

**CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE  
USO ILÍCITO EN LA MONTAÑITA, CAQUETÁ: UNA CLAVE EN EL MARCO  
DEL POSCONFLICTO.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2021**

**CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE  
USO ILÍCITO EN LA MONTAÑITA, CAQUETÁ: UNA CLAVE EN EL MARCO  
DEL POSCONFLICTO.**

**BRAYAN ESTIVEN OLAYA VARÓN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2021**

**CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE  
USO ILÍCITO EN LA MONTAÑITA, CAQUETÁ: UNA CLAVE EN EL MARCO  
DEL POSCONFLICTO.**

Trabajo de grado para optar el título de Politólogo

**BRAYAN ESTIVEN OLAYA VARÓN**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C.**

**2021**

*Mensaje de un campesino montañitense para quien lea este escrito:*

*“Quisiera agregar que le pediría, pues no sé a donde vaya esta comunicación que está haciendo usted. Pero les pediría encarecidamente por las necesidades que los campesinos están pasando, que se pongan la mano en el “considerare” y que les cumplan. Porque ya la gente en este momento están aburridos y, sagradamente la gente ya no encuentra que hacer y ¿que va a poder hacer la gente?; de aquí a mañana si no cumplen pues ponerse a sembrar otra vez coca. Y ¿cómo va a decir el Estado que el campesino no les cumplió?; si en estos momentos ya van más de tres años y la gente no se va a dejar morir de hambre (...) y esta es la hora que no nos han dado ni la huerta casera”. (O. Trujillo, comunicación personal, 22 de junio del 2021)*

#### **Agradecimientos**

Quiero agradecer especialmente a la comunidad de La Montañita que tuve el gusto de conocer en el esfuerzo de realizar este trabajo. Especialmente señalo su gran sentido de solidaridad al apoyarme con esta investigación, pese a las diferentes dificultades que implicó su desarrollo.

De igual forma, quiero agradecer a mi familia, amigos y seres queridos quienes desde la distancia se han preocupado por mi bienestar y me han apoyado a su manera a lo largo de esta investigación.

Igualmente, quiero expresar mi sincera gratitud con el profesor Cesar Ramirez Chaparro, el profesor Juan Carlos Merchán y al profesor Jonathan Marín Cano, de quienes me permito decir que, he tratado de tomar lo mejor para como profesional y como persona.

Finalmente, quiero agradecer a los que ya no me acompañan; los familiares y amigos que hemos perdido durante estos últimos años, por la llegada de esta nueva enfermedad y por una enfermedad aún más vieja: la violencia del conflicto armado.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
Metodología.	9
<b>CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES</b>	<b>11</b>
1.1. Conceptos claves de la investigación:	12
1.1.1. Posconflicto:	12
1.1.2. Territorialidad:	12
1.1.3. Institución:	13
1.2. Marco analítico de capacidades institucionales	14
1.2.1. Desempeño y capacidades institucionales.	15
1.2.2. Factores externos de las capacidades institucionales.	15
1.2.3. Componentes de capacidades institucionales	16
1.2.4. Análisis de capacidades institucionales	17
<b>CAPÍTULO II: APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS.</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO III: ¿QUÉ CAPACIDADES EXISTEN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS?</b>	<b>19</b>
3.1. Direccionamiento Estratégico del Programa	19
3.2. Liderazgo del programa	24
3.3. Marco Legal y Operativo	27
3.4. Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales.	31
3.5. Organización interna	36
3.6. Capacidad Técnico-Operativa	39
3.7. Recursos Humanos	42
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE CAPACIDADES DESDE LOS RESULTADOS</b>	<b>43</b>
4.1. Cobertura	44
4.2. Plan de formalización de la propiedad	45
4.3. Sustitución voluntaria	47
4.4. Plan de Atención Inmediata -PAI-	48
4.5. Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-	50
4.6. Erradicación forzosa de cultivos	52
4.7. Garantías de seguridad y tratamiento penal diferenciado	53
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>54</b>
<b>ANEXOS:</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>77</b>
Entrevistas:	88

## INTRODUCCIÓN

La firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) entre el gobierno y las FARC-EP<sup>1</sup> consiguió el fin de una guerra de más de cinco décadas. Uno de los efectos de esta coyuntura es la disposición del Estado para enfrentar el fenómeno de los cultivos ilícitos, pues desde los 80's, esta práctica se intensificó posicionando la nación como el centro de procesamiento y tráfico de cocaína más grande del mundo; para 1970 había menos de 40.000 hectáreas, y para el 2001 había más de 115.000 hectáreas sembradas de coca y 10,000 de amapola, así el país alcanzaría un récord de 163 mil hectáreas en cultivos de este tipo (ODC, 2016). La rentabilidad de esta economía llevó a que muchos grupos armados se dedicaran al narcotráfico en sus diferentes fases (Fundación Compartir, 2001, p.22), lo que facilitó su propagación y las luchas violentas por su control territorial. De sus consecuencias, hasta hoy el país tendría aproximadamente 154.000 hectáreas de hoja de coca por erradicar (UNODC, 2020, p.15).

Durante las negociaciones de La Habana (Cuba), se determinó que, si bien los cultivos ilícitos han servido para costear la guerra y el enriquecimiento de los narcotraficantes, también era esencial comprender que para muchas familias campesinas este era su medio de subsistencia ante la falta de insumos, infraestructura y acceso a mercados. En suma, el fortalecimiento de las organizaciones armadas a partir de estas economías, les ofreció pequeños dominios para aumentar su poder político y económico, mediante la regulación social y el ejercicio de la violencia (Salazar, 2016, p.47), lo que en el territorio ha sido un factor limitante a las posibilidades de penetración estatal e institucional, la prestación de servicios, y el ejercicio político.

La firma del AFP, significa el impulso de la implementación de planes y políticas encaminadas a mitigar las causas estructurales que ocasionaron el conflicto, donde el Estado se compromete a construir y adoptar capacidades que permitan recuperar su legitimidad como ente regulador de la sociedad (Ugarriza, 2013). De este modo, en el posconflicto se busca superar tres problemas históricos: el problema de la propiedad de la tierra campesina, el abandono de las zonas rurales del país y la escasa presencia del

---

<sup>1</sup> Considerada la guerrilla más antigua de América Latina (1964-2016) y las más importante en la historia del conflicto nacional.

Estado en el territorio (Iglesias & Jiménez, 2018, p.368). Para ello, es necesario comprender que, “las capacidades de los países en conflicto suelen ser diferentes a las de aquellos que no lo han sufrido” (Alvis, 2017, pg. 252), por lo que, la materialización de la paz implica un gran reto en la realización de un trabajo articulado y coordinado entre diferentes organismos e instituciones nacionales, regionales y locales del Estado.

En este paisaje, el punto número cuatro del AFP -Solución al Problema de las Drogas Ilícitas<sup>2</sup>- crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que actualmente cuenta con 99.097 familias vinculadas. Este representaría una medida en favor de la propiedad campesina, también sería una forma de ratificar la presencia del Estado en el territorio, un punto importante para la disminución de las brechas sociales entre el campo y las ciudades, un incentivo de mejora para el bienestar de las familias campesinas y “ la mejor oportunidad que Colombia ha tenido en décadas para acabar de una vez con el tráfico de drogas controlado por los guerrilleros, y poder sustituirlo con cultivos legales, aunque sean menos lucrativos” (Casey, 2017).

El criterio básico del programa es la *no judicialización de los campesinos productores de hoja de coca*. En su lugar, se busca concentrar los recursos del Estado en los problemas estructurales y, en brindar condiciones y alternativas de desarrollo para la subsistencia de las familias campesinas, logrando pasar del efecto inmediatista de la erradicación forzada a una desvinculación voluntaria que busca ser más efectiva. Ello demanda la participación activa de las comunidades y de múltiples entidades institucionales de diferentes niveles e instancias de implementación, por lo que, indudablemente los recursos, las cualidades, las competencias, los medios y, en suma las capacidades con las que cuentan son un factor altamente determinante en el desarrollo del programa.

Por dichos motivos, esta investigación se pregunta por la suficiencia de las capacidades institucionales con las que cuenta el programa para ejecutarse territorialmente. Esto es importante para la Ciencia Política en el marco de la gestión pública y la construcción de paz, exponiendo la centralidad del fortalecimiento institucional, los procesos

---

<sup>2</sup> Específicamente el PNIS corresponde al punto 4.1 del apartado de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, también podemos encontrarlo articulado con la RRI del AFP.

organizativos y la participación ciudadana como ingredientes indispensables para la edificación de sociedad en el posconflicto. Para lograr responder dicha interrogante se ha escogido un estudio de caso, correspondiente al municipio de La Montañita, Caquetá.

La Montañita se encuentra ubicada en el departamento de Caquetá, en la región de la Amazonía, al centro sur del país, cuenta con 14.692 habitantes de los cuales el 70% vive en el sector rural disperso según datos del DANE (2020). Abarca una extensión de 2.001 km<sup>2</sup>, distribuidos territorialmente en cuatro inspecciones (ART, 2018, p.02). Sus actividades económicas se sustentan en la producción agropecuaria de diferente índole y, al igual que los demás municipios del departamento, el conflicto armado ha sido un factor central en su configuración identitaria y en una relación antagónica con el Estado central (PNUD, 2014, p.04). En el operaba el frente 15 del “Bloque Sur” de las FARC (Cadena, 2008), quienes se encargaban de controlar a la población política, económica y militarmente.

El caso de La Montañita fue seleccionado por múltiples razones, entre las que destacó una alta puntuación (señalado con el elipse negro) en el *Índice de vulnerabilidad en el Posconflicto*<sup>3</sup> ([Ver anexo 1](#)), también por su priorización territorial en el PNIS y en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) sugeridas por la UNODC. De otro lado, tiene una alta afectación ambiental y concentración de cultivos de hoja de coca en relación a su extensión territorial ([Ver anexo.2](#)). Finalmente, como referente del programa en el departamento, su desempeño municipal es de 51,05, lo que bajo los indicadores del DNP (2018), revela un rendimiento regular para ejecutar recursos de forma transparente y para garantizar servicios básicos en el territorio.

De esta manera, el estudio de las capacidades en el territorio debe reconocer que, el conflicto ha debilitado la consolidación institucional en los territorios, por ello, las capacidades de cada entidad son diferentes (Arrieta et al, 2017). Esto se complementa con la idea de Estado frágil de Brinkerhoff & Johnson (2009), donde existe una amplia dificultad para garantizar los principios básicos de la democracia, salud, educación seguridad, bienes y servicios. En vista a esto, el objetivo general de este escrito es

---

<sup>3</sup> El índice mide las diferentes condiciones y amenazas presentes en los territorios.



analizar las principales brechas o retos en materia de capacidades institucionales que tiene el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) para ejecutarse territorialmente en La Montañita, Caquetá en el marco del posconflicto. Para ello, se establecieron tres objetivos específicos:

1. Identificar los roles que las diferentes instituciones de gobierno a nivel municipal deben desempeñar en el proceso de implementación del PNIS en la Montañita, Caquetá.
2. Analizar las capacidades institucionales con las que cuentan las instituciones de gobierno a nivel local para la implementación del programa en La Montañita, Caquetá.
3. Evaluar los avances y retrasos del proceso de implementación del programa en el municipio de La Montañita, Caquetá.

### **Metodología.**

Para el presente escrito, se tomó una metodología de investigación cualitativa, específicamente un caso de estudio con carácter descriptivo y analítico. Comprender la implementación del PNIS en el caso de La Montañita, Caquetá, desde el punto de vista de las capacidades institucionales, hace necesario estudiar con detenimiento las unidades de análisis que permiten coordinar y gestionar el programa a nivel territorial y, indagar por aspectos generales del programa que, aunque no son facultad directa de las instituciones e instancias regionales, si afectan su ejercicio en el territorio.

Esta investigación hace uso de diferentes fuentes de información como, la revisión documental, la observación participante en algunos espacios de socialización con las comunidades de La Montañita y, la realización de entrevistas semiestructuradas a miembros de las instancias territoriales y beneficiarios del programa. Para dicha labor, la metodología aplicada parte de la adaptación de un instrumento analítico tomado del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), integrando siete dimensiones de capacidad institucional, con base en los planteamientos de Oscar Oszlak y Edgardo Orellana (2000), y aportes los teóricos de Enzo Completa (2016), Julián Bertranou

(2015) y Miguel Alonso (2003). Estas dimensiones integran diferentes variables que interrogan de forma específica por capacidades del orden nacional y el territorial. Como un referente cuantitativo del análisis, estas dimensiones son valoradas en escala de 0-1-2, indicando respectivamente “baja capacidad”, “capacidades regulares” y “capacidades óptimas”.

El instrumento en cuestión corresponde a un cuestionario ([Ver anexo 3](#)), este sirvió de frontera para el desarrollo de las entrevistas y la recolección de información. Dando como resultado, el desarrollo de ocho entrevistas semiestructuradas a los delegados de las diferentes instancias e instituciones de implementación del programa en La Montañita, entre los que se encuentran miembros de los excombatientes y la COCCAM, representantes de las Juntas de Acción Comunal, funcionarios de la gobernación departamental, beneficiarios del programa, la Oficina de Paz de la Uniamazonia y la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI-.

#### **Cuadro sinóptico: Cuestionario de análisis de capacidad institucional**

<b>Tema/s</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Valoración (0-1-2)</b>
<b>Capacidades Institucionales</b>	<i>Direccionamiento estratégico del programa</i>	-Sinergias y alianzas inst. -Financiación	- -
	<i>Marco legal y operativo</i>	-Marco legal -Marco operativo	- -
	<i>Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales</i>	-Conducción de la estrategia -Coordinación y articulación -Relaciones interinstitucionales	- - -
	<i>Organización interna</i>	-Organización administrativa -Procesos y procedimientos	- -
	<i>Capacidad técnico-operativa</i>	-Asistencia técnica a nivel territorial -Gestión del conocimiento -Seguimiento y evaluación	- - -
	<i>Recursos humanos</i>	-Caracterización del recurso humano -Cualificación y formación -Gestión del recurso humano	- - -

#### **Fuente de elaboración propia.**

Para analizar la información sobre el nivel nacional, se hizo uso de la revisión documental de diferente clase, desde información institucional accesible, así como informes de diferentes organizaciones nacionales e internacionales, actas y documentos

suministrados por representantes locales, hasta en información obtenida al interponerse derechos de petición. Considero valioso notar que, gran parte de la información obtenida es el resultado de la colaboración de las diferentes personas que conocí a lo largo de esta investigación. Estas me brindaron su apoyo pese a las dificultades que en su momento había en el territorio, tales como bloqueos viales y desabastecimiento de combustible en el paro nacional, tormentas eléctricas constantes, inundaciones, contagios por covid-19, aislamientos estrictos en la zona rural, vías en mal estado, etc, siendo así que, algunos de los medios de entrevista variaron desde la realización personal, encuentros virtuales e inclusive entrevistas vía audios de Whatsapp.

## **CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

Este capítulo desarrollo los conceptos que me permiten entender el marco de implementación del PNIS y, desarrolló un marco analítico para comprender en profundidad las dimensiones de las capacidades institucionales.

### **1.1. Conceptos claves de la investigación:**

#### **1.1.1. Posconflicto:**

Este concepto se encuentra relacionado con el derecho a la paz, así Cárdenas & Rodríguez (2003), entienden el posconflicto como una herramienta que permite orientar los diferentes sectores de la sociedad, poniendo en mesa los diferentes intereses en juego y la nueva naturaleza en las relaciones de poder para la construcción de paz, esto para evitar conflictos y transformar las condiciones necesarias que hasta el presente habría dejado el antagonismo. Para lo cual, es necesario el cumplimiento de lo pactado y, una eficiente ejecución de políticas públicas en aras de reparar los tejidos sociales y lograr la reconciliación nacional.

El posconflicto, permite hacer presión para precipitar el fin del conflicto, sentando las bases de una paz duradera (Retteberg et. al, 2002). De este modo, es un escenario que crea una fuerte expectativa en la sociedad, haciendo que se den escenarios de presión; primero, la finalización real del conflicto armado por los alzados en armas y segundo, en una verdadera implementación del acuerdo de paz por parte de los actores

responsables, de modo que se respete el voto de confianza dado en el acuerdo y en cada uno de sus puntos, ello como garantía de estabilidad y durabilidad.

Finalmente, el Instituto Kroc (2020), expone que la construcción de paz en Colombia, debe apostar a transformar los territorios más afectados por la violencia para “reducir las brechas socioeconómicas entre el campo y la ciudad, asegurar la reincorporación a largo plazo de los y las excombatientes, garantizar los derechos de las víctimas y avanzar en (...) los enfoques étnicos y de género” (p.11). Esto atendería los problemas reales del país, recordando que las expectativas sociales en el AFP y en la institucionalidad misma, empiezan a decaer con cada retraso u incumplimientos de los términos que fueron negociados.

### **1.1.2. Territorialidad:**

La idea de territorio surge en pertenencia al ser humano, al Estado, organización o comunidad que lo habita y lo reconoce, así, al hablar del territorio se hace imprescindible hablar de sociedad y por ende, de territorialidad. Partimos de comprender el territorio como un espacio de poder donde el Estado o un grupo de individuos ejercen soberanía. Esto mismo, entendido con un sentido de pertenencia llevaría a refinar el concepto como la relación e identificación que los hombres establecen con el espacio que ocupan, representando intereses colectivos e individuales. En ese sentido, este concepto tendría una carga relacional, que podría implicar actos de dominio, representación y de apropiación de sujetos colectivos o individuales (Montañez, 2001).

De este modo, además de un grado de control sobre el territorio, en este, se crea identidad y afectividad espacial (Montañez, 1997). Así, la territorialidad alberga una serie de rasgos; para empezar, toda relación social es entendida como una expresión del concepto y no solo el espacio donde ocurren los hechos, por ello este mismo sería una construcción social. Luego, en este proceso pueden enfrentarse diferentes visiones de territorialidades (nacional, regional, local), cada actor cuenta con capacidades desiguales para ejercer su juicio sobre el territorio, por lo cual, existen escenarios de apoyo y de disputa. Esto llevaría a entender que no todas las territorialidades pueden llegar a representar sus intereses (Montañez & Delgado, 1998).

### **1.1.3. Institución:**

Actualmente no existe un consenso en la definición de este término, sin embargo, existen aproximaciones potencialmente convenidas. Empezando, “el papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas”(Hodgson, 2011, p.22). De este modo, las instituciones funcionan como un sistema de reglas que condicionan las interacciones sociales, y cuya permanencia dependerá de su capacidad para brindar certidumbre en el tiempo, creando orden, forma y consistencia a los comportamientos humanos (Hodgson, 2011).

Estas reglas sociales no son sinónimo de pérdida de libertad, pues existen derechos que solo serán garantizados con restricciones (Hodgson, 2011). Por ello, las normas sociales deben contar con un punto común; ser socialmente transmitidas, compartidas y comprendidas, en busca de naturalizar las formas de comportamientos deseadas en los individuos. Como resultado, las acciones preferibles que definan las normas para determinadas situaciones, no pueden ir en contravía a hechos donde solo pueda ser tomada una determinada acción e igualmente en caso de ser irrumpidas, la institución deberá contar una fuerte estructura limitante.

Bajo estos preceptos, los Estado-nación se fundan estableciendo el Estado de Derecho, mediante la lógica democrática, ganando legitimidad y “estableciendo en sentido formal los valores de libertad, igualdad y fraternidad” (Sanabria, 2016, p.02). Este sistema busca cierto grado de homogeneización de los colectivos sociales y el establecimiento de garantías a los individuos, lo que buscaría consolidar su credibilidad (Sanabria, 2016). Es así que, las instituciones inciden en las interacciones sociales, convirtiendo las reglas en comportamientos naturalizados en la costumbre y el hábito, mediante un conjunto de insumos y restricciones (Hodgson, 2011, p.30).

### **1.2. Marco analítico de capacidades institucionales**

En este punto, partimos de la definición de capacidad dispuesta por Enzo Completa, entendiéndose “como la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar

decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, 2016, p.72). Esta definición tiene presente múltiples características de capacidad institucional, integradas de diferentes abordajes teóricos que serán sustanciales para la elaboración de este marco analítico.

Las capacidades se encuentran relacionadas directamente con el desempeño y el funcionamiento de las entidades públicas, por ello, “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou, citado por Completa, 2016, p.62). Esta comprensión debe ser enmarcada bajo el contexto en el que se desenvuelven, pues las capacidades pueden encontrarse limitadas por condiciones propias como la debilidad institucional, crisis de legitimidad, problemas de seguridad, confianza y penetración institucional.

La función central del Estado es servir como regulador del territorio, “en la medida en la que producen “bienes públicos” como orden público, seguridad jurídica, infraestructuras, sanidad o educación.”(Alonso, 2003, p.209). En contravía, existe una estrecha relación entre la debilidad institucional de los Estados y los conflictos sociales y armados. De hecho, la debilidad estatal puede conducir a una constante violación de los derechos humanos. Por un lado, a falta de conseguir una seguridad estable a su ciudadanía, pero también por las precarias condiciones de vida, fruto de una inconsistente inversión pública y social (Alonso, 2003).

### **1.2.1. Desempeño y capacidades institucionales.**

Las capacidades institucionales pueden analizarse en dos momentos esenciales; i). El desempeño que es la capacidad institucional vista desde los resultados obtenidos por una entidad y; ii). La capacidad institucional en sí misma, establecida potencialmente, ya que, en frecuentes ocasiones una entidad puede poseer de elevadas capacidades institucionales presumibles pero aún así puede, a causa de diferentes factores, no tener buen desempeño (Moreno, citado por Completa, 2016).

