

**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**

ÁNGELA JULIETH ARAGÓN CORREA

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRÍA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ D.C

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**

ANGELA JULIETH ARAGÓN CORREA

Presentado para optar al título de: Magister en Planeación para el Desarrollo

DIRECTOR

DOCTOR DIDIER ARLEX RESTREPO SALAZAR

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRÍA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ D.C

2019

CONTENIDO

ABREVIATURAS.....	6
Resumen.....	7
Introducción	9
CAPÍTULO I: CONTEXTO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	14
1.1 Justificación y Planteamiento del Problema	14
1.2 Pregunta de investigación	19
1.3 Objetivos de la investigación	19
Objetivo general	19
Objetivos Específicos	19
1.4 Propuesta metodológica para el análisis de la implementación del PNIS desde el institucionalismo denso en La Montañita, Caquetá	20
1.4.1 Tipo de investigación.....	20
1.4.2 Población y muestra.....	21
1.4.3 Técnicas e instrumentos.....	23
1.4.4 Diseño de investigación/ Fases de investigación.....	25
CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDAD Y PROBLEMATIZACIÓN DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO.....	27
2.1 Antecedentes de la relación del Estado colombiano con los cultivos de uso ilícito	27
2.2 Erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito	29

	3
2.3 De la cuestión agraria en el país a los cultivos de uso ilícito	33
2.4 El impacto del proyecto de ley general de tierras y el desarrollo rural	37
2.5 El desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos de uso ilícito	39
2.6 Los Alcances del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el marco del Acuerdo Final de la Habana	45
2.7 Institucionalismo, Neoinstitucionalismo e Institucionalismo Denso	50
2.8 Definición de términos básicos	56
2.8.1 Sustitución de Cultivos de uso ilícito según Gobierno Nacional de Colombia.....	56
2.8.2 Desarrollo Deliberativo según Portes	57
2.9 Categorías de análisis	59
CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE LA MONTAÑITA CAQUETÁ	63
3.1 El Caquetá como epicentro del conflicto armado	63
3.2. La Montañita Caquetá, como estudio de caso	67
CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS EN EL MUNICIPIO DE LA MONTAÑITA, CAQUETÁ, ENTRE 2016 – 2018, A TRAVÉS DEL MODELO ANALÍTICO INSTITUCIONALISMO DENSO	71
4.1 Caracterización y diagnóstico del PNIS en el municipio de La Montañita, Caquetá entre 2016 – 2018.	73
4.2 Perspectivas de los campesinos y funcionarios de las entidades en el proceso de implementación y funcionamiento del PNIS	82

4.2.1 Voces de los campesinos en la implementación del PNIS	82
4.2.2 Voces de los funcionarios de las entidades que han participado en el proceso de implementación del PNIS.....	89
4.3 Análisis de los principales avances y limitaciones en la implementación del PNIS a partir del Institucionalismo Denso.	94
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	103
Bibliografía	111

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Mapa de la densidad de cultivo de coca en Colombia, 2017	12
Ilustración 2 Registro de beneficiarios del PNIS	22
Ilustración 3 Cuadro de diseño metodológico	25
Ilustración 4 Línea de tiempo relación del estado colombiano y cultivos ilícitos	50
Ilustración 5 Modelo de análisis institucional	59
Ilustración 6 Categorías de análisis.....	61
Ilustración 7 Mapa de la densidad de cultivos de coca en el departamento del Caquetá, 2017 ...	67
Ilustración 8 Municipio de La Montañita	70
Ilustración 9 Modelo de análisis institucional	74

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Mapa de actores.....	120
Anexo 2 Guía de entrevistas semiestructuradas.....	121
Anexo 3 Protocolo de grupo focal	122

ABREVIATURAS

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

BACRIM: Bandas Criminales

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

FIP: Fundación Ideas para la Paz.

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

JAC: Juntas de Acción Comunal.

PAI: Planes de Atención Inmediata.

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PISDA: Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

PLANTE: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

RRI: Reforma Rural Integral

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

ZRC: Zonas de Reserva Campesina

RESUMEN

El presente documento aborda la relación entre la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia desde el enfoque del institucionalismo, específicamente del institucionalismo denso. El objetivo de esta investigación es analizar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que surge a partir de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC en noviembre de 2016, tomando como caso de estudio el municipio de La Montañita Caquetá. Para esto se realiza una propuesta metodológica cualitativa con un alcance descriptivo. Los principales hallazgos demuestran por un lado, que las razones del conflicto de las drogas en Colombia es un problema multicausal y por el otro, que existe una gran brecha entre lo pactado por el programa y lo que se ha logrado implementar hasta el momento.

Estas diferencias evidencian, que si bien el programa se muestra democrático y participativo, en el territorio es una apuesta nueva que deslumbra la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales. Situación que pone la sostenibilidad del programa en riesgo, primero, porque los mecanismos institucionales están lejos de generar espacios efectivos de desarrollo deliberativo y, segundo, porque el Estado ha tenido retrasos en la ejecución, así como en los desembolsos e insumos para sustituir los cultivos. Además, los alcances del PNIS son limitados en cuanto no proponen criterios de evaluación integrales con énfasis en el desarrollo social y cultural de las comunidades, más allá de lo económico.

PALABRAS CLAVE: PNIS, Sustitución de cultivos de uso ilícito; desarrollo deliberativo; institucionalismo denso; Caquetá.

ABSTRACT

This document addresses the relationship between eradication and the substitution of means of use in Colombia from the institutionalism approach, the statistics of dense institutionalism. The objective of this research is the implementation of the National Program of Sustainability of Crops of Illicit Use (PNIS), which arises from the Peace Agreements between the National Government and the FARC in November 2016, as a case study the municipality of La Montañita Caquetá. For this, a qualitative methodological proposal is made with a descriptive scope. The main findings are in a multi-causal problem and in the other, there is a large gap between the one agreed by the program and what has been implemented so far.

These differences show, and although the program is democratic and participatory, in the territory it is a new commitment that dazzles the imposition of new sets of formal rules. Situation that puts the sustainability of the program in the risk, first, because the mechanisms have remained far from the effective resources of deliberative development and, second, because the state has had delays in the execution, as well as in the disbursements and supplies to replace the crops. In addition, the objectives of the PNIS are limited in terms of the integral evaluation criteria with emphasis on the social and cultural development of the communities, beyond the economic.

KEY WORDS: PNIS, Substitution of crops for illicit use; deliberative development; dense institutionalism; Caquetá.

INTRODUCCIÓN

A partir de 1961 se inicia la discusión sobre la lucha contra los cultivos de uso ilícito en la Convención de las Naciones Unidas contra las Drogas, en la cual se plantea la erradicación de arbustos de coca y amapola y, se establecía un periodo de 25 años para eliminar todos los cultivos de uso ilícito.

En el marco de las políticas internacionales, Estados Unidos ha implementado desde los años setenta, en países como Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, México y el Caribe, políticas antidrogas para debilitar el narcotráfico y la delincuencia común. No obstante, estudios como el de Maldonado Aranda (2012), señalan que, por el contrario, esas políticas han promovido la violencia, la inseguridad y la aparición de actores políticos armados, poniendo entre dicho las políticas frente al narcotráfico y la delincuencia.

En Colombia, la preocupación por la producción de drogas comienza en 1970 cuando el aumento del consumo de drogas en Estados Unidos y Europa, el contrabando y, el aumento de los crímenes violentos, dieron origen a una economía ilegal, que inició en el norte del país y luego se extendió a otras regiones con poca presencia institucional. Esta economía empezó a tener mucho protagonismo y a estigmatizar el país como uno de los mayores productores de droga del mundo. La marihuana era la más apetecida y el país parecía ser una fuente inagotable de este cultivo de uso ilícito. Sin embargo, era mucho más lucrativo el negocio de la cocaína, que empezó a darle a Colombia una imagen más negativa frente al problema de las drogas. El problema de ese negocio se centraba en el surgimiento de una nueva etapa de violencia, sobre todo, por la permisividad que gozaba por parte de algunos agentes del Estado: “entre tanto, el

comercio de drogas ilícitas erosionó y corrompió las instituciones nacionales colombianas y financió todas las formas de actividad ilegal” (Ibíd., p. 8).

En el diseño de los programas dirigidos a disminuir los cultivos y la producción de drogas se ha percibido la necesidad de implementar estrategias que respondan a la transformación de los territorios afectados por la violencia. En este sentido, se crea la Política de Desarrollo Alternativo desde 1986, con el propósito de desarrollar pequeños proyectos en departamentos como Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá (Giraldo y Lozada, 2008). Que dan posteriormente inicio a la creación de programas como el programa Familias Guardabosques, cuyo objetivo es reemplazar los ingresos de las familias provenientes de los cultivos de uso ilícito, restableciendo actividades productivas legales que recuperen y reserven los bosques.

Desde entonces, se han implementado diferentes políticas antidrogas y programas de sustitución, entre los más conocidos se encuentran: el Plan Colombia en el 2000, el Plan Patriota en el 2003 y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE (1994-1998), promovido por Ernesto Samper, el cual consistía en crear nuevas opciones productivas lícitas, rentables y ambientalmente viables para los campesinos e indígenas, entre otros.

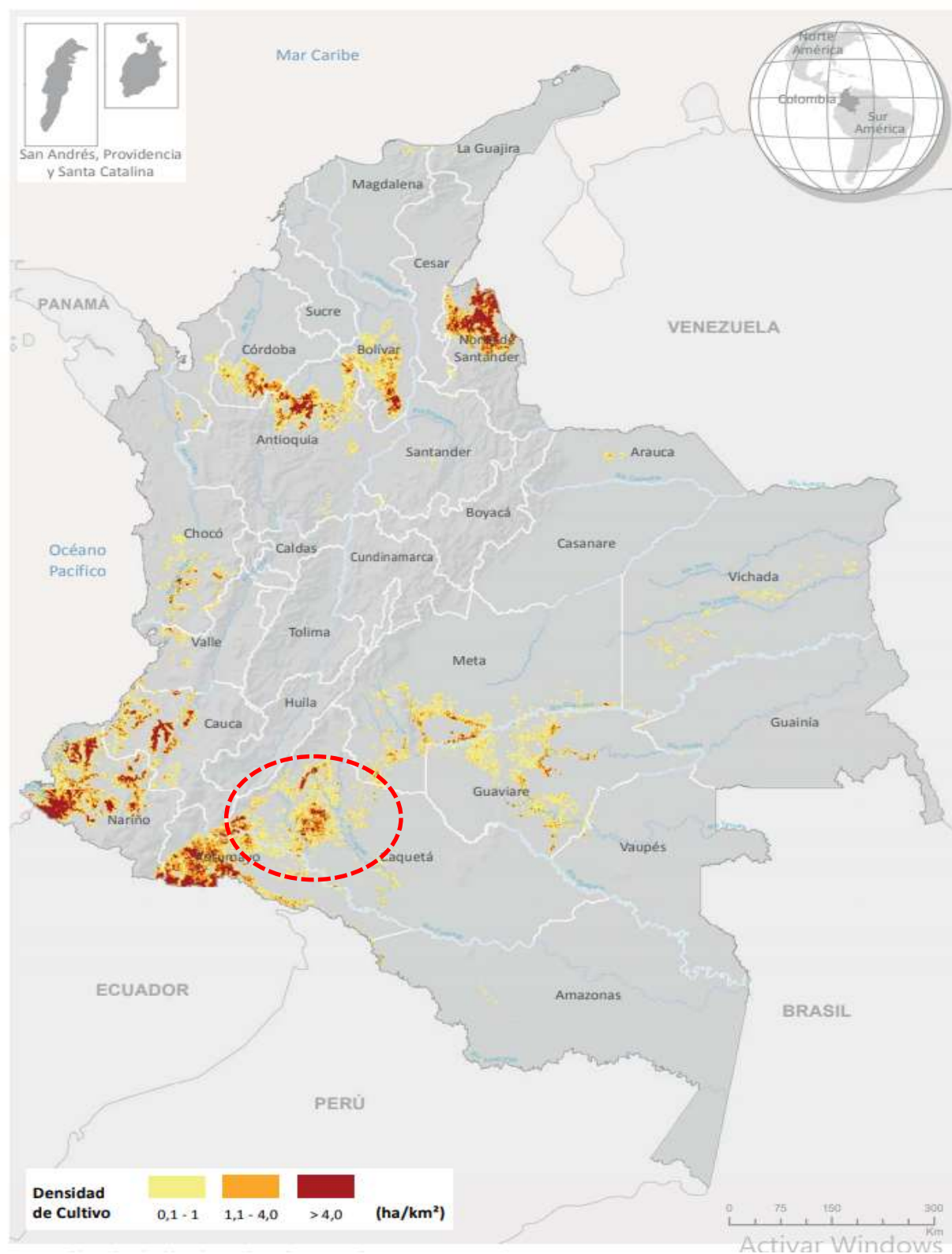
Actualmente la problemática de producción de drogas se afronta mediante el Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC suscrito en el año 2016, por medio del cual se celebran los acuerdos voluntarios con los campesinos cultivadores y recolectores para la sustitución, la no resiembra, ni participación de alguna actividad relacionada al narcotráfico.

Uno de los focos más importantes en el desarrollo del conflicto armado y los cultivos de uso ilícito en el país es el departamento de Caquetá, que ha sufrido varias transformaciones a

causa de las migraciones masivas que se dieron durante las décadas de los setenta y ochenta. Este territorio es uno de los departamentos más grandes de Colombia, ubicado en la Amazonia colombiana en donde nacen varios de los ríos que integran la cuenca hidrográfica del Amazonas, entre los cuales se encuentra el río Apaporis, Caguán y Orteguaza. La mayor parte de la región está compuesta por selva tropical húmeda, convirtiéndola en una zona de difícil acceso y hostil para los colonizadores y pobladores del departamento.

Asimismo, Caquetá fue un territorio permanentemente afectado por la guerrilla de las FARC y ha contado con alta presencia de cultivos de uso ilícito, pues de las 171.495 hectáreas con cultivos de hoja de coca que se registran en el país en el 2017, 11.793 hectáreas corresponden al departamento de Caquetá, ubicándolo como la tercera región del país con más cultivos de coca. Además, Caquetá encabeza la lista de los departamentos con mayor reincidencia de estos cultivos: el 60% de las hectáreas que se han vuelto a cultivar, han sido favorecidas con el programa de desarrollo alternativo (UNODC, 2018, p. 31).

Ilustración 1 Mapa de la densidad de cultivo de coca en Colombia, 2017



Fuente: Gobierno de Colombia – Sistema de monitoreo apoyado por UNODC, 2018

El campo de estudio de esta investigación se sitúa en el municipio de La Montañita, ya que es el municipio con mayor concentración de cultivos de uso ilícito en el departamento. El objetivo central de esta investigación, es analizar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el municipio de La Montañita Caquetá, entre 2016 – 2018, a través del modelo analítico del institucionalismo denso, para responder a la pregunta ¿cómo ha sido la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en la Montañita Caquetá, entre el 2016 y 2018?

Finalmente, para responder a la pregunta anterior, la investigación se estructura en cinco capítulos. El primero responde al contexto y a la metodología propuesta; el segundo capítulo se refiere a la problematización de los cultivos de uso ilícito y el marco analítico en el cual se desarrolla esta investigación. El tercero, contextualiza y caracteriza el municipio de La Montañita como estudio de caso. El cuarto capítulo está dedicado a presentar los resultados obtenidos en la aplicación de los instrumentos y en el último, se desarrollan las conclusiones obtenidas en la presente investigación.

CAPÍTULO I: CONTEXTO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Justificación y Planteamiento del Problema

Colombia se encuentra en un periodo de transición o posconflicto tras la firma del Acuerdo de Paz celebrado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC y el Estado colombiano, en el cual se abordaron los cultivos de uso ilícito como un punto crucial de los acuerdos, para el desarrollo social, económico, político y ambiental de las zonas afectadas por una guerra de más de 50 años, que a pesar de los innumerables esfuerzos del Estado colombiano por acabar con los cultivos y la producción de drogas, no se ha logrado hasta ahora los resultados esperados y siguen existiendo muchos territorios afectados por la producción de estos.

Con el acuerdo final, se abre una nueva y gran posibilidad para solucionar los problemas que actualmente presentan los campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes que dependen de los cultivos de uso ilícito, y de esta manera alcanzar lo que desde tiempo atrás vienen demandando al Estado Colombiano.

Antes de la década de 1970, Colombia no tenía antecedentes de exportación de droga a gran escala. Pero se convirtió en uno de los más importantes actores cuando llegaron contrabandistas estadounidenses al país a comienzos de esta década, y pagaron altos precios por la marihuana producida en Colombia (Henderson, 2012, p. 4). El surgimiento de grupos guerrilleros que se había dado unos años antes, también fue un punto importante dentro del fortalecimiento del narcotráfico en el país debido a los ingresos que producía esta actividad. La lucha entre las guerrillas y las fuerzas militares era desigual en términos armamentísticos, razón por la cual, la producción de drogas y el tráfico de estas, fue la solución para el financiamiento

de la confrontación armada dándoles capacidad militar para luchar a través de la adquisición y la sofisticación de su armamento:

Cuando los recursos de la droga entraron en escena, los profesionales de la política junto a los ejecutores de la violencia privada [...] encontraron una fuente de financiación para contribuir al desarrollo de estructuras armadas más grandes y complejas como mecanismo de acceso al poder local (Duncan, 2004, p. 5-6).

La extrema desigualdad y violencia provocaron que los campesinos ingresaran a un sistema pernicioso, pues la violencia estaba marcada por el control de los territorios y los campesinos siempre quedaban en el medio, despojados de sus territorios, razón por la cual la única salida viable para ellos era entrar al negocio de producción de droga. De esta forma, la solución que hallaron algunos campesinos ante el crecimiento inusitado del negocio de la droga y la falta de oportunidades lícitas sostenibles, fue adscribirse a ese sistema y cultivar plantas que sirvieran para mantener en pie el negocio, generando mayores ingresos y procurando su seguridad y la de su familia.

La aparición de grupos armados al margen de la ley, que se financiaban con los cultivos y el negocio de la droga, dio lugar a la disputa por los territorios con otros grupos ilegales y traficantes, poniendo en el medio a los campesinos, que eran víctimas de la violencia y la pobreza en la que los sumía estas luchas. El temor y la pobreza empujaban a los campesinos a entrar en el negocio o a apartarse de sus tierras por seguridad, lo que ha generado el fortalecimiento del narcotráfico. De esta manera, la situación de los campesinos frente a la producción de los cultivos de uso ilícito y la violencia caía en un círculo vicioso en el que ellos eran los más afectados por las disputas que se libraban.

En el marco del conflicto armado interno, el departamento de Caquetá es uno de los departamentos más afectados por la presencia continua de grupos al margen de la ley y por los cultivos de uso ilícito. Según Álvarez, estos fueron impulsados, entre otros aspectos, por las

transformaciones en el territorio debido a la colonización promovida por la creación del INCORA en 1959, con el cual el Gobierno impulsó inicialmente una colonización espontánea hacia estos territorios, y se vio posteriormente afectada, por la confrontación armada con el movimiento M-19 que dejó una migración dentro y fuera de Caquetá (Álvarez, 2018).

Acompañado a este fenómeno, los escasos ingresos de los campesinos, productores y colonos, el analfabetismo, la precariedad de las condiciones de vida en el Caquetá y su espesa selva tropical húmeda casi deshabitada, hacen de este territorio un lugar favorable para el asentamiento de los grupos al margen de la ley y los cultivos de uso ilícito.

En el municipio de La Montañita, actualmente se concentra el mayor número de hectáreas con cultivos de coca que tiene el departamento. Esta zona ha sido afectada por el establecimiento de normas y reglas dictadas por diferentes grupos ilegales para desarrollar sus actividades, provocando procesos institucionales paralelos que desafían las reglas impuestas por el Estado, y se encuentran en condiciones de extrema pobreza, marginalidad y débil presencia institucional en el territorio.

El narcotráfico y la producción de plantas ilícitas es un problema que ha estado ligado directamente a la violencia, ya que, como ha sido resaltado anteriormente, la necesidad de apropiarse de territorios y, la guerra por establecer un negocio sólido, del cual han participado varios grupos armados, generan prácticas violentas que se han reproducido constantemente en las zonas rurales del país.

Es así como, las décadas de violencia en Colombia han estado marcadas por el relato del narcotráfico, en el cual los campesinos siempre han sido los más afectados. Por un lado, la poca rentabilidad de la agricultura los ha empujado al negocio de los cultivos de uso ilícito, situación que ha sido tratada en múltiples ocasiones por el Gobierno Nacional con resultados poco

favorables, pues han dejado de lado la compleja situación por la que atraviesan los campesinos colombianos, perdiendo credibilidad en el desarrollo de sus políticas dado la falta de continuidad y sostenibilidad de estos, en la que los campesinos no se sienten vinculados con decisiones que los afectan directamente.

En el marco del Acuerdo, se propone la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, el cual busca que las comunidades implicadas sean partícipes de procesos y acciones de transición, con una estabilización socioeconómica y con una apuesta productiva legal. Dicho programa, retoma los Planes Integrales de Desarrollo con participación de las comunidades, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos de uso ilícito (Prosperidad Social, 2014).

El PNIS propone una visión integral a este fenómeno, y se relaciona con la implementación de una reforma rural integral (RRI), siendo un capítulo especial de esta, y responderá a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. Este programa, contribuirá con la generación de condiciones que les permita a las comunidades que habitan las zonas afectadas por estos cultivos, gozar de condiciones de bienestar y buen vivir; y se complementará con los planes y programas acordados en el marco de la RRI del punto 1 del acuerdo final, en materia de acceso y formalización. También, el PNIS contempla el cumplimiento de un acuerdo de participación política que pretenda ampliar las bases de la democracia y puesta en marcha de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que incluye la Jurisdicción Especial para la Paz y el compromiso sobre derechos humanos.

Esta nueva visión comprende, la superación de las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito, bajo un enfoque territorial, de género e inclusión, buscando la sustitución voluntaria y la transformación del campo colombiano mediante el impulso de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

En tal sentido, es importante analizar actualmente cual es la percepción que tienen los campesinos cultivadores de coca sobre el nuevo programa de gobierno que se está implementando, apareciendo como actores directamente afectados por el conflicto armado, buscando poner la mirada en ellos como actores claves para la transformación de dicho fenómeno. Los enfoques de este programa son las familias que desean sustituir los cultivos de uso ilícito por cultivos legales y, la erradicación forzada de cultivos en territorios donde se ha identificado la presencia de los mismos.

De otra parte, los documentos e informes emitidos recientemente por el Gobierno Nacional que registran el número de hectáreas con hoja de coca y describen la problemática, presentan inconsistencias en la información disponible, respecto a la información primaria suministrada por las entidades que hacen presencia continua en el territorio. Este es el caso de la nueva Agencia de Renovación del Territorio – ART, que se encarga de apoyar la ejecución del PNIS. Al contrastar los informes de la UNODC, como se dijo anteriormente se registran aproximadamente 11.793 hectáreas cultivadas con hoja coca, mientras que la agencia del gobierno ART estima aproximadamente 32.000 hectáreas en el departamento. Situación que evidencia inconsistencias entre los dos informes oficiales sobre los cuales se toman decisiones de política.

Por lo tanto, esta investigación aplicada a un territorio, busca analizar la implementación del Programa de Sustitución de Cultivos de uso ilícito en el municipio de La Montañita, Caquetá 2016-2018, con el propósito de comprender un poco más la realidad social del territorio y dar una visión más integral al problema de sustitución de cultivos de uso ilícito. Para ello se toma como referencia la percepción que tienen los beneficiarios y entidades del Estado colombiano sobre este programa, entendido como un instrumento para solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito en el municipio de La Montañita.

1.2 Pregunta de investigación

¿Cómo ha sido la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Montañita Caquetá, entre el 2016 y 2018?

1.3 Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el municipio de La Montañita Caquetá, entre 2016-2018, a través del modelo analítico institucionalismo denso.

Objetivos Específicos

- Realizar una caracterización y diagnóstico del PNIS en el municipio de La Montañita Caquetá, durante el periodo de 2016 a 2018.
- Identificar desde la perspectiva de los campesinos y funcionarios de entidades, cómo ha sido el proceso de implementación y funcionamiento del PNIS.
- Analizar los principales avances y limitaciones de la implementación del PNIS desde el institucionalismo denso.

