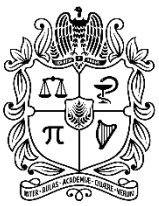


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Aprendizaje organizacional en la implementación de políticas de desarrollo alternativo en el departamento de Nariño 2002-18

Manuel Alejandro Lozano Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI
Bogotá, Colombia
2022

Aprendizaje organizacional en la implementación de políticas de desarrollo alternativo en el departamento de Nariño 2002-18

Manuel Alejandro Lozano Rodríguez

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Estudios Políticos

Director:
Andrés López Restrepo

Línea de Investigación:
Teoría y Análisis Político

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI
Bogotá, Colombia
2022

A mi madre, a quien le debo todo.

I Must Create a System or be Enslaved by Another Man's.

William Blake

Declaración de obra original

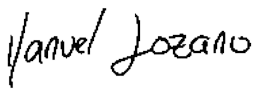
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Manuel Alejandro Lozano Rodríguez

CC 80.075.520

Fecha 29/07/2022

Agradecimientos

Durante el desarrollo de esta investigación entrevisté a varios funcionarios y exfuncionarios públicos del nivel central y departamental, así como a técnicos que desde diferentes profesiones estuvieron vinculados a la implementación de programas de desarrollo alternativo en Nariño. A todos ellos, que saben mucho más sobre política de drogas de lo que yo pueda articular en estas páginas, agradezco su generosidad y absoluta disposición. Este trabajo no hubiera sido posible sin su valioso apoyo, conocimiento y experiencia.

También agradezco las valiosas enseñanzas que recibí en el IEPRI de los profesores Juan Gabriel Gómez Albarello, Mauricio García Villegas, Francisco Gutiérrez Sanín, Andrés López Restrepo y María Teresa Pinto Ocampo.

Resumen

Título: Aprendizaje organizacional en la implementación de políticas de desarrollo alternativo en el departamento de Nariño 2002-18

El aprendizaje organizacional en la política de drogas colombiana ha suscitado poco interés académico, lo cual no deja de sorprender al constatar que las sucesivas intervenciones estatales durante más de medio siglo de lucha contra esas sustancias ilícitas no han logrado frenar la consolidación de Colombia como el principal productor mundial de cocaína. Con un Régimen Internacional de Control de Drogas cada vez más fracturado y un cambio paulatino en la posición de Estados Unidos, país que fuera hasta hace poco el principal promotor del prohibicionismo, las políticas de drogas en Colombia se han ido adaptando al doble influjo de los compromisos internacionales y la política doméstica, probando diferentes fórmulas que tienen un común su fracaso al intentar controlar de forma permanente la oferta de cocaína. Teniendo en cuenta que el desarrollo alternativo ocupó hasta hace poco un lugar marginal a la sombra de los esfuerzos militares y la erradicación forzada, el presente estudio toma algunas de esas experiencias en el departamento de Nariño para el periodo 2002-18 con el propósito de determinar si las entidades gubernamentales vinculadas al desarrollo alternativo en Colombia contaron con mecanismos funcionales de aprendizaje organizacional que favorecieran la formulación e implementación de políticas públicas efectivas, integrales y sostenibles, basadas en la experiencia y el conocimiento acumulado.

Palabras clave: Aprendizaje organizacional, políticas públicas, desarrollo alternativo, problema mundial de las drogas, Régimen Internacional de Control de Drogas, Nariño.

Abstract

Title: Organizational learning in the implementation of alternative development policies in the department of Nariño (2002-18)

Organizational learning in Colombia's drug policy has kindled little academic interest, which is surprising considering that the successive state interventions during more than half a century of fighting these illicit substances have not been able to stop the consolidation of Colombia as the first world producer of cocaine. With an increasingly fractured International Drug Control Regime and a gradual change in the position of the United States, a country that until recently was the main promoter of prohibitionism, drug policies in Colombia have been adapting to the double influence of international commitments and domestic politics, trying different formulas that have all failed in their attempt to permanently control the supply of cocaine. Taking into account that alternative development had until recently occupied a marginal place in the shadow of military efforts and forced eradication, the present study takes some of those experiences in the department of Nariño for the period 2002-18 with the purpose of determining if the government institutions linked to alternative development in Colombia had functional organizational learning mechanisms that favoured the formulation and implementation of effective, comprehensive and sustainable public policies, based on experience and accumulated knowledge.

Keywords: Organizational learning, public policy, alternative development, world drug problem, International Drug Control Regime, Nariño.

Contenido

Pág.

1. Políticas públicas, problemas inextricables y aprendizaje 9
1.1. Niveles de estudio de la política pública 9
1.2. Problemas “inextricables” y cómo desenredarlos 11
1.3. Aprendizaje organizacional 16

2. La política de drogas colombiana dentro del juego de dos niveles 23
2.1. Régimen Internacional de Control de Drogas 23
2.2. Estados Unidos-Colombia: desde el inicio de la guerra contra las drogas hasta el Plan Colombia 26
2.3. Desarrollo alternativo y algunos elementos importantes para el estudio del aprendizaje organizacional en ese contexto 29

3. El contexto nariñense 35
3.1. Caracterización del departamento de Nariño 35
3.2. Generalidades sobre el cultivo de coca en Nariño 40
3.3. Violencia, crimen y gobernanza 42

4. Desarrollo alternativo y aprendizaje organizacional en Nariño 45
4.1. Programa Familias Guarda Bosques (PFGB) 45
4.2. Si Se Puede 53
4.3. Col/K53 59
4.4. PNIS 70

5. Conclusiones y recomendaciones 81
5.1. Conclusiones 81
5.2. Recomendaciones 86

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Término
ADAM	Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal
AGRONET	Sistema de Información de Drogas de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOPAC	Asociación de Productores Agropecuarios del Corregimiento de Pompeya
CCAI	Centro de Coordinación Interagencial
CCR	Centros de Coordinación Regional
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CND	Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
COCCAM	Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Marihuana y Amapola
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología
COP	Pesos colombianos
Corponariño	Corporación Autónoma Regional de Nariño
DAIS	Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Dirección Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
EEUU	Estados Unidos de América
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDEGAN	Federación Nacional de Ganaderos
FIP	Fundación Ideas para la Paz

Abreviatura	Término
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional
GME	Grupo Móvil de Erradicación
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIDAS	Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAI	Planes de Atención Inmediata
PCI	Programa contra Cultivos Ilícitos
PCIM	Plan de Consolidación Integral de La Macarena
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PFGB	Programa de Familias Guardabosques
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PNCRT	Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Programa de Proyectos Productivos
RICD	Régimen Internacional de Control de Drogas
SIDCO	Sistema de Información de Drogas de Colombia
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SSP	Si Se Puede
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial

Abreviatura	Término
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólares estadounidenses
SSP	Si Se Puede

Introducción

La inquietud que motivó este estudio la tengo hace años. Por mi trabajo en el Ministerio de Relaciones Exteriores conocí de primera mano las múltiples dificultades que enfrenta el Estado colombiano al abordar problemas complejos en territorios de frontera, donde la articulación interinstitucional y el diálogo con las poblaciones locales siempre ha sido un desafío. Con esta preocupación en mente inicié la maestría en Estudios Políticos del IEPRI hace unos años, y una pista fundamental la encontré en el curso sobre paramilitarismo comparado del profesor Francisco Gutiérrez Sanín, en el que leímos un libro sobre doctrina contrainsurgente escrito por el general estadounidense John Nagl. Al comparar la experiencia de su país en Vietnam con las prácticas coloniales del Imperio Británico en Malasia, Nagl se pregunta por las claves del fracaso estadounidense y encuentra parte de la respuesta en la doctrina militar: mientras los militares británicos habían desarrollado mecanismos para aprender de su experiencia y modificar su comportamiento que fueron fundamentales a la hora de contener la expansión y reducir las capacidades del Partido Comunista de Malasia, la experiencia en Vietnam demostró que la doctrina militar estadounidense era demasiado rígida, sin lugar para el aprendizaje y la flexibilidad.

La misma pregunta podría plantearse sobre la lucha contra las drogas ilícitas en Colombia. Más allá del evidente fracaso del actual Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), que cumplió hace poco sesenta años, la evidencia da clara muestra de que nuestro país sigue dando tumbos y repitiendo los mismos errores del pasado una y otra vez, apostando reiteradamente por variaciones de las mismas políticas que mostraron ser ineficaces en el pasado. ¿Acaso no existen mecanismos de aprendizaje organizacional para salir de este círculo vicioso? El presente estudio busca dar algunas luces al respecto a partir de algunas experiencias de desarrollo alternativo implementadas en el departamento de Nariño durante el periodo 2002-18.

Si bien la preocupación por el aprendizaje ha estado presente en los documentos estratégicos del nivel nacional y los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, lo cierto es que poco se ha avanzado en la consolidación de mecanismos que garanticen este proceso, como quedó demostrado en un estudio realizado por el gobierno Santos en el que se evaluó el aprendizaje organizacional en cinco entidades del orden nacional (Función Pública, 2018). Lo mismo puede decirse de los documentos estratégicos que publica el Ministerio de Justicia como ente rector de la política de drogas en Colombia, donde se incluyen algunos de los elementos que los teóricos del aprendizaje organizacional reconocen como fundamentales para que tales procesos sean exitosos: creación de foros para conocer las particularidades locales; uso de herramientas para que el conocimiento sea incorporado a largo plazo en las entidades; vinculación amplia de entidades del sector público y la sociedad civil; formulación de mecanismos para la transferencia de conocimiento en territorio, entre entidades y entre el territorio y la nación; diseño de mecanismos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, pareciera que dicha preocupación no se ha reflejado en una verdadera institucionalización del conocimiento al interior del Estado colombiano.

La lucha contra las drogas es un problema de política pública especialmente "inextricable",[1] pues para el caso de los países productores como Colombia no solo conlleva las dificultades de la prohibición estricta de todo uso no médico o científico de sustancias como la cocaína y la propia hoja de coca que impone el RICD, sino que también es objeto de presiones de potencias externas como Estados Unidos, país que ha condicionado la cooperación para el desarrollo a la ejecución de políticas de control de la oferta que cuenten con su visto bueno como parte del conocido proceso de certificación. Los cultivos ilícitos suelen ubicarse en regiones donde el Estado colombiano no ha consolidado su presencia, lo que conlleva una situación problemática en términos de violencia armada, criminalidad y gobernanza que hace aún más apremiante la necesidad de contar con mecanismos operantes de aprendizaje.

El departamento de Nariño finalizó el periodo aquí estudiado con el mayor número de hectáreas cultivadas de coca en Colombia, un 26% del total nacional (UNODC, 2018). La

[1] He escogido este término para traducir la noción de *wicked problem*, que será definida más adelante.

producción en el departamento cobró importancia en 2002, cuando la reducción en 40.000 hectáreas del área cultivada en la región Putumayo-Caquetá estuvo acompañada de un incremento de 15.131 hectáreas en Nariño. Desde 2003, Nariño se ubicó en el grupo de los departamentos con mayor área sembrada de coca en el país, lo que motivó a los sucesivos gobiernos nacionales y departamentales a formular diferentes políticas y estrategias para contrarrestar la tendencia de crecimiento de los cultivos y la producción de cocaína por medio de campañas de aspersión y erradicación manual, así como focalizando inversiones en proyectos de desarrollo alternativo en municipios de montaña y en el epicentro del fenómeno, Tumaco.

La coca ha traído consigo disputas territoriales y violencia armada entre diferentes grupos al margen de la ley vinculados a su producción y comercialización. Entre las políticas de control a la oferta, el punto de partida para el periodo en cuestión es necesariamente el Plan Colombia, cuando algunos municipios del departamento fueron seleccionados como zona de consolidación. Nariño experimentó diferentes intervenciones de erradicación manual y forzada, así como un incremento considerable en la presencia militar, particularmente en la cabecera municipal de Tumaco. En vez de fortalecer la presencia del Estado y sus instituciones en la región costera, los gobiernos colombiano y estadounidense intensificaron las fumigaciones en los territorios colectivos como parte de una lucha contra las drogas estrechamente ligada al discurso contrainsurgente. Si bien hubo algunas iniciativas de desarrollo alternativo financiadas por Estados Unidos a través de USAID, así como programas de desarrollo alternativo impulsados por el gobierno nacional, como el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa de Proyectos Productivos (PPP), estos fueron insuficientes y aislados en medio de un entorno de gran debilidad institucional del Estado y violencia permanente sobre la población civil (WOLA, 2011).

Por aquella época, sin embargo, se presentó un programa que tuvo cierto éxito y que fue iniciado por el gobernador de izquierda Antonio Navarro Wolff. Mediante la iniciativa “Sí Se Puede”, un pequeño programa que tuvo recursos limitados procedentes de la cooperación internacional, la administración de Navarro adelantó proyectos productivos en un par de municipios de cordillera en Nariño y llegó a unos acuerdos importantes con los líderes afrocolombianos del consejo comunitario Rescate-Las Varas de Tumaco, que recibieron gracias al apoyo de la Unión Europea recursos para seguridad alimentaria y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos de cacao y piscicultura, entre otros, a cambio de su voluntad de sustituir sus cultivos de coca (WOLA, 2011). En su momento, el

programa logró una sustitución de los cultivos ilícitos superior al 70% en las áreas intervenidas, a cambio de la promesa estatal de una agricultura legal viable y de bienes públicos. Sin embargo, la falta de continuidad en la implementación del programa una vez terminó la administración de Navarro derivó en resiembra, especialmente en Tumaco.

Durante el Gobierno del presidente Santos se intensificó la expansión del cultivo hacia el occidente (municipios costeros) y la zona montañosa norte del departamento de Nariño. Sin embargo, la mayoría de los cultivos seguía concentrada en territorios colectivos al sur de Tumaco, en los Consejos Alto Mira y Frontera, y Bajo Mira y Frontera (Ministerio de Justicia, 2016). En el periodo de estudio se registraron los primeros ejercicios de erradicación voluntaria (880 hectáreas de coca), así como inversiones en infraestructura vial y educativa, saneamiento, alternativas productivas y de seguridad alimentaria lideradas por la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial (UACT). Sin embargo, la dispersión geográfica y los recursos insuficientes, sumados a los altos índices de pobreza e indigencia que presenta la población local, hicieron que los esfuerzos del gobierno fueran insuficientes para revertir la tendencia incremental del número de hectáreas cultivadas en ese municipio.

Tras los Acuerdos Final de La Habana (2016), el Gobierno de Colombia comenzó la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con la intención de integrar las zonas más afectadas por el conflicto a la economía nacional y estimular el desarrollo rural a través de la implementación de modelos alternativos en las regiones cocaleras, con un trabajo conjunto entre el campesinado, el propio Gobierno Nacional y los desmovilizados de las FARC. Según los acuerdos, estos planes integrales deben contemplar en todos los casos atención inmediata para las comunidades (en forma de mercados y bonos que permitan garantizar la seguridad alimentaria de las familias cultivadoras de coca), desarrollo de proyectos productivos con asistencia técnica y financiera del gobierno, obras de infraestructura social de ejecución rápida y planes de formalización de la propiedad. También han de incluir acciones para la recuperación de los suelos y de zonas de especial interés ambiental.

El marco temporal del presente estudio, que abarca cuatro periodos presidenciales, ha incluido una secuencia de políticas para controlar la oferta en las que se han invertido cuantiosos recursos económicos y técnicos sin mayor efecto a largo plazo. Ante una situación que a veces parece no dar lugar para el optimismo, esta investigación busca

establecer si parte de dicho fracaso ha radicado en la inexistencia de mecanismos operantes de aprendizaje organizacional durante la implementación de los programas para el control de la oferta de drogas, tomando algunas apuestas por el desarrollo alternativo en Nariño. Estos dieciséis años inician con el posicionamiento del departamento como productor importante de coca, en un momento en que los recursos cuantiosos del Plan Colombia permitieron al presidente Uribe implementar una política de control mucho más decidida, con énfasis en erradicación forzada, y culminan en el segundo periodo Santos, cuando el aumento en el número de hectáreas sembradas de coca coincidió con un cambio en la forma de entender el problema de drogas y su tratamiento en el ámbito nacional, que en el ámbito del control de la oferta pasó a priorizar la sustitución de cultivos como parte de una política de drogas más integral inscrita en el Acuerdo Final suscrito con las FARC en 2016.

Como se desarrollará en el aparte conceptual, existe entre los estudios sobre políticas públicas todo un debate sobre el nivel de análisis apropiado. Si bien hay indudables ventajas en el nivel de detalle de las investigaciones que privilegian observar a los actores individuales y su comportamiento en procesos de implementación específicos (de abajo hacia arriba), cuando se trata de procesos amplios, como las políticas que abordan problemas inextricables a escala nacional, no es posible reducir el análisis al nivel del actor individual, pues se requiere teorizar el nivel macro (de arriba hacia abajo). Esta encrucijada antigua en las ciencias sociales entre mirar el agente o la estructura representa una complejidad metodológica al abordar problemas eminentemente transnacionales como la lucha contra las drogas, dado que el Estado colombiano es parte de convenciones internacionales que prohíben la producción de coca, tiene compromisos con diferentes países consumidores para reducir la oferta y combatir a las estructuras criminales que controlan el negocio, y formula políticas nacionales que deben ser implementadas al nivel territorial atendiendo a características y necesidades particulares. Por ello, he optado por abordar el aprendizaje organizacional en un nivel medio, que me permita oscilar entre la dinámica departamental según ciertas condiciones definidas desde el orden nacional, sin desconocer la clara influencia de diferentes actores del Sistema Internacional.

Utilizaré un acercamiento de rastreo de proceso para describir el aprendizaje organizacional durante el periodo en cuestión, entendiendo que, al tratarse de políticas de drogas formuladas desde el nivel central, cualquier aprendizaje o innovación local debería ser la base para reformulaciones y adaptaciones que puedan ser replicadas a lo largo de

todo el aparato burocrático. Para ello, a partir de una serie de entrevistas a expertos, burócratas y técnicos del nivel central y departamental,[2] complementada con una revisión de normativa, informes y evaluaciones gubernamentales y fuentes secundarias, el presente estudio busca entender cómo se adaptaron las políticas de desarrollo alternativo y cómo se reconfiguró el accionar de las instituciones durante estos 16 años como respuesta a los hallazgos encontrados durante el proceso de implementación en el territorio. La naturaleza inextricable del problema de las drogas, en mi opinión, puede prestarse para un análisis que se centre en el nivel nacional, pues los programas han sido concebidos desde allí, pero requiere también de un foco en los territorios para entender la implementación y de cierto distanciamiento para comprender los compromisos internacionales que condicionan el accionar del Estado colombiano. Dicho análisis acarrea limitaciones y lleva en necesariamente a cierta generalización de los procesos, que considero justificable si se tiene en cuenta que el objetivo último es describir el aprendizaje organizacional a mediano y largo plazo.

El rastreo de proceso, entendido en forma general como un procedimiento diseñado para identificar procesos que unen una serie de condiciones iniciales para dar un resultado particular, es en mi opinión un acercamiento particularmente apto para entender el aprendizaje organizacional. Beach y Pedersen (2019) hacen la diferenciación entre rastreo de proceso que busca formular teorías y aquel que buscan validar teorías. En el caso actual, se trata del segundo tipo de investigación, dado que estoy más interesado en entender cómo un mecanismo, en este caso el aprendizaje organizacional, no ha funcionado como debería, con el propósito de usar esa información para lograr un mejor entendimiento de las condiciones necesarias para que el mecanismo de aprendizaje sí sea operativo.

Como menciona Vennesson (2010) el rastreo de proceso difiere de una narración pura en tres aspectos. Primero, el rastreo es enfocado y trata selectivamente sólo ciertos aspectos del fenómeno. Por lo tanto, el investigador es consciente de que se pierde parte de la información junto con algunas de las características únicas del fenómeno. En segundo lugar, el rastreo de proceso está estructurado, en el sentido de que el investigador

[2] Para proteger la identidad de los entrevistados, que en algunos casos siguen vinculados como funcionarios públicos, utilicé códigos para catalogar las entrevistas, que coinciden con la fecha en que estas fueron realizadas (formato dd.mm.aa).

desarrolla una explicación analítica basada en un marco teórico identificado en el diseño de la investigación. En tercer lugar, el objetivo del rastreo de procesos es, en última instancia, proporcionar una explicación narrativa de un camino causal que lleva a un resultado específico.

En el presente trabajo, el primer capítulo estará dedicado a una revisión de aspectos conceptuales necesarios para entender el aprendizaje organizacional en el ámbito de las políticas públicas, enfocándose en lo que algunos autores denominan problemas “inextricables”. El segundo capítulo abordará algunas especificidades relevantes del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) y del influjo que ha tenido junto a las presiones de Estados Unidos en la política colombiana de lucha contra las drogas; también incluirá un breve resumen de las políticas de desarrollo alternativo implementadas en Colombia antes del periodo de estudio. El tercer capítulo dará un contexto de Nariño y las dinámicas de violencia, crimen y gobernanza que caracterizan a este departamento fronterizo. El cuarto capítulo, por último, estará dedicado a la experiencia en Nariño durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos con el Programa de Familias Guardabosques (PFGB), el piloto denominado “Si se puede”, la política de consolidación implementada a través del proyecto Col/K53 y los primeros dos años del PNIS, programa concebido como parte del Acuerdo Final con las FARC. Un último capítulo se encargará de entregar conclusiones y algunas recomendaciones.

1. Políticas públicas, problemas inextricables y aprendizaje

1.1. Niveles de estudio de la política pública

Entre las diferentes teorías existentes para el estudio de la implementación de políticas públicas, puede hablarse a grandes trazos de dos tendencias. La primera es la investigación con un enfoque de "arriba hacia abajo", que cuenta entre sus representantes más conocidos con Van Meter y Van Horn (1982), Mazmanian y Sabatier (1983), y que concibe la implementación como la ejecución jerárquica de las intenciones políticas definidas desde los niveles centrales de los gobiernos. Por su parte, los académicos que pertenecen a la tendencia de estudios "de abajo hacia arriba", como Lipsky (2010), Elmore (1978) o Hjern y Hull (1982) sostienen que la implementación depende en mayor medida de las estrategias y la creatividad propia de la burocracia en terreno para enfrentar los desafíos de la traducción de las políticas públicas en acciones concretas. Conviene en este punto identificar las principales características de estos dos acercamientos al problema de la implementación de políticas públicas.

El modelo propuesto por Van Meter y Van Horn (1982) es tal vez el más estructurado dentro del enfoque desde arriba, y plantea un análisis de las políticas públicas como un sistema de inputs y outputs en el que hay tres aspectos que los autores consideran tienen un rol fundamental en el desempeño: 1) las características de las agencias implementadoras, esto es, la estructura burocrática, las normas y patrones de relación recurrentes dentro de las agencias encargadas de la implementación; 2) el ambiente en el que se implementa la política, su contexto social, económico y político; 3) las actitudes de los oficiales encargados de la implementación, que están mediadas por su conocimiento -o comprensión- de la política, su opinión respecto a esta -la comparte, le es indiferente, o la rechaza-, y la intensidad de esa actitud.

Ahora bien, el principal defecto de los modelos de arriba hacia abajo, según Hjern y Hull (1982), Hanf (1982) y otros autores críticos del mismo, es que parte de la perspectiva de los tomadores de decisiones del nivel central y, por lo tanto, tienden a descuidar a otros actores. Así, las decisiones metodológicas que suelen tomar los estudios "de arriba hacia abajo" parten de la suposición de que los formuladores de política pública son los actores claves y que los demás tienen básicamente la naturaleza de instrumentos o impedimentos. Esto, a su vez, puede llevar a que se descuiden las iniciativas estratégicas que provienen del sector privado, de los burócratas de nivel medio o de los funcionarios de implementación a nivel local. Otra crítica a los modelos de arriba hacia abajo es que son de difícil aplicación en situaciones donde no hay una política o agencia dominante, sino más bien una multitud de directivas y actores gubernamentales, ninguno de ellos preeminente. Adicionalmente, algunos autores (Weatherly y Lipsky, 1977; Elmore, 1978; Berman, 1978) han criticado de este enfoque la subestimación de la capacidad de los implementadores de eludir o adaptar las políticas provenientes del nivel central para obtener los resultados esperados e incluso para beneficio propio.

Los estudios que pertenecen al enfoque de "abajo hacia arriba" parten generalmente de la observación al nivel local para identificar las redes de actores involucrados en la implementación de políticas. Rechazan la idea de que las políticas definidas en el nivel central son simplemente ejecutadas a través de los implementadores, que se limitan a cumplir con sus objetivos y a llevarlas a la práctica de manera inequívoca. En cambio, para los autores que siguen este enfoque, la fase de implementación de la política tiene un alto grado de discrecionalidad, lo cual puede ser beneficioso dado que los burócratas locales están mucho más cerca de los problemas reales que los responsables de formular las políticas al nivel central. Los investigadores clásicos de este enfoque son los norteamericanos Lipsky (2010) y Elmore (1980), así como el académico sueco Hjern (1982).

