

**BENEFICIARIOS E IMPLEMENTADORES: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA
NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS), PUTUMAYO (2017-2021)**

DANNA VALENTINA ENRÍQUEZ ANDRADE

LEISY JHINED ZÚÑIGA ÁLVAREZ

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2023

**BENEFICIARIOS E IMPLEMENTADORES: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA
NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS), PUTUMAYO (2017-2021)**

**DANNA VALENTINA ENRÍQUEZ ANDRADE
103117021645
LEISY JHINED ZÚÑIGA ÁLVAREZ
203117021897**

DIRECTOR: ALEXANDER MONTOYA PRADA

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2023

Agradecimientos

Queremos agradecer a la vida por permitirnos recorrer esta etapa juntas, por las risas, llantos, secretos compartidos, desencuentros y crecimiento que experimentamos durante estos años de universidad.

Agradecimientos Danna Enríquez

Agradezco a mi madre, Claudia Andrade, por brindarme sus mejores años, su sacrificio y tiempo para que nunca me faltara nada. A mi abuela por inculcarme la bondad, ternura y servicio a la comunidad. A mis tías, Sandra y Jennifer, por creer siempre en mis capacidades y consentirme día a día. A mi tío Wilfredo por la excelencia y rigurosidad que inspiraron los pasos de mi carrera, a mi compañero de vida Javier que con su dulzura y paciencia hizo más sencilla mi existencia, a mis abuelos paternos y demás familiares, porque gracias a sus consejos y oraciones hicieron que este momento fuera posible.

Agradecimientos Leisy Zúñiga

Agradezco a mi madre María Álvarez por ser mi pilar más importante, por demostrarme su cariño y apoyo incondicional. A mi padre Albeiro Zúñiga por brindarme su confianza y ayudarme en todo mi proceso educativo. A toda mi familia que con su granito de arena me hicieron sentir acompañada y que soy capaz de lograrlo. Agradezco a la comunidad Putumayense que hizo posible esta investigación, por su voto de confianza para dar a conocer su experiencia.

Finalmente queremos agradecer a nuestro maestro y director Alexander Montoya Prada, por brindarnos sus conocimientos, experiencia, reflexiones y anécdotas, que enriquecieron el proceso y condujeron esta investigación a su resultado final.

Tabla de Contenido

Glosario	6
Introducción	8
Capítulo 1. Estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación del PNIS	15
1.1 Ámbito Nacional	15
1.1.1. Participación de los cultivos de uso ilícito en Colombia.....	17
1.1.2. Acuerdo de paz en Colombia y surgimiento del PNIS	20
1.2. Ámbito departamental	28
1.2.1 Problematización de los cultivos de uso ilícito en Putumayo	28
1.2.2 ¿Cómo llegó el PNIS al Putumayo?	34
Capítulo 2. Acciones y objetivos del PNIS realizados en putumayo (2017-2022)	42
2.1 Productos, bienes y servicios: un contraste entre lo propuesto y entregado	42
2.1.1 Acuerdo con las comunidades	43
2.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI).....	47
2.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)	50
2.1.4 Tratamiento Penal diferenciado	52
2.1.5 Condiciones de seguridad para la sustitución.....	52
2.1.6 Sustitución en Parques Nacionales Naturales.....	55
Capítulo 3. Resultados de la implementación del PNIS en Putumayo para los implementadores y beneficiarios	60
3.1. Componente Acuerdo con las comunidades	61
3.1.1. Inscripción al PNIS: Cultivadores, no cultivadores y recolectores	61
3.1.2. Áreas inscritas al PNIS	65
3.2. Componente Plan de Atención Inmediata (PAI).....	68
3.2.1. Asistencia Integral Inmediata	68
3.2.2. Asistencia Técnica Integral	69
3.2.3. Seguridad alimentaria	71
3.3. Componente Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo alternativo PISDA	72
3.4. Componente Tratamiento Penal Diferenciado	73
3.5. Componente Condiciones de seguridad para la sustitución	75
3.6 Componente Sustitución en Parques Nacionales Naturales	76
Conclusiones	77
Referencias	94

Índice de gráfica

- Gráfica No 1 Superficie cultivada de arbustos de coca (ha)
- Gráfica No 2: Formas de intervención de los cultivos de coca en Colombia
- Gráfica No 3 Objetivos del PNIS
- Gráfica No 4 Componentes PNIS
- Gráfica No 5 Actores que participan en el PNIS
- Gráfica No 6 Cultivo de hoja de coca Putumayo
- Gráfica No 7 Formas de intervención de cultivos de coca en Putumayo
- Gráfica No 8 Clasificación y cantidad de recursos humanos en el PNIS en Putumayo
- Gráfica No 9 Hectáreas de coca erradicada frente a hectáreas inscritas en Putumayo en los años 2018 a 2021
- Gráfica No 10 Persistencia de cultivos de coca en Putumayo y Colombia
- Gráfica No 11 Porcentaje de pagos realizados a los beneficiarios del PNIS en Putumayo entre los años 2018 a 2021.
- Gráfica No 12 Gráfica No.10: Porcentaje de beneficiarios con Asistencia Técnica Integral en Putumayo entre los años 2018 y 2021.
- Gráfica No 13. Porcentaje de beneficiarios con seguridad alimentaria en Putumayo entre los años 2018 a 2021
- Gráfica No 14. Tipos de PISDA presentados en el Putumayo en el marco del PNIS entre los años 2018 a 2021
- Gráfica No 15. Porcentaje de cumplimiento de hectáreas sustituidas respecto a las hectáreas de los PNN entre los años 2018 a 2021
- Gráfica No 16: Porcentaje de cumplimiento de hectáreas sustituidas respecto a las hectáreas de los PNN entre los años 2018 a 2021
- Gráfica No 17: Confianza de los cultivadores antes y después de la implementación PNIS
- Gráfica No 18: Confianza de la población recolectora entre 18-28 años antes de implementar el PNIS
- Gráfica No 19: Razones de la disminución en las ha inscritas al PNIS 2019-2021 según los beneficiarios del Putumayo
- Gráfica No 20 Motivos por los cuales los beneficiarios se inscribieron al PNIS en Putumayo en 2017
- Gráfica No 21: Valoración por parte de los beneficiarios del PNIS de la experiencia en huertas caseras en Putumayo (2017-2021)
- Gráfica No 22: Habilidades adquiridas por los beneficiarios en la implementación en las huertas caseras.
- Gráfica No 23: Opiniones de los beneficiarios del PNIS sobre el tratamiento penal diferenciado.

Índice de tablas

Tabla No 1 Puntos del Acuerdo de paz en Colombia (2016)

Tabla No 2: Cambios de la estructura organizacional del PNIS en Colombia

Tabla No 3 Presupuesto General del PNIS.

Tabla No 4 Recursos humanos PNIS nivel nacional entre 2017 y 2021

Tabla No 5 Estructura Organizacional del PNIS a nivel departamental

Tabla No 6 Porcentaje de Recursos financieros a nivel departamental

Tabla No 7 Clasificación y cantidad de recursos humanos en el PNIS en Putumayo

Tabla No 8 Condiciones de seguridad para el desarrollo del PNIS entre los periodos presidenciales de Santos y Duque 2014-2021.

Tabla No 9 Análisis de resultado por componente del PNIS entre lo propuesto y lo entregado

Tabla No 10 DOFA

Glosario

PNIS: Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ATI: Asistencia Técnica Integral

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

PISDA: Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo

PAI: Plan de Atención Inmediata

RRI: Reforma Rural Integral

PDET: Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ELN: Ejército de Liberación Nacional

GAOR: Grupo Armado Organizado Residual

OMS: Organización Mundial de la salud

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

DSCI: Dirección de sustitución de Cultivos de uso Ilícito

ART: Agencia de Renovación de territorio
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
SINERGIA: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
FIP: Fundación de Ideas para la Paz
CDF: Comando de Frontera Ejercito Bolivariano
PLADIA: Plan de Desarrollo Integral Andino Amazónico
MEROS: Mesa regional de las Organizaciones sociales
COCCAM: Movimiento Cocalero, Amapola y Marihuana
CAT: Consejos Asesores Territoriales
PNN: Parques Nacionales Naturales
CMPP: Comisiones Municipales de Planeación Participativa
CMES: Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento
DAIAS: Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana
COVID 19: Coronavirus

Introducción

Las dinámicas del conflicto a causa de la tenencia y el uso de la tierra han configurado los matices de comportamiento del campesinado colombiano, estas se caracterizan por desplazar a los campesinos de las tierras más fértiles y productivas, y por negar las posibilidades de un desarrollo rural altamente participativo, sostenible e integral. En consecuencia, se propició la generación y persistencia de dinámicas ilegales como el narcotráfico en zonas alejadas de la mirada vigilante del Estado.

Con una magnitud de ilegalidad que corrompió hasta el mismo aparato estatal, el gobierno se ha centrado en atacar el problema de los cultivos de uso ilícito desde una perspectiva prohibicionista costosa e ineficaz que no logró mitigar el problema. Sin embargo, en los últimos años el gobierno nacional de Juan Manuel Santos, en búsqueda de alternativas de solución, enfoca la política antidroga en el nivel primario de la cadena del narcotráfico que involucra a cultivadores y recolectores, mediante la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS).

Paradójicamente a pesar de que el PNIS tiene un enfoque integral derivado del Acuerdo de paz, después del anuncio presidencial frente a los beneficios que se obtenían por incluirse al programa, los cultivos de uso ilícito se incrementaron en gran parte del territorio nacional (Saavedra, 2020). En consecuencia, para el año 2017, Colombia registraba la cifra más alta de cultivos de uso ilícito en toda su historia (UNODC, 2021). Es el caso del departamento de Putumayo, en el que se elevó el área de cultivos de uso ilícito en 2017, al tiempo que registró el mayor número de beneficiarios inscritos en el primer año de puesta en marcha del programa.

Lo expuesto hasta aquí, deja en evidencia que, a pesar del giro en el enfoque de la política de drogas del Gobierno Nacional, las políticas públicas en el papel no son suficientes. Las cifras nos indican que el PNIS en Putumayo no ha logrado mitigar la problemática de la droga y se ha agudizado en medio de una población agobiada por la violencia, la desigualdad

y la corrupción que genera el narcotráfico, al tiempo que desdibuja la credibilidad de un Estado, que hoy tiene a la población beneficiaria en medio de una cruzada en torno a lo legal e ilegal.

Por estas razones, es necesario preguntar ¿Cuáles son los resultados de la implementación para beneficiarios e implementadores del PNIS en el departamento del Putumayo 2017-2021?

Sustentamos que, para los beneficiarios, los resultados podrían ser negativos por el deterioro en la actitud y los valores frente a la institución, consecuencia de no realizar la asignación de pagos, retraso en las entregas de insumos para los proyectos (PISDA), y desaprobación del Tratamiento penal diferenciado. Frente a los posibles resultados positivos de los beneficiarios, se podría hablar de los conocimientos adquiridos en la siembra de diferentes alimentos, como alternativa para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

El análisis se desarrollará en el departamento del Putumayo, territorio excluido y olvidado, que se ubica al sur de Colombia en la región amazónica. Está compuesto por 13 municipios, donde diez de ellos dependen económicamente de los cultivos de uso ilícito y la agricultura como lo presenta el informe de Monitoreo de UNODC (2019). El departamento se sumó a los acuerdos de sustitución de cultivos de coca con el mayor número de personas inscritas (20.331) a nivel nacional (UNODC, 2019). Hoy en día los beneficiarios de Putumayo se encuentran en un contexto de ilegalidad complejo, a causa de la permanencia de actores armados que dificultan la transición hacia la legalidad a través de amenazas, hostigamientos, persecuciones y homicidios.

El desarrollo de la investigación comprende la implementación del PNIS entre los años 2017 a 2021, período atravesado por un complejo escenario de posconflicto, en el que se evidencia las dificultades para poner en práctica las acciones contempladas en el Acuerdo de paz, firmado en el año 2016 con la guerrilla de las FARC. Conviene señalar que el Expresidente Juan Manuel Santos es quien expide el Decreto Ley 896 de 2017, proceso que dejó en manos del entonces presidente de la República Iván Duque Márquez. En ese sentido, al analizar la

temporalidad mencionada se pueden identificar los resultados de la implementación para los beneficiarios e implementadores durante un cambio de Gobierno.

El presente trabajo será abordado desde un campo de análisis propio de la Ciencia política, relacionado con la fase de implementación de políticas públicas. Lo anterior, se realizará a partir de la lectura que nos ofrece el enfoque neo institucional, con la guía ofrecida por el modelo racional *Top-Down*. Cabe destacar que el marco analítico se escoge porque proporciona elementos para la identificación de objetivos, metas, recursos y estructura organizacional del programa desde el nivel nacional hasta el departamental. Por tanto, nos permite analizar los resultados del Programa a través de los informes institucionales complementados con la postura de los beneficiarios e implementadores.

La investigación es relevante para la Ciencia Política en la medida que, desde una perspectiva técnica, analiza con datos y cifras los resultados de una política pública derivada del Acuerdo de paz en Colombia. Por otro lado, desde lo sociopolítico nos permite identificar los resultados en los beneficiarios para darle voz a una población que, en la búsqueda de la paz solo encontró la agudización de las problemáticas con las que diario convive como: la violencia, falta de oportunidades económicas, extorsión, debilidad institucional, inseguridad, deficiencia de la salud pública, corrupción y desplazamiento forzado, entre otras. De esta manera, en un escenario regional tan complejo consideramos que la academia debe estar en la capacidad de comprender y divulgar las dinámicas políticas, económicas y sociales del sur occidente de Colombia.

Buscando una mejor comprensión del tema hemos fijado tres objetivos, que le permitirán al lector una visión clara de las dimensiones puntuales de este trabajo. El primero busca determinar la estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación para llevar a cabo la implementación del PNIS en Putumayo, para entender de manera integral el

funcionamiento del programa desde el orden nacional hasta el territorial de la mano del enfoque Top-Down.

El segundo busca establecer las acciones y objetivos propuestos por el PNIS que se han realizado en Putumayo, de manera que nos brinda un soporte cuantitativo para analizar el nivel de cumplimiento del programa por cada componente, con la ayuda de indicadores e información institucional, para finalmente en el tercero poder identificar los resultados de la implementación del PNIS en Putumayo para los implementadores y beneficiarios, de manera que se constituye como un insumo clave en futuros escenarios de toma de decisiones. Cada uno de estos objetivos corresponde a un capítulo del trabajo.

Dentro de los diferentes estudios acerca del tema hemos desarrollado el estado del arte teniendo en cuenta dos categorías, la primera tiene que ver con los antecedentes teóricos que exponen ideas o teorías sobre la política de drogas, el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito. La segunda categoría, abarca los diferentes análisis realizados frente a la implementación del PNIS a nivel nacional, departamental y municipal en el marco del Acuerdo de paz.

Frente al primer grupo de autores relacionados con los aportes teóricos encontramos que Thoumi (2013), Camacho (2017) y García (2017) coinciden en la idea relacionada con que el tránsito de la política antidroga en Colombia debe abandonar el fallido enfoque prohibicionista que impide miradas y acciones menos eficaces. Los dos primeros lo argumentan desde una perspectiva analítica, mientras que García lo hace desde una mirada empírica.

Una característica de estos tres autores es que abogan por que la discusión frente a la política de drogas, se realice con argumentos y no se quede en un ejercicio deliberativo, por tanto, nuestro trabajo pretende ser un respaldo para las comunidades que se acogieron implementación del PNIS, que hoy son categorizadas como un actor criminal del narcotráfico. A nivel nacional Blanco *et.al* (2021) e Hidalgo (2021) se caracterizan por el deseo de indagar por el balance y avance de los componentes del PNIS en Colombia, ambos autores hacen uso

de métodos cuantitativos e incluso problematizan el impacto del programa frente a la consolidación de la paz. Sin embargo, dejan por fuera la población beneficiaria por las implicaciones metodológicas y logísticas que supondría, y solo se limitan a realizar análisis a partir de la documentación proporcionada por los informes institucionales.

A nivel departamental se han realizado estudios frente a los balances de la implementación de PNIS en Putumayo, Antioquia, y Caquetá. Los cuales han sido abordados de diferentes enfoques, metodologías y técnicas, como la heurística y estudio de caso. Es de resaltar que la implementación del PNIS es un tema bastante apetecido por los investigadores nacionales y extranjeros, dada la importancia que representa en el escenario de postconflicto.

Los estudios antes citados nos llevan a concluir que existe un vacío en el análisis de la implementación que contraste los resultados institucionales con la población beneficiaria del PNIS en Putumayo. De manera que, esta investigación podría aportar hallazgos integrales para la disciplina, para el mejoramiento del PNIS y para dar a conocer el sentir y el pensar de los beneficiarios e implementadores con respecto a sus vivencias, conocimientos, habilidades y actitudes en relación al accionar estatal.

El presente trabajo aborda tres conceptos transversales en la investigación: la política de drogas, narcotráfico y cultivos de uso ilícito. De igual manera son indispensables las bases normativas fundamentales del PNIS bajo los Decretos 896 de 2017 y 362 de 2018 y el uso de siete conceptos operativos tales como: implementación, programa, proceso, producto, resultado, beneficiarios e implementadores.

Para nuestro trabajo, entenderemos la Política de drogas como la lucha contra el tráfico, distribución, uso indebido de sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos con las drogas ilegales (Molano, 2007). Así mismo, el narcotráfico de acuerdo con la definición de Duncan (2013) como “un negocio que involucra operaciones económicas muy distintas entre sí, que van desde la siembra de la materia prima en selvas tropicales hasta el lavado de dinero” (p.116).

Así mismo, lo define como “un negocio volátil, lleno de incertidumbres, amenazas y donde cualquier error de cálculo está asociado a altas probabilidades de perder la vida o ser encarcelado por largos periodos de tiempo” (p.131).

Derivado de la estructura primaria de la cadena del narcotráfico está el concepto relacionado con los cultivos de uso ilícito definido por la ONU (2013) como:

“un cultivo que se cultiva con el ánimo de hacer un uso prohibido y contra las leyes de él. Se utiliza en Colombia entre otros países para hacer referencia a una serie de cultivos bajo el argumento que el cultivo como tal no es ilícito, si no su uso posterior a ser cultivado. En el caso de Colombia, la marihuana, coca y amapola son los cultivos de mayor apariencia” (p.1).

La investigación hará uso de la triangulación de métodos cualitativos y cuantitativos, esta combinación metodológica permite reducir los sesgos y fallas propias de la aplicación de cada método por separado. El enfoque macro a emplear será el neo institucionalismo con el modelo analítico de la elección racional (Top-Down), el cual nos proporciona una estructura para analizar desde el nivel institucional y social, el proceso y puesta en práctica de la implementación del PNIS y los resultados para los beneficiarios e implementadores.

En ese sentido, el primer objetivo consiste en determinar la estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación para llevar a cabo la implementación del PNIS en Putumayo, será abordado desde lo cualitativo y dará cuenta de la estructura del Programa, y de cómo este inicia en el ámbito Nacional y termina en el departamental. Para ello, hicimos uso del método historiográfico y la técnica de análisis documental de fuentes primarias y secundarias en función de los Decreto Ley 362 de 2018, 896 de 2017 y los informes de Gestión del PNIS.

El segundo objetivo, denominado establecer las acciones y objetivos propuestos por el PNIS realizadas en el periodo 2017-2021 en Putumayo, se abordó desde la metodología cuantitativa, de la mano con el método estadístico y bajo la técnica de análisis de datos agregados. Aquí, se

exponen los resultados por cada componente del programa a partir de los informes periódicos reportados por la UNODC y el Gobierno Nacional.

El tercer objetivo que corresponde identificar los resultados de la implementación del PNIS en Putumayo para los implementadores y beneficiarios, nos brinda un direccionamiento para entender los comportamientos de los individuos y determinar una diferencia significativa entre dos caras de la ejecución. Con la finalidad de conocer los procesos concretos que se dan en los terrenos del PNIS y las disposiciones dictadas por quienes la concibieron (Meny et. Al, 1992).

Finalmente, con respecto a lo propuesto en el proyecto de investigación, y lo presentado en el informe final se presentó un cambio referente a la exposición de información en el capítulo 2, dado que no se realizó en dos apartados, sino que toda la información quedó sintetizada en uno mismo.

Capítulo 1. Estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación del PNIS

En este capítulo se determinará la estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación para llevar a cabo la implementación del PNIS en Putumayo entre 2017 y 2021. Por ello entendemos que todo el accionar estatal se origina a partir de una política de drogas que se entiende como la lucha contra el tráfico, distribución, uso indebido de sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos con las drogas ilegales (Molano, 2007), por tanto, se hace necesario examinar su funcionamiento en las condiciones medioambientales reales.

Para lograr este objetivo, dividimos el capítulo en dos grandes apartados: el primero realiza la lectura nacional y el segundo la departamental, ambos contienen la misma estructura; que consiste en desarrollar un breve contexto con el fin de ubicar al lector en la problemática de los cultivos de uso ilícito y la forma en que el gobierno nacional interviene. Después se realiza una introducción al origen del programa PNIS y sus características, centrándonos en identificar la estructura organizacional, recursos y mecanismos de coordinación a nivel nacional y departamental, con el propósito de entender cómo se despliega la estructura administrativa.

Por tanto, este capítulo resulta pertinente dado que veremos el accionar estatal desde las variables ofrecidas por el enfoque top-down, información que resulta relevante para la investigación puesto que nos permite identificar las posibles falencias en la implementación del programa desde su origen hasta el beneficiario final.

1.1 Ámbito Nacional

Para abordar la discusión acerca de los cultivos de uso ilícito en Colombia, es necesario reconocer que la cuestión agraria y territorial se sitúa en el centro del histórico conflicto político armado, en una larga y dura historia de desigualdad, lucha y confrontación a lo largo del país que distintos gobiernos han tratado de mitigar sin mayor éxito.

Las discordias en torno al uso del suelo sobre el año 1950 por las guerras entre liberales y conservadores, ocasionaron una gran transformación en la propiedad agraria, uso del suelo y la vocación predominantemente rural del país. Este clima de impunidad permite la continuación del conflicto que evoluciona con la expansión de las guerrillas y la creación de grupos de autodefensa con fuerte injerencia de narcotraficantes hacia 1980, los cuales buscaban el control de los territorios sin presencia estatal para la compra de tierras y dominio de rutas de exportación de drogas, lo que provocó un continuo desplazamiento de campesinos en las regiones afectadas.

Entre 1998 y 2004 se registró la mayor intensidad del desplazamiento forzoso de la población Colombiana, debido a las masacres, la expansión paramilitar hacia diferentes regiones en búsqueda del control de territorios para el cultivo, procesamiento y transporte de drogas, muchas veces en disputa con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y ELN (Ejército de Liberación Nacional), deja un país líder en producción de coca a nivel mundial, un campesinado fragmentado, con miedo y sin tierra, todo esto en medio de un gobierno corroído por los dineros del narcotráfico.

Estas circunstancias históricas en combinación con la permisividad por parte de algunos agentes del Estado colombiano, han acentuado grandes diferencias entre el sector urbano y rural en el país. Del mismo modo, han cambiado las formas de vida de las comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes, obligadas a vincularse en los eslabones de las cadenas productivas de las drogas ilícitas, las cuales pasaron de ser una alternativa de financiación de la guerra para la insurgencia y la contrainsurgencia privada; hacia un fin en sí mismo.