1.4 Propuesta metodológica para el análisis de la implementación del PNIS desde el institucionalismo denso en La Montañita, Caquetá

En el presente apartado se expone el diseño investigativo llevado a cabo para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, así como los instrumentos y métodos de análisis empleados. En primer lugar, se plantea el enfoque y tipo de investigación abordada, posteriormente, se expone la población y la muestra seleccionada para la aplicación de los instrumentos. Esta muestra está compuesta por funcionarios y habitantes de La Montañita Caquetá, implicados en el desarrollo e implementación del PNIS. Por un lado, hay familias que han participado del programa y, por otro, personas de entidades que se han encargado de la ejecución del programa, que pueden dar cuenta del desarrollo y las dificultades que este ha tenido.

Los instrumentos fueron desarrollados para conocer las perspectivas acerca de la implementación del programa desde diferentes enfoques que hablan desde la capacidad institucional y del papel que juegan los habitantes dentro de la creación de un programa con enfoque social. Por lo tanto, se abordaron estrategias particulares para cada tipo de población con la finalidad de extraer información que confronte las opiniones de los funcionarios con las de los habitantes. Es importante destacar que los resultados fueron analizados desde la comprensión del institucionalismo denso, ya que este permite fijarse en aspectos profundos de las relaciones entre la cultura y las estructuras sociales, alrededor de las instituciones.

1.4.1 Tipo de investigación

El presente proyecto de investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo con una estrategia de investigación basada en estudio de caso con un alcance a nivel descriptivo. El

enfoque cualitativo como lo indican González y Ruíz (2011), es utilizado principalmente en ciencias sociales y se caracteriza porque privilegia el estudio de los recursos discursivos, semánticos y hermenéuticos de los sujetos, es decir, busca comprender la perspectiva de los participantes de acuerdo con los fenómenos que los rodean. Además, profundiza en sus experiencias y opiniones, mediante la forma en que los actores perciben subjetivamente su realidad. Asimismo, la investigación cualitativa reconoce la preponderancia de los signos y los símbolos en la constitución de las sociedades humanas.

Este tipo de métodos “son interactivos, dinámicos y emergentes” (Bonilla y Rodríguez 2005), permiten combinar diferentes técnicas e instrumentos que se pueden realizar dependiendo de los objetos a analizar y los recursos sobre los cuales se trabaje. La variedad de sus métodos son: la fenomenología, el interaccionismo simbólico, la teoría fundamentada, el estudio de caso, la hermenéutica, la etnografía, la historia de vida, la biografía y la historia temática. De las cuales como se mencionó anteriormente, el método o estrategia escogida fue el estudio de caso. Esta recoge las voces y perspectivas del sujeto que vive el fenómeno, es decir, del participante que lo experimenta (Sampieri, 2010).

1.4.2 Población y muestra

El presente estudio se orienta, en primer lugar a un grupo de beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Montañita, que actualmente participan en la Comisión Municipal de Planeación Participativa y, por otro lado, a algunos funcionarios de las entidades que intervienen en la ejecución de este. Para la selección de las entidades, se realizó una revisión detallada de estas, a nivel local y nacional, que apoyan la ejecución del programa y dan cuenta de su situación actual en el municipio, con el fin de analizarlos y abordarlos en este estudio; de acuerdo con la siguiente tabla:

Ilustración 2 Registro de beneficiarios del PNIS

Registro de familias beneficiadas con el PNIS en el municipio de La Montañita, Caquetá	
Total de familias inscritas al PNIS	1922
Líderes representantes de las 118 veredas por núcleos	20

Fuente: Agencia de Desarrollo Rural (2017)

Del total de las 1922 familias, se realizó un muestreo de naturaleza intencional y no probabilístico, seleccionando un total de 20 familias que participan en la Comisión Municipal de Planeación y Participación como representantes legales de la comunidad rural beneficiarias del programa en el municipio de La Montañita.

En cuanto a las entrevistas a funcionarios de entidades, se realizó un mapeo de actores para identificar los agentes claves que intervienen en la implementación del programa, los cuales se nombran a continuación:

1. Gobernación de Caquetá
2. Alcaldía de La Montañita.
3. Dirección del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito.
4. Representante de los gremios y comunidades rurales.
5. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

6. Agencia de Desarrollo Rural.
7. Agencia para la Renovación del Territorio.

Las entidades seleccionadas para la entrevista conforman una muestra de actores representativos que permite aproximarse al problema para comprender a través de sus visiones la implementación del programa de sustitución de estos cultivos, permitiendo analizar la manera en que incide el PNIS en la transformación de la vida social del municipio de La Montañita, Caquetá. (Ver anexo 1)

1.4.3 Técnicas e instrumentos

Para el desarrollo de esta investigación se utilizaron tres técnicas que permiten operacionalizar los objetivos de la presente investigación:

1. Técnica de análisis documental de fuentes primarias y secundarias

El análisis documental se aplicó como técnica de investigación social, que permite contrastar fuentes, posiciones y problematizar el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, citando las fuentes primarias y secundarias de información seleccionada, con el fin de argumentar y desarrollar el trabajo que se está llevando a cabo. Se entiende como fuentes primarias aquellas que se encuentran directamente relacionadas con el sujeto de investigación, como entrevistas semiestructuradas, documentos oficiales sobre el tema, discursos y todo aquello que se haya encontrado de manera puntual con la investigación. Las fuentes secundarias son los documentos o estudios que analizan, como segunda visión, algún suceso o sujeto específico.

La revisión documental y revisión de fuentes primarias y secundarias se relaciona con uno de los tres objetivos específicos de investigación, que busca la caracterización y diagnóstico del programa.

2. Entrevista semiestructurada

La entrevista semiestructura permite la extracción de información acorde con el objetivo de investigación. Según Sampieri (2010), en la entrevista, a través de preguntas y respuestas, se logra una comunicación y construcción conjunta de significado. Al ser una entrevista semiestructurada, no se debe seguir el esquema con rigor, sino tratar de que cada pregunta surja desde el contenido que otorga el entrevistado. Por lo tanto, el diseño de la entrevista semiestructurada está guiado por preguntas abiertas, que relacionan las respuestas del informante de una categoría a otras. Así va fluyendo la entrevista, con el propósito de construir nuevas preguntas enlazando temas y respuestas. Con el objetivo de precisar la comprensión de las instituciones del Estado desde el institucionalismo denso, se elabora una entrevista semiestructurada que fue aplicada a siete funcionarios de las entidades que apoyan la ejecución del PNIS en La Montañita. Las entrevistas individuales constaron de un total de once preguntas en las que se pretendió indagar acerca de la naturaleza del programa y las percepciones de su funcionamiento en el municipio. (Ver anexo 2)

3. Grupo focal

El grupo focal se utiliza de forma grupal, con el objetivo de obtener información valiosa sobre las percepciones de un determinado asunto. En este caso, se buscaba conocer a profundidad la experiencia de los campesinos y algunos reincorporados de las FARC que hacen parte del PNIS para saber si se trata de una iniciativa acorde con el concepto de desarrollo deliberativo. Teniendo en cuenta lo anterior, se aplicaron dos grupos focales con 20 personas beneficiarias del programa, para discutir y elaborar, desde la experiencia personal, la temática o hecho social objeto de investigación. Para orientar la discusión al

interior de los grupos focales se diseñó un cuestionario con nueve preguntas correspondientes a la percepción general del programa. (Ver anexo 3)

1.4.4 Diseño de investigación/ Fases de investigación

Cada uno de los instrumentos mencionados con anterioridad corresponde a un objetivo específico y se relacionan con una fase puntual de la investigación. En el siguiente cuadro se expone el diseño metodológico planteado:

Ilustración 3 Cuadro de diseño metodológico

Objetivo específico	Estrategias de investigación	Actividades	Producto
1. Realizar una caracterización y diagnóstico del PNIS en el municipio de La Montañita, Caquetá, durante el periodo de 2016 a 2018.	Análisis documental.	Revisión de documentos que permitieron caracterizar los alcances en la implementación del programa.	Redacción punto 5.1. Capítulo de resultados.
2. Identificar desde la perspectiva de los campesinos y funcionarios de entidades, como ha sido el proceso de implementación y funcionamiento del PNIS.	Grupos focales/ campesinos beneficiarios. Entrevistas a 7 entidades que apoyan la implementación del PNIS.	-Aplicación de grupos focales con cuestionario/guía, ya diseñada, para la población seleccionada.	Redacción punto 5.2 capítulo de resultados.
		- Formulación, diseño de entrevistas semiestructuradas, y aplicación de este instrumento en los actores claves con	

		base en mapa de actores.	
3. Analizar los principales avances y limitaciones de la implementación del PNIS desde el Institucionalismo Denso.	Triangulación de las fuentes de información obtenidas en las fases anteriores para el análisis de las visiones de los actores involucrados en el PNIS.	-Sistematización de la información y análisis.	Redacción punto 5.3 capítulo de resultados.

Fuente: elaboración propia, 2018

A partir de la aplicación de los instrumentos antes mencionados, los datos expresados en formas de cadena verbales y no mediante valores numéricos permitieron la comprensión de los procesos y las situaciones por parte de los funcionarios y los propios beneficiarios del PNIS, para la sustitución de cultivos de uso ilícito en La Montañita Caquetá.

En la recolección de datos, análisis o procesamiento de los datos se implementó como formato de registro, audios y matrices de análisis de tipo descriptivo que consisten en tablas que contienen información cualitativa; construidas con la intención de obtener una visión global de los datos, ayudar a su análisis, combinarlos y relacionarlos. El registro sistemático de la información permitió poner en orden el cúmulo de información recopilada o generada en el proceso investigativo de tal manera que su recuperación fuera ágil y eficiente.

CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDAD Y PROBLEMATIZACIÓN DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

A continuación, se presenta la revisión y discusión de la literatura académica acerca del tema central de investigación, resaltando las áreas temáticas en la que se contrastan posiciones, alrededor de la relación del Estado colombiano con la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito.

2.1 Antecedentes de la relación del Estado colombiano con los cultivos de uso ilícito

Para comenzar, se muestran, a manera introductoria, los estudios que se han realizado sobre las políticas del Estado colombiano respecto a los cultivos de uso ilícito, buscando un marco explicativo y contextual sobre la evolución del tratamiento institucional del tema. Para luego hacer una aproximación a las posturas cercanas al Programa Nacional Integral para la Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS.

Inicialmente, se parte de la idea de que la cuestión agraria en Colombia es una problemática y objeto de estudio multidimensional que es resultado de la interacción de distintos intereses y actores que convergen respecto al uso de los suelos. En este sentido, dependiendo del momento histórico, el Estado colombiano ha fungido diversos papeles en dicha cuestión. Por lo tanto, su protagonismo respecto a los cultivos de uso ilícito se puede categorizar desde posturas diferentes, que van desde la ausencia del Estado, al manejo punitivo de este fenómeno, hasta la sustitución promovida por el mismo Gobierno. Aunado a esto, los cultivos de uso ilícito se encuentran relaciones en la lógica del conflicto armado que se ha vivido en el país desde la segunda mitad del siglo XX, por lo que dicha actividad se ha visto afectada y promovida por grupos ilegales de diversa índole: delincuencia común, guerrillas, grupos paramilitares o cárteles

del narcotráfico. Por lo tanto, se entiende que los cultivos de uso ilícito y su expansión van ligados a la complejidad que ha caracterizado a la ruralidad colombiana de manera histórica.

Bajo este orden de ideas, se exponen perspectivas de antecedentes que permitan entender la evolución de la relación del Gobierno Nacional con dicha problemática.

A partir del trabajo de Quintero (2013) se propone como punto de inflexión, para la comprensión de la situación agraria colombiana, el llamado Plan Colombia (acuerdo diplomático bilateral entre los Estados Unidos de América y el Gobierno colombiano) implementado en el año 2000, el cual acordaba unir esfuerzos para ampliar la presencia del Estado en la mayor parte del territorio nacional, para así evitar la hegemonía de los grupos ilegales del narcotráfico. Dicho compromiso se efectuó especialmente por medio de estrategias de inteligencia y de corte militar, aumentando la beligerancia que se ha notado en las últimas décadas en el país. Si bien el Plan Colombia ayudó de forma importante a mitigar algunos síntomas de la práctica ilegal del cultivo, para la autora mencionada, esta estrategia no fue integral en el combate y cultivos de drogas y por el contrario, concluye que prefiere alternativas centradas en la prevención del consumo antes que en la represión.

Del mismo modo, Vargas (2005) relaciona estadísticamente las hectáreas de cultivos de uso ilícito cultivadas durante la implementación del Plan Colombia que buscaba sustituirlas, y argumenta que la militarización de dicha estrategia ha producido resultados desiguales. En ciertas zonas tienen un porcentaje menor de cultivo, pero en otras, hay un ritmo continuo de producción e incluso aumento de la misma. Se concluye que, para que la estrategia tuviera resultados positivos, era necesario que hubiera coordinación institucional en los diferentes niveles del Gobierno o establecer parámetros internacionales en cuanto a políticas contra las drogas, ya que dicho problema es de dimensión multinacional.

Por su parte, Rosen y Martínez (2014) realizan una comparación entre las estrategias de combate de drogas en México y Colombia, su relación con la política exterior norteamericana y los resultados humanos y sociales de dichos planes aplicados. Por medio del método cualitativo, realizan un ejercicio que muestra que, en ambas naciones latinoamericanas hay sesgos de operación que no disminuyen a los actores ilegales y que las consecuencias en el tejido social han sido perjudiciales.

Tomando en cuenta lo anterior, se muestra que la estrategia punitiva militar tiene diversos matices. Por ejemplo, mientras se alienta la construcción de una perspectiva nacional de guerra y conflicto interno que lleva desangrando a Colombia desde hace bastantes años, se evidencia que la estrategia es poco efectiva al momento de reducir los cultivos de uso ilícito. Con base en esto, paulatinamente se promovieron estrategias de índole social que también atendían la necesidad de acercar el Estado a más regiones, pero, en este caso, no fue suficiente el acompañante hacia nuevas dinámicas de convivencia y producción económica.

Por otra parte, Pérez (2013) muestra desde una dimensión de salud pública, el tratamiento que en Colombia existe para los pacientes que consumen estupefacientes y su relación con el sistema de salud nacional. El enfoque en la política de salud sobre el tema permite ver que el Estado se encuentra incapacitado para atender de manera íntegra a los enfermos de adicción, por lo que los esfuerzos de infraestructura y planeación son necesarios en ese particular.

2.2 Erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito

A continuación, se muestran y analizan los antecedentes de trabajos académicos que abordan la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. Esto permitió ordenar y analizar los postulados de investigaciones ya realizadas y contrastarla con la presente investigación, con el propósito de enriquecer el tema desde la perspectiva propia.

En el contexto internacional, la discusión sobre la lucha contra los cultivos de uso ilícito inicia a partir de 1961 en la Convención de las Naciones Unidas Contra las Drogas, en la cual se planteaba la erradicación de arbustos de coca y amapola, y se establecía un periodo de 25 años para la eliminación de todos estos cultivos (UNODC, 2017). Sin embargo, hasta la mitad de la década de los 80 la UNODC, implementó el modelo de desarrollo alternativo en los países andinos, el cual buscaba aunar esfuerzos para integrar las regiones productoras de coca a los procesos de desarrollo social y económico del país, y dar más importancia a lo local, así como a los factores socio-económicos regionales que influyeron en las actividades y decisiones de los agricultores.

En Colombia, la preocupación por estos cultivos comienza en el año 1946 con la creación de la ley 45 del 46, por el cual se criminalizan los cultivos, la producción y comercialización de drogas. Luego del proyecto de desarrollo alternativo ejecutado por la UNODC en la década de los 80, el gobierno colombiano, en cabeza del presidente de turno Ernesto Samper (1994-1998), implementa el Programa de Desarrollo Alternativo, en su momento denominado “Plan Nacional de Desarrollo Alternativo” (PLANTE), el cual pasó por continuas transformaciones, y consistió en la “necesidad de emprender acciones para la generación de opciones productivas lícitas, rentables y ambientalmente viables, para campesinos e indígenas” (Lozada, 2008; p. 63). No obstante, esta política no fue suficiente. De acuerdo con Ortiz (2000), el problema más grande ha sido la limitada disponibilidad de recursos y el estancamiento de los procesos. Adicionalmente, se ha presentado un permanente desfase entre planeación, ejecución y vigencias presupuestales a lo largo de los programas implementados en los sucesivos gobiernos.

Tobón y Restrepo (2009), estudian las consecuencias que las políticas estatales de erradicación de cultivos han dejado en la zona conocida como La Macarena, para lo cual

analizan, por un lado, los factores contextuales de la 6 región y las perspectivas de los habitantes influenciados por dicha política y, por otro, a los funcionarios que las promueven. Concluyen que la erradicación de cultivos debe ir acompañada de programas alternativos de acción, así como de la presencia constante de las instituciones del Estado colombiano, lo que garantizaría que los campesinos y trabajadores de la zona no se encuentren a merced de grupos al margen de la ley, dado que destacan el desconocimiento histórico del Estado en estas comunidades primero porque es ausente y luego porque llega a reprimir los órdenes sociales contruidos por estos pobladores, con un Estado incapaz de garantizar el orden legal y de integrarlos a la sociedad nacional.

Por su parte, Carrillo (2014) investiga las consecuencias de la política antinarcóticos del Gobierno colombiano en las comunidades afrocolombianas del departamento de Caquetá, especialmente en el ámbito de la seguridad alimentaria. Llegando a la conclusión de que, para que la siembra de hoja de coca se erradique, es necesario emplear estrategias integrales que tomen en cuenta puntos básicos de soberanía y seguridad alimentaria en los pobladores, ya que de no ser así, el ámbito ilegal se vuelve una alternativa atractiva para ellos.

García (2014) estudia la relación de las políticas de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito en concordancia con la perspectiva institucional que tienen los pobladores de zonas de siembra ilegal. Para lo anterior, el autor analizó la confianza de los habitantes en las instituciones. Por medio de la aplicación de técnicas cuantitativas de investigación, se muestra que en las zonas de narcotráfico, la percepción sobre las entidades estatales se degrada de manera observable. Claramente la percepción institucional en zonas de influencia de grupos ilegales se ve impregnada de manera negativa hacia las fuerzas del Estado, especialmente cuando este

aplica, de manera sistemática, la erradicación de cultivos de manera represiva y sin presentar alternativas.

Por su parte, Sierra (2016) indaga sobre el papel del cacao como producto líder en la sustitución de cultivos de uso ilícito en un escenario de posconflicto, para lo cual estudia a la organización llamada “Cacao por la paz” y sus implicaciones en diversas zonas de Colombia. En su trabajo, la autora investiga las propiedades y facultades económicas del cacao en el país. También realiza un análisis institucional de la aplicación del proyecto, con lo que concluye que la articulación institucional, con la ayuda internacional, permitiría disminuir las dinámicas ilegales y serviría como palanca de desarrollo en el sector rural colombiano después de la guerra.

Ropero (2016) propone un análisis conceptual sobre la manera en que el Estado colombiano ha hecho presencia en el caso de los cultivos de uso ilícito durante el conflicto armado. Estudia el caso de la nueva ruralidad en el desarrollo de Colombia, referida a la operación institucional que deja de lado la postura bélica y se centra en la comprensión y aprehensión de nuevas dinámicas que articulen proyectos rurales productivos, recomendando crear políticas de sustentación de mercados para los campesinos, que mitigue la demanda internacional por el consumo de drogas. En tal sentido, se encuentra la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, la cual se debe realizar de manera concertada y sustentable.

Dentro de las perspectivas vistas, es notoria la constante relación entre el estudio de la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito y las perspectivas institucionales y estatales, ya sea desde el ámbito de los actores rurales o de los funcionarios. Esto sugiere la intención de vislumbrar la manera en que se ejecutan las políticas propias de la coyuntura en un escenario de postconflicto y hace hincapié, en que tal relación no debe pasarse por alto como parte de la

ejecución de dichos programas, pues su finalidad es la entrada a una dinámica campesina y rural que sustituya la ilegalidad y violencia por la institucionalidad y la productividad.

2.3 De la cuestión agraria en el país a los cultivos de uso ilícito

En Colombia, los cultivos de uso ilícito han sido parte de procesos sociales, políticos, culturales y económicos, los cuales han estado ligados a problemáticas de institucionalidad, sobre todo en el aparato estatal. Esto quiere decir que, si bien la problemática de estos cultivos se puede estudiar desde diversos ejes, no se puede omitir que uno de los agentes que más ha influido a la proliferación de esta actividad ha sido el Estado colombiano.

Lo anterior lo describe Rodríguez (2018) quien menciona cómo la centralización del Estado, ha generado desconfianza por su ausencia en el territorio, dejando vacíos en el marco de lo legal e ilegal y contribuyendo a fomentar actividades de cultivos de uso ilícito en los campos del país por su carente presencia institucional. El Estado en la actualidad ha afirmado tener una postura para combatir el narcotráfico y este compromiso lo ha manifestado a nivel mundial. Sin embargo, para cumplir con esta lucha es necesario que se reconozca que estos cultivos no son solo una actividad delictiva, sino que están ligados, incluso, con la misma génesis del Estado colombiano.

En otras palabras, esta actividad está ligada a otras estructuras sociales del país. Según Rodríguez (2018), para la fecha se establece que por lo menos cuatro millones de hectáreas han pasado a ser propiedades de los narcotraficantes, pero además estas hectáreas responden a una calidad de suelo y producción óptima. En este orden de ideas, es importante, para entender la cuestión de los cultivos de uso ilícito, dibujar un panorama sobre la cuestión agraria y territorial en Colombia.

El debate sobre el desarrollo rural en Colombia ha sido un tema polémico, porque la repercusión de los problemas en el sector rural ha estado inmersa en el desarrollo económico, social, político y cultural del país. Es por esto que, en las agendas de gobierno, ha sido un tema vigente en las reformas políticas y agrarias, las cuales han tenido una serie de conflictos por la ineficacia en la implementación en torno a un verdadero desarrollo rural.

Existen varios conflictos dentro del sector rural. Uno de estos es el mal uso del suelo, ya que, en Colombia, la actividad agropecuaria utiliza grandes extensiones de tierra. Por el contrario, y, si bien las zonas destinadas a la agricultura son menores, presentan mayores problemas, como por ejemplo, el impacto ambiental y el cambio climático, que afectan en mayor medida este sector. Además el conflicto armado en el cual están involucrados diferentes actores, ha fomentado la actividad de cultivos de uso ilícito y ha logrado desplazar a muchos campesinos y generar una acumulación de tierra de los grandes propietarios y terratenientes.

En Colombia se puede observar según el texto *Territorios de la agricultura colombiana* de Fajardo (2009), que los cultivos agrícolas se han disminuido en grandes proporciones y, además, el uso del suelo se ha manejado de forma inadecuada, ya que, por un lado, se sobre utiliza la tierra y, por el otro, hay una subutilización de esta. La ganadería utiliza, en cambio, grandes extensiones de tierra y, a diferencia de la agricultura ha aumentado su producción. Esto supone un gran problema, ya que indica que los grandes terratenientes y latifundista tienen negocios prósperos, mientras que los campesinos y propietarios de pequeños y medianos terrenos, enfrentan muchos problemas para hacer prosperar sus cultivos, como los mencionados anteriormente.

De otro lado, el desplazamiento de la población en el país, es considerado como un proceso histórico con antecedentes que recaen desde los años cincuenta, el cual se proliferó

durante el Frente Nacional y se acentuó con la violencia contemporánea a partir de los años ochenta, hasta el punto de convertir a Colombia como el segundo país, después de Siria, con mayor número de desplazados. La población más afectada proviene del sector rural con el 87% y el 13% del sector urbano. Esta situación, no solo desarraiga las familias de su vivienda y entorno productivo, sino que además rompe el tejido social y los lazos de confianza y solidaridad que sustentan la vida social (CNMH, 2018).