Desde luego, este enfoque también tiene sus limitaciones. Primero, así como los defensores de la mirada "de arriba hacia abajo" corren el peligro de poner demasiado énfasis en la importancia del centro respecto a las ramificaciones territoriales del Estado, es probable que los que defienden la mirada desde abajo hagan demasiado énfasis en la capacidad de la periferia para frustrar las intenciones del centro. Segundo, no parece haber

un interés entre estos autores por identificar cómo se configuraron a lo largo del tiempo las posiciones de los diferentes actores que participan en la estructura de implementación. Una tercera limitación en autores como Hjern (1982) es su incapacidad de partir de una teoría explícita de los factores que afectan su objeto de investigación. Dicho autor desarrolló una metodología de mapeo de redes que es un punto de partida muy útil para identificar a muchos de los actores involucrados en la definición e implementación de las políticas públicas en un área temática determinada, pero no logró formular una teoría robusta que integre de forma clara los factores sociales, económicos y legales que configuran el comportamiento de los actores, como si lo hicieron Van Meter y Van Horn (1975).

En síntesis, como señala acertadamente Sabatier (1986), los partidarios del enfoque "de arriba hacia abajo" tienen demasiada confianza en la capacidad de los responsables de la formulación de las políticas a nivel central para transmitir sus objetivos de forma inequívoca y controlar el proceso de implementación. Al criticar la arrogancia de la perspectiva de "torre de marfil", los estudios "de abajo hacia arriba" también pueden caer en el error de sobredimensionar la discrecionalidad de los burócratas locales, lo que puede llevar a hacer demasiado énfasis en la autonomía de la base respecto al nivel central. El enfoque "de arriba hacia abajo" parece tener una ventaja comparativa en situaciones en las que existe una legislación dominante que estructura la situación o en que el investigador está interesado en estudiar una situación en apariencia bien estructurada. En contraste, el enfoque "de abajo hacia arriba" es más apropiado en situaciones donde no hay legislación dominante, sino un gran número de actores con cierto nivel de autonomía, o donde el investigador está interesado principalmente en estudiar las dinámicas propias de contextos locales. Para el estudio actual, resultan particularmente relevantes los mecanismos de retroalimentación existentes entre el formulador y el implementador, pues es allí donde se da el reajuste de las políticas y el aprendizaje organizacional.

1.2. Problemas "inextricables" y cómo desenredarlos

La noción de problemas "inextricables" (*wicked problems*) que tomaré es la de Rittel y Webber (1973), autores que después de estudiar proyectos de "ingeniería" social diseñados para resolver problemas urbanos y sociales llegaron a la conclusión de que la sociedad moderna es demasiado pluralista para aceptar soluciones impuestas desde

arriba a grupos sociales con actitudes y valores diversos, que suelen resistirse a soluciones simples y genéricas. Mientras las ciencias naturales y las ingenierías abordan usualmente problemas finitos, acotados, que se prestan para el uso del método experimental y la verificación, los problemas sociales modernos generalmente están "mal definidos" y son resistentes a una solución consensuada. Por lo tanto, son "inextricables" y se abordan muchas veces a partir de juicios políticos y no de la evidencia objetiva.

Los estudios de políticas públicas utilizan una variedad de conceptos para entender mejor ese tipo de problemas de política pública, tomando en consideración el rol de los diferentes actores y su entorno. Algunos se centran en las instituciones y las normas escritas y tácitas que regulan a las organizaciones gubernamentales. Otros prefieren abordar las ideas, estudiar cómo las creencias influyen en la forma en que los problemas de política son definidos y abordados. Están también los estudios de redes, que mapean las relaciones entre los formuladores de políticas y actores como grupos de interés, científicos, consultores, etc., los estudios del contexto, enfocados en los factores socioeconómicos a los que deben prestar atención los formuladores de políticas, y los estudios de eventos, que analizan la influencia de situaciones anticipadas (como las elecciones) e imprevistas (como las crisis) en la toma de decisiones. Dentro de ese gran espectro de acercamientos, para el presente estudio considero valiosos cinco aportes que permiten abordar de manera más esquemática los problemas inextricables: la política detrás de la priorización de problemas por parte del Estado (Jones y Baumgartner,2005); las características del debate entono a controversias complejas (Schön y Rein, 1994); la tendencia a importar experiencias exitosas en otros ámbitos, o mimetismo isomórfico (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017); el juego de dos niveles entre la política exterior y la política doméstica (Putnam, 1988); y la diferenciación que establece Albert Hirschman (1967) entre iniciativas que buscan adoptar o crear rasgos.

En un estudio que toma políticas públicas debatidas en el congreso de Estados Unidos en un periodo de cincuenta años, Jones and Baumgartner (2005) sostienen que la cognición y el procesamiento de la información están en el centro de la estabilidad y el cambio en las políticas públicas. Centrándose en el gobierno como receptor de información, estos autores se preguntan cómo responde el gobierno ante la evidencia: ¿Por qué los formuladores de políticas se enfocan en algunos aspectos de la información mientras

ignoran o descartan otros fragmentos que son potencialmente igual de relevantes? Para responder a esa pregunta, elaboran una teoría completa sobre cómo el procesamiento cognitivo humano interactúa con las instituciones políticas para producir los largos períodos de estabilidad política que se ven interrumpidos con poca frecuencia por el cambio. Para el presente estudio, basta con tener presente que existe un fuerte sesgo de *status quo* en los procesos de toma de decisiones humanos y organizacionales, y particularmente en las decisiones de política pública. Este sesgo se deriva de una variedad de mecanismos cognitivos y emocionales, que incluyen las tensiones en torno a la asignación de atención a un problema determinado, la falta de voluntad para abandonar la caracterización tradicional de un problema, la identificación ideológica con una solución particular y la simple familiaridad y confianza en una forma tradicional de solucionar un problema.

Por su parte, Schön y Rein (1994) plantean un interesante acercamiento a las controversias complejas en política pública. Para estos autores, las posiciones políticas descansan sobre estructuras subyacentes de creencia, percepción y valoración a las que llaman “marcos”. Las controversias tienen lugar cuando las partes tienen marcos en conflicto, visiones del correcto acercamiento a un problema que no difieren solo en la escala, el nivel de gobernanza o los aspectos meramente técnicos, sino que responden en cambio a posiciones distantes en lo moral o lo ideológico. Para resolver tales disputas no es suficiente apelar a la evidencia o a la argumentación razonada, porque el marco en que está inscrita cada una de las partes determina qué cuenta como evidencia y qué argumentos son los relevantes y convincentes. A partir de los casos descritos en su libro, estos autores argumentan que estas diferencias no son necesariamente irreconciliables, pues las partes en disputa pueden llegar a entender cómo sus propias acciones y posiciones tienen el potencial de llevar la política al estancamiento, al exacerbar la tensión en el debate, pero también pueden ser conducentes a la resolución de los conflictos entre marcos que subyacen a estas disputas. Esta capacidad de objetivar la posición propia por parte de los tomadores de decisión permite también entender la posición de las contrapartes y favorece el diálogo constructivo. Entre las posibles vías para llegar a esta reflexividad, los autores destacan tres: (a) el análisis conjunto de las políticas públicas que han mostrado ser efectivas; (b) el examen de los marcos que subyacen a los conflictos políticos pasados; y (c) la investigación situada de la política pública (evaluación reflexiva justo cuando los actores se encuentran envueltos en uno de estos estancamientos).

Andrews, Pritchett and Woolcock (2017) llaman la atención sobre lo que ellos denominan “mimetismo isomórfico”, esto es, la problemática tendencia de los Estados a calcar políticas públicas y buenas prácticas que han tenido éxito en otros lugares para resolver problemas similares. Este acercamiento a la solución de problemas de política pública complejos debe entenderse en el marco de dinámicas más amplias de interdependencia y gobernanza global, pues las instituciones públicas están integradas tanto en los sistemas nacionales como en un sistema global en el que las agendas se establecen mediante procesos que, a menudo, desconocen las condiciones fácticas a las que se enfrentan los países, y en donde existen diferentes presiones para la adopción generalizada de ciertas buenas prácticas. Estas presiones globales pueden ser positivas, al incorporar conocimientos y experiencias valiosas para mejorar las políticas públicas, pero también están detrás de lo que los autores denominan “trampas de competencia”, esto es, situaciones en la que el trasplante de buenas prácticas internacionales le permite a la burocracia estatal reportar avances en reformas en el área correspondiente de política pública para asegurar el flujo a su país o sector de recursos de cooperación internacional o asistencia para el desarrollo, cuando en la práctica la intervención ha generado pocas mejoras reales y la experimentación local ha sido bloqueada. Esto puede facilitar la perpetuación de un círculo vicioso, ya que las instituciones pueden obtener legitimación externa y apoyo al apelar al mimetismo conforme a la agenda definida internacionalmente. Para hacer frente a dicha trampa, estos autores proponen la “adaptación iterativa conducida por problemas” (PDIA, por sus siglas en inglés), estrategia que parte de identificar múltiples ideas de solución y ponerlas en práctica, con el objetivo de que las iteraciones de los experimentos permitan el surgimiento progresivo de soluciones reales, en las que el aprendizaje disciplinado y experiencial y la flexibilidad fomentan la adaptación a las idiosincrasias del contexto local.

Una contribución valiosa en este último aspecto la hace Albert O. Hirschman (1967) al hablar de *trait making* -o creación de rasgos- cuando se refiere a las intervenciones que parten de una intención en generar cambios importantes en la forma en que la población local hace las cosas, lo que implica entender y transformar las prácticas y usos locales, y de *trait taking* -o adopción de rasgos- al referirse a aquellas intervenciones que abogan por mantener el inalterados el contexto sociopolítico, la cultura local y las prácticas tradicionales con la expectativa de obtener resultados más rápido. Según Hirschman, si el

contexto institucional es rígido, las habilidades de liderazgo escasean y las capacidades nacionales son escasas, la creación de rasgos puede ser una apuesta demasiado arriesgada. No es así si los líderes están dispuestos a asumir y gestionar riesgos y si la sociedad tiene amplios recursos ocultos que pueden ser convocados y utilizados en poco tiempo para superar obstáculos de desarrollo imprevistos. En tales casos, la creación de rasgos es una buena apuesta. *Latitude* -o flexibilidad- es el concepto de Hirschman que mejor captura estas características contextuales, y que puede definirse como aquella característica de un proyecto (o tarea) que permite a su planificador y operador moldearlo o dejarlo encaminar en una dirección u otra, independientemente de las ocurrencias externas (Hirschman, 1967:79). Si bien la falta de flexibilidad conserva la gran ventaja de mantener una línea clara, evitar desviaciones, acelerar la toma de decisiones y, en general, de proporcionar a los directores y gerentes de proyectos una disciplina firme y procedimientos claros para la acción, el autor encuentra evidencia de que la presencia de flexibilidad en algunas situaciones fomenta la toma racional de decisiones y la adaptación de modelos externos a las condiciones y requerimientos locales. Hirschman concluye que tanto la flexibilidad como su ausencia pueden contribuir al aprendizaje o la adquisición de habilidades y rasgos necesarios: la flexibilidad está en sintonía con el aprendizaje gradual, mientras que su ausencia tiene una afinidad especial con los cambios que tienen lugar de manera discontinua, con la adopción puntuada de nuevos valores y tipos de comportamiento.

Por la naturaleza de su producción y consumo, las drogas ilícitas son un problema eminentemente transnacional, que demanda no solo de una política nacional sino también de la articulación entre Estados a la hora de formular e implementar estrategias para combatirlo. Por ello cobra valor para el presente estudio la noción de juego de dos niveles que formula Robert Putnam (1988), autor que reconoce tanto las raíces sistémicas de la toma de decisiones de política exterior como las presiones domésticas que necesariamente se presentan. Para Putnam, las negociaciones internacionales no se refieren simplemente a las relaciones entre Estados, y deben entenderse de forma más amplia como un juego de distribución de costos y beneficios que también involucra a actores domésticos, muchas veces en conflicto sobre cúal debe ser la agenda a seguir en el ámbito internacional. Este paradigma es desarrollado por varios autores en el libro *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics* (Evans, Jacobson, Putnam: 1993), que a partir de varios ejemplos le permite a Evans desarrollar, en el capítulo

teórico que cierra el volumen, una modelo de análisis según el cual el éxito de las negociaciones internacionales está estrechamente relacionado con la medida en que, a nivel doméstico, los costos de cada negociación se concentran y los beneficios se distribuyen.

Como desarrollaré en adelante, la política de control de la oferta de drogas ilícitas en Colombia ha sido para el Estado un problema inextricable, en el que el peso de consideraciones ideológicas y presiones internacionales ha ido en detrimento de la evidencia acumulada a partir de numerosas experiencias nacionales y locales en desarrollo alternativo y erradicación forzada, lo que ha conllevado cierta inercia en la forma de abordar el problema. Algo que une a los autores citados es el reconocimiento de la importancia del aprendizaje, la evidencia y el diálogo constructivo para liberarse de las trampas en las que suelen caer las políticas públicas que abordan temas especialmente complejos como el que se aborda acá. El modelo PDIA propuesto por Andrews, Pritchett y Woolcock es en esencia un mecanismo que estimula la experimentación y el aprendizaje continuos para abordar problemas como el de las drogas ilícitas, que requieren de reajustes locales continuos, posibles gracias a cierto nivel de flexibilidad en la implementación que sea sensible a las dinámicas poblaciones, económicas y de gobernanza propias de cada lugar.

1.3. Aprendizaje organizacional

La anterior revisión de literatura permite concluir que, debido a las presiones externas a las que se encuentra sometido el Estado moderno, y también debido a la politización de ciertos asuntos como la política de drogas, a la hora de resolver problemas inextricables se hace necesario contar con mecanismos que partan de la evidencia, favorezcan el aprendizaje continuo y generen entornos propicios a la experimentación dentro de la administración pública, con el propósito de explorar con varias soluciones, renunciar a los sesgos y cerrar la puerta a la tentación de importar modelos que han sido exitosos en otros contextos desconociendo las realidades locales. Este cambio en la cultura burocrática es especialmente importante cuando se trata de políticas como las que se discuten en este estudio, que tienen objetivos ambiciosos que no se reducen a entregar alternativas económicas viables a los cultivos ilícitos, sino que buscan una integralidad que implica

mejorar los indicadores sociales, ampliar la presencia del Estado y lograr cambios en las actitudes locales (*trait-making*) de las familias campesinas, que han perdido la confianza en el Estado y han enfrentado procesos de descomposición de los lazos comunitarios con la llegada de los cultivos ilícitos y la criminalidad a sus territorios. En este aparte resumiré algunas contribuciones sobre el aprendizaje organizacional en los entornos privado y público, con el objetivo de identificar algunas de sus características.

David Garvin (1993) postula para el ámbito empresarial que las organizaciones que aprenden se destacan por su desempeño en cinco actividades: solución sistemática de problemas, experimentación, aprendizaje a partir de la propia experiencia e historia anterior, aprendizaje de las experiencias y buenas prácticas de otros; y la transferencia de conocimiento rápida y eficiente a lo largo de la organización. Cada una de estas actividades tiene asociada una forma de hacer las cosas determinada y una caja de herramientas.

La solución sistemática de problemas acude al método científico en oposición a la improvisación para el diagnóstico de problemas, valora la evidencia más que las suposiciones a la hora de tomar decisiones y utiliza herramientas estadísticas simples (histogramas, correlaciones, diagramas de causa y efecto) para organizar la información y realizar inferencias. La experimentación permite la flexibilidad para poner a prueba nuevo conocimiento. Las compañías deben evaluar sus éxitos y fracasos, analizarlos de forma sistemática y registrar las lecciones de tal forma que estén disponibles de forma abierta y accesible para los empleados. Como no todo el aprendizaje puede venir desde adentro, a veces los hallazgos más poderosos llegan cuando se abre el panorama y se mira a experiencias lejanas; por ello, las experiencias de otras compañías, incluso en negocios completamente diferentes, pueden ser catalizadoras del pensamiento creativo. Para que el aprendizaje sea más que un epifenómeno, el conocimiento debe extenderse rápida y eficientemente a lo largo de la organización. Las ideas tienen un impacto mayor cuando se comparten ampliamente en vez de permanecer restringidas a unas pocas manos.

En complemento a dicho esquema, en su estudio sobre la institucionalización de los procesos de formulación de la políticas públicas para el desarrollo tecno industrial, Chen y Naughton (2016) concluyen que la institucionalización de los procesos de formulación de política pública incrementa cuando 1) el número y tipo de grupos de interés representados incrementa; 2) las tareas en el procesos de formulación de políticas públicas pueden ser asignadas a diferentes actores con resultados predecibles; 3) la complejidad y el nivel de

detalle de los resultados de las políticas incrementa; y 4) los objetivos y criterios de la política están disponibles para la discusión amplia y son la base para el debate entre diferentes grupos de opinión. Mazzucato (2021), por su parte, aboga por políticas públicas que aborden la solución de problemáticas complejas mediante sistemas de innovación en los que la entidad encargada de liderar la misión tenga suficiente autonomía, flexibilidad y apoyo del nivel central como para incentivar y mantener en el tiempo procesos de aprendizaje en los que se privilegie el dinamismo organizacional, la colaboración intersectorial, la apertura de alianzas público-privadas y la asignación presupuestal basada en mecanismos de monitoreo y evaluación.

Levy (1994) propone una útil definición de lo que se entiende por aprendizaje organizacional en el ámbito de la política exterior. Según el autor, el cambio que lleva al aprendizaje se da cuando los individuos pasan por un proceso de cambio cognitivo, aprenden cuales son las formas más efectivas de entender y tratar un problema de política pública, y luego transmiten dicho aprendizaje a la memoria organizacional y a los procedimientos de la institución. El aprendizaje organizacional implica entonces un proceso de varios niveles en el cual la retroalimentación que se obtiene del entorno lleva a aprendizaje individual, y este a su vez lleva al cambio en los procedimientos de la organización, que lleva a su vez a un cambio en el comportamiento de la organización y a nuevas instancias de retroalimentación. Esta es una concepción ambiciosa del aprendizaje gubernamental, pues implica más que la agregación de aprendizaje individual o el desarrollo de un nuevo conocimiento consensuado, lo que Nonaka y Takeuchi (2007) llaman convertir “conocimiento tácito en conocimiento explícito”. Si el conocimiento no es institucionalizado se pierde y no dura, y el cambio en el personal va a llevar inevitablemente al desaprendizaje.

Una noción de aprendizaje organizacional armónica con los procesos descritos es la de Richard Downie, que lo define como el proceso mediante el cual una organización usa nuevo conocimiento o entendimiento adquirido con la experiencia o el estudio para ajustar normas institucionales, doctrinas y procedimientos en formas diseñadas para minimizar brechas previas en el desempeño y maximizar éxitos futuros (Nagl, 2009). Si bien las organizaciones son conglomerados de individuos, el aprendizaje individual no es suficiente para que la organización cambie sus prácticas; un proceso más complejo, de lo que podría denominarse memoria institucional, es requerido: los funcionarios vienen y van, el

liderazgo cambia, pero las organizaciones pueden tener la capacidad de preservar en el tiempo comportamientos, mapas mentales y normas.

También para el ámbito público, Common (citado en Gilson, Dunleavy y Tinkler; 2009) sostiene que el aprendizaje organizacional puede ser entendido como la habilidad de una institución de demostrar que puede aprender colectivamente al aplicar nuevo conocimiento en la formulación de políticas públicas o al innovar en su implementación. La implementación también implica aprendizaje, al ensayar con estructuras burocráticas o servicios públicos innovadores. Para Gilson, Dunleavy y Tinkler (2009), reconocer, formalizar y almacenar conocimiento solo será efectivo si dicho proceso se da en un entorno institucional que permite invocar dicha información al abordar nuevos problemas. Pedler, Burgoyne y Baydell (1991) hacen por su parte un inventario de prácticas que ayudan a sostener el aprendizaje organizacional: sistemas de retroalimentación, formas adaptables de estructura organizacional, cultura de la innovación y sistemas de incentivos para el aprendizaje y la experimentación.

El impacto de los mecanismos de aprendizaje institucional ha sido descrito en una amplia gama de artículos. Para comenzar, el sistema político en su conjunto puede afectar el aprendizaje en las organizaciones gubernamentales. Al momento de presentar políticas públicas en un sistema democrático, los políticos profesionales no solo deben debatir entre sí y trabajar con los equipos técnicos de las diferentes organizaciones gubernamentales, sino que también deben dialogar con diversos actores, incluyendo grupos de interés que representan a todo tipo de sectores de la sociedad, con el propósito de postular alternativas de política pública que puedan obtener la aprobación del mayor número posible de votantes. Ranson y Stewart (1994) recuerdan que muchos de los problemas que enfrenta la esfera pública son aquellos que normalmente no tienen soluciones simples, lo que hace que el aprendizaje en las organizaciones públicas sea aún más importante. Esta dificultad también suele verse exacerbada por la naturaleza de “pecera” del discurso público, que está mucho más sujeto a escrutinio que los debates a puerta cerrada propios del sector privado.

Dados los altos costos de los mecanismos de rendición de cuentas con que se evalúa la implementación de políticas públicas, Greiling y Halachmi (2013) concluyen que la idoneidad de estos debe evaluarse respecto a su utilidad para generar aprendizaje organizacional y no simplemente en términos de qué tan numerosos o sofisticados son.

Aprender del desempeño es una apuesta más prometedora para lograr mejores resultados que simplemente encontrar errores y señalar a los culpables, que es lo que se suele hacer. Por su parte, la rendición de cuentas acumulada y extendida en el tiempo es más constructiva que los mecanismos que generen el mismo tipo de información una y otra vez para establecer culpas sin que exista retroalimentación ni mejora continua.

Siciliano (2016) estudia el ambiente corporativo con un enfoque centrado en entender cómo operan la colaboración y las redes interorganizacionales, para entender los mecanismos individuales por los cuales ocurre el aprendizaje, así como la transferencia de conocimientos para estimular el aprendizaje colectivo. En lugar de explorar una sola red de asesoramiento o intercambio de conocimientos, su estudio ofrece un enfoque novedoso para examinar la dinámica social del aprendizaje organizacional al vincular tipos diferentes de conocimiento y las redes que se articulan al interior de las instituciones cuando los trabajadores están intentando solucionar un problema. Los hallazgos sugieren que los empleados tienden a ignorar a los expertos cuando buscan información tácita y, en cambio, confían en aquellos a los que les tienen más confianza y que son más accesibles. Por ello, el autor recomienda que las organizaciones trabajen no solo para establecer las estructuras y los foros adecuados que brinden a las personas la oportunidad de interactuar, sino también para desarrollar la cultura y e incentivos adecuados para promover el intercambio libre de conocimiento de forma vertical.

Por último, Choi y Chandler (2015) se detienen en las formas de aprendizaje en las instituciones públicas. A partir de la obra de James March (1991), los autores retoman las nociones de exploración, entendida como la experimentación con nuevas alternativas a través de búsqueda, variación, toma de riesgos, experimentación, juego, flexibilidad, descubrimiento e innovación, y de explotación, entendida como el refinamiento y la extensión de las competencias, tecnologías y paradigmas existentes, y formulan la necesidad de contar con un modelo “ambidiestro” en el que las entidades públicas puedan reconciliar ambas formas de aprendizaje para adaptarse a realidades cambiantes y optimizar sus procesos. Si bien el sector público presenta frente al privado la dificultad que viene con la dinámica electoral y la falta de organizaciones que le compitan con formas alternativas de solucionar el mismo problema, para estos autores las organizaciones del sector público tienen una ventaja en comparación con las organizaciones privadas: a los diferentes niveles de la administración pública y en diferentes puntos del territorio, las

instituciones públicas pueden formar fácilmente alianzas estratégicas internas que favorezcan la exploración, como es el caso de los programas piloto y su posterior expansión a otros ámbitos una vez ha demostrado ser exitoso.

Para el caso colombiano, Función Pública (2018) publicó al final del gobierno Santos un estudio sobre el aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento en el Estado colombiano, tomando como ejemplos al Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología (COLCIENCIAS, hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Su autor concluye que, si bien las entidades estudiadas contemplan la gestión del conocimiento dentro de los objetivos de sus planes estratégicos, en la práctica, salvo algunas excepciones, no existe una cultura del aprendizaje que guie el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades misionales. Esto se debe a la ausencia de herramientas eficaces para el procesamiento de la información con la que se dispone durante los procesos de toma de decisiones, así como a la poca difusión de dichas experiencias a lo largo de la estructura estatal, presupuestos insuficientes, predominio de la vinculación de contratistas en detrimento de los burócratas de carrera, excesiva rotación de funcionarios en las diferentes dependencias de cada entidad y la injerencia de intereses políticos en su administración.

En síntesis, es posible resumir las características asociadas al aprendizaje organizacional y la innovación en el ámbito público en el siguiente cuadro:

Tabla 1-1: Características de las organizaciones que aprenden

CATEGORÍA	**ATRIBUTO**
Acercamiento sistemático a los problemas que permita complejidad incremental	Soluciones sistemáticas.
	Objetivos claros y disponibles para el debate amplio.
	Aumento progresivo en complejidad y detalle.