Lo anterior implica que, la evaluación de capacidades debe comprender esta diferencia, donde su distinción relacional no supone una situación de mutualidad excluyente, sino que por el contrario, estos conceptos pueden desarrollar una visión complementaria. De esta forma se presenta la necesidad de relacionar la capacidad real que tienen los Estados para cumplir con una serie de labores, metas u objetivos, que en el transcurso del tiempo, sea mediano o largo plazo, le permite generar una serie de productos y de su mano, alcanzar unos determinados resultados que contribuyen en solucionar problemáticas sociales inmediatas, mediatas y futuras (Completa, 2016, p.72).

### **1.2.2. Factores externos de las capacidades institucionales.**

La separación conceptual realizada entre las capacidades y el desempeño institucional, abre un espacio en el que se pueden visibilizar un conjunto de factores que se escapan del control estatal, mientras que pueden incidir tanto sobre el despliegue de las capacidades, como en el desempeño mismo de las instituciones (resultados). Así, Julian Bertranou (2015), clasifica estos factores externos con relación al momento específico en el que puedan incidir:

**1. Las variables externas que pueden afectar el despliegue de las capacidades:** a) los posibles ambientes económicos, políticos y sociales; b) la voluntad política del gobierno de turno e instituciones implicadas (Rey, citado por Completa, 2016) y; c) escenarios de contraposición con las comunidades (Bertranou, 2015).

**2. Las variables externas que pueden afectar el resultado del despliegue de la capacidad:** a) fenómenos extra-instituciones como eventualidades económicas, climáticas y políticas; b) imprevistos relacionados con supraestatalidad nacional y; c) incertidumbre ante un modelo mal elaborado de medios y fines. (Bertranou, 2015)

### **1.2.3. Componentes de capacidades institucionales**

La idea de componentes hace referencia a las partes internas o constitutivas desde las que se puede establecer el nivel de la capacidad en función directa con las finalidades

que deben cumplir. De este modo, el concepto es entendido desde un plural de capacidades que son manifestaciones mismas de los componentes que integran las instituciones para la consecución de un determinado fin. Bertranou (2015), establece cuatro componentes específicos de la capacidad institucional:

1. El vínculo actor estatal/otros actores: Es el grado de autonomía o interdependencia que tienen las entidades en relación con actores estatales y no estatales, incluyendo la relación del Estado con la misma sociedad.
2. La legitimidad del actor estatal: Se refiere al grado de aceptación que tiene la autoridad estatal en relación con otras organizaciones y con los ciudadanos.
3. Los arreglos institucionales y la estructura burocrática: Estas son las condiciones internas de la organización, y las relaciones interinstitucionales.
4. Capital de acción interorganizacional: Es el conjunto de instituciones con las que se puede realizar acciones conjuntas sobre una misma o diferentes jurisdicciones con el propósito de cumplir unas mismas metas u objetivos.

#### **1.2.4. Análisis de capacidades institucionales**

Entre las aproximaciones diseñadas para el análisis de las capacidades institucionales se destaca la metodología SADCI, diseñada por Alain Tobelem. Esta metodología busca medir el grado de capacidad institucional de un organismo para realizar acciones, enfrentando posibles obstáculos. Se ha demostrado que, aunque el propósito original de esta metodología es en tiempo futuro, también es aplicable a situaciones a dimensiones temporales pasadas y presentes, esto aplicado tanto a programas y proyectos, así como a la gestión ordinaria de las instituciones. (Completa, 2016)

De acuerdo con las proposiciones de Tobelem, tenemos dos grandes categorías de déficits:

1. **Déficits macro institucionales:** relacionados con las reglas de juego, las leyes y las normas que proporcionan las directrices de una determinada intervención, también se incluyen déficits de contexto político y económico, y déficits de



relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales con los actores del entorno de intervención

2. **Los déficits micro institucionales:** Estas se relacionan con la capacidad financiera, con la organización interna de la entidad y con los sistemas de recursos humanos, remuneración y capacitación de los individuos responsables de llevar a cabo funciones específicas.

De manera esta manera las dimensiones de análisis se definen desde las restricciones contextuales (RC) como; las asociadas a las reglas de juego formales e informales, las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales y, las asociadas a la situación económica y la política nacional e internacional. De su parte, los déficits de capacidad institucional (DCI) son; los asociados a la organización, los procedimientos, la planificación y distribución de funciones de las entidades estatales, también déficits financieros y materiales, así como problemas de capital humano o personal. Esta perspectiva permite identificar tanto los aspectos constitutivos de las capacidades institucionales, como los factores externos que pueden tener incidencia en el despliegue y materialización de las mismas. De modo que se reconoce tres dimensiones inherentes de las capacidades institucionales, como tres factores del contexto institucional que pueden incidir o no, sobre las primeras ([Ver anexo 4](#)).

## **CAPÍTULO II: APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS.**

En este capítulo, me permito describir el arreglo institucional establecido para la implementación del PNIS. Los marcos normativos del programa estipulan las instancias de implementación del acuerdo, y estas son entendidas como instituciones por dos motivos; i) porque dentro de sus integrantes participan funcionarios y representantes del orden estatal, así como del civil, y ii). en sí mismo, estos espacios suponen un grado jurisdiccional con base legal para crear certidumbre en la implementación del programa. De este modo, el Decreto de Ley 896 del 2017<sup>4</sup> crea formalmente el PNIS, para impulsar la presencia y la acción estatal en el territorio nacional, reconociendo las regiones más afectadas por el conflicto y exponiendo el fenómeno de los cultivos

---

<sup>4</sup> “Por el cual se crea el Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”

ilícitos como un contribuyente en profundizar las condiciones de vulnerabilidad, pobreza, violencia y marginalidad en el territorio.

Las instancias creadas operan en diferentes niveles (Nacional-Regional-Local), primero las nacionales funcionan como las encargadas del cuerpo logístico del programa, a modo de orientar y sostener todos los parámetros globales designados en el acuerdo, mientras que las instituciones regionales y municipales serían las responsables de la coordinación y gestión de la estrategia en los territorios, por lo que, su participación facilita el acercamiento a las comunidades, la identificación de problemas en el territorio, la generación de confianza y concertación de los acuerdos de sustitución con las comunidades, y el acompañamiento a lo largo de la implementación del programa.

De este modo, se establece al Presidente de la República como máximo responsable de la realización del programa. Con ello, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial, que a partir de 2019 mediante el Decreto 2107<sup>5</sup>, pasaría a ser responsabilidad de la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, creándose en la ella, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI-, quien se encargaría desde diseñar hasta ejecutar las nuevas medidas y proyectos previstos para el programa bajo las directrices de la presidencia (Agencia de Renovación del Territorio, 2021). De ahí, abordamos las diferentes instancias de implementación ([Ver anexo 5](#)).

La presente investigación se realizará tomando enfáticamente las instancias territoriales<sup>6</sup> de coordinación y gestión, esto obedece principalmente a nuestro interés en estudiar la implementación del programa desde un lente territorial, sin embargo se abordarán algunos aspectos importantes del carácter nacional que afectan la implementación local del programa. Esto también responde a las diferentes limitaciones que supone realizar una investigación profunda sobre cada una de las entidades de los diferentes niveles territoriales.

---

<sup>5</sup> "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones"

<sup>6</sup> [Véase anexo 6](#): Estructura institucional territorial de implementación

## **CAPÍTULO III: ¿QUÉ CAPACIDADES EXISTEN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS?**

En este capítulo pretendo identificar las capacidades que tiene el programa para ejecutarse en nuestro municipio de estudio, para así responder en base a nuestras preguntas orientadoras el cuestionario de capacidad institucional mencionado en nuestra metodología.

### **3.1. Direccionamiento Estratégico del Programa**

En este apartado se buscó dar respuesta a tres cuestiones generales de nuestro cuestionario. Primero nos preguntamos si; ¿desde el nivel nacional se han impulsado las alianzas y sinergias institucionales para una gestión integrada en el nivel territorial? Segundo; ¿el programa cuenta con mecanismos definidos para su divulgación, generación de confianza y socialización?, y por último; ¿el programa cuenta con el apoyo presupuestal suficiente para su implementación planificada en el tiempo?

Empezando, en materia de lucha contra las drogas se integra el Consejo Nacional de Estupefacientes como un aliado importante en la planeación del programa y en la lucha contra las drogas. Esto en la planeación del programa facilitó la identificación de las zona más afectadas por los cultivos ilícitos y posibles organizaciones dedicadas al tráfico de sustancias narcóticas, así las administraciones subnacionales podrían contar para la elaboración de sus políticas locales en el marco de la lucha contra las drogas, con la orientación de los comités regionales y municipales del marco institucional regional de lucha contra las drogas ([Véase anexo. 7](#)).

De esta manera, se dispondría de la colaboración informativa y operacional de los diferentes actores de este marco institucional, quienes mediante las directrices de la Dirección General del PNIS y la articulación con el Consejo Asesor Territorial y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, esencialmente con representación de la alcaldía y la gobernación, serían garantes de diferentes condiciones y actividades del programa, como el desminado humanitario, las condiciones de seguridad a la población, atender diferentes denuncias ciudadanas, brindar información para el

diagnóstico municipal y el plan de recuperación ambiental, acompañamiento en las jornadas de erradicación manual, entre otros.

Adicionalmente el programa se propone hacer sinergia con diferentes herramientas de ordenamiento territorial, como los Planes Integrales Departamentales de Drogas, los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Acción para la Transformación Regional y en beneficio de las medidas adoptadas en el Acuerdo Final de Paz (AFP) se articularon con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para “coordinar los programas territoriales y buscar los mismos objetivos entre el punto 1 y 4 del AFP bajo la política de Paz con Legalidad” (Torres y Cruz, 2020).

Otra alianza importante seria con el Ministerio de Justicia y del Derecho quienes estarían encargados de liderar el desarrollo de la política en materia de justicia, también la Policía y Ejército Nacional apoyando en actividades de control, reconocimiento y erradicación asistida cultivos ilícitos y, finalmente la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), quienes estarian en frente del desarrollo global del programa, así mismo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, se integra en actividades de verificación, seguimiento y contratación de la asistencia técnica del programa, esto en vista de darle mayor legitimidad y objetividad al mismo.

No obstante, este conjunto de alianzas en principio no incluyó de manera concreta el papel de la Agencia de Renovación del Territorio quien, es una institución clave para el desarrollo de políticas y planeación territorial, en materia ambiental y económica. No es sino hasta 2019, donde se modifica la estructura de esta agencia y se reinventa en ella la DSCI, para integrar de forma más eficiente el PNIS, los PDET y los PART, permitiendo ahorrar recursos y agilizar procesos. Pese a ello, existen incongruencias para la articulación de estas dos herramientas, empezando porque los PDET establecen abarcan líneas de acción estratégica de entre 10 a 15 años (largo plazo), mientras que el PNIS actualmente, tiene como eje dorsal un periodo no mayor de dos años (ART, 2019).

Esto se complejiza con la poca claridad de algunos aspectos de cooperación técnica en los territorios que son tanto PNIS como PDET, suponiendo que harían uso de la “metodología PDET de planeación participativa” para la elaboración de PISDA, sin ser claro cómo se concilian las líneas de acción de ambos programas y cómo garantizará la participación real de las comunidades en ambos procesos ante las administraciones locales. Igualmente, no son claros los mecanismos de coordinación con la fuerza pública, dejando la disposición a MinDefensa y las administraciones locales (sobre la Policía Nacional), sin algún tipo de medida articulada en la ejecución del PNIS.

Mientras tanto, a nivel departamental debido a que, el programa inició en el 2017, no logró articularse con el Plan Integral Departamental de Drogas 2016-2019 -PIDD-, entonces no hubo ningún tipo de alianza institucional con la gobernación departamental para incluir el programa en esta herramienta. El CAT no contempló ninguna modificación al mismo, por lo que las directrices tomadas se centraron en la reducción de la oferta de drogas con un enfoque prohibicionista. Hoy la Gobernación Departamental de Caquetá 2020-2023, está construyendo el nuevo PIDD que buscará incluir el programa. No obstante, aún está en desarrollo, siendo inconveniente para un programa que lleva más de cuatro años de vigencia y que contempla una línea de acción dispuesta a dos años. Por dichos motivos, el seguimiento<sup>7</sup> que se ha realizado para la elaboración del nuevo PIDD, expone que muchos aspectos del programa están en “estado de riesgo”, señalando múltiples incumplimientos y falta de información específica sobre la implementación del proyecto en el territorio.

Sobre la segunda pregunta, la estrategia de comunicación busca llegar a las comunidades, generar confianza y voluntad de participar en el PNIS. El Plan Marco de Implementación del AFP, establece que para promover la participación social y la apertura política, se disponen tres herramientas de comunicación masiva para la pedagogía e información de avances del programa, estas serían las “emisoras radiales, estrategia para el manejo de redes sociales y el uso del espacio de televisión institucional”(DNP, 2018, p.140).

---

<sup>7</sup> MinJusticia. (2020). Matriz de seguimiento PIDD Caquetá:  
[https://drive.google.com/file/d/1\\_vZskoGaybM-pxuettJK\\_dzYQ8dpbvq/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1_vZskoGaybM-pxuettJK_dzYQ8dpbvq/view?usp=sharing)

Sin embargo, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2017), señala que “la estrategia de comunicación debería contemplar medidas específicas que desarrollen un enfoque de género y diferencial. En especial, se debería garantizar su difusión a mujeres rurales, quienes suelen tener menos acceso a medios de comunicación” (p.02). En suma a ello, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019), señalan que la identificación de las emisoras de interés público fue un proceso lento y que “considera imperativo profundizar las estrategias pedagógicas de tal forma que éstas efectivamente comuniquen y difundan el A.F. y los avances en su implementación especialmente en las comunidades y territorios más afectados por el conflicto” (p.35).

Esto expone dificultades para penetrar en las zonas rurales más apartadas, donde suelen estar gran parte de los territorios afectados por el conflicto. Este vacío se trata de llenar por medio de las instancias de gestión y coordinación territorial, donde se tendría comunicación directa con las comunidades, así “las instancias de participación fueron un espacio para el intercambio de información y la toma de decisiones consensuadas con las comunidades, y espacios propicios para el cumplimiento de objetivos de la estrategia de comunicaciones” (SIIPO, 2020, párr.1).

Sobre la financiación del PNIS, el Plan Marco de Implementación -PMI-, estimo<sup>8</sup> unos \$8.3 billones para desarrollar el punto 4 del AFP (DNP, 2018, p.212). La ejecución de estos recursos se soporta en las proyecciones fiscales del país, que ante posibles desajustes permite al gobierno acomodar las inversiones a los escenarios macroeconómicos. De igual forma, se estableció la obligación de integrar en los Planes Nacionales de Desarrollo un Plan Plurianual de Inversiones Para la Paz, que buscaría garantizar el compromiso del gobierno nacional en disponer recursos específicos para la implementación del acuerdo.

Sin embargo, desde la entrada del gobierno de Iván Duque, el presupuesto ha recibido fracciones mucho menores a las previstas, mostrando un desfinanciamiento progresivo. Para el PNIS las solicitudes presupuestales “ascendieron a \$1.956.000 millones en 2019

---

<sup>8</sup> [Véase anexo 8](#): Tabla de montos indicativos para la implementación del AFP.

y \$1.388.890 millones en 2020, mientras las asignaciones de MinHacienda se ubicaron respectivamente en \$300.799 millones y \$191.000 millones” (ART, 2021, p.24).

Actualmente la financiación del PNIS es incierta, solo para el 2020 presenta una desfinanciación del 84% (-\$1 billón). Mientras, el proyecto presupuestal 2021 buscará destinar \$1.15 billones del PGN para atender una necesidad presupuestal de \$1.192.979.833.281, reduciendo la desfinanciación anual a cerca del 4%. Sin embargo, esta medida solo responde a la desfinanciación presente, obviando la desfinanciación acumulada del programa desde el 2019. En adición, estos recursos aún no están aprobados, e igualmente existen dudas sobre su destinación, pues se encuentran supeditados al MinHacienda “en calidad de administrador de los recursos de la Bolsa Paz” (ART, 2021, p.29).

Siendo así, en el proyecto “prevalece la falta de definición de los recursos hacia los principales programas y pilares del acuerdo final y la falta de especificación del cumplimiento de los indicadores” (Larrarte et al, 2020, p.111). Se han integrado 107 proyectos de inversión, de los cuales solo 35 aportarían a los territorios PDET mientras los restantes, no estarían relacionados con temas del posconflicto (Larrarte et al, 2020). Para el punto 4 del AFP se busca disponer de \$1,15 billones del PGN y 4.364 millones del SGP, donde nuevamente no se especifica en que serían gastados, ni cuáles “recursos serán orientados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS, (...) reiterándose riesgo asociado al cumplimiento de compromisos a las familias inscritas en el programa y por ende la eficacia en la lucha contra las drogas” (Larrarte et al, 2020, p.119).

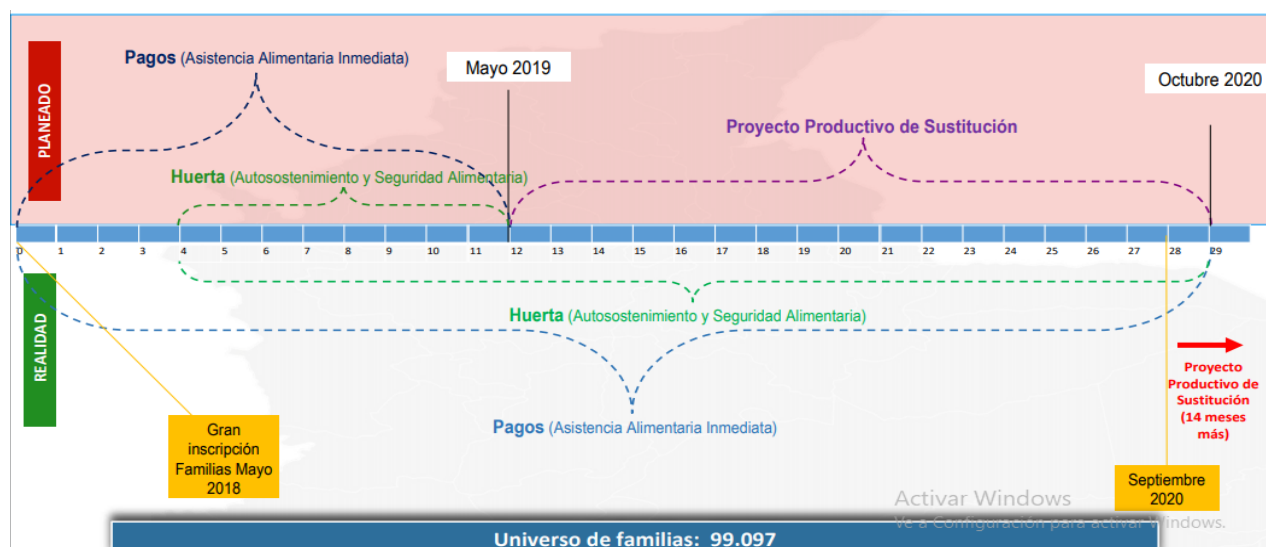
Por dicha razón, se ha presumido que el gobierno del presidente Duque estaría haciendo pasar como “dinero de paz” recursos que se destinan para otras inversiones, pues “los programas previstos para la implementación del Acuerdo de Paz recibieron una fracción de la plata que pidió el consejero para la Estabilización, Emilio Archila” (Soto, 2021). Esto ha llevado a que a nivel nacional solo el 2,1% de las familias vinculadas tengan proyectos productivos, esto en prospectiva según la Comisión de Paz llevaría a tardar 139 años para que todas las familias vinculadas logren recibir sus proyectos productivos (Soto, 2021).

### 3.2 Liderazgo del programa

Para esta dimensión de capacidad, primero nos preguntamos si; ¿el compromiso es programáticamente explícito? Esto quiere decir que si existe una línea de acciones particulares y específicas para cumplir a lo largo del tiempo. Luego, nuestra segunda variable se enfoca en la conducción del programa, donde indagamos por las entidades encargadas de liderar el programa en el territorio, siendo nuestra pregunta; ¿existen unidades especializadas al interior para liderar y coordinar la gestión del programa?

Sobre nuestra primera interrogante, se definió explícitamente que, luego de firmados los acuerdos colectivos de sustitución, los cultivadores tendrán un plazo máximo de dos meses para erradicar de forma manual. Una vez verificado este compromiso, se deberá ejecutar el Plan de Atención Inmediata (PAI) del programa, para cada familia a un valor de \$36 millones distribuidos en: 1). Seis pagos bimensuales para Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) por un valor total de \$12.000.000; 2). Elaboración de Huerta casera para seguridad alimentaria por un valor 1.800.000; 3). Asistencia Técnica Integral para la planificación y desarrollo de los proyectos por valor de \$3.200.000; 4). Un proyecto productivo de ciclo corto, por valor de \$9.000.000 y 5). Un proyecto productivo de ciclo largo por valor de \$10.000.000. Estos compromisos se concretaron en una hoja ruta con los intervalos de tiempos en los que se deberían cumplir:

**Gráfico 1. Hoja de ruta definida por la Agencia de Renovación del Territorio:**



**Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. (2020). DSCI.**



El primer problema con esta ruta es que, no incluye programáticamente la Asistencia Técnica Integral (ATI), mientras la UNODC (2019), señala que se realizará entre los meses cuatro al veintiocho, hecho que debería aclararse en el itinerario nacional para facilitar la gestión y programación de la contratación con las diferentes organizaciones que prestaran la ATI. De igual, no se integran a esta línea, las fases del monitoreo y la verificación llevada a cabo por la UNODC para respaldar el compromiso de erradicación, implicando que, en práctica, estos procesos se han pensado de forma aislada.