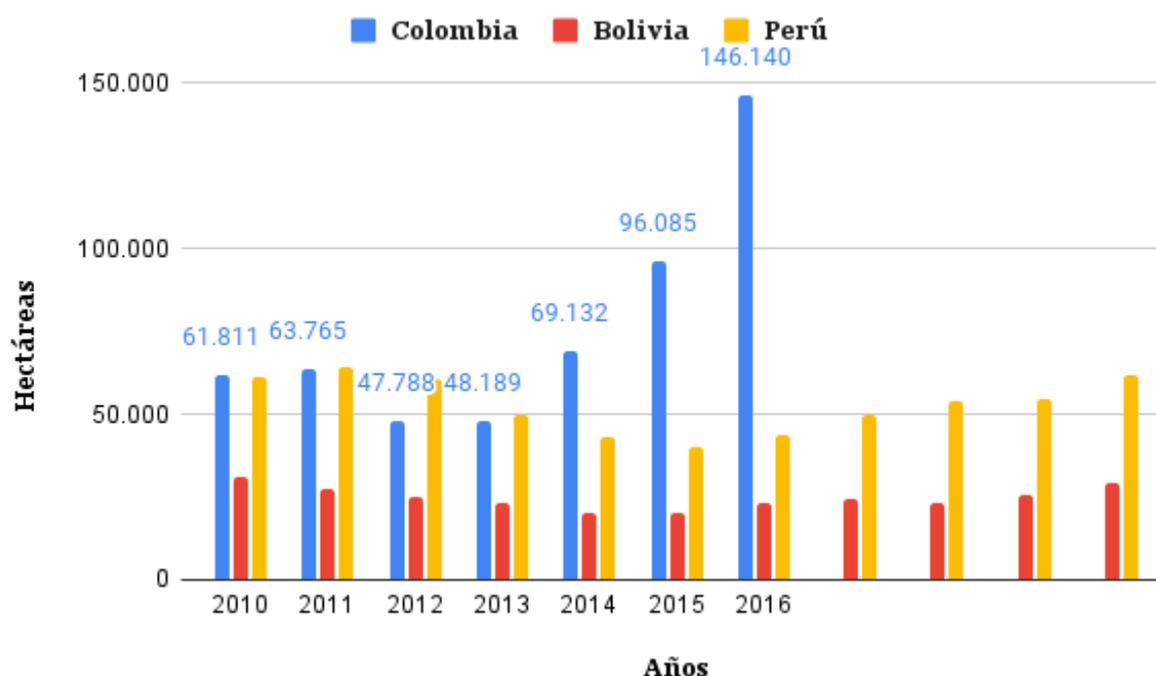
Acertadamente se afirma que la relación entre drogas ilegales, violencia y desigualdad es inmediata Bergman (2016), en Colombia dejó como resultado un país polarizado, desigual

e internacionalmente reconocido por ser el principal productor de coca en las últimas décadas a pesar de los esfuerzos estatales como veremos a continuación.

1.1.1. Participación de los cultivos de uso ilícito en Colombia

Colombia se consolida como el mayor productor de hoja de coca del mundo para el año 2016 de acuerdo con UNODC (2017), este incremento sucedió en el marco de las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC-EP y, en una transición de la estrategia de lucha contra los cultivos de coca. Los cultivos de uso ilícito, según definición de la ONU (2013) pueden entenderse como el cultivo que se realiza con el ánimo de hacer un uso prohibido y contra las leyes de él. En Colombia y otros países hace referencia a su uso posterior que se le da al cultivo. En nuestro país, la marihuana, amapola y la coca son los cultivos de mayor apariencia, veamos la proporción del cultivo de este último.

Gráfica No 1: Superficie cultivada de arbustos de coca (ha)



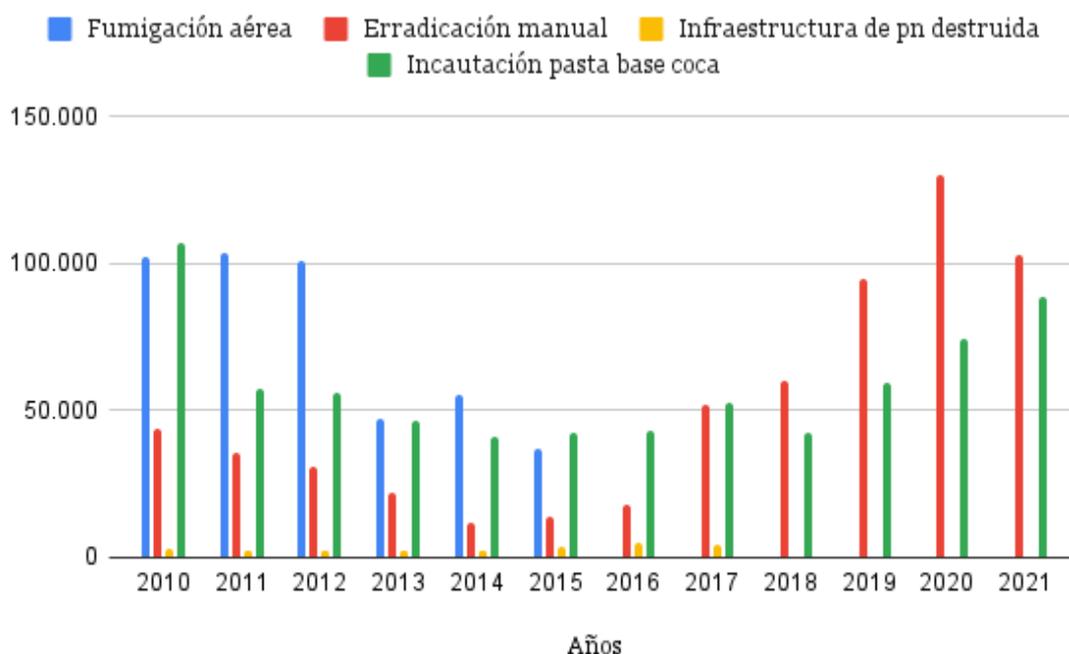
Nota: Medición expresada en hectáreas. **Fuente:** Elaboración propia en base al informe de la UNODC 2017.

En la gráfica No 1 se observa un incremento en la producción de hoja de coca en Colombia comparados con los demás países de la región, esto sucede por la recomposición del negocio del narcotráfico en las antiguas zonas de influencia de la extinta guerrilla de las FARC (Verdad abierta, 2018), también con el aumento de las metas de erradicación manual y del consumo interno, la caída del precio del oro, y la concentración de cultivos en zonas donde se dificulta la intervención integral Garzón y Wilches (2015). Adicionalmente, según las investigaciones del Gobierno Nacional y de la UNODC (2017), entre los campesinos se generalizó la idea de que: quien no tuviera cultivos de coca, no podría acceder a los beneficios del Gobierno Nacional, por lo que muchos de ellos decidieron sembrar.

1.1.1.1 Formas de intervención para contrarrestar la problemática

El enfoque predominante para atacar los cultivos de uso ilícito en Colombia ha sido el prohibicionista, veamos la siguiente gráfica que nos muestra la forma de intervención del gobierno nacional previo a la implementación del PNIS a través de 4 acciones:

Gráfica No 2: Formas de intervención de los cultivos de coca en Colombia



Nota: Para fumigación aérea y la erradicación manual, la medición es en número de hectáreas. Para infraestructura de producción destruida se mide en número y la incautación de pasta base de coca se mide en Kilogramos. **Fuente: Elaboración propia en base al informe de monitoreo de la UNODC 2017.**

Frente a la fumigación aérea en la gráfica No 2 se observa una fuerte intervención en los años 2010, 2011 y 2012 financiada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez [2002-2010] conocida por su lema “fumigar, fumigar y fumigar”. En el 2004, la GAO informa que desde el año fiscal 2001, el Estado aumentó significativamente los recursos para los programas de erradicación aérea en Colombia.

En el año 2015, un estudio comisionado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) encontró que el glifosato (y otros) herbicidas pueden ser cancerígenos para los seres humanos. A raíz del estudio, y seguramente en sintonía con las propuestas iniciadas por el Gobierno Santos, el ministro de Salud Alejandro Gaviria, recomienda el cese de las fumigaciones con glifosato, que finalmente se suspendieron a partir de octubre 2015 en todo el territorio nacional.

Por otro lado, la erradicación manual mantiene unas cifras constantes en Colombia durante los años 2010 y 2015. Entre 2014 y 2016 en medio del proceso de negociación con las FARC las operaciones cayeron notablemente, pero entre 2017 y 2018 se reactivaron (Garzón *et al.* 2019).

Frente al inminente fracaso de una política de carácter prohibicionista, por el notable incremento de los cultivos de uso ilícito y a pesar de la fuerte inversión, principalmente en aspersión aérea, destrucción de laboratorios e incautación de cocaína características del ciclo de gobierno de Álvaro Uribe, el Gobierno de Juan Manuel Santos, propicia la creación de una alternativa al problema de los cultivos de uso ilícito a partir de lo pactado en el Acuerdo de paz y se marca un nuevo ciclo de reconciliación en la historia de Colombia.

1.1.2. Acuerdo de paz en Colombia y surgimiento del PNIS

El Acuerdo de paz en Colombia como alternativa para la transformación de un conflicto sin vencedores, es un documento absolutamente integral. Fue firmado por el gobierno colombiano, y las FARC en el año 2016 en la Habana Cuba de la mano del entonces presidente Juan Manuel Santos, el acuerdo contiene 6 puntos como se muestra en la tabla No 1:

Tabla No 1 Puntos del Acuerdo de paz en Colombia (2016)

Acuerdo de paz en Colombia (2016)		
1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	3. Fin del Conflicto	5. Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto
2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz	4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	6. Implementación, Verificación y Refrendación

Fuente: Elaboración propia basada en el Acuerdo de paz.

Los puntos del Acuerdo de paz, no se pueden interpretar como islotes o fracciones distantes, son elementos integradores articulados desde un enfoque multidimensional: género, étnico, diferencial y territorial Chaverra (2021). Este pacto es un documento que recoge en su mayoría las problemáticas sociales y que reconoce la diversidad étnica, la labor de las mujeres y que tiene en cuenta que cada punto se complementa con los otros. Cómo podemos identificar, el punto 4 sobre la Solución al problema de drogas que abarca el PNIS, no puede ser abordado sin el punto 1 de la reforma rural o, sin el punto 5 en relación a las sanciones propias de la JEP (Jurisdicción Especial para la Paz).

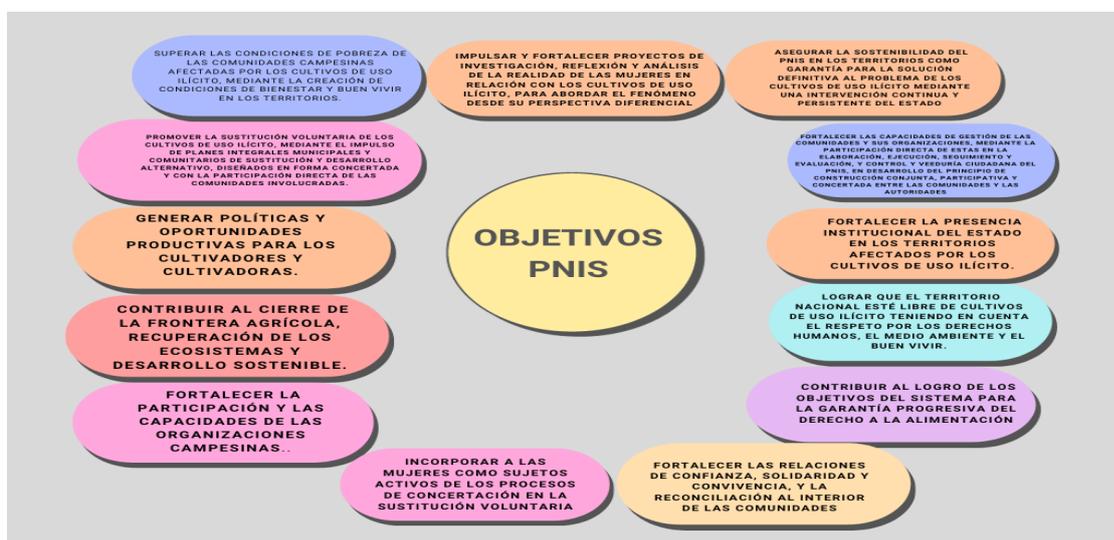
En este escenario, para la solución al problema de los cultivos de uso ilícito en Colombia, a partir del 4to punto nace el PNIS mediante el Decreto 896 del 2017, en el cual se aseguran e instauran las instancias para la correcta implementación del programa. En este orden de ideas, es necesario definir la implementación como "el estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de

transformación de los programas en resultados” (Subirats, 1989, P.104). La fase de implementación del PNIS busca materializar las posibles soluciones a las problemáticas sociales que han dejado los cultivos de uso ilícito y transformarlas en garantías para la seguridad alimentaria, apoyar a las mujeres, e incentivar la economía de cada territorio y lo más importante, la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

1.1.2.1 ¿Qué contiene el PNIS?

El PNIS es un programa que permite dar solución al problema de cultivos de uso ilícito, reconociendo que el desarrollo de esta economía se origina y fortalece la mayoría de población en situación de pobreza. La formulación del programa, ordena que su construcción debe ser participativa con una visión integral del territorio, manifestada en las asambleas comunitarias donde deben estar integradas por la población afectada, incluyendo productores y productoras de cultivos de uso ilícito y quiénes serían los principales actores acogidos por el PNIS. Los beneficiarios del PNIS son “un grupo de personas, hogares o instituciones objeto de la intervención del programa o política sobre los cuales se espera percibir un impacto producto de su exposición ante ésta” (SINERGIA, 2009, p.82). En consecuencia, los objetivos del Programa quedan materializados de la siguiente manera:

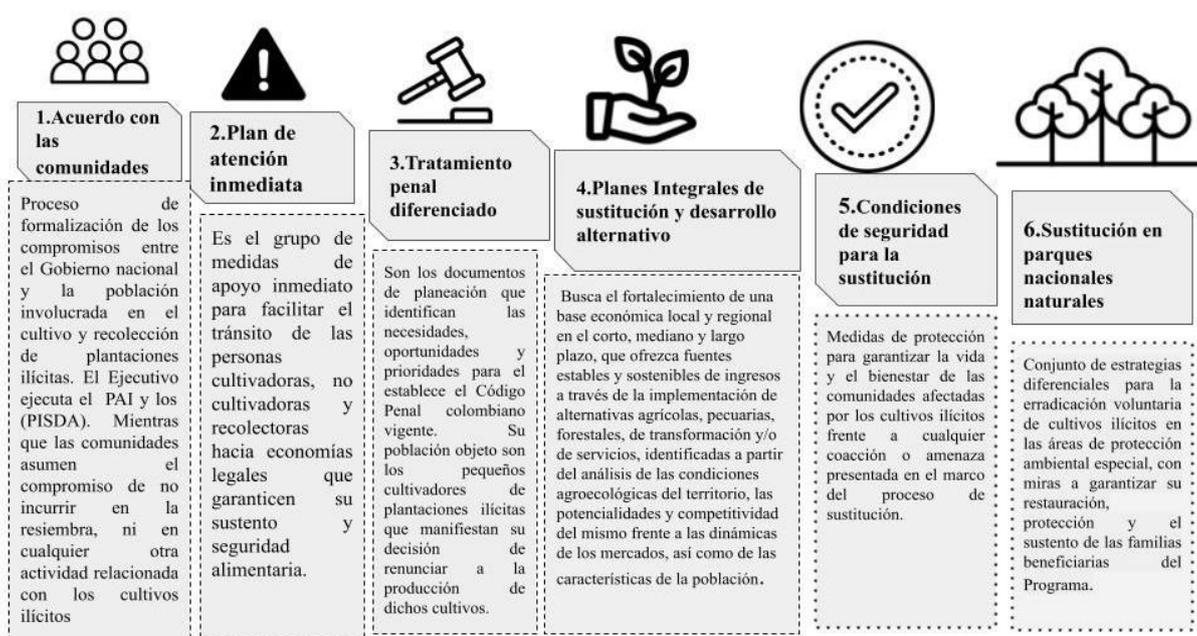
Gráfica No 3: Objetivos del PNIS



Fuente: Decreto 896 del 2017. Elaboración propia

Como vemos en la gráfica No 3 los objetivos del PNIS apuntan principalmente hacia en aspectos relacionados con la construcción colectiva, bienestar integral y construcción de paz de igual manera se tocan aspectos importantes como inclusión y participación de la mujer, cierre de la frontera agrícola y desarrollo sostenible. De acuerdo a los objetivos que se planteó el PNIS, se designan 6 componentes que se definen de la siguiente manera:

Gráfica No 4 Componentes PNIS



Fuente: Elaboración propia en base al informe UNODC (2020)

En la gráfica No 4 se puede observar cómo se materializa y define la acción estatal frente al problema de los cultivos de uso ilícito y la manera en que se decantan en cada uno de los componentes, la descripción de cada uno nos permite inferir, que cada uno de los componentes tiene congruencia y están alineados entre sí. De igual forma, están estrechamente vinculados con el primer punto del Acuerdo de Paz relacionado con la transformación estructural del campo colombiano, por lo que en su naturaleza los objetivos están diseñados para crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

1.1.2.2. ¿Cuál es la estructura organizacional del PNIS a nivel nacional?

La estructura organizacional y la definición de roles en las entidades públicas es fundamental para una gestión eficiente de las labores tanto misionales como operativas. La estructura del PNIS ha transitado por diferentes etapas desde su creación hasta la puesta en marcha, inicialmente el gobierno de Juan Manuel Santos delegó funciones y estructura al PNIS mediante el decreto 896 del 2017, posteriormente fue modificado por el gobierno de Iván Duque como se muestra a continuación en la tabla No 2:

Tabla No 2: Cambios de la estructura organizacional del PNIS en Colombia

			Instancias de ejecución			Instancias de trabajo y coordinación del PNIS	
Año	Gobierno	Normativa	Características	Nº de Direcciones	Subd.	Características	Nº de dependencias
2017	Juan Manuel Santos	Decreto 896 del 2017	Manejado por la DSCI, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	3	0	Creación y designación de instancias de trabajo y coordinación del PNIS del nivel nacional al territorial	5
2019	Iván Duque	Decreto 2107 del 2019	La DSCI se trasladó a la Agencia de Renovación de Territorio (ART).	5	9	Materialización de las instancias de trabajo y coordinación del PNIS	5
2020		Decreto 1223 del 2020	Creación, fusión y eliminación de las Direcciones y subdirecciones	4	9		

Fuente: Elaboración propia basado en Decretos 896 del 2017, 2107 del 2019 y 1223 del 2020

El cuadro anterior nos muestra el proceso de toma de decisiones por parte de los Gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque. La toma de decisiones de estos implicó que la estructura interna del PNIS tuviera cambios importantes como el traslado de la instancia encargada del PNIS (DSCI) del nivel nacional hacia la ART lo que implicó la pérdida de autonomía sobre las decisiones para el programa, donde los proyectos y actividades deben ser consultados y fusionados por otras direcciones dentro de la agencia.

1.1.2.3 Funciones: capacidad inter organizativa y capacidad de control

La capacidad inter organizativa y de control del Programa con relación a la evolución de los cultivos de uso ilícito a nivel nacional, se refleja por medio de informes de monitoreo y seguimiento realizados por la Junta de Direccionamiento Estratégico presentados a la Comisión para el Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) posteriormente consolidados por la UNODC. Los monitoreos son instrumentos mediante los cuales se identifican los predios con cultivos de uso ilícito, la caracterización de las familias vinculadas y la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos, con el fin de determinar e identificar el avance del PNIS, lo que servirá como insumo para la toma de decisiones dependiendo de las mediciones y resultados hacia el programa. El monitoreo se realiza en base en los siguientes criterios:

- Ejes, tiempos y componentes de la intervención establecidos por el PNIS, manteniendo los principios de neutralidad, calidad y oportunidad de la información.
- El monitoreo se realiza en cada una de las veredas y municipios focalizados por el programa y se hace con el acompañamiento de las comunidades.

- El equipo de monitoreo de UNODC realiza al menos cuatro visitas a todos los territorios en donde el PNIS se está implementando.

1.1.2.4 Recursos del PNIS a nivel nacional: financieros y humanos

Un componente importante para el desarrollo y ejecución de cualquier política pública son los recursos económicos, un presupuesto insuficiente en los procesos de implementación puede llevar a la precariedad en el cumplimiento de los objetivos, las estrategias, los programas, los proyectos y las metas del mismo. Ejemplo de ello, se demuestra en el análisis del financiamiento solicitado y asignado en el programa a nivel nacional en los primeros años de implementación.

Tabla No 3 Presupuesto General del PNIS.

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos solicitados	510.000.000.000	459.070	1.956.000	1.338.890	1.192.979
Recursos asignados	510.000.000.000	459.070	300.579	191.000	750.341
Recursos no adjudicados	--	--	1.651.000	1.197.890	442.638

Fuente: Elaboración propia basado en informe de la DSCI, UNODC (2017) e informe de gestión PNIS 2019.

Para el caso del PNIS podemos observar en la tabla No 3 que el programa tiene un desfase de financiamiento, solo para el año 2020 no se entregaron el 85,73% de los recursos solicitados, según Bulla y Henao (2021) esta des financiación está más relacionada con la falta de voluntad política, pues la misma administración está promoviendo una nueva estrategia de sustitución de coca, por fuera del Acuerdo Final de Paz, denominada Hecho a la Medida, que busca apoyar proyectos productivos o económicos con los recursos de las gobernaciones, alcaldías, regalías, empresas privadas, créditos y cooperación internacional. Es necesario recalcar que el desarrollo exitoso de la acción estatal requiere compromiso, capacidad de

gestión y cumplimiento de los propósitos por lo que, el déficit en financiación nos permite identificar debilidades entorno a la gobernabilidad, por consiguiente, se concluye que:

A pesar de la importancia que reviste este programa para la consolidación de la paz, el Gobierno de Duque recibió un Programa sin financiamiento, un marco fiscal de gasto sin el rubro presupuestal para atenderlo, una clara ausencia de voluntad política para la implementación de la sustitución integral y un retorno a las acciones prohibicionistas, que van en contravía de la legitimidad de los intereses de la sociedad. Aunque es un Programa con retos grandes y un compromiso suscrito a la solución de las drogas ilegales, la planeación de los recursos y el financiamiento del mismo, no se dieron de manera efectiva.

Otro componente importante en el marco de la ejecución de una política pública son los recursos humanos y la gobernanza, estos están relacionados con el desarrollo, funciones, organización del trabajo, prácticas de supervisión, salario y beneficios, para el caso del programa PNIS se identificaron los siguientes actores que participan directa e indirectamente en el desarrollo del programa como se muestra en la Gráfica No 5.

Gráfica No 5: Actores que participan en el PNIS



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de sector y mercado operador PNIS (2019)

De la misma manera respecto a las funciones y organización del trabajo encontramos datos relacionados con el número de operarios contratados a nivel nacional, quienes son denominados como *implementadores*, entendidos como un grupo de personas de las instituciones que no participan en el programa y que tienen las mismas características del grupo

de tratamiento que se encargan de la intervención (SINERGIA, 2009, p.82) y por el otro lado, la cantidad de beneficiarios que deben atender los operarios como se muestra en la tabla No 4:

Tabla No 4: Recursos humanos PNIS nivel nacional entre 2017 y 2021

AÑO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	NÚMERO DE OPERADORES CONTRATADOS	NÚMERO DE VISITAS TÉCNICAS
2017	6.027	216	17.691
2018	8.627	216	
2019	60.842	1.860	245.456
2020	67.665	2.190	450.796
2021	N/A	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia en base a los informes de UNODC (2017), (2020).

Este análisis nos muestra que para la temporalidad escogida a nivel nacional en promedio cada operario tendría que atender aproximadamente a 32 beneficiarios y realizar visitas de caracterización, acompañamiento técnico y entrega de insumos. Si bien al inicio del programa tuvo poca asistencia técnica, en el 2019 el acompañamiento técnico-operario se intensificó y se fortaleció respecto a los años anteriores. El fortalecimiento en los recursos humanos se produjo gracias a la expedición del Decreto 2107 del 2019 donde se adjuntó la DSCI a la ART, y donde se requirió de una estructura operacional-técnica para solventar la magnitud de programa, la necesidad de intervención efectiva en el territorio y la mitigación de los retrasos en los componentes de dicha acción estatal.

En conclusión, en Colombia se ha implementado un enfoque desacertado respecto a la problemática de los cultivos de uso ilícito. Esto se evidencia en los altos índices de la producción de los cultivos a pesar de los esfuerzos estatales realizados. El PNIS pretende brindar una alternativa diferente al enfoque prohibicionista, sin embargo, no contó con el apoyo financiero y humano para una correcta implementación, sumado al tránsito por dos gobiernos

que dificultaron el desarrollo de tan importante política pública para la consolidación de la paz en Colombia.

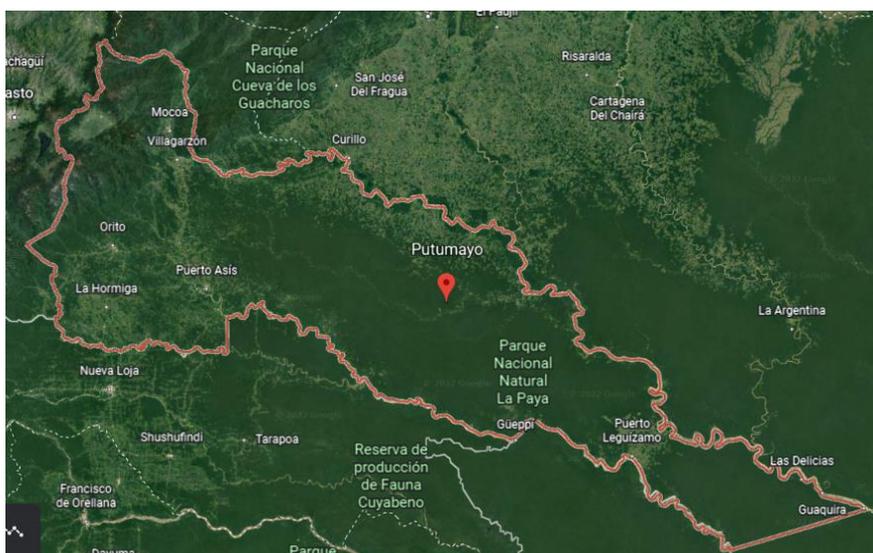
1.2. Ámbito departamental

En el siguiente apartado vamos a realizar un análisis del nivel departamental a partir de una lectura integral del desarrollo histórico de los cultivos de uso ilícito y la forma como se ha abordado el problema a través de los años. Posteriormente, abordaremos la llegada del PNIS al Putumayo y la manera de cómo se ha implementado en el territorio con el fin de entender y determinar la estructura organizacional, los recursos y mecanismos de coordinación en el departamento.