Uno de los hitos que más se recuerdan en este tema, es el conflicto entre liberales y conservadores en los cincuenta, el cual ocasionó una gran transformación rural que implicaba cambios en la propiedad agraria y en la vocación predominantemente rural del país. Según afirma *Una nación desplazada* citada por el Centro Nacional de Memoria Histórica, miles de campesinos fueron despojados de sus tierras y obligados a abandonarlas o venderlas a precios inferiores, convirtiéndolos en nuevos migrantes en zonas de colonizaciones espontáneas.

Durante el Frente Nacional (1958-1974) se adelantó una reforma agraria marginal, principalmente orientada a la titulación de baldíos en áreas de colonización, dejando sin solución el problema del despojo de tierras durante la violencia. Varias investigaciones académicas afirman que la violencia, la acumulación de tierras por parte de los aprovechadores, el fracaso de la reforma agraria y la poca efectividad de las acciones del Estado durante el Frente Nacional, propiciaron un escenario funcional a la lucha insurgente y la proliferación de actores armados. Además de los desplazados producto de la violencia bipartidista, se sumaron familias y comunidades desplazadas de las “repúblicas independientes” que llegaron a regiones como el Caguán y el Magdalena Medio (CNMH, 2018, página 90)

En la década de los 80, con la expansión de las guerrillas y la creación de grupos autodefensa con fuerte injerencia de narcotraficantes, que buscaban el control de los territorios

libres de guerrillas para la compra de tierras y el dominio de rutas de exportación de drogas, provocaron un continuo desplazamiento de campesinos en las regiones afectadas. Años más tarde, entre 1998 y 2004 se registró la mayor intensidad del desplazamiento forzoso de la población con las masacres causantes de éxodos masivos, que dejó localidades casi vacías que acompañaron la expansión paramilitar hacia diferentes regiones, entre los cuales se encuentra Putumayo y Caquetá, asociada principalmente al control de territorios de cultivos, procesamiento y transporte de drogas, en disputa con la guerrilla de las FARC. Es así como, uno de los municipios más afectados por la expulsión de la población fue San Vicente del Caguán con 41.178 personas desplazadas (CNMH, 2018, página 102).

Bajo estas circunstancias, se han acentuado grandes diferencias entre el sector urbano y rural en el país, y no en vano Colombia se ubicó en el 2018 como el segundo país más desigual de América Latina, con un coeficiente del Gini¹ de 0,53 después de Honduras, y el séptimo en el mundo, según el BM; y el primer país con mayor concentración de la tierra, en un continente donde los niveles de concentración son de por sí muy altos. El 1% de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81% de la tierra colombiana, y el 19% de tierras restante se reparte entre el 99% de las fincas (Paz, 2018).

En síntesis, el desplazamiento de la población Colombiana ha generado profundas transformaciones de diversa naturaleza que han provocado, entre otros efectos, cambios en las formas de vida de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, las cuales,

¹ El coeficiente Gini se mide en un rango de 0 a 1, donde cero significa que todos tienen el mismo ingreso y 1, que una persona concentra todos los ingresos. Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad. Fue creado y publicado en 1912 por el estadístico y sociólogo italiano Corrado Gini y en la actualidad es utilizado por el Banco Mundial (BM) para establecer la desigualdad del ingreso en los países.

algunas de estas comunidades, se ven obligadas a vincularse en eslabones de las cadenas productivas de las drogas ilícitas. De igual manera, el conflicto armado fue el contexto que propició la concentración de la tierra por razones rentistas y de grandes emprendimientos productivos, por agentes legales e ilegales (Ibid, página 96).

En tal sentido, es necesario observar el contexto histórico en el que ha estado inmerso el desarrollo rural para entender el impacto que genera el desarrollo rural y el proyecto de ley general de tierras del Gobierno; y cómo, en contraste, afecta a la proliferación de actividades de cultivos de uso ilícito en el país, por lo que se puede entender las carencias en la propuesta del Gobierno sobre el territorio rural y sus actores. Lo anterior sucede, pues todas las reformas agrarias se han formulado para cambiar la realidad social del pequeño y mediano campesino y no para cambiar la realidad del latifundista y agropecuario, quienes son actores fundamentales para lograr generar un verdadero cambio.

2.4 El impacto del proyecto de ley general de tierras y el desarrollo rural

A lo largo del siglo XX y XXI, el proceso de desarrollo rural en Colombia, ha sido adverso, ya que los proyectos del Gobierno se han centrado en explotar el suelo de forma inadecuada. Esas explotaciones en algunos casos han favorecen a las inversiones extranjeras y a las multinacionales y, generan mayor precarización de los pequeños y medianos campesinos, de diversos grupos étnicos y del país en general.

Esto sucede porque las grandes empresas multinacionales explotan los territorios con el objetivo de alimentar la industria extranjera, es decir, que todos los recursos se van al exterior. Además, los proyectos no han identificado de forma adecuada los actores que se ubican en el campo, ignorando, por ejemplo, la presencia de grupos armados y excluyendo el impacto de los latifundistas, agropecuarios y la explotación minera dentro del conflicto rural. Esto genera una

inequidad territorial sin mencionar los impactos ambientales y la reducción, a una mercancía, del pequeño campesino, el trabajador minero, los indígenas y los afrocolombianos.

El proyecto de ley de tierra y desarrollo rural y el proyecto de ley general de tierras del Gobierno, tiene un enfoque territorial, es decir, se enfoca en el ordenamiento y economía territorial, la cooperación e inclusión, el desarrollo sostenible, la innovación tecnológica y la competitividad; en el cual por medio de la academia se gestiona el conocimiento en el sector rural (Salgado, 2014).

Este proyecto, tiene ciertas características positivas como centrar la discusión en el territorio, lo cual es importante ya que las luchas se han dado por la tenencia de este; desarrollos académicos que ayudan a generar enfoques menos arbitrarios; inclusión de las mujeres, indígenas y afros; apertura de ciertos espacios a pequeños y medianos productores dentro del mercado y la innovación de instrumentos para un mejor uso del suelo. Sin embargo, también tiene puntos bastante debatibles y cuestionables, ya que no alcanza a recoger en su extensión todo el problema agrario (Ibid, 2014).

Salgado (2014) explica los déficits de la propuesta del Gobierno en seis ejes, que en resumen son una visión recortada del territorio, ya que el proyecto no mira los usos del suelo fuera de la agricultura. Es decir, no miran los proyectos mineros, los usos del suelo de los ganaderos y de las grandes empresas, como tampoco los cultivos de uso ilícito.

Tampoco observa todos los actores presentes en el sector rural y, además, subvaloriza otros. Por ejemplo, destaca como en el Gobierno de Uribe no se reconoció que la mayoría del abastecimiento alimentario y los cultivos agrícolas eran producto de pequeños y medianos campesinos, por lo cual otorgó el uso exclusivo del suelo a las grandes empresas. Esta carencia,

es algo común con el proyecto de ley general de tierras que describe procesos bastante similares en cuanto al desarrollo agrario en Colombia.

Fajardo (2009) muestra cómo diferentes leyes, como la Ley de justicia y Paz (ley 975/2005), favorecían la desmovilización de irregulares, permitiendo la legalización de bienes apropiados mediante presiones, asesinatos, compras forzadas y ocupaciones de hecho. También la ley 1152/2007, denominada ley de desarrollo rural favorecía a la agricultura empresarial de exportación en desmedro de la agricultura campesina. La ley 246 de 2007 para el saneamiento de la propiedad inmueble en la que se favorecía a quienes habían ocupado las tierras durante cinco años. En consecuencia, se subvaloró a los pequeños campesinos y se le dio un lugar privilegiado a las grandes empresas, las multinacionales y los actores armados que por medio de la violencia se apropiaron de la tierra campesina.

El proyecto de ley de tierra y desarrollo rural tampoco contempló el contexto del conflicto armado que ha estado presente históricamente en el desarrollo rural, lo cual genera que la visión del país, en tanto desarrollo rural, sea bastante sesgada de la realidad. Además, la ley no tiene una visión de la importancia del medio ambiente; no hay claridad en cómo asumir la competencia en el mercado global y, finalmente, las propuestas institucionales y académicas a las que acude el proyecto de ley son anticuadas y no acogen el conflicto rural en su totalidad (Salgado, 2014, p. 60 a 62).

2.5 El desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos de uso ilícito

Este panorama sobre el fenómeno agrario en Colombia ofrece un contexto sobre el establecimiento y arraigo de los cultivos de uso ilícito y, el ¿por qué los campesinos han optado por realizar actividades ilícitas en varias zonas?, pues muchas veces los campesinos habitan en zonas donde el Estado está ausente y, gracias a la desigualdad económica, se crean nuevas

jerarquías sociales, en las que el poder en estos territorios es ejercido por un grupo particular armado al margen de la ley.

Al respecto Rodríguez (2018) explica que el Estado en los territorios colombianos falla en su aspecto punitivo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, no hay que desconocer que también existen influencias externas, es decir, para que haya un cultivo de uso ilícito, es porque existe un mercado criminal a nivel mundial y el Estado colombiano al no ejercer un control territorial facilita que este mercado tenga un impacto negativo en estas zonas, afectando a la sociedad más vulnerable e impidiendo que se dé una adecuada cohesión social.

La mala distribución de la tierra también propicia formas de organización y gestión social, que generan una mentalidad distinta, lo cual, a su vez, produce más migraciones y continuos procesos de colonización y desplazamiento. En este sentido, los cultivos de uso ilícito no solo son una actividad ilegal, sino que son consecuencias de procesos de subdesarrollo, centralismo, marginalización, pobreza, impacto de agentes externos, mercado, etc. (García, 2014). La dificultad está en ¿cómo generar una solución permanente para enfrentar esta problemática? Para dar una solución, el Estado ha generado una respuesta dicotómica, la cual se efectúa o, mediante la interdicción de todos los procesos de fumigación o, mediante el desarrollo alternativo, como sucede en la sustitución de los cultivos (UNODC, 2017). Lo anterior genera contradicciones y en muchos casos contrarrestan los esfuerzos que se buscan con el desarrollo alternativo y la sustitución voluntaria, fumigando muchas veces cultivos de uso lícito y generando desesperanza en los pobladores que adoptan estas políticas.

Como se mencionó anteriormente, los programas de desarrollo alternativo encuentran su antecedente principal en la década de los 80, cuando el modelo de Desarrollo Alternativo liderado por la UNODC fue implementado en los países andinos, con el propósito de integrar las

regiones productoras de coca a los proceso de desarrollo social y económico del país. Años después, se implementó el PLANTE - Programa Nacional de Desarrollo Alternativo – (1995), el cual tenía la intención de complementar, mediante programas sociales y económicos, la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, para así prevenir, contener y eliminar la problemática del narcotráfico en sociedades vulnerables. También se crearon el Plan Colombia y el Plan Nacional de Consolidación territorial, los cuales se han abordado en el anterior apartado en relación al proyecto de ley de tierra y desarrollo rural y el proyecto de ley general de tierras.

Actualmente las problemáticas de los cultivos de uso ilícito se afrontan mediante el PNIS (Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito) propuesto en las negociaciones del proceso de paz en la Habana, bajo la presidencia de Santos. Este se encuentra en el decreto de ley número 896 de 2017, “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”.

El PNIS tuvo una amplia aceptación a nivel internacional pues el 3 de noviembre de 2017, se firmó un acuerdo entre Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el delito (UNODC) de alrededor de \$315 millones de dólares, cuyo objetivo es que esta organización de cooperación internacional pueda monitorear la política y acciones en materia de reducción de cultivos de uso ilícito para el fortalecimiento del desarrollo rural. Lo anterior representa una alianza importante para el país en la sustitución voluntaria de cultivos de coca en términos de alcanzar una paz estable y duradera. El acuerdo busca aprovechar la experiencia de la organización en situaciones similares en el mundo y aplicar su ayuda dentro de las comunidades campesinas regionales (UNODC, 2018).

El PNIS, contempla como parte de los Acuerdos, la Reforma Rural Integral, la cual trata problemáticas como la pobreza, la desigualdad social de campesinos y contribuir a la generación

de condiciones de bienestar y Buen Vivir en las zonas afectadas por el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito. También busca que los campesinos tengan mayor participación sobre las formas de sustitución voluntaria y en los procesos de recuperación de los ecosistemas mediante el desarrollo sostenible. Para lograrlo, se tiene en cuenta el respeto por los derechos humanos, se reconoce el medio ambiente como actor fundamental, se propone el buen vivir como forma de desarrollo rural, así como el fortalecimiento del aparato estatal en territorios donde históricamente se ha manifestado ausente; se reconoce la importancia de la cohesión social, es decir, del fortalecimiento de la participación y de las capacidades de las organizaciones campesinas; la mujer también se reconoce dentro de este proceso.

El reconocer que el PNIS tiene una relación íntima con el punto 1 del acuerdo final implica admitir que la presencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico; y que es necesario atender con características especiales y particulares a las poblaciones y territorios afectados con cultivos de uso ilícito para desvincularlos definitivamente de esta actividad.

Los territorios afectados por estos cultivos pueden coincidir con las zonas priorizadas para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, en tal caso las actividades y acciones del Programa deben ejecutarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio.

La integración implica además la interrelación, el engranaje y la articulación de lo local, lo territorial, y lo nacional. En tal sentido, el PNIS se integrará a los planes de desarrollo en los diferentes niveles del ordenamiento territorial (Acuerdo Final, página 102).

En cuanto a los PDET, estos tienen el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y disminuir las brechas entre el campo y la ciudad mediante el desarrollo de la economía campesina y familiar, reconociendo la riqueza pluriétnica y multicultural y garantizando el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. De igual forma, promueve la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, así como la promoción de organizaciones comunitarias con especial inclusión de la mujer rural. Esto con el propósito de promover territorios con reconciliación y construir una paz estable y duradera.

Para garantizar el cumplimiento de los PDET, se elaborarán los Planes de Acción para la Transformación Regional bajo la participación de las comunidades con enfoque territorial incluyendo todos los niveles de ordenamiento territorial. Asimismo, el punto 1 del Acuerdo Final menciona el cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo, para lo cual, el PNIS apoyará los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), constituidas y las que se constituyan, en casos donde estas coincidan con las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito. Según el punto 1 las ZRC “son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales del campesinado, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas” (Acuerdo final, página 104).

De esta manera, el PNIS se complementa e integra con los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural Integral establecida en el punto 1 del Acuerdo, y se relaciona con temas como el acceso y formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, subsidios y provisión de bienes y servicios públicos, garantizando una visión integral a la problemática de los cultivos de uso ilícito y del campo colombiano.

En cuanto al avance del PNIS, en el año 2017, el Gobierno, las Farc y las comunidades suscribieron a nivel nacional 23 acuerdos que cobijan a 81.849 familias y 63.542 hectáreas de coca aproximadamente (Redacción El Tiempo, 2017). Estos acuerdos tienen varios temas en común: el compromiso de sustituir y no resembrar; el subsidio que se dará a las familias cultivadoras; el papel que tendrán las asambleas comunitarias; los compromisos de los gobiernos locales y las condiciones en las cuales se puede hacer erradicación forzosa. Dichas generalidades han sido cumplidas en la mayoría de los municipios en donde se ha implementado el programa, sin embargo, el Gobierno aún no ha cumplido con algunas garantías necesarias para que más familias accedan al programa.

En el departamento de Caquetá el PNIS ha vinculado a 10.768 familias, las cuales reportaron haber sustituido o estar en proceso de sustitución 9.337 hectáreas de coca. Estos datos han sido monitoreados por La Oficina UNODC, que ha verificado la sustitución de apenas 6.110 hectáreas. Finalmente, el PNIS ha hecho pagos a 4.728 familias y, otras 6.040 están en proceso de validación dentro del territorio (Gobierno Nacional, 2018).

De otra parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto introduce el concepto de “cultivos de uso ilícito” en lugar de “cultivos ilícitos”, lo cual sugiere que estos cultivos no serían ilícitos en sí mismos. Sin duda, hablar de cultivos de uso ilícito es una forma de mostrarles a estas comunidades el reconocimiento de usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de utilización de estos cultivos.

Esto supone que los cultivos pueden o no tener un uso ilícito. Por ejemplo, en las comunidades indígenas el cultivo de la hoja de coca para usos tradicionales no sería un tema ilegal. Darle un enfoque de derechos humanos y salud pública al problema de las drogas ilícitas

fue central en los acuerdos de paz². Aunque los cultivadores, distribuidores y consumidores de drogas juegan un papel fundamental en la cadena del narcotráfico, el término de “cultivo de uso ilícito”³ es una manera de evitar la criminalización per se y darle una nueva visión para tratar de forma diferencial el fenómeno de las drogas ilícitas. Es decir, se debería entender el problema de los consumidores como un tema de salud pública, los cultivadores como un tema de derechos humanos y el narcotráfico como un tema criminal.

2.6 Los Alcances del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el marco del Acuerdo Final de la Habana

Si bien los cultivos de uso ilícito se convirtieron en una estrategia de subsistencia para los campesinos, afrodescendientes e indígenas, desafiando las restricciones morales y religiosas en contra de estos cultivos, para mejorar sus condiciones sociales y económicas; estas comunidades desde el primer momento, le asignaron a estos cultivos un carácter temporal y pasajero. Según Fajardo y Salgado (2017), estas comunidades siempre han tenido la esperanza de no depender de la narco-agricultura para su subsistencia y articulación con el mercado. En tal sentido, el

² “El Punto 4 contiene el acuerdo “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género” (Acuerdo final, 2016).

³ Para fines de esta investigación, se adopta el concepto de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta que el análisis se rige bajo ese contexto, en un programa que surge como parte de los Acuerdos y contiene de manera explícita la definición de cultivos de uso ilícito.

Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP es una gran oportunidad para solucionar sus problemas de manera integral ligada a la problemática de los cultivos de uso ilícito.

Referirse a la solución integral de esta problemática, implica una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, principalmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades, dejando a un lado las medidas y estrategias políticas y jurídicas, centradas en una perspectiva predominantemente prohibicionista, que lejos de resolver los problemas sociales, económicos, políticos y de seguridad presentes en los territorios afectados con cultivos de uso ilícito, han contribuido a la profundización de su marginalidad, de la inequidad y de su falta de desarrollo.

Esta nueva visión, desarrollada para tratar la problemática de los cultivos de uso ilícito, comprende una nueva política pública y una nueva institucionalidad que materializa dicha política. Al respecto, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS- y los planes y proyectos que se desprenden de esta nueva institucionalidad son un capítulo especial de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el acuerdo, y responde a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

El PNIS reconoce las diferencias territoriales y plantea que sea desde estas diferencias que las instituciones construyan estrategias de intervención social, económica y política, es decir aplicar modelos operacionales descentralizados que atiendan las necesidades regionales y locales. Dicha diferenciación territorial es promovida desde las asambleas comunitarias como la base de la planeación participativa, mediante la formulación de una propuesta que contenga una

visión integral del territorio e identifique necesidades y oportunidades en el marco del programa, con el propósito de elaborar un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio.

Así, los campesinos, afrodescendientes e indígenas son reconocidos como sujetos de su propio desarrollo, y deben ser tenidos en cuenta para la formulación e implementación de los planes y programas que se lleven a cabo en el territorio, bajo un enfoque comunitario incluyente, en el cual los contenidos de los planes se construyan “de abajo hacia arriba” (Botton up), desde las asambleas comunitarias como la instancia principal de planeación participativa a nivel local.

El acuerdo final entiende que, para lograr soluciones sostenibles, el no resurgimiento del problema, la participación de las comunidades y fortalecer las instituciones, es necesario implementar un enfoque territorial basado en la más amplia participación de los hombres y mujeres, incluyendo los directamente involucrados con el cultivo, para la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución, con el fin de lograr una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito (Acuerdo Final).

En tal sentido, el PNIS es la entidad encargada a nivel nacional, de coordinar las autoridades departamentales y municipales y promover la sustitución de cultivos voluntaria, garantizando un enfoque diferencial, territorial y de género en la aplicación de las políticas públicas a las comunidades que hagan parte del proceso de sustitución de cultivos. Asimismo, contempla dentro de sus objetivos, estrategias y oportunidades productivas para los cultivadores, cerrar la frontera agrícola, fortalecer la población campesina, históricamente afectada por estos cultivos; aumentar la confianza de las comunidades con el Estado y fortalecer la presencia

institucional (Fajardo y Salgado, 2017). Esto con el propósito de lograr un cambio estructural en el modo de vida del campo colombiano y construir una sociedad basada en el diálogo dando prioridad a los problemas locales y regionales.

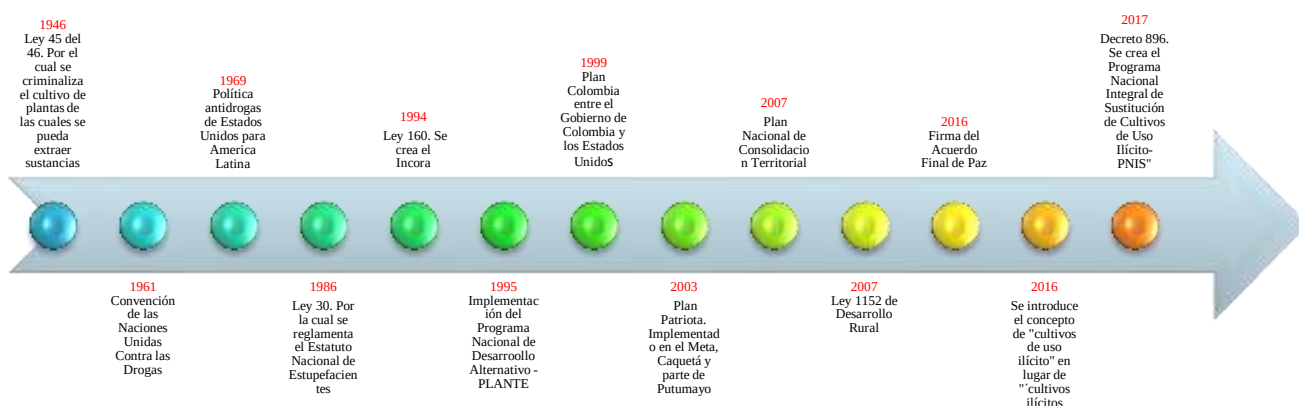
Para garantizar lo mencionado anteriormente, el PNIS plantea la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los cuales se elaboran mediante la concertación y participación de las comunidades a través de las asambleas comunitarias, quienes identificarán las necesidades comunitarias y conflictos presentes en los territorios. El PISDA tiene Comisiones Especiales de Planeación Participativa, como mecanismo de participación social, y Consejos de Evaluación y Seguimiento como mecanismos de control social a nivel municipal, y para garantizar su viabilidad se integrará a los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional.

Los PISDA también integran el Plan de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos – PAI, (que desarrolla los acuerdos celebrados por las comunidades), el cual consiste en sustituir los cultivos de hoja de coca por actividades económicas lícitas que generen ingresos rápidos. El PAI tendrá un tiempo de ejecución de dos años, en los cuales realizarán los proyectos productivos y generarán ingresos mediante las huertas caseras y entrega de ayudas o subsidios en especie. Contará con componentes como la construcción de obras de infraestructura, haciendo énfasis en vías y recursos de comunicación para la comunidad en general, componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; plan de formalización de la propiedad; planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; cronogramas, metas e indicadores y la asistencia alimentaria de los recolectores de hoja de coca (Decreto 896, 2017).

De esta manera, esta nueva visión hacia el problema, dirigida a sustituir de manera voluntaria los cultivos de uso ilícito buscando una transformación estructural de los territorios afectados por estos cultivos, está propuesta desde una postura más flexiva en los primeros eslabones de la cadena productiva, pasando de la criminalización, a definir esta población en condición de vulnerabilidad frente a los actores al margen de la ley.

A continuación se muestran los hitos narrados a lo largo de este capítulo, frente a la discusión del problema de las drogas ilícitas en el país.

Ilustración 4 Línea de Tiempo Relación del Estado Colombiano y Cultivos de uso Ilícitos



Fuente: Elaboración propia, 2018

En conclusión, el problema de los cultivos y producción de las drogas ilícitas ha tenido un conjunto de soluciones con pocos resultados positivos. Si bien ha sido un tema prioritario en la agenda de gobierno de cada presidente de turno, estos se han caracterizado por llevar a cabo diferentes políticas de erradicación, ya sea voluntaria o forzosa. Por otro lado, el problema de los cultivos de uso ilícito no es solo un problema de drogas sino también un efecto promovido entre otras cosas, por el uso inadecuado del suelo, despojos y violencia, que ha llevado a que los

campesinos se vean impulsados a desarrollar nuevas alternativas ilícitas como única fuente de supervivencia.