Así mismo, los compromisos se han desarrollado alejados de los tiempos establecidos. Primero, los pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata que debían realizarse en el transcurso de un año, terminaron retrasando hasta el punto de tardar el doble de este tiempo, sin considerar que esta medida buscaba mitigar el hambre de quienes ya no reciben ingresos mensuales por cultivos ilícitos. De forma similar, la huerta casera, que debería realizarse entre el cuarto y el doceavo mes, terminó retrasando un 362,5% comprendido, entre el cuarto mes y el veintinueve. Para agregar, los proyectos productivos, se han desarrollado alrededor del doble del tiempo establecido. Cabe resaltar que este porcentaje alude a casos promedio, pues aún existen casos como el de La Montañita donde apenas se están empezando a realizar estos proyectos productivos.

En tanto a la segunda variable, debo señalar que existen como unidades especializadas las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, sumadas a las instancias de nivel nacional que hemos mencionado en el apartado sobre Direccionamiento Estratégico y el Decreto de Ley 362 de 2018. Sin embargo, aunque cada una de las instancias territoriales han sido definidas estratégicamente entre diferentes objetivos, se ha identificado que, existen problemas para que estas funcionen correctamente, para empezar no se ha establecido los periodos de permanencia de los miembros del CAT en Caquetá, e igualmente se cuestiona su funcionamiento real como instancia:

Los CAT pocas veces han sido llamados, no han tenido funcionamiento, sino solo por protocolo se instalan los espacios y esa es una de las problemáticas que tiene el PNIS pues debería ser este escenario el que estuviera solucionando los problemas que hay. (C.Pinilla, comunicación personal, 26 de mayo del 2021)

Ello ha desencadenado graves problemas operativos y organizativos donde “se han hecho dos intentos de CAT y no se ha podido” (B. Polo, comunicación personal, 9 de junio, 2021). Dicha situación pone en blanco de crítica el compromiso real que en práctica tiene la instancia con el programa, pues las comunidades han tenido que buscar apoyo con otras entidades para solucionar problemas que son competencia del CAT. De igual forma, el CMES del municipio de La Montañita no ha recibido los insumos suficientes para fortalecer su organización, ejercer el seguimiento a la implementación del programa y elaborar los informes de evaluación correspondientes, situación que será mejor explicada cuando abordemos la organización interna.

### **3.3 Marco Legal y Operativo**

En este punto nos preguntamos por dos aspectos específicos. Primero, tenemos la cuestión de fondo; ¿el marco legal es adecuado para que mi entidad ejecute las acciones relacionadas con la implementación del programa? También nos preguntamos; ¿existe un nivel de coordinación adecuado para ejecutar el programa?, e igualmente; ¿las acciones de mi entidad llegan coordinadamente al entorno inmediato de los beneficiarios?

Para empezar, existen numerosos referentes normativos sobre la erradicación de cultivos de uso ilícito, dichas disposiciones han ido modificándose en el transcurso del tiempo y ante la necesidad de evocar a nuevas estrategias para enfrentar el fenómeno de los cultivos ilícitos. Debe señalarse que en principio la Política Criminal Contra las Drogas es ampliamente prohibicionista e indiscriminante; la Ley 599 de 2009 castiga el tráfico de estupefacientes con entre seis a doce años de prisión y, la Ley 30 de 1986, tipifica el delito la posesión de estos cultivos con una “pena de cuatro (4) a seis (6) años de prisión” (Defensoría del Pueblo, 2017, p.19).

La Resolución N°001 de 1994 crea el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), que integra como su principal herramienta la aspersión aérea con glifosato (Defensoría del Pueblo, 2017, p.19). Así, desde el gobierno de Andres Pastrana con Plan Colombia, pasando por los dos gobiernos de Alvaro Uribe con el Programa de Familias Guardabosques y el Programa de Proyectos Productivos, el enfoque predominante ha sido prohibicionista, ignorando las causas estructurales del problema y

desviando la fuerza del Estado de las grandes redes de crimen organizado que más se lucran de esta actividad, lo que perpetúa las condiciones de marginalidad y pobreza al tratar a los cultivadores como delincuentes.

Desde antes de firmarse el AFP se buscó establecer “una política integral frente a las drogas, que comprenda la redefinición del enfoque de política criminal para garantizar la protección de los derechos de la población en condición de vulnerabilidad que hace parte del eslabón más débil de la cadena de producción de drogas” (Defensoría del Pueblo, 2017, p.23). Ello expuso la necesidad de que las medidas penales para los cultivadores de cultivos ilícitos fueran empleados como última medida. En complemento, la Resolución No. 0006 de 2015<sup>9</sup> dio un paso importante sobre la erradicación forzada con glifosato, limitando las aspersiones que el PECIG venía realizando desde 1988.

En contraparte, el Sector Defensa por medio de la Resolución No. 3080 de 2016 buscaría, enfrentar la propagación de los cultivos atribuida a la inactividad del PECIG, mediante aspersiones de una nueva molécula de fumigación, autorizada por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (Defensoría del Pueblo, 2017, p.24). Ante la dificultad de encontrar esta nueva molécula, la Resolución No.09 de 2016, permite la aspersión terrestre con glifosato como forma de destruir los cultivos ilícitos, creando el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, en cabeza de la Policía Antinarcóticos.

Una vez firmado el AFP, se reconoce la correlación entre la debilidad estatal, las organizaciones criminales, la pobreza y la presencia de cultivos ilícitos. De este modo, el Decreto de Ley 896 del 2017, crea el PNIS<sup>10</sup> como una herramienta y componente de la RRI que buscaría lograr la sustitución voluntaria, la superación de la pobreza y protección a las familias que subsisten de los cultivos ilícitos. Concretamente, el Decreto de Ley 368 de 2018 estipula las funciones de cada una de las instancias de implementación.

---

<sup>9</sup> Esta iniciativa del Ministerio de Salud, se soporta en estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud y la Agencia Internacional de Investigación en Cáncer, quienes habían publicado un informe donde exponen los riesgos cancerígenos y ambientales de las aspersiones de glifosato.

<sup>10</sup> La Sentencia C-493 de 2017 declara la exequibilidad del PNIS bajo los parámetros de suficiencia y objetividad para desempeñarse como programa de Estado.

En correspondencia la Sentencia T-080 de 2017 suspende las aspersiones aéreas con glifosato por daños a la salud asociados a enfermedades cancerígenas (Defensoría del Pueblo, 2017). No obstante, en la actualidad, el Presidente Ivan Duque ha manifestado su voluntad de regresar al modelo de erradicación forzada, promulgando el decreto 380 del 2021. Esta disposición se muestra como una decisión apresurada e inadecuada y que además manifiesta la poca voluntad del gobierno en realizar una sustitución integral a excusa de falta de recursos y retrasos en la pandemia, mientras que el uso de glifosato resulta ser considerablemente costoso (Presidencia de la República, 2021).

Ahora bien, aunque el PNIS exige título de propiedad para poder ser beneficiario, no existió un plan anticipado de formalización de las tierras. Esta tarea se realizaría como parte de RRI en el punto 1.1.5 “formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural”, pero es una medida poco articulada en la línea de tiempo prevista, implicando que algunas personas quedarían excluidas. Para el caso de La Montañita no se ha realizado un Plan Masivo de Formalización de la Propiedad Rural, en su lugar la Autoridad Nacional de Tierras únicamente ha dispuesto del Programa de Contratos de Conservación Natural (CCN) en Zonas de Reserva Forestal y Parques Naturales.

Los CCN buscan proteger los ecosistemas que se encuentran bajo la Ley 2da de 1959 y el Decreto 2811 de 1974, esto es un contrato de derecho de uso de suelo que supone un proceso de sustitución voluntaria ante la ANT y la autoridad ambiental. Estos brindarán a los beneficiarios, la seguridad jurídica sobre el predio no en calidad de “señor y dueño” sino de “ocupante”, durante días años prorrogables de forma indefinida en condición de conservar los ecosistemas. Con esto además los ocupantes no podrán ser desalojados de forma injustificada, tendrá soporte legal para acceder a créditos y el contrato podrá ser heredado. Sin embargo, actualmente los CCN en La Montañita sólo acogen a treinta beneficiarios, los cuales apenas están en proceso de socialización.

Por lo anterior, la formalización predial se está realizando vía Sentencia Judicial de la Agencia de Restitución de Tierras en soporte de Ley 1448<sup>11</sup> del 2011, proceso llevado de manera individual y del que pocos tienen conocimiento. De igual forma, La Montañita se enmarca en Ley 2da de 1959 predominantemente en Zonas de Reserva

---

<sup>11</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Forestal donde no pueden desarrollarse actividades silvopastoriles y, zonas tipo C donde sí pueden desarrollarse estas actividades pero en previsión de un componente forestal. Actualmente, muchos beneficiarios no saben en qué tipo de zona se encuentran y por ello, si pueden o no continuar con actividades silvopastoriles.

De otro lado, el Decreto de Ley 362 de 2018 sobre las funciones de las instancias de implementación, no define “los roles de las instituciones y organizaciones al interior de las instancias (...), y su papel en cada una de las etapas”, lo que podría afectar la coordinación institucional del programa (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2017, p,01). Tampoco se definió la participación de la fuerza pública, ni las estrategias dispuestas para los casos de sustitución voluntaria u erradicación forzada, lo que en términos operativos lleva a que, exista la sustitución voluntaria a cargo de la DSCI y en contraparte, una estrategia de erradicación forzada en manos del Sector Defensa, esto como dos metas independientes, “pues cada una ha planteado alcanzar la cifra de 50.000 hectáreas intervenidas con sustitución voluntaria y erradicación manual forzada” (Defensoría del Pueblo, 2017, p.109).

En consecuencia, se tiene un bajo nivel de coordinación sobre el entorno de los beneficiarios, resultando en “tensiones derivadas de la realización de operativos de erradicación forzada en zonas donde se han celebrado Acuerdos Colectivos o Regionales de Sustitución” (Defensoría del Pueblo, 2017, p.110). Con la llegada de la SARS-CoV-2 el programa debió reajustar su hoja ruta en vista de los retrasos que afectaron al programa, sin embargo la respuesta del gobierno fue abrir vía a la erradicación forzada, así municipios como La Montañita denuncian<sup>12</sup>:

Desde el 23 de marzo miembros del Ejército Nacional han efectuado operaciones de Erradicación forzada en la inspección de la Unión Peneya, pasando por alto la voluntad de las comunidades de sustituir a cambio de garantías para vivir. El 24 de marzo en horas de la tarde, el Ejército Nacional continuó con las acciones de erradicación forzada y por encima de la seguridad de las comunidades, disparó en repetidas ocasiones en contra de las personas,

---

<sup>12</sup> Denuncia pública, COCCAM:

[http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/DISPAROS\\_NO\\_PNIS\\_SI\\_19marzo2020.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/DISPAROS_NO_PNIS_SI_19marzo2020.pdf)

además de golpearlas y agregarlas como lo muestran varios videos. (COCCAM, 2020, p.01)

Las comunidades reclaman ante el uso desproporcionado de la fuerza, las violaciones de sus derechos y de los protocolos de bioseguridad e insisten los múltiples incumplimientos del gobierno en la implementación del programa, pues muchos de los campesinos que habían erradicado no contaban con insumos para sobrevivir durante el aislamiento social. En otras ocasiones se les ha negado el derecho de participar a las familias e incluso se ha realizado procesos de extinción de dominio, situación que estaría quebrantando el punto 4.1.3.4 del AFP donde el gobierno asume la responsabilidad de realizar los ajustes normativos pertinentes para evitar este tipo de sanciones penales (COCCAM, 2020). Así pues:

La Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Ambientales y Campesinas del Caquetá (COORDOSAC) y Coccam Caquetá, denunció públicamente su preocupación por la priorización que le ha dado el gobierno a la erradicación forzosa (...). Expresamente denunciaron que se vienen realizando operativos de erradicación forzada a familias que, aunque tienen la voluntad de sustituir han sido excluidas y le ha sido negado su derecho a participar. En el municipio de La Montañita y El Doncello se vienen socializando supuestos procesos de extinción de dominio a familias que han cumplido con el PNIS. (Indepaz, 2020, p.06)

Estos hechos responden a intenciones apresuradas de voluntad política del gobierno, pues UNODC (2020), habría demostrado por monitoreo, que las familias cumplieron con un 95% de sus compromisos adquiridos, mientras que, el gobierno nacional ha incumplido frecuentemente, y ha abusado de la pandemia para revivir las fumigaciones con glifosato, retrasando y desfinanciando el proceso de sustitución.

#### **3.4. Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales.**

En este apartado abordamos diferentes interrogantes: Sobre la conducción estratégica del programa; ¿se han definido con precisión los mecanismos para el seguimiento y evaluación del programa? Luego veremos si; ¿existen mecanismos e instrumentos formales de coordinación y comunicación entre las entidades de implementación?,

abordando nuestra variable de coordinación y articulación. Finalmente, sobre relaciones interinstitucionales; ¿las entidades relacionadas con la implementación del programa mantienen un esfuerzo sostenido para mejorar las relaciones interinstitucionales?, e igualmente; ¿existe un criterio unificado para orientar y consolidar institucionalmente la implementación del programa?

Sobre el seguimiento y evaluación, a nivel externo se tiene apoyo de la UNODC, quien “realiza el monitoreo y la verificación al PNIS para poder evidenciar el cumplimiento de los compromisos que las familias asumen con el programa. También recolecta información respecto a los avances en la ejecución de los componentes del PNIS” (UNODC, 2020). Así, el equipo de seguimiento integral de UNODC, genera informes periódicos por medio de la actividades de control que se realizan personalmente en cada uno de los territorio PNIS, esto ajustado a la Hoja Ruta de Intervención, representa un mínimo de cuatro visitas con diferentes perspectivas misionales ([Véase anexo 9](#)).

La primera de las actividades de UNODC, cuenta con la participación de las comunidades, quienes deben reportar la información necesaria sobre la existencia de los cultivos de uso ilícito. Este autodiagnóstico basado en la recolección de información directa en el territorio, se concreta en un acta que dé cuenta del número de personas suscritas a los acuerdos, también por medio de la cartografía social y “los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI- establecen la ubicación de los cultivos ilícitos dentro del territorios”(UNODC, 2020, P.36). Posterior a esto, se realizaron las siguientes misiones para ratificar los compromisos de las partes.

Adicionalmente, existe la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), compuesta por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), esta se encarga de elaborar informes trimestrales de cada puntos del AFP, de presentarlos a los verificadores internacionales, al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, quien financia el programa y, Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), quien funciona como instancia de impulso y seguimiento de la implementación del Acuerdo de PAZ (UNODC,2020). La ST junto con el seguimiento y monitoreo integral de la UNODC se ha desempeñado no solo como fuentes de información objetiva de la implementación

del PNIS, sino también como fuente seguridad y confianza ante las diferentes comunidades nacionales.

Mientras tanto a nivel interno, la Junta de Direccionamiento Estratégico se encarga de evaluar y monitorear de forma general la implementación operativa y administrativa del programa, estas razones obedecen a dinámicas interadministrativas necesarias para la retroalimentación del mismo (Presidencia de la República, 2018). Por dicho motivo, gran parte de la información recopilada se encuentra en prioridad del uso institucional y, aunque por ley esta información deba ponerse en conocimiento público, esta instancia no tiene como función dicha tarea, lo que en términos de transparencia, dificulta el acceso libre y directo a la información, entorpeciendo su adquisición.

Adicionalmente, los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) son los mecanismos locales de control y verificación. Deben generar informes y compartirlos con la comunidad en general, con el CMPP y el CAT (Presidencia de la República, 2018). Esta forma de control directo en el territorio escalaría información hasta la coordinación regional, donde en caso de salirse de sus competencias, se remitirá al nivel nacional. Estos informes serían solicitados y socializados con la instancia en el nivel local, lo que supondría su fácil acceso, y una implementación transparente. Sin embargo, la base normativa no le otorga mayores capacidades de incidencia en la implementación del programa, limitándose a una función meramente informativa y aunque, el supuesto implícito del Decreto 362 de 2018 es que, al compartir la información con las demás instancias estas tomarían las medidas necesarias, el CMES en sí mismo, no cuenta con la fuerza legal para tener mayor incidencia en los procesos de toma de decisión, lo que en práctica le resta importancia y efectividad.

En relación a la coordinación y la articulación a nivel territorial entre CAT, CMPP y CMES. Debo reiterar que los miembros de estas instancias son representantes de las instituciones locales y miembros de la sociedad civil, en zonas con baja penetración de infraestructura que, en ocasiones dificulta la comunicación. Según el Departamento Nacional de Planeación (2018)<sup>13</sup>, en La Montañita, la penetración de internet banda ancha es de 0.76% y la penetración de electricidad rural es de poco más del 51%.

---

<sup>13</sup> DNP: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/18410>



El programa en sí, no define las herramientas se dotarán a las instancias para su comunicación, tampoco existe una plataforma pública donde podamos identificar quienes son los integrantes de dichas instituciones. En algunos casos se hace uso de correos institucionales, pero muchos de los miembros de instancias como la CMPP y la CMES son residentes rurales, lo que dificulta la conexión a internet, señal telefónica y en numerosos casos con correos electrónicos. Normalmente la información es transmitida entre los líderes sociales y los miembros de las instancias a través de comunicación directa por dispositivos celulares y grupos de Whatsapp, esto para las zonas donde alcanza a haber señal y conexión a internet. Por el contrario, donde no se cuenta con estas condiciones la información es transmitida de voz a voz y, en algunas ocasiones por cartas escritas que son transportadas por los choferes de la zona rural.

Hemos tenido algunas dificultades, puesto que hemos tenido un grupo de Whatsapp de todos los participantes y a veces se nos hace difícil, pues no tenemos el acceso a internet ni a señal, que es tan pesada. Entonces los procesos han tenido dificultades, hemos tenido tropiezos, porque no se le hace llegar a cada beneficiario la información de los procesos a su debido tiempo. (L. Tapiero, comunicación personal, 10 de junio del 2021)

Esta situación ha sido problemática, pues aunque sean formas informales de comunicación directa, no siempre garantizan la participación de todos los interesados en el programa. En algunos casos líderes de las JAC no han asistido a los espacios de coordinación y socialización, debido a que los cambios climáticos han generado fallos en la conexión de sus dispositivos, porque la comunicación de voz a voz puede retrasarse o porque simplemente no disponían de sus números celulares para integrarlos a los grupos de Whatsapp que utilizan.

En tanto a las relaciones interinstitucionales, en La Montañita pude identificar algunos aspectos potencialmente problemáticos. Para iniciar, el CAT no ha funcionado debidamente y, aunque existe articulación en algunos aspectos puntuales con las instituciones que lo integran, debe señalarse que la participación activa de sus miembros no es óptima, no todos han asistido a las reuniones de proyección territorial, simultáneamente el coordinador regional parece haber suplido esas disfunciones con la labor de la ART regional. Esto no sólo indicaría un hecho de transgresión e

incumplimiento de funciones, sino de problemas de relacionamiento institucional; al preguntarse a la DSCI de Caquetá sobre el concepto de conformación de los CMES que debería emitir el CAT, la entidad expresa que “la información mencionada no es de conocimiento de esta Dirección” (Respuesta Rad. 20212300054292).

Finalmente, pudo identificarse problemas en las relaciones entre las instancias de participación y las administraciones del nivel local ante la omisión de las últimas en casos de abusos de autoridad por parte de la fuerza pública contra las comunidades beneficiarias. Durante la pandemia, en las acciones habían participado más de tres decenas de efectivos del ejército y la policía, hecho que potencia el riesgo de contagio a las comunidades, también se presentaron casos de agresiones físicas y disparos contra los agricultores (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2020). Las comunidades han realizado denuncias en las entidades competentes (Personería, Procuraduría, Personería, etc) e igualmente han denunciado públicamente a diferentes figuras políticas, quienes se encuentran en contra del programa y que han facilitado el desarrollo de estos hechos, por ello las comunidades responsabilizan:

a la Gobernación del Departamento del Caquetá en Cabeza de ARNULFO GASCA TRUJILLO, al CORONEL CÉSAR AUGUSTO CELEMÍN, al Comandante del Departamento de Policía del Caquetá CORONEL ÓSCAR ANDRÉS LAMPREA PINZÓN y al Alcalde municipal PABLO EMILIO ZAPATA, por las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por integrantes de unidades militares y policiales que desconocen los acuerdos firmados entre gobierno nacional, comunidades y FARC-EP; además vulneran los derechos de las comunidades y atentan contra la construcción de confianza como garante indispensable para una paz estable y duradera. (COCCAM, 2020, p.02)

A ello, se le suma la poca unificación institucional, pues el fuerte contraste desarrollado entre el principio de sustitución voluntaria del PNIS y la erradicación forzada, ha planteado dos objetivos separados para solucionar un mismo problema, lo que se ha materializado en la falta de coordinación operacional en los territorios, generando choques con las comunidades, deslegitimando el acuerdo:

Muchas de las personas ni siquiera conocían el acuerdo de paz, no tenían voluntad y también, lo que ha pasado es que muchas de las personas que trabajaban en el programa de Consolidación Nacional, un programa del Plan Colombia que hacen con el ejército más que todo en seguridad y que pues, realmente no tienen confianza con los campesinos y las campesinas, sino que ellos los veían más como una amenaza, se cambiaron el chaleco, ahorita son parte de la ART y de los programas de sustitución, y eso termina siendo muy problemático para el territorio en tema de confianza y pues digamos que también tranca los procesos (C. Pinilla, comunicación personal, 26 de mayo del 2021)

### **3.5. Organización interna**

En esta dimensión se aborda la organización administrativa del programa; ¿la estructura u organigrama definido para esta Unidad es la adecuada para lograr los objetivos institucionales definidos para el programa?, y; ¿mi Entidad ha identificado vacíos en la organización Administrativa para implementar el programa? Así mismo nos aproximamos a los procesos y procedimientos; ¿Mi Entidad cuenta con guías para la implementación y manual de funciones para ejecutar el programa?