1.2.1 Problematicación de los cultivos de uso ilícito en Putumayo

El departamento del Putumayo ubicado al suroccidente de Colombia, pertenece a la región amazónica y su extensión es de 25.648 km² (el 2,2% del territorio colombiano), distribuido en trece municipios; siendo Mocoa su capital. Al norte limita con los departamentos de Cauca, Caquetá y Nariño, al este con Caquetá y Amazonas, al sur con los países de Ecuador y Perú; dividido por el río Putumayo y al oeste con Nariño. Su densidad población es de 369.332 habitantes (DANE,2020) está compuesta por etnias indígenas: Inga, Kamentzá, Kofán, Siona y Witoto y otros grupos que migraron a la zona entre los siglos XIX y XX, como los Pastos, Emberas y Paeces.

Mapa 1: Departamento de Putumayo



Fuente: Google Maps (s.f.). Indicaciones de Google Maps para conducir al departamento del Putumayo en Colombia]. Recuperado el 14 de junio de 2023.

Putumayo es un departamento rico en la producción de recursos naturales como el petróleo, agricultura y ganadería. A su vez, ha sido reconocido y catalogado como uno de los mayores productores de cultivos ilícitos, principalmente el de la hoja de coca a nivel nacional. Dicho reconocimiento se basa en la siembra, producción, y expansión del cultivo en el departamento, concentrado desde el año 1970 en el bajo Putumayo correspondiente a los municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Leguizamo (Centro de memoria histórica, 2012, pág.27). Al pasar de los años el cultivo de coca se extendió en el medio y bajo Putumayo y se constituyó como la principal fuente económica de los putumayenses, debido a la facilidad de producción y la rentabilidad que este genera, dejando a un lado la siembra y la producción de los cultivos agrícolas y la ganadería.

La historia de Putumayo está determinada por ciclos económicos extractivos, el primer ciclo está relacionado con la extracción y comercio de quinua, madera, pieles y animales silvestres durante la primera mitad del siglo XX, y el segundo ciclo durante la segunda mitad del siglo XX fue el petróleo y luego la coca. Estas economías determinaron el poblamiento, la intervención del territorio y los conflictos frente a la tenencia y uso de la tierra entre las

comunidades que tradicionalmente habitan el territorio y quienes han llegado a instalarse ahí en diferentes momentos y por diferentes razones.

La persistencia de asuntos relacionados al uso y la tenencia de la tierra que no se han solucionado satisfactoriamente, han sido el punto de partida de los problemas en el departamento, dado que constantemente se ven expresiones de conflictos armados, territoriales y económicos, asociados a las economías extractivas legales e ilegales. Durante el ciclo de la coca desde el año 1990 hasta el año 2000, el cultivo de hoja de coca creció de manera sostenida y significativa, especialmente en la subregión del Bajo Putumayo. Lo que convirtió al departamento en el mayor cultivador de hoja de coca en el país, representando el 40% del total de área del territorio nacional (Torres, 2012, pág.41).

Así mismo, para la temporalidad anteriormente mencionada el departamento padeció los episodios más violentos de la historia, estos episodios fueron denominados como; la primera ola paramilitar (1897-1991), la presencia de los grupos guerrilleros y narcotraficantes (1991-1998) y la segunda ola paramilitar (1997-2006).

La presencia de los grupos guerrilleros, el Bloque Sur de las AUC y los narcotraficantes provocaron constantes enfrentamientos y disputas por el control territorial. En estos periodos se constataron las masacres colectivas en el Tigre (1999) y en la Dorada (2000), se presentaron muertes violentas a civiles, secuestros, casos de tortura, maltrato físico, desaparición forzada, amenazas de muerte, paros armados, y aparición de personas en listas por colaborar a cualesquiera de los grupos armados (Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, 1993). Las acciones violentas anteriormente mencionadas se incrementaron a medida que iba creciendo el cultivo de coca y con la llegada de los grupos armados la situación se complejiza aún más, debido a las disputas por la hegemonía cocalera en el departamento.

Sumado a las acciones violentas generadas por el conflicto armado, Putumayo también sufrió afectaciones por la implementación de acciones prohibicionistas como la fumigación

aérea en el marco del programa Plan Colombia, aunque esta acción causó una significativa recesión en los cultivos de coca entre los años 2000 a 2005, afectó también parte del entorno: la flora, la fauna, el equilibrio ambiental, las cuencas hídricas, el suelo, disminución de los cultivos de pan coger y la principal fuente de economía de los campesinos “la coca”. En la misma vía, otra de las afectaciones fue: el aumento de la militarización y la ofensiva estatal contrainsurgente en la zona; y en respuesta a la ofensiva militar los grupos armados sembraron minas antipersonales causantes de heridos y muertes de civiles, y erradicadores manuales del Programa.

En su conjunto lo que significó para la población estas intervenciones estatales fue; por un lado, el deterioro de la salud y calidad de vida y por el otro, el incremento de las acciones violentas debido a las medidas represivas estatales por parte de los grupos armados. Las prácticas violentas mencionadas, originaron temor, zozobra, en consecuencia, 180.925 víctimas putumayenses entre (2000-2004) que emigraron hacia los departamentos de Nariño, Cauca y Caquetá (FIB, 2014) y (Ruiz, 2013). Lo que convierte a Putumayo en una región no óptima para vivir gracias a la incesante violencia sistemática producto del conflicto armado.

Después de dar el breve recorrido histórico, tras la desmovilización de las AUC en 2006 y con la firma del Acuerdo de paz en 2016, en los últimos años, la situación en Putumayo se ha complejizado nuevamente debido a la conformación de las GAOR (Grupos Armados Organizados Residuales) compuestas por las disidencias de las FARC, Comando de Frontera Ejercito Bolivariano (CDF) y la red criminal “Carolina Ramírez” como actores del conflicto armado interno, quienes disputan el control del Narcotráfico y los cultivos de coca.

En este contexto, y en el marco de la implementación del PNIS las disidencias habrían estado tras el asesinato de 17 líderes sociales en el departamento, quienes incitaban a las comunidades a terminar con los sembradíos de coca (Méndez, 2022). Esta lucha contra los

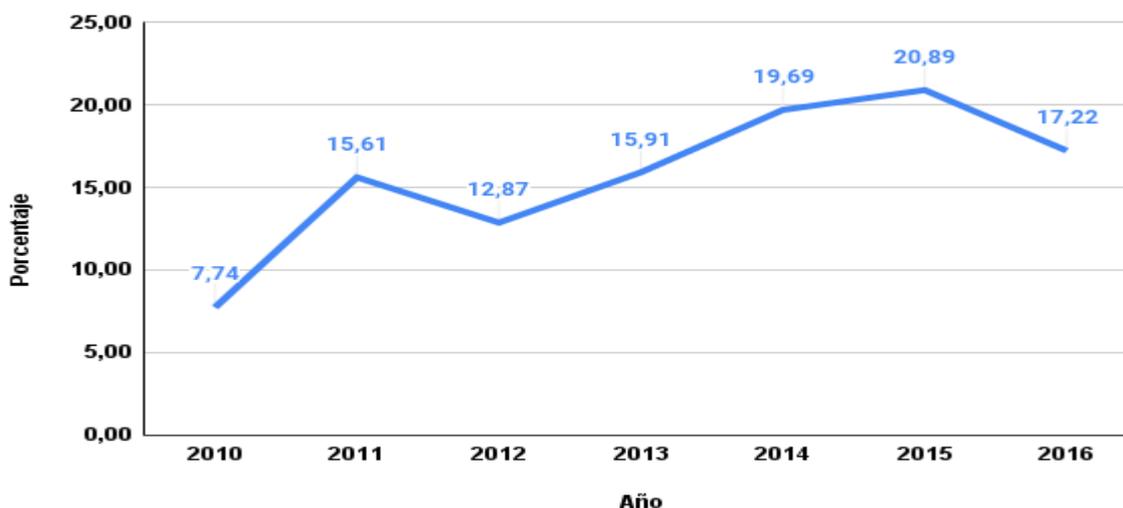
cultivos de coca ha dejado como principales afectados la vida, salud y la tranquilidad de los Putumayenses.

Dicho lo anterior, es importante reconocer que el incremento y la permanencia de los cultivos de coca tienen que ver en gran medida con el respaldo y el control que tienen los grupos armados en el territorio. Razón por la cual, a través de los años, la hoja de coca se ha instaurado como la principal fuente de economía en el departamento y como aquel cultivo de uso ilícito que intensificó y provocó la violencia e inseguridad en la población donde las FARC se han erigido como autoridad y han gobernado sobre asuntos civiles, principalmente los derechos de propiedad de la tierra. A continuación, se muestra la situación y la permanencia mediante índices de los cultivos de coca en la zona.

1.2.1.1 Participación de los cultivos de uso ilícito en Putumayo

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno colombiano, la situación de los cultivos de uso ilícito en el departamento no tiene cifras muy alentadoras, del año 2010 a 2011 se observa una duplicación de la producción de hoja de coca, como se observa en la gráfica No 6, estas cifras, pueden estar directamente relacionadas con la disminución paulatina de la aspersión aérea en Putumayo.

Gráfica No 6 Cultivo de hoja de coca Putumayo



Nota: La medición en la superficie es por medio de porcentaje de Hectáreas. **Fuente:** **Elaboración propia en base al informe de monitoreo de la UNODC 2017.**

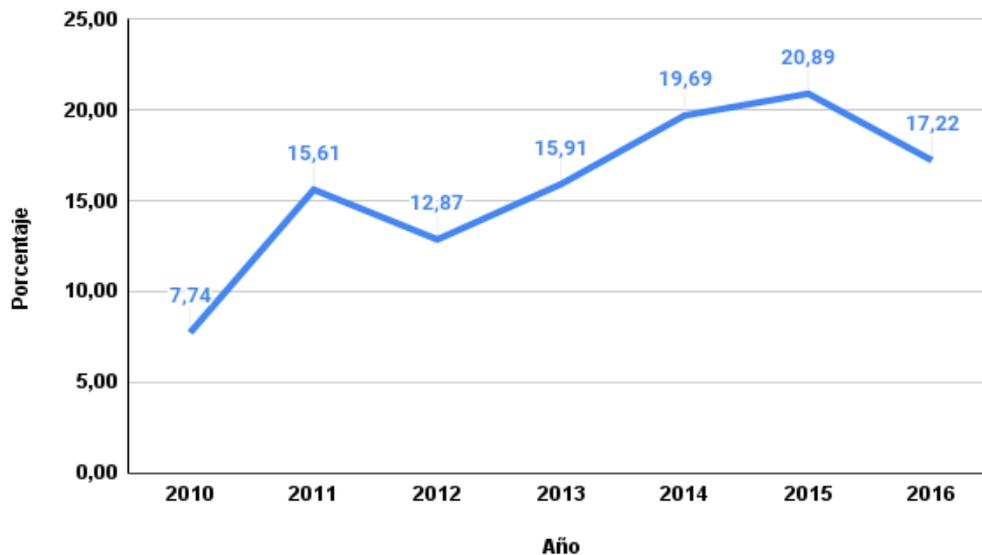
En el año 2012 la baja en las cifras de cultivos de uso ilícito está relacionadas con las altas cifras de erradicación manual y aspersión aérea, pero según la UNODC (2017) esta no es la única causa para la reducción o pérdida de cosechas, también influye las disminuciones o pérdidas por clima, pestes o enfermedades. El alza de las hectáreas de coca en Putumayo derivó de la suspensión de la erradicación a nivel nacional.

Otra de las razones del aumento de los sembradíos de coca en Putumayo, se debe a la presión de los grupos armados a la población, por la no erradicación de los cultivos. Desde el año 2016 se rumoraba un acuerdo entre el Gobierno de Santos y las FARC, en el tema del narcotráfico y los cultivos de uso ilícito. Lo anterior concedió, a que muchos exguerrilleros y campesinos regresaran al negocio de la primera cadena productiva, además de la lenta transición a los cultivos lícitos e incluso, la no aportación de coca en su totalidad porque los campesinos las conservaron como garantía Acosta (2019). La presencia de los grupos embrionarios de las FARC y narcotraficantes, las disputas territoriales, la institucionalidad tardía permitieron que el narcotráfico siguiera en la batalla.

1.2.1.2 Formas de intervención para contrarrestar la problemática

Históricamente en Colombia y los departamentos donde permanecen los cultivos ilícitos se han implementado programas para contrarrestar la siembra, la producción y la venta del mismo. El primer programa Plan Colombia se estructuró en 1998 con Andrés Pastrana y se replicó por el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y su sucesor Juan Manuel Santos (2010-2018) ha implementado las siguientes acciones o formas de intervención.

Gráfica No 7: Formas de intervención de cultivos de coca en Putumayo



Nota: Para fumigación aérea y la erradicación manual, la medición es en número de hectáreas. Para infraestructura de producción destruida se mide en número y la incautación de pasta base de coca se mide en Kilogramos. Fuente: Elaboración propia en base al informe de monitoreo de la UNODC 2017.

A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, en atacar el problema a través de erradicaciones manuales como se evidencia en el año 2012, o invirtiendo grandes cantidades de dinero en aspersión aérea, los resultados frente a los cultivos de uso ilícito acaban siendo momentáneos. Al no resolver el problema de manera estructural sin integrar un abordaje histórico de las dinámicas históricas de la tenencia y uso de la tierra, los cultivos seguirán en aumento y por lo tanto la violencia, desigualdad e impunidad seguirán siendo la cotidianidad de la población.

1.2.2 ¿Cómo llegó el PNIS al Putumayo?

Bajo este complejo escenario y con la iniciativa de cambiar y sustituir los cultivos de uso ilícito, antes de la implementación del PNIS en el año 2014 existió una iniciativa denominada PLADIA 2035, que correspondió a la construcción del Plan de Desarrollo Integral Andino-amazónico elaborado desde las organizaciones sociales como los MEROS (Mesa regional de las Organizaciones sociales), comunidades indígenas y afro descendientes. El Plan surgió como una estrategia de territorialización construida de abajo hacia arriba (Bottom Up).

Este Plan buscó transformaciones en la ruralidad dependiendo de la vocación del territorio, como una de las respuestas a las necesidades del campesinado y las organizaciones sociales. Estructuralmente contiene cinco componentes que se abarcaron en la formulación e implementación de los PNIS y PDET, ellos son; la seguridad alimentaria, medio ambiente sano, generación de ingreso, goce efectivo de derechos y asociatividad.

Aunque haya sido un plan creado y pensado desde las bases territoriales no fue posible su implementación, puesto que con el cambio del Gobierno Nacional y la importancia que tomó el Acuerdo de paz, las propuestas quedaron plasmadas en el papel.

En este contexto las comunidades y organizaciones sociales se acogieron al PNIS por los beneficios que podrían obtener, entre ellos, la no fumigación con glifosato, erradicación voluntaria, y los recursos financieros y humanos. Sin embargo, la motivación y esperanza que tenían las comunidades hacia el programa en varias ocasiones se vio obstaculizada debido a la poca voluntad, y desinterés político por parte de la Gobernación del Putumayo y las alcaldías municipales en el periodo de 2014 y 2016.

Aunque desde el Acuerdo de Paz y el Gobierno nacional se dictaminó que las instituciones regionales debían realizar el acompañamiento, la inasistencia se constató en las primeras actas de la realización del Acuerdo Regional y las versiones de funcionarios: donde manifiestan que la Gobernadora Sorrel Aroca no asistió ni envió delegación a las distintas reuniones para discutir el acuerdo regional (Toro, Comunicación personal, 18 septiembre 2022). Respecto a las alcaldías tan sólo 2 de las 9 alcaldías del medio y bajo Putumayo estuvieron comprometidas con el programa desde el año 2017 donde inició la implementación.

Por otra parte, cabe resaltar la importancia de actores sociales determinantes en los procesos organizativos de la implementación del PNIS, entre ellos se destaca, los MEROS y la COCCAM que fue instaurada en el año 2017 en el municipio de Puerto Caicedo, con el fin de

participar y ser la voz de los campesinos cocaleros en la discusión y formulación del Acuerdo Regional.

Entre febrero y abril del 2017 se firmó el Acuerdo Regional en el municipio de Puerto Asís con el Gobierno Nacional, las FARC EP, las nueve Alcaldías de los nueve municipios y la MEROS. Con la firma de acuerdo regional en Putumayo inicia la sustitución voluntaria con la meta de 25 mil hectáreas de coca y con el respaldo de 36 mil familias, entre cultivadoras y recolectoras (Presidencia de la República de Colombia, 2022). En los días 4 y 16 de mayo y 23 y 29 de junio del 2017 con la participación de los líderes de las veredas y comunidades étnicas de la región se realizaron los acuerdos municipales para dar arranque a la implementación en cada uno de los municipios.

Para el año 2018 se reportaron 23.523 familias beneficiarias del programa, cifra que se comparó con los otros departamentos, en el cual, el territorio Putumayense ocupa el primer lugar con el mayor número de inscritos y comprometidos con el Programa a nivel nacional (UNODC, 2017). Con esos datos el programa inició en el año 2018 en los municipios de Puerto Asís y Orito.

1.2.2.1. ¿Cuál es la estructura organizacional del PNIS a nivel departamental?

Para llevar a cabo la implementación efectiva del Programa, se propuso una estructura organizativa desde las regiones, con el fin de darle continuidad a los objetivos propuestos. A continuación, en la tabla No 5 haremos un recuento de la estructura organizativa en Putumayo de acuerdo a la normativa del Programa desde su creación hasta la puesta en marcha. Esto con el fin de entender el despliegue e identificar a las diferentes instancias encargadas de la gestión, trabajo, seguimiento, coordinación y funciones del PNIS a nivel departamental.

Tabla No 5 Estructura Organizacional del PNIS a nivel departamental

			Estructura de gestión y coordinación PNIS		Instancias de trabajo y coordinación del PNIS		
Año	Gobierno	Normativa	Características	Instancias	Características	Instancias	Funciones
2017	Juan Manuel Santos	Decreto 896 del 2017	Manejado por la DSCI, y en lo territorial por el <i>Coordinador Territorial</i>	Profesionales:3 Auxiliares: 1	Creación y designación de instancias de trabajo y coordinación del PNIS del nivel territorial	Consejos Asesores Territoriales (CAT)	Articular las orientaciones del PNIS con el nivel territorial. Recoger y apoyar las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA. Promover la integración de los PISDA a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) como visión del territorio.
						Consejos municipales de evaluación y seguimiento	Realizar las veedurías e interventorías que permitan identificar los avances y cumplimientos de las partes del acuerdo.
						Comisión Municipal de Planeación Participativa	Coordinar entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA.
2019	Iván Duque	Decreto 2107 del 2019	La DSCI se trasladó a la Agencia de Renovación de Territorio (ART).	Designación de la CAT como instancias de articulación entre lo nacional y departamental			
2020		Decreto 1223 del 2020	Creación, fusión y eliminación de las Direcciones y subdirecciones				

Fuente: Elaboración propia basado en los informes UNODC (2017) y decreto 896 del 2017

1.2.4 Recursos del PNIS

Frente a los recursos financieros la implementación del PNIS tuvo altas y bajas durante la temporalidad analizada, como se puede observar en la tabla No 6 si bien en el año 2019 se destinó el 49 de recursos del total nacional para los otros años se evidencia una débil financiación, que puede explicarse por el desinterés del gobierno en esta modalidad de

sustitución, ya que ha durante este periodo se realizaron acciones de erradicación forzosa, bajo la estrategia del gobierno denominada Hecho a la medida.

Tabla No 6. Porcentaje de Recursos financieros a nivel departamental

RECURSOS FINANCIEROS	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos asignados en Colombia	510.000.000.000	459.090.232.764	300.799.995.966	191.000.000.000	750.341.000.000
Recursos asignados en Putumayo	78.345.220.452		148.449.630.269	6.400.165.048	178.607.226.973
% de recursos departamental respecto al nacional	15%		49%	3.3%	23%

Fuente: Elaboración propia basado en ART (2022) e informe de gestión PNIS 2019.

Mientras que, en los **recursos humanos** son de índole formativa, académica, experiencial, y territorial, en las convocatorias públicas de las corporaciones en Putumayo (Corporación Nuevo Milenio, 2022) se observa que para las vacantes se solicita personal adecuado, de calidad y perteneciente a los territorios, que sea capaz de fomentar, acompañar, y fortalecer los diferentes procesos del PNIS.

Tabla No 7 Clasificación y cantidad de recursos humanos en el PNIS en Putumayo

Año	Mocoa	Orito	Puerto Caicedo	Puerto Gúzman	Puerto Leguizamo	Puerto Asis	San Miguel	Valle del Guamuez	Villagarzón	Sub total por año
2019	9	1	0	1	1	1	0	0	0	13
2020	11	1	0	2	2	1	1	0	1	19
2021	9	1	1	0	2	1	1	1	1	17
2021	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sub total por municipio	30	3	1	3	5	3	2	1	2	50

Fuente: Elaboración propia basada en Informes de la ART.

Por ejemplo, la tabla No 7 nos muestra la cantidad de operarios contratados por municipio en cada uno de los años estudiados, podemos deducir que el poco recurso humano para atender a 20.000 familias en Putumayo complejiza la operatividad del Programa. Así mismo y de acuerdo con Sánchez, (2020) el abastecimiento en Putumayo con tan solo 12 funcionarios torna en un imposible la eficacia de la transición hacia los cultivos lícitos. Sumado con la reducción del rubro presupuestal en el gobierno de Iván Duque, desencadena un impedimento en la lucha contra el narcotráfico.

Es necesario recalcar que las formas de intervención en Putumayo no fueron exitosas, pues si bien es cierto que, mediante sus acciones de incautar, destruir, capturar, erradicar, y fumigar, lograron disminuir los indicadores momentáneamente; el narcotráfico ha buscado la manera de seguir operando y los cultivos de uso ilícito siguen en incremento. Se esperaba que con la implementación de un programa alternativo como el PNIS se transformará el campo con la transición a los cultivos lícitos y se disminuyera el cultivo de coca, pero sucedió lo contrario. Aunque cabe reconocer que al iniciar el programa, este obtuvo un alto compromiso y acogida por las comunidades putumayenses, superando los indicadores de participación respecto a otros departamentos.

En síntesis, la historia del narcotráfico en Colombia nos muestra un escenario complejo, violento e incomprensible por las élites dominantes del país, en las últimas décadas los esfuerzos gubernamentales se han enfocado en atacar el problema de los cultivos de uso ilícito, desde un enfoque predominantemente prohibicionista, que ha fracasado rotundamente, como lo vimos durante desarrollo de este apartado.

La estructura organizacional del PNIS desde su creación en el gobierno de Juan Manuel Santos ha transitado por diferentes cambios que han afectado el desarrollo del programa, principalmente porque no contó con una definición de funciones, cargos y estructura apropiada

para la magnitud del programa que se pretendía implementar, lo que generó fallas en la verificación de compromisos de las familias, desarticulación de los operadores ATI en los territorios, inconsistencias en el levantamiento y desarrollo de la información.

Frente a los recursos económicos el gobierno de Santos no realizó una planeación en la ejecución de recursos adecuada, en parte porque no se esperaba tanta acogida por parte de la población objeto de intervención, lo que desencadenó en una deficiente capacidad administrativa. Adicionalmente la ausencia de voluntad política del gobierno Duque quien promovió una estrategia de sustitución de tipo prohibicionista, dejó un programa con graves problemas financieros.

Los recursos humanos estuvieron en un margen aceptable con relación a los beneficiarios, sin embargo, es necesario tener en cuenta que se dejó en estado inscrito sin verificación de compromisos a miles de familias que también querían ser parte de este programa, lo que deja en evidencia el déficit organizativo, administrativo, estructural, financiero del programa PNIS a nivel nacional.