2.7 Institucionalismo, Neoinstitucionalismo e Institucionalismo Denso

Las bases teóricas se refieren a la perspectiva de investigación y al entendimiento de la realidad desde la cual se realiza y opera la presente investigación. En este sentido, el enfoque del estudio a realizar es el institucionalismo, específicamente a través de una variante, el institucionalismo denso. En primer lugar, se aborda de manera general dicha corriente hasta exponer y analizar de manera específica las características del segundo concepto mencionado, dado que el problema de las drogas ilícitas agrupa a varios actores, de los cuales la institucionalidad juega un papel importante, pues son estas quienes promueven o restringe las conductas de las personas. Es así como, el Estado es uno de los agentes que más ha influido en el desarrollo de esta actividad, y su papel ha estado caracterizado por llevar a cabo estrategias sancionadoras hasta complacientes.

Posteriormente, se analizan los ámbitos desde los cuales se entiende la sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia; asimismo las posturas que lo sustentan como alternativa al desarrollo rural del país en un contexto de posconflicto.

En la investigación social se encuentran conceptos y categorías cuyo desarrollo resaltan en otras disciplinas, tal es el caso del concepto de Institución, cuyas dimensiones han sido estudiadas desde diferentes disciplinas. La sociología de principios de siglo XX, por ejemplo, en sus esfuerzos por explicar el funcionamiento de las sociedades modernas, es pionera, con los postulados de Emile Durkheim, en mencionar que la sociología es la ciencia de las instituciones, de su génesis y de su funcionamiento (Durkheim, 1912, p. 22). Desde ese punto de vista, las

instituciones son el punto medular del orden social, pues los individuos se insertan en dichos dispositivos que representan unidades de evolución de las sociedades humanas, en las que se deposita el funcionamiento general de la sociedad.

Dicha correspondencia entre instituciones y su relación con el orden social ha ocupado a diversas disciplinas y pensadores. De acuerdo con Herrera (2004, p. 52) existen dos principales tendencias de estudio institucional. La primera se refiere a la que proviene de la economía, ya que privilegia la postura de la acción racional (rational choice) y, en gran parte, se apoya en la Teoría de juegos. La segunda postura se apega más a la sociología y la ciencia política, ya que entiende las instituciones como un fenómeno que surge de causas internas producto de complejas relaciones sociales.

Es decir, en las instituciones se encuentran reguladas las conductas humanas y condensadas las aspiraciones organizacionales de las sociedades, razón por la cual su estudio se entiende desde enfoques diversos. Por ejemplo, Portes (2006) menciona que, en las últimas décadas, las instituciones se han vuelto protagónicas en la investigación pues dicho concepto ha implicado la convergencia entre diferentes disciplinas.

Por lo tanto, para la sociología las instituciones son aquellas estructuras tangibles o mentales que dan marcos de acción a los sujetos y, desde las cuales se fomentan diversos tipos de relaciones sociales. Para la sociología, las instituciones no son estáticas, sino, al contrario, dinámicas. En ellas se determina, aunque no totalmente, la actuación de los sujetos. Las categorías que la sociología estudia como instituciones pueden ser la familia, la iglesia o el Estado en su conjunto.

Otra postura sobre las instituciones se presenta desde la ciencia política. En esta se da primacía a las instituciones de orden político. Es decir, a aquellas esferas organizativas de

manera racional, cuya administración se ejerce de manera jerarquizada y por medio de burocracia calificada. Estas instituciones políticas son consecuencia inherente de las sociedades complejas de la modernidad. Dichas instituciones políticas se estudian desde diversas ópticas: por su génesis, funcionamiento, su concepción orgánica y su papel en el ámbito público.

El institucionalismo clásico es la perspectiva que estudia, de manera descriptiva, las instituciones que dan soporte a las sociedades. Lo anterior, teniendo en cuenta el análisis de la división social entre lo público y lo privado, la concepción social del Estado como eje rector de la sociedad y las instituciones que responden a necesidades específicas que son perfectibles según el momento contextual en que se analicen.

Dicha concepción de institucionalismo se retoma a finales de siglo XX. No obstante dicho enfoque es incompleto, por lo que nace una corriente de estudio conocida como Nuevo Institucionalismo, en gran parte inspirado por Douglas North (1982). Sus principales postulados entrecruzan disciplinas como la historia, la economía y las ciencias sociales e, intenta dilucidar la relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las sociedades; también su papel en la limitación de las acciones del hombre en relación a la convivencia con sus semejantes. El objetivo del neoinstitucionalismo es analizar, por medio de enfoques interdisciplinarios, el papel de las instituciones como detonante o freno de las economías; asimismo del desarrollo en su totalidad, para, de esa manera, integrar diferentes perspectivas de estudio, pero que tomen en cuenta la relevancia de las instituciones como proyecto social.

El neoinstitucionalismo ofrece un análisis especial de los “costos de transacción” (North, 1993, p. 139), que son las facultades económicas que determinan el valor o pérdida de ámbitos de transacción por medio de acuerdos racionales. Este un concepto de aplicación que favorece o

disminuye la actividad económica y la maximización económica de los sujetos en el entramado social.

Rivas (2015) analiza los puntos medulares del institucionalismo y del neoinstitucionalismo. Primero, resalta la diversificación de herramientas disciplinares y metodológicas que hay de una hacia otra y, posteriormente, lo relaciona con los análisis de la calidad de la democracia, tanto de manera institucional como procedimental. El autor remarca que el institucionalismo centra sus descripciones en leyes y ordenamientos jurídicos, para luego analizar desde posturas innovadoras propuestas por autores como Douglas North. El artículo finaliza concluyendo el poder explicativo de relacionar variables estructurales e institucionales.

Torres (2015) centra el debate acerca del ascenso del nuevo institucionalismo como paradigma dominante de la investigación politológica y de las ciencias sociales a partir de la década de los años setenta del siglo XX. Frente a las posturas dominantes de la elección racional y del conductismo, el nuevo institucionalismo se muestra como una corriente de estudio construida en medio de críticas metodológicas, pero que logra su institucionalización como herramienta de análisis de las relaciones político sociales contemporáneas.

Por su parte, Cavadias (2001) analiza la aplicación del neoinstitucionalismo en América Latina. Se enfoca en los análisis sobre el Estado, el presidencialismo y los sistemas de partidos. Reconoce las peculiaridades de la región, ya que el asentamiento de las instituciones se ha realizado dependiendo de las características de dichos sistemas y, en ocasiones, han cumplido una doble función anclada a intereses diversos. El autor reconoce la importancia del neoinstitucionalismo para estudiar a América Latina, pero hace mención que en Latinoamérica es importante, al mismo tiempo, transformar la relación del Estado con la sociedad, ya que esta, en constantes ocasiones, se encuentra mediada por el clientelismo o prácticas específicas.

No obstante, el neoinstitucionalismo es criticado desde diversos frentes, ya sea por sus implicaciones económicas o ideológicas o por su aplicación. En este sentido, se han abierto perspectivas, incluso, en el mismo institucionalismo. Portes (2006), aporta enfoques específicos a dicha corriente, por ejemplo, con el institucionalismo denso. En principio, dicho autor plantea retomar las ideas teóricas de la sociología institucional, ya que, desde su perspectiva, el nuevo institucionalismo de North y otros autores, no crea un cuerpo conceptual coherente. Por el contrario, Portes lo entiende como *ligero*, puesto que solamente abarca perspectivas limitadas respecto a lo que se propone.

En contraparte del institucionalismo *ligero*, Portes propone un institucionalismo que densifique su análisis y alcance social. Para esto muestra cinco características principales del mismo (Arias, 2013, p. 150). 1. Distinguir analíticamente los conceptos de cultura y estructura social. En la primera, se encuentran valores y símbolos compartidos, mientras que en la segunda, aparecen los sujetos racionales respaldados por una jerarquización socializada. 2. La cultura y la estructura social dan como consecuencia factores jerárquicos con niveles diferentes de profundidad o superficialidad. Siguiendo esta lógica, los valores representan aspiraciones morales y normas de acatamiento. 3. Retoma el concepto sociológico de rol, que en el neoinstitucionalismo tiene un papel secundario. Sin embargo, Portes (2006, p. 21) lo encuentra fundamental, pues lo entiende como comportamientos prescritos para posiciones sociales específicas, lo que le confiere marco de acción a los sujetos a la luz de determinadas expectativas. 4. No olvida la importancia de la esfera de poder en relación al entendimiento del papel y funcionamiento de las instituciones. Esto presupone escenarios de posible desigualdad y confrontación en dichas esferas. 5. Las organizaciones son el lugar en que los actores sociales pasan gran parte de su vida y donde incorporan elementos implícitos de las estructuras de poder.

Por lo tanto, las instituciones son importantes, pero su análisis se debe enriquecer, según Portes, con elementos que permitan vislumbrar de manera real su funcionamiento, ya que los roles formales y las jerarquías dentro y fuera de las mismas permiten entender el funcionamiento profundo en que se desenvuelven las instituciones, evitando los razonamientos analíticos de forma circular.

Otro elemento clave del institucionalismo denso es la distinción entre esfera simbólica y realidad material. En esta distinción hay que tener en cuenta la comprensión de carácter jerárquico de ambas esferas, la identificación de conceptos que las conectan y una teoría del cambio social que profundice el cambio institucional.

De manera que, para el análisis de dichas instituciones, es importante tener en cuenta que en el neoinstitucionalismo se encuentra presente el “problema del cambio institucional”, es decir, la manera en que se transforman las instituciones desde el Estado y por su propia naturaleza. La solución al problema se encuentra en cinco principales factores (Arias, 2013, p. 152): a) la dependencia del nivel que produce el cambio más visible a otros factores, b) la difusión del cambio evolutivo en niveles intermedios de la cultura, c) los avances científicos y tecnológicos, d) los factores que cambian los valores y la cultura y e) los conflictos entre élites y clases sociales que influyen en la repartición del poder. En dichas incorporaciones de análisis se enfocan los factores externos que interactúan de manera directa con las instituciones políticas, así como con los actores colectivos, que se encuentran en constante pugna debido a intereses encontrados. De ahí que, el neoinstitucionalismo busque comprender y analizar el cambio social tomando en cuenta factores que una perspectiva meramente gubernamental no tomaría en cuenta.

Por lo tanto, el institucionalismo denso es un esfuerzo por articular elementos empíricos del funcionamiento institucional desde una interpretación teórica, para mostrar una ambivalencia

que enriquece los análisis de la realidad de las instituciones, así como la interpretación, discusión y alcances teóricos de los conceptos propuestos. Por otro lado, el institucionalismo denso de Portes es un esfuerzo por delimitar de manera enfática los factores que constituyen la esencia funcional de las instituciones. Pone de relieve las herramientas analíticas y teóricas de las ciencias sociales que permiten recortar los sesgos que el neoinstitucionalismo tiene, para así captar perspectivas delimitadas y no meramente descriptivas de la vida social e institucional.

2.8 Definición de términos básicos

2.8.1 Sustitución de Cultivos de uso ilícito según Gobierno Nacional de Colombia

Como primera instancia, los cultivos de uso ilícito son producto de diversos conflictos agrarios, impactos de mercados y posiciones estatales frente al territorio. Sus efectos se manifiestan en las economías locales y tienen grandes efectos medioambientales, lo cuales influyen, sobre todo, en el deterioro de los suelos, la contaminación de recursos hídricos y deforestación. También su impacto es a nivel social, pues cambia los núcleos institucionales como la familia y deteriora el tejido social de los territorios. Si bien los cultivos de uso ilícito plantean una solución a la pobreza a nivel económico, contribuyen a la creación de nuevas jerarquías sociales, nuevas desigualdades y a la aparición de actores armados, así como la violencia por el territorio.

En este sentido, el documento *Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos* (2015) propone como alternativa a los cultivos de uso ilícito la sustitución voluntaria. En Colombia la sustitución voluntaria, tiene diversas fases en las que las comunidades implicadas deben ser partícipes de los procesos y las acciones de transición para generar una estabilidad socio económica con una apuesta sostenible. Es decir, la sustitución de cultivos rompe con la

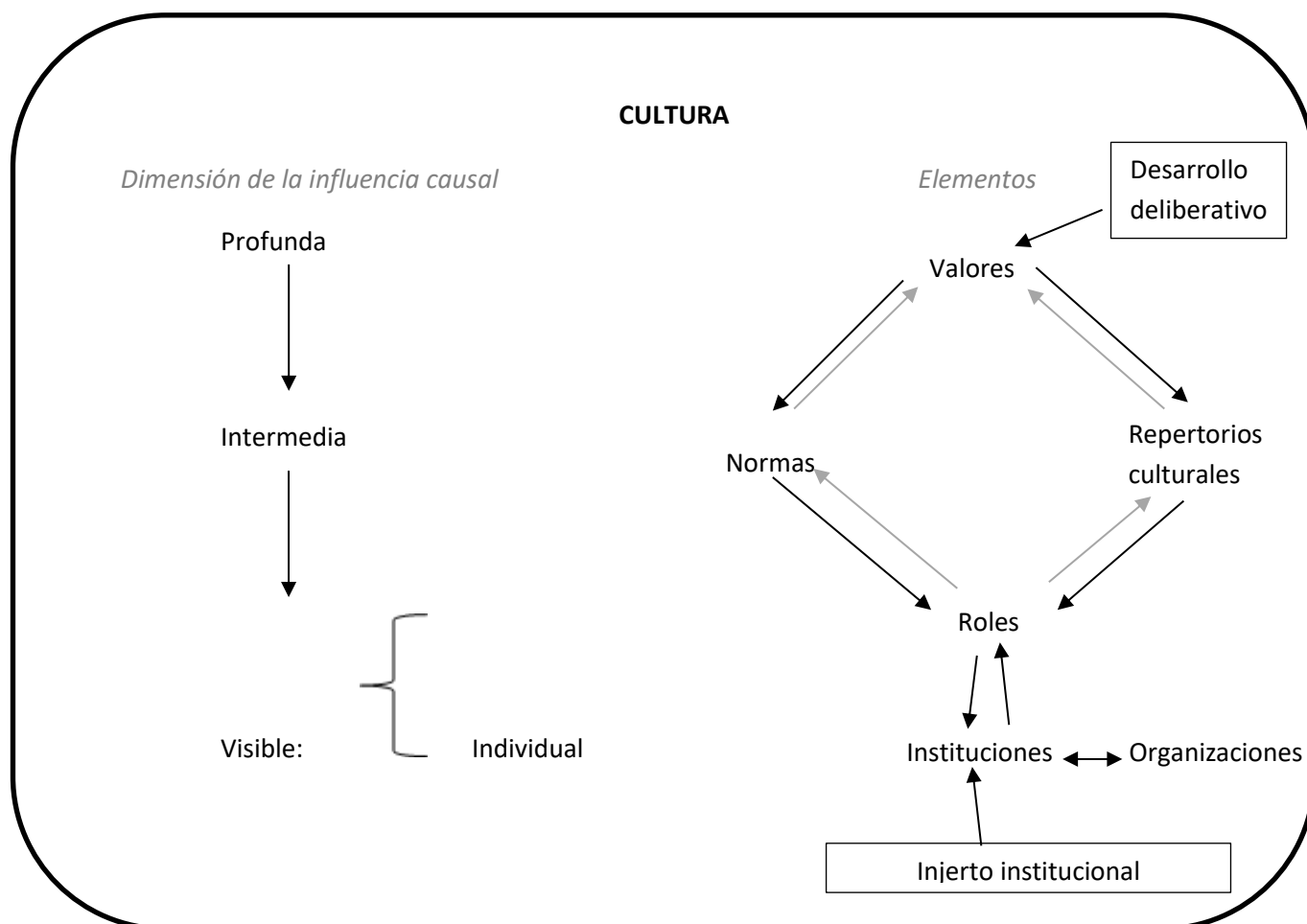
estructura preestablecida asociada a estos cultivos, mediante la apuesta por nuevas actividades productivas. Por lo tanto, los programas están dirigidos a toda la comunidad, las cuales firman acuerdos de confianza colectivos e individuales. Los cultivos de uso ilícito se van a erradicar de forma voluntaria. Este es un proceso inmediato en el cual las personas que lo integran no podrán volver a cultivar ni cosechar coca. El Gobierno, por su parte, promete acompañamiento a las familias para promover una vida digna. La sustitución de cultivos consiste en generar nuevas propuestas para que los campesinos puedan tener actividades económicas legales, para lo cual se crean comercializadoras sociales rurales que impulsen la circulación de sus productos. Asimismo, propone proveer asistencia técnica al campesino y apoyo financiero y, como incentivo a la sustitución de cultivos, quienes lleven cinco años sembrando productos legales se pueden convertir en propietarios de la tierra.

2.8.2 Desarrollo Deliberativo según Portes

El argumento de Portes (2006) a favor de la democracia participativa parte de la noción de que las iniciativas democráticas basadas en la discusión pública y el libre intercambio de ideas, constituyen la única manera de llevar a cabo objetivos de desarrollo viables.

La estrategia participativa, busca comprometer a la población en una amplia discusión sobre los objetos de desarrollo (valores), las reglas (normas) y los medios técnicos (repertorios de habilidades) necesarios para conseguirlos. Aunque, siendo compleja una deliberación participativa, es probable que los planes institucionales que aparezcan al final de estas discusiones tengan éxito porque corresponden a la dirección causal de la cultura sustentada en valores consensuados.

Ilustración 5 Modelo de análisis institucional



Fuente: Portes A. (2006). *Instituciones y Desarrollo: una revisión conceptual*

No obstante, los modelos institucionales tradicionales son modelos replicados, y en su proceso de formulación cuentan con poca participación de la sociedad, por lo cual se enfrentan a una fuerte oposición basada en los valores y el poder establecido en la estructura profunda de las sociedades receptoras.

2.9 Categorías de análisis

La operacionalización del trabajo se realiza mediante categorías de análisis, las cuales se enfocan en abordar el objeto de investigación en su dimensión de fenómeno de estudio. Es decir, se centra en los atributos y características del análisis determinado según los objetivos investigativos y construcciones teóricas. En este sentido, se menciona que en la investigación cualitativa se formulan categorías de análisis con el objetivo de responder a la intención comprensiva y de profundidad que dicho tipo de estudio necesita. Esto quiere decir que no necesariamente se encuentran variables causales en el sentido hipotético deductivo, sino en las dimensiones fenomenológicas, discursivas, subjetivas y sociales que abarca lo que se investiga. Bajo este orden de ideas, se relaciona el objetivo a cumplir con la categoría analítica a desarrollar, la cual se define conceptualmente y se vuelve operativa con las subcategorías, que son los elementos tangibles de los que se desprenden los resultados empíricos mediados por determinada técnica de investigación. En este sentido, se presenta la siguiente tabla.

Ilustración 6 Categorías de análisis

Categoría de análisis	Definición conceptual	Subcategorías	Preguntas asociadas a la categoría	Instrumento asociado
Desarrollo deliberativo	Alude a la construcción y ejecución de iniciativas de impacto social donde hay participación efectiva de las comunidades en las que tendrán lugar dichas iniciativas. Se refiere a los procesos en los cuales las comunidades rurales construyen en conjunto con un aparato institucional estatal, iniciativas para la sustitución de cultivos de uso ilícito y el desarrollo sostenible del área rural, así como nuevas estrategias.	-Percepción de la población alrededor de la importancia y ejecución del programa. -Participación de la población en el diseño y ejecución del programa. -Papel de la idiosincrasia de las personas que habitan el territorio y hacen parte del programa. -Experiencia personal y aportes del programa a los participantes.	-¿Cuál es la percepción que tienen del Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos uso ilícito? -¿Consideran que fueron tenidos en cuenta a la hora de diseñar el programa? -¿Cómo podrían describir la experiencia de participar en este programa? -¿Consideran que se tuvieron en cuenta los aspectos sociales y culturales que hacen que en La Montañita se de este tipo de cultivos? -¿Cuál es el papel que ustedes desempeñan en la ejecución del programa? -¿Qué cambios sociales creen que puede generar el programa? -¿Qué significado tiene participar en el programa? -¿Qué le aporta el programa a su vida? -¿Se sienten identificados con el programa al cual pertenecen?	Grupo focal
			¿Qué antecedentes hay de	

Injerto institucional	Se refiere a la importación y difusión de moldes institucionales diseñados en lugares específicos sin tener en cuenta a las personas y las condiciones sociales del lugar donde se aplicarán.	-Poca participación y poder de decisión. -El diseño del programa no es pensado a partir del contexto donde se aplicará. - Falta de escenarios que propicien la consulta y el diálogo entre la comunidad sobre las necesidades del territorio.	este tipo de programas? ¿Cuál es el alcance institucional del programa? ¿El diseño del programa fue pensado a partir del contexto donde se aplicará? ¿El programa a ejecutar busca generar profundos cambios en las estructuras sociales? ¿Responde el programa a las necesidades específicas para las que fue diseñado? ¿El diseño del programa contempla el éxito del mismo o simplemente es un primer paso de un proceso a largo plazo? ¿Qué papel cumple el programa en el escenario de posconflicto que atraviesa Colombia? ¿Qué se busca, desde el enfoque institucional, con el programa? ¿Cómo esperan que la comunidad en los territorios reciba la ejecución del programa? ¿Qué obstáculo cree que se podría tener en la ejecución del programa? ¿En qué medida impactará la plena ejecución del programa en el territorio donde se	Entrevista semi-estructurada
-----------------------	---	--	--	------------------------------

			aplique?	
--	--	--	----------	--

Fuente: Elaboración propia, 2018

Por lo tanto, la operacionalización del trabajo tiene en cuenta los objetivos a seguir, así como las categorías de análisis sobre las cuales se obtiene información que permiten el análisis a profundidad de la implementación del PNIS, y las preguntas contribuyen a triangular posiciones entre diferentes actores vinculados, ya sea como beneficiarios o funcionarios claves en la ejecución del programa.

Una conclusión tentativa del apartado del marco analítico, muestra que las perspectivas abordadas en el presente tema de investigación, hacen parte de las tradiciones de investigación teórica y empírica, lo cual sirve de guía para crear una distinción en la investigación, volviéndose un aporte importante para dichas temáticas mencionadas.

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE LA MONTAÑITA CAQUETÁ

3.1 El Caquetá como epicentro del conflicto armado

El fenómeno de la coca en el Caguán se remonta a finales de los años setenta, y las FARC que ya hacían presencia en el territorio, se enfrentaron a un dilema de autorizar o prohibir a los colonos su producción. Este grupo guerrillero llegó al territorio buscando regular un espacio que veían potencialmente estratégico para sus posibilidades de expansión del movimiento. Según relatos de pobladores de Cartagena del Chairá, “cuando entró las FARC que fue en el 78 era una época de demasiada pobreza, y apenas se iniciaba con el negocio de la coca” (Ferro, 2002). Durante esta época, se presentó una colonización masiva e indiscriminada producto de las malas políticas del INCORA, que impulsaron la deforestación de bosques y quema indiscriminada de tierras para los cultivos de pasto y ganadería extensiva. A su vez, fue un año de extensa sequía, y como consecuencia de la deforestación, se proliferaron plagas y enfermedades que mataron a gran cantidad de ganado y acabaron con el 70% de las cosechas.

Tal situación, fue aprovechada por los narcotraficantes, quienes repartieron semillas de coca traída de Perú (buscando aumentar su oferta como consecuencia del crecimiento del consumo de coca en Europa y Estado Unidos), exactamente en la zona de Remolinos del Caguán, para ser cultivadas por los campesinos de la región, provocando migraciones masivas y sin control por los bordes del río Caguán y de otros ríos del territorio (Redacción El Tiempo, 1998).