Para empezar, debemos considerar que hasta el momento solo se está implementando el componente del Plan de Atención Inmediata, generando que sean muchas menos las entidades directamente involucradas en el proceso. En la organización general, la ART busca articular el PNIS junto con los PDET. Esta integración se debe realizar “en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio” (AFP, 2016, p.102). En consecuencia, las gobernaciones tendrán responsabilidad en ello, e igualmente, el CAT deberá promover la integración de los PISDA a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) como visión del territorio.

Sin embargo hasta hoy, no se han desarrollado los PISDA imposibilitando su integración a los PATR, tampoco se ha realizado la articulación correspondiente entre el PNIS y los PDET a través de la gobernación departamental, así “como gobernación solamente hacemos un acompañamiento en el Plan Departamental de Drogas y también como integrantes del Consejo Seccional de Drogas del Consejo Nacional de estupefacientes, tenemos espacio con el PNIS” (O. Rojas, comunicación personal, 16

mayo del 2021). Esto indica nuestra falta organización interna para cumplir con estas funciones, cuestionando el desempeño del CAT, de la gobernación departamental, y de la Agencia de Renovación del Territorio, quienes deberían incentivar estos procesos.

Simultáneamente, el programa integró un componente de Planes de Formalización Masiva de la Propiedad Rural en articulación con la RRI, así “el Gobierno Nacional adecuará la normatividad para permitir la adjudicación a este tipo de beneficiarios y beneficiarias, condicionado al cumplimiento previo de los compromisos que garanticen que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito”(AFP, 2016, p.114). No obstante, no hay con claridad una entidad que adelante estos planes, por lo que sería conveniente integrar delegados de la Agencia Nacional de Tierras en las instancias de implementación, creando un canal especializado que atienda a las comunidades inscritas al PNIS, para agilizar los procesos de legalización de miles de hectáreas que se han encontrado durante años en posesión de familias campesinas sin ningún soporte jurídico, que posteriormente son requeridos para acceder al programa.

Por su parte, sobre la organización de las instancias locales, uno de los primeros problemas identificados es que no existe un criterio general para la designación de los integrantes ni el periodo de permanencia de sus representantes y tal vez, lo más incierto es que para la organización interna no se realizó la tarea de “definir los roles de las instituciones y organizaciones al interior de las instancias (...), y su papel en cada una de las etapas, incluyendo los equipos locales (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2017, p. 01). Dicho panorama, hace que la división de tareas no sea manifiesta, pudiendo entorpecer el rendimiento de los funcionarios y así mismo, desobliga a las instituciones en la realización de sus deberes en el marco del programa.

Además, a nivel territorial no existe un manual de funciones o procedimientos que explique de forma detallada el actuar de las instancias de forma ordinaria y ante anormalidades. Las funciones correspondientes a cada instancia se encontraron en el Decreto 362 de 2018, no obstante, este no es plenamente conocido. Un caso es el CMES de La Montañita que debe presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las CMPP y al CAT (Presidencia de la República, 2018). Sin embargo, dentro de esta normativa no es claro la estructura que deba llevar dicho informe, por lo cual, la instancia se ha limitado a la realización de actas de reunión que, aunque describen

algunos aspectos importantes, no son una fuente de información suficiente que permita generar un juicio certero sobre la implementación del programa. Tampoco se definen los periodos en los que se realizarían dichos informes, limitando la información, sin realmente llegar al CMPP y del CAT, pues al solicitárselo a algunos de sus integrantes, manifestaron no tenerlos en su dominio.

Nosotros lo que hacemos es verificar que los insumos y los materiales que los beneficiarios de cultivos ilícitos soliciten, se les esté dando en buenas condiciones y de buena calidad, pero nosotros no contamos con algún recurso (...) algún manual de funciones, pues desconocemos ese tema, nosotros hacemos empíricamente lo que nosotros meramente entendemos y conocemos. (L. Tapiero, comunicación directa, 10 de junio del 2021)

Adicionalmente, tampoco existe un manual de procedimientos que defina la forma en cómo se realizará el seguimiento al programa, lo que ha ocasionado incoherencias en el momento de reportar ciertos inconvenientes, como reportes meramente verbales de ciertos productos que vienen con deficiencias de fábrica, pues la ausencia de un soporte escrito dificulta el cobro de las pólizas de garantías. Para cerrar, esto también ha generado un escenario de incertidumbre con respecto a las funciones de cada instancia, información que debería ser competencia del CMES termina llegando al CMPP<sup>14</sup>.

### **3.6. Capacidad Técnico-Operativa**

Aquí indagamos por la prestación de asistencia técnica; ¿los planes de acción relacionados con la implementación del programa contemplan actividades de acompañamiento y asistencia técnica a los niveles territoriales? Luego nos preguntamos por; ¿mi entidad organiza espacios participativos para escuchar a los niveles territoriales en los procesos de planeación o ejecución del programa?, en vista de evaluar la gestión del conocimiento en el marco de la Asistencia Técnica Integral (ATI). Finalmente, sobre el seguimiento y la evaluación abordamos; ¿la entidad cuenta con mecanismos, sistemas de seguimiento o indicadores que generen suficiente información para medir el

---

<sup>14</sup> Esta información proviene de mi participación en un escenario de socialización de la DSCI donde la OEI manifestó la necesidad de que las comunidades presenten reclamos escritos para solicitar la garantía de las pólizas de seguros de los insumos.

desempeño del programa?, y; ¿mi entidad genera informes o reportes periódicos sobre los avances en la implementación del programa?

Es esencial traer a colación que el plan de acción del PNIS define que la ATI será brindada por una entidad externa mediante un “proceso de selección de organizaciones para la implementación del servicio de asistencia técnica integral” (Gobierno de Colombia, 2018, párr. 1). Esta modalidad contratación por prestación de servicios busca garantizar el mayor grado de competencia de la entidad para el asesoramiento, apoyo y entrega de insumos, pues las comunidades escogen diferentes tipos de proyectos productivos (piscicultura, cultivo de verduras, caña de azúcar, etc), requiriendo conocimientos técnicos variados y diferenciados a las instancias de implementación.

En principio, la DSCI y la UNODC eran las entidades encargadas de seleccionar las organizaciones “operadoras”, garantizando un proceso de selección objetivo. Sin embargo, en el gobierno Duque surgirían discrepancias con la UNODC sobre los avances del PNIS, razón por la que, se reasignó esta tarea al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia En Paz (PA-FCP), en concepto de convocatoria abierta. El protocolo de selección inicia con la apertura de las convocatorias, se identifican las entidades y se analizan sus perfiles, luego se selecciona la entidad operadora, y se socializa el proceso con las comunidades que atenderá la entidad (Gobierno de Colombia, 2018).

En el caso de La Montañita, en principio se habría contratado con la Asociación de Productores y Campesinos Paneleros (Asopanela)<sup>15</sup> para asistir a los beneficiarios del primer acuerdo municipal en materia de seguridad alimentaria. Actualmente sería la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) la entidad encargada de prestar la ATI en los proyectos productivos de ciclo corto a 553 familias del primer acuerdo, y de atender a 1616 familias en seguridad alimentaria del segundo acuerdo de sustitución. En busca de ahondar sobre esta dimensión se entrevistó a Carlos Andres Triviño Perea quien es el Gerente Regional en la zona centro-sur de la OEI.

En lo que respecta a la gestión del conocimiento, primero la operadora tiene previsto en el Plan de Asistencia Técnica la realización de visitas de verificación como mecanismo

---

<sup>15</sup> Actualmente la oficina de esta organización en el Caquetá no se encuentra operando por lo que, no fue posible tener una entrevista sobre la ATI que la entidad habría adelantado en principio, adicionalmente se pidió información a la DSCI, pero su respuesta no fue suficiente, por lo que nos limitamos a ciertos aspectos sobre esta organización.

de identificación del uso y entrega de los insumos, el contrato habría contemplado un mínimo de cuatro actividades con las familias que contarían con la supervisión del equipo local de la Dirección Regional, quienes también se encargan de hacer las recomendaciones pertinentes y los reportes de incumplimiento de las familias identificadas. Dicho mecanismo servirá para identificar las buenas prácticas de los beneficiarios, fundamentalmente con soportes exclusivamente descriptivos:

Si el señor pidió un cemento para construir el corral, nosotros vamos en una de las visitas y vemos que efectivamente haya utilizado el cemento para construir el corral y no para construir la casa, y eso pues se deja consignado en un documento que nosotros llamamos “Record” que es en el que se consignan todos los detalles de asistencia técnica. (C. Triviño, comunicación personal, 28 de junio, 2021)

Entres los espacios más importantes, se realiza un ejercicio de Diagnóstico Rural Participativo, que tiene como propósito identificar de mano con las comunidades del territorio las potencialidades y restricciones que tendrían sus tierras para el desarrollo de un determinado tipo de proyectos (Asopanela, 2018). Adicionalmente, la OEI participa en los espacios que realiza la DSCI para escuchar a la población y coordinar los puntos de entrega de los insumos, teniendo en cuenta las restricciones viales de los territorios, así las familias definen los puntos más convenientes para la entrega, donde recogen los materiales con animales de carga, para llevarlos hasta sus hogares<sup>16</sup>.

Finalmente, esta organización no genera informes periódicos de conocimiento público, pero si soporta los avances ante la DSCI con el mencionado “documento récord”. Esto no es visto como una debilidad en sí, pues el programa ya contaría con los informes generados por el monitoreo y seguimiento integral de la UNODC. Así mismo, la ART debe dar cuenta los avances, sin embargo sus indicadores presentan sesgos al medir el impacto real del programa, centrándose en mostrar el grado de inversión monetaria del programa, sin considerar por ejemplo, los ingresos que generan los proyectos

---

<sup>16</sup> Esta información proviene de mi participación en un espacio de socialización de los Contratos Conservación Natural, donde la OEI habló de cómo se coordinan las entregas de insumos con las comunidades ante el mal estado de las vías y las condiciones climáticas.

productivos, el cumplimiento oportuno de los pagos u índice de empleabilidad de recolectores por trabajos derivados del programa, etc. ([Ver anexo 10](#))

### **3.7. Recursos Humanos**

En la misma línea del apartado anterior, aquí abordamos múltiples variables sobre la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), quien actualmente se encarga de la implementación del Plan de Atención Inmediata. Para caracterizar los recursos humanos preguntamos; ¿con cuánto personal cuenta la instancia?, ¿más del 70% es vinculado de carácter permanente?, ¿esta cantidad de personal es suficiente para el desarrollo de las responsabilidades que implica la ejecución del programa? Luego abordamos la cualificación y la formación; ¿existe un plan o programa de capacitación específico para apoyar el cumplimiento de las funciones por parte de la institución?, ¿cuáles son los perfiles de formación del personal? Por último, sobre la gestión de los recursos humanos; ¿el personal vinculado cuenta con el conocimiento técnico y la experiencia para la implementación de proyectos relacionados con el programa?

Estas organizaciones son contratadas por carácter de prestación de servicios, por lo que no están presentes en todo el proceso de implementación del programa, sino que se van contratando según el tipo de competencias técnicas requeridas y según la disponibilidad presupuestal. Estas integran su propio personal con permanencia por la duración del contrato y con pagos por cumplimiento de productos, por lo que, al técnico no se le paga hasta que no cumpla con sus tareas, de manera que “hay muchachos que se demoran mes, mes y medio cumpliendo sus productos y esto sobre las economías familiares repercuten, (...) este tipo de modalidades de contratación dificultan las economías de los muchachos” (C. Triviño, comunicación personal, 28 de junio, 2021).

El personal dispuesto por la entidad para atender a 2.169 familias es de 45 integrantes, distribuidos entre 11 profesionales, 32 técnicos y 2 coordinadoras. En principio, también existían 13 promotores rurales, quienes por un periodo mucho más corto ayudaron a ubicar a los técnicos en los territorios desconocidos. Se identificó la insuficiencia de personal para prestar la ATI, pues “los territorios a veces son complejos y se necesita un poquito más de personal. Nosotros estamos trabajando en promedio 60 familias por



técnico, pero el deber ser, debería ser de no más de cuarenta y cinco”(C. Triviño, comunicación personal, 28 de junio, 2021).

Los anexos técnicos de las convocatorias del PA-FCP establecen que las organizaciones aspirantes “deben estudiar con detenimiento lo establecido en el Decreto Ley que permite la creación y puesta en marcha del PNIS, así como todos aquellos documentos que se deriven o tengan que ver con la funcionalidad del Programa” (FCP, 2020, p.14). Así el personal técnico participa en una estrategia de formación e inducción donde se explican las metodologías de OEI y del PNIS. Esto se sumaría a los conocimientos técnicos del personal adquiridos en su formación, a la exigencia mínima de dos años de experiencia para técnicos y profesionales.

Aunque la experiencia y los perfiles profesionales son idóneos para prestar la ATI, se identificó que existe un bajo número de personal; para atender las 2169 familias con el ideal de máximo 45 familias por individuo, harían falta 16 técnicos por vincular, saturando de trabajo al personal y retrasando el tiempo de realización de los proyectos. Finalmente, aunque la contratación por servicios es ideal considerando la variedad de los proyectos, hace falta una herramienta que le permita a los beneficiarios evaluar la calidad del servicio, pues se nos manifestó que, “he visto que los técnicos andan como muy de prisa, igualmente solo les interesa como que les firmen, y no llegan a las familias a darles esa explicación (...) decirle y contarle a las familias cómo es que se hace” (N. Luna, comunicación personal, 22 de junio del 2021).

#### **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE CAPACIDADES DESDE LOS RESULTADOS**

En este capítulo se busca analizar las capacidades institucionales desde el punto de vista de su desempeño, lo que implica indagar por los productos y resultados que ha generado en La Montañita. Los cuales, en mi opinión se encuentran relacionadas con la ausencia, regularidad y optimalidad de las capacidades institucionales descritas en el capítulo anterior, siendo un factor causal (no exclusivo) de los resultados que hasta el momento ha logrado materializar. Para dicha tarea es importante conocer las bases del programa, por lo que se guiará en el punto 4.1 del AFP ([Ver anexo 11](#)).

#### 4.1. Cobertura

Según el informe No.19 de UNODC (2020), el programa cobija actualmente a un total de 99.097 familias.<sup>17</sup> De ellas, 12.951 son del departamento de Caquetá, ubicándolo en el tercer puesto de más familias inscritas (UNODC, 2020, p.03), sin considerar que el programa solo se está realizando en 9 de los 16 municipios previstos, representando una cobertura territorial apenas del 56.25 %. En el caso de La Montañita, existen dos acuerdos colectivos; el primero fue firmado el 26 de febrero de 2017 por 633 familias, distribuidas en 25 veredas, y el segundo celebrado el 26 de mayo del 2018 por 2.512 familias, distribuidas en 91 veredas. En suma, en la municipalidad se tiene una cobertura sobre 116 veredas de las 128 existentes, y un total de 3.145 familias firmantes (Presidencia de la República 2017). No obstante, en base a UNODC (2020), se puede determinar que, actualmente están vinculadas 3.008 familias, correspondiendo con 2133 cultivadores, 315 no cultivadores y 560 recolectores (p.27), lo que implica que hay 137 familias excluidas del programa.

Esto significa que un 4.55% de las familias que manifestaron querer sustituir no han podido acogerse al programa, situación además ha implicado que sus predios sean intervenidos por la fuerza pública, en contravía de sus voluntades por sustituir y negándoles el derecho de participar en el programa (COCCAM, 2020). Adicionalmente la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación -ST- (2019), manifestó que la decisión de no vincular más familias obedece a “haber alcanzado su capacidad máxima presupuestal y operativa, y por la intención de concentrar tales recursos en la implementación de los compromisos con las familias ya vinculadas” (p.142). Claramente, detrás de este fenómeno se encuentran los problemas de financiación del programa, falta de garantías legales para las comunidades e igualmente, voluntad política por parte de la presidencia.

Directamente, no podemos considerar esta situación como un incumplimiento del programa, ya que no se definió un número mínimo de familias que deban ser acogidas, situación que evidencia la flojedad del marco legal previsto para el PNIS.

---

<sup>17</sup> Entre las que se encuentran cultivadores, no cultivadores y recolectores de hoja de coca

Evidentemente, la capacidad financiera del programa se ha visto afectada por las disposiciones del MinHacienda, la desfinanciación (pre-Covid), el impacto económico de la pandemia y la inseguridad legal proyectada en el gasto presupuestario. Así mismo, la continuidad de medidas represivas contra los pequeños agricultores, son muestra del descontento político del gobierno con el programa. Sin embargo, las limitaciones en cobertura son preocupantes, pues no está llegando a todos los municipios priorizados, y dada la falta de garantías legales hoy, en Caquetá tenemos seis municipios desamparados por el programa y relegados al abandono estatal. En consecuencia ante la falta de pautas concretas y presupuesto, los recursos del programa se han tenido que distribuir diferentemente en el territorio, concentrándose en algunas zonas y excluyendo otras (Arrieta et al, 2017).

Igualmente sucede con las familias excluidas en zonas de concentración de cultivos, afectando el progreso del programa, sin conocerse con exactitud los motivos de la suspensión, ni se “conoce la situación judicial ni la permanencia en el PNIS de las familias suspendidas, ni los avances en términos de acciones para que se vinculen nuevamente al programa de sustitución” (Componente de Verificación, 2019, p.143). Esta situación causa desorden e incertidumbre sobre el futuro del programa en los municipios y para las familias excluidas (Hodgson, 2011), pues estos pierden capacidad para representar sus intereses particulares, en una relación con el gobierno donde no logran tener mayor incidencia (Montañez & Delgado, 1998). En consecuencia, disminuyen las expectativas sociales, aumentando las brechas entre los actores estatales y los sociales, generando una pérdida de legitimidad en estos territorios, pues el Estado no estaría transformando las condiciones y tejidos sociales afectados históricamente por el conflicto (Cárdenas & Rodríguez, 2003).

#### **4.2. Plan de formalización de la propiedad**

La articulación entre el PNIS y la formalización masiva prevista en la RRI, es un proceso poco desarrollado, esta tarea se encuentra a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, con el programa “Formalizar para Sustituir”, por medio de Sentencia Judicial. Actualmente, existe en La Montañita cerca de 84 procesos de legalización por este medio individual, pero la falta priorización programática y de empalme con las

herramientas de ordenamiento territorial como el Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR- y el Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR-, ha llevado a que la titulación masiva de la propiedad rural, hasta hoy, no haya iniciado:

Como no se aplicó el tema de la formalización de la propiedad, entonces a la gente la pusieron a mentir, ¿Por qué la pusieron a mentir?: La gente arranca la coca y cuando va a llegar el proyecto productivo entonces necesita tener el documento que certifique que él es dueño del predio, pero como son terrenos baldíos (...), no se ha formalizado la propiedad, entonces comenzaron a mentir; dicen que le compraron a “Pepito o a Juanito” y hacen un contrato de compraventa, les tocó hacerlo para poder legalizar su predio, entonces el otro decía; ¡no, yo pido una carta de sana posesión! y, el alcalde les daba las cartas y con eso les llegaba los proyectos productivos. (B. Polo, comunicación personal, 9 de junio, 2021)

La falta de coordinación de estos puntos, ha llevado a que no se hayan realizado sobre el entorno directo de los beneficiarios en un tiempo oportuno. Muchos campesinos entraron al programa sin alguna certeza sobre el acceso a tierras, también muchos desconocen los procesos legales para poder titular sus tierras por medio de sentencia, situación que ante las expectativas de la gente brinda muchas menos garantías. Por su parte, los Contratos de Conservación Natural, tan solo beneficiarán en La Montañita a treinta familias, un número mínimo que, enfrenta retos como la formación de las familias en actividades económicas sostenibles y de conservación. De igual forma, la articulación realizada con el programa “Formalizar para Sustituir” es inconsistente, pues dicho mecanismo por norma debe ajustarse a procedimientos de legalización individual, lo que implica litigios extensos y por lo tanto, mucho más tiempo.

Por supuesto, la tenencia de la tierra en Colombia junto con el conflicto armado son un enorme reto, para el cual el Estado ha demostrado no tener los recursos suficientes para enfrentar oportunamente. Puesto que, la legalización de la propiedad rural puede ser visto como uno de los principios democráticos del programa, que abriría paso a los beneficiarios a nuevas oportunidades socioeconómicas, promoviendo la legitimidad

estatal, sin embargo actualmente no se han tomado las medidas suficientes para su garantía o al menos coherentes con el PNIS (Brinkerhoff & Johnson , 2009). Por ello, la incapacidad del Estado para garantizar este servicio, también será uno de los factores de exclusión del programa, lo que nuevamente nos inmersa en un ambiente de incertidumbre y poca credibilidad (Sanabria, 2016).