En conclusión, la estructura organizacional del PNIS a nivel nacional y en Putumayo no son suficientes, autores como Ayalde (2020) mencionan que el cambio de personal en la estructura de la Alta consejería presidencial, coordinadores territoriales y en los grupos de apoyo afectó el manejo documental y operacional en las zonas de implementación. Pues se evidenció fallas en la verificación de compromisos de las familias, desarticulación de los operadores ATI en los territorios, inconsistencias en el levantamiento y desarrollo de la información. Lo que constató, perjuicios y daños en la estructura e intervención del Programa durante el cambio de gobierno.

Es importante mencionar que la estructura que tomó la DSCI en el Gobierno de Iván Duque no tuvo una organización suficiente y detallada, tal como se había planteado con Santos, pues la DSCI tuvo que operar y adherirse a las demás direcciones de la ART en función de sus

lineamientos, parámetros y criterios, sin embargo, en la estructura de trabajo y coordinación si se dio continuidad a las instancias territoriales decretadas por Juan Manuel Santos.

La conservación de la estructura territorial en ambos gobiernos no impidió que se generaran resultados negativos en la implementación del programa, investigaciones realizadas por Blanco *et.al* (2021), Hidalgo (2021), Barrios y Bravo (2020) y Restrepo y Valencia (2021), mencionan algunos de estos resultados. En consecuencia, al implementar el programa bajo un modelo de implementación *Top-down*, los cambios estructurales realizados en la parte superior de la estructura a nivel nacional tienen gran influencia sobre los resultados a nivel inferior.

Luego de 2 años y medio del gobierno Duque, se evidencia que no hay mayor avance en la implementación del PNIS-, en el marco del punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Hay anuncios oficiales que mencionan problemas de presupuesto, pero a la par promueven acciones de fumigación y erradicación forzada. También se identifica la desarticulación y debilidad de las agencias creadas y, en general, la incapacidad burocrática administrativa. Esta situación se desarrolla en un contexto de aumento del riesgo para los liderazgos sociales, debido a los fuertes opositores locales y nacionales a estas políticas, al incumplimiento estatal durante la implementación de este y otros programas, que terminan en graves desarmonías en el territorio relacionadas con: el desplazamiento forzado, desapariciones, homicidios, masacres, atentados, que provoca un clima de inseguridad y zozobra constante para los putumayenses, quienes cada día arriesgan su vida para transitar a una economía legal, en medio del insuficiente respaldo estatal que se justifica en razones morales, burocráticas y administrativas para dejar de lado la implementación de una paz estable y duradera.

Capítulo 2. Acciones y objetivos del PNIS realizados en putumayo (2017-2022)

El PNIS cumple 5 años desde que se inició el proceso de implementación con el objetivo de generar cambios en la realidad social de los beneficiarios. Sin embargo la inseguridad y las alertas de violación de DDHH han sido las protagonistas, se han realizado estudios de caso municipales frente al avance del programa, y someros informes anuales de las instituciones encargadas (UNODC), los cuales no relacionan las acciones ejecutadas con la realidad del campesinado cocalero, por lo tanto se requiere un análisis que permita hablar de manera concisa y estadística acerca de la situación en el departamento. En consecuencia, el objetivo del presente capítulo es establecer las acciones y objetivos propuestos por el PNIS que se han realizado en el periodo 2017-2021 en Putumayo.

Este capítulo aborda los 6 componentes del PNIS, en los cuales se analizó el contraste entre lo propuesto y lo entregado, es necesario resaltar que en el programa no cuenta con indicadores meta, por lo que se tomó en base a los datos iniciales (inscritos al programa) en cada componente, lo que permite determinar el nivel de cumplimiento del programa, esta información está sintetizada al final de este capítulo en un cuadro de síntesis. A lo largo del apartado se hará uso de términos como: implementadores, procesos, productos y resultados, con el fin de dar claridad en los procesos que se desarrollan dentro del programa.

En consecuencia, este capítulo es pertinente porque se analizan los resultados de la implementación de un programa desde una perspectiva institucional, a su vez resulta relevante porque se constituye como insumo para el contraste de que se realiza en el capítulo 3 frente al avance del PNIS en Putumayo.

2.1 Productos, bienes y servicios: un contraste entre lo propuesto y entregado

El Acuerdo de paz del gobierno de Juan Manuel Santos y la implementación del PNIS, prometían ser el escenario ideal para el tránsito a la legalidad de millones de colombianos que

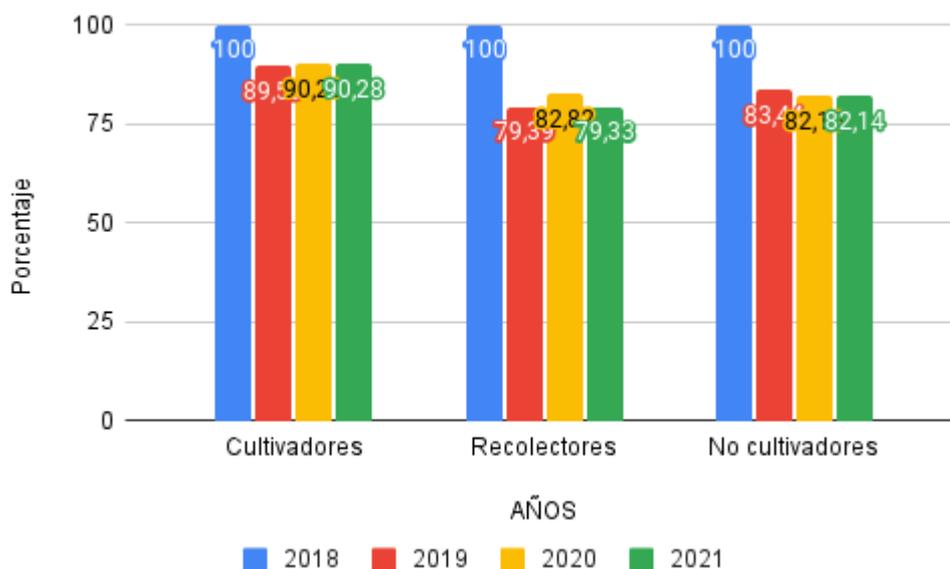
viven de los cultivos de uso ilícito. Las miradas internacionales se centraron en el país, especialmente en el 4to punto relacionado con las drogas ilícitas, en este se plantearon 6 componentes: Acuerdos con las comunidades, PAI, PISDA, Tratamiento penal diferenciado, Condiciones de seguridad para la sustitución y la sustitución en Parques Nacionales Naturales (PNN) a continuación vamos a establecer las acciones y objetivos que cada uno desarrolló durante la implementación del programa en los años 2017 a 2021.

2.1.1 Acuerdo con las comunidades

El deber ser del PNIS planteó grandes beneficios para las comunidades por lo que muchas familias recolectoras, no recolectoras y cultivadores en Putumayo y en Colombia tomaron la decisión de inscribirse en este programa en búsqueda de alternativas a la ilegalidad, ahora bien, el departamento no cuenta con indicadores meta, que nos permitan analizar los resultados del programa, lo cual nos llevó a tomar como referencia la cantidad de inscritos en el primer año.

En el departamento de Putumayo se inscribieron un total de 23.523 sin embargo durante el desarrollo del programa la cantidad de beneficiarios inscritos disminuyó como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica No 8: Clasificación y cantidad de recursos humanos en el PNIS en Putumayo



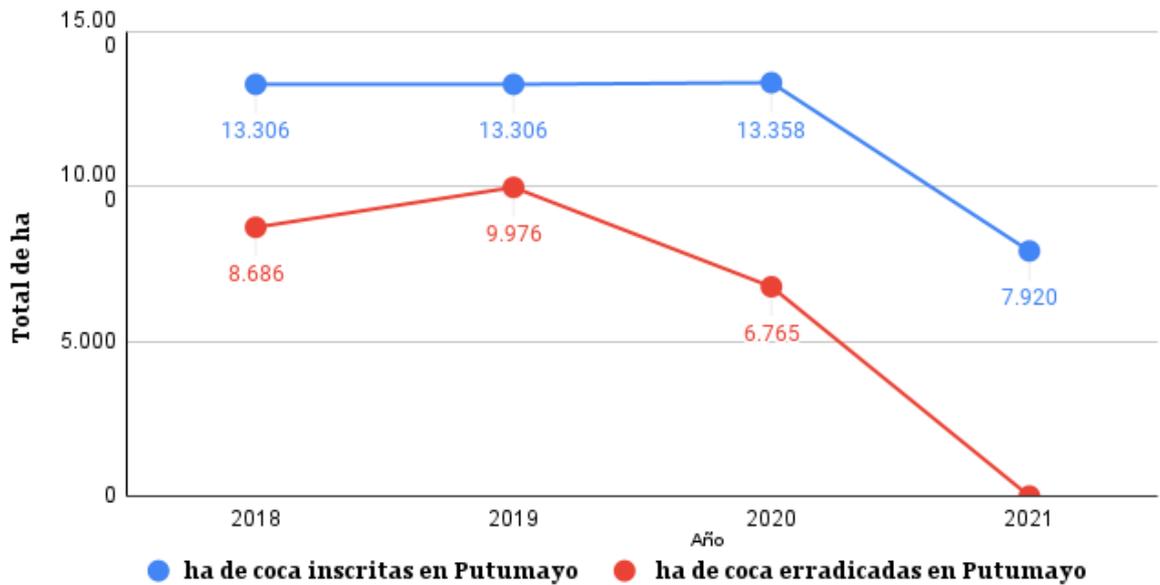
Fuente: Elaboración propia en base a Informes UNODC (2017), (2018), (2019), (2020), (2021), ART (2023).

En la gráfica No 8 se observa disminución en el porcentaje de cultivadores, no cultivadores y recolectores que han desertado del programa en Putumayo, en base a esta información se puede inferir que en el año 2019 se presentó una reducción de los 3 tipos de beneficiarios, igualmente se observa que los recolectores inscritos al PNIS son los beneficiarios que más han desertado del programa, teniendo en cuenta que el indicador meta es conservar el 100% de los beneficiarios inscritos, este componente nos da arroja un nivel de cumplimiento alto.

2.1.1.2 Áreas

Uno de los aspectos más sensibles dentro del programa es el relacionado con la erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito como la coca, al no contar con un indicador meta por parte del programa para este caso se asumió que todas las hectáreas inscritas deben ser erradicadas, veamos la gráfica:

Gráfica No 9: Hectáreas de coca erradicada frente a hectáreas inscritas en Putumayo en los años 2018 a 2021

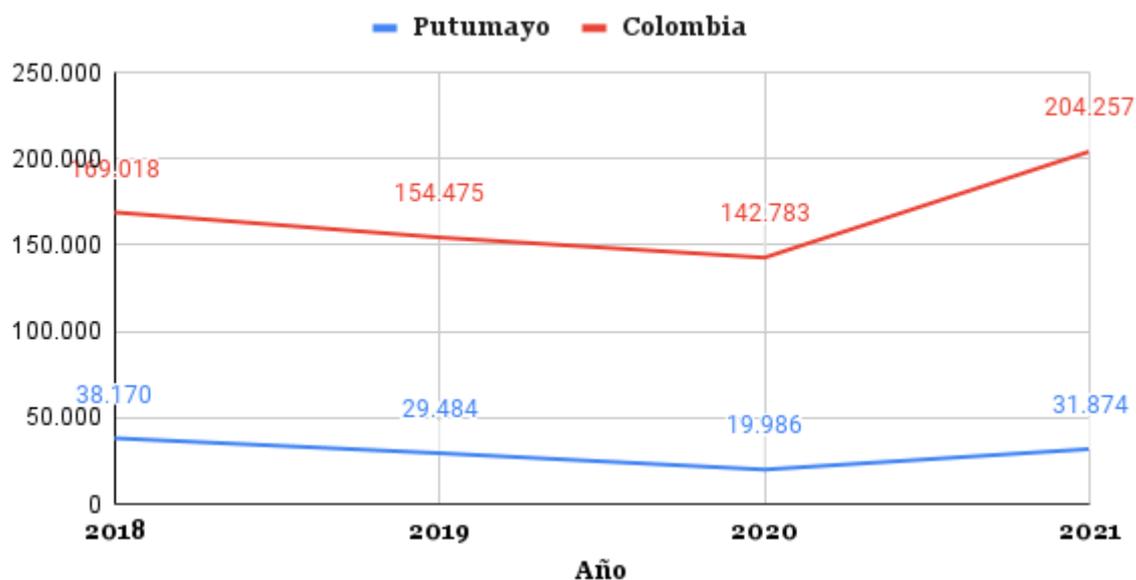


Nota: Medición de hectáreas erradicadas frente a las hectáreas inscritas en Putumayo entre los años 2018 -2021. **Fuente:** Elaboración propia en base en los informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021

En la gráfica No 9 las cifras nos muestran un alto porcentaje de erradicación de cultivos al inicio del programa, sin embargo, a partir del año 2019 se empieza a ver una disminución tanto en las hectáreas inscritas como en la erradicación, esto nos permite analizar que en los cuatro años el nivel de cumplimiento es medio- alto para esta temporalidad con un 67,51% de erradicación.

La persistencia de cultivos de uso ilícito está relacionada con la duración del cultivo en el departamento de Putumayo, que a nivel nacional es uno de los departamentos donde más se registra este fenómeno.

Gráfica No 10: Persistencia de cultivos de coca en Putumayo y Colombia



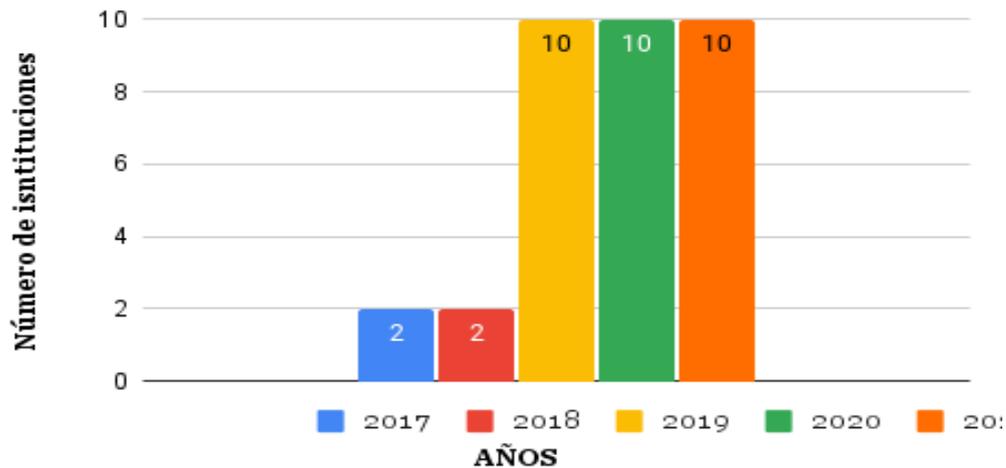
Fuente: Elaboración propia basado en Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021

En la gráfica No 10 se toma como base el indicador meta de no sobrepasar las hectáreas de coca en su primer año de ejecución del PNIS. Este indicador nos da un nivel de cumplimiento alto, a pesar de que no se sobrepasó el dato de persistencia de 38.170 ha es notable que el aumento de las ha sembradas se registra principalmente en el año 2021 con un aumento de 11.888 ha.

2.1.1.2 Instituciones

Las corporaciones son las encargadas de articular las necesidades de la región y las acciones estatales, deben realizar un diagnóstico de las líneas productivas, la prestación la asistencia técnica integral en los 24 meses de intervención, la contratación del equipo de asistencia técnica integral y la identificación de actores, roles y posibles alianzas, entre otras actividades (UNODC, 2021). En Colombia según el informe de la UNODC (2019) participaron 48 corporaciones de estas 10 pertenecen a Putumayo. En vista de que el PNIS no presenta indicadores meta frente a la participación de las corporaciones haremos el indicador a partir del número de corporaciones que se inscribieron en el primer año, veamos la gráfica No 11.

Gráfica No 11: Número de corporaciones que participan en PNIS en Putumayo entre los años 2017 a 2021.



Fuente: Elaboración propia basado en Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021.

En su primer año de ejecución del programa, solo se contó con dos corporaciones que fueron ubicadas en el municipio de Puerto Asís Putumayo, pero en los años posteriores se ve un incremento de participación de las instituciones debido a la exigencia de personal técnico para atender a las familias. En este componente se arroja un balance positivo respecto a la participación de las corporaciones al PNIS en Putumayo respecto al año 2018 dado que se vio un aumento de participación del 500%, lo que refleja la capacidad del gobierno de tejer alianzas con diferentes actores políticos de manera que permita un ejercicio de gobernanza en la implementación de políticas públicas.

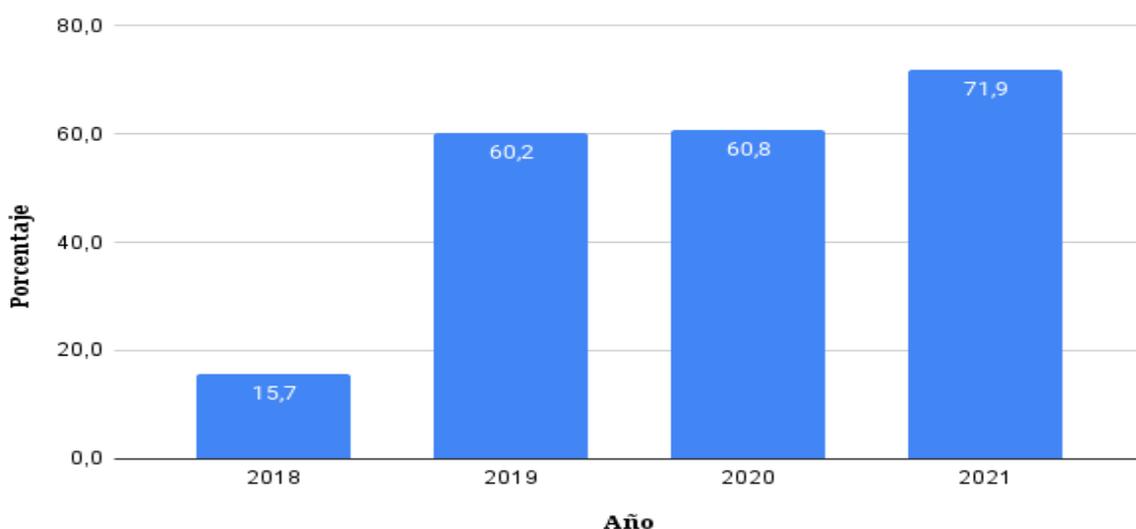
2.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI)

Este componente está dividido en diferentes apartados que corresponden a diferentes líneas de acción frente al programa PNIS, como lo describiremos a continuación:

2.1.2.1 Asistencia Integral Inmediata

Para este componente tomamos como indicador meta que el número total de beneficiarios inscritos, deben estar debidamente remunerados, dado que están adquiriendo compromisos frente a la suspensión de las actividades que representan su sustento económico relacionado con los cultivos de uso ilícito.

Gráfica No 12: Porcentaje de pagos realizados a los beneficiarios del PNIS en Putumayo entre los años 2018 a 2021.

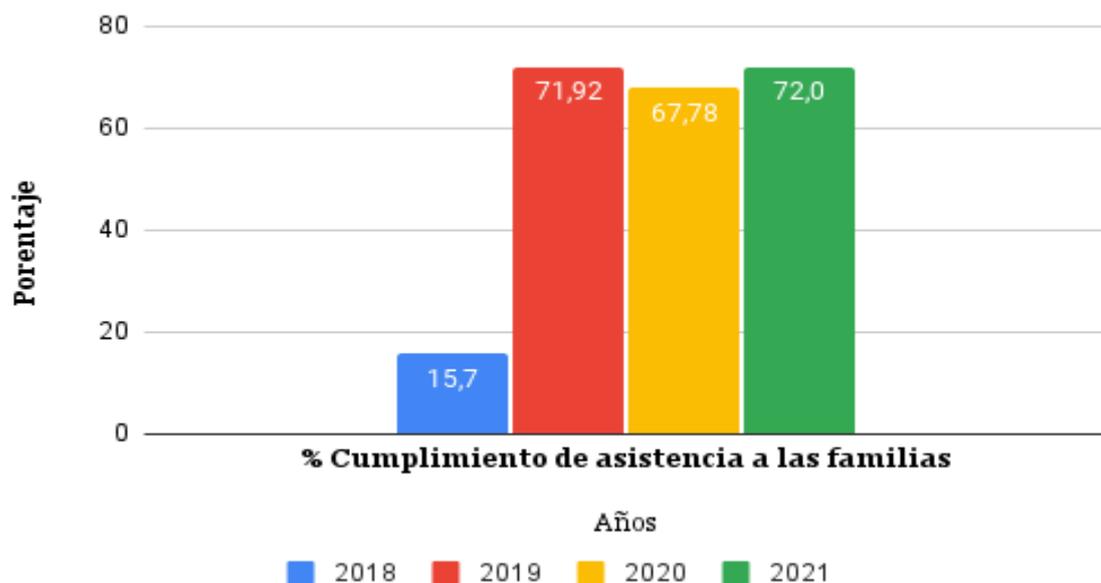


Fuente: Elaboración propia basado en Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021.

En la gráfica No 11 se observa que en el primer año de intervención solamente se realizaron pagos al 15,7% de los beneficiarios inscritos, y aún más preocupante para el año 2021 solamente se le ha pagado al 71,9% del total de beneficiarios, lo que indica que hay un 28,1% de personas que pasados 4 años de implementación aún no reciben su primer pago, lo que nos deja un balance de cumplimiento de nivel medio para este componente de 52,15%.

2.1.2.2 Asistencia Técnica Integral

Gráfica No 13: Porcentaje de beneficiarios con Asistencia Técnica Integral en Putumayo entre los años 2018 y 2021.

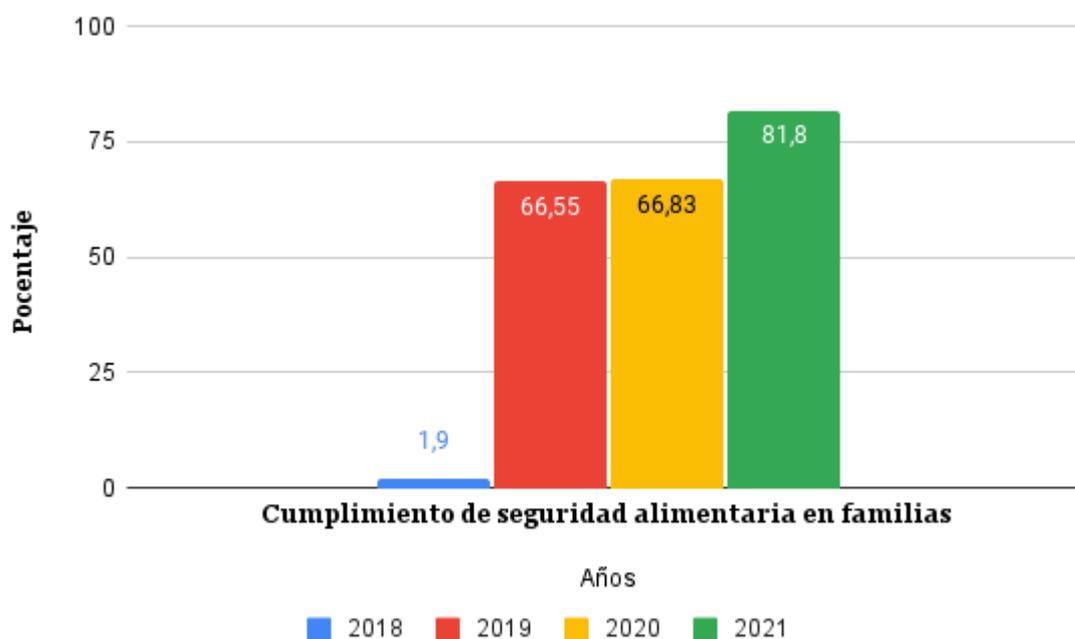


Fuente: Elaboración propia en base en los Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021.

En la gráfica No 12 el primer año de implementación podemos observar que solamente se brindó un 15% de la Asistencia técnica del total que se tenía que realizar. Para los años 2019, 2020 y 2021, se nota un aumento en la ejecución de este indicador, datos que nos dejan con un balance de cumplimiento medio, correspondiente a 56,82%.

2.1.2.3. Seguridad alimentaria

Gráfica No 14. Porcentaje de beneficiarios con seguridad alimentaria en Putumayo entre los años 2018 a 2021



Fuente: Elaboración propia en base en los Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021.