Desde entonces, el departamento se ha visto afectado por la incidencia de grupos al margen de la ley y por una alta presencia de cultivos de uso ilícito que han permeado las costumbres y, han cambiado su organización imponiendo nuevas reglas en el territorio. En otras

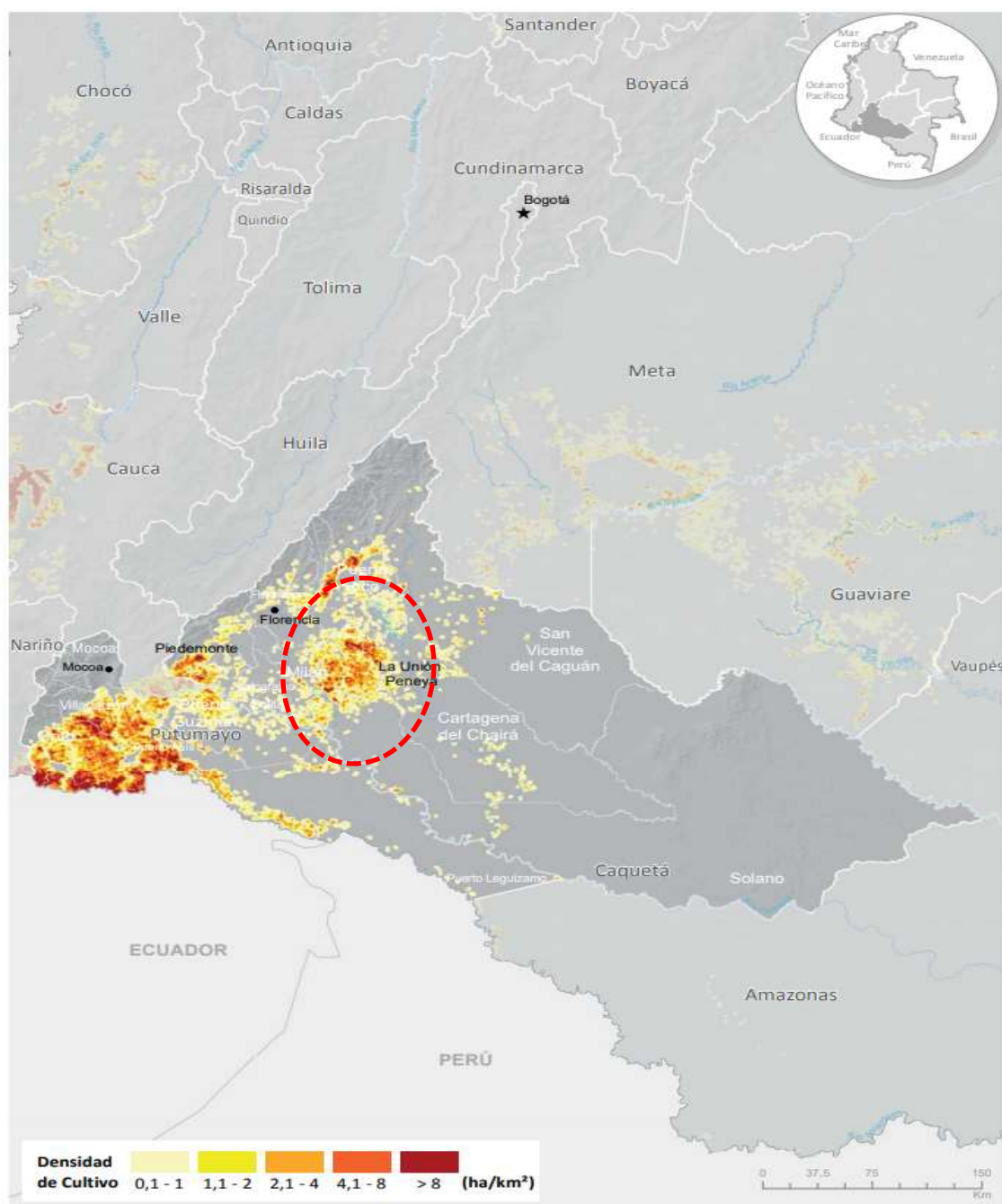
palabras, la ilegalidad de la cocaína, ha atraído a grupos ilegales que imponen una institucionalidad más fuerte y paralela a la del Estado colombiano.

Las FARC empiezan a hacer una especie de ordenamiento social y controlar el comportamiento de los pobladores que se había visto afectado por la violencia producto de los cultivos de uso ilícito. A partir de ahí, este grupo guerrillero asumió directamente el control de la economía de la coca a través de los impuestos y de la regulación del mercado.

En síntesis, el contexto económico y natural propició el auge de una economía ilegal basada principalmente en los cultivos de coca, que inicialmente fue prohibida por las FARC, pero que por la falta de oportunidades económicas de la población y la presión social, las FARC terminaron aceptando la siembra de este cultivo de uso ilícito, confiando en la posibilidad de su regulación.

Durante los últimos años se ha registrado un aumento sustancial de los cultivos de uso ilícito en Colombia, pasando de 48.000 hectáreas en 2012 a 146.000 en 2016 (UNODC, 2018). Para el 2017, estos cultivos se estimaban en 171.495 hectáreas, de las cuales 11.793 correspondían al departamento de Caquetá, es decir, el 7% del total de la zona afectada en el país. Los municipios más afectados son La Montañita, San José del Fragua y Milán (Ibid, 2018). No obstante, la densidad de siembra de cultivos de coca en el departamento permite identificar al centro poblado de la Unión Peneya, localizado en el municipio de La Montañita, como uno de los grandes núcleos de concentración del fenómeno, al igual que los centros poblados vecinos de San Isidro y Mateguadua.

Ilustración 7 Mapa de la densidad de Cultivos de Coca en el Departamento del Caquetá, 2017



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC

Este territorio se caracteriza por ser zonas que presentan condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional. Además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Asimismo, entre los departamentos con mayor porcentaje de reincidencia se ubican Caquetá y Antioquia con 21% y 14%, respectivamente. Este comportamiento implica problemas de sostenibilidad que se asocian directamente con la permanencia de las condiciones de marginalidad en los territorios; patrón que no solo favorece la reincidencia en el área sembrada sino también la implementación de nuevas economías ilegales. En el caso de Caquetá, el 60% de las hectáreas que se han vuelto a cultivar, han sido favorecidas con el programa de Desarrollo Alternativo (UNODC, 2016). Esta contingencia, sitúa la lucha de cultivos de uso ilícito como una problemática de suma importancia.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz se ha buscado que el negocio del narcotráfico disminuya sustancialmente. Su enfoque hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, que ha sido la una de las más afectadas, la abolición de la violencia y la mitigación de los negocios ilícitos le dan una mirada diferente en comparación con los acuerdos fallidos de años atrás.

En tal sentido, en el Caquetá se han llevado a cabo doce acuerdos, dos de ellos pertenecen al municipio de La Montañita. El primero en la zona veredal de Agua Bonita que involucra a 622 familias y el segundo en la vereda La Unión Peneya con 1.300 familias inscritas, para un total de 1.922 familias beneficiarias del acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito. Además, se están llevando a cabo varios proyectos de nivel

nacional que benefician a 382 familias con nuevas apuestas productivas como el café, leche, cacao sachá inchi y panela.

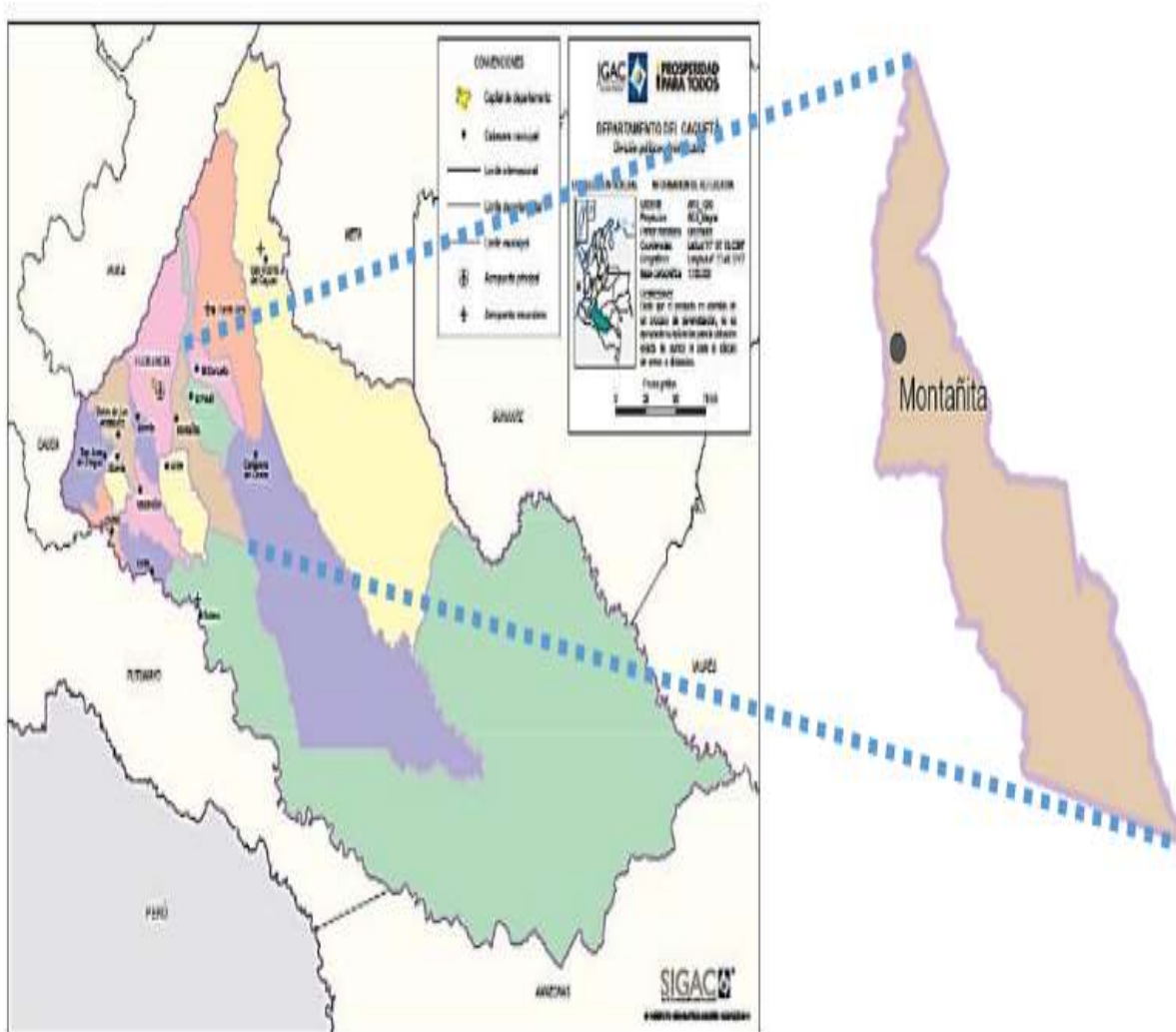
Finalmente, para algunos investigadores y expertos en temas de posconflicto, estos acuerdos plantean serios riesgos en la posibilidad de garantizar transformaciones profundas requeridas en el campo colombiano, pues, su principal punto de preocupación es el desbalance entre el compromiso y la especificidad con los subsidios directos y, la generalidad y falta de claridad sobre la inversión en bienes y servicios públicos, que son la clave para la renovación territorial.

3.2. La Montañita Caquetá, como estudio de caso

El municipio de La Montañita está ubicado al centro noroccidental del departamento de Caquetá. Su cabecera municipal está al suroriente del municipio de Florencia, capital departamental, a 27 kilómetros sobre la carretera denominada La Marginal de la Selva. Cuenta con un área aproximada de 43.850 hectáreas. Su paisaje está cubierto de montañas pertenecientes a la Cordillera Oriental y al piedemonte amazónico. El clima es muy variado: cambia desde cálido-húmedo en la base de la cordillera, hasta un frío muy húmedo en las partes altas.

Su población es de 18.722 habitantes para el año 2016, de los cuales el 55,3% (10.362) son hombres y, el 44,6% (8.360), son mujeres. El 84% de la población vive en el área rural distribuida en 117 veredas legalmente constituidas y el 16% restante se ubica en la zona urbana compuesta por cinco barrios. De su población étnica se puede mencionar que 2.057 (13,08%) pertenecen a población negra, mulata o afrocolombiana, mientras que 46 personas, es decir, el 0,29% corresponden a la población indígena que se encuentra en el Resguardo Indígena El Cedrito de la etnia Embera-Katío, ubicados en la vereda La Carpa y El Cedrito.

Ilustración 8 Municipio de La Montañita



Fuente: Plan de desarrollo municipio La Montañita 2016 -2019

El Municipio de La Montañita está distribuido territorialmente en cuatro Inspecciones de Policía: Santuario, La Unión Peneya, El Triunfo y Mateguadua. El área urbana de la cabecera municipal la conforman cinco barrios y el área rural 128 veredas y 11 caseríos, entre los cuales se encuentran las cuatro Inspecciones de Policía. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es de 65,29 %, de los cuales el área urbana registra 42,27% y el área rural un 72,38%.

Las actividades agropecuarias son las principales fuentes generadoras de empleo e ingresos en la zona rural, destacando la ganadería de doble propósito (producción de leche y carne), la producción de especies menores, como la piscicultura y la agricultura tradicional, en la que sobresalen los cultivos de plátano, caucho, cacao clonado, caña panelera y cítricos. Una actividad importante como fuente de empleo es la agroindustria del procesamiento de leche en quesillo, queso campesino y doble crema. En el ámbito rural sobresale la producción de queso salado, el cual involucra mano de obra familiar. Históricamente, las actividades productivas han seguido un modelo extractivista orientado, inicialmente, por procesos de colonización provocados por las políticas del Gobierno Nacional y, actualmente, por la explotación de tipo latifundio del ganado. La alcaldía es el principal generador de empleo formal del municipio.

En el sector de la educación, La Montañita cuenta con 14 Instituciones y 113 sedes educativas. La cobertura en educación preescolar, primaria y media es del 80% del total de niños y jóvenes que tiene el municipio. La educación está orientada hacia la atención de niños y jóvenes entre los 4 y 18 años de edad; en el área rural los niños ingresan al colegio a partir de los 7 años. Actualmente, la infraestructura de los planteles educativos se encuentra en un estado regular y además cuentan con poca inversión en material didáctico.

Para la educación secundaria La Montañita cuenta con 13 colegios distribuidos en el área rural del municipio, con una modalidad académica y agroecológica, en jornadas diurnas y nocturnas. Aunque se percibe calidad en la educación de nivel medio, se requiere de materiales pedagógicos y capacitación a los docentes y padres de familia para ofrecer una educación de manera más integral, acorde con las condiciones socioeconómicas que presenta el territorio.

En términos de salud, La Montañita cuenta con dos Centros de Salud de primer nivel ubicados en la cabecera municipal y, en la inspección de la Unión Peneya; estos dependen del Hospital Regional María Inmaculada (ESE) de Florencia. Cada Centro dispone de 2 médicos, 1 odontólogo y 4 promotores – auxiliares de enfermería. En el régimen subsidiado su cobertura es del 52,4% de la población y tiene 345 usuarios afiliados al régimen contributivo. La baja cobertura en salud obedece, entre otros aspectos, a la población dispersa tanto en la cabecera municipal como en el centro poblado de la Unión Peneya hacia su área rural. La distancia entre estas dos áreas urbanas dista de más de ocho horas de recorrido, razón por la cual, a la mayoría de la población se le dificulta acceder a los servicios de entidades como la Registraduría, SISBEN y las EPS. Bajo este contexto es muy común encontrar personas que no están aseguradas o incluso sin ningún carnet que los identifique.

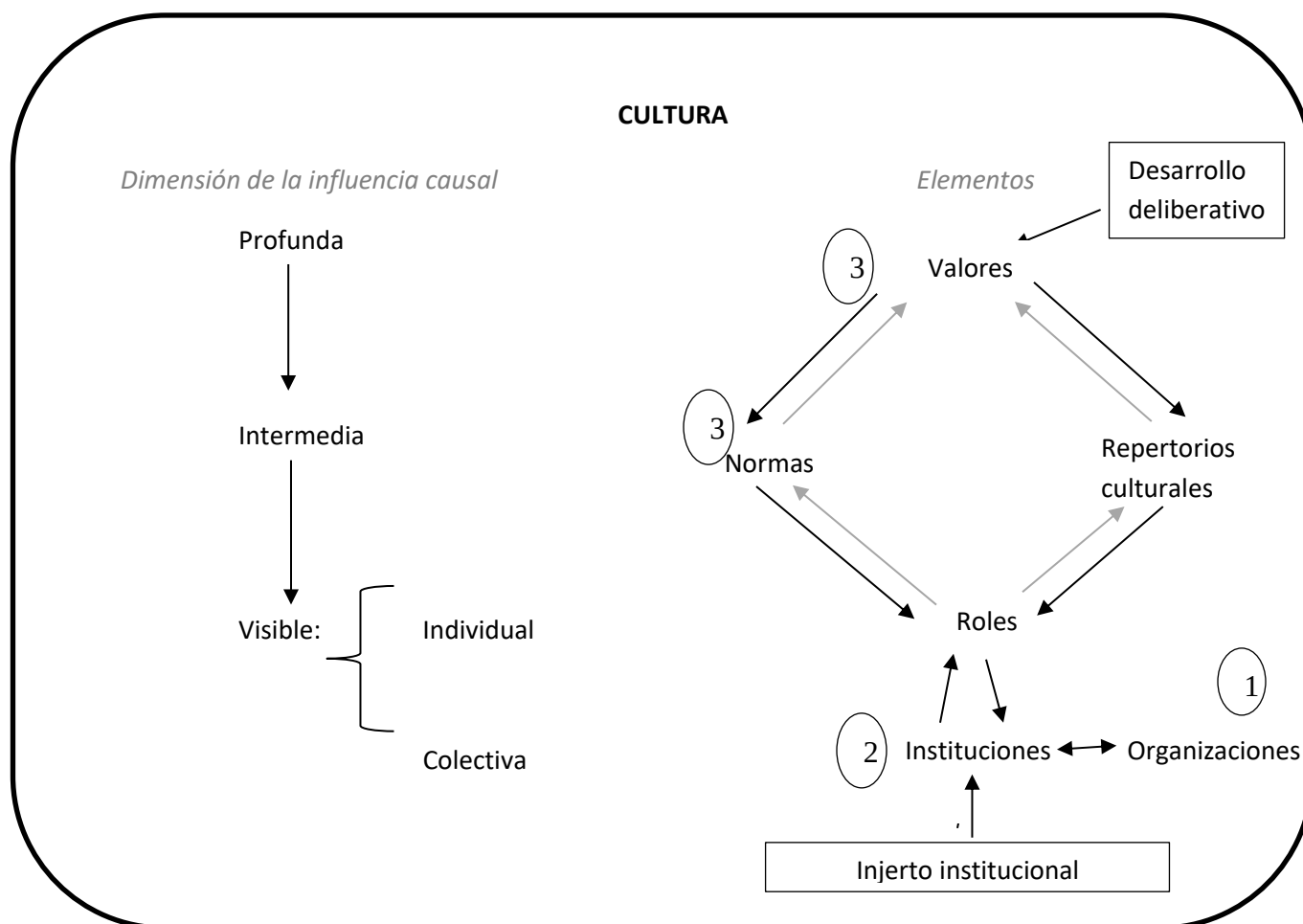
La situación se agrava porque en el municipio de La Montañita y, especialmente en la inspección de la Unión Peneya, han padecido constantemente acciones de violencia y ataques a su infraestructura civil y humana por parte de grupos al margen de la ley. Esto representa desplazamientos masivos, situaciones crecientes de disolución familiar, incertidumbre económica y violencia física y moral. De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2018), entre 1984 y 2017 en La Montañita se registró un número acumulado de 24.499 personas desplazadas y un total de 95 personas secuestradas. Esta región se ha caracterizado por la inestabilidad productiva y económica de los agricultores y la existencia de zonas colindantes con bosque y rastrojos, donde se adelantan cultivos comerciales ilícitos y a los cuales, eventualmente, los colonos se desplazan como trabajadores.

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS EN EL MUNICIPIO DE LA MONTAÑITA, CAQUETÁ, ENTRE 2016 – 2018, A TRAVÉS DEL MODELO ANALÍTICO INSTITUCIONALISMO DENSO

El presente apartado analiza los resultados obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos de análisis. La presentación y análisis de dichos resultados se hace de acuerdo con las categorías establecidas previamente. Los instrumentos fueron desarrollados para conocer las perspectivas acerca del desarrollo del programa, desde diferentes enfoques, que hablan del poder institucional y el papel que juegan los habitantes dentro de la creación de un programa con enfoque social.

En primer lugar, se presentaron los resultados del análisis documental. Posteriormente, se presentaron los resultados de los grupos focales teniendo en cuenta el desarrollo de cada una de las preguntas realizadas y, finalmente, se presentó el resultado de las entrevistas individuales.

Ilustración 9 Modelo de análisis institucional



Fuente: Portes A. (2006). *Instituciones y Desarrollo: un análisis documental*

En la ilustración 9 se presenta las características principales del modelo de análisis. Sus elementos se encuentran enumerados para evidenciar la secuencia analítica del problema. Este análisis comienza desde las organizaciones o entidades que imponen una institucionalidad coherente con el planteamiento del PNIS, las cuales buscan intervenir en las normas y roles de los cultivadores y recolectores de coca para, finalmente, modificar los valores establecidos por una actividad ilícita que ha permeado la estructura social del municipio por tantos años.

4.1 Caracterización y diagnóstico del PNIS en el municipio de La Montañita, Caquetá entre 2016 – 2018.

Para dar cumplimiento al primer objetivo específico se realizó una revisión bibliográfica, que permitió establecer la caracterización y elementos territoriales del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, creado por el Gobierno en conjunto con las comunidades rurales.

La sustitución de cultivos ilegales se trató de realizar en varios momentos dentro de la historia del país poniendo como base de la sustitución el cacao. Sin embargo, muchos de los terrenos dispuestos en donde se había sembrado coca, fueron tomados por grupos de narcotraficantes que empezaron hacer uso de los cultivos con fines lucrativos, y los proyectos que se tenían en mente para la sustitución de estos cultivos fallaron en el primer paso de su implementación. Esto también se debió al funcionamiento ineficiente de las reformas agrarias, pues no se tenían en cuenta varios factores que correspondían al terreno, al uso de este y a las condiciones sociales.

Es así como el problema agrario ha atravesado el uso de las tierras y los factores sociales, que han sido determinantes y han propiciado el uso de las tierras con fines ilícitos, es decir, el abandono del Estado, la crisis económica de los campesinos y la aparición de la violencia son factores que han determinado el curso del uso de las tierras y la aparición de las actividades ilícitas en las zonas rurales.

Con el proceso de negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC, el país dio un paso importante para construir una paz estable y duradera, que responde a los retos del posconflicto en el desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz. En tal sentido, se identifica un grupo significativo de entidades que

han sido creadas o transformadas para promover los diálogos con los grupos armados ilegales, para resolver los problemas rurales, de cultivos de uso ilícito y para garantizar los derechos de las víctimas.

Como capítulo especial de la Reforma Rural Integral y en apoyo al Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, el gobierno de Santos creó en el 2015, tres entidades como respuesta inmediata a las condiciones de pobreza y marginalidad de la población rural. La Agencia Nacional de Tierras se encarga de consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural, garantizando el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o para aquellos que la tienen y es insuficiente para su sustento. La Agencia de Desarrollo Rural es la encargada del desarrollo de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo. Y por último, la Agencia de Renovación del Territorio busca transformar el sector rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, mediante la generación de procesos participativos de planeación, la inversión en proyectos de pequeña infraestructura y el fomento de alternativas de desarrollo económico en zonas con altos índices de presencia de cultivos de uso ilícito. Estas tres instituciones, han estado de manera permanente en el municipio de La Montañita apoyando el diseño y desarrollo de los proyectos productivos a los beneficiarios del PNIS y, en la realización de proyectos integrales con impacto regional.

Adicionalmente, las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito y desminado quedaron adscritas a la Dirección de la Presidencia y a las direcciones técnicas que asesoran a la vicepresidencia en dichas tareas. Esto sin dejar a un lado las entidades que venían funcionando antes del Acuerdo de Paz, creadas en el marco de la ley de víctimas, entre las que se destacan la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, las cuales han contribuido a la coordinación

e implementación de medidas de asistencia, atención y reparación a la población víctima del conflicto armado colombiano. Estas instituciones dan soporte y garantía al camino en la superación del conflicto que antecede a la aparición de los cultivos de uso ilícito a gran escala, a la producción y a la comercialización de drogas.