### **4.3. Sustitución voluntaria**

El compromiso de las comunidades de sustituir de forma voluntaria, es uno de los principios rectores del programa, implicando un voto de confianza de las comunidades con el gobierno nacional. Basados en el informe No.23 de UNODC (2021), se habían diagnosticado 60.226ha a nivel nacional, de las cuales 9.252ha corresponden al departamento del Caquetá. Para finales del 2020 UNODC habría verificado la erradicación de 6.354ha, por lo que el departamento se ubicó en el puesto 2do de las zonas con mayor erradicación, después del departamento de Putumayo (p.10).

En los dos acuerdos colectivos de La Montañita se estimaron un total de 2,631ha de hoja de coca, cifra que no concuerda con la UNODC que habría reportado la presencia de unas 2.106ha, y aunque, con certeza se desconoce la causante de esta diferencia, puede considerarse que son las familias excluidas del programa. Sobre ello, la UNODC (2021), reportó un porcentaje de cumplimiento del 99% en erradicación voluntaria, poniendo de manifiesto el compromiso real por parte de las familias campesinas por desvincularse de esta actividad, en adicional se reporta existencia de 14 ha con cultivos de hoja de coca y una persistencia de 0% (p39). De igual forma, en las zonas de manejo especial (Ley 2da de 1959) y resguardos indígenas se habrían eliminado la totalidad de los cultivos existentes (44 ha), fomentando la conservación ambiental.

En síntesis, la erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito representa el mayor avance del programa. Esto desde el punto de vista institucional refleja, que el compromiso de erradicar voluntariamente es una norma socialmente compartida en La Montañita y que las comunidades se han adherido al orden previsto en el PNIS (Hodgson, 2011). Este cumplimiento es un factor clave para evitar la conflictividad social y poder desarrollar un modelo de territorio que responda a las demandas y necesidades

sociales sin recaer en la violencia política (C. A. Garzón, 2014; Iglesias & Jiménez, 2018). No obstante, queda pendiente que el programa también materialice sus compromisos y pueda mitigar las condiciones sociales que han generado conflicto.

#### **4.4. Plan de Atención Inmediata -PAI-**

Pese a ser uno de los compromisos centrales, programado a un máximo de dos años, el PAI es uno de los puntos que más retrasos y obstáculos ha presentado en la ejecución. Este plan consta de dos componentes; el PAI familiar y el PAI comunitario. El primero, sería para las familias en proceso de sustitución y, el segundo para la comunidad en general afectada por la presencia de cultivos. En relación a este último, la ST<sup>18</sup>, expuso incumplimientos desde el inicio de la implementación; “no sé registra acciones que representen avances en el marco del A.F. (4.1.3.6) sobre el PAI comunitario, como programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza (...) hogares infantiles, entre otros” (Verificación Acuerdo de Paz, 2019, p.148).

En cuanto al PAI familiar, existen constantes incumplimientos en los pagos por Asistencia Alimentaria Inmediata que debían realizarse a las 3008 familias en el periodo de un año. Según la UNODC (2020), para septiembre del año 2019 en La Montañita tan solo 507 familias de las 633 vinculadas al primer acuerdo habían recibido la totalidad de pagos. Mientras, para diciembre del 2020, esta cifra aumentó a 557 familias, lo que significa que durante poco más de un año, tan solo se consiguió cumplir con este compromiso a 50 familias (UNODC, 2021, p.04). Hoy han pasado más de cuatro años desde que fueron firmados los acuerdos y, tan solo el 18.5% de estos Montañitenses han recibido todos sus pagos, mientras que 2.396 han recibido al menos un pago.

Sobre la ATI, seguridad alimentaria y proyectos productivos para las 3.008 familias, hoy tan solo 622 cuentan con proyectos de seguridad alimentaria realizados por Asopanela, y apenas se está iniciando sus proyectos de ciclo corto en manos de la OEI (UNODC, 2021). Según el gerente de la OEI, atenderán a 1.616 familias en seguridad alimentaria, sin embargo UNODC (2021), menciona que realmente serían 1.385 familias (p.20). Se

---

<sup>18</sup> Secretaría Técnica de Verificación Internacional

desconoce la situación de las familias restantes en cualquiera de estas dos cifras, a quienes no se les ha previsto estos insumos, según lo acordado.

Debo señalar, que con la llegada del Covid-19 se generaron más retrasos en el desarrollo de estas actividades, y aunque la tardanza ya era un hecho antes de la llegada del virus, actualmente es una situación que influye en el desarrollo futuro del PNIS. El desfinanciamiento de mano al encarecimiento y la escasez de algunos productos hicieron que la OEI tuviera serias dificultades al momento de adquirir y entregar los diferentes insumos:

Nosotros empezamos en agosto del 2020 (...) usted sabe que la pandemia pues cerró industrias (...), y ese cierre de industrias hizo que hubiera una escasez de productos. Entonces, a inicio de año, sobre enero y febrero, no se conseguían las cantidades que necesitábamos para hacer entrega. (...) Nosotros teníamos que entregar alrededor de 580 guadañas y no había (...). Las importaciones se habían suspendido hace cuatro o cinco meses. (C. Triviño, comunicación personal, 28 de junio, 2021)

Por otra parte, los recolectores de hoja de coca tendrán derecho a recibir los pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, pero solo el 30% de unos 382 recolectores identificados los habrían recibido en totalidad, en suma no se conocen cifras específicas sobre su vinculación a programas laborales o de formación, por lo que, bastantes se retiraron del programa y han migrado para seguir trabajando con cultivos ilícitos (Asamblea Departamental de Caquetá, 2020).

En resumen, los avances en los pagos totales, la prestación de la ATI y la seguridad alimentaria, no llegan al 26%. Más lamentable son los avances en proyectos productivos con 0,7% en ciclo corto y un 0,0% sobre ciclo largo, sumado a la atención a recolectores que apenas alcanza el 7,4% ([Véase anexo 12](#)). Por supuesto, en cada uno de estos, ha influido la libre destinación por parte del MinHacienda, así como por retrasos en los procesos de contratación y selección de las organizaciones operadoras.

El incumplimiento de este componente es uno de los puntos más sensibles del programa, coincide completamente con la incapacidad de brindar bienes y servicios, generar oportunidades socioeconómicas y cerrar las brechas sociales en el territorio

(Brinkerhoff & Johnson, 2009). El PAI atendería las condiciones de necesidad inmediata a la cual, quedarían expuestas las familias cultivadoras ante la pérdida de los ingresos derivados de la erradicación de los cultivos ilícitos. Esta situación es un fuerte impedimento para la construcción de paz en el territorio, los incumplimientos constantes han mantenido las condiciones territoriales del conflicto armado (Cárdenas & Rodríguez, 2003). Como consecuencia, algunas familias cultivadoras y recolectores se han desplazado del municipio para volver a trabajar con estos cultivos, y algunos excombatientes han manifestado su deseo de retomar la lucha armada, pues consideran que no se les está brindando las condiciones mínimas para sobrevivir.

#### **4.5. Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-**

Los PISDA han sido uno de los componentes más afectados por la desarticulación institucional, esta herramienta de planeación territorial garantizará la participación de las comunidades, permitiéndoles incidir con base en los problemas y necesidades que experimentan en su vida cotidiana. De este modo, podrían disponer de la infraestructura social de ejecución rápida que más necesiten, consensuar los planes de recuperación ambiental, promover los planes de formalización de la propiedad mediante los PATR, los PMTR y otras herramientas de ordenamiento que se consideren pertinentes (UNODC, 2021).

Municipios como La Montañita que son PNIS y PDET realizan este proceso mediante la metodología de participación de los PATR. No obstante, la Secretaría Técnica de Verificación (2019), ha identificado falta de avance sobre este punto, lo que significa un retraso en los compromisos pactados, pues estos proyectos son grandes oportunidades de desarrollo para estas zonas (p.150). Las familias que desarrollaran sus proyectos productivos iban a necesitar con mucha más urgencia esta medida para disponer de otros recursos que le permitan mantenerse en la legalidad. Como consecuencia los PISDA “han demostrado un 0% de eficacia, ya que debían estar en fase de ejecución desde inicio del año 2019” (Babilonia & Blanco, 2020, p.46).

Más problemático es que, “desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se utilizaron metodologías que no garantizaron la articulación institucional con otras



entidades que tienen competencias en el desarrollo territorial, la financiación, los Planes Nacionales y la participación de las comunidades”(Torres y Cruz, 2020):

Estaba inscrito en el acuerdo de paz que se debían articular por medio del PISDA, sin embargo acá lo que se hizo es que, como ya estaba una guía de participación y estaba PDET, no se trabajó en los PISDA y eso pues también, ha sido parte de las críticas de las organizaciones que quieren que hubieran PISDA y que se integrará con los pactos municipales y el pacto regional. Acá dijeron “no, eso ya lo debatimos en los PDETs, entonces dejemos así” y creo que eso también es cambiar las condiciones de los acuerdos de paz. (C. Pinilla, comunicación personal, 26 de mayo del 2021)

En consecuencia, los PISDA no fueron realizados en La Montañita, lo que impide una coordinación pertinente entre los proyectos de corto y largo plazo cerrando oportunidades de desarrollo y sentenciando los territorios a vivir en la desigualdad. Por supuesto, esta situación ha generado descontento en la municipalidad, alegando que nuevamente el gobierno ha incumplido sus compromisos, lo que se traduce en una pérdida de credibilidad institucional.

Así mismo, las comunidades comentan que en relación a los proyectos PDET, las administraciones sólo socializan los proyectos hasta cuando ya están aprobados, negándoles su derecho a participar e incidir en las decisiones. Los procedimientos adoptados no han garantizado la participación real de las comunidades en ninguno de los dos escenarios. Esto pone en riesgo la construcción efectiva de territorialidad, pues impide que las comunidades representen sus interés colectivos y particulares en la planificación local, bajo una relación de dominio que señalan las comunidades de implicar actos de chantaje, amenazas de erradicación, cambio de términos e incumplimientos de los cronogramas (COORDOSAC, 2018), donde un número reducido de individuos acaparan el poder de decisión<sup>19</sup> (Montañez, 2001). De esta manera, se estaría obviando la construcción de una nación desde las lógicas territoriales como recomienda De la Torre Sendoya (2017), por lo cual, se desarrolla una dinámica de acciones públicas no inclusivas, que promueven la conflictividad social.

---

<sup>19</sup> [Véase anexo 13](#): Balance de implementación de los PISDA en Caquetá

#### **4.6. Erradicación forzosa de cultivos**

El PNIS busca reorientar el paradigma de la política antidrogas prohibicionista y represiva que habría criminalizado a los eslabones más débiles de la cadena de producción y consumo de narcóticos, generando enormes costos económicos, humanos y sociales, sin mencionar la poca estabilidad de sus resultados (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2016). Así mismo, el programa permite la erradicación forzosa en casos donde las comunidades no quieran sustituir o en donde se incumplan con el acuerdo. Lo anterior, mezclado con la poca articulación de la Fuerza Pública al programa y, una tradición legal y doctrinaria ligada al uso de la fuerza, ha generado conflictos en el territorio.

Pese al incumplimiento del PNIS, esto no ha sido considerado por el gobierno al determinar medidas de erradicación forzada, tanto de forma manual por las FFMM como por considerar, el regreso de las aspersiones aéreas con glifosato. Es claro el aprovechamiento de estos vacíos legales en el programa, así “la dificultad principal que ha tenido el programa es de voluntad política del gobierno en adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del programa” (Etnoterritorios, S.F, p.03). Por ello, se habrían adoptado medidas separadas o desarticuladas con el Sector Defensa respondiendo a las presiones externas de EE.UU. Como resultado, muchos campesinos que tienen la voluntad de sustituir se encuentran en sus territorios con operaciones militares donde se ha empleado la violencia y la vulneración de sus derechos.

En el caso de La Montañita, desde los inicios, “la comunidad expresa inconformidad por la situación de requisas y empadronamiento por parte del ejército y también respecto a la situación de erradicación en veredas circunvecinas de la ZVTN del Carmen” (Presidencia de la República, 2017, p.03). A lo largo de la implementación se han reportado al menos ocho escenarios de conflicto en el territorio que involucran intervenciones de la fuerza pública ([Ver anexo 14](#)). Durante la pandemia las “organizaciones de la región del Catatumbo y de los departamentos de Caquetá y Putumayo han denunciado la intensificación de los operativos de erradicación forzada en dichos departamentos, específicamente en municipios donde se firmaron acuerdos

colectivos (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2020). Algunos de estos hechos han resultado con daños en la integridad física de los campesinos e incluso pérdidas humanas, desconociendo las estrictas medidas de bioseguridad y, reviviendo el fantasma simplista de la erradicación forzada y el glifosato como única solución a las problemáticas territoriales.

#### **4.7. Garantías de seguridad y tratamiento penal diferenciado**

Las garantías de seguridad son esenciales para proteger la vida de las personas y, para que el PNIS pueda desarrollarse adecuadamente en el territorio, sin embargo hasta el 2019, la ST manifiesta no conocer información oficial sobre los avances de este componente (Verificación Acuerdo de Paz, 2019). Una investigación llevada a cabo por Lucas Marín (2020), evidencia que los municipios con acuerdos PNIS tuvieron un aumento del 546% en la tasa de asesinatos a líderes sociales, donde el riesgo más frecuente sigue siendo “la presencia de grupos armados y grupos de crimen organizado (ELN, Clan del Golfo, Los Caparrapos, Los Pelusos y grupos Pos FARC)”(Verificación Acuerdo de Paz, 2019, p.152). Sin embargo, otros factores como el contrabando, el reclutamiento forzado, la minería y las disputas territoriales, hacen que medidas como aumentar la presencia de efectivos militares sean insuficientes.

En La Montañita, la integración progresiva de grupos armados POS-FARC, la entrada de grupos paramilitares, organizaciones criminales, y las consecuentes disputas entre grupos estos, han puesto en riesgo la vida de los montañitenses (Gutiérrez Sanín, 2010). Sumado, a la falta de protocolos o rutas de atención especial para atender a las “familias PNIS” cuya seguridad podría estar en peligro. De modo que, las soluciones implementadas han sido poco elaboradas y simplistas, al centrar todos los factores de riesgo de seguridad a la única causa de falta de presencia estatal.

Por supuesto, esta situación sería producto de la falta de direccionamiento estratégico con la fuerza pública, para la adopción de nuevas directrices y protocolos para atender a la población vulnerable y, enfrentar los demás factores de riesgo con medidas que se integren directamente al programa. Así mismo, del diseño político del gobierno nacional por adoptar medidas que desconocen las condiciones de los territorios.

Finalmente, el tratamiento penal diferenciado que busca la no judicialización de los pequeños y medianos agricultores de cultivos ilícitos, debería haberse implementado a tardar en año luego de haberse formalizado el AFP, no obstante su desarrollo normativo presenta serios retrasos (Verificación Acuerdo de Paz, 2019, p.153). Antes de terminar el gobierno de Juan Manuel Santos se presentaron cuatro iniciativas legislativas que han sido rechazadas por el Comité técnico del Consejo Superior de Política Criminal, mientras que actualmente el Proyecto de Ley 39 de 2019, fue aprobado por la Comisión Primera del Senado, pero aún se encuentra a esperas del concepto del Comité que habría rechazado las anteriores iniciativas (Razón Pública, 2019).

Este hecho, fuera de ser incumplimiento, es una condena en sí misma, este retraso contribuye a afianzar la criminalización de los pequeños y medianos agricultores de hoja de coca, manteniendo la disposición y la necesidad de hacer uso de la fuerza pública en intervenciones de erradicación forzada. En suma, demuestra la afinidad de dicho comité técnico con el gobierno de turno, al retrasar la aprobación de las iniciativas legislativas. Situación que también genera desconfianza institucional, baja credibilidad e incentiva la reincidencia en actividades ilícitas, lo que para el futuro desempeño del programa significa una pérdida de la aceptación social, que podría crear ambientes de conflicto.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

En este escrito me permito analizar la forma en cómo las capacidades institucionales del PNIS le han permitido ejecutarse territorialmente en La Montañita, Caquetá. En términos generales los hallazgos de esta investigación pueden comprimirse en la siguiente frase de la Fundación Paz y Reconciliación (2018); “el final del conflicto va bien, la transición va regular y el posconflicto va mal” (p.05). Los principales avances del programa han sido sobre la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos como compromisos de las familias cultivadoras, mientras que los compromisos por parte del Estado no se estarían desarrollando en los términos de tiempo y forma que se habían prometido a las comunidades.

Claramente, esto tiene grandes repercusiones para el posconflicto. Primeramente, sobre el entorno inmediato de las comunidades cultivadoras, quienes ante la ausencia de

garantías y las condiciones de seguridad quedan expuestas a un ambiente de riesgo por nuevos grupos armados y organizaciones criminales, que ocupan el vacío de poder dejado por la desmovilización de las FARC-EP. En adición, el incumplimiento de otros puntos centrales como la realización de los PISDA y especialmente, la ejecución oportuna del Plan de Atención Inmediata que reiterando, que hasta la fecha no ha logrado superar el 26% de sus compromisos.

Dada esta situación, las comunidades no tendrían la posibilidad de suplir las necesidades inmediatas que el tránsito a economías lícitas les ocasionará, desarrollar proyectos productivos que garanticen la subsistencia de sus familias e incidir en la planificación de sus territorios consensuando diferentes obras de interés colectivo. Situación que nos remite al segundo riesgo, pues al no cumplirse las expectativas sociales del programa, las instituciones se ven envueltas en la incapacidad de generar orden social y regular las condiciones de vida de su población cerrando las brechas sociales y recuperando la legitimidad del Estado.

Esta situación, es un punto explicativo del rearme de algunos cuerpos armados POS-FARC como está sucediendo a nivel nacional, quienes han manifestado la necesidad de regresar a la lucha armada y política, pues la calidad de vida que les ofrece el gobierno no es suficiente para garantizar su bienestar y tampoco responde a los términos pactados. Ello no sólo desacredita la buena fe de los excombatientes que siguen firmes con su proceso de reinserción social, sino que condena a la ciudadanía a seguir viviendo en medio de la violencia armada y la conflictividad social.

Resulta melancólico el papel al que, en la realidad se minimiza a las instancias territoriales que, como pudimos identificar en cumplimiento de nuestro primer objetivo, jugarían un papel importante en la creación de un modelo de desarrollo desde las lógicas e intereses territoriales. Pues como se evidencia, primero el CAT presenta dificultades en su organización interna y por lo tanto para el cumplimiento de sus funciones de coordinación, ante tal demora la DSCI en manos de la coordinación departamental se habría tomado algunas de sus facultades, lo que entorpece la ejecución de los compromisos proyectados para dicha instancia y por lo tanto, lo desliga de su naturaleza funcional y normativa.

Simultáneamente, el rol del CMPP para incidir en las herramientas de planeación territorial y en los PISDA, se vio reducido ante una mala articulación con los PDET; no porque ambos programas no pudieran atender los mismos problemas estructurales sino, que el mecanismo procedimental adoptado, en la práctica no garantiza la inclusión de los diferentes grupos poblacionales, así que, las administraciones locales se han tomado el poder de decisión sobre los proyectos PDET, sin escuchar los intereses de las comunidades, solo se están socializando los proyectos una vez estos ya han sido aprobados y por lo tanto, se estaría obviando el derecho a la consulta.

Por último, el CMES no estaría funcionando debidamente, dado que no se realizaron las capacitaciones correspondientes a los líderes sociales delegados, ni se les dotó de algún tipo de material en el que se explicara con exactitud las diferentes estrategias que deberían desarrollar para poder evaluar el programa y así mismo, poder generar informes adecuados que sirvan como base formal de información para fortalecer las debilidades que pudiesen identificarse ante el CMPP y el CAT. Adicionalmente, debe nombrarse que aún supliendo estos problemas, quedaría pendiente que legalmente se les facultará mayor incidencia al evaluar, pues no es explícito el poder real tendrían dichos informes en la ejecución del PNIS.

Una de los factores, que afectan regularmente a todos los componentes del programa es la desfinanciación del presupuesto estimado para el posconflicto, relacionado con la falta de herramientas de sostenibilidad que tengan alcance legal en el presupuesto nacional, garantizando un mínimo de recursos suficientes. Esto se torna un asunto ambivalente con la llegada del Covid-19; la falta de recursos preexistente como un déficit micro institucional limitó la cobertura y retraso el desenvolvimiento del programa, esto se complejiza ante la variable externa que representa la crisis social y económica de la pandemia, donde muchos insumos tendieron a escasear, elevando sus costos mientras que las familias enfrentan mayores necesidades.

Otra variable externa a tener presente, es la voluntad política del gobierno de Duque, representada en la inconsistencia presupuestal y en las disposiciones institucionales que se le otorgó al Sector Defensa, agrediendo los principios esenciales del programa. Esta lógica de seguridad desconoce las problemáticas territoriales y genera conflictos que solo contribuyen a aumentar el desprestigio de la fuerza pública. Tampoco garantiza la

seguridad a la población “en los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11%; en aquellos donde la sustitución comenzó, el alza fue del 33% (FIP, 2018, p.14), en suma en el 2020 la fuerza pública reportó un record de 130.000ha erradicadas (CeroSetenta, 2021), simultáneamente, ACNUDH<sup>20</sup> (2021), reportó 76 masacres en 292 homicidios a nivel nacional, la cifra más alta desde 2014.

Por ello, sería conveniente evaluar la posibilidad de integrar a la Fuerza Pública dentro de las instancias de coordinación y gestión territorial, con el propósito de facilitar la cooperación informativa sobre los territorios cobijados por el programa. Facilitando la identificación de plantaciones industriales ilícitas de los territorios de sustitución voluntaria, y para tener un canal de atención propio para garantizar las condiciones de seguridad de las comunidades.

