENERAL FAMILIAS
CAUCA	EL TAMBO	952	88	326	1.366

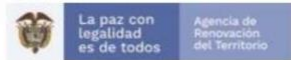
• Inversión del programa

Con corte a marzo de 2021, en el municipio se han invertido \$8.936 millones de pesos así:

- \$7.366 millones de pesos en el componente de asistencia alimentaria inmediata para el 77% de las familias (802), quienes han recibido al menos un pago. El 46% de las familias (481) han recibido la totalidad de pagos por este componente.
- \$149 millones de pesos invertidos en el componente de asistencia técnica integral, que benefician al 12% de las familias (122).
- \$349 millones de pesos invertidos en el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria (huertas caseras), para beneficiar al 12% de las familias (120).
- El 6% de los antiguos recolectores (18) han sido atendidos mediante su vinculación como gestores comunitarios en sus respectivos territorios, para lo cual se han invertido \$197 millones de pesos.

Gracias al anterior esfuerzo, se han logrado sustituir 186 hectáreas de cultivos ilícitos.

Carrera 7 No. 32 - 24 (Pisos del 36 al 40)
Centro empresarial San Martín Torre Sur
PBX: 57 (1) 422 10 30 - Bogotá, Colombia
www.renovacionterritorio.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20212300057001**
Fecha: 03/05/2021 09:40 pm

Ahora bien, en caso de que desee ampliar la información referida al estado de avance e implementación del PNIS, puede acceder al informe No. 23 presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito el cual se puede encontrar en el siguiente enlace:
https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Cualquier inquietud adicional, estamos prestos a resolverla.

Atentamente,

HERNANDO LONDOÑO ACOSTA
Director Técnico
Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Vo.Bo: Jairo Cabrera - Coordinador Equipo Jurídico DSCI
Elaboró: Jorge Armando Torres Lineros - Equipo de Planeación DSCI

Hojas de vida de indicadores

Familias inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso

Ilícito

Nombre del indicador:
Familias inscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
Tipo de indicador:
Proceso
Objetivo del indicador:
Proceso de inscripción de las familias beneficiarias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito
Unidad de medida:
Número de Familias inscritas al PNIS
VARIABLES del indicador:
Familias efectivamente inscritas al PNIS
Familias que inician el trámite de inscripción al PNIS
Fórmula para el cálculo:
Total de familias efectivamente inscritas / Total de familias que inician el trámite de inscripción *100
Escala de variación del indicador:
0% a 25% Malo
25% a 50% Regular
50% a 75% Bueno
75% a 100% Excelente
Fuente de los datos:
UNODC
Responsable de recopilar la información:
Tatiana Morales y Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores
Tatiana Morales y Jenny Morán
Observaciones:
Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Área diagnosticada en línea base

Nombre del indicador:
Área diagnosticada en línea base
Tipo de indicador:
Producto
Objetivo del indicador:
Identificar el total de cultivos de coca comprometidos por los beneficiarios del PNIS

Unidad de medida:
Porcentaje de hectáreas de cultivos de coca diagnosticadas en línea base
VARIABLES DEL INDICADOR:
Hectáreas de cultivos de coca en línea base comprometidos por los beneficiarios Hectáreas de cultivos de coca
Fórmula para el cálculo:
Total de hectáreas de cultivos de coca comprometidos por los beneficiarios / Total de hectáreas de cultivos de coca *100
Escala de variación del indicador:
0% a 25% malo 25% a 50% Regular 50% a 75% Bueno 75% a 100% Excelente
Fuente de los datos:
UNODC
Responsable de recopilar la información:
Tatiana Morales, Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores
Tatiana Morales, Jenny Morán
Observaciones:
Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Áreas de cultivos de coca erradicados

Nombre del indicador:
Áreas de cultivos de coca erradicados
Tipo de indicador:
Producto
Objetivo del indicador:
Identificar el avance que se ha tenido en el Cauca, en cuanto a la erradicación de cultivos de uso ilícito.
Unidad de medida:
Porcentaje de hectáreas de cultivos de coca erradicadas
VARIABLES DEL INDICADOR:
Hectáreas de cultivos erradicadas Hectáreas de cultivos de coca
Fórmula para el cálculo:
Total de hectáreas erradicadas/ Total de áreas de cultivos de coca *100
Escala de variación del indicador:
0% a 25% malo 25% a 50% Regular 50% a 75% Bueno 75% a 100% Excelente

Fuente de los datos:
UNODC
Responsable de recopilar la información: Tatiana Morales, Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores Tatiana Morales, Jenny Morán
Observaciones: Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Familias que han sido beneficiadas con ATI

Nombre del indicador:
Familias que han sido beneficiadas con Asistencia Técnica Integral-ATI
Tipo de indicador:
Producto
Objetivo del indicador:
Identificar el cumplimiento de acompañamiento a las familias beneficiarias en la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas
Unidad de medida:
Número de Familias beneficiarias con Asistencia Técnica Integral-ATI
Variables del indicador:
Número de familias que cuentan con Asistencia Técnica Integral-ATI Número de familias que se inscriben al PNIS
Fórmula para el cálculo:
Total de familias que cuentan con Asistencia Técnica Integral / Total de familias que se inscriben al PNIS *100
Escala de variación del indicador:
0% a 25% malo 25% a 50% Regular 50% a 75% Bueno 75% a 100% Excelente
Fuente de los datos:
UNODC
Responsable de recopilar la información: Tatiana Morales, Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores Tatiana Morales, Jenny Morán
Observaciones: Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Cobertura del componente AAI

Nombre del indicador:
Cobertura del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)
Tipo de indicador:
Producto
Objetivo del indicador:
Identificar la cobertura del componente de AAI
Unidad de medida:
Porcentaje total de cobertura de AAI
Variables del indicador:
Familias inscritas al PNIS Familias que recibieron pagos de AAI
Fórmula para el cálculo:
$(\text{Total de familias que recibieron pagos de AAI} / \text{Total de familias inscritas al PNIS}) \times 100$
Escala de variación del indicador:
0% a 25% malo 25% a 50% Regular 50% a 75% Bueno 75% a 100% Excelente
Fuente de los datos: UNODC
Responsable de recopilar la información: Tatiana Morales, Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores Tatiana Morales, Jenny Morán
Observaciones: Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Familias beneficiarias de proyectos productivos

Nombre del indicador:
Familias beneficiarias del componente de proyectos productivos
Tipo de indicador:
Producto
Objetivo del indicador:

Identificar el número de familias inscritas que han recibido el pago del componente de Proyecto Productivo
Unidad de medida:
Porcentaje de familias beneficiarias del componente de PP
VARIABLES DEL INDICADOR:
Familias inscritas al programa Familias que recibieron el pago de PP
Fórmula para el cálculo:
Total de familias que recibieron el pago de PP/ Total de familias inscritas en el programa) * 100
Escala de variación del indicador:
0% a 25% malo 25% a 50% Regular 50% a 75% Bueno 75% a 100% Excelente
Fuente de los datos:
UNODC
Responsable de recopilar la información:
Tatiana Morales y Jenny Morán
Periodicidad: Anual
Responsable del análisis de los indicadores
Tatiana Morales y Jenny Morán
Observaciones:
Los datos para este indicador se tomarán de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.