Como se mencionó anteriormente, el PNIS surge del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, con el objetivo de asegurar la implementación y desarrollo de los puntos 4.1 y 6.1.10, del Acuerdo Final⁴. Este, se plantea como un programa organizado en el que se pretende solucionar problemas agrarios a la vez que se tratan problemas sociales y económicos. El programa goza de una estructura razonable que, en tanto se pueda cumplir, podría incentivar la aparición de nuevas actividades agrícolas, disminuir la pobreza y erradicar gran parte de la cosecha de cultivos de uso ilícito y, con esto, debilitar el negocio del narcotráfico.

El punto 4 del Acuerdo Final denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, establece que es necesario, entre otros aspectos, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito, la producción y comercialización de estas drogas. Asimismo, reconoce que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas por los cultivos, la producción y comercialización de las drogas ilícitas, provocando grandes consecuencias como

⁴ Estos puntos se refieren a los siguientes temas: 4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. 6.1.10. Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016. Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

violencia, marginalidad, altos niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y falta de desarrollo.

Con el objetivo de integrar estas zonas afectadas por el conflicto armado a la economía nacional, se plantea la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA, como mecanismo de desarrollo del PNIS, que resulta del proceso de planeación participativa de las comunidades, en conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales. Lo anterior, para promover la sustitución voluntaria y generar condiciones de bienestar y buen vivir en las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad viven de estos cultivos.

El PNIS es un programa fundamental para el cumplimiento del proceso de paz y del éxito de este depende en gran medida de la reconciliación y el desarrollo de las zonas afectadas por la presencia de los cultivos de coca. De ahí, su urgencia e importancia para ser tratado como un asunto de Estado, más que como un programa de Gobierno, pues solventa condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional, necesarias para dar el primer paso a la transformación del campo y desarrollar la Reforma Rural Integral. En tal sentido, se implementa el PAI con acciones y recursos que se ejecutan de manera urgente durante dos años compuestos por las siguientes fases:

1. Durante los primeros 12 meses cada familia recibe \$1.000.000 como remuneración por sustituir, preparar la tierra para cultivos legales o trabajar en obras públicas de interés comunitario.
2. Un desembolso de \$1.800.000 para la implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

3. Desembolso de \$9.000.000 para proyectos de plazo corto e ingreso rápido, como piscicultura y avicultura, entre otros.
4. En el segundo año, cada familia recibirá 10 millones para proyectos productivos y/o mano de obra.

Durante los dos años se cuenta con servicio de asistencia técnica avalada por \$3.500.000, para guiar a las familias beneficiadas en la sustitución de la actividad productiva legal y garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

En cuanto a las entidades encargadas de la ejecución del programa, se encuentran la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el Consejo Permanente de Dirección. Por el lado de las instancias territoriales de coordinación y gestión están los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa que sirven de articulación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS para la construcción del PISDA, y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento.

Es importante mencionar, que en el marco del fin del conflicto y a partir de una visión integral a la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tienen un origen multicausal, incluyendo causas de orden social, y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se comprometió a dar un tratamiento penal diferenciado contra los pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con los cultivos de uso ilícito y que manifiesten la decisión de renunciar a cultivar o mantener estos cultivos. Todas aquellas familias que se inscriban al PNIS se acogerán formalmente a las condiciones y requisitos para acceder al tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado. En tal sentido, la normatividad

vigente, como por ejemplo la ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefaciente y se criminaliza el cultivo y los cultivadores de las drogas ilícitas en el país, no se aplicará por única vez, a las familias que hagan parte del PNIS y que manifiesten su voluntad de sustituir (Defensoría del pueblo, 2017).

Ahora bien, el programa se ejecuta en todo el territorio del municipio de La Montañita, en el cual se celebraron dos acuerdos voluntarios para la sustitución de cultivos de uso ilícito. El primer acuerdo cubre 25 veredas con 622 familias beneficiadas y el segundo reúne a las demás veredas, las cuales registran la mayor concentración de estos cultivos, como la Unión Peneya, Miramar, la Unión Cordillera, entre otras, beneficiando un total de 1.300 familias. A la fecha, se han entregado los pagos de \$1.000.000 por un año a las familias que firmaron el primer acuerdo, pero están retrasados los insumos para el proyecto de seguridad alimentaria, que según el cronograma del programa, ya deberían estar entregados, al igual que los proyectos productivos de corto y mediano plazo.

En el segundo acuerdo la situación no es muy diferente. Se han presentado demoras en los tiempos de ejecución, entre otras razones, por el cambio de Gobierno, impidiendo el inicio del PAI. Esta situación ha generado inconformidad y preocupación entre la comunidad rural de La Montañita porque el programa establece una operatividad de dos años para la ejecución de planes y proyectos, de los cuales ya lleva un año y medio desde mayo de 2017 que se firmó este acuerdo. Además, varias de estas familias, no han iniciado el proceso de erradicación porque su subsistencia se deriva de los cultivos de coca y el Gobierno Nacional ha tenido retrasos con los pagos mensuales como remuneración por sustitución. Según el artículo de Amaya (2018):

“Hicieron una capacitación en el pueblo y nos explicaron de los productos, del abono y de la huerta y luego han venido a mirar y a tomar fotos,” le dijo a La Silla el hijo de una familia de Agua Bonita. “Ya hace un mes que no vuelven,” agregó (Amaya, 2018).

Aunque en un principio, el programa estaba dirigido solo a las familias cultivadoras y recolectoras de hoja de coca, la presión de las poblaciones para ser tenidas en cuenta, hizo que el programa incluyera a más familias en los acuerdos regionales. Situación que ha generado un desafío importante en términos de recursos y capacidad, dado que el PNIS ha aumentado exponencialmente el número de familias y comunidades adscritas, sin que esto haya estado acompañado de un crecimiento proporcional de su presupuesto o equipos en los territorios.

Cabe mencionar el caso de los recolectores, los cuales, de acuerdo con lo dispuesto por el PNIS, recibirán \$12 millones durante un año por concepto de labores comunitarias. Para ello firmaron contratos de prestación de servicios que serán administrados por las Juntas de Acción Comunal (JAC). Pero en la práctica estos pagos han presentado retrasos, dado que muchas de las JAC no están debidamente registradas o han manifestado no estar de acuerdo con asumir esta función. Por lo tanto, los recolectores no han recibido el primer pago y sin coca que recoger, tienen pocas opciones para asegurar su sostenimiento, situación que ha desatado inconformidades y desplazamientos de los recolectores hacia municipios aledaños donde todavía tienen cultivos de coca (FIP, 2018).

Las demoras de los subsidios es una de las principales dificultades que se han presentado en la implementación del PNIS, la cual obedece a que el programa no cuenta con recursos propios para el desarrollo del PAI, y depende de la articulación con las demás entidades nacionales y locales. Es decir, que lo que se estableció en el Acuerdo de Paz como un Plan de Acción Inmediata, quedó supeditado a la burocracia y las asignaciones regulares, sin ningún mecanismo especial para entregar con rapidez los pagos e insumos en las zonas donde se están erradicando de manera voluntaria los cultivos.

Bajo estas circunstancias, el PNIS inició lentamente con el pago de las mensualidades a las familias, quienes en su mayoría ya cumplieron con su compromiso de erradicar las matas de coca, pero que por ahora no cuentan con asistencia técnica y tienen poca claridad sobre cómo se desarrollarán los proyectos productivos.

Otro factor importante dentro de la implementación del PNIS, es la inseguridad a la que están expuestas las familias asociadas al programa por el aumento de la violencia en algunos de estos municipios. Grupos al margen de la ley como las disidencias de las FARC y BACRIM, se han valido de amenazas e intimidación para que las comunidades bloqueen los intentos de la Fuerza Pública por erradicar forzosamente los cultivos “industriales”. Una de las razones por la cual se presenta esta situación, es que el PNIS avanzó en la suscripción de los acuerdos colectivos y cartas de intención sin tener en cuenta la caracterización apropiada de los territorios, entrando en zonas de cultivos “industriales”. Además, ante la demora en la firma de los acuerdos individuales, los procesos de sustitución quedaron congelados en el municipio. Situación que ha sido aprovechada por las organizaciones narcotraficantes que presionan a los campesinos y colonos a seguir cultivando coca como única fuente de sostenimiento.

Según el informe del FIP: en el primer trimestre de 2018, en comparación con el mismo periodo de 2017, se registró un aumento en los homicidios del 57% en los municipios con vinculaciones al PNIS, mientras que los municipios que no hacen parte del PNIS (incluyendo aquellos que no tienen vinculaciones) los homicidios subieron 8% (FIP, 2018, p.27).

La presencia de disidencias de las FARC y grupos al margen de la ley sin identificar, ha generado miedo e incertidumbre en el territorio. No solo porque se han presentado amenazas hacia los líderes sociales que apoyan la sustitución de cultivos, sino también porque estos grupos

illegales están impidiendo el desarrollo de proyectos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura vial, extorsionando a las empresas contratistas, petroleras, ganaderos y comerciantes. Es importante recordar que estos proyectos de mejoramiento vial son fundamentales en el proceso de sustitución dado que muchos campesinos de la zona demoran hasta 8 horas para llegar a la cabecera municipal de La Montañita y, bajo estas circunstancias, es poco rentable sacar productos legales y asegurar su mercado. Garantizar la seguridad de las familias suscriptas al programa y de los líderes sociales, es un punto importante dentro de la agenda y en los diferentes acuerdos consignados en el Acuerdo de Paz, pues permite que las familias asociadas estén seguras y continúen en el proceso hasta garantizar la sustitución exitosa.

Pese a que la situación de violencia ha aumentado para las familias asociadas al PNIS, hay una esperanza en el cumplimiento de los acuerdos que se basa en varios de los pactos que se han cumplido. Muchos campesinos muestran incredulidad ante el proceso a pesar que se han adscrito a este. Otros tienen paciencia y esperan que los acuerdos que firmaron se cumplan y que ellos puedan estar seguros con un nuevo estilo de vida, dejando a un lado el cultivo de coca. Según el informe del FIP:

“ya no hay coca, pero tampoco proyectos”, afirma don Pedro. El contraste de esta imagen es don Francisco, que en la Carmelita (Putumayo), luego de recibir el primer pago, arrancó las matas de coca que tenía en su finca y las reemplazó por pimienta. “Demoradito, demoradito, pero ahí nos van cumpliendo y, si nos cumplen, nosotros cumplimos”. (Ibíd. p. 30).

Sin embargo, se mantiene a nivel general la esperanza del cumplimiento de todos los acuerdos y se empiezan a ver algunos frutos en algunos de los campesinos asociados que se encuentran conformes con el programa y, que contribuyen en el avance y el funcionamiento de este. En una entrevista con un habitante de La Montañita, en su pequeña finca, para la Agencia

de Tierras, este expresa: “era nuestra forma de vivir, pero me da pena reconocerlo hoy en día”, aseguró Sierra (Agencia de Tierras, 2018).

Lo cierto es que, conforme avanza la implementación del PNIS se evidencia nuevos retos como la supervisión del uso de los subsidios, ya que estos han aumentado la cantidad de cultivos en varios casos; el mejoramiento de las metas a largo plazo pues hay un énfasis drástico en las metas a corto plazo que dejan en incertidumbre a los campesinos; el enfoque basado en las familias y no en los territorios ha desbordado la capacidad del programa pues muchas de las familias que quieren sumarse requieren de la ayuda económica del Estado. Si bien el programa ha funcionado y ha generado credibilidad en los habitantes, se pudo enfocar en beneficiar al territorio para lograr que el programa pudiera funcionar para todos y no únicamente para los que estaban inscritos.

4.2 Perspectivas de los campesinos y funcionarios de las entidades en el proceso de implementación y funcionamiento del PNIS

4.2.1 Voces de los campesinos en la implementación del PNIS

En relación a la percepción del Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito los dos grupos focales estuvieron de acuerdo con que el programa tiene un buen planteamiento, pero se muestran preocupados por la ejecución, ya que en muchas partes no se han cumplido los acuerdos y creen que la intervención de la UNODC no ha sido lo suficientemente eficiente, pues ha retrasado los procesos debido a que “no se ven involucrados en el proceso” (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

En los dos grupos señalan que la perspectiva que tenían del programa era muy positiva, pero esta visión ha ido cambiando en la ejecución porque no se ha cumplido algunos acuerdos y

no se ha empezado la implementación de proyectos. Situación que preocupa a los habitantes de La Montañita porque sienten que no se está pensando en los proyectos a largo plazo, lo que produce un fracaso del programa y el regreso a los cultivos de uso ilícito como única opción viable de economía campesina.

A los habitantes se les prometió mejorar la infraestructura con el fin de que pudieran transportar los nuevos productos sembrados. Sin embargo, ellos señalan que no se ha empezado a intervenir la malla vial del municipio, justificando que “es difícil sustituir la coca por cualquier cultivo porque no contamos con vías terciarias” (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018). Otro participante también manifiesta: “no tenemos ni el 5% de nuestras vías pavimentadas” (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Esta situación genera desconfianza en el programa y en las promesas que se hicieron en el pacto firmado.

En uno de los grupos se manifestó que “el PNIS, era muy positivo, muy bien diseñado y veíamos las soluciones en él, pero las perspectivas que teníamos se han ido volviendo negativas, porque encontramos un Gobierno que solo le importa erradicar y no ayudarles a las familias” (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Los habitantes hacen énfasis en la importancia del cumplimiento de los acuerdos por parte de los actores implicados. Ellos esperan que el Gobierno les cumpla y puedan tener las ayudas que les prometieron con las garantías necesarias para desarrollar un nuevo proceso de cultivo legal y así contribuir de manera positiva a su comunidad.

De esta forma, las acciones institucionales que están sobreponiéndose sobre el modo de vida y de economía de La Montañita en Caquetá, han sido interpretadas y adaptadas por los habitantes. Sin embargo, dentro de la estructura de los pactos sociales, corre el riesgo de volver a las antiguas costumbres por el incumplimiento de los puntos propuestos por parte del Estado y

por el beneficio de los habitantes que, desafiando lo institucional del programa, pueden adaptar los beneficios de este a su antiguo modo de vida, como ha pasado con algunos subsidios que están siendo usados de forma inadecuada.

Por otro lado, respecto al significado que tiene para los entrevistados su participación en el programa la respuesta de los grupos no coincidió. Por un lado, el grupo 1 aseguró que es muy importante para ellos participar del programa. Sin embargo, creen que salir de la cultura de la coca es complicado pues con menor esfuerzo se consigue más dinero. En cambio en el cultivo de alimentos hay un mayor desgaste y la remuneración no es la esperada, por lo que los entrevistados afirman que “todos queremos cambiar de vida pero en últimas nos vamos a ver obligados a regresar a la pasada porque no nos podemos dejar morir de hambre” (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

Mientras que el grupo 2 aseguró que los líderes sociales que participan han sido delegados para tal función, pues “son voceros de las comunidades y representan a sus comunidades cada mes” (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Para los entrevistados la importancia radica en la participación de los líderes en los procesos.

En este punto, de nuevo el beneficio institucional ha estado en detrimento de la opinión de los habitantes de la zona que ponen sobre la mesa cuestiones de interés y que no han sido tenidas en cuenta en el afán de cumplir un programa que, muchas veces, es entendido como una utopía.

No obstante, los dos grupos entrevistados manifestaron inconformidad en la participación que tuvieron en el programa, pues creen que los acuerdos y la organización del PNIS se realizaron sin consultarlos previamente. En los casos en los que fueron consultados los participantes manifestaron que “se abrió un espacio de participación pero no es decisorio”

(Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Se evidencia que se realizó una socialización en la que se explicaron los puntos que atravesaban el programa, pero ellos participaron simplemente de la implementación, puesto que solo tenían dos opciones: acogerse o no. (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018).

Frente a esto se refleja una diferenciación entre los grupos focales consultados. Mientras uno de ellos afirma que el Gobierno organizó todo y los obligó a implementar el programa que ya habían estructurado (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). El otro considera que hubo algunos acuerdos y consultas en las que fueron tenidos en cuenta. No obstante, resaltan que esta participación fue insuficiente pues no tuvieron en cuenta algunos proyectos y puntos que ellos tenían en mente como comunidad. Los habitantes alegan requerir mayor acompañamiento del Estado en el proceso (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

Lo anterior constata el injerto institucional mencionado por Portes: cómo la participación y poder de decisión por parte de la comunidad en el diseño del programa es nula frente a la deliberación, las formas de vida y valores que les quieren instaurar, sin ser consultado previamente con las comunidades. Esto acarrea problemas en la deliberación y anula la opinión de los habitantes de la comunidad sobre su propio hábitat, invisibilizando sus prácticas y costumbres. Para los participantes el problema radica en que “para el Gobierno socializar es informar, así la comunidad no esté de acuerdo” (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018).

Además, por la presión de avanzar en la generación de acuerdos para la sustitución voluntaria, el PNIS ha abierto espacios de discusión con organizaciones que no necesariamente representan a los cultivadores y recolectores de cultivos de uso ilícito. Situación que ha generado tensiones a nivel local, pues en la práctica, el desequilibrio en la participación y la falta de

consensos es evidente. El acceso a los recursos del programa y su distribución en los territorios son los principales temas generados de conflictos.

Cuando son indagados por su papel en el proceso de ejecución, la posición de ambos grupos es interesante para el análisis que se está llevando a cabo, porque muestra ambas caras del programa. Por un lado, el grupo 1 se muestra más positivo y animado en el programa acogiendo la institucionalidad de este a sus prácticas diarias: “la Comisión Municipal desempeña un papel muy importante porque es la máxima instancia ante el PNIS a nivel del municipio [...] cumpliendo con las obligaciones del PNIS como beneficiarios” (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018). Mientras que el grupo 2, muestra un descontento general con el programa y entra en discusión con las formas del institucionalismo que están siendo implementadas en su comunidad, señalando una posición crítica: “como comunidad el papel ha sido exigir el cumplimiento. Cada mes que nos reunimos vemos menos voluntad del Gobierno para cumplir con lo pactado” (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018).

Estas dificultades derivan en un problema de identificación. Los entrevistados manifiestan que no se sienten identificados “porque para sentirnos identificados nos tienen que cumplir, es dando y recibiendo de las dos partes y no que el Gobierno no nos cumpla” y agregan posteriormente que “si nos estuvieran cumpliendo, nos sentiríamos totalmente identificados” (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

Esto da cuenta de que la participación de los individuos depende en gran medida del grado de implementación. Para el caso puntual tratado en la presente investigación, es evidente que la ejecución es limitada, por lo que el grado de identificación también se ve afectado y, teniendo en cuenta que se trata de implementar un programa con enfoque en el desarrollo deliberativo, se presenta como una problemática de gran envergadura. Los habitantes de La

Montañita quieren sumarse al pacto y están dispuestos a cambiar sus tradiciones y la forma en la que se han venido ganando el sustento. Sin embargo, encuentran grandes brechas en el programa que les impiden tener plena confianza en su funcionamiento y en la posibilidad de llevar una nueva forma de vida.

Es importante destacar la inconformidad por parte de las poblaciones afro descendientes e indígenas, quienes han manifestado no sentirse incluidas y consultadas. Los dos grupos afirman que la creación y el desarrollo del PNIS desconocen la consulta previa, libre e informada. En esta medida, es necesario rediseñar los escenarios de deliberación para disminuir la incertidumbre y la falta de claridad y, más aún, cuando la complejidad del PNIS aumenta a medida que avanza su implementación.

Otro de los temas interrogados en esta categoría corresponde a la manera como el Gobierno tuvo en cuenta algunos aspectos socioculturales y las dinámicas socioeconómicas del municipio al momento de la implementación, es decir, la idiosincrasia de la comunidad. En este sentido, uno de los grupos estuvo de acuerdo en que se tuvo en cuenta la “cultura” de La Montañita, debido a que se centraron en los cultivos que han existido en la zona y las actividades a las que se ha dedicado la población. El otro grupo fue enfático en decir que, si se cumplieran los acuerdos sí tendrían en cuenta al municipio, pero que, como no se ha cumplido ni la primera parte, es probable que esto no sea así.

A través de los grupos focales se manifestó que durante los primeros años del auge de este cultivo, el intercambio de bienes se daba a través de la coca como referente monetario y que los espacios en los que habitaban se encontraban controlados y regulados por las FARC quienes crearon manuales de convivencia e impusieron fuerte castigos y multas para evitar riñas entre la comunidad. A pesar que estas prácticas hacen parte de las instituciones lentas mencionadas por

Portes, manifiestan que están dispuestos a transformarlas por nuevas normas y repertorios culturales que garanticen la seguridad, tranquilidad y supervivencia de sus familias.

Los mecanismos institucionales, según lo que se puede deducir de los resultados, han escapado del diálogo con la comunidad en la que esperan implantarse. Aunque el PNIS ha tenido en cuenta algunos aspectos importantes del modo de vida de los campesinos, es necesario conformar un diálogo holístico que pueda tener un mayor impacto en la implementación de un programa con un carácter tan transformador como este.

Por otro lado, los participantes del grupo focal manifestaron que los cambios sociales que el programa trajo a la comunidad se presentan bajo un condicional. Si el PNIS se lleva a cabo tal como fue organizado, los cambios van a ser drásticos: puede haber una reducción de la tasa de homicidios, una mejor calidad en la salud y, en general, en la vida de los habitantes al estar por fuera de la ilegalidad (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Sin embargo, se destaca que hasta el momento y ante el incumplimiento del Estado el panorama es turbio y sienten que se avecina una crisis en donde los habitantes van a volver a las viejas costumbres ante la falta de garantías por parte del Estado (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

Asimismo, al entrar en diálogo con los mecanismos institucionales y establecer pactos de acción, se generan incumplimientos de alguno de los puntos y esto afecta todo el producto. Razón por la cual, los habitantes de La Montañita se muestran tan pesimistas con el programa, pues ni siquiera los diseñadores de este se han sentido motivados a cumplirlo de forma cabal.

Finalmente, dentro de esta categoría los participantes de los grupos focales fueron indagados por su experiencia dentro del programa y lo que este ha aportado a su vida. En esta pregunta los dos grupos aseguraron que el PNIS genera cambios socioeconómicos y contribuye al mejoramiento de la seguridad. Sin embargo, en la práctica, la experiencia no ha sido del todo

positiva pues al principio fue una buena experiencia, pero ante el incumplimiento del Estado se ha convertido en una experiencia negativa (Grupo focal 1, comunicación personal, 2018).

De igual forma, algunos participantes consideran, por un lado, que es una buena experiencia y ofrece nuevas alternativas productivas y, por otro, muestran descontento ante el incumplimiento de varios puntos pactados (Grupo focal 2, comunicación personal, 2018). Razón por la que se podría deducir que están a punto de desistir de la idea, pues como se señala en el diálogo, ellos tienen que subsistir y para eso tienen una sola alternativa que es volver al negocio de la coca que es más rentable que la agricultura.

4.2.2 Voces de los funcionarios de las entidades que han participado en el proceso de implementación del PNIS

En el presente apartado se exponen reflexiones alrededor de las subcategorías surgidas durante el análisis de los resultados. Para determinar el enfoque del programa en relación al injerto institucional, se interrogó a los participantes, en primer lugar, por los antecedentes de este tipo de iniciativas, a lo cual manifiestan conocimiento sobre programas como Familias Guardabosques, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) y Colombia Siembra Paz (DPNIS, 2018). Alguno de ellos menciona específicamente del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, destacando los puntos que aborda y cómo estos benefician a las comunidades (Gobernación de Caquetá, 2018). Los actores institucionales interrogados hacen énfasis en los beneficios que tiene el PNIS y en la pertinencia de haber sido desarrollado en el marco de la firma del Acuerdo de Paz, pues resaltan el beneficio del programa organizado por el Estado y las diferentes alternativas que se han tenido en cuenta en la erradicación de los cultivos de uso ilícito.