Conviene indagar sobre el hecho de que, habiendo bajado el número de cultivos de coca en el país, la producción de clorhidrato de cocaína se ha mantenido estable, con leves incrementos (DW, 2020). Esto podría encontrarse relacionado con el manejo de zonas de cultivo estratégico, introducción de nuevos especímenes de hoja de coca, la alteración genética y las mejoras en los procesos químicos de sustracción. Además, sobre las organizaciones de narcotráfico extranjeras que operan en el país aprovechando la ausencia de las FARC y del control estatal (BBC News, 2019). La cooperación y competencia entre los carteles nacionales y extranjeros es un factor explicativo de la permanencia de cultivos a nivel nacional y de la violencia misma.

Que por decir, que como Estado Frágil, el gran reto que enfrentará el próximo gobierno de turno en principio, es lograr disponer de los recursos suficientes para cumplirle a las familias ya vinculadas con el Plan de Atención Inmediata, pues este componente sería estratégico para fortalecer la confianza de las comunidades y mantener su vinculación al programa, lo que por ende implica que continúen apartados de las economías ilícitas, hasta el punto de que no deban acudir a esta como alternativa de subsistencia. Esto de la mano con ampliar la cobertura del programa a los municipios priorizados donde hoy no opera el programa e impulsar los demás compromisos del PNIS que hasta hoy se encuentran estancados.

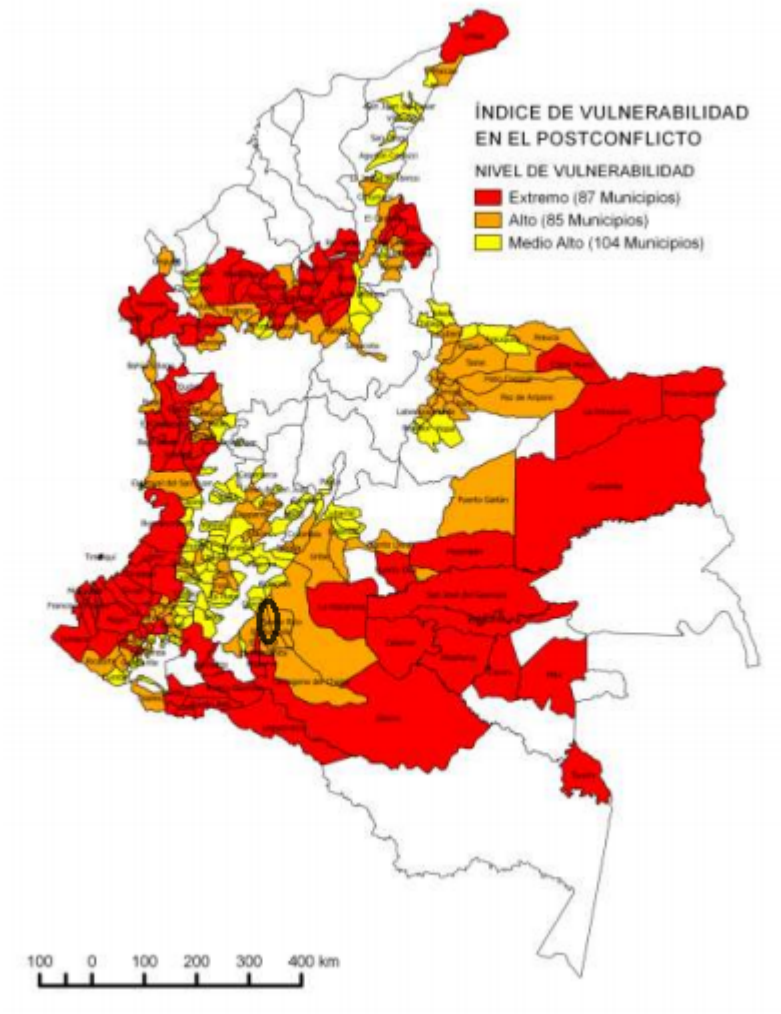
---

<sup>20</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

## ANEXOS:

### Anexo 1: ÍNDICE DE VULNERABILIDAD EN EL POSTCONFLICTO

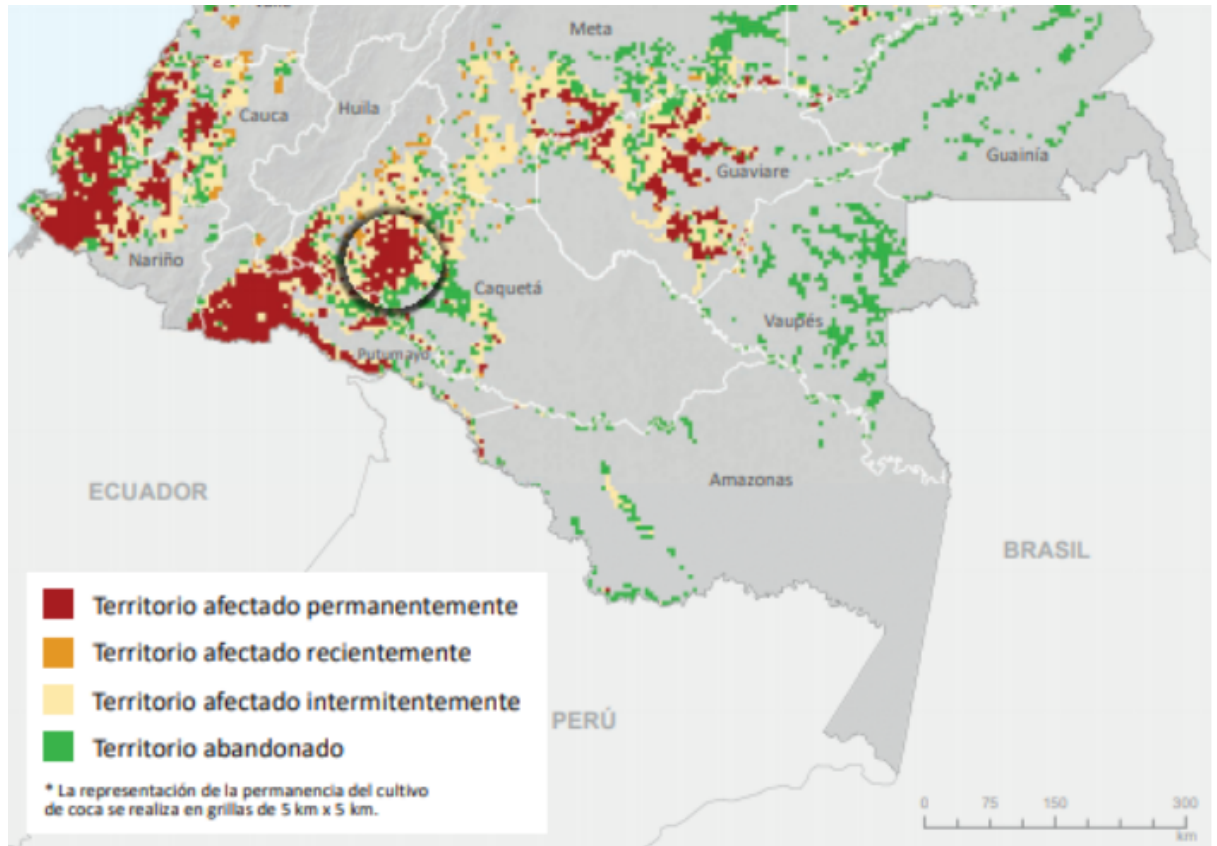
[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)



Fundación Paz y Reconciliación. (2015). Lo Que Hemos Ganado. HAN DISMINUIDO LOS COMBATES, LAS MUERTES, LOS HERIDOS, LOS SECUESTROS Y LOS DESPLAZAMIENTO . Disponible en: <https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descarque-Informe-Completo.pdf>



**Anexo 2: Distribución de la permanencia de cultivos de coca, 2010-2019**  
*(Click aquí para continuar lectura)*



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Julio, 2020. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_Cultivos\\_Ilicitos\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf)

## Anexo 3: Cuestionario de análisis de capacidad institucional<sup>21</sup>

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)

### 1. Direccionamiento Estratégico del Programa

Variabes	Preguntas	Valoración (0-1-2)
<b>Alianzas y sinergias institucionales</b>	¿Desde el nivel nacional se han impulsado las alianzas y sinergias institucionales necesarias para una gestión integrada en el nivel territorial?	1
	¿El programa cuenta con mecanismos definidos para su divulgación, generación de confianza y socialización?	1
<b>Financiación</b>	¿El programa cuenta con el apoyo presupuestal suficiente para su implementación planificada en el tiempo?	0

### 2. liderazgo

Variabes	Pregunta	Valoración (0-1-2)
<b>Compromiso</b>	¿El compromiso es programáticamente explícito? (acciones particulares y específicas)	1
<b>Conducción</b>	¿Existen unidades especializadas al interior para liderar y coordinar la gestión del programa?	0

### 3. Marco Legal y Operativo

Variabes	Pregunta	Valoración (0-1-2)
<b>Marco Legal</b>	¿El marco legal es adecuado para que mi Entidad ejecute las acciones relacionadas con la implementación del programa?	0
<b>Marco Operativo</b>	¿Existe un nivel de coordinación adecuado para ejecutar las acciones relacionadas con la implementación del programa?	0
	¿Las acciones de mi entidad llegan coordinadamente al entorno inmediato de los beneficiarios del programa?	0

### 4. Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales

Variabes	Pregunta	Valoración (0-1-2)
<b>Conducción de la Estrategia</b>	¿Se han definido con precisión los mecanismos para el seguimiento y evaluación del programa?	1

<sup>21</sup> Construido a partir de “Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en entidades territoriales” disponible en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Analisis-Capacidad-Institucional-Gestionar-Politica-Publica-Primera-Infancia-Instituciones-Territoriales.pdf>

<b>Coordinación y articulación</b>	¿Existen mecanismos e instrumentos formales de coordinación y comunicación con otras entidades relacionadas con la implementación del programa?	<b>0</b>
<b>Relaciones interinstitucionales</b>	Las Entidades relacionadas con la implementación del programa mantienen un esfuerzo sostenido y regular para mejorar las relaciones interinstitucionales?	<b>1</b>
	¿Existe un criterio unificado para orientar y consolidar institucionalmente la implementación del programa?	<b>0</b>

#### 5. Organización interna

<b>Variables</b>	<b>Pregunta</b>	<b>Valoración (0-1-2)</b>
<b>Organización Administrativa</b>	¿La estructura u organigrama definido para esta Unidad es la adecuada para lograr los objetivos institucionales definidos para el programa?	<b>0</b>
<b>Procesos y procedimientos</b>	¿Mi entidad cuenta con guías para la implementación y manual de funciones para ejecutar el programa?	<b>0</b>

#### 6. Capacidad Técnico-Operativa

<b>Dimensiones</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Valoración (0-1-2)</b>
<b>Asistencia técnica a nivel territorial</b>	¿Los planes de acción relacionados con la implementación del programa contemplan actividades de acompañamiento y asistencia técnica a los niveles territoriales?	<b>2</b>
<b>Gestión de conocimiento</b>	¿Existen mecanismos para la identificación de buenas prácticas en la implementación del programa a nivel territorial?	<b>2</b>
	¿Mi entidad organiza espacios participativos para escuchar a los niveles territoriales en los procesos de planeación o ejecución del programa?	<b>2</b>
<b>Seguimiento y evaluación</b>	¿La entidad cuenta con mecanismos, sistemas de seguimiento o indicadores que generen suficiente información para medir el desempeño del programa?	<b>1</b>
	¿Mi entidad genera informes o reportes periódicos sobre los avances en la implementación del programa?	<b>1</b>

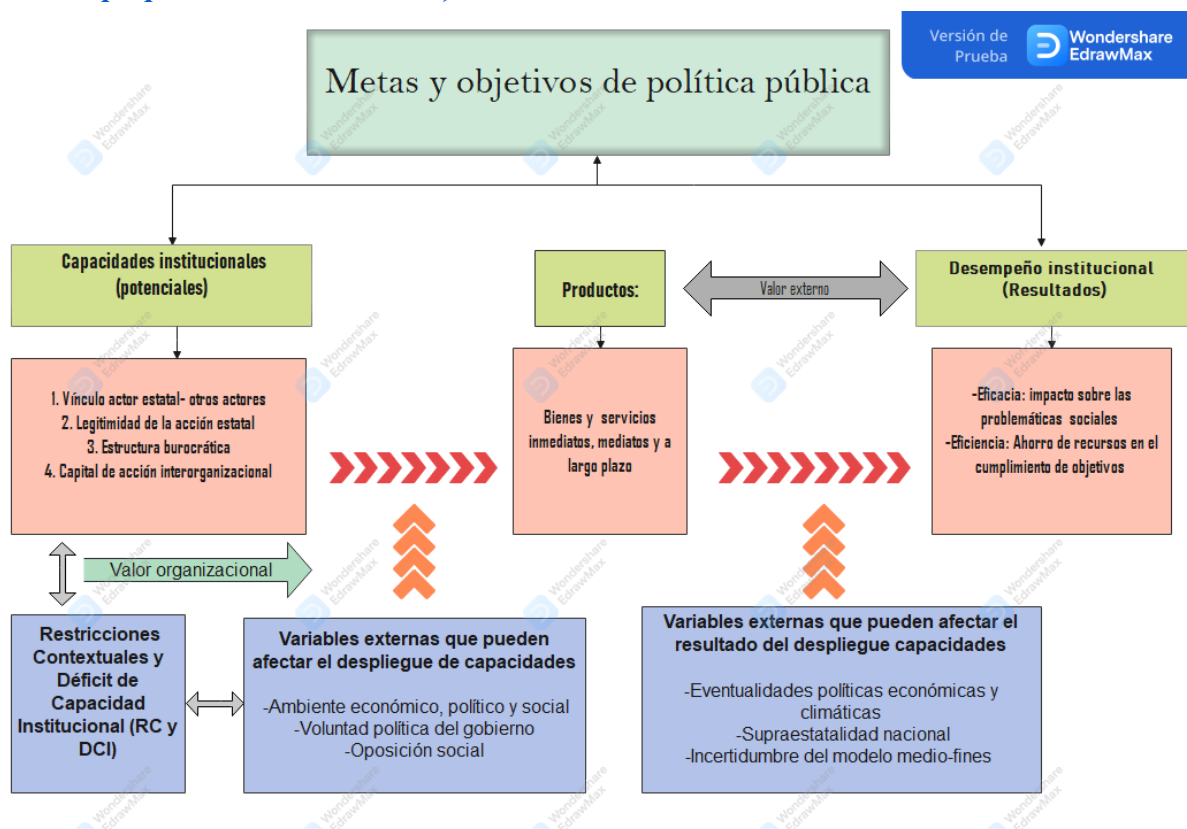
#### 7. Recursos Humanos

<b>Dimensiones</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Valoración (0-1-2)</b>
<b>Caracterización del Recurso Humano</b>	¿Con cuánto personal cuenta la instancia?	<b>-</b>
	¿Para las actividades directas de implementación del programa mi entidad tiene más del 70% del personal vinculado de carácter permanente?	<b>0</b>

	¿La cantidad de personal es suficiente para el desarrollo de las responsabilidades que implica la ejecución del programa?	<b>0</b>
<b>Cualificación y formación</b>	¿Existe un plan o programa de capacitación específico para apoyar el cumplimiento de las funciones por parte de la institución?	<b>2</b>
	¿Los perfiles de formación del personal son adecuados?	<b>2</b>
<b>Gestión del Recurso Humano</b>	¿El Recurso Humano vinculado cuenta con el conocimiento técnico para gestionar las intervenciones relacionadas con el programa?	<b>2</b>
	¿El Recurso Humano vinculado cuenta con la experiencia en la ejecución de proyectos relacionados con el programa?	<b>2</b>

#### Anexo 4: Esquema de marco analítico:

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)



Fuente de elaboración propia con base en Completa (2016) y Bertranou (2015).

**Anexo 5: Instancias de implementación del PNIS.**

[\*\(Click para continuar lectura\)\*](#)

<b>Nivel Nacional</b>			
<b>Instancia</b>	<b>Objeto</b>	<b>Funciones</b>	<b>Integrantes</b>
<b>Junta de Direccionamiento Estratégico</b>	Funciona como un espacio de diálogo para orientar la política	- Hacer seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso operativo y administrativo de implementación desarrollado por otras dependencias -Comunicar los avances a la Comisión para el Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final	i). Cuatro dirigentes del gobierno nacional, entre ellos el presidente y; ii).Cuatro representantes de los excombatientes de las FARC-EP, quienes serán seleccionados por el Consejo Nacional de Reincorporación.  -Adicionalmente, a manera de invitados podrán participar cuando sea requerido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comisión Global de Drogas y demás representantes de comunidades, instituciones u

			organizaciones que sean necesarios (Decreto de ley 362, 2018).
<b>Dirección General del PNIS</b>	Sirve de motor estructural del programa; tanto de ejecución como de coordinación interinstitucional	<p>-Desde esta entidad se define y planifica el funcionamiento del programa con la Junta de Direccionamiento Estratégico, se impulsan los procesos de implementación y las acciones gubernamentales necesarias para la ejecución.</p> <p>-A modo de control elabora las propuestas para el seguimiento y evaluación del programa, genera informes de avance, solicita a las autoridades nacionales los informes de priorización de recursos, promueve la veeduría ciudadana y expone la rendición de cuentas ante las comunidades.</p> <p>-Entre sus tareas delegadas, será la encargada de ejecutar las directrices de integración de los PISDA a los PDET, así mismo debe presentar a la Junta de Direccionamiento la propuesta de metodología de planeación</p>	Estará a cargo del Director de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

		participación para el desarrollo de los acuerdos colectivos, garantiza las condiciones de seguridad, el desminado humanitario y el plan de ejecución presupuestal. (Decreto de ley 362, 2018)	
<b>Consejo Permanente de Dirección</b>	Esta instancia se creó para brindar apoyo a la dirección general del programa	En general se encarga de orientar a la Dirección General a lo largo del diseño y la ejecución del PNIS. Como funciones de control, tiene la disposición hacer reportes de irregularidades que afecten los acuerdos colectivos de sustitución, así mismo debe velar por la correcta implementación de los enfoques diferenciales (Territoriales, étnicos y de género) del programa y los espacios de veeduría. (Decreto de Ley 362, 2018)	1). Tres delegados del gobierno nacional, elegidos por el director del PNIS; 2). Tres representantes de los excombatientes de las Farc, elegidos por el Consejo Nacional de Reincorporación; 3). Un número no definido de representantes de los territorios afectados, estos son elegidos por la Junta de Direccionamiento Estratégico (Presidencia de la República, 2018)
<b>Nivel Territorial (Regional-Local)</b>			
<b>Consejo de Asesores Territoriales -CAT-</b>	Se desempeña a nivel departamental como medio de	Sus principales funciones son recopilar las iniciativas de los diferentes municipios para la elaboración de los Planes Integrales Comunitarios y	Este contará con un coordinador regional, quien será representante de la Dirección General de

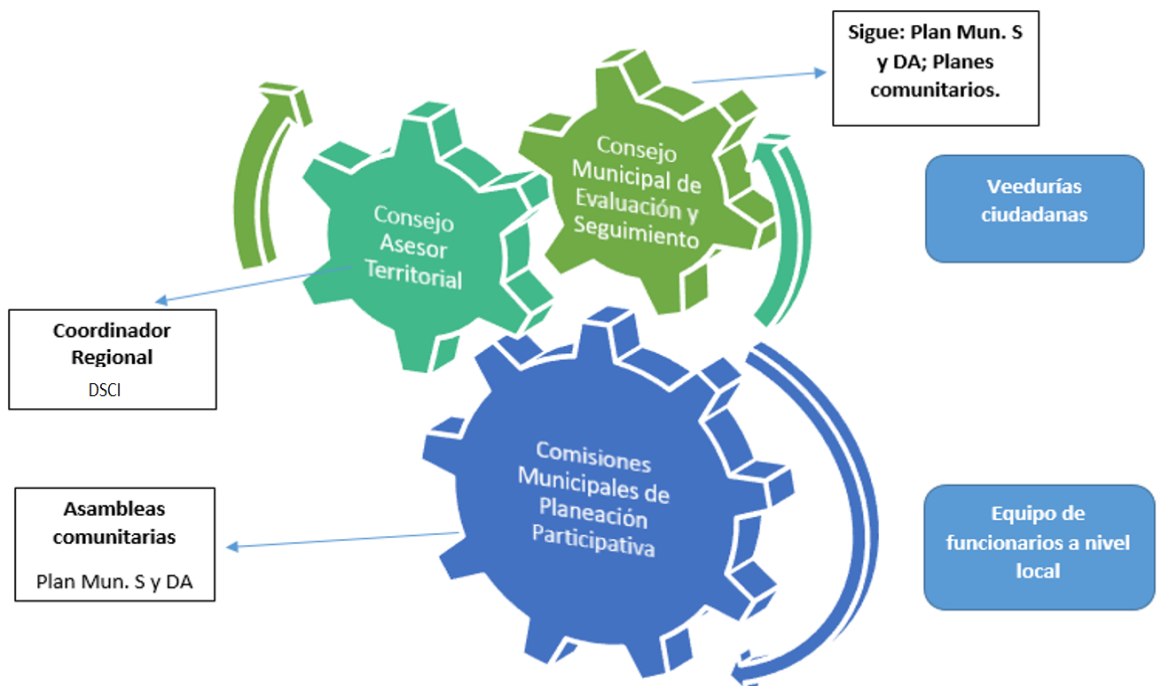
	articulación entre los niveles nacionales y territoriales	Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), que servirán como herramienta para planificar la región con la participación de sus propias comunidades. Así mismo, contribuye con sus conocimientos del territorio en la identificación de necesidades y oportunidades existentes. Finalmente, esta instancia también se encarga de promover los planes de sustitución a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).	Sustitución, así mismo, pertenecerán un número no definido de autoridades regionales y municipales, al igual que excombatientes y voceros de las comunidades.
<b>Comisiones Municipales de Planeación Participativa -CMPP-</b>	Su tarea central es integrar las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias con el PNIS para elaborar los PISDA	-Fomentar la participación de los diferentes grupos poblacionales y asesorarlos en el diseño de los planes municipales. -Consensuar el calendario de compromisos del programa - Articular el programa con el CAT y la administración local en tanto a los diferentes planes de desarrollo local y departamental u planes de Ordenamiento territorial y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). -Por último, debe integrar el diagnóstico local de territorio con	i). Un representante de cada núcleo veredal elegido por las comunidades; ii). Un excombatiente de las FARC-EP; iii). Un funcionario de la administración local; iv). Un representante del nivel departamental; v). Un representante de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y; vi). Portavoces de las



		la visión territorial dada por el CAT, la cual también debe socializar con las comunidades (Decreto de Ley 362, 2018).	organizaciones sociales del territorio
<b>Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento -CMES-</b>	Son las instancias de control a lo largo de todo el proceso de implementación de los acuerdos comunitarios de sustitución	Las funciones de esta instancia son exclusivamente de control; seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes según lo estipulado en los acuerdos PISDA y de los Planes de Atención Inmediata -PAI- de ello, deberá emitir informes tanto a las Asambleas Comunitarias, al CMPP y al CAT.	Pueden encontrarse conformados por representantes de las comunidades, de voceros del gobierno nacional, regional y local, también de miembros de las FARC, esto dependerá de las recomendaciones realizadas por el CAT, quien conociendo el territorio debería estratégicamente disponer de los mejores veedores.