	Asignación presupuestal basada en mecanismos de monitoreo y evaluación.
	Cambios de funcionarios deben arrojar resultados predecibles.
Mecanismos robustos de gestión del conocimiento	Aprendizaje basado en la experiencia.
	Búsqueda de buenas prácticas.
	Transferencia de conocimiento entre diferentes niveles y oficinas dentro de la organización.
	Existencia de sistemas de retroalimentación.
Participación de diferentes actores y debate amplio	Representantes de grupos de interés.
	Debate amplio.
	Colaboración intersectorial.
	Alianzas público-privadas.
Cultura organizacional para la innovación	Estímulo a la experimentación.
	Cultura de la innovación.
	Programas de incentivos para soluciones novedosas.

2. La política de drogas colombiana dentro del juego de dos niveles

2.1. Régimen Internacional de Control de Drogas

El problema mundial de las drogas ilícitas es el típico “problema inextricable” en las políticas públicas. Como han planteado Alford y Head (2017), su complejidad se basa en tres factores: el primero es la adicción, ya que las intervenciones de política suelen partir de una visión del adicto como actor racional, lo cual termina siendo ineficaz o contraproducente; el segundo es la criminalidad del narcotráfico, pues en este operan diferentes actores y procesos de forma clandestina, asociados muchas veces a otros delitos, lo cual dificulta que el Estado pueda monitorear sus actividades e intervenir de forma eficaz para controlar la oferta y proteger a la población civil de la violencia ejercida por los grupos criminales. Estos dos factores entran en abierta tensión, ya que la naturaleza adictiva de las drogas hace que legalizarlas o regularlas sea muchas veces impopular, mientras que prohibirlas sólo fortalece a las estructuras criminales vinculadas al tráfico ilícito. El tercer factor es la naturaleza multifacética de la producción y distribución de drogas. Las drogas duras se producen en países en vías desarrollo como Colombia, generalmente en zonas periféricas donde el Estado no controla el territorio, y se distribuyen a través de vastas redes que atraviesan muchos países, todos fuera del control directo de Estados Unidos o Europa, donde se consumen principalmente.

En la actualidad, la gran mayoría de los Estados son parte de un régimen restrictivo, el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), que castiga penalmente la producción, venta e incluso posesión por fuera del ámbito médico y científico de cannabis, cocaína y la mayoría de los opiáceos, alucinógenos, barbitúricos, anfetaminas y tranquilizantes. Detrás del actual paradigma prohibitivo se encuentra un poderoso impulso moralista que llevó a Estados Unidos a dedicar buena parte del siglo XX a globalizar su visión del problema, partiendo de una larga tradición de promulgar duras leyes federales

contra el consumo de drogas como una lección para el resto del mundo (Musto, 1999), en lo que HW Brands ha llamado un “enfoque ejemplarizante” frente a las demás naciones (Bewley-Taylor, 2012).

Ahora bien, más que un problema exclusivamente médico, legal o moral, la preocupación estadounidense por los narcóticos ha sido, en el sentido más amplio del término, un problema político. Las fuerzas que han dado impulso al control y la prohibición de las drogas provinieron de profundas tensiones entre grupos socioeconómicos, activistas religiosos, minorías étnicas y diferentes generaciones estadounidenses que desarrollaron toda una cultura alrededor del consumo de drogas. Durante más de medio siglo, los malos resultados en términos de niveles de consumo y adicción han sido instrumentalizados para obtener ventajas partidistas en Washington (Whitford y Yates, 2009:34), mientras que las demandas de la ciudadanía estadounidense y las presiones de distintos grupos de activistas de derecha que han insistido en una mano dura contra el uso de estas sustancias ha llevado a decisiones normativas que carecen de una verdadera consideración por la realidad del uso de drogas (Musto, 1999), y que han tenido un gran influjo sobre las políticas internas de países productores como Colombia.

Como cualquier estructura multilateral, el RICD reúne instrumentos legales que fueron desarrollados en respuesta a lo que, a juicio de determinados actores clave del Sistema Internacional, era un asunto transnacional de creciente importancia, que merecía inversión diplomática en el contexto de sus intereses nacionales. En el centro del actual régimen está la Convención Única sobre Estupefacientes (1961), que fue el resultado de intereses en competencia entre países productores y el bloque prohibicionista liderado por EE. UU. Tal como resume Thoumi (2015:249), este instrumento profundizó la “obligación de los Estados miembros de presentar información a los órganos de control, las obligaciones existentes en lo que respecta a controlar la producción, la fabricación, el comercio y el consumo de las sustancias fiscalizadas, y las medidas que debían adoptarse para combatir el tráfico ilícito y las disposiciones penales”. También creó la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), que es el principal organismo de la ONU encargado del desarrollo y la coordinación de la política internacional de drogas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que supervisa el cumplimiento de los países con las convenciones y emite juicios al respecto, organizaciones que fueron complementadas posteriormente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),

creada en 1997 para apoyar a los otros dos órganos e implementar los programas de cooperación técnica.

La entrada en funcionamiento del RICD tuvo como correlato el endurecimiento de la política interna norteamericana y la presión internacional de ese país para modificar las políticas antidrogas de los principales productores. En julio de 1969, el abuso de drogas fue declarado como una amenaza a la seguridad nacional dado el fenómeno de adicción a los opiáceos entre los veteranos de Vietnam y el aumento en el uso de drogas entre una generación caracterizada por el activismo político. Posteriormente, en 1971, EE. UU. declaró la guerra contra las drogas y anunció una avanzada para asegurar la cooperación internacional en su cruzada (Thoumi, 2015). En concordancia, si bien a lo largo de la historia reciente del RICD se han utilizado tanto estrategias de erradicación de cultivos, forzada o voluntaria, como el desarrollo alternativo, la fuerza de la tendencia prohibicionista dentro del organismo de control internacional, así como las presiones por parte de los EE. UU. para mantener una línea dura y de tolerancia cero a las drogas, han hecho que el énfasis de las políticas para controlar la producción haya estado en la erradicación, mientras que el desarrollo alternativo fue tradicionalmente marginado (Buxton, 2006).

El RICD ha recibido numerosas críticas, incluso por parte de Estados miembros de la Convención Única como la propia Colombia, Bolivia y Canadá, tal como resume Hall (2017). Podría decirse que hay dos argumentos principales en favor de un cambio en el régimen: en primer lugar, la prohibición del uso no médico de anfetaminas, cannabis, cocaína y heroína es absolutamente problemática, pues no hay un impacto probado en la disminución del consumo; segundo, la militarización de los esfuerzos para reducir el suministro de drogas en los países de origen y de tránsito (como Colombia y México), así como la guerra brutal contra la comercialización y consumo de las drogas que se está desarrollando en países como Filipinas, han generado ciclos de violencia sin resolver el problema. El Informe 2018 de la Comisión Global de Política de Drogas, titulado “Regulación: El Control Responsable de las Drogas”, argumenta en esa misma dirección que es necesario explorar con modelos de regulación, como ya se hace con otros productos y comportamientos que se consideran riesgosos. Según la Comisión, tal cambio de paradigma no significa admitir una derrota frente al tráfico o condonar el uso de las drogas, sino entender la necesidad de que los Estados deben asumir en conjunto un enfoque responsable y basado en la evidencia para desideologizar el debate sobre el

problema mundial de las drogas, teniendo en cuenta que su comercialización ilegal propicia actualmente la corrupción y atenta contra los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, el enfoque prohibicionista aplicado hasta la fecha ha probado ser ampliamente inefectivo o activamente contraproducente. Para lograr una mayor flexibilidad, autores como Bewley-Taylor (2012, 2016) han postulado que la solución más pragmática sería una repatriación de la política de drogas en la que, dentro de los parámetros de protección de los derechos humanos, se pueda traer la formulación de las políticas de drogas de nuevo al control nacional, con el propósito de permitir el desarrollo y aplicación de políticas basadas en la evidencia y con enfoque en salud pública que se adapten a las realidades de cada país y región.

2.2. Estados Unidos-Colombia: desde el inicio de la guerra contra las drogas hasta el Plan Colombia

La presión de los Estados Unidos no se ha limitado a dar forma al RICD; también ha condicionado recursos de cooperación y ha impuesto sanciones comerciales a los países productores que a su juicio no han realizado esfuerzos suficientes para controlar la oferta, utilizando el control de las drogas como una herramienta de política exterior mediante la cual ha influenciado la política interna de otros países (Snapp y Herrera, 2018). Fue Reagan quien la convirtió en un asunto central en la política federal y, con apoyo bipartidista, logró la aprobación de la enmienda Hawkins de 1982, que le permitió suspender la ayuda económica y militar a los países que no estaban cumpliendo con sus compromisos para evitar que las drogas ilícitas llegaran a suelo estadounidense; la enmienda también contemplaba el voto negativo para cualquier préstamo que esos países buscaran a través del Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo y el Banco Interamericano para el Desarrollo (Saenz, 2021: 228).

Como ya lo reconocía entonces el internacionalista Bruce Bagley (1988), posteriormente procesado por lavado de dinero por una corte en Florida, el enfoque de Washington al problema de las drogas se había centrado en eliminar las drogas en la fuente de producción o incautarlas antes de que llegaran a territorio estadounidense. Si bien las políticas que había impulsado en países productores como Colombia incluían programas de erradicación, sustitución de cultivos, interdicción y mayor eficacia aplicación de la ley, lo cierto es que no existía entonces un enfoque integral. Colombia se pronunciaba

tímidamente en contra de esta situación, cuando demandaba en el marco de Naciones Unidas una acción internacional concertada a partir del principio de responsabilidad compartida; en 1987, en su intervención en la Conferencia Internacional sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas en Viena, el canciller Paredes denunciaba que "sólo los Estados Unidos se mostraron tercamente reticentes a reconocer su condición de consumidor y las responsabilidades que de ella se derivan" (Tirado y Holguín, 1995). Posteriormente, en la Asamblea sobre drogas de 1990 en Nueva York, Colombia también llamaba a los países consumidores a eliminar barreras arancelarias y subsidios de protección de su agro para impulsar la producción de cultivos legales en los países productores de drogas.

El gobierno colombiano sentía un tratamiento injusto, pues tenía que cumplir el rol de primera línea en la guerra contra las drogas sin contar con los recursos, la capacitación o el equipo adecuados, a lo cual el gobierno de Estados Unidos respondía que Colombia debía enfrentarse a los capos de la droga hasta las últimas consecuencias, sin importar el costo económico y social. Según Francisco Bernal, exjefe de la Oficina de Estupefacientes de la Fiscalía General, a Colombia la habían dejado sola peleando una guerra que no le correspondía: “estamos poniendo los muertos, el país se está desestabilizando y ¿qué ayuda estamos recibiendo?" (Bagley, 1988:88).

Sin embargo, y a pesar de que Colombia insistía en foros internacionales en la responsabilidad compartida y demandaba un mayor esfuerzo por parte de los países consumidores, lo cierto es que en la diplomacia entre Estados Unidos y Colombia primaba el interés estadounidense de frenar la cantidad de cocaína disponible en su mercado interno, dando baja importancia a cómo se llegaba a este objetivo y al terrible récord de derechos humanos que ya tenía Colombia en los años 80 y 90. Los gobiernos de Gaviria (1990-94) y Samper (1994-98) cooperaron cada uno a su manera y Estados Unidos amplió sus operativos de erradicación forzada en ese periodo. En concordancia, para la época del gobierno Clinton se siguió ampliando la asistencia militar y se hizo cada vez más marcada la convergencia de las operaciones de contrainsurgencia y lucha contra las drogas. Como mencional Tate (2015) en su recuento del origen del Plan Colombia, la política exterior de Estados Unidos pasó por un proceso de militarización, en el que las prácticas, lógicas y experticia militares en el tratamiento de ciertos temas como la lucha contra las drogas tuvieron un rol cada vez más determinante.

Cuando el presidente Pastrana (1998-2002) se embarcó en un proceso de paz con las FARC y buscó apoyo para su visión de un “Plan Marshall” para la Colombia rural, su visión contemplaba esa integralidad de la que hablaron sus antecesores, incorporando dentro de las líneas de acción crecimiento económico, lucha antidroga, promoción de la justicia, protección de los derechos humanos y promoción de la democracia. En respuesta, el Congreso estadounidense triplicó en 1999 la asistencia para los programas antinarcóticos de corte militar, lo que convirtió a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda militar estadounidense después de Israel y Egipto (Tate, 2015). Aunque el gobierno colombiano había manifestado que necesitaba USD 2.000 millones para sus iniciativas de desarrollo alternativo, EE. UU. aportó solo USD 120 millones de gastos adicionales. Reuniones con gobiernos europeos y fundaciones en Londres y Madrid lograron que la Unión Europea contribuyera otros USD 280 millones (Buxton, 2006).

Esto le dejó claro a Colombia que la manera de conseguir dinero en el Congreso estadounidense era hablando de lucha contra las drogas, no de cooperación para el desarrollo. El embajador del presidente Pastrana en Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, describió la versión final del Plan Colombia aprobada el 13 de julio de 2000 como “una alineación de intereses”, pero los funcionarios colombianos sabían muy bien que sus propuestas tenían que encajar dentro de las prioridades de la política estadounidense, a pesar de su desacuerdo con algunos de los elementos centrales de la política antinarcóticos (Tate, 2015:154). Más aún, las decisiones de política fundamentales, incluido el diseño del programa, las estrategias de implementación y los niveles de financiamiento, se tomaron en Washington sin la participación de funcionarios colombianos del nivel central, menos aún de las regiones.

El Plan Colombia sería expandido y ampliado posteriormente por los presidentes George W. Bush y Álvaro Uribe, este último elegido gracias a su promesa de someter a las FARC durante su gobierno. Con Estados Unidos enfrascada en una guerra contra el terror con apoyo bipartidista luego del 11-S, fue sencillo para Uribe beneficiarse con un apoyo militar más generoso al enfatizar el vínculo entre erradicación de cultivos ilícitos y lucha contraterrorista (González Bustelo, 2014:107). Si en la época del presidente Misael Pastrana (1970-74) el apoyo de Estados Unidos para la lucha contra las drogas se redujo a la donación de seis vehículos y unos juegos de esposas que no costaron más de USD 45.000 (Bagley, 1988), la expansión del ejército que fue posible gracias al Plan Colombia

es impresionante. El número de tropas creció un 45% entre 2000 y 2007, pasando de 275.000 a casi 400.000, y se crearon numerosas unidades élite, incluyendo brigadas móviles, batallones de alta montaña y fuerzas especiales antiterroristas (Tate, 2015: 213).

En síntesis, como señaló por aquella época de Rementería (2001), toda política nacional para el control de los cultivos ilícitos debe partir de un análisis dedicado al escenario internacional, no solo en lo atinente al RICD, sino también a los cambios en la política interna de los países consumidores, las dinámicas del comercio internacional e incluso la política agrícola y los tratados de libre comercio firmados con los países desarrollados. Si bien para el periodo estudiado el principal argumento de los gobiernos nacionales a la hora de definir las políticas de control de la oferta era la protección del medio ambiente de la contaminación y deforestación, ambos consecuencia de la producción de cocaína, lo cierto para de Rementería es que la destrucción de los recursos naturales y la proliferación de los cultivos ilícitos de drogas en los países en desarrollo son dos problemas indisolublemente atados a las políticas agrícolas y alimentarias de los países desarrollados y a sus consecuentes impactos en los precios y mercados agrícolas internacionales, situación que poco se toca en el marco de Naciones Unidas pero que tiene un gran efecto en la viabilidad de las alternativas lícitas para las regiones productoras.

2.3. Desarrollo alternativo y algunos elementos importantes para el estudio del aprendizaje organizacional en ese contexto

En su libro *Suppressing Illicit Opium Production in Asia and the Middle East*, James Windle (2016) resume las estrategias que tradicionalmente se han empleado para controlar la producción de opio en los países de Asia y el Medio Oriente, pero que también son de utilidad para evaluar el control de la oferta de cocaína. Los primeros son acercamientos con un enfoque de desarrollo alternativo, que generan incentivos para frenar la producción y van desde los programas de sustitución de cultivos, en los que los agricultores reciben tan solo asistencia en el uso de nuevas plantas de uso comercial, sin políticas adicionales de bienestar y desarrollo de mercados, a programas más sofisticados que buscan tratar las condiciones estructurales e institucionales que llevan a los agricultores a sembrar cultivos de uso ilícito; la segunda estrategia parte de programas de erradicación forzada, que son acciones punitivas que desincentivan la producción y pueden materializarse en

sustitución manual o en el uso de herbicidas de aspersión aérea; por último están las prohibiciones a la producción que vinculan formas de castigo diferentes a la erradicación, como la cárcel y la extinción de dominio. En la práctica, estos tres acercamientos se entrelazan según la mezcla de incentivos y castigos que escoja cada gobierno. La secuencialidad es para Windle un concepto central en la articulación de estas diferentes estrategias, pues representa la elección de cuándo se deben introducir medidas de desarrollo alternativo y cuándo se debe optar por la coerción. Por ejemplo, los proyectos patrocinados por Estados Unidos a menudo han erradicado cultivos y luego presentado ayuda a las poblaciones, mientras otros donantes, siguiendo las directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consideran que las medidas punitivas sólo se deben emplear cuando ya se han garantizado ingresos alternativos (Byrd, 2005).

En el área andina, los procesos de desarrollo alternativo en la lucha contra las drogas surgieron como una respuesta impulsada en el marco de las Naciones Unidas ante la rápida expansión de los cultivos de coca en Bolivia, Perú y Colombia a partir de los años ochenta. Según la evolución de estas estrategias esbozada por UNODC (2010:2), la primera forma que tomó el desarrollo alternativo fue la sustitución de cultivos, que enfocaba los esfuerzos en la difusión de cultivos lícitos que se creía podían generar ingresos competitivos para los campesinos productores de coca, lo cual terminó siendo falso en la mayoría de los casos; un momento posterior complementó dicha visión con un enfoque de desarrollo rural integral, que contemplaba la llegada de proyectos de infraestructura a las regiones productoras de coca, así como un esfuerzo del Estado por lograr mejor desempeño en materia de NBI y bienestar de la población local; posteriormente, hubo un cambio de paradigma y se pasó de la sustitución de cultivos a la sustitución del ingreso, con estrategias que no solo buscan, por ejemplo, arrancar coca para sembrar café, sino que conllevan un esfuerzo interinstitucional más amplio para integrar las regiones productoras de coca a los procesos de desarrollo económico y social a nivel nacional.

La noción de desarrollo alternativo ha tenido, como se ve, una evolución a lo largo de los años y su implementación en el ámbito colombiano ha adquirido diferentes formas. Actualmente, parece haber un consenso a la hora de aceptar la definición de UNODC, que entiende el desarrollo alternativo como un proceso integral, sistémico y complejo con objetivos a largo plazo, que busca:

> prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y substancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas (ONU, 1999:48).

Para el caso colombiano, Zorro (2011) identifica tres fases en la trayectoria de las políticas de desarrollo alternativo para el periodo 1982-2010: 1) en la fase de formación (1982-1993) la estrategia inicial estuvo concentrada en la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, casi siempre por medio de la fumigación, aunque hubo complementariamente una estrategia de sustitución; 2) en la fase de consolidación (1993-2002) el Estado asumió directamente la orientación del desarrollo alternativo, por medio de una institucionalidad diseñada para tal efecto; y 3) en la fase de redireccionamiento (2002-2010), que coincide con el gobierno Uribe que analizaré en el capítulo 4, fueron retomados algunos elementos de la experiencia acumulada y se mantuvo el discurso del desarrollo, pero subordinado a la erradicación forzada. En balance, Zorro identifica que algunas de estas políticas de desarrollo alternativo mostraban potencial, pero nunca lograron reducir el número de hectáreas de coca sembradas, debido principalmente a la falta de continuidad con los cambios de gobierno. También identifica el autor dentro de las limitaciones la desarticulación del aparato institucional dedicado a los programas de desarrollo alternativo respecto a las principales políticas nacionales que le son complementarias y a los otros actores institucionales y sociales.

Si bien metodológicamente es muy difícil determinar el éxito a largo plazo de los programas de desarrollo alternativo (Thoumi, 2012), los resultados en Colombia han sido, en el mejor de los casos, modestos (UNODC, 2015). Según cifras de Naciones Unidas, entre 2006 y 2015 la tercera parte del área total sembrada de coca fue intervenida con algún programa de desarrollo alternativo; dentro de esas zonas, después de un periodo de tres años, el 40% de la superficie se mantenía libre de coca, mientras que en aproximadamente la misma proporción (39%) la coca continuó cultivándose de forma intermitente y en el 17% nunca se dejó de cultivar. Esta baja efectividad de los programas de desarrollo alternativo generalmente se ha explicado acudiendo a problemas estructurales de vieja data como la marginalidad geográfica y económica, la falta de infraestructura de las comunidades

productoras y algunas ventajas comparativas del cultivo de coca, que hacen inviables la mayoría de las alternativas legales ensayadas (Lupu, 2004; Dion y Russler, 2008).

En cuanto al efecto que el tipo de secuencialidad implementada en Colombia ha tenido en la efectividad de los programas, Vargas (2005) ha hecho énfasis en los estragos ambientales del uso de glifosato en el marco del Plan Colombia y en la necesidad de una política que deje de criminalizar a los campesinos productores de coca y les ofrezca en cambio alternativas económicas sostenibles. Ojeda (2011), por su parte, identificó los principales problemas en el diseño y la implementación del Programa Familias Guardabosques (PFGB) y Programa de Proyectos Productivos (PPP) desde la perspectiva de las familias beneficiaras, recogiendo sus experiencia con estos procesos de desarrollo alternativo durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-10). Los beneficiarios consultados apuntan principalmente al cambio unilateral de las reglas del juego por parte del Estado y a la poca continuidad de las medidas como las razones de su limitado éxito.

Respecto a la cooperación internacional, es necesario tener conciencia de que esta sigue privilegiando el prohibicionismo y la criminalización de los pequeños productores. Brombacher y David (2020) sostienen que, si bien ha aumentado notoriamente el número de proyectos con la etiqueta de desarrollo alternativo que se han puesto a rodar en diferentes lugares del mundo para lidiar con el problema de la producción de drogas, lo cierto es que su financiación sigue careciendo de apoyo político, con cifras alrededor del 0,1% de los recursos invertidos internacionalmente en cooperación para el desarrollo con corte 2013. En el contexto colombiano, Vargas (2011) y Garzón-Vergara (2020) hacen una revisión histórica de los procesos de desarrollo alternativo implementados en Colombia con recursos de cooperación de EE.UU. y concluyen en líneas generales que es necesario hacer una revisión exhaustiva en la que se identifique qué funcionó y qué no, con el propósito de favorecer un verdadero aprendizaje a partir de las experiencias, demostrar que es necesario apostarle a un cambio gradual y encontrar los elementos relevantes para formular políticas de desarrollo alternativo integrales, coherentes y de largo plazo.

Llanes (2020), en un estudio particularmente relevante para el caso de Nariño, demuestra un efecto no buscado de la firma de acuerdos de desarrollo alternativo con las comunidades productoras: en el caso de Colombia, se ha presentado un incremento del 546%, en el asesinato de líderes sociales, particularmente en municipios poco integrados

al resto del país, donde persisten conflictos por el control territorial entre diferentes grupos armados al margen de la ley y persisten conflictos de tierras, como es el caso de Tumaco.

3. El contexto nariñense

3.1. Caracterización del departamento de Nariño

El Departamento de Nariño tiene una extensión de 33.268 km2, correspondiente al 2,9% del territorio nacional, y se ubica al sur occidente de Colombia. Su territorio se puede dividir en tres grandes regiones naturales, y administrativamente está compuesto de 13 subregiones y 64 municipios, 230 corregimientos, 416 Inspecciones de Policía y numerosos caseríos y sitios poblados (ver Mapa 3-1). Su ubicación geográfica lo hace especialmente diverso y dinámico, porque en él confluyen el pie de monte de la Amazonía, los Andes y la frontera internacional de Colombia con los países de la cuenca del Pacífico (Ecuador y Perú).

La Llanura Pacífica, caracterizada por su alto nivel de pluviosidad y biodiversidad, altas temperaturas y ecosistemas de selva y manglares, representa el 52% del territorio nariñense; la región de la cordillera de los Andes, donde se ubican las dos principales ciudades (Pasto e Ipiales), ocupa el 46% del departamento, es de relieve montañoso e incluye parte del Macizo Colombiano. La vertiente amazónica, por último, corresponde aproximadamente al 2% del departamento e incluye una fracción del bioma amazónico (Viloria, 2007; Gobernación de Nariño, 2020). Nariño limita al norte con el departamento del Cauca, al sur con el Ecuador, al oriente con el departamento de Putumayo y al occidente con el océano Pacífico.

Mapa 3-1: Subregiones de Nariño

Fuente: Plan departamental de desarrollo 2016-19

Según el último censo, su población está compuesta mayoritariamente de población campesina mestiza, en la que colonos procedentes, en su mayoría, de otros departamentos del sur del país se unen a la población local (DANE, 2019; PNUD, 2011).