Por otro lado, en relación al alcance se encontró una variación entre las respuestas, pues dependió en gran medida de la competencia de cada entidad, lo que da cuenta de la segmentación de la estructura organizacional de las organizaciones. La mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en el enfoque del cambio de la ilegalidad a la legalidad que tiene el programa. De la misma manera, se destacó que el programa debe tener unas pautas que deben ser cumplidas y apoyadas por las diferentes instituciones (ART, 2018). Sin embargo, solamente uno de los entrevistados hace énfasis en la importancia que tienen los habitantes en la toma de decisiones y el funcionamiento general del PNIS (Agencia de Desarrollo Rural, 2018).

Esto último pone de manifiesto que las instituciones en general hacen referencia al planteamiento del programa y a las bondades del funcionamiento sin tener en cuenta el contexto de los habitantes, es decir que hacen una mención impersonal de los apartes del programa, la mayoría de las veces, sin acudir a hablar de los habitantes.

Asimismo, en relación a la territorialización del programa, la mayoría de ellos coinciden en afirmar que sí posee dicho enfoque, porque este estuvo basado en las tradiciones y contextos de cada zona y, además, se escuchó la opinión de los principales actores del conflicto. Sin embargo, se encontró que, aunque en menor medida, los funcionarios muestran un desconocimiento frente al enfoque territorial del PNIS, pues uno de los entrevistados resalta que la importancia no estaba en la delimitación de cada zona, sino en la dimensión nacional, que está pensado a través de las condiciones del país (DPNIS, 2018). Otro de ellos hace énfasis en que no se tuvo en cuenta el contexto porque los acuerdos se realizaron entre personas que no conocían las condiciones determinadas de los municipios (Gobernación de Caquetá, 2018).

La visión institucional parece caer muchas veces en la ingenuidad cuando uno de los entrevistados resalta que se tuvieron en cuenta, tanto los contextos para la organización del

programa, pues señala la separación tajante dentro de lo que se comprende, como los actos institucionales y el territorio en el que estos serán aplicados. Esto se evidencia también cuando los funcionarios son interrogados por los cambios que el programa genera en las estructuras sociales. La totalidad de los entrevistados respondieron que se espera que los campesinos salgan de la ilegalidad y puedan tener nuevas alternativas de vida legales, lo que genera un cambio sustancial en las estructuras sociales y en la forma de vida que han llevado hasta el momento. En cierta medida “el programa ha concientizado a la población de que la coca no es la única alternativa económica y que no se necesita una actividad ilícita para sobrevivir” (Agencia de Desarrollo Rural, 2018).

En este sentido uno de los entrevistados introduce la cuestión de que es necesario tener un proceso de cambio de percepción con los habitantes para que ellos puedan reconciliarse y tener una perspectiva más clara de lo ocurrido con el fin de empezar de nuevo (UNODC, 2018). Hacer esta salvedad es importante ya que tiene en cuenta los procesos de las víctimas y de los actores del conflicto con el fin de que los proyectos institucionales rindan frutos.

El diseño del programa puede analizarse tanto desde la visión de los actores beneficiarios como desde las entidades ejecutoras. En relación a esto la mayoría de los entrevistados de las entidades respondieron que tal diseño tuvo en cuenta las necesidades específicas de la población y la región que beneficiarían. Solamente uno de ellos afirmó que no lo fue, puesto que no se planteó una política pública (Gobernación de Caquetá, 2018). La visión institucional, por tanto, sostiene que el programa se caracteriza por su buen funcionamiento institucional y, pese a que uno de los entrevistados destaca que el PNIS no fue diseñado en compañía de los campesinos, se resalta que el programa responde a esas necesidades y busca cumplir con objetivos que benefician a la comunidad.

La categorización del programa no se puede evaluar exclusivamente en el territorio, sino también en su capacidad escalable. Respecto a esto todos los entrevistados están de acuerdo en que el programa es un primer paso de un largo camino que hay que recorrer hasta que se pueda cumplir el objetivo de erradicar los cultivos de uso ilícito y lograr que las familias cocaleras puedan vivir dentro de la legalidad. Se destaca la necesidad del apoyo institucional para lograr el primer paso y, de allí, partir hacia proyectos que puedan sustentar un nuevo modo de vida que evite que las familias recaigan en la ilegalidad.

En este sentido, es importante mencionar que el desarrollo de los municipios con coca no puede depender exclusivamente de un programa de sustitución de ese cultivo ilícito. El esfuerzo presupuestal debe ser del Estado en su conjunto y no puede esperarse que las condiciones de un territorio cambien de manera drástica y sostenible a partir de la implementación de un programa en algunas de sus veredas.

En el marco del desarrollo del Acuerdo de Paz se hace pertinente también comprender la importancia del programa en relación al momento histórico por el que atraviesa el país. Los entrevistados manifestaron que el papel del programa en un escenario de posconflicto es vital, ya que busca cambiar la forma de vida de los campesinos e introducirlos en un ambiente de legalidad y sostenibilidad: “si se puede sustituir los cultivos de coca en el municipio y en el país, la violencia también se pueden erradicar” (Alcaldía de La Montañita, 2018). Sin embargo, se exalta el hecho de que los beneficios económicos que trae para ellos sembrar coca no pueden ser sustituidos con el cultivo de ninguna otra planta que esté dentro de la legalidad (Representante de los gremios y comunidades rurales, 2018). La institucionalidad reconoce la dificultad de cambiar de fondo las estructuras sociales y reconoce que dentro del programa van a existir falencias que lleven a pensar que el mejor negocio es seguir en la ilegalidad (ART, 2018).

Cuando se analiza la percepción de las entidades frente a la de los pobladores beneficiados, se encuentra que la visión del éxito del programa depende de diferentes matices. Los funcionarios estatales esperan que el programa sea bien recibido en los territorios y, de hecho, manifiestan que ha tenido una buena acogida, afirmando que la problemática radica en el cambio de Gobierno que trae gran incertidumbre para los pobladores, ya que no están seguros de tener garantías (Agencia de Desarrollo Rural, 2018; Gobernación de Caquetá, 2018). Muchos están conformes con la ejecución del PNIS, pero aún existe la zozobra sobre otros factores como “el tema de seguridad, las disidencias, el narcotráfico, bandas criminales” (ART, 2018), así como la cuestionable gestión de la ONU (Alcaldía de La Montañita, 2018).

Respecto a esto último, los entrevistados manifestaron inconformidades en la forma como la UNODC ha manejado el proceso de aprobación de permisos, desembolsos y demás procesos burocráticos que han entorpecido parte del programa. Incluso alguno de ellos consideró que el problema no radicaba en el Gobierno como tal sino en el garante (ART, 2018). Los que señalaron que el cambio de Gobierno es un problema resaltaron que esto traerá grandes inconvenientes pues no se sabe cuál será la nueva forma de ejecución de los procesos. El entrevistado que puso el peso en la situación económica se centró en el desembolso de dineros y el sustento de los habitantes adscritos al programa; situación que estaba generando discordia en el municipio (DPNIS, 2018). La institucionalidad en este aspecto reconoce los cambios que pueden ser arbitrarios y los procesos innecesarios que truncan el desarrollo del programa, lo que genera un alto grado de desconfianza por parte de los habitantes que creen que tendrán que volver a la ilegalidad.

Por la falta de una respuesta clara por parte del PNIS ante el proceso de erradicación de cultivos de uso ilícito, los entrevistados manifiestan que se han provocado desplazamiento de

recolectores a zonas en las que el programa no ha avanzado. Además, se registra la presencia de disidencias y otros grupos al margen de la ley que esperan sacar ventaja de los vacíos de poder que quedaron tras el desarme de las FARC.

Asimismo, algunos de los campesinos que hacen parte de los acuerdos colectivos se están moviendo hacia otras zonas para utilizar tierras y tener cultivos de uso ilícito de reserva. Donde colonos y cocaleros han seguido ampliando la frontera agrícola mediante la tala ilegal de árboles.

Una de las pocas preguntas en la que los entrevistados manifestaron uniformidad fue en la que se indagó por el impacto del programa en la región. En esta parte, todos estuvieron de acuerdo en que sería muy positivo para la comunidad pues lograría nuevas formas de sustento y se cambiaría completamente la forma de vida de los habitantes. Los entrevistados hicieron énfasis en que es importante que el Gobierno cumpla con todo lo pactado, de lo contrario, se puede pensar que cualquier error cometido hará que el proyecto fracase y se vuelva al inicio. Desde las instituciones hay consciencia acerca del impacto que puede tener el PNIS y de la responsabilidad de las partes implicadas, razón por la cual, el programa no puede tener fallas previsibles que ocasionen un mal resultado para las comunidades adscritas.

4.3 Análisis de los principales avances y limitaciones en la implementación del PNIS a partir del Institucionalismo Denso.

El enfoque institucionalista de tipo “denso” surge como una crítica a las limitaciones teóricas y metodológicas del neoinstitucionalismo, las cuales, según el primero, no abarcan la totalidad de las relaciones que se tejen en el entramado social cuando este se aborda desde el estudio de las instituciones. Dicho enfoque ha sido transversal en el diseño y aplicación de los instrumentos aquí empleados, así como en el análisis de los datos recogidos con los mismos.

Partiendo de lo anterior, en el presente apartado se exponen algunas reflexiones alrededor de los avances y las limitaciones que refleja el PNIS en, sus casi dos años de implementación en el municipio de La Montañita. Dicha reflexión se realiza desde un enfoque deliberativo que busca dar respuesta al último objetivo específico: analizar los avances y limitaciones frente al institucionalismo denso, específicamente en lo que Portes denomina Desarrollo Deliberativo, en la implementación del PNIS.

Partiendo de un análisis simple desde el institucionalismo tradicional sería posible establecer un diagnóstico positivo sobre la implementación del programa, este se evidencia fácilmente en las entrevistas aplicadas a los funcionarios.

El “Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS”, firmado por los representantes de las organizaciones sociales de La Montañita y el Gobierno Nacional en febrero de 2017, establece una serie de compromisos por parte de los diferentes actores: las comunidades, el Gobierno Nacional, las Farc-EP y el Gobierno Departamental y Municipal (Alta Consejería para el Posconflicto, 2016). Tales compromisos, si bien contemplan las posibilidades logísticas y las responsabilidades sociales de cada uno de los actores, en realidad no profundiza en la complejidad de los mismos.

Basta con escuchar algunos testimonios recogidos a través de los grupos focales para evidenciar que, la realidad socio-económica de las comunidades no corresponde con las obligaciones que estos adquirieron con la firma del acuerdo. Si bien el Gobierno Nacional manifiesta que la puesta en marcha del programa se fundamenta en la existencia de unas problemáticas regionales relacionadas con los cultivos de uso ilícito, la guerra y el narcotráfico,

no existe una investigación integral por parte del Gobierno colombiano, ni por las entidades adscritas, que abarque la totalidad del fenómeno.

En este punto se puede establecer la primera limitación de la implementación del PNIS: la falta de un enfoque deliberativo en la investigación de las instituciones estatales. Las condiciones presentadas por el Gobierno Nacional en el acuerdo, como justificación del mismo, van encaminadas de manera exclusiva a exponer el fenómeno a través de cifras: número de municipios pertenecientes al ente territorial, número de familias involucradas en el cultivo ilícito y número de hectáreas cultivadas. Es decir, el énfasis del Gobierno Nacional se encuentra en datos que responden a dos aspectos:

a) Fácilmente medibles y comparables: datos que se pueden extraer de informes o de ejercicios de censo comunes, que se basan en investigaciones de campo bajo criterios no unificados. Este tipo de datos permiten establecer estudios “comparativos”. Sin embargo, en la práctica estos estudios realizan una medición de datos muy precisos. Un análisis realmente comparativo no mide de manera exclusiva la cantidad de cultivadores y la cantidad de hectáreas cultivadas. Un estudio comparativo determina las condiciones socioeconómicas de los cultivadores, establece ejercicios comparativos entre estos a partir de sus motivaciones y necesidades y, recoge la percepción de las comunidades antes y después de su implementación. Solo a través de este proceso se puede hablar realmente de un enfoque desde el institucionalismo denso, es decir, un análisis que establezca vínculos directos entre los diferentes actores y entre los diferentes factores socioeconómicos, culturales y políticos de los mismos.

b) Que generen opinión pública: este tipo de datos tiene un enfoque más sensacionalista que de fondo. Su objetivo es crear contenidos que en lo discursivo respondan a las necesidades, no de la población directamente afectada, sino de la opinión pública. Como se mencionó

anteriormente, las agencias avaladas para compartir los resultados de la implementación del programa, aseguran que los planes hasta el momento son exitosos. Sin embargo, en la práctica se ha demostrado que no es así. Esta divergencia se debe a que, en el plano discursivo, los medios de comunicación tradicionales requieren una información precisa: unas cifras rígidas que valoren de manera positiva o negativa los programas, sin realizar un análisis a fondo.

Un enfoque basado en este tipo de cifras carece de un enfoque deliberativo en la medida que no contempla la complejidad de las relaciones sociales que se llevan a cabo dentro de las comunidades. No se trata simplemente de establecer unas soluciones situacionales, sino de problemáticas estructurales que se han forjado por décadas. Variables como la organización política y participativa de las comunidades o las condiciones socioeconómicas de los campesinos beneficiarios, no son fácilmente medibles ni comparables en términos cuantitativos, tampoco el análisis cultural de las sociedades. Sin embargo, solamente estableciendo relaciones entre estas variables es posible hablar de un enfoque deliberativo desde el institucionalismo denso. En relación a esta limitación es posible establecer que la solución se fundamenta en contemplar la complejidad del esquema de relaciones que establecen las comunidades, como lo plantea Portes. Para evidenciar los verdaderos alcances del PNIS y, en general de la Reforma Rural Integral del Acuerdo para la Terminación del Conflicto, es necesario ampliar los criterios de evaluación, pues con los actuales simplemente se obtendrán resultados frente a la efectividad de las entidades en términos de implementación, sin tener en cuenta el impacto real en los territorios.

En segundo lugar, los resultados de los instrumentos permitieron establecer una limitación, la cual hace referencia a la falta de articulación entre instituciones. Esta limitación posee dos matices, el primero de ellos se evidencia en la escasez de concordancia entre lo dispuesto por el gobierno nacional y lo llevado a cabo por las entidades encargadas de los

programas y proyectos. La principal entidad mencionada por los entrevistados fue la UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). Para ellos, esta no ha cumplido con los entregables que se debían implementar a la fecha. La UNODC es la encargada de llevar a cabo la puesta en marcha del Plan de Acción Inmediata y, según los beneficiarios entrevistados ha retrasado el proceso mediante el cual se otorga a los campesinos las facilidades económicas para la subsistencia en el proceso de sustitución productiva. A pesar de esto algunos de los funcionarios entrevistados aseguraron que esta primera entrega de recursos ya se hizo efectiva.

Es importante mencionar que si bien los entrevistados manifiestan que la UNODC ha retrasado los tiempos de ejecución del Programa, lo cierto es que el PNIS se ha visto afectado por procedimientos burocráticos desde el inicio de su ejecución, que ha impedido un eficiente funcionamiento de este, en el cual el responsable directo es el Gobierno Nacional como rama del Estado colombiano. Además, en el documento “Paz con Legalidad” del Gobierno Nacional, el cual se caracteriza por referirse a varios puntos del Acuerdo Final de Paz sin señalarlo, y por hacer énfasis en la legalidad, como si el acuerdo no promoviera la legalidad o como si hubiera la necesidad de “amenazar a los que posiblemente no cumplan” pero sin referirse a los compromisos por parte del Gobierno.

Uno de los puntos que más llama la atención en el documento, son las reformas sustanciales al punto 4 del Acuerdo Final, donde se encuentran dos concepciones distintas relacionadas a los cultivos de uso ilícito y su tratamiento. El PNIS que en el Acuerdo se considera un como un capítulo especial de la RRI, el cual debería estar asumido por el Ministerio de Agricultura y discutido con las comunidades, es concebido por el actual gobierno como un tema de Seguridad Nacional, que se discute dentro del Consejo Nacional de Estupefacientes, donde difícilmente participarán las comunidades afectadas por estos cultivos.

Por otro lado, el hecho de que el programa haya incluido a más familias y territorios hace que crezca una nube de incertidumbre sobre los recursos para cubrir los pagos, la asistencia técnica y los proyectos productivos de las familias. Pues, el PNIS ha operado sin un techo presupuestal que respalde los recursos necesarios para implementarlo. Sumado a esto, la falta de voluntad política pone en riesgo la completa ejecución del programa que podría desencadenar múltiples protestas sociales y estimular la resiembra.

El modelo empleado para el análisis, aborda las instituciones como un rol importante para el desarrollo del país, explicando su funcionamiento mediante roles formales y jerarquías que se desenvuelven dentro de la cultura y los elementos que la componen y se materializan mediante organizaciones, que en este caso es el PNIS. Esta falta de unificación de la información manifiesta poca articulación entre las entidades encargadas de llevar a cabo los programas y planes de desarrollo. Así como la escasa articulación que se manifiesta en la estrategia del posconflicto en el municipio.

Un segundo matiz en esta problemática es que las inconformidades y reclamos de la comunidad son poco tenidas en cuenta. Si bien algunos funcionarios entrevistados aseguran que se realizaron reuniones en las que se tuvo en cuenta la opinión de los campesinos beneficiarios, estos afirman que solamente se les socializó lo ya dispuesto. Por lo tanto, los avances del programa en términos de participación se encuentran limitados, pues, aunque se establezcan medidas de protección desde los entes gubernamentales, no es posible abarcar la totalidad de las necesidades sociales y culturales de los beneficiarios del programa, si no se escucha a los directos beneficiados y, si no se diseñan estrategias de participación que contemplen las formas de organización propias de las comunidades.

Los delegados de las FARC para la Comisión de Planeación Participativa, manifiestan que este grupo guerrillero convocó a los miembros de la Coordinación Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) para escuchar sus opiniones, las cuales fueron llevadas hasta los Acuerdos de Paz en la Habana. Si bien se crearon espacios libres de intercambio de ideas con los representantes de los cultivadores de coca, por encontrarse dentro de las jerarquías de estatus y poder del municipio, la comunicación se rompió con el resto de la comunidad y no se logró un verdadero desarrollo deliberativo que promoviera la habilidad de los ciudadanos de tomar sus propias decisiones y elegir. No obstante, el rechazo moral y normativo que se le da a los cultivos ilegales ha generado que los campesinos, a pesar de no estar conformes con los espacios de participación, exijan únicamente el cumplimiento de los acuerdos y adopten el programa sin mayor esfuerzo. Empero, para ellos sí es importante que lo que está pactado en los acuerdos se cumpla de acuerdo con los tiempos establecidos.

Obviar este tipo de organización social desencadena en problemáticas como la crisis humanitaria que atraviesa en la actualidad Colombia en relación al asesinato de los líderes sociales. La mayoría de los líderes sociales asesinados en los últimos años, desde la firma del Acuerdo, pertenecían a organizaciones comunitarias que han realizado acuerdos con el Estado en relación a la sustitución de cultivos de uso ilícito (Negret, 2018). La relación directa entre ambos procesos se debe, en gran medida, a la falta de articulación entre los intereses estatales y los intereses de las comunidades beneficiarias. Mientras el Gobierno Nacional se concentre exclusivamente en mostrar cifras de hectáreas erradicadas haciendo caso omiso a los aportes de las comunidades en el diseño e implementación de los programas y planes de desarrollo rural, la implementación del PNIS no contará con un verdadero enfoque deliberativo que establezca los pros y los contras de las diferentes alternativas de sustitución. Establecer este enfoque permitiría

diseñar planes de acción inmediatos que respondan de manera oportuna a las problemáticas, antes de que estas se conviertan en una crisis humanitaria.

Finalmente, a partir del análisis de los datos arrojados por los instrumentos, se plantea una última limitación en el proceso de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito – PNIS: falta de visión a futuro. Tanto el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, como la Reforma Integral Rural, establecen estrategias a largo plazo pero con criterios de evaluación situacionales. El PNIS tampoco contempla el diseño de una evaluación de implementación a mediano o largo plazo, sino que se limita a la puesta en marcha de la hoja de ruta y a cumplir unos objetivos preestablecidos.

Si bien los acuerdos de sustitución voluntaria de cada región establecen directrices específicas para cada una de ellas, de fondo no contempla las particularidades de las regiones más allá de las cifras. Situación que genera una estandarización de los procesos y una negación de las relaciones socio-culturales que establece cada comunidad a partir de su desarrollo histórico y político. Esto se evidencia principalmente en la visión de los funcionarios, la mayoría de ellos tenían claro los objetivos principales de los PNIS en Colombia, los beneficios que traerían para las regiones y las condiciones de implementación. Sin embargo, ninguno de ellos mencionó, de manera particular, las problemáticas propias de La Montañita. Esta falta de conocimiento por parte de los funcionarios que trabajan en la implementación del programa no permite que se establezcan criterios de evaluación categorizados y fundamentados en el municipio y en la población, por tanto, la proyección a futuro del programa se desdibuja entre cifras.

Una posible solución a esta problemática es complementar el programa mediante estudios de caso que evalúen a los beneficiarios a partir de sus condiciones particulares de cada familia, la

situación socioeconómica de la zona, el componente cultural de la región y el componente histórico y político. Estos estudios de caso arrojarían información que permitiría establecer planes de acción fundamentados en criterios de base y diseñar mecanismos de evaluación que se acojan a las particularidades de los beneficiarios y no solamente a la visión institucional del Gobierno Nacional.

Las limitaciones identificadas a partir de los instrumentos obtenidos permiten inferir que no existe un enfoque verdaderamente deliberativo, ni desde el institucionalismo denso en el Acuerdo de sustitución voluntaria al que se acogieron los habitantes de La Montañita, pues no se tuvo en cuenta el conjunto de relaciones que se tejen en el entramado social de la comunidad, ni en el diseño, ni en la implementación del programa. Asimismo, se llega a la conclusión, a partir de la reflexión planteada en estos apartados, que los avances del PNIS son limitados, pues no proponen criterios de evaluación integrales con énfasis en el desarrollo cultural y social de las comunidades.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

En la presente investigación se analizó la implementación y funcionamiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el municipio de La Montañita Caquetá, durante 2016 y 2018, a través del enfoque institucionalismo denso. Este programa antecede a otros que han buscado la sustitución de cultivos de uso ilícito, como el modelo de desarrollo alternativo ejecutado por la UNODC en la década de los 80, el PLANTE, Plan Colombia y Familias Guardabosques, entre otros, que han intentado resolver este fenómeno sin resultados significativos. Y con corte a 2017 se conocieron cifras que presentaban un aumento en las áreas cultivadas de 171.495 hectáreas de coca.

Los antecedentes del conflicto agrario tienen un origen multicausal, empezando por el despojo de tierras y acumulación de capital como consecuencia de la violencia generada por el Frente Nacional, hasta el uso inadecuado del suelo; sumado a esto, los grupos al margen de la ley y las ineficientes reformas agrarias implementadas como medidas para solucionar el problema de la violencia, han ocasionado una gran transformación rural con cambios en la forma de vida de los campesinos, indígenas y afrodescendientes, dejándoles como única salida para sobrevivir, en la mayoría de los casos, los cultivos de uso ilícito.

La nueva política pública orientada a sustituir los cultivos de uso ilícito implica nuevos retos y desafíos, no solo porque se reconoce el problema de los cultivos como un tema relacionado con la pobreza, la violencia y el desplazamiento forzado que ha padecido la población rural, sino también porque es necesario recoger las experiencias de las reformas agrarias implementadas para no repetir los errores ya cometidos. El reto implica además orientar

los planes y programas que se desprenden del Acuerdo Final hacia una efectiva institucionalidad y participación ciudadana, con el propósito de fortalecer los mecanismos de control de poder político, la descentralización y la promoción de una democracia local, en el camino hacia una paz estable y duradera.

El PNIS se propone como un programa integral que busca darle solución definitiva a los problemas agrarios y de sustitución de cultivos de uso ilícito que han afectado por décadas al país. Muestra una estructura razonable y responde a mejorar las condiciones de pobreza y marginalidad en las que se encontraban los campesinos y la población en general, afectada por estos cultivos. Además, es de destacar que el PNIS ha llegado a territorios donde históricamente se ha concentrado la coca, mediante procesos de concertación de las comunidades y activa participación de los actores locales.