**Fuente de elaboración propia con base en el Decreto de Ley 362 de 2018.**

**Anexo 6: Estructura institucional territorial de implementación**  
*(Click aquí para continuar lectura)*



Fuente de elaboración propia con base en el Decreto presidencial 362 de 2018.

**Anexo 7: Marco institucional regional de lucha contra las drogas**  
*(Click aquí para continuar lectura)*

Consejos Seccionales de Estupeficientes	
Comités Departamentales de Prevención y Control	Comités Municipales de Prevención y Control de Drogas
Gobernaciones; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Procurador Regional; Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad; El Comandante de la Policía Nacional del lugar; El Director Regional del Instituto de Bienestar Familiar; El Director Regional del Instituto de los Recursos Naturales renovables y del Ambiente, Inderena hoy de la entidad que hace sus veces; El Jefe de la Oficina o Instituto Seccional de Medicina Legal Correspondiente; Secretario de Agricultura del departamento; Comandantes de cada una de las tres Fuerzas Militares que están representadas en el departamento donde se realiza el Consejo Seccional.	Alcaldías; Secretaría de Desarrollo Comunitario; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Educación Municipal Recreación y Deporte; Dirección de Cultura; Dirección de Planeación Municipal; Fuerzas Militares; Comisaría de Familia; Personería Municipal.

Fuente: Defensoría del Pueblo. (2017). Informe PNIS 2017 con base en la Reglamentación Estatuto Nacional de Estupeficientes. [Decreto 3788 de 1986]. Disponible en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

## Anexo 8: Tabla de montos indicativos para la implementación del AFP

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)

Fuente	Costo Total	% de Participación
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%
2. Sistema General de Participaciones	37,8	29,2%
3. Sistema General de Regalías	19,7	15,2%
4. Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3%
5. Cooperación Internacional	11,6	8,9%
6. Privados	8,3	6,4%
TOTAL	129,5	100%

Fuente: DNP-MHCP

Cifras en Billones de pesos de 2016

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción De una Paz estable y duradera.

## Anexo 9: Monitoreo y verificación PNIS

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)



\*La encuesta se realiza a un grupo representativo de cultivadores y no cultivadores

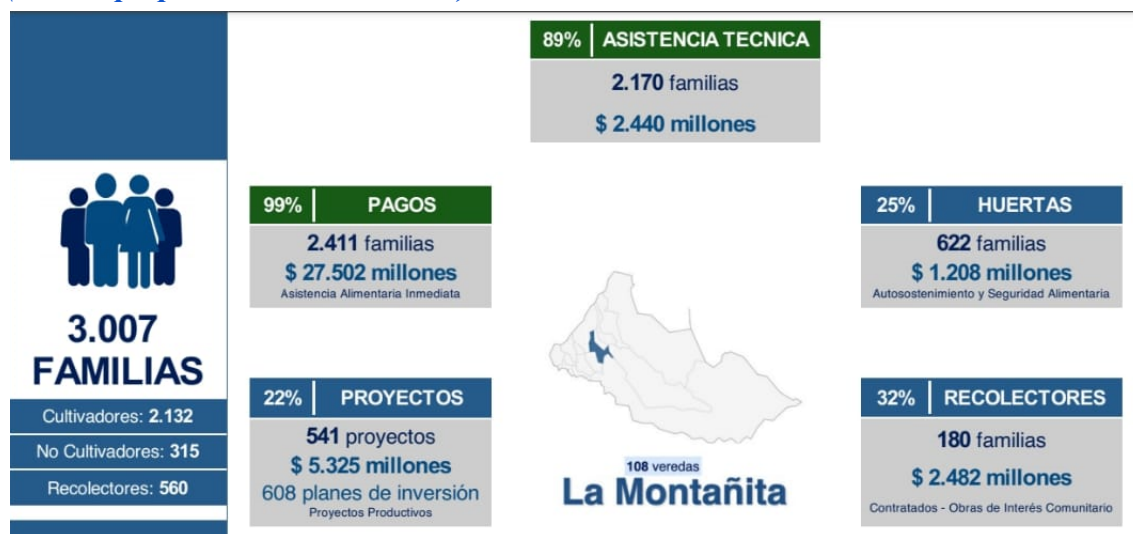
\*\* Se escoge un grupo representativo de lotes de cultivos ilícitos para verificar el compromiso de no resiembra

Activar Wi  
Ve a Configurar

Fuente: UNODC. (2020). INFORME EJECUTIVO PNIS No.23

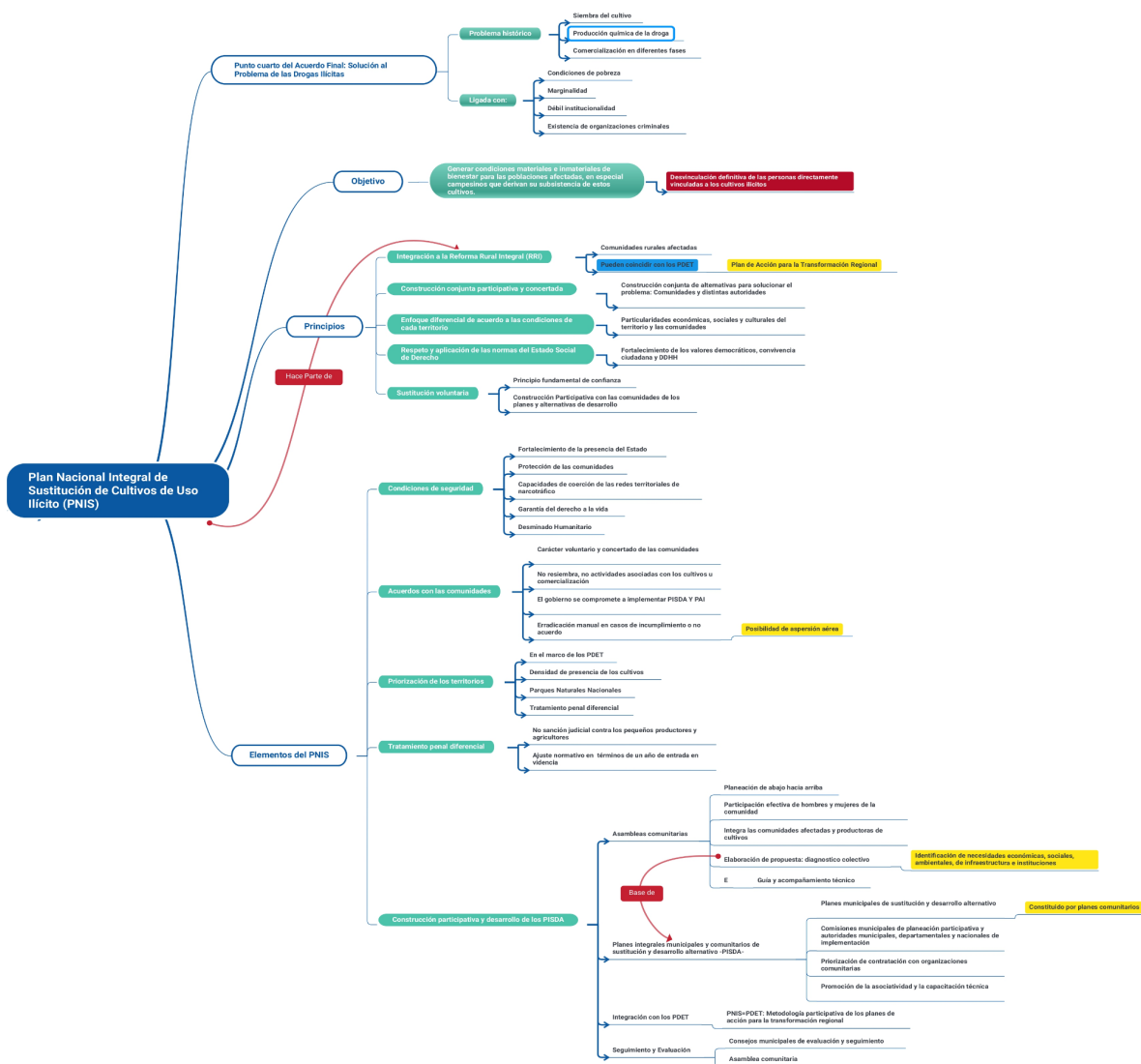
## Anexo 10: Infografía de avance PNIS

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)



**Fuente:** Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Infografías 2020.

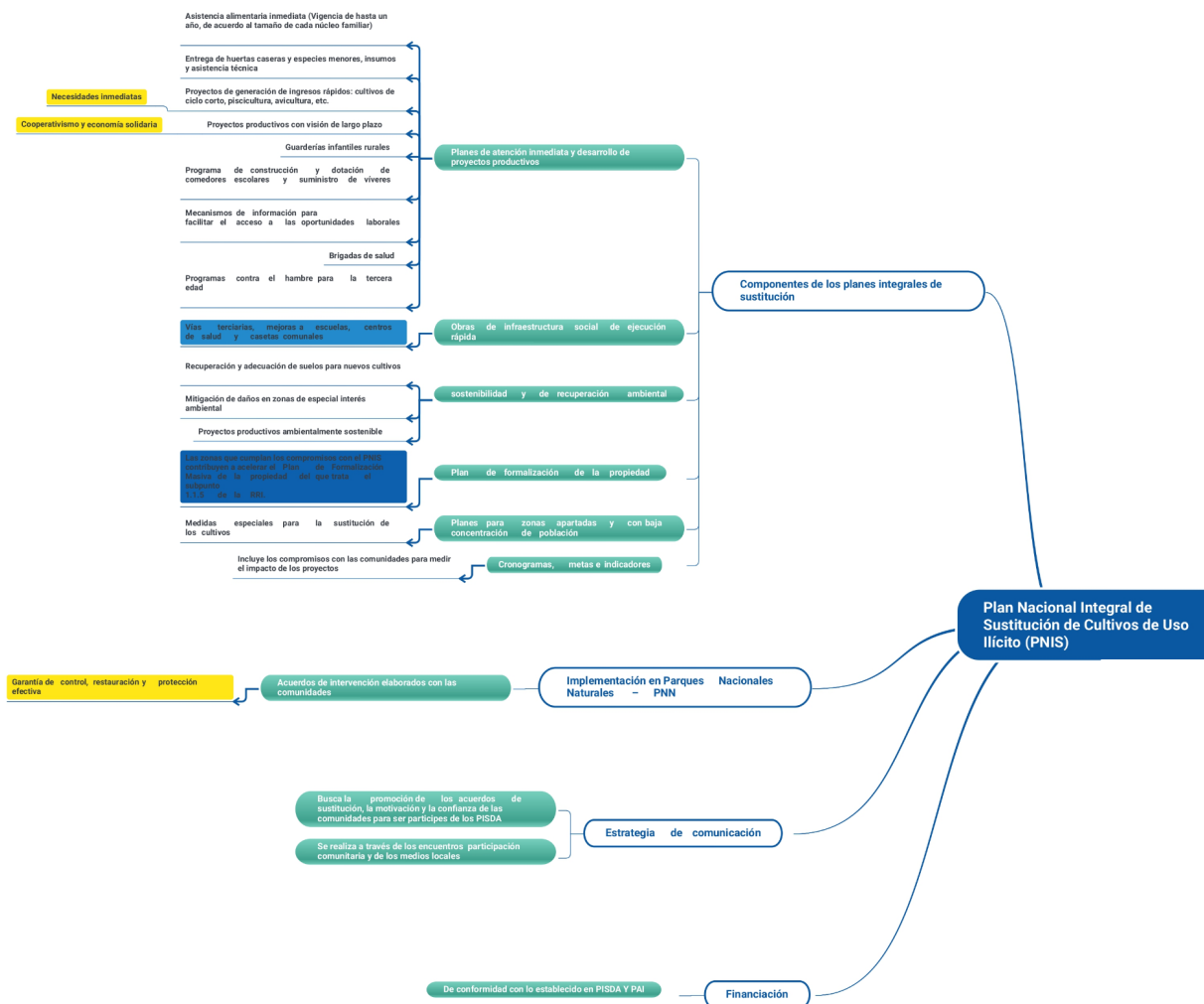
## Anexo 11: Parte 1. Esquema PNIS: ([Click aquí para continuar lectura](#))



Fuente de elaboración propia con base en el punto 4.1 del Acuerdo Final. Esquema disponible en:

<https://www.mindomo.com/mindmap/51b4d30f048b4702bebf125ba67a1260>

## Parte 2. Esquema PNIS:



Fuente de elaboración propia con base en el punto 4.1 del Acuerdo Final. Esquema disponible en:

<https://www.mindomo.com/mindmap/51b4d30f048b4702bebf125ba67a1260>

## Anexo 12: Porcentaje de avance PNIS, Caquetá

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)

Tabla 3. Porcentaje de avance PNIS, Caquetá

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% de familias en proceso de pagos por AAI	% de familias con 6 pagos por AAI	% de familias con ATI	% de familias con AySA	% de familias con PP	% de recolectores atendidos
CAQUETÁ	BELÉN DE LOS ANDAQUÍES	97,4%	89,6%	99,6%	99,6%	0,0%	0,0%
CAQUETÁ	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	97,5%	65,3%	99,9%	99,8%	0,0%	0,0%
CAQUETÁ	CURRILLO	94,2%	85,5%	95,2%	95,2%	0,0%	0,0%
CAQUETÁ	EL DONCELLO	96,6%	91,5%	99,8%	99,2%	3,9%	0,0%
CAQUETÁ	EL PAUJIL	96,1%	85,2%	99,2%	98,5%	0,0%	0,0%
CAQUETÁ	LA MONTAÑITA	97,8%	22,3%	25,5%	25,4%	0,7%	7,4%
CAQUETÁ	PUERTO RICO	90,6%	66,3%	99,0%	99,9%	0,5%	17,7%
CAQUETÁ	SAN JOSÉ DE LA FRAGUA	95,3%	83,7%	98,6%	96,9%	0,0%	0,0%
CAQUETÁ	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	99,2%	93,3%	100,0%	99,7%	1,0%	0,0%
TOTAL CAQUETÁ		96,1%	63,9%	80,6%	80,3%	0,6%	5,0%

Fuente: Asamblea Departamental de Caquetá. (2020). Información proposición 078 PNIS. Secretaria de Ambiente y Agricultura de Caquetá

## Anexo 13: Balance de implementación de los PISDA en Caquetá

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)

Participación conjunta, participativa y concertada	<p>La construcción concertada no se ha cumplido. El gobierno ha impuesto acuerdos “voluntarios” de sustitución por todo el territorio con tácticas como: chantaje a comunidades con la amenaza de erradicación forzada a quienes no firman, cambio en acuerdos y compromisos a último momento y sin atender tiempos y/o procesos de concertación con comunidades y negación arbitraria de las propuestas de campesinos y campesinas. Así mismo, hacen falta cronogramas, compromisos claros e indicadores de cumplimiento que puedan ser monitoreados y que obliguen al estado colombiano a cumplir.</p> <p>El gobierno colombiano no ha realizado pedagogías de paz con comunidades rurales y cocaleras. Las propias comunidades han hecho esfuerzos por conocer los acuerdos y la implementación, aún con las enormes restricciones de acceso a la información y los impedimentos por la movilidad. Aspectos que disminuyen la capacidad de las comunidades de participar en un proceso “concertado, participativo y conjunto”.</p> <p>Las convocatorias a las firmas de los acuerdos son arbitrarias, muchas veces se convoca y se socializa solamente con personas de las cabeceras municipales, excluyendo a las familias cultivadoras que se encuentran aisladas y tienen más necesidades. Entre estas hay enorme inconformidad con los acuerdos firmados.</p> <p>Los concejos de planeación participativa y los asesores territoriales (CPP/CAT) no han sido constituidos a tiempo y han realizado diversas maniobras para incorporar actores que no representan a las comunidades. Con estas estrategias se ha neutralizado y bloqueado el funcionamiento óptimo de los espacios de participación y diseño comunitario como lo son: Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP); Concejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES); y los Concejos Asesores Territoriales (CAT), mecanismos vertebrales en la construcción y desarrollo del PNIS en los territorios.</p>
--	--

Fuente: COORDOSAC. (2018). Implementación del programa de sustitución en el marco de los Acuerdos de Paz en el departamento de Caquetá- Colombia. En mamacoca:

[http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Cifras\\_cuadro\\_mamacoca/CoordoOrilla28ago.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/CoordoOrilla28ago.pdf)



## Anexo 14: INFORME DE SUCESOS MUNICIPALES

[\(Click aquí para continuar lectura\)](#)

<p>LA MONTAÑITA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 4 de febrero (2017) en horas de la mañana, integrantes de la policía Nacional ingresaron a la vereda Birmania, en el municipio de Montañita y luego en helicópteros arribaron miembros del ESMAD. Lo ocurrido en las veredas del municipio de Montañita, pone en inminente riesgo lo acordado en reunión con el Señor Wberty Arenas, delegados de la Defensoría del Pueblo y del Alto Comisionado para la Paz el 27 de Enero del año en curso en la zona correspondiente a la ZVTN del Carmen.</li> <li>• 2 de febrero (2017): erradicaciones en la Vereda Los Alpinos.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 de Septiembre (2017): erradicaciones en la Vereda Miramar.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encarcelamiento arbitrario y judicialización de mujer campesina Nelly Luna, vocera en el cerco humanitario de vereda Los Alpinos. Estuvo un año en la cárcel del Cunduy, un hecho que viola los principios del Punto 4 del Acuerdo sobre el estado social de derecho y el enfoque de género. Nelly Luna es la única persona que estuvo en la cárcel en medio de los conflictos creados por las erradicaciones forzadas y es un pésimo precedente para la aplicación del estado social de derecho. Es acusada por presunto "secuestro extorsivo" de 14 policías. El 20 de Diciembre (2016) hubo audiencia de excarcelación pero no fue aceptada por el juez en Florencia. El 10 de Mayo tuvo la audiencia pero fue postergada. Fue liberada en Agosto (2018) y no tuvo acompañamiento de la Defensoría del Pueblo ni de la Procuraduría General de la Nación.</li> <li>• Los encargados de la policía y el ejército de las operaciones de erradicación señalan desconocer los acuerdos de las comunidades.</li> <li>• El 26 de octubre (2017): la ART presenta el pacto comunitario de La Montañita, el cual desconoce el proceso de sustitución y su necesaria articulación con el punto 1 de Reforma Rural Integral.</li> <li>• 17 de febrero (2018): allanamiento ilegal, retención de documentos y elementos domésticos por parte de la fuerza pública en la vereda el Alto Arenoso.</li> <li>• 22 de febrero (2018): se realiza reunión de CMPP en donde se</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 y 13 de Septiembre (2017): erradicaciones en la Vereda La Cabaña.</li> <li>• 9 de julio (2018): vereda Holanda Baja tropas del ejército realizan retención ilegal de 8 recolectores, entre ellos dos menores de edad.</li> </ul>	<p>solicita aclaración y solución a las irregularidades en el proceso por parte de delegados del gobierno y UNODC quedando compromisos parcialmente solucionados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 de marzo (2018): el grupo motor del PDET de La Montañita solicita a ART mediante una carta, la articulación inmediata del PNIS y el proceso de PDET, convocando a reunión de la CMPP a dicha entidad haciendo caso omiso de ello.</li> <li>• Marzo (2018): graves irregularidades por parte de UNODC al implementar una metodología para estudiar el modelo piloto para la producción y tráfico de cocaína en la región, realizando actividades de identificación de actores importantes en la producción de cocaína en la región.</li> <li>• 23 de febrero (2018): asesinado Fernando Gutiérrez, conocido como "Pita", en el camino que conduce de la Unión Peneya a San Isidro, en la vereda Los Alpinos. Pita había sido parte de las movilizaciones campesinas en Tumaco en el 2017 y participo en la conformación de la COCCAM en enero de 2017.</li> </ul>

Fuente: COORDOSAC. (2028). Implementación del programa de sustitución en el marco de los Acuerdos de Paz en el departamento de Caquetá- Colombia. En mamacoca:

[http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Cifras\\_cuadro\\_mamacoca/CoordoOrilla28ago.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/CoordoOrilla28ago.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA.