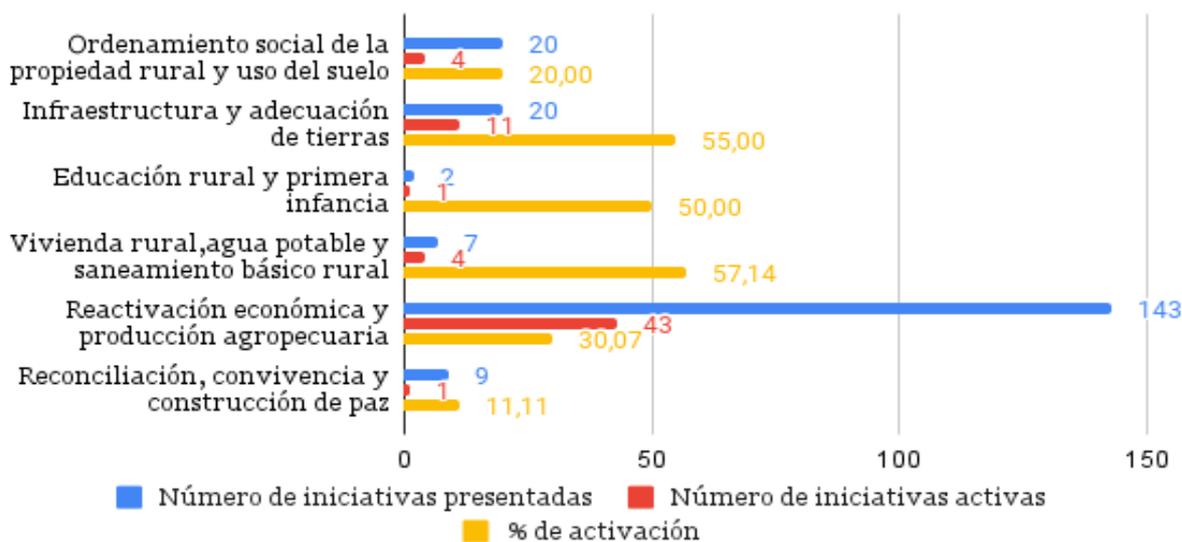
La meta para la seguridad alimentaria en el primer año es atender al 100% de los beneficiarios con las huertas caseras, sin embargo, se observa en la gráfica No 13 que solamente se atendió un 1,9%, a pesar de que en los siguientes años el nivel de cumplimiento se elevó, al final del cuatrienio se termina con un nivel de cumplimiento medio con 54,27%.

2.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

Con el fin de crear proyectos en los municipios priorizados PNIS- PDET, se crearon planes de obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, formalización de la propiedad, desarrollo social, servicios públicos y seguridad. En este sentido, se identificaron 812 iniciativas marcadas con etiqueta Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como parte del PISDA en 48 municipios. Hasta el año 2020, 209 iniciativas se encuentran con ruta de implementación activada a nivel nacional.

En el departamento del Putumayo hasta 2021, 64 iniciativas se encuentran con ruta de implementación activada, es decir asociada a un proyecto o gestión y validada en el sistema de gestión de oferta de la ART

Gráfica No 15: Tipos de PISDA presentados en el Putumayo en el marco del PNIS entre los años 2018 a 2021



Fuente: Elaboración propia en base en los Informes UNODC 2018, 2019, 2020, 2021.

En la gráfica No 14 podemos observar que los beneficiarios están mayormente interesados en formular proyectos relacionados con la Reactivación económica y producción agropecuaria ya que se presentan 143 iniciativas, sin embargo, solo se han activado 43 proyectos es decir un 30%. También es importante anotar que los proyectos que mayormente se han activado son los relacionados con la Infraestructura y adecuación de tierras con un 55 %, así como la Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con un 57,14%.

Frente al menor porcentaje de activación tenemos los proyectos relacionados con la Reconciliación, convivencia y construcción de paz con un 11%. Tomando como referencia que todos los proyectos presentados deben ser activados tenemos un porcentaje de cumplimiento de este componente de nivel bajo alto con un 37,22%.

2.1.4 Tratamiento Penal diferenciado

El componente de tratamiento penal diferenciado tiene como objetivo modificar la ley de criminalización, es decir; busca realizar ajustes normativos a la Ley 599 del año 2000. Estos permiten la renuncia al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras, que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia del PNIS.

Por tanto, el componente de Tratamiento Penal Diferenciado buscó en el año 2018 establecer las medidas de un tratamiento penal diferenciado y transitorio, de las conductas previstas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, para los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este.

De esta manera el proyecto de Ley 039 se creó el 24 de julio del 2019 en el cual, se concluyó por medio del Consejo Superior de Política Criminal que la propuesta resulta conveniente para dar trámite legislativo, y emitió un concepto desfavorable, ya que resulta contraria a la política contra las drogas del Estado colombiano al extender el tratamiento penal diferenciado más allá de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de paz (Ley 039 del 2019).

El 3 de agosto del 2021 se realiza otro intento y se radica la propuesta, pero hasta la fecha no se ha materializado una Ley de Tratamiento Penal Diferenciado, ya que no hay una definición de origen legal para el pequeño cultivador, es decir no cumple el objetivo lo cual arroja un nivel de cumplimiento en la implementación de este componente de 0% nivel bajo.

2.1.5 Condiciones de seguridad para la sustitución

La concepción de seguridad en el PNIS se basa en lo pactado en el Acuerdo Final, donde se contempló de la siguiente manera:

- Crear y hacer sostenibles las condiciones de seguridad que permitan participar en política, especialmente a los ex integrantes de las FARC en proceso de reincorporación a la vida civil.
- Brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional, nuevas garantías para el ejercicio de la política a los movimientos y partidos políticos que surjan, y medidas de protección a las colectividades en los territorios.
- Generar condiciones de seguridad que permitan la implementación de los acuerdos y la construcción de una paz estable y duradera.
- Desmantelar las organizaciones criminales y perseguir las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Frente a las estrategias para llevar a cabo la sustitución en los territorios priorizados, se encontraron las siguientes respecto a los actores e instituciones, las áreas afectadas, los ejes transversales de acción y los hechos victimizantes que se han desarrollado a lo largo de la implementación del programa durante cada Gobierno:

Tabla No 8: Condiciones de seguridad para el desarrollo del PNIS entre los periodos presidenciales de Santos y Duque 2014-2021.

	Santos (2014- 2018)	Iván Duque (2018-2022)
Tipo de seguridad para la sustitución	Se propuso en tres lineamientos: -Ampliación de la presencia institucional del Estado - El fortalecimiento de las medidas de protección para las comunidades -La intensificación de las capacidades de interdicción y judicialización de las redes de narcotráfico. 2 planes: Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria”	Se crea el decreto 660 de 2018 donde reglamenta el Programa Integral de seguridad y Protección para comunidades y Organizaciones en los territorios y se desarrollaron las siguientes acciones: -Desarrollo de protocolo de atención a casos que requieren acción inmediata -Mesa de articulación interinstitucional (MCIEC-Sustitución) -Talleres de autoprotección

	y Plan de Comunidades Seguras y en Paz. La primera adoptada por el Comando General de las Fuerzas Militares y la segunda implementada por la Policía Nacional ambas tenían el propósito de neutralizar las estructuras del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados (GAO) y los fenómenos de criminalidad que afectan a la población civil y la seguridad nacional, entre ellos, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro.	-Alertas Tempranas y afectaciones en seguridad para liderazgos PNIS - Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población sujeta de atención por el PNIS y matriz de 16 acciones
Tipo de actores involucrados	<p style="text-align: center;">INSTITUCIONALES</p> Gobernaciones; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Procurador Regional; Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad; El Comandante de la Policía Nacional del lugar; El Director Regional del Instituto de Bienestar Familiar; El Director Regional del Instituto de los Recursos Naturales renovables y del Ambiente, Inderena hoy de la entidad que hace sus veces; El Jefe de la Oficina o Instituto Seccional de Medicina Legal Correspondiente; Secretario de Agricultura del departamento; Comandantes de cada una de las tres Fuerzas Militares que están representadas en el departamento donde se realiza el Consejo Seccional. Alcaldías; Secretaría de Desarrollo Comunitario; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Educación Municipal Recreación y Deporte; Dirección de Cultura; Dirección de Planeación Municipal; Fuerzas Militares; Comisaría de Familia; Personería Municipal	<p style="text-align: center;">INSTIUCIONALES</p> Ministerio de Defensa Nacional (Fuerzas Militares, Policía Nacional (Dirección de Derechos Humanos Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana (DAIAS), Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ACTORES PROTEGIDOS Consejos Asesores Territoriales (CAT) Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) Voceros de las veredas
Áreas afectadas por grupos armados	Águilas Negras, Los Rastrojos, Bloque Sur de las FARC Bajo y Alto Putumayo afectada por el frente 32 de las FARC, al mando de alias "Caballo". -Frente Sur Putumayo del BCB corregimientos Piñuña Blanco en Puerto Asís y Piñuña Negro en Puerto Leguizamo , al igual que en los corredores comprendidos entre Teteyé-Puerto Vega y Puerto Asís- San Miguel. Puerto Guzmán, Villa garzón y Orito.	GAOR grupos residuales: Frente Carolina Ramírez, Comandos Bolivarianos de la Frontera que hacen parte de la Segunda Marquetalia y algunos residuos de la banda narco paramilitar La Constru, Los Rastrojos La principal zona de disputa es el bajo Putumayo en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguizamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villa garzón
*Tipo de afectación	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto	

s	terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de bienes muebles, lesiones personales físicas, lesiones personales, psicológicas confinamiento.
---	---

Fuente: Elaboración propia en base a Corporación Nuevo Arco iris (2014), INDEPAZ (2021), INFOBAE (9 julio de 2022), ECL (2019).

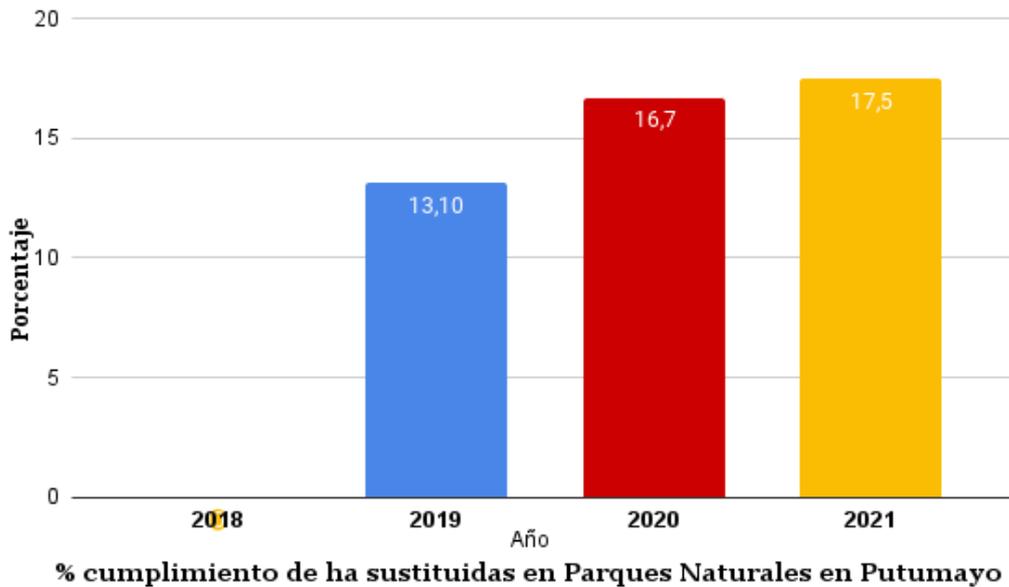
Como vemos en la tabla No 8 frente al **Tipo de seguridad para la sustitución**, en el gobierno de Juan Manuel Santos esta se enfoca en el apoyo militar y operativo. En el gobierno Duque las acciones se encaminan a la creación de rutas integrales de atención.

Por otro lado, los actores involucrados se detallan mucho más durante el gobierno de Duque y las acciones que se ponen en marcha dan cuenta del cambio de enfoque en medio de los dos gobiernos. Lo que permanece constante son los hechos violentos y las zonas afectadas en el departamento.

2.1.6 Sustitución en Parques Nacionales Naturales

Los cultivos de uso ilícito también tuvieron expansión en las áreas protegidas como los Parques Nacional Naturales (PNN), de los 59 parques que existen en Colombia 16 se identificaron con afectaciones de cultivos de uso ilícito. Según el informe de monitoreo (UNODC, 2021) en Putumayo se identificaron 2 parques naturales para el desarrollo del PNIS, entre ellos: el PNN La Paya en el municipio de Puerto Leguizamo y el Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande en el municipio de Orito.

Gráfica No 16: Porcentaje de cumplimiento de hectáreas sustituidas respecto a las hectáreas de los PNN entre los años 2018 a 2021



Fuente: Dirección de sustitución de cultivos. Elaboración propia

La gráfica No 16 muestra el cumplimiento de sustitución de cultivos de coca en los PNN, para el año 2018 no se realizó ningún tipo de erradicación y para los años siguientes se observa un leve compromiso de sustitución que termina en el año 2021 con tan solo un 17,5% de erradicación del total de ha inscritas, con un nivel de cumplimiento bajo para toda la temporalidad.

Las conclusiones de este apartado se sintetizan en el siguiente cuadro, dado que nos permite tener mayor claridad frente a las acciones y objetivos propuestos de manera que se constituye como insumo principal para el desarrollo del siguiente capítulo:

Tabla No 9 Análisis de resultado por componente del PNIS entre lo propuesto y lo entregado

Componentes	Indicador	Meta	Inicio del programa	Ejecución hasta 2021	Nivel
Acuerdos con las comunidades	Porcentaje de no cultivadores inscritos al PNIS en Putumayo respecto al nacional 2017-2021	Conservar el 100% de no cultivadores inscritas	100	82,14	Alto

	Porcentaje de recolectores al PNIS en Putumayo respecto al nacional 2017-2021	Conservar el 100% de recolectores inscritos	100	79,33	Medio alto
	Porcentaje de familias cultivadoras al PNIS en Putumayo respecto al nacional 2017-2021	Conservar el 100% de cultivadores	100	90,28	Alto
	Porcentaje de hectáreas erradicadas del total de hectáreas inscritas en Putumayo entre 2017 y 2021	Erradicar el 100% de las hectáreas inscritas	100%	67,51%	Medio-alto
	Persistencia de los cultivos de uso ilícito en Putumayo entre 2017 a 2021	Conservar las hectáreas de coca sembradas e inscritas en Putumayo	100%	83%	Alto
	Porcentaje de instituciones inscritas al PNIS	Conservar el 100% de instituciones inscritas al PNIS en Putumayo	100%	500%	Alto
Plan de Atención Inmediata PAI	ATI: Porcentaje de pagos realizados a los beneficiarios en Putumayo	Realizar 100% de pagos a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	52,15%	Medio
	ATI: Porcentaje de Asistencia Técnica realizada a los beneficiarios en Putumayo	Realizar 100% de Asistencia Integral a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	56,82%	Medio
	Porcentaje de beneficiarios del PNIS con Huertas caseras en Putumayo	Tener el 100% de huertas caseras a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	54,27%	Medio
PISDA	Porcentaje de activación de proyectos PISDA en Putumayo entre 2018 a 21	Tener el 100% de proyectos PISDA con ruta de implementación activada	100%	37,22%	Bajo alto
Tratamiento penal diferencial	Modificar la ley para proteger a los eslabones débiles	Nivel de cumplimiento en la modificación de la	100%	0%	Bajo

	del narcotráfico (cultivadores)	ley			
Condiciones de seguridad para la sustitución	Tipo de seguridad para la sustitución	Tipo de seguridad para la sustitución	Apoyo militar	Rutas de acción Integrales	N.A.
	Tipo de actores involucrados	Tipo de actores involucrados	Institucionales orden nacional, regional, local	Institucionales orden nacional, regional, local, y creación de nuevas instituciones	N.A.
	Nombre de áreas afectadas	Municipios afectados por el conflicto armado	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguizamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguizamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón	N.A.
	Tipo de afectaciones	Hechos victimizantes	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de bienes	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo	N.A.

			muebles, lesiones personales físicas, lesiones personales, psicológicas confinamiento.	forzado, pérdida de bienes muebles, lesiones personales físicas, lesiones personales, psicológicas confinamiento.	
Sustitución de parques naturales	Nivel de cumplimiento de hectáreas inscritas	Erradicar el 100% de ha inscritas en PNN Putumayo	100%	11,8	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a los informes PNIS (2017), (2018), (2019), (2020), (2021)

Escala

- 80 a 100 = Alto
- 61 a 79 = Medio-alto
- 50 a 60 = Medio
- 30 a 49 = Bajo alto
- 29 a 0 = Bajo

Capítulo 3. Resultados de la implementación del PNIS en Putumayo para los implementadores y beneficiarios

En el primer capítulo, se abordó el despliegue organizacional del PNIS desde el nivel nacional hasta el departamental, encontramos cambios estructurales importantes que implican una inestabilidad, organizacional y política, combinada con la ausencia de planeación presupuestal, incapacidad burocrática, administrativa y una evidente desarticulación y debilidad de las agencias creadas, que generó una contradicción en el discurso de la política antidrogas.

En el segundo capítulo, se realizó un análisis de resultados frente al cumplimiento del PNIS desde una perspectiva institucional, que arrojó un nivel de cumplimiento medio, información que será contrastada con la perspectiva de beneficiarios e implementadores en el presente capítulo.

En consecuencia, este apartado aborda tres momentos cruciales los cuales son: los resultados de la implementación del programa basado en datos arrojados en los informes institucionales, la voz y el sentir de los beneficiarios respecto a la implementación, la percepción y la relación de los implementadores con los beneficiarios generando un contraste de visiones frente a la implementación. Todo lo anterior en medio de un análisis del modelo *top-down* que nos permite identificar las variables analíticas como: objetivos claros, recursos financieros y humanos, capacidad de coordinación y control y la variable ambiental de manera que nos permitieron identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas en el proceso de implementación del PNIS en Putumayo.

La estructura de este capítulo se desarrolla teniendo en cuenta los componentes desarrollados por el PNIS en Putumayo, que se resume en un cuadro de síntesis con los indicadores de cumplimiento y la perspectiva de beneficiarios e implementadores, de igual

manera al final de este apartado se encuentra una matriz DOFA con el propósito de rescatar los aspectos positivos y negativos de la implementación del PNIS y las respectivas conclusiones.

Este capítulo es pertinente porque aporta elementos importantes para el mejoramiento del programa PNIS y facilita la toma de decisiones gubernamentales, lo que resulta relevante dado que se fundamenta en el sentir y el pensar de los beneficiarios e implementadores con respecto a sus vivencias, conocimientos, habilidades y actitudes en relación al accionar estatal, lo cual facilita el ejercicio de gobernanza ya que se constituye como fuente de información entre los beneficiarios e implementadores y el Estado colombiano.

3.1. Componente Acuerdo con las comunidades

La configuración territorial del departamento de Putumayo se ha caracterizado por una serie de eventos de abandono forzado y despojo de tierras, los indígenas y colonos han lidiado con estos fenómenos desde el siglo XIX hasta la actualidad. Donde la presencia estatal obedeció desde el principio a exigencias en seguridad y orden público, por lo que la implementación del primer componente: Acuerdo con las comunidades, se constituyó como un reto para el gobierno nacional dadas las particularidades del departamento.

Es así que el componente de Acuerdos con las comunidades, se entiende como el proceso de formalización de los compromisos entre las familias con el Gobierno Nacional de Juan Manuel Santos. Con la inscripción de 23.523 familias beneficiarias empezó la implementación del PNIS en el territorio Putumayense en el año 2017, una cifra que demuestra gran acogida por parte de las comunidades. Aunque en los años siguientes, los reportes institucionales indican una baja en la inscripción al Programa.

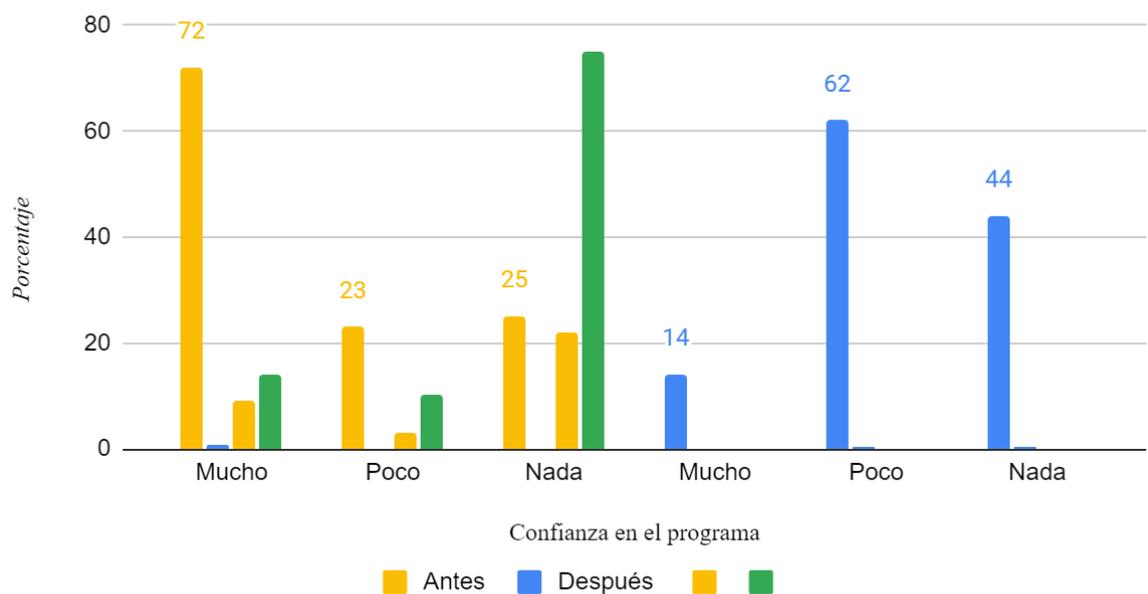
3.1.1. Inscripción al PNIS: Cultivadores, no cultivadores y recolectores

Durante la temporalidad estudiada 2018-2021 en la gráfica No 8 del capítulo anterior se observa una disminución en los beneficiarios inscritos, principalmente en el año 2019, esto

se puede explicar en base a un cambio en la actitud de los beneficiarios frente a **la confianza institucional**, encontramos que los beneficiarios cultivadores con edades entre 50-80 años, que participaron en programas de sustitución en años anteriores, decidieron volver a confiar en el PNIS dado que estaba respaldado por el Acuerdo de Paz, de igual manera porque se ofrecía un tránsito a la legalidad, apoyo a la agricultura y por los beneficios ofrecidos en el documento que firmaron. Sin embargo, esta confianza disminuyó en un 80% para el año 2019 dado los retrasos del cumplimiento principalmente en los pagos y en la asignación de recursos para los proyectos productivos como se muestra en:

Gráfica No 17

Confianza de los cultivadores en el programa PNIS antes y después de su implementación en Putumayo 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas.

Por otro lado, los implementadores afirman que esta baja en la inscripción de cultivadores se debe a que se creía que el programa no iba a continuar más, como se puede evidenciar en el siguiente relato:

“Las familias que pertenecían al PNIS se retiraron, porque en esa fecha que tú mencionas hubo como una, como te podría decir, un disparo en el cultivo de hoja de coca porque estaba a buen precio y todo mundo estaba sembrando, entonces, bueno

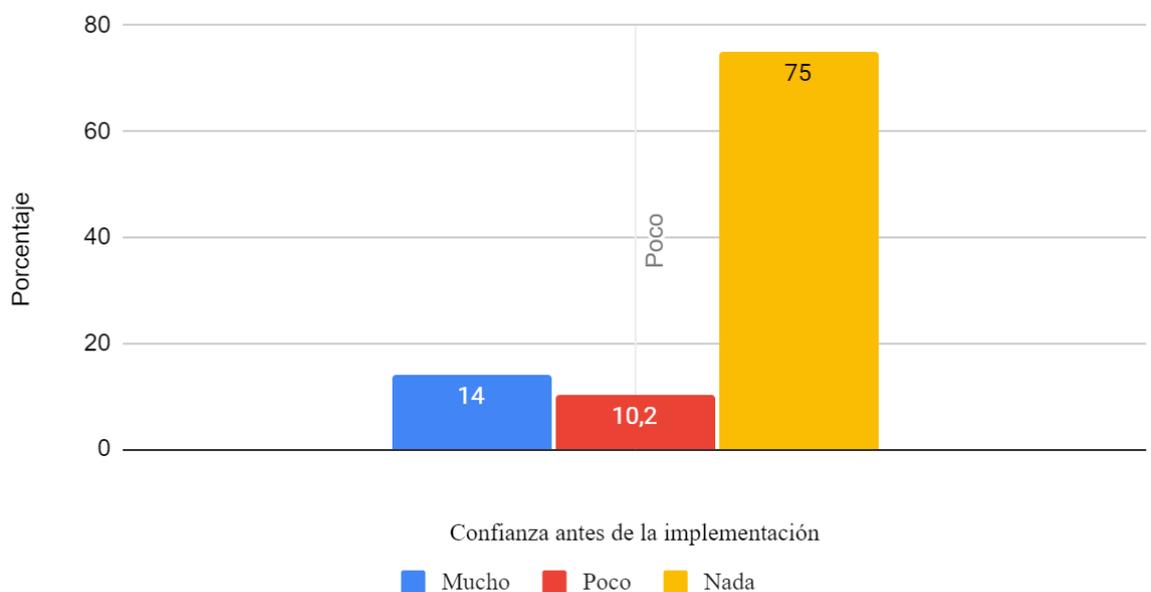
igual dijeron que esos proyectos la verdad, era que se creía que ya no iban a continuar más entonces muchos volvieron y sembraron (EI3:R8)

Lo anterior deja ver la dicotomía entre los cultivadores y los implementadores debido a que manejaron conceptos distintos respecto a la permanencia en el programa, conceptos que terminan minando la confianza institucional, dado que no se refleja un cambio en el comportamiento de los cultivadores, si bien en un inicio se comprometieron a no recurrir a la siembra de cultivos de uso ilícito, terminaron regresando a esta actividad que predomina en el departamento desde 1978 y que ha matizado los conflictos frente a la tenencia y el uso de la tierra.