La población indígena con 206.455 habitantes (15,5%) y afrodescendiente con 233.062 habitantes (17,4%) se ha mantenido en niveles similares frente a la medición de 2005. En el Departamento se reconocen 7 pueblos indígenas: los Pastos (75.2% de la población indígena), el pueblo Awá (18.9%), el pueblo Quillasinga (2.8%), el pueblo Inga (1%); el pueblo Eperara Siapidara (1%); el pueblo Cofán (0.1%) y el pueblo Nasa (0.1%), que habitan mayoritariamente en 19 resguardos de origen colonial y 57 creados por ley. La población afrodescendiente se concentra en la Costa Pacífica y en municipios de la Cordillera y zona Andina, con 52 consejos comunitarios legalmente reconocidos (Gobernación de Nariño, 2021).

Tabla 3-1: Subregiones administrativas del Departamento de Nariño

Subregión	**Municipios**	**Descripción**
Abades	Samaniego, Santacruz y Providencia.	Superficie: 1.362 km2 (3,92% del total) Población (2018): 38.215 (2,9% del total) NBI (2018): 30% Economía: caña de azúcar, café, maíz, fríjol, cebolla cabezona, plátano, cítricos y frutales, explotación de ganado bovino y especies menores. Actividad minera y artesanal.
Centro	Pasto, Chachagüí, La Florida, Nariño, Tangua, Yacuanquer.	Superficie: 1.878 km2 (5,40% del total) Población (2018): 388.130 (29,1% del total) NBI (2018): 10,2% Economía: papa, maíz, frijol, hortalizas; de ganado bovino, porcino, equino y especies menores. Actividad comercial y artesanal.
Cordillera	Taminango, Policarpa, Cumbitara, El Rosario y Leiva.	Superficie: 1.959 km2 (5,63% del total) Población (2018): 43.356 (3,2% del total) NBI (2018): 19,5% Economía: caña de azúcar, café, plátano, maíz, maní y frutales. Ganado bovino, porcino y especies menores. Actividad minera.
Exprovincia de Obando	Ipiales, Aldana, Guachucal, Cumbal, Cuaspud, Pupiales, Puerres, Córdoba, Potosí, El Contadero, Iles, Gualmatán y Funes.	Superficie: 4.894 km2 (14,07% del total) Población (2018): 248.805 (18,6% del total) NBI (2018): 14,2% Economía: papa, maíz, trigo, cebada, frijol, alverja; ganado bovino, porcino, caballar y especies menores.
Guambuyaco	Los Andes Sotomayor, La	Superficie: 1.764 km2 (5,07% del total) Población (2018): 32.704 (2,4% del total)

	Llanada, El Tambo, El Peñol.	NBI (2018): 18,8% Economía: café, plátano, maíz, yuca, fique, caña panelera y frutales; ganado bovino, porcino y especies menores. Minería.
Juanambú	La Unión, San Pedro de Cartago, San Lorenzo, Arboleda y Buesaco.	Superficie: 1.219 km2 (3,51% del total) Población (2018): 79.461 (5,9% del total) NBI (2018): 20% Economía: café, plátano, maíz, yuca, fique, caña de azúcar y frutales; ganado bovino y especies menores. Actividad artesanal.
La Sabana	Túquerres, Imués, Guaitarilla, Ospina y Sapuyes.	Superficie: 643 km2 (1,85% del total) Población (2018): 73.067 (5,5% del total) NBI (2018): 16,1% Economía: papa, trigo, cebada, maíz, arveja, hortalizas y pastos mejorados; ganado bovino, porcino, caballar y especies menores.
Occidente	Sandoná, Linares, Consacá y Ancuya.	Superficie: 452 km2 (1,30% del total) Población (2018): 45,431 (3,4% del total) NBI (2018): 13,7% Economía: café, plátano, maíz, yuca, fique, caña de azúcar y frutales; ganado bovino, porcino y especies menores. Actividad artesanal y comercial.
Pacífico Sur	Tumaco y Francisco Pizarro.	Superficie: 4.734 km2 (13,61% del total) Población (2018): 145.521 (10,9% del total) NBI (2018): 28,8% Economía: plátano, palma africana, coco, cacao, banano, arroz, maíz y frutas tropicales. Sector pesquero.
Pie de Monte Costero	Ricaurte y Mallama.	Superficie: 2.953 km2 (8,49% del total) Población (2018): 26.080 (1,95% del total) NBI (2018): 46,8% Economía: maíz, plátano, caña panelera y otros secundarios como la yuca, café, frijol, papa en las partes más altas y frutas en general; ganado bovino y especies menores.
Río Mayo	El Tablón de Gómez, Albán, San Bernardo, Belén, Colon-Génova, La Cruz y San Pablo.	Superficie: 864 km2 (2,48% del total) Población (2018): 73.661 (6,28% del total) NBI (2018): 16,1% Economía: café, plátano, maíz, yuca, fique, caña de azúcar y frutales; ganado bovino, porcino y

		especies menores. Actividad artesanal e industrial principalmente en el municipio de Belén.
Sanquianga	El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera y Santa Bárbara.	Superficie: 5.844 km2 (16,81% del total) Población (2018): 67.528 (5,05% del total) NBI (2018): 71,7% Economía: plátano, coco, cacao, caña de azúcar y frutas tropicales; sector pesquero.
Telembí	Barbacoas, Roberto Payan y Magüí Payan.	Superficie: 6.206 km2 (17,85% del total) Población (2018): 62.983 (4,71% del total) NBI (2018): 70,6% Economía: arroz, cacao, plátano y frutales.

Nariño tiene una economía poco competitiva a nivel nacional, al ubicarse en el puesto 19 entre 33 departamentos estudiados en el escalafón publicado en 2021 (Consejo Privado de Competitividad, 2021), que evalúa el desempeño en 13 pilares organizados en cuatro ejes: condiciones habitables, capital humano, eficiencia de los mercados y ecosistema innovador. Durante el periodo de estudio el departamento de Nariño fluctuó alrededor del 1.5% del PIB nacional, con un valor estimado para 2018 de COP 12 billones y una baja tasa de crecimiento (1.7% de 2014 a 2018) en los últimos años (Gobernación de Nariño, 2020). La comparación del comportamiento de ambas economías ha evidenciado que las medidas económicas que se toman en Ecuador tienen un gran impacto en la economía del departamento de Nariño, tal vez mayor que cambios comparables en la economía colombiana.

Históricamente, la base de la economía nariñense ha sido la agricultura y la ganadería con líneas productivas como la papa, lácteos, fibras naturales, marroquinería y caña panelera (región andina), y pesca, palma africana, turismo y cacao (región pacífica). El departamento presenta una alta concentración del ingreso, grandes disparidades en el valor de la tierra y una creciente concentración de la propiedad rural (Ministerio de Justicia, 2016). Actualmente sobresalen los servicios sociales y la administración pública con una participación del 27.4% en la economía departamental, mientras el comercio ha ganado en importancia después de la dolarización del Ecuador (Gobernación de Nariño, 2020).

El departamento ha padecido los efectos que su compleja geografía impone sobre la conectividad vial, energética y demás presencia de la oferta del Estado y sus instituciones. A pesar de la infraestructura construida en Nariño en las últimas décadas (Viloria 2007),

siendo tal vez la ampliación del paso fronterizo de Rumichaca y la construcción de la vía La Espriella-Mataje para habilitar un tercer puente binacional en el municipio de Tumaco, la marginalización continua, pues la red de carreteras se concentra principalmente en la región andina. La región Pacífico, que es la que más rezagos presenta en desarrollo humano e indicadores de pobreza, es también la peor interconectada (Gobernación de Nariño, 2008). Al respecto, si bien las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el departamento han disminuido considerablemente desde el momento en que se comenzó a hacer la medición en 1973, lo cierto es que municipios costeros en las subregiones de Sanquianga y Pacífico Sur (ver Tabla 3-1) presentan porcentajes muy por encima de la media nacional.

3.2. Generalidades sobre el cultivo de coca en Nariño

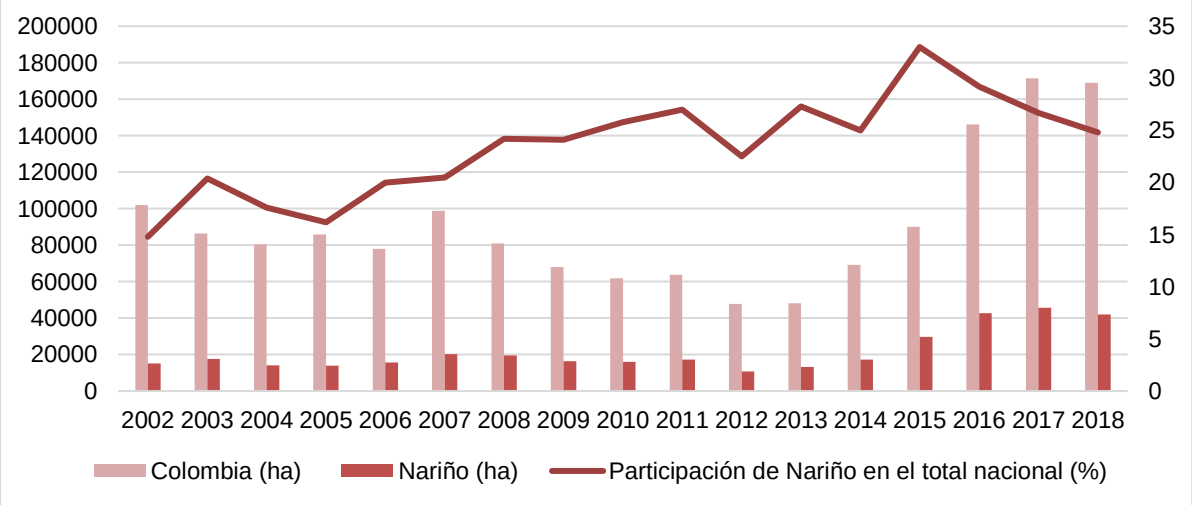
La geografía de Nariño, que ha aislado históricamente al departamento del resto del país, también le permitió cierta paz incluso en la época de La Violencia. Dicha tranquilidad relativa culminó con la llegada de los frentes de las FARC y del ELN en los años 80, que se intensificó paulatinamente y dio lugar a toma de poblaciones, bloqueos en carretera, secuestros y enfrentamientos con el ejército en los años noventa y comienzos del presente siglo, particularmente después del cese de negociaciones en el Caguán (Viloria, 2007:68). La violencia en el departamento sólo se ha intensificado desde entonces, particularmente después de la desmovilización de las FARC y las consecuentes disputas territoriales entre grupos armados residuales (FIP, 2018).

El boom de la coca en Nariño tiene que ver con el famoso efecto globo, según el cual los esfuerzos de erradicación suelen desplazar los cultivos ilícitos a nuevas zonas, generando problemas sociales y ambientales (Moreno, 2018). A partir de 1994, Estados Unidos roció miles de hectáreas de Colombia con glifosato como medida para erradicar los cultivos de coca. Los campesinos de Putumayo, departamento que en ese entonces era junto a Caquetá el epicentro de la producción de coca global tras la escalada en la lucha contra las drogas en Perú y Bolivia (Gootenberg, 2008:315), protestaban que la fumigación causaba enfermedades respiratorias y problemas en la piel, y eliminaba sus cultivos lícitos e ilícitos por igual (Tate, 2015:21). Sin embargo, la fumigación continuó y estos decidieron simplemente migrar a otros territorios, la gran mayoría a Nariño.

La ubicación geográfica de Nariño ha llevado a una concentración por parte de los actores armados vinculados al narcotráfico de todos los eslabones de la cadena productiva de la cocaína en el departamento: el cultivo de la hoja de coca, su procesamiento en las diferentes fases de producción y posteriormente su exportación. Así, los grupos narcotraficantes han encontrado su principal base de operaciones en Tumaco, municipio que brinda ventajas para la entrada irregular de armamento y precursores a través de la frontera, mientras que limita la presencia del Estado y la erradicación de los cultivos dada su poca integración con el resto del país. Su ubicación en la cuenca del Pacífico, adicionalmente, favorece la exportación del producto hacia los mercados en el norte (PNUD, 2010).

En los años previos al periodo aquí revisado, el Nariño venía expandiendo su producción de hoja de coca, llegando a un pico histórico por entonces de 9300 ha. en el año 2000; también venía presentando una diseminación geográfica del cultivo, al pasar de 6 a 19 municipios productores a la vuelta del siglo (Díaz y Sánchez, 2004). Para 2002, Nariño ya contaba con una participación del 15% del total nacional, cifra que alcanzó su pico en 2015, cuando llegó al 33%. Durante el periodo estudiado, Nariño fue consistentemente el principal productor de coca, y según el informe del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-SIMCI a corte 31 de diciembre de 2018, el departamento contribuyó 41.903 ha a un total nacional de 169.000 ha. (ver Gráfica 3-1).

Gráfica 3-2: Cultivos de coca en Colombia y Nariño (ha.) 2002-18



Fuente: Elaboración propia con cifras de UNODC.

3.3. Violencia, crimen y gobernanza

Para dar cuenta de las diferentes aristas que caracterizan a algunos departamentos fronterizos como Nariño, vale la pena retomar la propuesta conceptual de Annette Idler en su libro *Borderland Battles: Violence, Crime and Governance at the edge of Colombia's War* (2019), en el que la autora busca dar luces sobre cómo las innumerables y fluidas interacciones entre rebeldes, paramilitares, cárteles de la droga y otros grupos violentos al margen de la ley generan violencia, erosionan el tejido social de las comunidades y desafían la legitimidad de los gobiernos al facilitar formas alternativas de gobernanza. Para Idler, hay tres características fundamentales en las zonas de frontera colombianas analizadas en su libro: primero, las fronteras facilitan el uso de la violencia, ya que la distancia física de cualquier medio de protección aumenta la probabilidad de victimización, al convertir a los activistas y líderes sociales en blancos fáciles para la violencia homicida en un contexto de altos niveles de impunidad; segundo, en estas zonas el interés en ganancias rápidas obtenidas al traficar con precursores, drogas, armamento y recursos naturales extraídos ilícitamente atrae todo tipo de estructuras criminales y grupos armados al margen de la ley que buscan financiamiento para su lucha armada. Tercero, la naturaleza transnacional de estos territorios, así como su distancia de los centros de poder, potencia la aparición de formas de gobernanza no estatal. En municipios fronterizos como Tumaco, estos reductos donde la autoridad no es legal pero si muy efectiva se transforman en regiones transnacionales de autoridad ilícita, donde grupos armados ilegales no solo controlan el narcotráfico y el tráfico ilícito de recursos naturales, sino que regulan varios aspectos de la vida social. En Nariño y otros departamentos fronterizos como Arauca y Norte de Santander, la geografía de las zonas limítrofes opera como un lente de aumento que intensifica las formas de inseguridad que son más disuelta en otros lugares.

Retomando el caso de Putumayo, cuando los sembradores de coca se encontraron sin opciones económicas, pues la fumigación con glifosato no vino acompañada de una alternativa legal que permitiera su subsistencia en el territorio, su migración se dio particularmente al municipio nariñense de Tumaco. La colonización en Putumayo se había dado inicialmente como parte del boom petrolero, y cuando las compañías de ese sector se marcharon llevándose consigo los empleos, el cultivo de coca se convirtió en la principal actividad económica. Esto instauró según Pavón y Gutiérrez de Piñeres (2018) una mentalidad del dinero rápido en una población que no estaba interesada en asentarse en

la región, colonos que posteriormente llevaron dicho *ethos* al colonizar el corregimiento de Llorente, ubicado en la parte oriental de Tumaco y que se conoció coloquialmente como “Putumayito”.

Este periodo de migración de los cultivos de coca al municipio de Tumaco coincide con el comienzo del periodo tomado en el presente estudio. A diferencia de la situación en Putumayo, Tumaco no solo tenía el potencial de convertirse en un centro de cultivo y producción; su condición fronteriza con Ecuador y su ubicación costera lo convertían en un lugar ideal para concentrar todos los eslabones de la cadena, pues desde el otro lado de la frontera se podían conseguir con mayor facilidad los precursores químicos como la gasolina y se podía enviar directamente la coca a Centroamérica rumbo a los Estados Unidos. Esta zona había sido tradicionalmente territorio de las FARC, pero la riqueza del narcotráfico atrajo las Autodefensas Unidas de Colombia (o AUC), que conformaron el llamado Bloques Libertadores del Sur, encabezado por alias “Pablo Sevillano”. Al igual que pasó en otras regiones del país con la llegada de grupos paramilitares a zonas de influencia guerrillera, se presentó en la región una escalada de la violencia, con numerosos asesinatos y masacres de supuestos colaboradores de la guerrilla (WOLA, 2011). Los posteriores procesos de paz llevaron a la desmovilización de los grupos paramilitares y la guerrilla de las FARC, y para 2018 el eje de frontera con Ecuador estaba en disputa por numerosos grupos residuales vinculados al narcotráfico, entre los que se destacaban el Frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico (FIP, 2018).

Tal como concluye Felbab-Brown (2017) a partir de su análisis de la gobernanza ejercida en Colombia por grupos al margen de la ley, los niveles de apoyo económico, las relaciones con actores locales no armados y las formas de competencia con el Estado y otros grupos armados en la zona terminan definiendo la mezcla de bienes públicos y “males” públicos (esto es, violencia contra civiles, extorsión, asesinato, etc.) que un actor armado al margen de la ley puede proveer de forma consistente. Al respecto, esta autora logra demostrar que diferentes actores al margen de la ley que participan en el mismo conflicto interno pueden abordar el tema de la gobernanza de manera muy diferente. El comportamiento de las FARC, al menos inicialmente, no fue solo producto de la lógica de los resultados, sino también de una lógica de lo apropiado, que para un grupo de inspiración marxista significaba la protección de los campesinos y la redistribución de la propiedad de la tierra. Por el contrario, los paramilitares estaban motivados por la venganza contra las extorsiones y secuestros cometidos por las FARC, así como por el deseo de restaurar el

statu quo ante. Tales motivaciones dejaban poco espacio para la prestación de bienes públicos o la búsqueda de garantizar beneficios socioeconómicos a las poblaciones locales, y los paramilitares consideraron que la provisión de gobernanza era irrelevante una vez su acción militar había garantizado el control territorial y, en el caso de Tumaco, el control del narcotráfico. Por ende, siguiendo a dicha autora, es importante no perder de vista que las ideas, la ideología y las aspiraciones, siguen siendo importantes para explicar el comportamiento de estos grupos armados.

Para recoger los tres conceptos centrales que emplea Idler (2019), el caso colombiano demuestra lo difícil que es para un gobierno central, aún cuando se lo propone honestamente, establecer presencia estatal en regiones como la franja fronteriza con Ecuador, donde ha estado ausente durante mucho tiempo o nunca ha existido. En Colombia, la historia del municipio de Tumaco no es la de una disputa en la que actores armados irregulares desplazan al Estado y toman el control del territorio. En el mejor de los casos, la presencia de las instituciones estatales ha sido en estas zonas de frontera tradicionalmente dispersa, e incluso en los casos en que se podría llegar a decir que el Estado logró el dominio militar, los obstáculos burocráticos, la escasez de recursos, el desinterés y la oposición de las élites han impedido llenar estos vacíos con instituciones estatales duraderas.

4. Desarrollo alternativo y aprendizaje organizacional en Nariño

4.1. Programa Familias Guarda Bosques (PFGB)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del primer Gobierno Uribe (2002-06), dentro del paradigma de la seguridad democrática, reconoció a las drogas ilícitas como uno de los factores de mayor desestabilización de las instituciones del Estado, al ser la principal fuente de financiamiento de los grupos armados al margen de la ley. Si bien la propuesta de control de la oferta de drogas postulada por Uribe planteaba en principio un modelo de construcción de Estado en el que había un componente de desarrollo rural, lo cierto es que la erradicación forzada fue priorizada sobre la voluntaria y la fumigación con glifosato recibió varias veces más presupuesto que los programas de desarrollo alternativo (DNP, 2010), que se centraron en la negociación de acuerdos colectivos de erradicación con las comunidades campesinas sembradoras de coca siguiendo una lógica de zanahoria y garrote: los beneficiarios se comprometían a erradicar y no resembrar sus predios, situación que sería sujeta a verificación y sanción, mientras que el Gobierno ofrecía programas de "sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo forestal, restauración del bosque y servicios ambientales bajo esquemas de subsidios condicionados" (DNP, 2003).

Así, la administración Uribe planteó al campesino productor dos alternativas: erradicar voluntariamente toda su coca y aceptar el modelo de desarrollo alternativo tal y como había sido concebido desde Bogotá, o aceptar la erradicación forzada, ya sea mediante glifosato o mediante la acción de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) y someterse a las consecuencias penales. Esto demuestra, como lo ha señalado Vargas (2011), que el objetivo principal de la política no era el desarrollo rural, sino la mera disminución de las áreas sembradas con coca, situación que se ve reflejada en los indicadores establecidos

por el propio PND, a saber: número de hectáreas sembradas de coca, número de hectáreas erradicadas, incautación de hoja y base de coca e incautación de cocaína.

Posteriormente, mediante el Conpes 3218 de 2003, el Gobierno Uribe sentó las bases del programa de desarrollo alternativo para el periodo 2003-6, que tuvo como propósito la contención del área sembrada de coca, que venía en un periodo de expansión, la creación de opciones de ingreso sostenibles para los cultivadores, el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado, y el apoyo a procesos asociativos y al control comunitario de los compromisos colectivos (DNP, 2003). El documento reconocía que tal política debía ser entendida como una medida temporal, pues la sostenibilidad a futuro dependía de que se integraran otras políticas y programas sectoriales para lograr una presencia integral del Estado en las zonas productoras de coca. El Gobierno era consciente de que el verdadero éxito en la larga duración dependía de que se pudieran consolidar e implementar estrategias de uso y manejo alternativo del territorio, alineadas con potencialidades identificadas previamente en la zona de intervención.

La estrategia de desarrollo alternativo de entonces contemplaba el apoyo económico directo a las familias que se vincularan a los procesos de erradicación voluntaria, por concepto de servicios ambientales y de empleos “verdes” en áreas ambientalmente estratégicas mediante dos programas: el Programa de Proyectos Productivos (PPP), una herramienta de sustitución que planteaba una fuente alternativa de empleo e ingresos para permitir la seguridad alimentaria a mediano y largo plazo de los campesinos vinculados; y el Programa de Familias Guardabosques (PFGB), en principio diseñado como una herramienta de contención para evitar el incremento del área cultivada de coca mediante el pago por servicios ambientales a familias campesinas dedicadas a la recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos. Según el Conpes 3218, todas las intervenciones debían contemplar la articulación de las entidades participantes en los tres niveles del Estado, con el fin de fortalecer la presencia institucional y favorecer la sostenibilidad de los proyectos. Además de la asistencia técnica, era deber del Estado fortalecer el sector empresarial, mejorar la comercialización, y diseñar estrategias de valor agregado mediante certificaciones de calidad y comercio justo (DNP, 2003).

Como en el resto del territorio nacional, la intervención bajo el modelo del PFGB en Nariño contemplaba tres fases: partía de la definición de áreas de intervención y la identificación

de familias interesadas en participar; posteriormente pasaba a la verificación por parte de UNODC de que los predios estaban libres de coca y la suscripción de los acuerdos, que le reconocían a cada familia un incentivo económico bimestral y garantizaban en el territorio el acompañamiento social y técnico; y por último se llevaba el acompañamiento técnico y social, a cargo de una ONG con experiencia en la zona y con la participación de las corporaciones autónomas regionales. En este esquema, el rol de UNODC fue fundamental, pues llevaba un control estricto del cumplimiento de lo acordado con los campesinos. Como señala uno de los implementadores del programa en Nariño, en un comienzo algunas familias pensaban que podían evadir sus responsabilidades, pero pronto entendieron que Naciones Unidas caminaba las veredas y hacía una revisión cuidadosa del cumplimiento: “ese fue un factor fundamental para que tuviera éxito el programa; por eso, cuando las verificaciones se dejaron de hacer de manera estricta comenzó a decaer el proceso” (entrevista 06.06.22).

El PFGB fue innovador en su interés por lograr un mayor fortalecimiento de las asociaciones de productores en unas pocas líneas productivas, lo que permitía en principio invertir en proyectos productivos que ya tenían mercados identificados y no malgastar los recursos en intervenciones aisladas, de corto tiempo y asistencialistas como las que se realizaron con el PLANTE. No existió en PFGB un proceso de concertación con las comunidades, sino que se les presentaron las líneas productivas y ellos decidían si querían participar o no. Este enfoque vertical tuvo sus consecuencias, pues como señala uno de los funcionarios vinculados en territorio entrevistados para el presente estudio, escuchar a las comunidades permite direccionar mejor los recursos, pues muchas veces no necesitan apoyo técnico sino soluciones de infraestructura o comercialización (entrevista 23.05.22).

Posteriormente, en 2005, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), dentro de la cual se conformó el Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI). Este programa gestionó un Sistema de Información Geográfica (SIG) para definir los municipios de focalización del PFGB partiendo de tres criterios: ubicación de corredores estratégicos del narcotráfico, presencia de cultivos ilícitos, y disponibilidad de inversión de la cooperación internacional en desarrollo alternativo (DNP). En un proceso vertical, que daba muy poco lugar a la participación de las comunidades, el PCI se encarga de presentar el programa al departamento y a los gobiernos locales de los municipios focalizados y se les indican los compromisos, y estos a su vez lo socializaban con las veredas y los consejos comunitarios.