Asimismo, este programa hace énfasis en temas como el bienestar y buen vivir de los campesinos para lograr una paz estable y duradera en las zonas rurales del país. Además, al hablar de “cultivos de uso ilícito” en lugar de “cultivos ilícitos” se busca suspender las reglas que implicaban la penalización de los campesinos cultivadores de coca y darles la oportunidad de sustituir estos cultivos por siembras legales. Sin embargo, hacer uso de este término representa desafíos políticos y jurídicos importantes para el país, pues busca justificar las siembras tradicionales de los campesinos sin estigmatización y sacarlo de la cadena del narcotráfico. En adelante, el desafío está en cómo la nueva institucionalidad creada a partir de los Acuerdos de Paz se logren mantener a través de las decisiones que la corte constitucional tome frente a otras entidades y organismos de gobierno que aún se resisten a adoptar algunas partes de los Acuerdos de Paz.

Una de las principales dificultades encontradas del programa, radica en el incumplimiento en los tiempos y pagos a las familias beneficiadas, afectando su credibilidad y continuidad ante el proceso. En este sentido, la perspectiva de los beneficiarios varía de acuerdo con la experiencia que han tenido en sus territorios. En La Montañita existe un descontento general por el retraso en la entrega de insumos y pagos para el desarrollo de los proyectos productivos. Si bien creen que el programa genera cambios sociales y económicos positivos al municipio, esto solo se logra si el Estado cumple con los acuerdos voluntarios de sustitución firmados por las asambleas comunitarias, puesto que, al incumplir con alguno de los puntos establecidos en los mecanismos institucionales, se afectará el resultado final de este.

Sin embargo, los beneficiarios se encuentran esperanzados ante la ejecución del programa acogiendo la institucionalidad impuesta a sus prácticas diarias, pero a la vez, se percibe un descontento general en las formas del institucionalismo que están siendo implantadas en su comunidad mostrando una posición crítica. Los mecanismos institucionales no facilitan la comunicación con la comunidad de La Montañita, pues, a pesar de que se ha tenido en cuenta elementos importantes de la cultura y normas de los campesinos, es necesario generar un diálogo holístico con carácter transformador de las prácticas de los beneficiarios para lograr los resultados esperados.

Por lo tanto, la visión de los beneficiarios demuestra que el programa tiene un buen planteamiento y responde a las necesidades de las familias cultivadoras de coca. No obstante, el no cumplimiento genera incertidumbre sobre los resultados del programa, ya que, en los dos acuerdos celebrados, se han presentado retrasos en la implementación y, si el Gobierno no cumple, los campesinos están dispuestos a volver a los cultivos de coca con un agravante, y es

que muchos de ellos han aumentado la frontera agrícola para continuar sembrando coca, sin dejar de recibir los beneficios del programa.

En este sentido, debe mejorar la comunicación entre la comunidad y el Gobierno con el propósito de enriquecer las expectativas y brindar información segura sobre el programa, dado que a medida que avanza este proceso se puede aumentar las presiones y es necesario controlar posibles conflictos, fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos y espacios de diálogos con las comunidades. Además, es indispensable priorizar la asignación de recursos que garantice la plena ejecución del programa en los tiempos establecidos, con el propósito de que los campesinos no caigan en la resiembra.

Sobre la perspectiva de los funcionarios de entidades ante el avance que ha tenido el PNIS, se destacan las bondades del planteamiento y de la actitud positiva de los beneficiarios del programa, gracias a que estos desean salir de la cadena creada a partir de la producción de las drogas ilícitas y vivir tranquilos sin las repercusiones sociales y económicas que trae los cultivos de coca en los territorios, pues no se trata solamente de arrancar las plantas de coca sino de avanzar en un proceso transformador de las condiciones de vida de los campesinos beneficiados.

Las instituciones nacionales y locales implicadas en el funcionamiento del PNIS han demostrado su apoyo al programa y a los beneficios que trae su implementación. De esta forma se puede evidenciar los primeros avances de la implementación en el cambio de mentalidad de la comunidad de La Montañita que, después de vivir toda la vida de la coca, ven por primera vez una oportunidad razonable para empezar a vivir de la agricultura de forma legal sin temores, ni inseguridades.

En este sentido, el principal reto es que los campesinos logren pasar de la ilegalidad a nuevas alternativas legales. Si esto es posible se generan cambios sustanciales en las estructuras sociales y en la forma de vida que han llevado hasta el momento. Sin embargo, se evidencia una cierta estandarización en la implementación del programa, es decir, no se contempla de manera particular las problemáticas propias del territorio. Asimismo, el PNIS ha presentado dificultades en el proceso de implementación por falta de articulación y coordinación entre las entidades encargadas de su ejecución. Se resalta la forma de operar de la organización garante, UNODC, la cual presenta retraso en la aprobación de desembolsos, entrega de insumos y demás procesos burocráticos que han entorpecido parte del desarrollo del programa. La falta de voluntad política por parte del actual Gobierno y el cambio del mismo, ha provocado miedo e incertidumbre en la ejecución de procesos y desembolsos.

Por lo tanto, si bien existe una visión positiva y de esperanza por parte de los campesinos beneficiarios y funcionarios que intervienen en la implementación del PNIS, se destaca como condicionante, para lograr los resultados esperados, el cumplimiento por parte del Estado de todos los componentes establecidos en el programa. Es decir que el PAI se desarrolle junto con las obras de infraestructura rápida, la formalización de la propiedad y recuperación ambiental. Esto con el propósito, no solo de garantizar la producción, sino también la distribución y comercialización de los cultivos legales y, así mejorar las condiciones de vida de forma integral de los campesinos de las zonas apartadas del municipio.

Mediante el modelo analítico empleado se logró explicar los avances y limitaciones obtenidas durante los casi dos años de implementación del PNIS en el municipio de La Montañita, partiendo de las características conceptuales del desarrollo deliberativo, de acuerdo

con los relatos de las comunidades, se puede concluir que, aunque el diseño del programa contó con la participación del grupo guerrillero FARC y del Gobierno Nacional como parte de los actores principales del conflicto armado interno en el país, no se tuvo en cuenta la participación directa de los campesinos cultivadores de coca de este municipio. La aprobación por parte de esta población se dio gracias a los campesinos miembros de la Coordinación Nacional de Cultivadores de Coca, con quienes se crearon espacios libres de intercambio de ideas, haciendo uso de las jerarquías de estatus y de poder, para que el programa fuera socializado y aceptado por el resto de la población. No obstante, es importante mencionar que según las memorias del *Foro Nacional y Regional Sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*, se contó con la participación de organizaciones y movimientos campesinos, organizaciones indígenas, organizaciones afrodescendientes, organizaciones víctimas, de mujeres, entre otras.

El peso moral y normativo que tiene los cultivos de uso ilícito influyó a la población, para que aceptara lo impuesto por el Gobierno, siempre y cuando este cumpliera con el proceso de ejecución. Por lo tanto, la implementación que ha tenido el PNIS demuestra que los procesos de desarrollo deliberativo no se pueden dar complemente, ya que el Estado está condicionado a presupuestos limitados. Además, el hecho de que el programa esté enfocado a las familias y no al territorio ha desbordado la capacidad de este, lo que podría generar que las familias pierdan la credibilidad en el proceso y vuelvan a las actividades ilegales.

Según el decreto por el cual se reglamenta la creación del PNIS, el programa cuenta con espacios libres de intercambio y toma de decisiones, uno de ellos son las Asambleas Comunitarias en las cuales los beneficiarios con el apoyo de las entidades deciden los proyectos productivos que desean implementar en sus tierras, incentivando el compromiso de la

comunidad. Sin embargo, en la práctica, en la Comisión de Planeación Participativa la cual sirve como máxima instancia del municipio ante el PNIS, no se tienen en cuenta las opiniones de los beneficiarios, pues estos no se sienten escuchados dado que en muchas ocasiones no hay representación del Gobierno Nacional y Departamental que eleve las preocupaciones de las familias y tome decisiones.

Estos espacios de interlocución han ido perdiendo fuerza y lo que pretendía ser un programa de participación deliberativa se ha convertido en la toma de decisiones centralizadas que no tiene en cuenta la opinión de la comunidad.

Lo cierto es que existe una gran brecha entre lo pactado por el programa y lo que se ha logrado implementar en realidad, al menos en este municipio, pues el programa es una apuesta que, si bien se muestra muy democrática y participativa, en el territorio se evidencia una imposición de nuevos conjuntos de reglas formales que están cada vez más en riesgo. Desde la perspectiva de los campesinos, al Gobierno actual solo le interesa una asignación más eficiente de los recursos fijados contra las drogas ilícitas, que muestre resultados rápidos y haga más atractivo el país, a pesar de que estos mecanismos estarían en contra totalmente de los procesos deliberativos.

Además, el PNIS se queda corto en los criterios establecidos para evaluar los alcances a mediano y corto plazo que vayan más allá de los datos de erradicación de las hectáreas de coca, pues por la complejidad de la problemática se requiere de un estudio que tenga en cuenta las relaciones socio-culturales que establece cada comunidad a partir de su desarrollo histórico y político.

A partir de las conclusiones a las que se llega por el desarrollo de esta investigación, se hace necesario la formulación y desarrollo de una política pública integral para enfrentar el crimen organizado en las zonas rurales y consolidar la presencia del Estado. Para lo cual, se requiere comprender y encargarse de las dinámicas micro-territoriales desde un análisis del contexto, dialogar con los actores sociales y evaluar las necesidades y capacidades existentes.

En cuanto a las amenazas y asesinatos de los líderes que participan en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y definir una ruta efectiva de respuesta por parte del Gobierno que vaya más allá de la protección individual. Asimismo, es indispensable fortalecer las estrategias de protección y prevención colectiva mediante una participación activa de la comunidad afectada.

Asimismo, es importante avanzar de forma eficaz y eficiente en el acceso y titulación de las tierras para los campesinos que quieren sustituir los cultivos de uso ilícito, dado que la extensión de tierra utilizada para desarrollar esta actividad ilegal, en la mayoría de los casos es insuficiente para la siembra de productos legales. Además, la falta de disponibilidad y titularidad de las tierras limita el acceso al crédito y dificulta la participación de inversionistas privados que mejoren los encadenamientos productivos y haga sostenible la producción de estos nuevos cultivos, permitiendo el tránsito hacia la legalidad.

Finalmente, el acuerdo de Paz presenta grandes desafíos que impiden una eficiente implementación, de no fácil solución y que están profundamente relacionados. Así se percibe el marco normativo que regula la lucha contra las drogas ilícitas, pues, la legislación sobre la política antidrogas no fue abordada ni ajustada según los nuevos parámetros del acuerdo, y sumado a esto, la falta de voluntad por parte del Gobierno Nacional frente al Acuerdo final

provoca que el presidente Iván Duque se apoye en la legislación vigente en materia de drogas ilícitas para narcotizar de nuevo la agenda política nacional y alinearse en la lucha contra el terrorismo, liderada por Estados Unidos. Esta postura, retoma la fumigación aérea, continua con la criminalización de las comunidades afectadas con los cultivos de uso ilícito, y da un tratamiento policivo a los consumidores de sustancias psicoactivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de tierras. (2018). *Campesinos de La Montañita, felices porque ya no están en la coca*. Recuperado de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/2018/05/17/campesinos-de-la-montanita-felices-porque-ya-no-estan-en-la-coca/>
- Amaya, D. (2018). La Montañita es de mostrar en sustitución y aun así va lento. En: *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/la-montanita-es-de-mostrar-en-sustitucion-y-aun-asi-va-lento-66856>.
- Aranda, S. M. (2012). Cultivos ilícitos, territorios y drogas en Latinoamérica: Perspectivas Comparativas. *Dilemas*. 5(4), 569-595.
- Arias, J. C. (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=JauFAgAAQBAJ&pg=PA150&lpg=PA150&dq=institucionalismo+denso&source=bl&ots=CjaLuqHDJK&sig=103_3v7etvzyquWG6Ei-Phsmm20&hl=es419&sa=X&ved=0ahUKEwjHIYLRjrFcAhXi24MKHeI4A2QQ6AEIOjAD#v=onepage&q=institucionalismo%20denso&f=false
- Beltrán, S. R. (2016). La institucionalidad rural en Colombia. Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. *Mundo agrario*. 17 (35). Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942016000200012
- Berdegú, A. S. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago, Chile: Providencia.

- Berdegúé, Alexander Schejtman y Julio A. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Copyright Rimisp -Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, CNMH, Bogotá*.
- Cañas, F y De los Ríos-Carmenado, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuadernos de Desarrollo Rural, 8 (67), 93-119. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/117/11722041005/>
- Carrillo González, Lorena (2014) consecuencias sociales del cultivo de la coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: análisis de la relación entre la economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria. *Ágora USB* Medellín. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v14n1/v14n1a10.pdf>
- Castañeda, D. (2001). *Cultivos Ilícitos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Castillo, M. H. (2004). Generación y Transformación de las instituciones sociales: los procesos morfoestáticos y los procesos morfogenéticos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. (107), 49-87.
- Cavadias, E. (2001). El nuevo institucionalismo en América Latina. *Ciencias de Gobierno*. 5 (10), 11-25.
- Decreto de ley número 896 de 2017. (29, mayo, 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- PNIS. Bogotá.
- Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte teórico? *Estudios políticos*. (33) 67-91.
- Duncan, G. (2004). *¿El narcotráfico, un obstáculo para la paz?* Recuperado de: [http://www.mamacoca.org/docs_de_base/La Representacion Social del narcotrafico/4016-001_g%20Duncan%20Narcos%20y%20paz.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/La_Representacion_Social_del_narcotrafico/4016-001_g%20Duncan%20Narcos%20y%20paz.pdf)

- Durkheim, Emile. (1912). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, E. T. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*. 9 (34), 117 - 137.
- Fajardo, D. (2009). *Territorios de la agricultura colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (Págs. 15-28)
- Fajardo D y Salgado H. (2012). El Acuerdo Agrario. Negociación Gobierno- FARC. Reforma Rural Integral. Sustitución de cultivos de uso ilícito. Textos Finales. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Farc-EP y Gobierno Nacional de Colombia (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesosyconversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ferro, J. G. (2002, Janvier-Mars). *Las Farc y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: Testimonios de colonos y guerrilleros*. *L'ordinaire Latino-americain*, 179. Recuperado de: http://www.mamacoca.org/feb2002/art_ferro_Farc_y_coca_Caguan_es.html
- FIP. (2018)¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? *La implementación, los rezagos y las tareas pendientes*. Bogotá. Recuperado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_final.pdf
- García, G. (2000). Estrategia de Desarrollo Alternativo en Colombia. *Cultivos ilícitos en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- García Sánchez, Miguel. (2014). Cultivos ilícitos y confianza institucional en Colombia. *Política y Gobierno*. 21 (1), 95-126. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000100004
- Gobierno Nacional de Colombia. (2015). *Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos*. Bogotá. Recuperado de: http://wp.presidencia.gov.co/SitePages/DocumentsPDF/6FrentesPlanIntegralSustitucionCultivos_20150922.pdf

- Gobierno Nacional de Colombia (2018). *Sustitución de cultivos avanza en Caquetá: más de 10.000 familias vinculadas al programa*. Obtenido de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180530-sustitucion-de-cultivos-avanza-en-caqueta-mas-de-10000-familias-vinculadas-al-programa.aspx>
- González, L. C. (2014). *Consecuencias sociales del cultivo de la coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: análisis de la relación entre economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria*. Medellín: Ágora Universidad San Buenaventura.
- Herrera Gómez, M., & Castillo, A. (2004). Generación y transformación de las instituciones sociales: los procesos morfoestáticos y los procesos morfogenéticos. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (107), 49-87. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717665004>
- Henderson, J. D. (2012). *Víctima de la globalización: la historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Ibagón, A. M. (2016). *El biocomercio como estrategia de gestión de la biodiversidad en Colombia*. Bogotá. Universidad Francisco José de Caldas. Recuperado de: <http://repository.udistrital.edu.co/bitstream/11349/3734/1/CarranzaIbag%C3%B3nAngieMarjorie2016.pdf>
- Leone, J. R. (2015). Institucionalismo - neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Provincia*. (33), 87 -127.
- Lozada, O. F. (2008). Programa de desarrollo alternativo en Colombia familias guardabosques. Visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. *Revista Luna Azul*. (27) 60-74.
- Mançano, B. (2004). *Cuestión agraria: conflictualidad y desarrollo territorial*. Estados Unidos: Harvard University. Recuperado de: <https://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-2.pdf>
- North, D. (1982). *Structure and Change in Economic History*. Editorial WW Norton & Co.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2015). *Modelo Colombiano de sustitución de cultivos ilícitos una referencia para Afganistán*. Bogotá. Recuperado de:

- <http://www.odc.gov.co/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticleID/1198/Modelo-colombiano-de-sustituci243n-de-cultivos-il237citos-una-referencia-para-Afganist225n>
- Ortiz, C. (2000). La estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia. En: *Cultivos Ilícitos en Colombia. Memorias del Foro realizado el 17 y 18 de agosto del 2000*. Bogotá, Colombia.
- Ortiz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. (5), 143-166. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/117/11705008/>
- Paz Cardona, A. (2018). Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2018/04/colombia-distribucion-de-la-tierra/>
- PLANTE (1995). Documento CONPES 2799-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes, DNP: UDA - UJS – DECTI Santafé de Bogotá, agosto 23 de 1995. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>
- Penhaul, K. (1998). *Campesinos, los pobres del narcotráfico*. En: *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-791536>.
- Pérez Gómez, A. (2013). Colombia: fuera del ojo del huracán, pero todavía cerca. *Adicciones*. 25 (2), 106-108. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2891/289126458006.pdf>
- PNIS (2018). *Generalidades del programa*. Recuperado de: <https://construcciondepaz.com/seguridad/pnis/>
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*. 25 (45), 13-52. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282121957002>
- Posconflicto (2018). *Sustitución de cultivos avanza en Caquetá: más de 10.000 familias vinculadas al programa*. Recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180530-sustitucion-de-cultivos-avanza-en-caqueta-mas-de-10000-familias-vinculadas-al-programa.aspx>.

Quintero I, S. &. (2013). Estrategias políticas para el tratamiento de las drogas ilegales en Colombia. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. 31 (3), 373 -380.

Redacción El Tiempo (1998). *La Ley del Monte*. Colombia.

Redacción El Tiempo (Mayo de 2017). *La coca y la paz 2*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/la-coca-y-la-paz/16764687/1/index.html>

Red Nacional de Información. (Mayo de 2017). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Restrepo, N. y Acuña, I (2008). LO RURAL. UN CAMPO INACABADO. *Rev. Fac. Nal. Agr. Medellín*, 61(2), 4480-4495. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnam/v61n2/a02v61n2.pdf>

Revista Semana. (2018). *Sustitución de cultivos: luces y sombras de un reto inconcluso*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/balance-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-2017/557870>

Rivas Leone, J. (2015). Institucionalismo - neoinstitucionalismo Y calidad de la democracia. *Provincia*, (33), 87-127. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/555/55544728004.pdf>

Rodríguez, E. (2018). Sustitución de cultivos ilícitos de la legalidad en Colombia=Illicit crop substitution and culture of legality in Colombia. *Revista en Cultura de la Legalidad*. (14), 124-141. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/4159/2685>

Romero, J. O. (2003). La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo. En Umaña. J.C. *Ordenamiento Territorial* (p. 455 - 587). Bogotá.

Ropero Beltrán, Sandro. (2016). La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. *Mundo agrario*, 17(35). Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942016000200012

- Rosen, J., & Zepeda Martínez, R. (2014). La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 21 (37), 179-200. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3578/357833888008.pdf>
- Salgado, C. (2014). *Colombia: Estado actual del debate sobre el desarrollo rural*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill Education.
- Sierra, Diana (2016) El cacao como producto líder en la sustitución de cultivos ilícitos en el proceso de postconflicto. Tesis de Grado. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/15777/3/SierraPe%CC%81rezDianaCamila2016.pdf>
- Prosperidad Social. (2014). *El proceso de conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC -EP*. La Habana, Cuba.
- Tobón quintero, G., & Restrepo, G. (2009). Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el parque natural Sierra de la Macarena. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 6 (63), 107-138. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/117/117127050006.pdf>
- Torres Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 9 (34), 117-137. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4264/426439555005.pdf>
- UNODC. (2010). Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía Técnica. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrollo_alternativo.pdf
- UNODC. (2016). *Colombia- Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo Cultivos Coca 2015 SI MCI.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_SI_MCI.pdf)
- UNODC. (2017). *Colombia- Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

- UNODC. (2018). *Histórico acuerdo entre Colombia y la UNODC para ayudar a campesinos a adoptar alternativas a la cultivación de coca*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2017/November/historic-agreement-between-colombia-and-unodc-can-help-farmers-embrace-alternatives-to-coca-cultivation.html>
- Vargas Hernández, O. (2005). Economía del narcotráfico. Plan Colombia y conflicto interno en Colombia. *Apuntes de Cenes*. 25 (39), 31 -68.
- Víctimas, U. p. (Mayo de 2018). DANE. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

ANEXOS

Anexo 1.

Mapeo de actores adaptado de Martins y Fontes (1999)

[illegible]

Anexo 2.

Guía de entrevistas semiestructuradas

1. ¿Qué antecedentes hay de este tipo de programas?
2. ¿Cuál es el alcance institucional del programa?
3. ¿El diseño del programa fue pensado a partir del contexto donde se aplicará?
4. ¿El programa a ejecutar busca generar profundos cambios en las estructuras sociales?
5. ¿Responde el programa a las necesidades específicas para las que fue diseñado?
6. ¿El diseño del programa contempla el éxito del mismo o simplemente es un primer paso de un proceso a largo plazo?
7. ¿Qué papel cumple el programa en el escenario posconflicto que atraviesa Colombia?
8. ¿Qué se busca, desde el enfoque institucional, con el programa?
9. ¿Cómo esperan que la comunidad en los territorios reciba la ejecución del programa?
10. ¿Qué obstáculo cree que podría tener la ejecución del programa?
11. ¿En qué medida impactará la plena ejecución del programa en el territorio donde se aplique?

Anexo 3.

Protocolo de grupo focal.

El objetivo del presente grupo focal es recolectar información de los beneficiarios de programas de sustitución de cultivos ilícitos sobre la construcción y ejecución de las iniciativas, esto con miras de conocer a profundidad la experiencia de los individuos en este tipo de procesos y saber si se trata de una iniciativa acorde con el concepto de desarrollo deliberativo. En cuanto a la selección de la muestra estructural para el grupo focal, se decidió que se realizarán cinco (5) grupos focales cada uno con los integrantes de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. La ejecución de las preguntas y la guía del grupo focal estarán a cargo de la investigadora.

Objetivos.

<i>Objetivo de investigación</i>
<i>Objetivo grupo focal</i>

Identificación del moderador.

<i>Nombre de moderador</i>
<i>Nombre de observador</i>

Participantes

<i>Lista de asistentes al grupo focal</i>	
1	
2	

3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	

Preguntas temáticas-estímulos.

<i>Preguntas estímulo.</i>	
1	¿Cuál es la percepción que tienen del Programa Nacional Integral de sustitución de uso ilícito?
2	¿Consideran que fueron tenidos en cuenta a la hora de diseñar el programa?
3	¿Consideran que la cultura de Montañita fue tomada en cuenta al diseñar el programa?
4	¿Cuál es el papel que ustedes desempeñan en la ejecución del programa?
5	¿Qué cambios sociales creen que puede generar el programa?
6	¿Qué significado tiene participar en el programa?
7	¿Qué aportan el programa a su vida?
8	¿Se sienten identificados con el programa al cual pertenecen?
9	¿Cómo podrían describir la experiencia de participar en este programa?

Pauta de chequeo (evaluación).

<i>Chequear elementos presentes en el grupo focal. (Evaluación del observador).</i>	
Lugar adecuado en tamaño y acústica.	
Lugar neutral de acuerdo con los objetivos del grupo focal.	
Asistentes sentados en U en la sala.	
Moderador respeta tiempo para que los participantes desarrollen cada tema.	
Moderador escucha y utiliza la información que está siendo entregada.	
Se cumplen los objetivos planeados en la reunión.	
Se explicita al iniciar los objetivos y la metodología del grupo focal.	
Permite que todos participen.	
Reunión entre 60 y 120 minutos.	
Registro de la información (grabadora o filmadora).	
Refrigerios adecuados y no interrumpen el desarrollo de la actividad.	