Por otro lado, se encontró que los beneficiarios recolectores entre las edades de 18 a 28 años, accedieron a inscribirse al Programa dado que la mayoría de las personas en las comunidades lo hicieron y no se querían quedar por fuera, a pesar de que el 75% de ellos no confiaban en el Programa cuando se inscribieron, como se muestra en:

Gráfica N.18

Confianza de la población recolectora entre 18-28 años años antes de implementar el PNIS 2017



Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta.

Por otro lado, según los recolectores encuestados, la deserción al programa de esta población se debe a los incumplimientos en los pagos que les habían prometido. Por su parte, los implementadores afirman que la baja en la inscripción se debe a que muchos de ellos eran foráneos, y en el año 2019 se fueron a otros departamentos como lo muestran los siguientes relatos

“Había, digamos personas que vinieron acá se afiliaron como raspachines, como recolectores. Pero ellos eran de otros lados, de otros departamentos. Entonces ya estuvieron un tiempo y finalmente se fueron y pues obviamente ya no, no, no volvieron a aparecer en los listados” (EI2:R52)

“Un recolector es alguien que va moviéndose por el territorio un día recoge coca, al otro día se va y recoge naranjas, y más allá tiene oportunidad y recoge coca, entonces allí hay una deserción de población enorme que no sabemos dónde está, de los que firmaron mucha gente se fue, porque básicamente son gente que transita por todo el país” (EI4:R113).

Estas dos perspectivas no nos muestran un cambio real en la actitud de los recolectores dado que en un inicio no confiaron en el accionar estatal, y por ende no se comprometieron a dejar de participar en actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

La población **no cultivadora** hace referencia a personas de la tercera edad, creyentes de religiones o personas no relacionadas con actividades del cultivo de uso ilícito. De acuerdo a la encuesta realizada en esta población se evidencia una baja en la inscripción al PNIS entre los años 2019 al 2021 debido al incumplimiento de los pagos, el retraso en la seguridad alimentaria (huertas caseras) y asistencia técnica.

Según la perspectiva de los implementadores entrevistados, esta población tuvo los mismos procedimientos que la población cultivadora, es decir; los mismos beneficios. Sin embargo, el incumplimiento y retrasos en las ayudas, por el cambio de Gobierno de Juan Manuel Santos al Gobierno de Duque, los beneficiarios no cultivadores decidieron retirarse del programa e incluso algunos recurrieron a la siembra de hoja de coca.

“Ellos tenían sus predios y ellos son los únicos que no han sembrado, porque los demás la mayoría incluso por ahí en Guasimales habían unos señores ya de la tercera edad que tenían sus predios y tenían sus ganaditos y ahora último estuve hablando con

el señor y dijo: lo que pasa es que vino un hijo y por ahí ya de ver que no haya más que hacer nos pusimos a sembrar matas (EI3:R33)

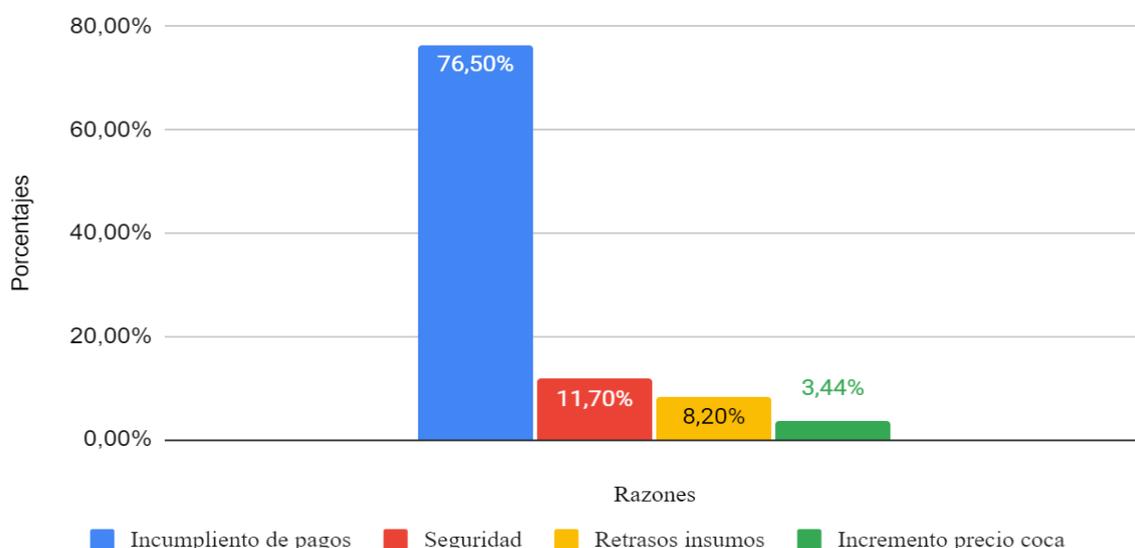
Dicho lo anterior, se evidencia un cambio en el comportamiento dado que ellos no hacían parte de la cadena productiva del narcotráfico, y terminaron vinculándose a los cultivos de uso ilícito, por falta de alternativas en el territorio y por los incumplimientos en los pagos.

3.1.2. Áreas inscritas al PNIS

La gráfica No 9 del apartado anterior nos muestra una disminución en las hectáreas inscritas y también en las hectáreas erradicadas durante la temporalidad estudiada, según la información recolectada por parte de los beneficiarios en las encuestas, esto responde a la disminución en la confianza, el 75 % de ellos argumentaron que al ver los incumplimientos de pagos no tenían esperanza para inscribir más hectáreas, como se observa en la gráfica N. 19 lo cual nos muestra un cambio en el comportamiento de los beneficiarios, quienes en un inicio sí confiaron.

Gráfica N° 19

Razones de la disminución en las ha inscritas al PNIS 2019-2021 según los beneficiarios del Putumayo



Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta

Por su parte, los implementadores también afirman que esta disminución en la inscripción se debe a los incumplimientos, puesto que al inicio del programa la población se encontraba muy entusiasmada por hacer parte del mismo e incluso los que no tenían cultivos, se las ingeniaron para cumplir los requisitos, como lo vemos en el siguiente relato:

“...se sabe que donde hay dinero allá llega mucha gente, entonces fue solamente por eso. Por recibir esos 12 millones, porque incluso hubo, incluso los mismos líderes que tenía sus parejas consiguieron terrenos unos por una en una vereda, otras en otra y se separaron y recibían el uno por un lado reciban los 12 millones y el otro por el otro, incluso consiguieron hasta terrenos prestados (EI3:R79).

Ahora bien, frente a las hectáreas erradicadas se identificó que en el año 2018 a 2019 las cifras fueron significativas para el programa, dado que según los beneficiarios manifiestan la alta voluntad y compromiso para arrancar sus matas de coca, sin embargo, al indagar acerca de cómo se sentían pasados 4 años, se observa un cambio en el comportamiento ya que no quieren volver a erradicar sus cultivos debido a los incumplimientos en los pagos.

“En un principio me dijeron que iban a dar muchas ayudas pero que debemos erradicar las maticas, por mi parte, cumplí y erradiqué todo lo que me había costado cultivar en 2 años, luego nos quedaron mal, no nos llegaron las ayudas y fue muy duro, porque nos quedamos sin sustento, no inscribí más hectáreas (EC5:R70).

En síntesis, después de analizar la postura de beneficiarios e implementadores ambos coinciden en que hay un cambio en la actitud debido a los incumplimientos y no se quieren realizar más procesos de erradicación, es decir que existe una fractura en la comunicación y no se está llevando a cabo un proceso de gobernanza exitoso.

Respecto al indicador de persistencia de cultivos de coca del Putumayo en la gráfica No 10 en el capítulo anterior vemos que la cifra pasó de 38.170 en el año 2018 ha a 19.986 en el año 2020, según implementadores, esto disminución en la persistencia se debe a la presencia estatal en los territorios, es decir; las acciones de erradicación forzosa, a pesar de que había restricciones de movilidad por pandemia de COVID 19. Por su parte, los beneficiarios

manifiestan que; la baja se debe a voluntad de la población beneficiaria en la erradicación de los cultivos de coca.

Posteriormente, en el año 2021 la persistencia de los cultivos aumentó exponencialmente a 31.874 ha de coca en el territorio. Las razones del aumento por parte de los implementadores se deben al alza del precio de la pasta base de coca y al ver que el Gobierno no cumplió con los acuerdos, la población retorno a las actividades ilícitas. Razón que se asemeja con la perspectiva de la población beneficiaria ya que manifiestan inconformidad por los pagos no realizados.

Lo anterior, nos deja ver la continuidad en su comportamiento de la población beneficiaria en términos de persistencia de cultivos de coca en sus territorios, si bien se observa parte del compromiso al inicio del programa, sus labores y actividades siguen siendo las mismas en los años de ejecución.

En el indicador de participación de instituciones en la región Putumayense de la gráfica N 11 del apartado anterior, se observa que al inicio del Programa solo se contó con dos corporaciones que participaron activamente, pero en el transcurso de la implementación se fue incrementando, según los beneficiarios encuestados, este incremento se debe a las altas inscripciones de personas al programa y no había instituciones que apoyen y guíen el proceso.

De parte de los implementadores las respuestas más reiterativas son las relacionadas con que las corporaciones regionales necesitaban adquirir experiencia en este tipo de contrataciones, por otro lado, también se mencionó la necesidad de incorporar personal administrativo que estuviera asociado a las mismas, de igual manera razones relacionadas con el deber ser y la vocación agrícola de estas.

En resumen, se identifican diferencias en las actitudes de los beneficiarios frente a la confianza institucional regional y la nacional, dado que la mayoría de ellos cuando fueron

encuestados expresaron que las instituciones del orden regional son originarias y como tal recogen el sentir y las problemáticas de los beneficiarios con mayor facilidad.

Para los implementadores la actitud de los beneficiarios frente a las instituciones también fue calificada como positiva por hecho de que se incorporan personas que conocen los procesos de la implementación y son de la región y cuentan con vocación agrícola.

3.2. Componente Plan de Atención Inmediata (PAI)

Este componente está dividido en tres líneas de acción para implementación inmediata, es uno de los componentes más delicados y deseados por la población beneficiaria como veremos a continuación:

3.2.1. Asistencia Integral Inmediata

Uno de los pilares del PAI son los pagos a las familias beneficiarias, durante el primer año de intervención solamente se realizaron pagos al 15.7% de esta población, como se observa en la gráfica No 11 del anterior capítulo, de acuerdo a las encuestas realizadas este incumplimiento en los pagos fue uno de los detonantes que más generó cambios en las actitudes y valores de los beneficiarios, puesto que el 85,4% respondieron que tienen poca confianza institucional frente al programa, además el desinterés en volver a ser parte del PNIS por las circunstancias anteriormente mencionadas.

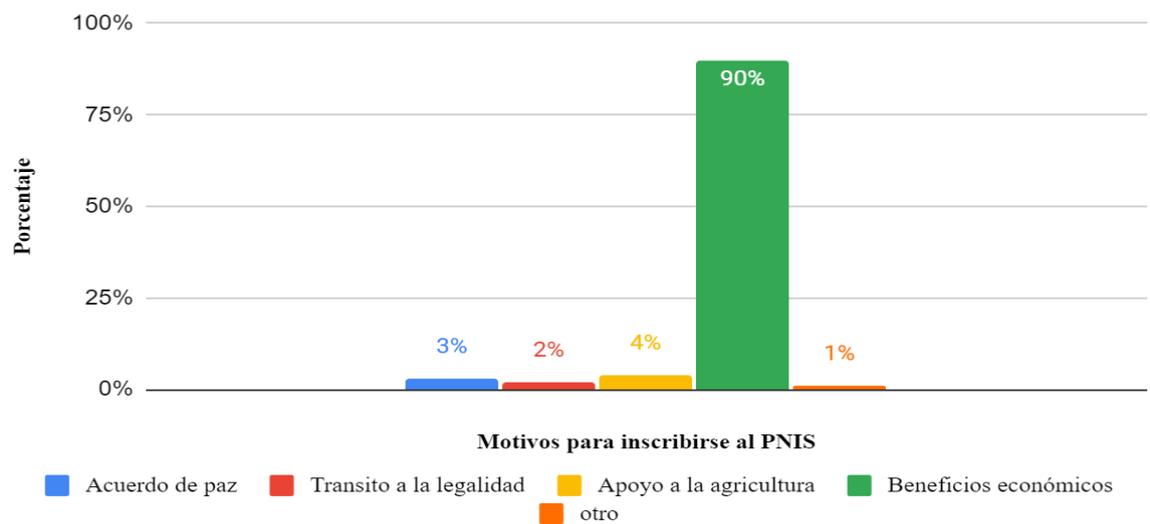
De igual manera, los implementadores argumentan que estas demoras en los pagos cambiaron la actitud de los beneficiarios que sí estaban comprometidos con la erradicación dado que muchos de ellos regresaron a los cultivos porque era su único sustento y ya estaban acostumbrados a cierto estilo de vida y recomiendan que no es necesario realizar tantas visitas sino simplemente desembolsar de manera más ágil.

Aquí se puede identificar que ambas visiones concuerdan en sus relatos sobre el incumplimiento de pagos, el 90 % las personas encuestadas manifiestan que se inscribieron al

programa por el beneficio (dinero) como se puede apreciar en la gráfica N. 20 y al ser un componente con el 52% de cumplimiento de pagos, nos permite concluir que este componente es la base primordial de esperanza y creencia en un programa, pero al tener un indicador medio bajo la perspectiva al programa es nula.

Grafica N° 20

Motivos por los cuales los beneficiarios se inscribieron al PNIS en Putumayo en el 2017



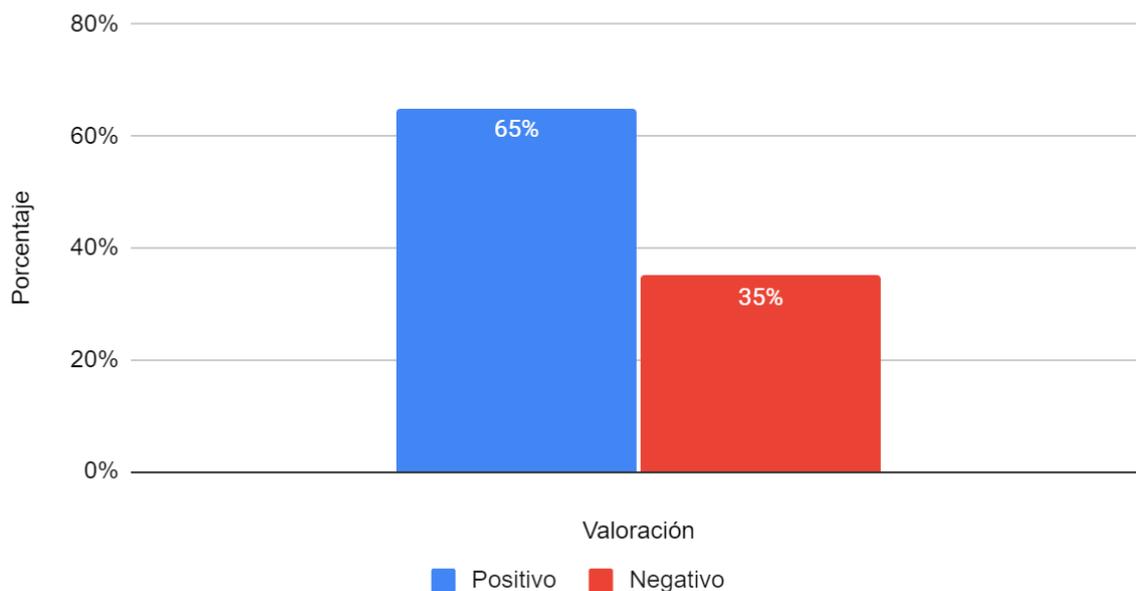
Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta

3.2.2. Asistencia Técnica Integral

Está relacionada con las visitas que realizan los técnicos a las familias beneficiarias, aunque en el año 2019 solo se realizaron asistencias al 15,7% como se aprecia en la gráfica N.12 del capítulo anterior, cuando se indaga acerca de las habilidades, conocimientos que las personas adquirieron se encontró un balance positivo como se muestra en la gráfica N. 21.

Grafica N° 21

Valoración por parte de los beneficiarios del PNIS de la experiencia de tener la huerta casera en Putumayo (2017-2021)



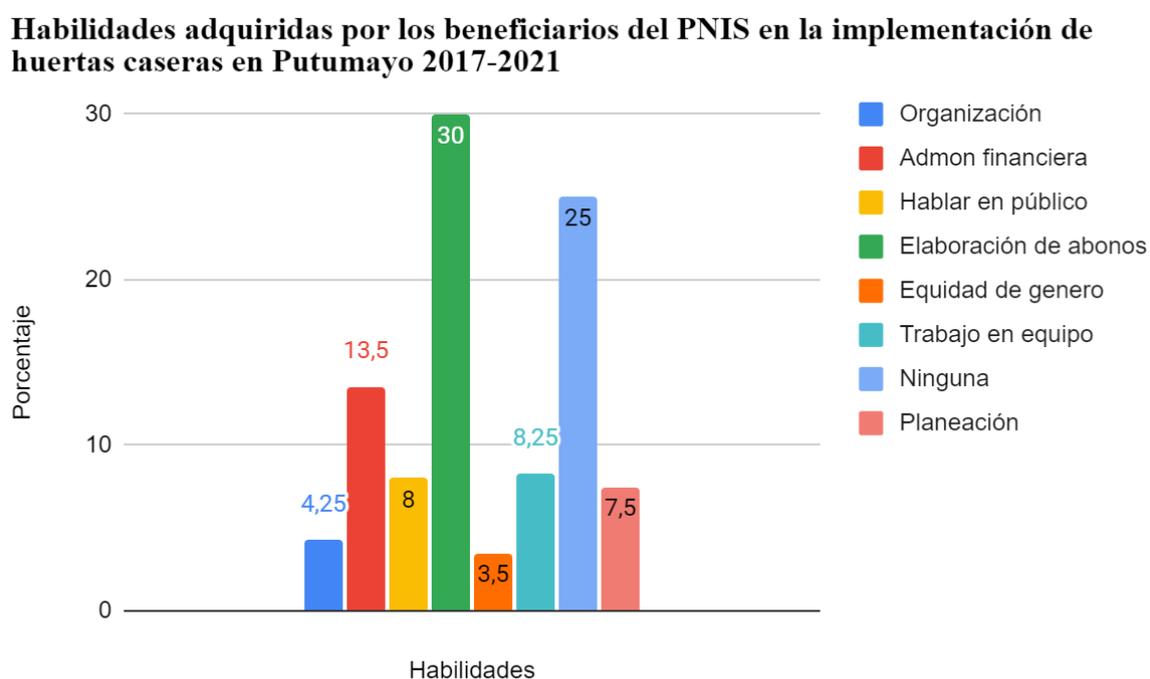
Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta

En ese sentido vemos que la mayoría de los beneficiarios encuestados, argumentan que las personas implementadoras tienen características de solidaridad, compañerismo, empatía y sobre todo que son técnicos de la región puesto que conocen el territorio y por ende las necesidades y dificultades de las familias. Del mismo modo, los implementadores afirmaron que las personas beneficiarias tenían alta disposición de aprender, compromiso y voluntad para hacer y estudiar las actividades designadas por el técnico, por lo cual aprendieron habilidades y nuevas formas de optimizar la tierra y los recursos naturales con los que cuentan, habilidades como el orden, colaboración en casa, limpieza y productividad.

3.2.3. Seguridad alimentaria

Para la implementación de huertas caseras al final del año 2021 se reportó un 54,27% de cumplimiento, como se muestra en la gráfica N. 13 del capítulo anterior, es importante resaltar que el primer año se atendió menos del 2% de las familias, sin embargo al indagar a los beneficiarios, el 75% de ellos afirmaron que aprendieron diferentes habilidades como la organización, administración financiera, hablar en público y conocimientos en la elaboración de abonos, equidad de género, planeación y trabajo en equipo, fueron las respuestas más reiterativas como se ve en la siguiente gráfica :

Gráfica N.22



Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta.

Sin embargo, se rescata aspectos negativos ya que los insumos para trabajar en las huertas no eran de calidad óptima, a esto se le suma que las semillas no se entregaron oportunamente retrasando las labores de siembra como se menciona en el siguiente relato:

“Me entregaron la bomba de fumigar y la use solo una vez y se dañó, se partió el tanque, los machetes eran de muy mala calidad, los baldes de cargar tierra y abonos se partían súper rápido, lo que me tocó hacer fue comprar por mi cuenta, porque eso que dieron no sirvió para nada” (E16, B6, R2)

Los implementadores por su parte también manifiestan que los beneficiarios adquirieron nuevos conocimientos y habilidades como la planeación, orden y el trabajo colaborativo, y de igual forma ellos también aprendieron muchas habilidades de los beneficiarios como recetas curativas, las fases para la siembra y la colaboración en comunidades. Por otra parte, se identificó que en su experiencia como técnicos las familias se quejaban sobre la adquisición de semillas puesto que eran de otro país al igual que los animales.

Aquí podemos concluir que tanto beneficiarios como implementadores hubo rescate y nuevas habilidades que pueden aplicar en otras comunidades, es decir, se adquiere experiencia de manera recíproca. El impulso a la agricultura y sostenimiento se mantuvo mientras los beneficios y las visitas se daban, pero cuando el programa dejó de funcionar, los beneficiarios manifestaron el retorno a los cultivos de coca. Es decir, su comportamiento y actitud siguen siendo iguales.

3.3. Componente Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo alternativo PISDA

En la gráfica No 14 en el apartado anterior respecto a la activación de los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo se identificó que; la Reactivación económica y producción agropecuaria es el tipo de proyecto con mayor cantidad de propuestas presentadas, por otro lado la vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con 57.14 % se constituye el mayor porcentaje de proyectos con ruta activada en el departamento según las cifras entregadas por la UNODC, sin embargo al indagar acerca de la implementación de estos proyectos el 84,67% de los beneficiarios encuestados desconocían en qué tipo de proyecto estaban

participando, y el 16% restante manifestaron hacer parte de proyectos de ganadería.

Por otro lado, los implementadores si estaban un poco más enterados de la situación frente a los PISDA y el porqué de los retrasos en los mismos, manifiestan que la mayoría de los beneficiarios se inclinaron por proyectos relacionados con el mejoramiento de vivienda debido a la situación en la cual viven los beneficiarios, muchos de ellos querían presentar proyectos relacionados con ganadería o piscicultura, pero no tenían terreno para poder cumplir con el requisito técnico y por tanto no se les podía dar viabilidad.