A nivel departamental, Corponariño hizo acompañamiento, identificó oportunidades de mejora de las líneas productivas y planteó estrategias para mejorar infraestructura y maquinaria, consolidación de organizaciones de campesinos y asesoría técnica en cuanto a manejo ambiental y buenas prácticas agrícolas. Dentro de los aspectos positivos de la intervención, se generaron avances importantes en acompañamiento técnico y de participación comunitaria, fortalecimiento de asociaciones de productores, y se convocaron mingas para arreglo de caminos y carreteras (Corponariño, 2009). Algunas de las asociaciones de productores creadas entonces se mantuvieron en el tiempo y consolidaron proyectos productivos sostenibles.

Tabla 3-1: Inversión por línea productiva en Nariño PFGB 2003-9 (Corponariño)

Línea	**Número de municipios**	**Número de familias**	**Inversión**	**Descripción**
Café	11	4.028	5.703.000.000	Apoyo a producción de cafés especiales, inversión concentrada en mejoramiento de infraestructura cafetera.
Caña panelera	5	350	545.410.000	Los implementadores escogieron la caña panelera por ser el principal cultivo agroindustrial en municipios como Sandona y Consacá.
Fique	2	125	201.600.000	Realizado en los municipios de La Florida y San Bernardo. Se trabajó en el fortalecimiento de procesos organizativos, negociación y comercialización para la compra de maquinaria.
Frutales	8	748	1.070.000.000	Se realizó en el Macizo Nariñense, con cultivo de mora, granadilla, uchuva, tomate de árbol, maracuyá y varios cítricos. Fortalecimiento de procesos organizativos y negociación para la compra de maquinaria.
Cultivos transitorios	7	865	1.296.000.000	Tuvo lugar en zona montañosa ubicada desde los 1.200 hasta los 2.200 m.s.n.m. apta para la

				explotación de cultivos de ciclo corto o transitorios como frijol, maíz, arveja y maní.
Pecuaria	12	1524	2.870.390.400	778 familias optaron por proyectos silvopastoriles, 731 lo hicieron con especies menores y 15 con piscicultura.

Una de las innovaciones en el PFGB fue sin duda en el control social implementado para garantizar que las veredas donde se estaba aplicando el programa permanecieran libres de coca. Los implementadores del programa también hacían énfasis en el funcionamiento de los comités de seguimiento y verificación social, en los que la propia comunidad se encargaba de comprobar que el proyecto se estuviera ejecutando bien y de que los recursos no se quedaran en intermediarios. Intervenciones anteriores habían sido poco efectivas al seguir una estrategia de erradicación progresiva, en la que las familias productoras seguían teniendo cultivos ilícitos y también aprovechaban las ayudas estatales sin lograr en última instancia el propósito de sustitución. Como señaló uno de los técnicos vinculados al PFGB en Nariño por entonces, la ventaja del desarrollo alternativo en este periodo es que agrupaba toda la población de una vereda donde se habían identificado cultivos de coca, se hacían los acuerdos con la comunidad para que erradicaran previamente, antes de iniciar el programa. Cuando iniciaba el programa las familias no tenían coca. Cuando arrancó PFGB, el compromiso era mantener los predios libres de ilícitos, pero en los primeros dos años eso no funcionó, pues se dieron cuenta que era imposible verificar y mantener un control; era más fácil por ello administrar el programa a nivel de vereda y se decidió que las familias seguían sólo si toda la vereda estaba libre de cultivos ilícitos: “había control social porque las comunidades, para evitar que las sacaran del programa, mantenían su vereda libre de ilícitos. A mi modo de ver, esta estrategia tuvo muy buenos resultados” (entrevista 22.05.22).

Cuando el DNP realizó una evaluación del PFGB en 2012, uno de los aspectos que destacó fue su capacidad de adaptar el diseño durante la ejecución de las diferentes fases, que no solo se presentó en el criterio de erradicación previa, sino también en el monto del incentivo, la modalidad de acompañamiento e incluso la obligatoriedad de realizar ahorros por parte de las familias, práctica que se originó orgánicamente y luego fue introducida

como componente obligatorio. También hubo aprendizajes en la aplicación de un enfoque diferencial con comunidades étnicas (DNP, 2012).

Salas (2013) estudió en detalle el desarrollo de la línea productiva café en la vereda Rosapamba, municipio de La Florida, y encontró varios problemas en la implementación mencionados también por algunos de los entrevistados para el presente estudio. Si bien los apoyos económicos generaron en un comienzo un alivio a los productores, gracias además a una buena producción de café durante la primera fase del programa, a penas cesó el programa las entidades participantes volvieron a ausentarse y los problemas económicos retornaron. Si bien la comunidad identificó la falta de cadenas de comercialización como uno de los principales obstáculos para la sostenibilidad del cultivo del grano, los beneficiarios entrevistados por Salas manifestaron que el Gobierno no hizo lo suficiente para abrir nuevos mercados, mientras el precio del café sólo permitía solventar necesidades básicas y no se alcanzaba el supuesto propósito del PFGB, que era viabilizar alternativas económicas lícitas que permitieran mejorar la calidad de vida de las comunidades productoras de forma permanente.

Otro inconveniente fue la falta de articulación interinstitucional, tanto en el orden local como nacional, pues se repetían los esfuerzos ya adelantados por la Federación Nacional de Cafeteros, saturando a los beneficiarios con reuniones y capacitaciones muy teóricas y muy poco prácticas. Este fue otro de los hallazgos del DNP, que documentó que el PFGB no solo no se articulaba con otros programas del Ministerio de Agricultura (MADR) o a las prioridades del Ministerio de Ambiente (MADS), sino que ni siquiera existieron instancias de intercambio de información o de planeación conjunta o coordinación a nivel nacional ni territorial con estas entidades. Esto porque se asumió, erróneamente, que las intervenciones del PFGB se estaban dando en zonas no incluidas dentro de los programas de desarrollo rural implementados por el MADR o que, en el caso del MADS, cualquier posible impacto ambiental de las intervenciones debía resolverlos la corporación autónoma regional, en este caso Corponariño (DNP, 2012). La falta de acompañamiento de los gobiernos nacional y departamentales también fue estudiada por Ojeda (2011:3), quien señala que para 2008 sólo el 40% de los beneficiarios en el país había recibido el entrenamiento prometido por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), mientras que sólo el 28% mantenía contacto con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entidad encargada del apoyo técnico a los proyectos agrícolas.

Una de las grandes limitaciones identificadas por los expertos entrevistados, y que recibió posteriormente un tratamiento diferente con el programa de consolidación territorial de La Macarena, fue qué hacer para implementar programas de desarrollo alternativo y llevar a cabo el monitoreo necesario en zonas productoras de coca con presencia de grupos armados al margen de la ley. La decisión que se tomó para adelantar el PFGB en Nariño fue focalizar los esfuerzos en zonas de menor densidad de cultivos, sin presencia de tales actores, priorizando el criterio de contención sobre los objetivos trazados inicialmente de erradicación de cultivos ya existentes y la recuperación de los ecosistemas estratégicos (DNP, 2012). Este relajamiento de los criterios de intervención también tuvo como efecto que los recursos del programa se comenzaron a asignar en lugares donde ni siquiera había una preocupación de contención, siguiendo consideraciones políticas y electorales más que técnicas.

En algunos municipios, estas líneas productivas lograron consolidar procesos asociativos y fueron sostenibles en el tiempo, como es el caso de los lecheros en los municipios de La Cruz y San Pablo y los caficultores en el resguardo indígena de Aponte, Tablón de Gómez. En este último caso, la Federación Nacional de Cafeteros realizó capacitaciones en aspectos del proceso productivo del cultivo, beneficio y secado del café, así como asesoría en criterios de calidad y comercialización, proceso que favoreció el fortalecimiento de asociaciones campesinas como Asoprocaffe, Cooptago, y la Asociación de Víctimas de Pitalito Bajo, que producen actualmente café especial de la variedad “melao” o “honey” que se exporta a Europa. Sin embargo, la percepción de la experiencia de esa época es que, en la mayoría de los casos, el PFGB no trajo alternativas económicas duraderas a las familias vinculadas a las diferentes líneas productivas, en buena medida debido a que la participación de las instituciones involucradas localmente no tuvo continuidad y fue en buena medida desarticulada. La falta de integralidad en la intervención es un obstáculo recurrente en la viabilidad según identifican varios entrevistados:

> Hemos fortalecido mucho la capacidad del campesino de producir, de sacar el cultivo. Pero cuando ya llegan los bultos a la puerta de la finca no sabemos para donde coger (entrevista 09.05.22).

> Los proyectos productivos solos no sirven, quedan muy aislados. Tienes que desarrollar vías, centros de acopio, salud, educación. Esa integralidad no se está logrando (entrevista 06.06.22).

Entre los testimonios recogidos es posible identificar otros factores que ayudan a entender la poca continuidad que tuvieron las intervenciones realizadas como parte del PFGB. En primera instancia, al ser un programa subsidiario a la política de seguridad del Estado colombiano, el PFGB no estuvo articulado con el resto de la oferta institucional vinculada al desarrollo rural en el departamento, su falta de integralidad lo hacía insostenible. Entre los alcaldes y gobernadores, adicionalmente, hubo poco apoyo al programa y le dejaron toda la responsabilidad al Gobierno Nacional, afectando su adaptación territorial y el necesario seguimiento. Sumado a lo anterior, se comenzó a configurar entre la población una tendencia a ver la asistencia económica como dinero de bolsillo, las familias comenzaron a vender los fertilizantes y herramientas que recibían para trabajar la tierra y se estableció una dependencia crónica de la presencia de los cooperantes internacionales para la sostenibilidad de los proyectos.

Tampoco ayudó la falta de rigor a la hora de focalizar los recursos y la politización del programa con fines electorales, como lo señaló uno de los entrevistados, vinculado hace años a los programas de desarrollo alternativo en el departamento:

> El problema en el gobierno de Uribe es que Guardabosques se llevó a zonas donde no se necesitaba porque ya tenían cultivos lícitos que funcionaban, como el caso del café al norte de Nariño. El programa también se politizó y se manejó a través de los parlamentarios, no llegaba a las zonas donde nosotros queríamos, en la zona de la cordillera; con el afán de la reelección y el manejo político se usaba para ganar votos, cuando se hizo la evaluación del programa se encontró que hasta empleados de las alcaldías eran beneficiaros de Guardabosques (entrevista 30.05.22).

Sobre este último punto, la falta de conocimiento de las dinámicas locales fue una de las principales debilidades del PFGB pues, como señaló en su momento Vargas (2011) al evaluar al principal cooperante internacional que tiene Colombia, si bien en la segunda fase de la participación de USAID en la política de desarrollo alternativo (2005-8) se inclinó por una intervención tipo *trait-making*, que buscó una cultura de prácticas económicas dentro de la legalidad mediante los programas “Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo” (MIDAS) y “Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal” (ADAM), lo cierto es que dicha agencia nunca acabó de entender las dinámicas sociales propias de las comunidades locales y persistió en un modelo de emprendimiento individual poco familiar para las familias productoras.

El Conpes 3669 de 2010 pretendió hacer ajustes a la política, con el propósito de integrar mejor la lucha contra las drogas ilícitas con el desarrollo alternativo y la gestión ambiental, reconociendo que de los recursos invertidos entre 1995 y 2008 para controlar la oferta de drogas, solo el 11,4% habían sido asignados a intervenciones de desarrollo alternativo (DNP, 2010). Entre los aspectos a mejorar identificados en dicho documento de política pública se destaca la falta de articulación entre la oferta institucional del orden local con la intervención a nivel territorial, que llevaba a la duplicidad de esfuerzos y a intervenciones inoportunas e inadecuadas. También menciona la falta de información sobre cultivos ilícitos y limitado conocimiento de su dinámica en las zonas vulnerables o afectadas por los mismos, enraizamiento de una cultura de la tolerancia hacia lo ilegal, y poca integralidad y sostenibilidad en las iniciativas de desarrollo alternativo. Ante la persistencia y escalamiento del problema, el Conpes 3669 diagnostica una pérdida de credibilidad por parte de las instituciones del Estado, que no han logrado ofrecer verdaderas soluciones ante la degradación del orden público, la exclusión social, los impactos ambientales y la falta de regulación de la economía cocalera, y presenta una política con una visión de territorio que se propone afianzar procesos integrales y sostenibles de desarrollo alternativo en armonía con las estrategias de consolidación, en áreas afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo (DNP, 2010). La concreción de dicho objetivo se revisará en el tercer apartado del presente capítulo.

4.2. Si Se Puede

El Programa Si Se Puede (SSP) partió de un descontento generalizado entre los productores de coca de Nariño frente a los esfuerzos de erradicación forzada y militarización de los territorios que el Gobierno del presidente Uribe venía implementando. El gobernador de Nariño en aquel entonces, Antonio Navarro Wolff, quiso recoger dichas voces y demostrarle a los gobiernos colombiano y estadounidense que era posible implementar otro tipo de política, que se hiciera de manera concertada con las comunidades, privilegiando la sustitución voluntaria y dando mayor énfasis a la integralidad de las intervenciones (Gobernación de Nariño, 2008). Como lo desarrolló posteriormente en su trabajo de maestría Plinio Pérez (2020), que fue además el coordinador del programa, SSP nace de la preocupación por diseñar una intervención a la medida de los territorios, que no desconociera las realidades sobre tenencia de la tierra, desplazamiento

y exclusión económica que se habían profundizado desde la apertura económica en los años 90.

El Gobierno Nacional decidió finalmente dar luz verde al programa propuesto por Navarro Wolff y suspender la aspersión aérea en las zonas donde se iba a implementar. El gobernador de Nariño, por su parte, acordó desarrollarlo a modo de piloto en municipios con menos incidencia de cultivos, con el objetivo de trasladar posteriormente dichos aprendizajes a territorios como Tumaco, donde no sólo se concentraban los cultivos de coca y los grupos criminales vinculados al narcotráfico, sino la política oficial antinarcóticos del Plan Nacional de Consolidación Territorial - PNCT (Torres, 2016). Siguiendo la recomendación del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), el programa inició solo en los municipios de El Rosario, Leiva, e hizo una intervención focalizada en el Consejo Comunitario Rescate Las Varas del municipio de Tumaco.

Detrás del diseño de SSP había una crítica a los ejercicios anteriores, e incluía una estrategia de desarrollo rural que apuntaba a la integralidad que había sido enunciada en programas anteriores sin llevarse a la práctica, lo que significaba introducir una mayor participación de la comunidad y una efectiva articulación interinstitucional en los tres niveles del Estado. La integralidad del programa se evidenció en la priorización de sus acciones estratégicas, que comprendían las siguientes líneas que si bien también se enunciaron también en el PFGB, nunca se llegaron a articular: construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías secundarias, distritos de riego y centros de acopio; formalización de la propiedad; mercadeo y comercialización; asistencia técnica; financiamiento y apoyo productivo; fortalecimiento del tejido social a través del fomento de la organización socio-empresarial y promoción de la cultura de la legalidad. SSP inició en el mes de octubre del 2009 y se terminó en junio de 2014; recibió el apoyo de la Unión Europea y las contrapartidas fueron asumidas por la gobernación de Nariño, los municipios y también se gestionaron recursos del nivel central.[3] Adicionalmente, el Gobierno Nacional apoyó con

[3] Perez sintetiza las cifras finales de la financiación del programa, que tuvo una inversión total de COP 23.195 millones: la Unión Europea aportó COP 11.295 millones y la contrapartida de la Gobernación de Nariño y los municipios de Leiva y el Rosario alcanzó los COP 2.823 millones. También hubo aportes por COP 801 millones de APC, COP 400 millones de la Federación Nacional

recursos financieros y técnicos de distintas entidades (Pérez, 2020). También hubo participación de la sociedad civil local y del liderazgo comunitario. El testimonio de uno de los arquitectos del SSP da cuenta del interés que había en lograr una verdadera integralidad:

> Pensar en sustitución de cultivos es también preguntarse por el diseño del Estado y la problemática compleja que existe en torno al narcotráfico. La problemática es integral, pero se combate con unas políticas del Estado que son en gran parte coyunturales. Pero, además, el Estado está organizado no para atender los temas de manera integral, sino que esta segmentado, el tema de salud tiene una política, el tema agrario tiene otra política, y cada uno obedece a sus propias dinámica. El tema de seguridad es otra política. Entonces el problema es uno solo, una problemática compleja e integral, pero cuando llegamos al territorio nos tenemos que enfrentar con un Estado que tiene varias manos que no están conectadas (entrevista 30.05.22).

Otra innovación de Sí Se Puede fue incluir a todas las familias de los municipios intervenidos, no solo a las que tenían coca sembrada en sus predios. Si bien esto aumentó los costos, la finalidad era romper el vínculo entre erradicación y subsidio estatal que se había con programas anteriores y hacer énfasis en el desarrollo territorial.

En este apartado tomaremos la experiencia del municipio de Leiva con el programa SSP, al ser la mejor documentada. Leiva se encuentra ubicado al nororiente del departamento, en las estribaciones de la cordillera occidental. Cuenta con un total de 37.400 ha. cultivables, distribuidas entre los 600 y 2000 msnm. Como ha documentado Jiménez (2017), la escasa infraestructura social básica, la baja productividad de la tierra y la preeminencia del latifundio hace de este uno de los municipios más atrasados económica y socialmente en Nariño. A esto se suman problemas de vieja data como la frágil presencia del Estado, impunidad, problemas de acceso a la justicia y disputas territoriales entre actores armados al margen de la ley, que terminan suplantando al Estado y ejerciendo control social sobre los habitantes (Pérez, 2020). La coca llegó al municipio en los años 80 y se fue haciendo fuerte paulatinamente, reemplazando cultivos tradicionales como el café y el plátano entre los minifundios familiares, alcanzando su punto más alto entre los años 2001 y 2007 como parte del retorno de campesinos que habían migrado a Putumayo

---

de Departamentos, COP 7.245 millones de INCODER gracias a una convocatoria de distritos de riego, COP 565 millones del Programa Contra Cultivos Ilícitos.

cuando se dio allá el boom cocalero. Cuando las erradicaciones manuales y aéreas del Plan Colombia arreciaron sobre la cabecera municipal y el valle del Patía, tuvieron lugar dos procesos relacionados: primero, los cultivos fueron migrando a las zonas más alejadas y montañosas del municipio; segundo, las comunidades comenzaron a demandar soluciones integrales que involucraran asistencia técnica, acceso y apertura a mercados de productos lícitos, en reemplazo de los operativos militares y la erradicación forzada (Torres, 2016; Jiménez, 2017).

En cuanto a formalización de la propiedad, Ceballos (2016:67) destaca en su trabajo de maestría en desarrollo rural que SSP fue “innovador en procesos de formalización de la propiedad de la tierra en zonas de difícil acceso y de permanente alteración del orden público” y su modelo puede ser considerado como el horizonte a seguir para los futuros proyectos de desarrollo rural integral.

La Cooperativa de Cafeteros del Norte de Nariño y el Comité Departamental de Cafeteros apoyaron el proceso de apertura de mercados y garantizaron la compra de la producción de café, mientras que se avanzó con varias cooperativas y ONG de la región para realizar asesorías e intercambio de experiencias exitosas de comercialización (Pérez, 2020). Los coordinadores del programa también contrataron técnicos para apoyar la creación de alianzas comerciales entre productores y potenciales compradores e incentivaron la participación en ruedas de negocios y ferias comerciales organizadas por la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto. Sin embargo, factores externos incidieron en el éxito comercial del programa. El precio de venta del café, que cayó en 53% entre 2011 y 2013, así como el fenómeno del niño y una ola invernal, tuvieron una incidencia en la sostenibilidad de los procesos y la economía de las familias vinculadas que no pudo ser compensada mediante las ayudas del SSP.

En opinión de Perez, antes de SSP, la asistencia técnica en el municipio de Leiva era prácticamente inexistente, por lo que fue necesario comenzar desde nociones muy básicas de diagnóstico y planeación estratégica con los beneficiarios. Esto permitió realizar las capacitaciones e identificar las necesidades en asistencia técnica y transferencia de tecnologías en pro de mejorar la productividad y la calidad de vida del campesinado. En esta vía, SSP impulsó conversatorios para impartir conocimientos sobre manejo de la siembra y la cosecha, incluyendo el uso de “insumos y abonos orgánicos, huertas

escolares, ahorro, manejo de aguas residuales, control de plagas, cuidado vegetal, soberanía alimentaria y manejo de cosechas" (Jiménez, 2017:60) con la participación de más de 500 familias.

La estrategia de desarrollo social tuvo niveles micro y macro: a nivel micro, SSP trabajó conformando grupos de trabajo por afinidad, solidaridad y vecindad, en el que participaron 3.328 beneficiarios en 499 grupos que recibieron asistencia técnica, acompañamiento y además realizaron "mingas" o trabajos comunitarios; a nivel macro, SSP conformó asociaciones de primer nivel compuestas por los grupos de beneficiarios y al menos dos asociaciones de segundo nivel (agrupaciones de agrupaciones) para que realizaran la labor de representación en ámbitos empresariales, comerciales y políticos, así como en foros de naturaleza ambiental y comunitaria. Las reuniones con la comunidad también sirvieron para escuchar las necesidades de las comunidades y realizar campañas de sensibilización sobre el cuidado del agua, el buen manejo de basuras, la protección de los recursos naturales (Jiménez, 2017). Esta labor fue muy valiosa en una región que tradicionalmente tiene lazos comunitarios muy fuertes que se han visto afectados por la dinámica capitalista en torno al cultivo y comercialización de la coca. Como concluyó Guerrero en su estudio del programa SSP en el municipio de El Rosario:

> Se puede decir […] que la conformación de grupos de trabajo para el fortalecimiento organizacional que llevó a cabo el programa SSP sirvió como estrategia para contrarrestar el individualismo que durante casi una década atrás había marcado en la zona la implementación de la coca como monocultivo. Igualmente, se pueden destacar varios factores que fortalecieron esta estrategia implícita, como la identificación de una o varias personas líderes al interior de cada grupo, con reconocimiento social e iniciativa que se responsabilizaron de convocar y motivar a las personas; la buena convivencia social y la inexistencia de enfrentamientos personales o familiares en los corregimientos y veredas; la disposición al trabajo en grupo y el grado de confianza alcanzado, la solidaridad, y colaboración que permitió que los socios cumplieran los compromisos adquiridos en cada uno de los grupos (2014:80).

Gracias a SSP se sembraron 1.725 ha. nuevas de café, cítricos, cacao y frutales y se mantuvieron 4.265 ha. de cultivos transitorios y permanentes. También se fortalecieron y conformaron 29 asociaciones de productores, comercializadores, de asistencia técnica y de distritos de riego. Según SIMCI-UNODC, para el periodo 2007-13 hubo una disminución de 72% en los cultivos de coca en los municipios intervenidos con SSP (96% en Leiva y 61% en El Rosario), cifras que superan los resultados del resto del departamento para el

mismo periodo (35%) donde se seguía realizando aspersión aérea con glifosato (Pérez, 2020).

El programa también fue útil para facilitar el acceso a crédito. Jiménez (2017) documenta que se entregaron 450 créditos a campesinos en Leiva y el banco agrario por unos COP 3.300’000.000, dirigidos principalmente a caficultores. Sin embargo, los problemas de titulación que son endémicos en el campo colombiano hicieron que hasta 4 o 5 personas distintas se presentaban con el mismo predio para sacar créditos, dinero que posteriormente no fue invertido en proyectos productivos sino en bienes de consumo. Gracias a SSP también se construyeron 71,3 km de vías rurales y se hizo mantenimiento a otros 77,6 km en los corregimientos de El Palmar, La Villa y Nariño. Sin embargo, Jiménez (2017) documenta que, a pesar de los avances en la malla vial, las zonas de cultivo siguieron estando muy alejadas de los mercados. En retrospectiva, el funcionario arriba citado analiza dicha situación a partir de la geografía del municipio de Leiva:

> La cordillera tiene varios escenarios. Uno es el que está cerca al río Patía, cerca a la Panamericana, y otro es el que está arriba y detrás de la cordillera, donde hay mas incidencia de los grupos al margen de la ley. Allá es mas complejo, no solo por la presencia en su momento de las FARC, luego los paramilitares y luego otra vez las FARC, en el 2011. Lo que se siembre en la zona del Patía es fácil sacarlo a la Panamericana. Nosotros quisimos incentivar allá la siembra del limón. Eso está funcionando ahora muy bien, los ingresos son muy buenos, por encima de lo que daba con el cultivo de coca. Otra ventaja en esa zona es que allá no había inseguridad. E incluso si las FARC hubieran intentado obligarlos a cultivar coca, la gente no le siembra porque no iban a ganar mejor y porque cuando la comunidad está organizada no esta tan cierto que los puedan obligar, no se dejan. Nosotros comenzamos ese proceso en el 2009 y apenas hasta ahora se está consolidando, porque consiguieron un comprador en Alemania (entrevista 30.05.22).