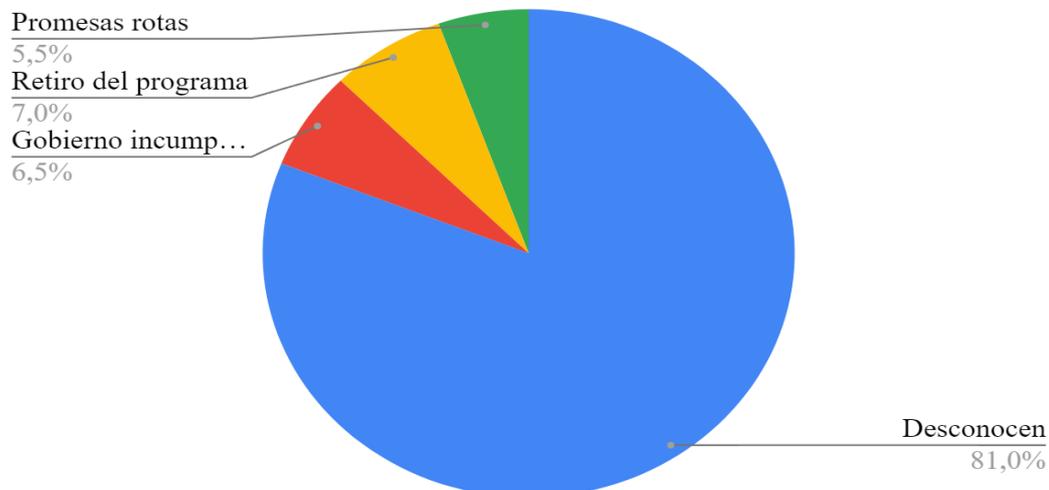
Para este componente vemos un gran porcentaje de desconocimiento por parte de los beneficiarios acerca de los proyectos productivos, y un sentimiento de impotencia por parte de los implementadores dado que tuvieron que ir a realizar visitas sin tener avances concretos frente a los proyectos, de igual manera a nivel institucional es importante resaltar que estos proyectos debían tener como base los lineamientos de los PDET, que en el momento de vincular ambos programas, se encontraban en diferentes fases que no permitieron la construcción articulada, lo que en sí constituye un problema propio de la gobernanza dado que los tiempos para realizar acuerdos sectoriales pueden retrasar los procesos de implementación.

3.4. Componente Tratamiento Penal Diferenciado

Este componente tenía como meta lograr la modificación y aprobación de un proyecto de ley que permitiera despenalizar a los primeros y más vulnerables eslabones de la cadena productiva del narcotráfico. Al aplicar el instrumento se evidenció que el 81% de los beneficiarios encuestados no tienen conocimiento acerca de este proceso jurídico, es decir; no saben a qué se refiere con tratamiento penal y, por ende, desconocen el proceso jurídico y las metas que se esperaban en el componente.

Grafica N° 23

Opiniones de los beneficiarios del PNIS sobre el tratamiento penal diferenciado en Putumayo 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con datos arrojados de la encuesta

Lo anterior nos permite identificar las falencias de la institucionalidad en su canal de comunicación, al momento de exponer y dejar claro sus objetivos. Por su parte, los actores encargados de elaborar el proyecto de ley manifiestan que; el proyecto no alcanzó a cumplir su trámite antes de la terminación por el periodo establecido por el denominado “fast track”. Cabe aclarar la importancia de este documento puesto que contenía mensajes de urgencia y modificaciones al proyecto radicado en 2017.

En vista de lo anterior, la visión de la población beneficiaria parte del desconocimiento sobre la ley que se esperaba modificar y que potencialmente los beneficiaría en términos penales, mientras que la visión de los implementadores parte de sustentar la deficiencia en los trámites administrativos por incumplimiento de términos.

3.5. Componente Condiciones de seguridad para la sustitución

En este componente se evidenció que por parte de los beneficiarios en ambos gobiernos no hay algún tipo de seguridad para apoyar el proceso de sustitución voluntaria, pero si hay seguridad como apoyo militar para el proceso de sustitución forzosa, como se puede ver en la tabla No 8. De esta manera el 95,8% de los encuestados manifiestan que no se sintieron respaldados por el Gobierno Nacional.

Los implementadores manifiestan que no fue conveniente tener dicho apoyo militar o algún tipo de seguridad, puesto que en las zonas donde se realizaban las visitas técnicas contaban con la presencia de actores armados, especialmente en los municipios de Puerto Guzmán, Leguizamo, Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Mocoa, Villagarzón, por lo que se provocaría un aumento en los enfrentamientos y la puesta en peligro de las comunidades.

A pesar de esto se rescata algunas actividades que se implementaron con el apoyo de las fuerzas militares en el periodo del Gobierno de Duque como: talleres de autoprotección, elaboración de protocolos para alertas tempranas en liderazgos PNIS, Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población sujeta de atención por el programa. No obstante, estas acciones se opacaron debido a los hechos violentos que se presentaron frecuentemente a los líderes del PNIS. Entre 2016 y 2021 hubo 8 asesinatos, dentro de los cuales se encuentra el de dos mujeres perpetrados por los grupos que operan en el territorio: Gloria Isabela Ocampo, Leidy Viviana Trompeta (Rueda, 2021). Además del asesinato de Marcos Rivadeneira quien era el vocero de la coordinación agraria Europa-EEUU- Congreso de los Pueblos, para las comunidades frente a los avances de la mesa de concertación.

En Puerto Asís, Puerto Guzmán y Orito el 65% de ellos argumentaron que sentían mucha preocupación después de los asesinatos, y en consecuencia muchos de ellos, dejaron de

asistir a las capacitaciones y reuniones, en las que se desarrollaban los talleres de autoprotección, defensa... Debido a esto el programa no pudo garantizar que el objetivo que se había trazado al principio se cumpliera. Todo lo anterior causó cambios en el entorno y del comportamiento de los beneficiarios, según los encuestados empezaron a notarse más los fenómenos de abandono del territorio, desescolarización de menores, y abandono de labores cotidianas como la siembra, cosecha y abono, por lo que se revictimiza a una población históricamente olvidada y fragmentada por los conflictos referentes a la propiedad y tenencia de la tierra en el departamento desde el siglo pasado.

3.6 Componente Sustitución en Parques Nacionales Naturales

Es importante resaltar que el departamento del Putumayo solo cuenta con dos parques naturales: La Paya, ubicado en el municipio de Puerto Leguísimo y el Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande en el municipio de Orito, como se aprecia en el gráfico No. 15 del capítulo anterior. El cumplimiento frente a la erradicación voluntaria en estos parques naturales fue nivel bajo, esto ha provocado efectos en los beneficiarios que habitan en la zona de los PNN.

Frente a los beneficiarios, se observó un cambio en el comportamiento dado que las áreas priorizadas para sustitución que tenían cultivos de uso no lícito al interior del área protegida, fueron erradicadas el 15 de agosto de 2018 por el Ejército Nacional y no han vuelto a ser usadas, cumpliendo con su parte en el compromiso estipulado en los acuerdos suscritos.

Por otro lado, las áreas protegidas que no han sido intervenidas aún conservan cultivos de uso ilícito y no ilícito, a lo que los implementadores dicen que las estrategias de sensibilización de recursos naturales no son suficientes para detener el uso indebido de estos parques. Por otro lado, los implementadores también mencionan que las demoras son debido a la complejidad de trámites para intervenir los PNN, porque se deben tener en cuenta los

permisos que otorgan las autoridades ambientales como Corpoamazonia.

Por lo tanto, este componente evidencia un cambio de comportamiento en las zonas que ya fueron intervenidas, y una continuidad de los comportamientos de la actividad de cultivos de uso ilícito y no ilícito en las zonas de PNN que no han sido intervenidas.

Conclusiones

El análisis realizado a la implementación del PNIS en Putumayo a través de las variables que ofrece el modelo Top-down nos permite entender: Primero que, respecto a la definición de objetivos claros, se encontraron grandes debilidades puesto que el programa no cuenta con una trazabilidad que permita realizar un seguimiento, dada la carencia de metas e indicadores. Dicho lo anterior, encontramos que esta debilidad generó en los beneficiarios un sentimiento de confusión, abandono y desacuerdo frente al accionar estatal, por la falta de información y claridad para los beneficiarios, por lo cual en un contexto de gobernanza se recomienda que las corporaciones territoriales se encarguen de realizar un proceso de sensibilización a los técnicos implementadores para que estos puedan informar los beneficios, procesos, viabilidad y tiempos del programa que permita generar bases sólidas en cada una de las etapas de manera que se garantice una adecuada ejecución.

De igual manera, se recomienda que se realice la reconstrucción del programa en base a la metodología de marco lógico de la mano de las expectativas sociales e institucionales acorde a la capacidad administrativa, en conjunto con las dinámicas territoriales que aseguren la participación comunitaria, teniendo en cuenta los antecedentes de despojo, violencia y desigualdad a causa de la economía petrolera, ganadera y cocalera que configuraron la realidad del departamento desde su fundación en el siglo XIX. Así mismo que se tenga en cuenta los insumos construidos por las comunidades en periodos legislativos diferentes al partido de gobierno, como por ejemplo el PLADIA construido con un enfoque *Bottom-up* dado que

pueden ahorrar muchos recursos operativos en la formulación de políticas públicas.

Segundo, en relación a los recursos financieros y humanos, vemos debilidades en la planificación de los recursos financieros, esto se reflejó en la demora en los pagos y entrega de insumos para los proyectos productivos, lo que generó un cambio en la actitud de los beneficiarios que confiaban en el programa, desencadenando un retorno a la actividad ilícita del cultivo de hoja de coca, e incluso un impulso para las personas que se constituían como beneficiarios no cultivadores, y por consecuencia un aumento en la cantidad de ha de coca sembradas con fines ilícitos en el departamento.

Se recomienda que el Gobierno Nacional asegure y destine los recursos necesarios para la culminación exitosa del componente de seguridad alimentaria, ATI, AII, dado que el programa está construido con el fin de reducir las ha sembradas de coca que se constituyen como el ingreso económico principal de las familias.

Por otro lado, los recursos humanos del programa están en un margen aceptable dado que los implementadores (técnicos) contratados en el Putumayo en gran medida eran originarios de la región y conocían las dinámicas en las que convive la comunidad, por lo cual fueron acogidos de la mejor manera. Esto favoreció a que los beneficiarios adquirieran habilidades blandas, técnicas y agrícolas, y conocimientos relacionados con los roles de género, de forma más sencilla porque eran personas que conocían y se relacionan cotidianamente, por lo cual recomienda que se sigan implementando los mismos procesos de selección de personal implementador.

Tercero, en la variable de comunicación inter organizativa y capacidad de control en el PNIS podemos ver la falta de autonomía y la inexistencia de un canal claro de comunicación entre los actores e instituciones, mientras que el PNIS en el año 2019 se encontraba en la fase de cumplimiento en pagos, los PDET en ese mismo año apenas se encontraba recogiendo

necesidades en los territorios priorizados para la construcción de planes y proyectos (ART, 2021). Aquí podemos observar que mientras una institución avanzaba con dos componentes su complemento PDET se mantuvo alejado y atrasado de las proyecciones del PNIS, sumado a la afectación en el cambio de instituciones encargadas del PNIS de un Gobierno a otro, disminuyó la capacidad de control al eliminar la subdirección y direcciones del PNIS en el Gobierno de Duque.

La ausencia de canales de comunicación generó en los beneficiarios un distanciamiento del programa por lo que no se permitió una retroalimentación efectiva frente al avance de los proyectos productivos, calidad de los insumos, dificultades económicas, el orden público, lo que limitó que los sentires y vivencias fueran valorados y apreciados para evaluación de cada componente.

La debilidad en la capacidad de control administrativo generó en los beneficiarios desilusión puesto que en los cambios de estructura se generaron pérdidas de información frente a la verificación de compromisos pactados, proyectos formulados por los beneficiarios y sanciones injustificadas por cual la institucionalidad no tuvo la capacidad de responder adecuada y oportunamente. Por lo cual se recomienda fortalecer la institucionalidad y crear mejores canales de veeduría y control sobre los procesos administrativos de las instituciones.

Cuarto, la variable ambiental, hace referencia a las condiciones económicas, políticas y sociales. En las condiciones económicas se identificó que el alza de precio de la coca (UNODC, 2021) conlleva a la población beneficiaria a la continuidad en el comportamiento de la siembra de los cultivos ilícitos, reforzando su creencia frente a las ventajas de realizar este tipo de actividades. Por esta razón, se recomienda intensificar las acciones de cumplimiento de cada uno de los componentes con el fin de garantizar el tránsito a una economía agrícola, sostenible y legal.

En términos de condiciones políticas, se identificó que los cambios de Gobierno afectan la implementación de un programa, aquí se pudo evidenciar esta afectación porque las visiones de los Gobiernos fueron contrapuestas, mientras Juan Manuel Santos propuso la paz con legalidad fomentando la sustitución voluntaria de cultivos de coca y participación democrática, el Gobierno de Duque propuso retornar a la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe y su la lucha contra la droga y el delito, que van en vía en mantener las aspersiones aéreas y la erradicación forzosa estropeando el proceso voluntario que ha llevado el PNIS.

Esta contradicción afectó la creencia de la sustitución voluntaria en los beneficiarios por la continuidad en las erradicaciones forzosas durante el cambio de Gobierno, de igual manera reforzó la idea de que Putumayo sigue siendo un territorio olvidado por el Gobierno Nacional donde predomina la ilegalidad, la corrupción, la impunidad.

En condiciones sociales, se identificó que con la calamidad de salud en Putumayo y en los otros departamentos provocada por la pandemia del COVID-19, se retrasó en grandes medidas los avances ya que los implementadores no podían desplazarse a las zonas por las medidas restrictivas de cuarentena, así mismo, la inseguridad en los territorios generada por el incremento de los grupos armados presentados en los municipios de Puerto Guzmán y Leguizamo impidió el acceso y el monitoreo en la zona. Esto afectó de manera directa a los beneficiarios quienes mostraron sentimientos de impotencia al verse afectados por factores sanitarios y violentos. Por lo cual, se recomienda mejorar la capacidad de reacción y atención, mejorando las rutas de prevención y gestión del riesgo municipales, departamentales y nacionales.

Por otro lado, recomendamos que se pueda aumentar la presencia estatal con proyectos pecuarios, agropecuarios y agro industrialización, infraestructura vial, educación en todas sus

modalidades, dado que desde el año 2000 la presencia estatal en el departamento se ha limitado a obedecer a las exigencias de seguridad y orden público que demanda la industria petrolera para efectuar los procesos de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

Finalmente, el Estado debe planificar la política de drogas de manera responsable a largo plazo, con garantías de recursos financieros y humanos, ligada con el eje transversal de la voz de las comunidades que ayuden a mejorar la experiencia del PNIS en el territorio putumayense, que presenta problemáticas burocráticas, inseguridad, incumplimientos, retorno al conflicto armado, desfinanciamiento, y antecedentes de despojo territorial, que pueden superarse con el fortalecimiento de las instituciones políticas y administrativas de la mano de un gobierno que permita resolver las demandas sociales en contextos de gobernanza puesto que el éxito de una política pública con un modelo de implementación *top-down* de acuerdo con Subirats(1989), en situaciones ideales de objetivos claramente definidos, cantidad de recursos, comunicación inter organizativa y capacidad de control, y la variable ambiental es la mejor forma de implementación. Pensamos que, a partir de lo anterior, el PNIS puede obtener mejores resultados en su búsqueda de transformación territorial brindando garantías reales de cambio, seguridad, paz y cultura en el entorno.

A continuación, para mayor claridad este análisis se complementará con la siguiente matriz DOFA:

Tabla No 10: DOFA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Recursos humanos: Disposición de los implementadores para realizar las actividades del PNIS, están bien capacitados y son originarios de la región.</p> <p>Comportamental: Adquisición de habilidades técnicas, agrícolas y blandas por parte de beneficiarios e implementadores.</p>	<p>Comportamental: Los beneficiarios han sufrido un desgaste motivacional y económico por los trámites burocráticos para frenar la actividad económica ilícita.</p> <p>Comportamental y medio ambiental: El PNIS no tuvo en cuenta los históricos conflictos y tensiones territoriales antes de</p>

<p>Medioambiental: Prevención de la actividad ilícita con inclusión de los no cultivadores como actores beneficiarios del programa.</p> <p>Objetivos: El programa tiene la intención de implementar un enfoque penal diferencial para el cultivador de hoja de coca.</p> <p>Capacidad inter organizativa y de control: Inclusión de corporaciones de carácter comunitario en la implementación del PNIS en Putumayo.</p> <p>Capacidad inter organizativa y de control: Inclusión de líderes de Putumayo para la conformación de instancias territoriales como CAT, CMP y CMES.</p>	<p>firmar los acuerdos de sustitución de cultivos, lo que agudizó el sentimiento de desconfianza hacia el gobierno colombiano en torno a los conflictos por la propiedad y el uso de la tierra.</p> <p>Medioambiental: Deficiencia en la planeación para garantizar la ejecución del programa independientemente del cambio de gobierno.</p> <p>Recursos y capacidad organizativa y de control: Retrasos en los pagos de la seguridad alimentaria y la deficiente calidad de los insumos entregados para el componente de la huerta casera (seguridad alimentaria. El PNIS tiene deficiencias en la adaptación del enfoque diferencial y de una consulta previa con las comunidades indígenas.</p> <p>Objetivos: Debilidad en la formulación de objetivos claros y concisos, que permitan la evaluación mediante metas e indicadores.</p> <p>Capacidad organizativa y de control: Debilidades en la articulación interinstitucional del PNIS con los proyectos PDET.</p> <p>Capacidad organizativa y de control: Ineficacia en la aprobación de la ley para beneficiar a los cultivadores de hoja de coca.</p> <p>Capacidad organizativa y de control: Contradicción en el discurso frente a la política de drogas dado que se siguen implementando actividades de erradicación forzosa.</p> <p>Objetivos: Deficiencia en la definición de estrategias y planeación para las comunidades indígenas. No tenía un enfoque diferencial.</p> <p>Objetivos: Desconocimiento por parte de los beneficiarios frente a los componentes del PNIS.</p>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS

<p>Capacidad organizativa y de control: El programa está vinculado al Acuerdo de paz, lo cual brinda un respaldo jurídico, social, político con apoyo y seguimiento por parte de organismos internacionales.</p> <p>Capacidad organizativa y de control: Adquisición de experiencias por parte de las pequeñas corporaciones de Putumayo en la ejecución y manejo de recursos humanos y financieros.</p>	<p>Medioambiental: Presencia de actores armados residuales GAOR.</p> <p>Medioambiental: Restricciones de movilidad por la Pandemia del Covid-19, afectando los usos y costumbres de los beneficiarios.</p> <p>Medioambiental: Competir con la alta rentabilidad de los cultivos de uso ilícito.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

Anexos

Cuadro N°1: Síntesis del nivel de cumplimiento por componente

Componentes	Indicador	Meta	Inicio del programa	Ejecución hasta 2021	Nivel	Beneficiarios	Implementadores
Acuerdos con las comunidades	Porcentaje de no cultivadores inscritos al PNIS en Putumayo 2017-2021	Conservar el 100% de no cultivadores inscritos	100	82,14	Alto	Disminución por retrasos en los pagos, seguridad alimentaria y asistencia técnica	Disminución por falta de oportunidades y empiezan a sembrar hoja de coca
	Porcentaje de recolectores al PNIS en Putumayo 2017-2021	Conservar el 100% de recolectores inscritos	100	79,33	Medio alto	Disminución por incumplimientos pagos, diferencia en la remuneración	Disminución por ser una población foránea
	Porcentaje de familias cultivadoras al PNIS en Putumayo 2017-2021	Conservar el 100% de cultivadores	100	90,28	Alto	Disminución por incumplimientos en los pagos y de recursos para proyectos productivos	Disminución por aumento de precio de coca, se creía que no iba a continuar el programa.
	Porcentaje de hectáreas erradicadas del total de hectáreas inscritas en Putumayo entre 2017 y 2021	Erradicar el 100% de las hectáreas inscritas	100%	67,51%	Medio-alto	Disminución porque los beneficiarios no quieren inscribir ni erradicar cultivos, aumento en el precio de la hoja de coca	Disminución por los incumplimientos y por la corrupción en las inscripciones de los beneficiarios

	Persistencia de los cultivos de uso ilícito en Putumayo entre 2017 a 2021	Conservar las hectáreas de coca sembradas e inscritas en Putumayo	100%	83%	Alto	Disminución debido a la erradicación voluntaria	Disminución por la erradicación forzada en pandemia
	Porcentaje de instituciones inscritas al PNIS	Conservar el 100% de instituciones inscritas al PNIS en Putumayo	100%	500%	Alto	Aumento debido a la alta inscripción	Aumento para adquirir experiencia, incorporación de personal administrativo, deber ser
Plan de Atención Inmediata PAI	ATI: Porcentaje de pagos realizados a los beneficiarios en Putumayo	Realizar 100% de pagos a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	52,15%	Medio	La disminución ocasiona debilitamiento en la confianza institucional	Disminución por deficiencia en la gestión administrativa, reincidencia en los cultivos de uso ilícito
	ATI: Porcentaje de Asistencia Técnica realizada a los beneficiarios en Putumayo	Realizar 100% de Asistencia Integral a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	56,82%	Medio	Cambios en actitudes y comportamientos, disposición para participar y colaborar con técnicos	Alto compromiso por parte de los beneficiarios
	Porcentaje de beneficiarios del PNIS con Huertas caseras en Putumayo	Tener el 100% de huertas caseras a los beneficiarios del PNIS en Putumayo	100%	54,27%	Medio	Adquisición de habilidades orden, administración financiera, hablar en público y conocimientos técnicos agrícolas	Adquisición de habilidades como la planeación, orden y trabajo colaborativo
PISDA	Porcentaje de activación de proyectos PISDA en Putumayo entre 2018 a 21	Tener el 100% de proyectos PISDA con ruta de implementación activada	100%	37,22%	Bajo alto	Desconocimiento sobre su línea de proyectos, déficit en la participación en la formulación de proyectos.	Sentimientos de zozobra y frustración sobre los avances de sus proyectos, desarticulación de los PDTs y PNIS.
Tratamiento penal diferencial	Modificar la ley para proteger a los eslabones débiles del narcotráfico (cultivadores)	Nivel de cumplimiento en la modificación de la ley	100%	0%	Bajo	Desconocimiento de componente y del proceso jurídico	Deficiencia en el trámite de la ley a causa de variables políticas y administrativas

Condiciones de seguridad para la sustitución	Tipo de seguridad para la sustitución	Tipo de seguridad para la sustitución	Apoyo militar	Rutas de acción Integrales	N.A.	Existe acompañamiento militar solamente para procesos de erradicación forzosa	No es conveniente estar acompañados por las fuerzas armadas, debido a los actores ilegales presentes
	Tipo de actores involucrados	Tipo de actores involucrados	Institucionales orden nacional, regional, local	Institucionales orden nacional, regional, local, y creación de nuevas instituciones	N.A.	Fuerzas militares, GAOR, líderes sociales, Institucionales orden nacional, regional, local	Fuerzas militares, GAOR, líderes sociales, Institucionales orden nacional, regional, local
	Nombre de áreas afectadas	Municipios afectados por el conflicto armado	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón	N.A.	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón	Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán Mocoa, Villagarzón
	Tipo de afectaciones	Hechos victimizantes	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de bienes muebles, lesiones personales físicas,	N.A.	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de bienes muebles, lesiones personales físicas, psicológicas	Reclutamiento de menores, amenazas, homicidios, restricciones al acceso y limitaciones a la movilidad y confinamiento por violencia armada, Violencia basada en género, acto terrorista, desaparición forzada, tortura, abandono o despojo forzado, pérdida de bienes muebles, lesiones personales físicas, psicológicas

			bienes muebles, lesiones personales físicas, lesiones personales, psicológicas confinamiento.	lesiones personales, psicológicas confinamiento.		confinamiento .	
Sustitución de parques naturales	Nivel de cumplimiento de hectáreas inscritas	Erradicar el 100% de ha inscritas en PNN Putumayo	100%	11,8	Bajo	Aumento de cultivos en PNN, sin embargo, se mantienen los acuerdos pactados	Complejidad por los permisos que otorgan las autoridades ambientales