En efecto, el acceso a mercados es desigual en el territorio y desarrollar proyectos viables en el área más aislada presenta desafíos adicionales. En la zona baja de la cordillera se sembró limón, la zona media café y aguacate con resultados hasta cierto punto exitosos.[4] Sin embargo, en la zona alta de la cordillera, hacia el oriente, no ha sido posible sostener los proyectos. Según informó el entrevistado, allá también hubo ejercicios con café y algunos campesinos sostenían esos cultivos con la coca mientras avanzaba SSP, pero

[4] Leiva, pasó de 100 mil kilos de café en 2008 a 320 mil kilos en 2014, las parcelas sembradas de cítricos, frijoles, maíz, caña y cacao también aumentaron en esta época

finalmente, muchos volvieron a la coca porque sacar la producción es más difícil, hay numerosos grupos armados y el miedo es muy fuerte.

En el corazón de SSP estaba plantear un acercamiento crítico a los programas de desarrollo alternativo anteriores, que generalmente se reducían a proyectos aislados o accesorios a la política macro de seguridad democrática. SSP quería convertirse en un piloto que luego pudiera replicarse en el resto del departamento y del país, un modelo de integralidad y articulación interinstitucional que permitiera desechar el uso del glifosato, que contamina el agua y muchas veces afecta por igual cultivos lícitos e ilícitos, incluso, paradójicamente, aquellos que han sido producto de programas de desarrollo alternativo. Ante la dificultad que tuvo SSP en generar procesos sostenibles y competitivos, entre sus recomendaciones a futuro Pérez (2020) insiste en la importancia de involucrar a las comunidades en todas las fases de la política pública, crear estrategia a corto, mediano y largo plazo (al menos diez años), articular las instituciones en los tres niveles del Estado y trabajar en la confianza en lo institucional.

4.3. Col/K53

El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) nació en 2007 con la participación de 15 entidades del orden nacional reunidas con el propósito de integrar de una vez por todas los esfuerzos en materia de seguridad, desarrollo económico y bienestar social en el marco de la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe (Presidencia de la República, 2010). El Centro de Coordinación Interagencial (CCAI) de Acción Social fue el encargado de liderar el fortalecimiento de la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas priorizadas del territorio nacional como parte del PNCT, que definió quince Centros de Coordinación Regional (CCR) a lo largo del territorio nacional en los que coincidía un Estado débil con la presencia de cultivos ilícitos y graves violaciones a los derechos humanos, lugares que demandaban con urgencia de un esfuerzo que alineara los esfuerzos en los tres niveles del Estado, las iniciativas privadas y la cooperación internacional en torno a la estrategia del PNCT, que debía ser adaptada a las particularidades sociales y geográficas de cada región (Presidencia de la República, 2010).

Una de las diferencias fundamentales del PCNT es que sus arquitectos no lo veían como un programa de desarrollo alternativo, sino como un proceso de transformación territorial que no atendía diferencialmente a los sembradores de coca del resto de la población.

Como ha destacado Barbosa (2014: 11) en su análisis del programa, uno de los aspectos diferenciales de la estrategia del PNCT planteaba resolver el recurrente problema de la desarticulación institucional privilegiando en su implementación la acción interagencial, entendida como "una forma de gestión pública que busca superar las rigideces administrativas del Estado y responder de manera más eficiente […] a los problemas básicos que debe regular el Estado" y que demandan de una respuesta sistemática en lugar de sectorial, partiendo siempre de la evidencia y la racionalización de la toma de decisiones. Según uno de los arquitectos de la estrategia, que fue entrevistado para el presente estudio:

> Se quería romper el círculo vicioso en el que la operación militar lograba desalojar a las FARC de ciertos territorios, pero al irse corriendo la estructura militar se abandonaban los territorios, que eran repoblados por la estructura de la guerrilla. La idea era romper esa dinámica, consolidando los avances no con fuerza militar solamente, sino con los servicios integrales del Estado (21.6.22).

El PNCT estuvo concebido en tres fases, ilustradas en un modelo de semáforo, lo cual permitía focalizar recursos limitados en regiones con muchas necesidades insatisfechas: la fase de recuperación (rojo) era eminentemente militar y su objetivo era garantizar seguridad en aquellos territorios con alta presencia de grupos armados ilegales y poca institucionalidad del Estado; la fase de transición (amarillo) se enfocaba en garantizar el acceso a la justicia y seguridad, la llegada de oferta estatal vinculada al desarrollo social y económico, y abordar el asunto espinoso de la formalización de tierras; por último, en la estabilización (verde) se pretendía pasar de la seguridad militar a una seguridad ciudadana, lo cual debía tener como correlato una mejora en indicadores básicos como acceso a la educación, salud y programas sociales, así como un mejor desempeño económico (Presidencia de la República, 2010; Mejía, Uribe e Ibañez, 2011).

El Conpes 3669 de 2010, por su parte, buscó la coordinación entre las iniciativas de desarrollo alternativo preexistentes y el PNCT, preocupación que también estuvo presente en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" del primer Gobierno Santos (2010-14). Allí se reconoce la exclusión económica como un factor fundamental para entender el problema de la producción de coca, se hace mayor énfasis en la necesidad de emprender políticas de desarrollo social y económico en beneficio de las familias

productoras, se establece como prioritaria la articulación interinstitucional para hermanar los esfuerzos de consolidación con los imperativos de seguridad y fortalecimiento de las instituciones democráticas en los territorios donde el conflicto es más intenso y hay mayor presencia de cultivos ilícitos, y también se menciona la necesidad de avanzar en los problemas de titulación de tierra y acceso a la justicia (DNP, 2011).

El primer Plan de Acción Regional fue desarrollado en La Macarena (PCIM), un territorio de influencia histórica para las FARC. Partiendo de las especificidades del territorio, este programa fue exitoso (Barbosa, 2014) en su propósito de lograr la presencia integral y permanente del Estado y brindar las condiciones necesarias para: 1) recuperar el control del territorio por parte de las instituciones del Estado y garantizar la seguridad; 2) llevar gobernabilidad local y fortalecer la participación ciudadana; 3) desarrollar alternativas económicas a los cultivos ilícitos; 4) recuperar los parques naturales; y 5) garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos (Presidencia de la República, 2008). Cumpliendo con el modelo de tres fases, durante la recuperación el esfuerzo en la Macarena se concentró en desarticular a las FARC, mientras que la transición propendió por la presencia constante de la Policía Nacional, acceso a la justicia y atención a necesidades inmediatas de subsistencia de la población rural. La fase de estabilización apuntó a garantizar las condiciones para el desarrollo económico mediante: 1) el fortalecimiento de las capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales, acompañado de la consolidación de ámbitos de participación comunitaria; 2) aclaración de derechos de propiedad de la tierra; 3) desarrollo de la red de carreteras terciarias e intermunicipales y demás infraestructura básica; 4) mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación, salud y seguridad social integral; 5) implementación de proyectos productivos de largo plazo y promoción de macro-proyectos agroindustriales; y 6) promoción de la cultura de la legalidad (Presidencia de la República, 2008; Barbosa, 2014).

En su revisión de las políticas de desarrollo alternativo en ese periodo, Garzón-Vergara (2020) destaca que el PCIM incrementó la inversión pública en los municipios intervenidos, mejoró indicadores de acceso a la tierra, educación y salud, y fortaleció la integralidad de la implementación del PFGB, con lo que hubo un incremento en los cultivos lícitos. Por su parte, la FIP (2011) concluyó que, de todos los planes regionales, el de La Macarena fue el que mejor incorporó a las autoridades locales en los procesos de implementación; sin

embargo, aún cuando este piloto entregó resultados innegables en materia de reducción de los cultivos ilícitos y mejora en las condiciones de seguridad de la región, los investigadores del la FIP concluyeron que su diseño seguía partiendo de un sesgo centralista e impositivo. Los arquitectos del plan, sin embargo, insisten en que su éxito estuvo justamente en la inversión de los roles, pues el nivel determinante estuvo en el territorio y el nivel subsidiario estuvo en el nivel nacional. Según uno de ellos:

> Teníamos un equipo con sede en la Macarena y desde allá se articulaba la gestión, que contaba con canales de comunicación y de respaldo con el nivel nacional. Con estar en el territorio teníamos garantizado el apoyo de los alcaldes y de la gobernación. La coordinación nacional era donde menos funcionaba, pero teníamos apoyo. Las capacidades estaban cimentadas en el territorio, eso es fundamental (entrevista 21.06.22).

Cabe aclarar que el PNCT también desarrolló un piloto en Tumaco desde 2008, aunque el esfuerzo está poco documentado y una visita a campo de varias ONG en 2011 encontró que la población desconocía siquiera la existencia del programa y sabía menos aún sobre su funcionamiento y beneficios, lo que da a entender su precaria escala de implementación (Indepaz, 2012). En cuanto a los pobladores que decidieron vincularse a procesos de sustitución de cultivos y erradicar voluntariamente sus cultivos de coca, el Estado fue completamente incapaz de garantizar su seguridad y varios terminaron siendo asesinados a manos de las FARC o del grupo residual paramilitar conocido como “Los Rastrojos” (WOLA, 2011).

Como parte de un interés en llevar lo ensayado en estos pilotos al resto de las regiones productores de coca del país, en 2011, tras una revisión estratégica del Plan Nacional de Consolidación, el Gobierno Nacional decidió incluir el plan dentro de los temas prioritarios de la agenda gubernamental y creó la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT), institución adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) pero con autonomía administrativa y financiera, que se encargaría de coordinar y ejecutar los programas a nivel local (DPS, 2012). En el marco de esta Política Nacional se desarrollarían los Programas contra Cultivos Ilícitos (PCI).

Como demostró posteriormente la FIP (2013), las intervenciones de la UACT seguían partiendo de un vínculo indisoluble entre seguridad y desarrollo, planteando la misma

secuencialidad discutida arriba, en la que se da prelación a las condiciones de seguridad, con la escalada de la despliegue militar para lograr control territorial y expulsar a los grupos armados ilegales, que son entendidos como la principal fuente de inestabilidad y violencia contra la población civil, mientras se avanza en la erradicación de los cultivos de coca en las zonas donde las condiciones de seguridad básicas ya se han alcanzado. Si bien había claridad en cuanto a los objetivos y mediciones de la dimensión de seguridad y lucha contra el narcotráfico, para la FIP las actividades vinculadas a desarrollo económico, integración regional y bienestar social propias de la fase de estabilización eran difusas y no evidenciaban claridad en cuanto a discurso y metas (FIP, 2013:28).

Adicionalmente, la creación de la UACT al comienzo del primer gobierno Santos vino acompañada de una desaceleración por parte del gobierno nacional de los esfuerzos por controlar la oferta de droga, situación que se ve reflejada en el incremento constante durante esos años del área cultivada de coca en Colombia. Podría postularse que dicho repliegue estuvo relacionado con el comienzo de los diálogos de paz con las FARC, pero lo que si quedó claramente reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo de ese periodo es un cambio de marco, en el que se bajó el nivel de prioridad a la lucha contra las drogas en la agenda gubernamental y se optó en el ámbito internacional por una agenda positiva, lo que implicó el enfriamiento de acercamientos que se habían adelantado con cooperantes internacionales para fortalecer programas del periodo Uribe, como el PFGB.

Para aterrizar la forma que tomó el desarrollo alternativo bajo la UACT, vale la pena acercarse a la experiencia en uno de los municipios del departamento de Nariño donde se ejecutaron presupuestos en proyectos de desarrollo alternativo vinculados a la PNCRT. Mediante un convenio con UNODC, la UACT financió el proyecto Col/K53 “Apoyo a la implementación y monitoreo de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia, para la consolidación Territorial”. El proyecto Col/K53, en su Componente III, tenía como objetivo “generar oportunidades para desarrollar iniciativas productivas (capital semilla) concertados a nivel comunitario e institucional” (UNODC, 2014).

Según UNODC, Col/K53 fue diseñado con la meta de mejorar la capacidad del Estado colombiano y realizar el diseño, implementación y acompañamiento a programas de desarrollo alternativo y promoción de la legalidad con una visión amplia del desarrollo rural sostenible en la que el trabajo coordinado con otras instituciones permitiera aunar

esfuerzos para prevenir, reducir y eliminar los cultivos ilícitos y los mercados conexos. Su objetivo general fue “contribuir a mejorar la competitividad de los micro, pequeños y medianos empresarios rurales en Colombia a través de la mejora en la producción, transformación y comercialización de productos de Desarrollo Alternativo”, así como apoyar el fortalecimiento de las organizaciones productivas a través de la “generación de ingresos, empleo e integración de las instancias locales que promueven el desarrollo competitivo de las regiones de intervención” (UNODC, 2014). Por ende, estuvo involucrado en la implementación de intervenciones vinculadas con la posterradicación (sustitución de cultivos) y contención (en zonas a las cuales los cultivos podían expandirse).

Tomaremos acá el caso del municipio de Tablón de Gómez, ubicado 62 kilómetros al nororiente de San Juan de Pasto, en la frontera con el Putumayo. La intervención del Col/K53 allí inició a finales de 2012 y en un periodo de año y medio contó con la participación de 1.262 familias en tres corregimientos y 17 veredas (Rebolledo, 2017). Esta región de Nariño nunca fue cocalera, aunque si tuvo presencia de cultivos de amapola hasta finales de los años noventa, los cuales terminaron siendo reemplazados por ganado lechero cuando el mercado para la goma de opio decayó, de modo que la intervención en el municipio fue de contención y no de sustitución. Sobre la implementación del programa en este municipio, vale la pena tocar algunas continuidades y adaptaciones respecto a la experiencia previa de PFGB.

Un primer aspecto para considerar es la inclusión de las comunidades en los procesos de diseño e implementación. Según los implementadores entrevistados, un cambio de Col/K53 respecto a PFCG es que hubo una toma de decisiones participativa, donde la comunidad tuvo voz y voto desde el inicio. Dado que la selección de las organizaciones comunitarias para la ejecución del memorando de entendimiento con UNODC se realizó desde los primeros meses del proyecto, la comunidad fue activa en la selección de líneas productivas y en la definición de insumos a entregar, proveedores y proceso de entregas. El programa Col/K53 buscó desde el inicio la identificación y apoyo de líneas productivas macro que la comunidad deseaba trabajar, basados en la vocación del territorio. Sin embargo, la experiencia previa demostró que era necesario poner algunas limitantes para propender por la sostenibilidad de la intervención. Así, mientras en PFGB cada familia podía definir individualmente en qué quería invertir los recursos de su apoyo y luego los implementadores buscaban formas de asociarlos, Col/K53 instituyó un proceso de decisión

colectivo, lo que permitió que en cada municipio hubiera máximo tres líneas productivas macro entre las cuales las asociaciones debían escoger (entrevista 22.07.22).

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, en PFGB los recursos se entregaron a nivel individual a cada familia y se les propuso realizar un ahorro, esfuerzo acompañado del fomento a la organización comunitaria, que se contemplaba como una de las principales metas del programa. En Col/K53, en cambio, la organización comunitaria fue el punto de partida, pues la ejecución de recursos se hizo a través de organizaciones preexistentes o creadas con el apoyo del proyecto. Existía un esfuerzo consciente por parte del personal de UACT y UNODC de que las organizaciones que ejecutaran los memorandos de acuerdos de preferencia hubiesen sido formadas o nacieran de procesos del PFGB. En el caso de Tablón de Gómez, se trabajo con una antigua y se crearon tres organizaciones nuevas (entrevista 22.07.22). De las tres nuevas, la Asociación de Productores Agropecuarios del Corregimiento de Pompeya (ASOPAC) sigue operando.

Al personal técnico contratado localmente por UNODC también se le asignó la tarea de crear redes interinstitucionales con la administración municipal y las organizaciones sociales locales, así estas no hicieran parte del proyecto Col/k53. Por esta vía Col/K53 apoyó a la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) del municipio en la formulación de propuestas de proyectos para convocatorias del MADR como las alianzas productivas, donde algunas organizaciones fueron beneficiarias. Sin embargo, los implementadores coinciden en que se podría fortalecer mucho más la vinculación con entidades clave como Parques Nacionales Naturales (PNN), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Gobernación de Nariño, la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), y Federación Nacional de Caficultores. Esta última, sin embargo, si estuvo dispuesta a prestar sus servicios de acompañamiento técnico a los campesinos que hicieron parte del programa.

En cuanto a mecanismos de seguimiento, los implementadores realizaban informes periódicos con la participación de UACT, y se realizaba retroalimentación de las experiencias positivas y negativas de todos los municipios del departamento. Esto permitía, según un entrevistado, que desde el nivel central en Bogotá hasta los técnicos locales aprendieran durante el proceso de implementación qué se debía replicar y qué no. Adicionalmente, en terrero y de forma orgánica se tuvieron siempre en cuenta las experiencias de técnicos que habían participado en el PFGB.

Otra iniciativa valiosa estuvo vinculada a intercambios de experiencias. Col7K53 reunió a representantes de la comunidad de Tablón de Gómez para realizar visitas a proyectos exitosos en Buesaco (hatos lecheros) y La Unión (café certificado). Para los técnicos participantes, estas actividades son de las más efectivas, pues los campesinos se motivan aprendiendo de las experiencias de sus pares. En opinión de una de las entrevistadas:

> Los que han salido y han visto que sí se puede mejorar son los que están haciendo actualmente esfuerzos por desarrollar su producción. Por eso no funcionan los talleres tan técnicos que se suele impartir, porque al campesino no le gusta que le digan cómo hacer lo que viene haciendo toda la vida. Es mejor que aprenda en el campo, intercambiando saberes que sean de naturaleza práctica, hermanar conocimiento científico y conocimientos locales (entrevista 23.07.22).

En el papel, cada iniciativa impulsada y apoyada técnica o económicamente por parte de Col/K53 contaba con elementos para ser sostenible en el tiempo, pues la evaluación comercial y financiera, además de la ambiental y técnica, hacían parte integral de las labores del equipo de UNODC. Sin embargo, uno de los entrevistados hizo énfasis en que la sostenibilidad dependía en buena medida del compromiso de las organizaciones y de la comunidad, así como de la injerencia de factores externos como las dinámicas económicas nacionales y regionales (entrevista 22.07.22). Sin embargo, la experiencia demostró la dificultad de traducir recursos limitados durante un periodo de tiempo reducido en iniciativas viables económicamente y sostenibles en el tiempo.

En el caso del café, la Federación Nacional de Cafeteros realizó el acompañamiento técnico y actualmente hay resultados bastante positivos en el municipio con organizaciones que exportan a Europa. Sin embargo, si bien no hay un problema de acceso a mercados pues ya existen las cooperativas que compran el café, queda aún por resolver el problema del sustento del campesino hasta llegar a la etapa productiva. En el caso de los productores que hasta ahora incursionaban como caficultores, no se puede desestimar la gran barrera de entrada que representa el proceso de siembra del café, ya que deben pasar cerca de tres años para que las plantas crezcan y lleguen a estado productivo. En una intervención de contención, en la que se busca establecer alternativas lícitas y bien remuneradas que disuadan al campesino de sembrar coca, intervenciones como la de Col/K53, que suelen durar año y medio o dos años, no permiten habar de una verdadera sostenibilidad.

En el caso silvopastoril, las novillas que se entregaron para producción lechera necesitan de año y medio, como mínimo, para ser productoras de leche. Si bien el acceso a mercados estaba solucionado con la presencia de una asociación que compraba la leche e incluso producía derivados como queso, de nuevo aparece el problema de garantizar el sustento del campesino durante dicho periodo. Adicionalmente, como las novillas que se entregaban, por su raza, producían gracias al uso de mejores pastos unos 15 litros de leche al día, con el precio de la leche en el mercado de ese momento cada campesino necesitaba por lo menos unos tres animales productores para generar un sustento mínimo para su familia. Una de las entrevistadas reconoce la mejora en la calidad de la genética del ganado y de los pastos de la que se vieron beneficiados los campesinos que participaron en esta línea, algunos de los cuales pudieron mejorar su economía familiar (entrevista 22.07.22). Sin embargo, las malas perspectivas a corto y mediano plazo llevaron a los campesinos más vulnerable a vender las novillas entregadas por el programa. De nuevo, el tiempo que los programas duran no es suficiente para llegar a la fase productiva y transformar la vida del campesino.

Si bien la intervención contaba con evaluaciones técnicas orientadas hacia lograr la sostenibilidad, la duración de los acompañamientos técnicos restringida a los meses de implementación del proyecto no permite hacer verificación de esta o apoyar en aquellos momentos difíciles en los que las organizaciones y los proyectos lo requieren (por ejemplo, cuando un aliado incumple con el compromiso de las alianzas productivas o cuando se necesita buscar nuevos mercados o para dar respuesta a fenómenos adversos de origen externo). Ante esta y otras dificultades, los implementadores entrevistados coinciden en la necesidad de fortalecer entidades como Corponariño, que rara vez hace presencia en la zona, así como permitir mayor autonomía a las regiones para que puedan introducir ajustes a los programas, basados en la idiosincrasia y otras condiciones locales particulares. Adicionalmente, si bien hubo participación de la comunidad durante las diferentes fases de ejecución del proyecto, no fue así la contratación de personal local, que tiene como gran ventaja su rol ambivalente como miembro de la comunidad y articulador de los aspectos técnicos de los programas. Esto llevo a problemas en el levantamiento de la línea base y a la ya mencionada venta de las novillas e insumos. Esto último es parte de un proceso más amplio de perdida de capital social al interior de las comunidades y de una creciente individualización en la población, proceso que fue propiciado en su momento en la

perspectiva de una de las entrevistadas con los cultivos ilícitos y la dinámica capitalista asociada a ellos (entrevista 22.07.22).

Los implementadores entrevistados coinciden en que este veredicto era compartido con la mayoría de sus colegas, que reportaban las oportunidades de mejora del programa como parte de los entregables de su contrato. Sin embargo, los informes finales de UNODC parecían más interesados en resaltar los aspectos buenos mientras omiten o disimulan los problemas subyacentes al diseño de este tipo de programas de corta duración, que no crean realidades de largo aliento para las comunidades. Otra de los entrevistadas, que ha trabajado en distintos gobiernos y conoce de cerca la política de drogas colombianas desde los años noventa, resalta la gravedad de permitir que agencias internacionales como UNODC tengan un rol tan destacado en la implementación de proyectos de desarrollo alternativo, en detrimento de las burocracias gubernamentales:

> Naciones Unidas ha capitalizado para beneficio propio todo este proceso. Ellos si ven nuestros aprendizajes, nuestras dificultades, se empoderan y se vuelven proveedores de soluciones en los territorios a la par del gobierno, ofreciendo programas de desarrollo alternativo. Traen a los cooperantes para los recursos y hacen el seguimiento, todo financiado con recursos públicos. Y yo no he visto el primer documento que ellos presenten oficialmente al gobierno con recomendaciones para mejorar las políticas de desarrollo alternativo (entrevista 08.07.2022).

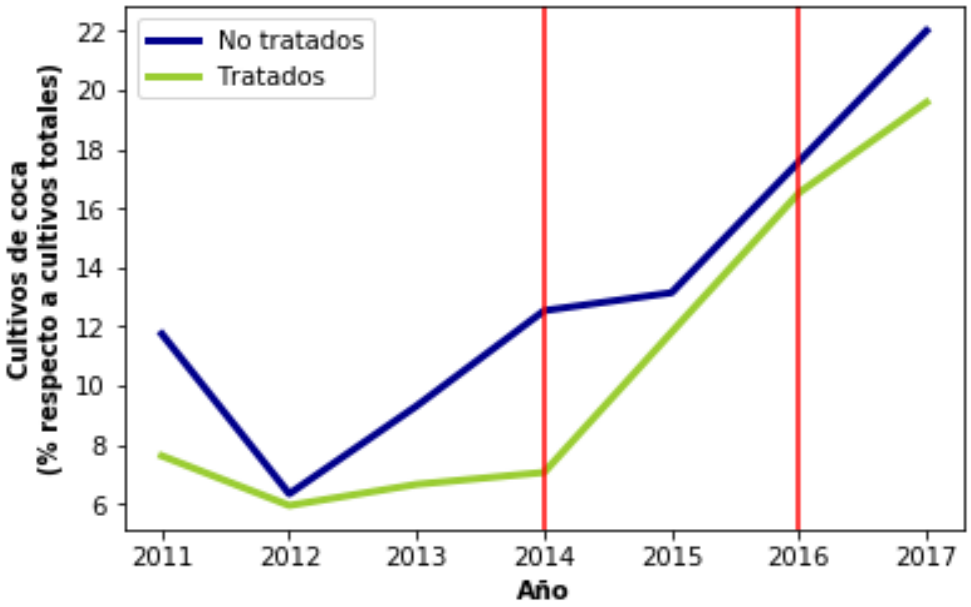
Esta dinámica resulta preocupante, pues como lo reconoce la misma entrevistada, mientras el Ministerio de Justicia no cuenta con un solo documento o archivo de fácil acceso para revisar la historia del desarrollo alternativo en Colombia y sus resultados, la UNODC si que lo tiene, pues ha ejecutado diferentes proyectos con recursos públicos y cuenta con información sistematizada para su propio proceso interno de aprendizaje que no es socializada con las entidades gubernamentales, sumado a los diferentes análisis que produce a partir de la información del SIMCI, que ellos mismos administran pero se financia con recursos públicos.