Fuente: Elaboración propia

Diseño de la Encuesta para beneficiarios

 Universidad del Cauca	ENCUESTA	 Universidad del Cauca																			
La información suministrada es anónima, confidencial y será utilizada sólo con fines académicos																					
<p style="text-align: center;">MÓDULO I. Identificación</p> <p>1. Sexo: Masculino <input type="checkbox"/> Femenino <input type="checkbox"/> Intersexual <input type="checkbox"/></p> <p>2. Edad <input type="text"/></p> <p>3. Municipio <input type="text"/></p> <p>4. Tipo de Beneficiario: Cultivador <input type="checkbox"/> Recolector <input type="checkbox"/> No cultivador <input type="checkbox"/></p> <p>5. ¿Conoce usted el Programa Nacional Integral de sustitución ? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/></p> <hr/> <p style="text-align: center;">MÓDULO II. Acuerdo con las comunidades</p> <p>6. Al momento de inscribirse al Programa, ¿que tanto confiaba usted en el PNIS? Mucho <input type="checkbox"/> Poco <input type="checkbox"/> Nada <input type="checkbox"/></p> <p>7. ¿Cuales fueron los motivos por los cuales te inscribiste al programa en 2019? <input type="text"/></p> <p>8. En la actualidad, ¿qué tanto confía en el Programa? Mucho <input type="checkbox"/> Poco <input type="checkbox"/> Nada <input type="checkbox"/></p> <p>9. ¿Anteriormente habías participado en procesos de sustitución de cultivos de coca? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/></p> <p>10. Eres un beneficiario activo o retirado? Activo <input type="checkbox"/> Retirado <input type="checkbox"/></p> <p>Si su respuesta es RETI RADO, responda la siguiente pregunta.</p> <p>11. Cuales fueron los motivos de su retiro <input type="text"/></p> <p>Si eres CULTIVADOR responda la siguiente pregunta. De lo contrario, pasa a pregunta 13.</p> <p>12. ¿Por qué decidiste inscribir tus cultivos de coca al programa? <input type="text"/></p>	<p>13. ¿Por qué crees que disminuyó la inscripción de los cultivos de coca al programa entre 2019-2021? <input type="text"/></p> <p>14. ¿Por qué crees que disminuyó la persistencia de hectáreas de coca en Putumayo entre los años 2018 y 2021? <input type="text"/></p> <p>15. ¿Por qué crees que aumentó exponencialmente la persistencia de hectáreas de coca en Putumayo en el año 2020? <input type="text"/></p> <p>16. ¿Cree que es importante la participación de corporaciones? SI <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Porque? <input type="text"/></p> <p>17. De 1 a 10 ¿cómo califica el acompañamiento de las corporaciones al proceso de sustitución de cultivos de usos ilícito ? Siendo 1 menor y 10 mayor calidad</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 12.5%;">1</td> <td style="width: 12.5%;">2</td> <td style="width: 12.5%;">3</td> <td style="width: 12.5%;">4</td> <td style="width: 12.5%;">5</td> <td style="width: 12.5%;">6</td> <td style="width: 12.5%;">7</td> <td style="width: 12.5%;">8</td> <td style="width: 12.5%;">9</td> <td style="width: 12.5%;">10</td> </tr> </table> <hr/> <p style="text-align: center;">MÓDULO III. PLAN DE ATENCION INMEDIATA (PAI)</p> <p style="text-align: center;">Asistencia Integral Inmediata</p> <p>18. ¿Usted ha recibido remuneración económica por parte del Programa? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/></p> <p>19. De 1 a 10 ¿ cómo califica el cumplimiento de pagos realizados por el Programa? Siendo 1 menor y 10 mayor calidad</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 12.5%;">1</td> <td style="width: 12.5%;">2</td> <td style="width: 12.5%;">3</td> <td style="width: 12.5%;">4</td> <td style="width: 12.5%;">5</td> <td style="width: 12.5%;">6</td> <td style="width: 12.5%;">7</td> <td style="width: 12.5%;">8</td> <td style="width: 12.5%;">9</td> <td style="width: 12.5%;">10</td> </tr> </table> <p>Si su respuesta es menor a 5, responda la siguiente pregunta.</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10												

<p>20. Qué dificultades encontraron al momento de recibir la Asistencia Integral Inmediata?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>21.¿Cómo ha afectado el retraso de los pagos su proceso de restitución?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">Asistencia técnica Integral</p> <p>22.¿Recibiste asistencia técnica Integral en tu proceso de sustitución?</p> <p style="text-align: center;">SI ___ NO ___</p> <p>23.¿Cómo calificas la asistencia técnica?</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 20px;">1</td> <td style="width: 20px;">2</td> <td style="width: 20px;">3</td> <td style="width: 20px;">4</td> <td style="width: 20px;">5</td> <td style="width: 20px;">6</td> <td style="width: 20px;">7</td> <td style="width: 20px;">8</td> <td style="width: 20px;">9</td> <td style="width: 20px;">10</td> </tr> </table> <p>24.¿Qué nuevas habilidades desarrollaste después de la prestación de la Asistencia Técnica Integral?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>25.¿Qué dificultades encontraron al momento de recibir la Asistencia Técnica Integral?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">Seguridad alimentaria</p> <p>26.Ha sido beneficiario de huertas caseras?</p> <p style="text-align: center;">SI _____ NO _____</p> <p>Si su respuesta es SI continúe con la siguiente pregunta. De lo contrario continúe en el siguiente Modulo.</p> <p>27.¿Cómo viviste el proceso de tener tu propia huerta casera?</p> <p>_____</p> <p>28.¿Pudiste Cosechar alimentos en tu huerta casera?</p> <p style="text-align: center;">SI ___ NO ___</p> <p>29.¿Cómo valoras la experiencia de tener tu huerta casera? Positiva ___ Negativa ___</p> <p>30.¿Qué valores y habilidades adquiriste en la implementación de huertas caseras?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">MODULO IV. PISDA</p> <p>31. ¿Has participado en la formulación de proyecto PISDA? SI ___ NO ___</p> <p>32.¿Sobre qué tipo de proyectos has participado?</p> <p>_____</p> <p>33. Este proyecto tiene ruta de activación?</p> <p style="text-align: center;">SI _____ NO _____</p> <p>34 ¿Cómo ha sido tu experiencia en el desarrollo del proyecto?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<p>35. ¿Volverías a participar en la formulación de proyectos productivos? SI ___ NO ___</p> <p style="text-align: center;">MODULO V. Tratamiento Penal diferenciado</p> <p>36.¿Qué piensas acerca de que el proyecto del tratamiento penal diferenciado no fue aprobado?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">MODULO VI: Condiciones de seguridad para la sustitución.</p> <p>37.¿Qué esperaban del Gobierno en términos de seguridad para la sustitución?</p> <p>_____</p> <p>38.¿Cómo te sentías antes de la implementación del programa en cuestión de seguridad?</p> <p style="text-align: center;">SEGURO ___ INSEGURO ___</p> <p>39.¿Cómo te sientes ahora?</p> <p style="text-align: center;">SEGURO ___ INSEGURO ___</p> <p style="text-align: center;">MODELO VII. Sustitución en Parques Naturales</p> <p>40.¿En su localidad existen Parques Nacionales Naturales? SI ___ NO ___</p> <p>Si se respuesta es Sí, continúe con la siguientes pregunta. De lo contrario responda la pregunta 52.</p> <p>41.¿Qué incentivó la participación en la sustitución de coca en los parques naturales?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>42.¿Has sido participe de iniciativas con modelos ambientales sostenibles?</p> <p style="text-align: center;">SI ___ NO ___</p> <p>En que iniciativas o proyectos?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>43.¿Volviste a realizar actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito?</p> <p style="text-align: center;">SI ___ NO ___ N/R</p> <p>Porque? _____</p> <p>_____</p> <p>44.¿Volverías a participar en un proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito?</p> <p style="text-align: center;">SI ___ NO ___</p> <p>Porque? _____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">FIN DE LA ENCUESTA</p>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		

Cuadro comparativo de la implementación del PNIS entre el Gobierno Juan Manuel Santos e Iván Duque.

SEMEJANZAS	DIFERENCIAS
<p>La implementación del Pnis en ambos Gobiernos intentaron reducir las hectáreas de cultivos de uso ilícito en Putumayo haciendo uso de las acciones: Erradicación voluntaria y forzada.</p> <p>Los hechos violentos y las zonas afectadas por cultivos de coca se mantienen constantes en la implementación de ambos Gobiernos.</p> <p>Durante la implementación de ambos Gobiernos se mantiene elevado el nivel de cultivos de uso ilícito.</p> <p>Gran acogida por parte de los beneficiarios en la acción de ATII en ambos gobiernos. :</p>	<p>El Gobierno de Juan Manuel Santos realizó proyecciones y vinculaciones mientras que el Gobierno de Duque destinó la entrega de recursos financieros y humanos a las familias del PNIS.</p> <p><i>Desmantelamiento de la estructura organizativa:</i> mientras en el Gobierno de Santos la DSCI tenía la autonomía de tomar sus propias decisiones, con Iván Duque la Dirección pasa a manos de la ART funcionando con otras direcciones.</p> <p>El Gobierno de Santos catalogó a la acción de fumigación con aspersión aérea como un delito para el medio ambiente, mientras que el Gobierno de Duque retoma esta acción. .</p>

Fuente: Elaboración propia

Muestreo estratificado de la encuesta en Putumayo

Para calcular la cantidad de personas beneficiarias encuestadas, se realizó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2pqN}{e^2(N-1)+z^2p}$$

Los componentes de la muestra representativa son:

n: tamaño de muestra

N: tamaño de la población o universo

Z: nivel de confianza

e: error de estimación

P: probabilidad de éxito

q: probabilidad de que no ocurra con éxito

Una vez realizada la muestra, se procedió a calcular el muestreo estratificado para conocer la cantidad de encuestas que debemos realizar en cada municipio, proporcional a la cantidad de familias beneficiarias expresada en la siguiente tabla:

Municipio	Flias benef. 2021	%	Número de encuestas a aplicar
Mocoa	79	0,66	3
Orito	2.602	21,74	87
Puerto Asis	2.911	24,32	97
Puerto Caicedo	892	7,45	30
Puerto Guzman	2.062	17,22	69
Puerto Leguizamo	637	5,32	21
San Miguel	751	6,27	25
Valle del Guamuez	1.229	10,26	41
Villagarzon	805	6,72	27
TOTAL	11968	99,96	400

Fotografías



Reunión con las comunidades indígenas el 10 de mayo 2023 para discutir ruta metodológica sentencia T 300 y evaluación del PNIS Fuente: Elaboración propia



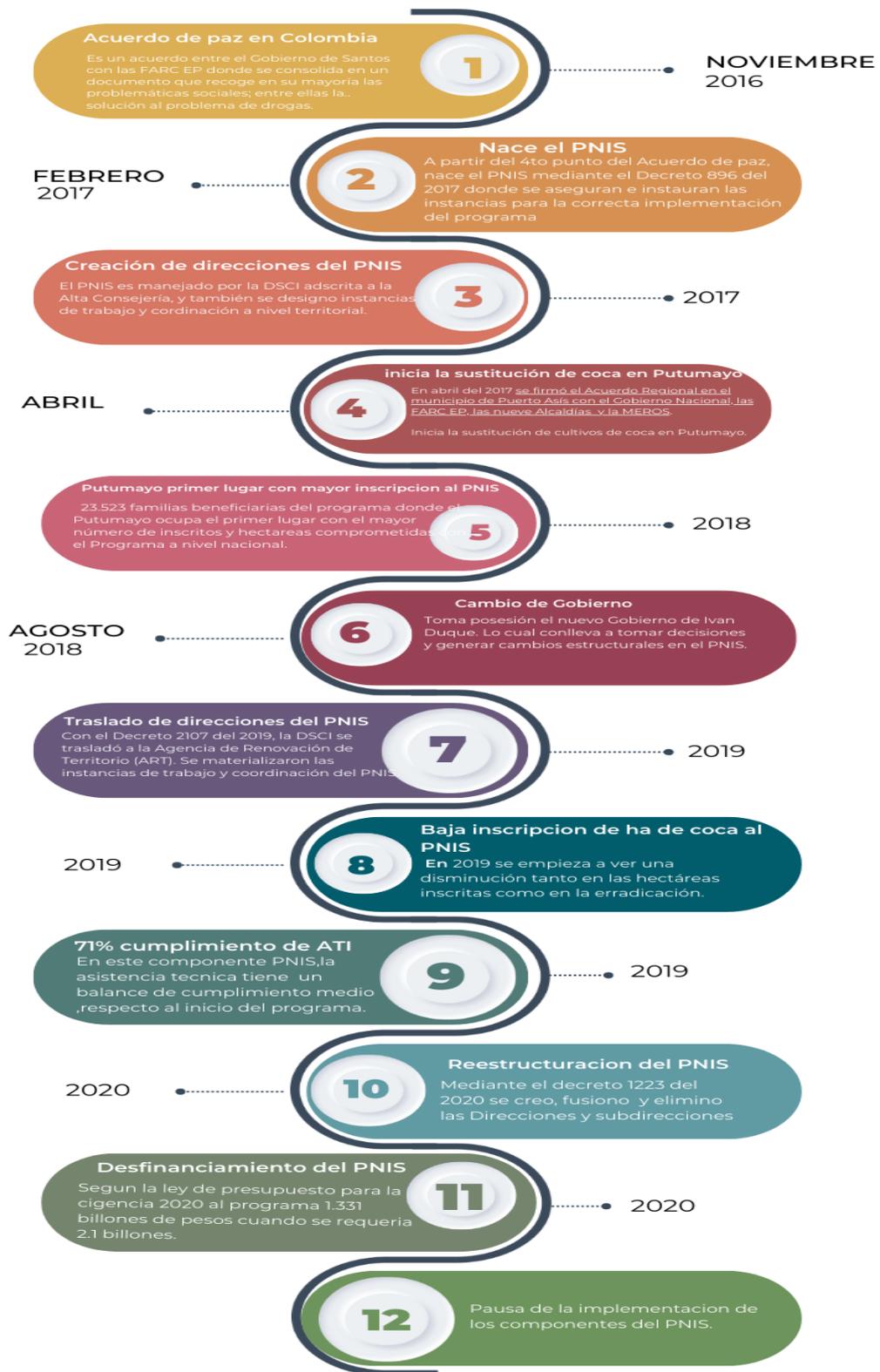
Reunión con las comunidades indígenas el 10 de mayo 2023 para discutir ruta metodológica sentencia T 300 y evaluación del PNIS Fuente: Elaboración propia.



Entrevista con el director de la DSCI Felipe Tascón, 12 marzo 2023. Fuente Elaboración propia.

Mapa de proceso implementación del PNIS

PROCESO IMPLEMENTACION PNIS



Referencias

Agencia de Renovación de Territorio (2021) Informe de gestión del PNIS. Dirección de sustitución de cultivos ilícitos(DSCI). Paz con legalidad.

https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono_compressed.pdf

Acero,C.& Parada, M.&Machuca, D(2019) La paz narcotizada: Decisiones,presiones y diseño institucional del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito. *Análisis político N 91*.

<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v32n97/0121-4705-anpol-32-97-114.pdf>

Acosta (2019) Resurgimiento de coca en Putumayo muestra estrategia fallida en Colombia. InSight Criminal.

<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/resurgimiento-de-coca-en-putumayo-muestra-estrategia-fallida-en-colombia/>.

Aragón, A. (2019) Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el municipio de La Montañita Caquetá: un análisis desde el institucionalismo denso. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/17516>

Ayalde, A. (2020) Una mirada interna sobre la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS. Tesis de maestría Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

https://docs.google.com/presentation/d/1w9POhQeLQLbwbXimJRFHKm1Zx0fm2Y7ruJ43eqWYU6Y/edit#slide=id.g13ef381142c_1_0

Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Y. & Aldana, J. & Suarez, A. (2021) El Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito: Balances, desconfiguraciones y retrocesos. CLACSO. . Fecha de consulta: 15:44, febrero 3, 2022 desde <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvt6rknp.8.pdf>

Bulla y Henao (2021) La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. *100 días*. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>.

Camacho, A. (2017) Narcotráfico: Mutaciones y política. En Gaviria, A & Mejía, D (Eds), *Política Antidroga: Éxitos, fracaso y extravío* (pp.331-352). Universidad de los Andes.

Caracol Radio (31 de mayo de 2010) Cae cargamento de coca en Putumayo. Caracol Radio. <https://acortar.link/KchDmG>

Caracol Radio (27 de julio de 2016) Destruídos 27 laboratorios de coca en el sur del país. Caracol Radio <https://acortar.link/btFlAx>

Corporación Nuevo Arcoiris (2014) Conflicto Armado En Caquetá Y Putumayo Y Su Impacto Humanitario. <https://www.arcoiris.com.co/2014/07/conflicto-armado-en-caqueta-y-putumayo-y-su-impacto-humanitario/#:~:text=Entre%202013%20y%202014%2C%20la,y%20Puerto%20As%C3%ADs%2D%20San%20Miguel>.

Corporación Nuevo Arcoiris (s.f) Violencia y Petroleo en Putumayo. Bogotá. <https://www.arcoiris.com.co/2014/05/violencia-y-petroleo-en-putumayo/>

Caracol Radio (31 de enero de 2021) Putumayo, bajo el terror de la violencia: niños son reclutados y comunidades están confinadas. Caracol Radio. (Archivo de video) <https://www.youtube.com/watch?v=ijpSKUxyhDg>

Centro de pensamiento y diálogo político (28 febrero 2020) Seis falacias gubernamentales sobre el Estado de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito. (PNIS). *Documento de trabajo*. Drogas ilícitas. CEDIPO <https://cepdipto.org/portfolio/seis-falacias-gubernamentales-sobre-el-estado-de-la-implementacion-del-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-pnis/>.

Centro de memoria histórica(2012)La masacre del Tigre. Bogotá Colombia Comisión Nacional de reparación y consolidación.

Comisión Andina de Juristas (1993) Informes Regional de Derechos Humanos. Bogotá. https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/putumayo.pdf

Chavarrea, F. (2021) A cinco años del Acuerdo de Paz: ¿Cómo va el programa de sustitución de coca? Universidad de Antioquia. <https://acortar.link/DF5mte>.

Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación (31 diciembre del 2019) Informe de Gestión PNIS <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf>

Presidencia de la República de Colombia (29 de mayo de 2017) Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-. [Decreto Ley número 896 de 2017] <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Findex.org.co%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F05%2FDECRETO-896-DEL-29-DE-MAYO-DE-2017-1.pdf&clen=1051394&chunk=true>.

Defensoría del Pueblo (2017) Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

Dirección de cultivos de uso ilícito(2016) La paz con legalidad es de todos.

https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono_compressed.pdf

Departamento Administrativo(2020)Demografía y población Putumayo (DANE)
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

Duncan. (2014) Exclusión, insurrección y crimen. Informe elaborado para la Comisión histórica del conflicto y sus víctimas del proceso de paz en la Habana. Diciembre 2014.
<http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/DuncanGustavo.pdf>.

El tiempo (26 de julio del 2016) La “Constru” tendría 27 laboratorios de coca en frontera con Ecuador. *El tiempo*.<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16654430>

Fondo Colombia en paz (2019) Estudio de sector y de mercado operador ANT-PNIS.Número 1. Fiduprevisora
<https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/03/4.-Estudio-de-mercado-y-de-Sector.pdf>

ECL (2019) Briefing Regional. Equipo Local de coordinación Putumayo.
https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/document/s/files/briefing_regional_putumayo.pdf

Fundación de ideas para la Paz (2014)Area de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz - BOLETÍN # 73. Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y impacto humanitario.<https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5445281ad0a0f.pdf>

Garcia, M. (2017) Cultivos de uso ilícito, participación política y confianza institucional. En Gaviria, A & Mejia, D. (Eds) Política Antidroga: Éxitos, fracaso y extravío (pp.357-382) Universidad de los Andes.

Garzón, J. & Wilches, Z. (2019) las razones del aumento de coca, Razón pública, Bogotá<https://acortar.link/btxmtw>

Gil, N. (2015) Análisis de la Estrategia de Erradicación Manual Forzosa en el municipio de Puerto Asís Putumayo (2010 – 2014)Universidad Militar Nueva Granada: Bogotá.
<https://acortar.link/yJGc0R>

Google Maps(s.f.). Indicaciones de Google Maps para conducir al departamento del Putumayo en Colombia]. Recuperado el 14 de junio de 2023.

Hidalgo, V. M. (2021). Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): 2017-2019. Análisis Jurídico-Político, 3(5), 171-199.
<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/article/view/4530>.

INDEPAZ (2021) Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre la presencia de grupos armados. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>.

INFOBAE (9 julio de 2022) Habitantes de Putumayo, en alerta por la circulación de panfletos de grupos armados ilegales. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/07/09/habitantes-de-putumayo-en-alerta-por-la-circulacion-de-panfletos-de-grupos-armados-ilegales/>.

Las 2 Orillas(12 de junio del 2015) Fumigaciones en la Amazonia Putumayense.La red de desarrollo sostenible.<https://www.rds.org.co/es/novedades/fumigaciones-en-la-amazonia-putumayense>

LEY 039 de 2019. “Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de éste, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.” Publicada en la fuente. Política criminal. Gov 29 de julio del 2019. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/17.%20CSPC%20PL%20039%20DE%202019%20Senado-Peque%C3%B1os%20Cultivadores.pdf>.

Mendez, A (23 de marzo de 2021) Así se mueven los dos grupos que libran la Guerra por la coca en Putumayo.*El tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/putumayo-dos-grupos-disidentes-se-disputan-el-control-de-la-coca-575385>

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas (No. 350 M45Y.). Barcelona: Ariel.

Ministerio de Defensa (3 de septiembre de 2015) 10 mil plantas de coca erradicadas en el Putumayo. Min Defensa:Armada Nacional <https://acortar.link/1mkyIo>

Milenio, M. [Corporación Nuevo Milenio]. (19 de enero del 2022) Convocatoria Pública de empleo para profesionales [Post de Facebook]. <https://www.facebook.com/100226955150894/posts/459005829273003/>

Molano, G (2007) El diálogo entre la comunidad Andina y la Unión Europea sobre las drogas ilícitas. Artículo *de investigación*. Colombia Internacional <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n65/n65a03.pdf>

Moreno, M. (2021) Historia de la aspersión de químicos por parte del Estado colombiano (1978-2021),indepaz <https://acortar.link/Mg5nPq>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2017) Informe:Colombia monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017, censos de cultivo de coca ,UNODC. Gobierno de Colombia <https://acortar.link/NGd8Ns>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2019) Informe:Colombia monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019, censos de cultivo de coca ,UNODC. Gobierno de Colombia <https://acortar.link/NGd8Ns>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2021) Informe:Colombia monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021: censos de cultivo de coca ,UNODC. Gobierno de Colombia.

https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2017) Informe Ejecutivo consolidado N° 4 Monitoreo y verificación de compromisos-verificación de sustitución de cultivos de uso ilícito. [INFORME_EJECUTIVO_PNIS_Numero_4%20\(1\).pdf](#)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2005) Informe: Colombia monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2005: censos de cultivo de coca ,UNODC. Gobierno de Colombia. https://www.unodc.org/pdf/andean/Colombia_coca_survey_es.pdf.

Organización de Naciones Unidas (2016) Ficha técnica, situación humanitaria departamento del Putumayo. Sala de situación humanitaria. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4D667CF6EAEC83FEC12571B10030F79E-ocha-col-28feb.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia(2022) Se ratifica el Acuerdo departamental para la implementación del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito en Putumayo. Consolidación Presidencial para la estabilización y consolidación. Bogotá DC Colombia <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/454/se-ratifica-acuerdo-departamental-para-la-implementacion-del-programa-nacional-integral-de-sustitucion-voluntaria--pnis--en-putumayo/>

Presidencia de la República de Colombia (22 de Noviembre del 2019) *Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones* [Decreto del 2107 de 2019]. D.O.: GOV.CO <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=103332>

Presidencia de la República de Colombia (22 de Febrero del 2018) *Dicta el Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS* [Decreto 362 del 2018]. D.O.: GOV.CO <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

Ramirez, R. (2016) Análisis de conflictividades y construcción de paz. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-putomayoconflictividades-2016.pdf> .

Rueda, S (2021) Entre 2016 y 2020, 75 líderes de sustitución fueron asesinados. Colombia + 20. *El Espectador*

<https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/entre-2016-y-2020-75-lideres-de-sustitucion-de-coca-fueron-asesinados-articulo/>

Saavedra, S. (2020) Un paso delante de la ley: efecto neto entre anticipación e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Universidad Nacional. [Archivo de video] <http://www.cid.unal.edu.co/node/4633>.

Sánchez, J. (2020) La eficacia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento del Putumayo. Universidad Católica de Colombia <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/25763/1/ARTICULO%20FINAL%2020107804%20-%20JENNY%20ALEJANDRA%20SANCHEZ%20TAMAYO.pdf>

Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de resultados (SINERGIA) Menon, S. Karl, J. & Wignaraja, K. (2009) Guía de SINERGIA

Thoumi, F. (2013) Política de drogas ilegales: ¿dónde, ¿cómo y que debatir? En Ramírez. (Eds) Economía criminal y poder político. (pp 229-265) Universidad Eafit https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9654/economia_criminal_poder_politico.pdf?sequence=1#page=113

Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Bogotá D.C. IEMP. Recuperado de <https://bit.ly/3iUnWBT>

UNODC. (2019). Informe Ejecutivo N. 20. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Documento oficial.

UNODC (2021) Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021) chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.unodc.org%2Fdocuments%2Fcrop-monitoring%2FColombia%2FColombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf&cLen=13007382&chunk=true

Vélez, M. (21 de enero de 2022) Recolectores: un grupo olvidado en la sustitución de la coca. Silla vacía <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/recolectores-un-grupo-olvidado-en-la-sustitucion-de-la-coca/>.