Volviendo a la UACT, uno de los funcionarios vinculados a su creación considera en retrospectiva que fue una entidad mal concebida desde un principio, pues volvió a dar el protagonismo a las entidades del orden nacional que acapararon la capacidad de coordinación y articulación al nivel central mientras los territorios quedaron muy débiles en

términos de capacidades técnicas, políticas e institucionales, se perdió la visión estratégica y se redujo la capacidad de coordinación de los esfuerzos de desarrollo alternativo con las acciones policiales, militares y del sistema de justicia. Además, en vez de procurar por una visión de desarrollo territorial, la UACT quedó agotada en la ejecución de proyectos productivos sueltos e insostenibles. A este problema se sumó la politización de la entidad, que se convirtió en otro botín burocrático y enfrentó posteriormente problemas de corrupción. En opinión del exfuncionario de la UACT antes citado, la experiencia ha demostrado que la entidad que se encargue de este esfuerzo no debe tener a su cargo la ejecución de recursos, sino un rol más de articulador que gestione ante otras entidades territoriales para lograr el desarrollo de proyectos que, en su conjunto, amplíen y consoliden la presencia del Estado (entrevista 21.06.22).

En cuanto a una evaluación más amplia de los resultados de la estrategia implementada por la UACT como parte de los esfuerzos de erradicación, posterradicación y contención en el departamento de Nariño para el periodo 2013-16, en un estudio realizado en conjunto con Luz Sánchez, Luisa Spaggiari y Fabián Triana (2019) usando datos del Sistema de Información de Drogas de Colombia-SIDCO (Observatorio de Drogas de Colombia) y de la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario en Colombia (agronet) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pudimos constatar que si bien hubo un impacto inicial en la incidencia de cultivos de cultivos de coca en los municipios que fueron tratados por el programa en este periodo, el efecto no fue sostenible en el tiempo y a partir de 2015 había una tendencia paralela al alza casi indistinta entre los municipios tratados y no tratados por el programa.

Gráfica 4-1: Cultivos de coca en Colombia y Nariño (ha.) 2011-17



Fuente: Elaboración de Lozano, Sánchez, Spaggiari, Triana a partir de informaci{on de SIDCO y agronet

4.4. PNIS

El periodo 2014-18 estuvo marcado por un notorio giro en el marco a partir del cual se abordó el problema de las drogas en Colombia, pues el presidente Santos quiso convertirse en un líder internacional en el tema y permitió un amplio debate reformista al interior del Estado, en el que se evaluaron por primera vez las implicaciones de una política más liberal que incluyera regulación y reducción del daño. En ese entorno reformista, los funcionarios públicos en los ministerios de Salud y Justicia comenzaron un debate muy enriquecedor con sociedad civil, como lo recuerda una funcionaria de la época:

> En el Ministerio de Justicia teníamos reuniones periódicas con las ONG, algo que nunca se había visto. Estábamos todo el tiempo con la sociedad civil […] y se fue forjando todo un movimiento que empieza a sentirse también a nivel doméstico, surgen ideas ingeniosas. Nosotros hicimos el diálogo nacional sobre la política de drogas con dos eventos alrededor del país. Se creó la Comisión Asesora de la Política de Drogas. Comenzamos a hablar. Y como resultado se ven lo que podríamos llamar avances con relación a la reforma, la

> legalización de la marihuana medicinal y la suspensión de las fumigaciones de glifosato. (entrevista 21.05.22).

Otra muestra de esta nueva visión fue la creación por parte de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) de instancias de cooperación Col-Col, en las que experiencias nacionales y territoriales eran compartidas con pares colombianos a lo largo del territorio nacional (APC, 2016). Como parte de ese nuevo modelo de cooperación, se realizaron diferentes intercambios de experiencias interregionales, en los que participó por ejemplo el Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera (Tumaco), que compartió con representantes de comunidades del departamento de Putumayo (provenientes de los municipios de Orito, Valle del Guamuez, Puerto Caicedo, Puerto Asís y San Miguel) su experiencia en la consolidación de procesos organizativos para fortalecer cadenas productivas y eliminar intermediarios para la comercialización de sus productos de sustitución.

En el ámbito de Naciones Unidas, Colombia solicitó junto a México y Guatemala que se convocara a una sesión especial de la Asamblea General para tratar el tema y revisar el RICD, sobre el cual hace tiempo no hay consenso. En dicha asamblea especial de 2016, la tercera en la historia de Naciones Unidas en torno al problema mundial de las drogas, el Gobierno Nacional, junto con Uruguay, Ecuador, Jamaica y Panamá, acompañados de varias ONG, solicitaron la creación de un comité de expertos para mejorar el funcionamiento y la coherencia del RICD, incluyendo algunas inconsistencias entre las convenciones y el alineamiento de las políticas de drogas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los derechos humanos (Bewley-Taylor y Jelsma, 2016). El proceso de negociación con las FARC en La Habana estaba alineado con esta visión, y el texto finalmente acordado deja de criminalizar al productor de coca y propone una visión de desarrollo integral de los territorios que incluye inversión en desarrollo rural, procesos de sustitución concertados y compromisos de no resiembra en el marco más amplio de un esfuerzo por transformar las condiciones de vida de los habitantes de los territorios donde persiste el narcotráfico.

Durante el proceso de negociación entre el Gobierno Santos y las FARC, según Balcázar, Varela y Barbosa (2017) se dieron grandes debates en torno a la solución del problema de las drogas ilícitas, la participación de la guerrilla en el narcotráfico y el modelo de control de la oferta. Experiencias anteriores, como la de SSP, fueron evaluadas e incorporadas en

la discusión. En cuanto a la sustitución de cultivos, las partes reconocieron que el proceso de erradicación y sustitución debía tener dos momentos: en el primero se erradica voluntariamente e inicia el proyecto de desarrollo alternativo; en el segundo, gracias al acompañamiento, dicha alternativa ya genera suficientes ingresos económicos para subsistir. Para ese segundo momento, las partes acordaron el desarrollo de proyectos productivos, infraestructura y ampliación de servicios como parte de un plan integral de transformación del territorio acordados con las comunidades, con el propósito de fortalecer la confianza y recuperar la legitimidad del Estado. En cuanto a los representantes de los productores, las FARC querían la participación de agremiaciones de cocaleros preexistentes y el Gobierno prefería que fueran las propias comunidades las que definieran quienes los representaban. El acuerdo plasmó, finalmente, una visión cercana a la del Gobierno, con un proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba que resulta en la formulación de planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo. Por último, en materia de aspersión de cultivos de coca, las FARC querían la completa prohibición de las aspersiones y el Estado no estaba dispuesto a negociar este punto por consideraciones de seguridad y por la importancia del poder disuasivo del glifosato. Finalmente quedó el siguiente texto: “en los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las FARC consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual” (Acuerdo Final, 2016).

Ya firmados los acuerdos, el Decreto 896 de 2017 le asigna al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) la función de “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito” (Presidencia de la República, 2017), y encarga su implementación la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos del Departamento Administrativo de la Presidencia, entidad que debe articularse con las otras entidades del orden nacional, departamental y municipal a través de una serie de instancias de ejecución, coordinación y gestión (Presidencia de la República, 2017). A su vez, en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, el DNP (2018) definió los siguientes componentes del PNIS:

1) Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito: busca garantizar la seguridad en las zonas de intervención, incluyendo desminado.
2) Acuerdos con las comunidades: formalizan los compromisos de las partes. El Ejecutivo se responsabiliza de la ejecución del Plan de Atención Inmediata (PAI) para las familias productoras y la construcción e implementación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), en tanto que las comunidades se comprometen a sustituir sus cultivos ilícitos de forma permanente.
3) PAI: conjunto de medidas de apoyo inmediato que garantizan seguridad alimentaria y sustento a productores y recolectores de hoja de coca durante el proceso de transición previsto en los acuerdos.
4) PISDA: instrumentos de política pública que permiten identificar las necesidades, oportunidades y prioridades para el desarrollo de los municipios focalizados por el PNIS, construidos con la participación de los tres niveles del Estado y las comunidades de “arriba hacia abajo”.
5) Tratamiento penal diferencial: trámite en el Congreso de una ley que permita reducir la judicialización y el encarcelamiento por los delitos de conservación o financiación de cultivos ilícitos para pequeños productores vinculados al PNIS.

A partir de esta delimitación, se concertó entre el Gobierno Nacional y las FARC una ruta de acción a 24 meses para desarrollar secuencialmente los siguientes pasos: 1) definir zonas de intervención; 2) socializar PNIS y suscribir acuerdos colectivos; 3) vincular a las familias, de forma individual; 4) desembolsar primer pago del PAI; 5) verificar censo de cultivos por UNODC; 6) realizar segundo desembolso del PAI; 6) iniciarl proyecto de seguridad alimentaria y asistencia técnica; 7) iniciar proyectos productivos (Presidencia de la República, 2019).

Como exponen Gutiérrez, Machuca y Cristancho (2019), el Acuerdo Final iba en la dirección correcta al plantear una transformación productiva hacia economías legales, en donde los habitantes de los territorios afectados por el conflicto tendrían acceso a la tierra y a bienes públicos mientras mejoraba su calidad de vida, mientras el Estado se legitimaba al consolidar dichos territorios y acabar con las economías ilícitas que alimentaban a los actores del conflicto armado. Esta expectativa también logró el apoyo de organizaciones y

liderazgos sociales, así como el apoyo de los gobiernos locales. Sin embargo, según estos autores los dos años posteriores a la firma de los Acuerdos ya presentaban graves incumplimientos del PNIS debido principalmente a viejos problemas que ya habían sido documentados en los programas de sustitución anteriores: problemas de articulación entre agencias estatales y de integración de la sustitución con los otros puntos de lo acordado en La Habana, burocracias débiles con márgenes de decisión limitados, y la persistencia de la exclusión social. Para cerrar este capítulo, revisaré las generalidades de la implementación de esta primera fase PNIS en el municipio de Tumaco (Nariño) durante los últimos meses del Gobierno Santos, deteniéndome en la percepción que algunos implementadores frente a las críticas que se le han hecho al programa.

Un primer problema fue estructural y tuvo que ver con el anuncio prematuro que hizo el Gobierno Santos en mayo de 2014 sobre el acuerdo al que se había llegado con las FARC de crear el PNIS con el propósito de generar “bienestar material e inmaterial” (El Tiempo, 2014) para la población afectada por cultivos ilícitos, en particular aquellos que viven en condiciones de pobreza y dependen de la coca para su sustento. Prem, Vargas y Mejía (2021) han demostrado a través de un robusto estudio econométrico que dicho anuncio tuvo un impacto directo en el crecimiento de hectáreas cultivadas en dos tipos de áreas: aquellas que tienen costo de producción más bajo dadas las características del suelo y el clima, y áreas que tenían mayor probabilidad de ser beneficiarias de los incentivos anunciados por el Gobierno. El segundo criterio tuvo especial peso para el departamento de Nariño, que como hemos visto tiene la mayor cantidad de hectáreas de coca cultivadas en el país, particularmente en los municipios de la zona Pacífico y Frontera.

Si bien la administración Obama había dado todas las señales de apoyo a la nueva política emanada de los Acuerdos, el área cultivada de coca, que llegó a la cifra record de 146.000 ha. en 2016, motivó presiones por parte de su sucesor para que se realizaran esfuerzos más decididos para controlar la producción. En efecto, el Gobierno de Donald Trump amenazó con descertificar a Colombia en la lucha contra el narcotráfico, lo que hubiera significado perder los USD 398 millones contemplados por EE. UU. como parte del paquete de cooperación conocido como Paz Colombia después de los Acuerdos. Esto motivó al Gobierno Santos a responder con cifras y a fijarse como meta la reducción en 100.000 hectáreas de coca para 2017 sumando las estrategias de erradicación forzada y sustitución

voluntaria. Fruto de estas presiones externas, la integralidad del PNIS se vio sacrificada en servicio de la necesidad de mostrar resultados a corto plazo, pues el Gobierno terminó desembolsando los dineros del PAI sin contemplar, por ejemplo, los mecanismos de control social que habían demostrado tener cierto éxito en el PFGB. Así lo vio uno de los arquitectos del punto 4 de los Acuerdos de La Habana:

> Con el diseño del PNIS que hizo Rafael Pardo y Eduardo Díaz se desvirtuó por completo el Acuerdo de Paz. Volvió todo a un enfoque poblacional, un enfoque de darle subsidios a los cultivadores, cuando lo que nosotros habíamos negociado era un enfoque de planear y transformar el territorio para que toda la comunidad se viera beneficiada (entrevista 21.06.22).

La integralidad prevista en el Acuerdo Final y en el decreto ley 896 de 2017, que incorporaba los PISDA y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en una estrategia prevista a diez años para transformar los territorios fue reemplazada por una secuencialidad conocida y fallida, en la que se firmaban acuerdos colectivos e individuales para luego realizar el proceso de erradicación voluntaria, que sería verificada por UNODC. El Gobierno demostraba su compromiso iniciando el pago de asistencia alimentaria y la asistencia técnica y le daba un plazo de dos meses a las familias para que levantaran sus cultivos de coca, situación que era posteriormente verificada para realizar los siguientes pagos del PAI individual.

Así, el PNIS pasó de un enfoque territorial que sería medido en términos de reducción de la pobreza, transformación del campo, fortalecimiento de las comunidades rurales y en general mejora de la calidad de vida de las familias cocaleras (Acuerdo Final, 2016) a un programa de sustitución medido en términos de reducción de área cultivada que, como han concluido Acero, Parada y Machuca (2019:122), no fortaleció las capacidades estatales, fue de carácter inmediatista y no supuso “una densificación de las relaciones entre territorios y agencias del Estado”. Como es habitual, se crearon instancias de articulación interinstitucional, pero estas carecían de poder de decisión, situación que ha ocurrido históricamente cuando se trata de problemáticas transversales, como lo reconoce una entrevistada que ha estado vinculada con el Ministerio de Justicia:

> Se crearon unos comités y unas metas sectoriales que terminaron siendo un saludo a la bandera. No es ni el consejo de ministros ni el consejo de seguridad, sino un consejo de tercer nivel donde no se toman decisiones. A los ministros no los miden por metas

> transversales, sino por metas sectoriales. Es un problema de arquitectura institucional más allá de las políticas de drogas (entrevista 08.07.2022).

Lo anterior no quiere decir que se desconozca el valor de las instancias de participación que creó el PNIS, que incluyen procesos de socialización, desarrollo de asambleas comunitarias y la suscripción de acuerdos colectivos en los que participaron el Estado colombiano y representantes de las FARC y de las comunidades:

> El acuerdo de paz creó unas instancias de participación novedosísimas en Colombia, muy importantes para las poblaciones distantes del centro, de Bogotá, que fortalecieron a estas comunidades. Hay una participación real en los primeros dos años de implementación del Acuerdo, en el marco del PNIS (entrevista 21.05.22).

Pasar de una política de desarrollo territorial integral tal como estaba contemplada en los Acuerdos a una serie de iniciativas dispersas de sustitución de cultivos presenta problemas adicionales en departamentos como Nariño, donde las estructuras criminales vinculadas al narcotráfico cuentan con otras fuentes de ingreso como la minería ilegal de oro. No es suficiente con arrancar matas si no se integran los territorios productores al resto de la economía formal, como ha sido probado a partir de la correlación entre los precios internacionales de la cocaína y dicho metal: si el precio que se paga por la pasta de coca baja, el mismo productor puede migrar a la minería ilegal (FIP, 2017).

El municipio de Tumaco se ubica en la Costa del Pacífico al suroeste del departamento, a 304 kilómetros de San Juan de Pasto, en frontera con Ecuador. Con 3.778 km2 es el segundo municipio más extenso del país y abarca una diversidad de ecosistemas que van del piedemonte costero a la selva húmeda tropical y los manglares. Tumaco está constituido por 365 veredas a nivel rural, 5 comunas urbanas, 13 corregimientos, 15 consejos comunitarios y 15 resguardos indígenas. Según el censo poblacional de 2018, el municipio tiene 138.091 habitantes.

Al cierre del Gobierno Santos había 18.501 beneficiarios del PNIS en Tumaco (de las 50.000 que firmaron el pacto inicial), ubicados en cuatro sectores del municipio (UNODC, 2018). El acuerdo para el departamento de Nariño se firmó en marzo de 2017 con la participación de la gobernación, el ministerio del postconflicto, el director del PNIS y delegados de las FARC y de COCCAM (Observatorio de Tierras, 2020). En dicho

documento se incluyeron los compromisos con el programa por parte de 22 municipios nariñenses, de los cuales 10 hacen parte de la región PDET Pacífico y Frontera Nariñense. Salvo 650 beneficiarios en Ipiales, otras 23.500 familias ubicadas en el resto de los municipios firmantes se quedaron sin respuesta por parte del Gobierno, que prefirió focalizar sus recursos en el epicentro del problema en el departamento.

Por su parte, la Gobernación de Nariño creó la oficina de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos, con un equipo de profesionales contratados con recursos del departamento para dar apoyo y acompañamiento a la implementación del PNIS (Gobernación del Nariño, 2022). El gobernador de Nariño de aquel entonces, Camilo Romero, fue un constante crítico de la implementación del programa de sustitución en su departamento, dados los incumplimientos y recursos limitados: “Nosotros encauzamos todas las baterías, pusimos a 14 personas a ir por las veredas y corregimientos. Llegamos a un censo y a la manifestación de 50.000 familias que estaban dispuestas a la sustitución. Luego el Gobierno dijo que solo podía asumir el compromiso en Tumaco. Y ahora se retrasa en los pagos. Esto es un engaño a la población de Nariño” (El Espectador, 2018).

En junio de 2017 se vincularon 4.800 familias pertenecientes al Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera y al final del Gobierno Santos solo se reportaban tres pagos del PAI individual en 14 meses, situación similar a la que afrontaron las 2.000 familias del sector Carretera que firmaron en febrero de 2017. Si bien para ese momento ya se había suscrito el memorando de entendimiento con el operador de la asistencia técnica, que ya había iniciado la caracterización, en la visita realizada por la Defensoría del Pueblo en agosto de ese año al consejo comunitario los habitantes denunciaron incumplimientos al acuerdo colectivo por parte del Gobierno, que realizó operativos de erradicación forzada al interior de su territorio aun cuando ya había una voluntad expresa de realizar sustitución voluntaria. El control de los cultivos en ese territorio colectivo tiene como complejidad adicional la ocupación irregular de familias campesinas que también han sembrado coca, generando tensiones entre la población afro y los colonos (Defensoría del Pueblo, 2017).

La falta de congruencia y articulación entre los esfuerzos del Estado no solo se manifiesta en los obstáculos que la erradicación forzada acarrea para la legitimidad de los procesos de sustitución con las comunidades. El PNIS demostró una absoluta desconexión con otras intervenciones del Estado y se perdió de vista el objetivo último de la Reforma Rural

Integral. Entre los testimonios de los implementadores entrevistados fue recurrente el escuchar que las comunidades reclamaban el acompañamiento del MADR y Corponariño para apoyar los proyectos productivos, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para abrir mercados para los productos de sustitución y de INVIAS para el mejoramiento de las vías terciarias. También se documentó falta de articulación del PNIS con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad encargada de solucionar problemas de formalización de tierras.

Como documentó el diario El Espectador (2018) en su momento, el retraso en los pagos del PAI fue generalizado y se repitió con las 5.000 firmantes en el corregimiento de Llorente y las 4.676 familias de los corregimientos de Río Rosario, Río Chagüí y Río Mejicana que firmaron en marzo 2018. En contraste, la ONU certificó en septiembre de 2018 que el 97 % de las familias de Tumaco había cumplido con el acuerdo, logrando una erradicación total de 1.324 ha. en el municipio frente a una línea base de 12.546 ha. (UNODC, 2018). Si se parte de estas cifras, el cumplimiento casi total de las familias que accedieron a sustituir sus cultivos ilícitos sólo alcanza para llegar a cerca de un 10% del total de cultivos y abre la puerta a quienes critican que el glifosato sea descartado de tajo. Como señaló uno de los funcionarios entrevistados del nivel nacional, es necesario que las decisiones sobre la estrategia a usar se tomen partiendo de las características locales y de la evidencia acumulada:

> Yo considero que la aspersión es válida en zonas donde los cultivos ya son industriales, que la erradicación forzosa es válida donde se está demostrando que está desbordado y no hay control, y que la sustitución voluntaria es válida siempre y cuando haya verdadera voluntad […] Todas las herramientas son válidas dependiendo de las circunstancias, no se puede negar al Estado la posibilidad de tenerlas y de usarlas, obviamente teniendo protocolos claros y ambientalmente viable y socialmente permitidos.(entrevista 23.05.22)

Por último, Gutiérrez Machuca y Cristancho (2019) identifican problemas presupuestales significativos y personal insuficiente para afrontar el desafío. Mientras el gobernador Romero estimaba que se necesitaría 1,2 billones para implementar el PNIS en su departamento, la Contraloría General de la Nación estimaba que ese era el presupuesto anual del programa para todo el país. Las más de 18.000 familias vinculadas a acuerdos de sustitución, además, contaban solo con 12 funcionarios asignados al departamento

para coordinar la implementación del programa, que no contaban con una oficina y no tenían directrices claras desde Bogotá.

Al PNIS llegaron familias que habían sido beneficiarias del PFGB y de SSP, lo que habla de un fracaso continuo en las políticas de desarrollo alternativo implementadas en el departamento. El programa fue el más ambicioso planteado hasta el momento, su diseño recogía un enfoque de desarrollo territorial integral y planteaba esfuerzos de larga duración que ilusionaron a las familias campesinas. No obstante, su implementación durante el segundo Gobierno Santos recuerda en muchos aspectos experiencias anteriores y el programa parece condenado a sucumbir ante los conocidos desafíos de falta de sostenibilidad, recursos limitados y desarticulación institucional.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

Los problemas inextricables requieren de un Estado dinámico, que esté en la capacidad de diseñar políticas públicas cada vez más sofisticadas, con entidades públicas que no compitan entre sí por la asignación presupuestal, sino que estén guiadas por un espíritu colaborativo enfocado en respuestas integrales y sostenibles a los principales desafíos de la sociedad. La experiencia aquí documentada, sin embargo, demuestra que aun cuando en Colombia los implementadores y expertos han recopilado amplia evidencia sobre los aspectos a mejorar para tener políticas de desarrollo alternativo más cercanas a las necesidades de las comunidades, dicha información no se ha traducido en aprendizaje organizacional.

Los programas de desarrollo alternativo durante este periodo incorporaron, con algunas variaciones, la misma secuencia. Primero, el campesino firma individual o colectivamente acuerdos de sustitución, en los que se compromete a mantener su predio libre de cultivos ilícitos a cambio de una ayuda económica que le permita en principio mantener la economía familiar durante la transición a la legalidad. Una vez verificada la erradicación voluntaria, llegan las ayudas económicas y el apoyo técnico para el proyecto productivo o emprendimiento que haya sido acordado, mientras un ente técnico no gubernamental, generalmente UNODC, se encarga de monitorear el cumplimiento de los acuerdos. Como todos los programas formulaban una intención de integralidad en las intervenciones que, como ha sido documentado en el presente estudio, nunca llega a materializarse, también es posible identificar cierta sistematicidad en los esfuerzos realizados para fortalecer la cultura de la legalidad y los procesos de asociatividad. Sin embargo, se presenta un círculo vicioso en el que al culminar la intervención la familia no puede continuar con el cultivo legal a falta de ayudas económicas y termina sembrando nuevamente coca hasta que

aparece en el territorio el siguiente programa de desarrollo alternativo y el ciclo vuelve a comenzar.

El Acuerdo Final del que hace parte el PNIS sintetiza la visión más elaborada hasta el momento del enfoque integral necesario para transformar los territorios, generar alternativas económicas a los cultivos ilícitos y mejorar toda la oferta de servicios del Estado. En su implementación durante el final del Gobierno Santos, sin embargo, se convirtió en una triste evocación de programas anteriores, repitiendo la misma secuencialidad y el mismo esquema asistencialista que ha fracasado en el pasado, con el agravante de haber desechado algunos mecanismos positivos de política anteriores, como el control social del PFGB, que al menos permitió garantizar bajos niveles de resiembra en las veredas intervenidas. Por ende, puede decirse que hay un mayor nivel de complejidad y detalle en la visión que el Estado tiene sobre las condiciones que se deben dar para que el desarrollo alternativo sea posible en las regiones, pero dicha conciencia no se ha visto reflejada en el diseño de programas efectivos, que permitan traducir dicha visión en políticas públicas intersectoriales funcionales.

Los programas revisados, desde PFGB hasta PNIS, se presentaban como intervenciones integrales en el territorio que buscaban mejorar la calidad de vida de las familias campesinas y ayudar al fortalecimiento de los lazos comunitarios. La medición y el monitoreo, no obstante, ha tenido como indicador central el número de hectáreas de coca sustituidas. Teniendo en cuenta que el PNIS, en su relación con el punto 1 del Acuerdo Final, no es una política aislada y hace parte de una apuesta para transformar los territorios, se necesita de un monitoreo que incluya metas claras acerca de cómo se van a mejorar indicadores sociales claves como la pobreza multidimensional, la oferta de bienes públicos, los costos del transporte de productos agrícolas y la productividad de los cultivos de sustitución. La definición de dichas metas es fundamental para identificar los presupuestos futuros del programa, que ha pasado por un proceso de pérdida de confianza entre los beneficiarios después de los retrasos en los pagos de los PAI acordados con las comunidades, situación que evidencia cierto grado de improvisación y errores graves en la proyección del número de familias que se acogerían al programa.

En cuanto al aprendizaje a partir de la experiencia, hay que considerar dos niveles: el aprendizaje durante la implementación del programa y el aprendizaje que programas

sucesivos van acumulando sobre el mismo problema. En el primer nivel, aún es muy temprano para evaluar si el PNIS tiene mecanismos funcionales que permitan aprender de la experiencia y realizar ajustes sobre la marcha. El PFGB, que fue el programa que más tiempo de implementación tuvo, si realizó varios ajustes en cuanto a los tiempos de implementación, exigencias para los desembolsos y procesos de asociatividad entre los beneficiarios que hablan de una capacidad de adaptación. En el segundo nivel, tal vez el mayor aprendizaje está relacionado con la importancia de abrir la participación de diferentes actores en los procesos de formulación e implementación de las políticas, proceso que sin embargo parece haber tenido un retroceso con la salida de Juan Manuel Santos de la presidencia. Aun así, no puede hablarse de mecanismos de aprendizaje al interior de las entidades vinculadas al desarrollo alternativo en Colombia, pues la decisión de retomar o no aspectos que han demostrado ser efectivos en el pasado es absolutamente discrecional del tomador de decisiones de turno, como quedó demostrado en la improvisación y falta de integralidad en la aplicación del PNIS cuando el país comenzó a recibir presiones internacionales para la reducción inmediata de las hectáreas cultivadas de coca. Los ministerios y agencias vinculadas a la lucha contra las drogas han ido incubando un grupo reducido de expertos en materia drogas que sigue trabajando para el Estado después de los cambios de gobierno, o en algunos casos sus miembros oscilan entre los ministerios y organizaciones internacionales como UNODC o cooperantes internacionales. Ellos tienen una suerte de consenso tácito sobre qué funciona y qué no en política de drogas, pero dicho aprendizaje no ha ido de la mano con adaptaciones institucionales. Por ende, puede hablarse en este caso de procesos de aprendizaje no institucionalizados.

Dado lo anterior, tampoco es posible decir que la política de drogas de Colombia, o en particular los esfuerzos de control de la oferta, tenga una inercia institucional que permita realizar el cambio de cualquier funcionario con resultados predecibles. Los técnicos del sector drogas con mayor experiencia al interior de entidades como el Ministerio de Justicia y la Agencia de Renovación del Territorio tiene una incidencia innegable en la forma en que las políticas son implementadas, ellos configuran la memoria institucional ante la ausencia de mecanismos que permitan configurar una doctrina basada en la evidencia al interior de dichas entidades.

Salvo lo que pasó en La Macarena, el problema de la sostenibilidad fue un factor común a todos los programas revisados y se dificulta hablar de transferencia de aprendizajes a lo

ancho de la institucionalidad vinculada a estas iniciativas. El PCIM había tenido éxito porque, en vez de ejecutar recursos, se había convertido en un articulador local, que contaba con apoyo irrestricto del nivel central, y con la suficiente autonomía y autoridad para articular las instituciones del Estado e ir copando los espacios de los que la guerrilla era expulsada. Cuando la UNCT se convirtió en una entidad con presupuesto propio, dejó de ser articuladora y acabó retornando al modelo de proyectos productivos aislados, sin una visión de desarrollo territorial que si estuvo en La Macarena. Hay actualmente una voluntad de retomar dicha visión a través de la implementación del PNIS, pero aún hay enormes dificultades para traducir los pilotos en políticas nacionales.

En cuanto a buenas prácticas, el Ministerio de Justicia y del Derecho trabaja en tándem con la Cancillería, el Ministerio de Salud, la Fiscalía y otras entidades en diferentes foros multilaterales como la CICAD (en el marco de la OEA) y ONU Viena, donde hay intercambio permanente de buenas prácticas. En el ámbito bilateral, Colombia ha suscrito diferentes memorandos de entendimiento que contemplan intercambios de experiencias en materia de drogas y realiza anualmente las llamadas Comisiones Mixtas de Drogas con diferentes países de la región como Ecuador y Perú, donde las diferentes entidades vinculadas a la lucha contra las drogas acuerdan planes anuales en mesas de trabajo temáticas, donde se trata también el desarrollo alternativo. Una experiencia muy valiosa fue la visita en 2017, gracias al apoyo de la GIZ, de una delegación colombiana compuesta por funcionarios de varias entidades a las provincias tailandesas de Chiang Rai y Nan para conocer la que seguramente ha sido la experiencia de desarrollo alternativo más exitosa en el mundo. Recientemente, la GIZ también ha financiado el Primer Foro Intrarregional de Diálogo sobre Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), que se realizó en Bogotá promover un modelo “verde” de lucha contra las drogas.

Si bien durante la primera fase revisada el gobierno tuvo una visión cerrada de la política de control de la oferta y dio poco lugar al debate y la participación de diferentes sectores de la sociedad, la representación de grupos de interés es un elemento innegable del PNIS, que nació en un contexto de apertura del gobierno Santos al debate con expertos, ONG y, por supuesto, las FARC. Las comunidades fueron además participantes durante el proceso de definición local de los acuerdos colectivos. También ha habido un clima apropiado para generar debates nacionales en torno al futuro de la política de drogas, aunque como lo han manifestado diferentes centros de pensamiento en un comunicado dirigido al sucesor del

presidente Santos (2018), en ese momento aún había muchos vacíos en lo relativo a las instituciones que se encargarían de materializar la integralidad prevista en el Acuerdo Final y la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan hacer seguimiento y veeduría.

Los problemas de articulación interinstitucional fueron durante el periodo estudiado una constante, debido a numerosos factores como falta de voluntad política de los gobiernos locales, ausencia de instancias efectivas de articulación institucional y la descoordinación al momento de implementar programas liderados por diferentes agencias en el mismo territorio. Hubo un avance en la armonización de los esfuerzos en materia de política de drogas con la Política Ruta Futuro de finales de 2018, que aborda la problemática en sus aspectos de consumo, oferta y criminalidad e incorpora un componente transversal en el que figura la transformación territorial. Sin embargo, aún no hay evidencia de que esta política haya repercutido en mayor coordinación interagencial en los territorios.

Hubo dos momentos abiertos a la experimentación durante el periodo estudiado. El primero fue el visto bueno del Gobierno Nacional para dejar de usar erradicación forzada en los municipios donde se llevó a cabo el programa Si Se Puede, que planteaba una perspectiva crítica al paradigma coercitivo de la política de Seguridad Democrática de Uribe y era por ende una oportunidad de probar si un programa en el que se excluía el glifosato y se trabajaba de forma mucho más decidida con las comunidades podía dar mejores resultados. Aunque parte de una política más amplia de consolidación, el piloto implementado en La Macarena también fue una instancia de experimentación que vale la pena mencionar, en la medida en que fue el piloto que permitió al Gobierno Uribe poner a prueba su visión de cómo debe funcionar la secuencialidad y cómo deben articularse esfuerzos de erradicación forzada con procesos de renovación territorial. Ambas experiencias dejaron aprendizajes que fueron evaluados durante el proceso de negociación en La Habana, y el PCIM dejó una clara huella no solo en el PNIS, sino también en la visión de intervención estatal del PDET. No obstante, dada la inexistencia de mecanismos institucionales para recalibrar la política a partir de la sistematización de la evidencia, dicho legado se debe únicamente a la composición del equipo técnico en La Habana. En el caso de otros pilotos como los intercambios de experiencias en la cooperación Col-Col, su influencia posterior fue mucho más limitada o incluso anecdótica.

Tal vez el conjunto de elementos vinculados al aprendizaje y la innovación que está más subdesarrollado entre las entidades públicas es la cultura organizacional. Durante las entrevistas, ninguno de los funcionarios identificó la existencia de algún sistema institucional de incentivos que premiara la experimentación con nuevas soluciones o metodologías. Adicionalmente, como la mayoría de estos programas se implementan a través de operadores, el personal trabaja a término definido y simplemente llega a ejecutar proyectos que ya están diseñados, lo que termina restringiendo la capacidad de exploración. Existen sistemas de retroalimentación como los informes que los funcionarios deben presentar periódicamente como parte de sus funciones, las reuniones de coordinación o los documentos de empalme, pero estos parecen tener poco valor a la hora de recalibrar las políticas.

5.2. Recomendaciones

- Las entidades públicas suelen producir informes sobre buenas prácticas y cultura institucional que pretenden difundir entre los funcionarios el valor del conocimiento acumulado y las buenas prácticas de archivo para garantizar la buena gestión de la información y permitir construir sobre experiencias previas. También hay una tendencia reciente a certificarse con estándares ISO y establecer procesos de mejora continua dentro de las instituciones públicas colombianas. Estas medidas son positivas, pero absolutamente insuficientes si se busca contar con instituciones que incorporen en sus procesos los atributos asociados con el aprendizaje organizacional que se abordaron durante el presente estudio (acercamiento sistemático a los problemas que permita complejidad incremental, mecanismos robustos de gestión del conocimiento, participación de diferentes actores y debate amplio, y cultura organizacional para la innovación).

- Al ser una política transversal, que involucra a cerca de 30 entidades del orden nacional, la lucha contra las drogas debe superar el funcionamiento tipo “silo” de la institucionalidad gubernamental colombiana, donde cada entidad está más preocupada por cumplir con sus metas sectoriales y en implementar sus propios programas que en articular esfuerzos para programas transversales que, como el Acuerdo Final del que hace parte el PNIS, no tienen aún métricas bien definidas para evaluar los diferentes aspectos del desarrollo rural integral. Para superar esta

desarticulación, que genera muchas veces duplicidades o intervenciones aisladas y poco sostenibles, considero necesario conferirle a la entidad que lidere dicha política rural, de la que el desarrollo alternativo debería ser solo un aspecto, la suficiente autonomía, autoridad, flexibilidad y apoyo del nivel central para que pueda alinear los esfuerzos interinstitucionales y alcanzar mayor compromiso de las instituciones participantes.

- Dados los problemas de desarticulación institucional y el uso poco eficiente de los recursos que han caracterizado a las intervenciones de desarrollo alternativo revisadas en el presente estudio, la metodología “ArCo” diseñada en conjunto por la Consejería Presidencial para la Competitividad y Gestión Público – Privada y el DNP como parte del proceso previo a la formulación de la Ley de Emprendimiento en Colombia de 2020 plantea algunas estrategias muy valiosas para optimizar el uso de los recursos a disposición del Estado mediante el mapeo de las herramientas disponibles y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional. Su visión renovada de cómo debe funcionar el Estado puede ser extrapolable a otros ámbitos de la política pública.

- El DANE ha impulsado recientemente el Proyecto de Ley de Estadísticas Oficiales, que vela por la independencia, imparcialidad y rigor de la entidad, alejándola de consideraciones políticas. Dicho desarrollo puede servir de ejemplo para la creación de una entidad con características similares encargada de la formulación e implementación de una política de drogas desideologizada, que favorezca la exploración de nuevas soluciones con la participación de expertos y representantes de la sociedad civil.

- Las claves para el desarrollo alternativo en el campo colombiano ya están en buena medida incluidas en el Acuerdo Final; el siguiente paso es garantizar el establecimiento de procesos de innovación que, dando las garantías necesarias de rigor e independencia, se enfoque en encontrar soluciones creativas al problema del desarrollo rural integral. Como se vio durante el estudio, ya han existido pilotos diseñados desde el Estado para abordar el problema del control de la oferta de nuevas maneras, pero dichos procesos deben ir acompañados de procesos de retroalimentación, socialización y análisis que permitan crear políticas cada vez más sofisticadas y adecuadas para las realidades locales. El Observatorio de

Drogas de Colombia (ODC) puede cumplir un rol fundamental como centro de pensamiento para evaluar las diferentes experiencias de desarrollo alternativo, compararlas y generar recomendaciones de política pública.

- Dado que los cultivos de coca están asociados a territorios poco integrados con la economía nacional, y por ende poco competitivos, el aprendizaje sobre modelos de desarrollo alternativo tiene un elemento de industrialización y cadenas de valor agregado en la producción agrícola, por lo que se hace necesario explorar iniciativas público-privadas y la vinculación de actores del ecosistema de emprendimiento e innovación colombiano.

Bibliografía

Acero Vargas, C., & Machuca Pérez, D. X. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. *Análisis Político*, *32*(97), 114-135.

Acuerdo Final (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera: República de Colombia; FARC-EP. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, *36*(3), 397-413.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action* (p. 288). Oxford University Press.

APC (2016). Documento guía sobre la cooperación Col-Col. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/documento-guia-sobre-la-cooperacion-col-col.pdf

Bagley, B. M. (1988). Colombia and the War on Drugs. *Foreign Affairs*, *67*(1), 70-92.

Balcázar, Varela y Barbosa (2017). Capítulo 5: el problema de las drogas. En Bermudez, A. (ed). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro.* Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana.

Barbosa Maldonado, D. M. (2014). Estudio exploratorio de los efectos del Plan Nacional de Consolidación Territorial en La Macarena (Colombia).

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy.

Berman, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations. *Why policies succeed or fail*, *8*, 205-227.

Bewley-Taylor, D. R. (2012). *International drug control: Consensus fractured*. Cambridge University Press.

Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2016). UNGASS 2016: A broken or broad consensus. *Transnational Institute, Ámsterdam. Drug Policy Briefing*, *45*.

Brombacher, D., & David, S. (2020). From Alternative Development to Development-Oriented Drug Policies. *Drug Policies Dev*, *2020*, 64-78.

Buxton, J. (2006). *The political economy of narcotics*. Zed Books.

Byrd, W. (2005). *Afghanistan--State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*. Washington: World Bank.

Ceballos Varela, C. (2016). Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural el caso de Leiva, Nariño. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Chen, L., & Naughton, B. (2016). An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy. *Research Policy*, *45*(10), 2138-2152.

Choi, T., & Chandler, S. M. (2015). Exploration, exploitation, and public sector innovation: An organizational learning perspective for the public sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, *39*(2), 139-151.

Corponariño (2009). Acompañamiento a Familias Guardabosques Productivas. Informe Final.

De Rementería, I. (2001). *La guerra de las drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo* (Vol. 10). Planeta Colombiana.

Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Díaz, A. M., & Sánchez, F. (2004). A geography of illicit crops (coca leaf) and armed conflict in Colombia.

Dion, M. L., & Russler, C. (2008). Eradication efforts, the state, displacement and poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*, *40*(3), 399-421.

DNP (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-06. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf

DNP (2003). Documento Conpes 3218. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf

DNP (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-10. Recuperado de https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx

DNP (2010). Documento Conpes 3669. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf

DNP (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-14. Recuperado de https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014

DNP (2012). Evaluación del Programa Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación. Recuperado de http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/DTMC/Evaluaciones/2012/2012-EVALUACION%20PROGRAMA%20FAMILIAS%20GUARDABOSUQES%20Y%20GRUPO%20MOVIL%20DE%20ERRADICACION.pdf

DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-18. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf

DNP (2018). Plan marco de implementación. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf

DPS (2012). Manual operativo Programa “Erradicación, Post erradicación y Contención”, Dirección de Programas contra cultivos ilícitos.

El Espectador (2018). Nariñenses se sienten engañados con plan de sustitución de cultivos de coca. Recuperado de https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/narinenses-se-sienten-enganados-con-plan-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca-article/

El Tiempo (2014). Este es el comunicado del acuerdo sobre cultivos ilícitos. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13998996

Elmore, R. F. (1980). Complexity and Control: What Legislators and Administrators Can Do About Implementating Public Policy.

Felbab-Brown, V., Trinkunas, H., & Hamid, S. (2017). *Militants, criminals, and warlords: The challenge of local governance in an age of disorder*. Brookings Institution Press.

FIP (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf

FIP (2013). Plan de Consolidación Territorial en La Macarena. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/macarenaweb.pdf

FIP (2017). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Informe trimestral # 1. Recuperado de https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1536

FIP (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Recuperado de https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

Función Pública (2018). Aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/El+estado+del+Estado++07+Aprendizaje+organizacional+y+gesti%C3%B3n+del+conocimiento.+Agosto+2018.pdf/839a160c-b3a2-ab3a-325e-0f83d0955713?version=1.2&download=true

Garvin, D. A. (1993). Building a learning organization. *Harvard Business Review*, 71 (4): 78-91.

Garzón-Vergara, J. C. (2020). US Foreign Assistance, Coca Crops and Alternative Development in Colombia: What Can We Learn From the Past?. *Available at SSRN 3799201*.

Gilson, C., Dunleavy, P., & Tinkler, J. (2009). Organizational learning in government sector organizations: Literature review. *LSE Public Policy Group, London School of Economics and Political Science, London, UK*.

Greiling, D., & Halachmi, A. (2013). Accountability and organizational learning in the public sector. *Public Performance & Management Review*, *36*(3), 380-406.

Gobernación de Nariño (2008). Plan departamental de desarrollo 2008-2011. Recuperado de https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/197

Gobernación de Nariño (2012). Plan departamental de desarrollo 2012-2015. Recuperado de http://2012-2015.narino.gov.co/index.php/es/plan-de-desarrollo-2012-2015

Gobernación de Nariño (2016). Plan departamental de desarrollo 2016-2019. Recuperado de http://2016-2019.narino.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/plan-de-desarrollo/354-plan-de-desarrollo-departamental-narino-corazon-del-mundo-2016-2019

Gobernación de Nariño (2020). Plan departamental de desarrollo 2020-2023.Recuperado de https://sitio.narino.gov.co/plan-de-desarrollo/

Gobernación de Nariño (2022). Informe sustitución de cultivos ilícitos 2016-2022. Respuesta a derecho de petición.

González Bustelo, M. (2014). Narcotráfico y crimen organizado¿ Hay alternativas. *Barcelona: Icaria*.

Guerrero, D. C. (2014). Los cambios ocasionados por el programa -Sí Se Puede-, de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, en los sistemas productivos, la generación de ingresos y la organización comunitaria en el municipio de el Rosario en el departamento de Nariño entre 2010-2013 el caso de las veredas de La Montaña, Esmeraldas y La Planada. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Gutiérrez Sanín, F., Machuca Pérez, D. X., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, *32*(97), 136-160.

Hall, W. (2018). The future of the international drug control system and national drug prohibitions. *Addiction*, *113*(7), 1210-1223.

Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research*, *10*(2), 105-115.

Hanf, K. (1982). Regulatory structures: Enforcement as implementation. *European Journal of Political Research*, *10*(2), 159-172.

Hirschman, A. O. (1967). *Development projects observed*. Brookings Institution Press.

Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war*. Oxford University Press.

Indepaz (2012). *A la espera de la consolidación.* Recuperado de http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/10/AN%C3%81LISIS-POL%C3%8DTICA-DE-CONSOLIDACI%C3%93N-2012.pdf

Jaramillo, J. 2019. “Half of All Destroyed Coca Crops Replanted in Colombia.” InSight Crime, 2019.

Jiménez Villabona, C. F. (2014). Leiva, Nariño y su relación con la coca desde 1990 al 2014. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press.

Llanes, L. M. (2020). Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence From Colombia's Illegal Crop Substitution. *Documento CEDE*, (40).

Levy, J. S. (1994). Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield. *International organization*, *48*(2), 279-312.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lupu, N. (2004). Towards a new articulation of alternative development: Lessons from coca supply reduction in Bolivia. *Development Policy Review*, *22*(4), 405-421.

Macías Martínez, M. D. L. Á. (2005). El programa de desarrollo alternativo en Colombia, una opción racional en la erradicación de cultivos ilícitos y su sustitución en el Putumayo: caso Palmito de Chontaduro. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, *2*(1), 71-87.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.

Mejía, D., Uribe, M. e Ibañez, A. (2011) Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM). Documentos Cede 2011-13. Bogotá.

Ministerio de Justicia (2016). Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño. Recuperado de

https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Territorios/CaracterizacionRegional/RE0639_narino.pdf

Musto, D. F. (1999). *The American disease: Origins of narcotic control*. Oxford University Press.

Nagl, J. A. (2009). *Learning to eat soup with a knife: Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (2007). The knowledge-creating company. *Harvard business review*, *85*(7/8), 162.

Observatorio de Tierras (2020). El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero. Recuerado de https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf

Ojeda, S. (2011). *Alternative development from the perspective of Colombian farmers*. Transnational Institute (TNI).

ONU (1998). Declaración política: Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas. En: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, 8 al 10 de junio de 1998. Austria: Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Pavón, J., & Gutierrez de Piñeres, A. (2018). Economic development policies in Colombia (1960s–1990s) and the turn to coca in the Andes Amazon. *The Origins of Cocaine*, 114-132.

Pedler, M., Boydell, T., & Burgoyne, J. (1989). The learning company. *Studies in continuing education*, *11*(2), 91-101.

Perez, P. (2020). Análisis de un programa de desarrollo alternativo para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, estudio de caso: municipio de Leiva, Nariño. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

PNUD Colombia (2010). Nariño: Análisis de la conflictividad.

Prem, M., Vargas, J. F., & Mejía, D. (2021). The rise and persistence of illegal crops: Evidence from a naive policy announcement. *The Review of Economics and Statistics*, 1-42.

Presidencia de la República (2008). Plan de Consolidación Integral de la Macarena. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República (2010). Reporte ejecutivo Plan Nacional de Consolidación.

Presidencia de la República (2017). Decreto 896 de 2017, "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-"

Presidencia de la República (2019). Informe de Gestión PNIS a 31 de diciembre de 2019.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, *42*(3), 427-460.

Ranson, S., & Stewart, J. (1994). *Management for the public domain: enabling the learning society*. Bloomsbury Publishing.

Rebolledo, D. (2017). Política de desarrollo alternativo. realidades, perspectivas, y su impacto sobre el medio ambiente. *Estudios Latinoamericanos*, 33-48.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences, 4*, 155–169.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, *6*(1), 21-48.

Saenz, E. (2021). *Conexión Colombia*. Bogotá: Crítica Colombia.

Salas, J. P. Análisis del programa familias guardabosques, línea productiva café, en el marco del desarrollo alternativo, en la vereda Rosapamba, municipio de la Florida, departamento de Nariño.

Shön, D., & Rein, M. (1994). Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies. *Basic Book*.

Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the experts: Networks and organizational learning in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *27*(1), 104-119.

Snapp, Z., & Herrera, J. (2018). United States Drug Policy: Flexible Prohibition and Regulation. In *Collapse of the Global Order on Drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019*. Emerald Publishing Limited.

Tate, W. (2015). *Drugs, thugs, and diplomats: US policymaking in Colombia*. Stanford University Press.

Thoumi, F. E. (2012). Illegal drugs, anti-drug policy failure, and the need for institutional reforms in Colombia. *Substance Use & Misuse*, *47*(8-9), 972-1004.

Tirado, A., & Holguín, C. (1995). Colombia en la ONU: 1945-1995. Bogotá: Universidad Naciona de Colombia.

Torres, M. C. (2016). La coca campesina en Colombia: un desafío para el posconflicto. Recuperado de: *http://redprodepaz. org. co/sabemos-como/wpcontent/uploads/2016/05/Coca-Campesina. pdf*.

UNODC (2014). Desarrollo Alternativo en el área andina. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarollo_alternativo.pdf

UNODC (2014). Términos de referencia Programa COL/K53 componente III: programa de desarrollo alternativo. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Agosto/895/Terminos_de_Referencia_895-2014.pdf

UNODC (2015). "World Drug Report." Vienna. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf

UNODC (2018). INFORME EJECUTIVO CONSOLIDADO No. 14 Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Recuperado de https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-EJECUTIVO-CONSOLIDADO-14.pdf

Vargas, R. (2011). La política de desarrollo alternativo de USAID en Colombia. Un análisis crítico.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, *6*(4), 445-488.

Vennesson, P. (2010). Process tracing and historical inquiry: policy-making sequences and'possibilism'. In *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.

Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and. *Harvard Educational Review*.

Whitford, A. B., & Yates, J. (2009). *Presidential rhetoric and the public agenda: Constructing the war on drugs*. JHU Press.

Windle, J. (2016). *Suppressing illicit opium production: Successful intervention in Asia and the Middle East*. Bloomsbury Publishing.

WOLA (2011). Little Progress in Troubled Tumaco, Colombia. Recuperado de https://www.wola.org/analysis/little-progress-in-troubled-tumaco-colombia/

Zorro, C. (2011). Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos fracasos y extravíos*, 91-120.