- Afirmativo, C. C. (2017). Guía sobre la implementación del Acuerdo de paz en Colombia.
- Agencia de Renovación del Territorio.(pqrd@renovacionterritorio.gov.co). (2021, junio 18). Respuesta Rad. 20212300054292 - ART. E. -mail a Brayan Olaya Varón. ([Olayabrayan349@gmail.com](mailto:Olayabrayan349@gmail.com))
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Infografías 2020. Disponible en : [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin\\_de\\_sustitucin\\_de\\_cultivos\\_ilcitos/infografias\\_avances\\_pnis/infografas\\_2020](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos/infografias_avances_pnis/infografas_2020)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). PROYECTO DE PRESUPUESTO 2021. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-. Camara de Representantes.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Disponible en: [https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono\\_compressed.pdf](https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono_compressed.pdf)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Disponible en: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC\\_PDET\\_2019.pdf](https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). plan de acción para la transformación regional - pat subregión cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño comprende los municipios de Albania, Algeciras, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chaira, Curillo, el Doncello, el Paujil, Florencia, la Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso. Disponible en:[https://www.renovacionterritorio.gov.co/en\\_las\\_regiones/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://www.renovacionterritorio.gov.co/en_las_regiones/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)
- Agencias de Renovación de Territorio. (2018). PACTO MUNICIPAL PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL -PMTR MUNICIPIO DE LA MONTAÑITA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO
- Agudelo, D. (2016). La debilidad estatal como causa de origen del conflicto armado colombiano. Un estudio conceptual e historiográfico a partir del informe de la Comisión histórica del conflicto armado y sus víctimas. Versiones 2º época, n° 10 julio diciembre de 2016. Medellín. ISSN: 24648026, pp.37-59
- Alonso, M. (2003), Los Estados fallidos. Nuevos riesgos para la sociedad del futuro. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N°. 120, 2003. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=917283>
- Alvis Arrieta, J. L. (2017). Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: el caso de El Carmen de Bolívar – Colombia = Local development in areas of

- armed post-conflict: The case of El Carmen de Bolívar - Colombia. 1–248.  
<http://hdl.handle.net/10612/6775>
- Arrieta, J. A., González, C. H., & Fernández, M. del P. R. (2017). *Conflicto, posconflicto y capacidades de los gobiernos municipales en Colombia, 2002 - 2012*. 11(2), 1–158.
  - Asamblea Departamental de Caquetá .(2020). Información proposición 078 PNIS. Secretaria de Ambiente y Agricultura de Caquetá.
  - ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE PANELA DEL CAQUETÁ. (2018). Diagnóstico rural participativo municipio de la Montañita. Florencia, Caquetá.
  - Banco de Desarrollo de AL. (2015). Poder infraestructural revisitado. In CAF (Ed.), *Capacidades estatales. Diez Textos fundamentales*.  
[http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro\\_1\\_CAF\\_Capacidades\\_version WEB-RGB %28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version_WEB-RGB_%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
  - Bencardino, J. A. (2018). State capacity and support for democracy: Challenges and opportunities for post conflict Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 1–27. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.14>
  - Bertranou, Julián (2015), Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4. 19 de marzo de 2015.
  - Bertranou, J.(2011), Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011.
  - Bulla, D & Henao, L. (2021). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. En *Revista 100Días*:  
<https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>
  - BBC NEWS. (2019). Cuál es el poder de los narcos mexicanos en Colombia: "Actúan como empresarios que invierten en una franquicia". Disponible en:  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49013151>
  - Brinkerhoff, D. W. (2005). Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: Core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development*, 25(1), 3–14. <https://doi.org/10.1002/pad.352>
  - Brinkerhoff, D. W., & Johnson, R. W. (2009). Decentralized local governance in fragile states: Learning from Iraq. *International Review of Administrative Sciences*, 75(4), 585–607. <https://doi.org/10.1177/0020852309349424>
  - Brinkerhoff, D. W., & Johnson, R. (2008). Good Enough Governance in Fragile States: The Role of Centre-Periphery Relations and Local Government. *4th International Specialised Conference on International Aid and Public*

- Administration, International Institute of Administrative Sciences, Ankara, Turkey*, 3, 23–27. <http://www.gsdrc.org/docs/open/con65.pdf>
- Cadena, J. L. (2008). Geografía, Conflicto Y Poder en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(2), 179–227.
  - Cárdenas, M. (2010), “State Capacity in Latin America”. *Global Economy and Develoment at Brookings*.
  - Cárdenas, M., Madrid-Cárdenas, M. & Rodríguez, J. (2003). Bases para la construcción del posconflicto en Colombia. En M. E. Cárdenas (Coord.) & R. Romero (Ed.). *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde la pluralidad* (pp. 19-74). Bogotá: FESCOL
  - Casey, N. (2017). Los campesinos de la coca en Colombia temen por su subsistencia en tiempos de paz. *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/07/18/espanol/america-latina/colombia-sustitucion-cultivos-paz-farc.html?auth=login-google1tap&login=google1tap>
  - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2020). Solicitamos al Gobierno suspender los operativos de erradicación forzada durante la contingencia del COVID-19. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-al-gobierno-suspende-los-operativos-de-erradicacion-forzada-durante-la-contingencia-del-covid-19/>
  - Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2020). Proyecto de presupuesto 2021: el acuerdo de paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación. Disponible en: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/10/25-documento-de-trabajo-PROYECTO-DE-PRESUPUESTO-2021-DESFINANCIACION%CC%81N-Y-LA-CONTINUIDAD-DE-LA-SIMULACION%CC%81N.pdf>
  - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2017). COMENTARIOS A LA HOJA DE RUTA METODOLÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS –PNIS. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/Reacciones-Dejusticia-a-l-borrador-de-hoja-de-ruta-PNIS.pdf>
  - Centro de Estudios para la Paz. (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-. Disponible en: <https://docplayer.es/96688611-Programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-pnis-seminario-coccam-febrero-2017.html>
  - CeroSetenta. (2021). 2020: un año “récord” contra el narcotráfico, pero un fracaso en seguridad. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/2020-un-ano-record-contra-el-narcotrafico-pero-un-fracaso-en-seguridad/>
  - COCCAM Caquetá. [comunicado a la opinión pública]. El recurrente incumplimiento en el programa de sustitución y amenaza de envenenamiento

- evidencia la falta de voluntad política real del estado colombiano con la implementación del acuerdo final de paz. 20 de marzo del 2020
- COCCAM Caquetá. [denuncia pública]. Disparando Ejército Nacional realiza erradicación forzada y violenta de cultivos de hoja de coca en la vereda Palestina, inspección de la Unión Peneya, Municipio de la Montañita, Departamento del Caquetá. 19 de marzo del 2020
  - Completa, Enzo (2017) Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22. Septiembre, 2017, pp. 111-140 Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
  - Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2016). DROGAS y DEMOCRACIA: Hacia un cambio de paradigma. Disponible en: [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/planesnacionales/docs/Drugas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/Drugas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf)
  - Completa, Enzo (2017), CAPACIDAD ESTATAL, BRECHAS DE CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. Revista Análisis Político n° 87, Bogotá, mayo-septiembre, 2016: págs. 60-76
  - Completa, E. R. (2016). CAPACIDAD ESTATAL, BRECHAS DE CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. Análisis político n° 87, Bogotá, mayo-septiembre, 2016: págs. 60-76 Congreso. (1991).
  - Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS 2 años de Paz con Legalidad.
  - Contraloría General de la República. (2018). Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/996701/informe\\_posconflicto\\_2018\\_08\\_28.pdf/3082c323-352a-4d8e-8f3e-b469df6ffc17?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/996701/informe_posconflicto_2018_08_28.pdf/3082c323-352a-4d8e-8f3e-b469df6ffc17?version=1.0)
  - Constitución política de Colombia 1991 preambulo el pueblo de Colombia. 108.
  - Congreso. (1991). *Constitución política de Colombia 1991 preambulo el pueblo de Colombia*. 108.
  - Copello, A. M. (2012). *UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR*
  - COORDOSAC. (2018). Implementación del programa de sustitución en el marco de los Acuerdos de Paz en el departamento de Caquetá- Colombia. En mamacoca: [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Cifras\\_cuadro\\_mamacoca/CoordoOrill a28ago.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/CoordoOrill a28ago.pdf)
  - Cortés, D., & Vargas, J. F. (2012). Inequidad Regional en Colombia. In *Serie Documentos Cede*. <https://doi.org/ISSN 1657-7191>

- Decreto 896 de 2017 [con fuerza de ley]. "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-". 29 de mayo de 2017.
- Decreto 380 de 2021 [con fuerza de ley]. "Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones". 12 de abril de 2021.
- Decreto 2107 de 2019 [con fuerza de ley]. "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones". 22 de noviembre de 2019.
- Decreto 362 de 2018 [con fuerza de ley]. "Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017. 22 de febrero de 2018.
- Decreto 2811 de 1974 [con fuerza de ley]. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. ". 18 de diciembre de 1974.
- Defensoría del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Disponible en:  
<https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- De la Torre Sendoya, L. A. (2017). Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. *Opera*, 21, 95.  
<https://doi.org/10.18601/16578651.n21.06>
- DNP. (2016). Estrategia de reparación institucional para la paz y el posconflicto. *Consejo Nacional De Política Económica Y Social*, 1–87.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Departamento de Caquetá. Sistema de Estadísticas Territoriales.  
<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/18000>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Departamento de Caquetá. Sistema de Estadísticas Territoriales.  
<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/18410>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción De una Paz estable y duradera.
- Sanchez, C. González, D & Villamil, I. (2015). Tipologías Departamentales y Municipales : Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales. 35.
- Duncan, G. (2010). Crime and power: The filter of social order. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Obtenido en: <http://ssrn.com/abstract=1644540>.



- DW. (2020). Descienden los cultivos de hoja de coca en Colombia, aunque sube la producción de droga. Disponible en:  
<https://www.dw.com/es/descienden-los-cultivos-de-hoja-de-coca-en-colombia-a-unque-sube-la-producci%C3%B3n-de-droga/a-53851628>
- Enoteritorios. (S.F). Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS –. Disponible en:  
<https://www.egoteritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=x-xx-1-&x=1261>
- Fundación Ideas Para la Paz. (2018). “¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?”. Disponible en:  
<https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1690>
- Fundación Ideas Para la Paz. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018. Disponible en:  
<https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a905d8a0546e.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2018). Cómo va la paz. Disponible en:  
<https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2015). Lo que Hemos Ganado. 1–78.  
<http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf>
- Fundación Compartir. (2001). Cultivos ilícitos en Colombia. Edición Uniandes. Tomado de:  
[http://www.mamacoca.org/Ed\\_Especial5/CULTIVOS\\_ILICITOS\\_EN\\_COLOMBIA.PDF](http://www.mamacoca.org/Ed_Especial5/CULTIVOS_ILICITOS_EN_COLOMBIA.PDF)
- García, J. (2003). “De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual”. V. XXII, N.38, Bogotá, Colombia.
- Garzón, C. A. (2014). Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio en clave de paz. In *Descentralización en-clave de Paz*.
- Garzón, J., Parra, A., & Pineda, A. (2003). El Posconflicto en Colombia: Coordenadas para la Paz. *Pontificia Universidad Javeriana Facultad De Ciencias Jurídicas*, 1–159.  
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS47.pdf>
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: Dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Reforma y Democracia*, 2016-October(66), 227–258.
- Gobernación de Caquetá. (2020). Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá. Pacto social por el desarrollo de nuestra región. Disponible en:  
[https://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/001016/50760\\_pdd-caqueta-20202023.pdf](https://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/001016/50760_pdd-caqueta-20202023.pdf)
- Gobierno de Colombia. (2018). Informe de resultados del proceso de selección de organizaciones para la implementación del servicio de asistencia técnica

integral. disponible en:

<http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Proceso-de-Seleccion-Asistencia-tecnica-PNIS.aspx>

- Gutierrez Sanín, F. (2010). *25 años de la descentralización en Colombia*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Guzmán, C. (2020). *Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano*.
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- González, F. M. (2018). REVISTA DE DERECHO PRINCIPIA IURIS Tunja, 2018 - I 29. *Revista de Derechos Principia Iuris*, 16(29), 21.
- Hernández, F. J., Betancur, L., & Ossa Escobar, M. (2010). DESCENTRALIZACIÓN Y RECUPERACIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO Una visión desde los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan Marco para la Recuperación Integral de Montes de María. *El ÁGORA USB*, 10(1), 135–182.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M., (2010). Metodología de la investigación. 5a ed. México: McGraw-Hill.
- Hodgson, M. (2011). ¿Qué son las instituciones?. En CS No. 8, 17 - 53. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>
- Iglesias, E. S. (2019). *y el Acuerdo de Paz colombianos process and Agreement*. 67–90.
- Iglesias, E. S., & Jiménez, V. S. (2018). Peace and the solution to the problem of the field in Colombia: A comparative analysis in the peace agreement and the national development plan. *Araucaria*, 20(39), 365–387. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2018.i39.18>
- IndePaz. (2020). EN MEDIO DE LA PANDEMIA EL GOBIERNO MANTIENE OFENSIVA DE ERRADICACIÓN FORZADA DE CULTIVOS DE COCA. Boletín informativo. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Guerra-antidrogas-en-medio-de-la-pandemia-1.pdf>
- Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: Hacia la transformación territorial. Informe No.4.
- Larrarte, C. F. C., Rodríguez, J. M. R., Arbeláez, C. D. C., Gont, A. J. O., Gallo, C. H.B. Pulido, J. P. R., Olarte, M. A. M., & Flórez, J. G. M. (2020). Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021. Contraloría General de la República. 158.
- Ley No. 1448. Congreso de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 10 de junio del 2011.
- Madrideo Ornilla, C., & Salinas Coy, Y. (2018). Nuevos territorios de paz. Aportes y recomendaciones para la territorialización de los acuerdos y la implementación de la reforma rural integral. *Opera*, 22, 5–27. <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.02>



- Marín, L. (2020). Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence From Colombia's Illegal Crop Substitution. Disponible en Repositorio Universidad de los Andes:<https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/47146?show=full>
- MinAmbiente. (1959). Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959. Disponible en:  
[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosiemicos/pdf/reservas\\_forestales/reservas\\_forestales\\_ley\\_2da\\_1959.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosiemicos/pdf/reservas_forestales/reservas_forestales_ley_2da_1959.pdf)
- MinJusticia. (2016). Plan Integral Departamental de Drogas Caquetá 2016-2019. Disponible en:  
[http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/plan-departamental-drogas-caqueta\\_2016\\_2019.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/plan-departamental-drogas-caqueta_2016_2019.pdf)
- Montañez, G. (2001) Razón y Pasión del Espacio y el Territorio. Espacios y Territorios: Razón, Pasión e Imaginarios. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montañez, G & Delgado, O. (1998) Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía VII, 1-2 – 121-134.
- Montañez G. et al. (1997) Geografía y Ambiente: Enfoques y Perspectivas. Santa Fe de Bogotá: Universidad de la Sabana.
- Mutis, B. Z. (2020). *GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y ACTORES ARMADOS*. 92–121.
- Observatorio de Drogas Colombia. (2016). Cultivos ilícitos. Disponible en:  
<http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/oferta-drogas/cultivos>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021). 76 masacres en Colombia durante 2020, el número más alto desde 2014. Disponible en:  
<https://www.aa.com.tr/es/mundo/oficina-de-ddhh-de-la-onu-report%C3%B3-76-masacres-en-colombia-durante-2020-el-n%C3%BAmero-m%C3%A1s-alto-desde-2014/2154654>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2021) - UNODC INFORME No. 23. Disponible en:  
[https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.23.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No.23.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2020) - UNODC INFORME No.19. Disponible en:  
[https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.19.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No.19.pdf)
- Oficina de Paz UDLA. (2019). PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE COCA EN EL CAQUETÁ. Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos de uso ilícito – PNIS en el Caquetá.

- Oszlak, O. (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales”, en Forjando, Año 3 N° 5 (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-21.
- Oszlak, O & Orellana, E. (2000). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología sadci. disponible en:<https://upce.rec.uba.ar/Evaluacion%20Institucional/Oszlak%20y%20Orellana-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Pacifista. (2020). El Gobierno está aprovechando la pandemia para la erradicación forzada. Disponible: <https://pacifista.tv/notas/el-gobierno-esta-aprovechando-la-pandemia-para-la-erradicacion-forzada/>
- Patrimonio autónomo fondo Colombia en paz. (2020). contratación por convocatoria abierta no. 003 de 2020. anexo no.1 - anexo técnico. recuperado de: <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2020/03/3.ANEXO-1-A-NEXO-T%C3%89CNICO-Conv-Abierta-No-003-de-2020.pdf>
- Pineda-Jiménez, J. (2017). *Resumen Summary*.
- Presidencia de la República. (2018). Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del acuerdo final para determinación de conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en el municipio de La Montañita, departamento del Caquetá. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1TH7y8g\\_JD6Q1S03B4f47Gc8nmjn-C5PU/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1TH7y8g_JD6Q1S03B4f47Gc8nmjn-C5PU/view?usp=sharing)
- Presidencia de la República. (2017). Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) municipio de La Montañita, departamento Caquetá. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1HgFm\\_0YUfvAII4mWNnKmQIaPe4s5OupB/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1HgFm_0YUfvAII4mWNnKmQIaPe4s5OupB/view?usp=sharing)
- Presidencia de la República, & FARC-EP. (2016). Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera, 1–310. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Quiroz, J. (2016). La gestión municipal : Globalización y posconflicto : *Revista Política & Administración*, 0120–2896, 8.
- Razón Pública. (2019). Menos castigo para el pequeño cocalero: ¿en qué consiste la reforma?. Disponible en:

<https://razonpublica.com/menos-castigo-para-el-pequeno-cocalero-en-que-consiste-la-reforma/>

- Ramírez, J. M., Bedoya, J. G., Díaz, Y. (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 54, 1–114.  
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2894%0Ahttp://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/289>
- Retteberg, A. C. (2002). Preparar el futuro: Conflicto y Postconflicto en Colombia. (A. C. S. A., Ed.). Bogotá: Universidad de los Andes. Fundación Ideas Paz.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.3 en línea].  
<<https://dej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-territorial>> [20/05/2020]
- Rinde, L. R., Latinoamericano, C., & Rural, D. (2014). *Fortalecimiento de la Descentralización El gran reto de Colombia Presentación*.
- Sanabria, F. (2016). Estado, instituciones democráticas y postconflicto en Colombia. *En Justicia*, 30, 86-95. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1351>
- Salazar, G. S. (2016). El conflicto armado y su incidencia en la configuración territorial: Reflexiones desde la ciencia geográfica para la consolidación de un periodo de post negociación del conflicto armado en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>
- Salazar, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a05.pdf>
- Sánchez Hernández, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *Iusta*, 2(45), 81–106. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2005). Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa por el control local 1974-2002. *Crisis States Programme*, 70, 1–40.
- Sarmiento, Á. T. (2018). *Posconflicto y territorio elementos de análisis para la gestión territorial de los acuerdos de La Habana*. 131–156.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Bogotá, D. C.: Cerac.
- SIIPO. (2020). D.392 Estrategia de comunicación para la promoción del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), implementada. Disponible en: [https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XgqYcbAucKwsEguNqAbcYqUr#https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto\\_informe\\_trimestral\\_Secretara\\_Tcnica.pdf](https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XgqYcbAucKwsEguNqAbcYqUr#https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto_informe_trimestral_Secretara_Tcnica.pdf)
- Soto, L. (2020). la implementación de la paz, cada vez más desfinanciada. en la silla

vacía: <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-implementacion-de-la-pa-z-cada-vez-mas-desfinanciada/>

- Suelt Cock, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Universitas*, 127, 309–339. <https://doi.org/10.1144/Javeriana.VJ127.npeu>
- Stiftung, F. K. A. (2016). *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz Serie Rutas para la Paz*.
- Tatis, D. L. G. (2013). *Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario ...: EBSCOhost*. 211–228. <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2277/ehost/detail/detail?vid=4&sid=6f64de43-49cf-44a5-8073-5f179805acce%40sessionmgr101&hid=118&bdata=JmXhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=95263096&db=bth>
- Torres, N & Cruz, L, F. (2020). Los PDET y el PNIS: la guerra, la coca y la paz transformadora. Dejusticia. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/los-pdet-y-el-pnis-la-guerra-la-coca-y-la-paz-transformadora/> [10/07/2021].
- UNODC. (2020). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf)
- Ugarriza, J. E. (2013). La dimensión política del postconflicto : discusiones conceptuales y avances empíricos *The Political Dimension of Post-Conflict : Conceptual Debates and Empirical Advances*. Colombia Internacional, 77, 141–176.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2012). Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos -DPCI. Manual Operativo; Grupo Móvil de Erradicación -GME-.
- Vásquez, T. (2014). Caquetá Análisis de conflictividades. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 1–91.
- Velásquez, F. (2004). Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista? *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 8, 46–57.
- Velásquez, F. (1991). *Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia*. 143–171.
- Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. (Issue January).
- Vigoya, M. V. (2008). Dilemas y desafíos recientes \*. *La Manzana de La Discordia*, 2(4), 25–36. <http://manzanadiscordia.univalle.edu.co/volumenes/articulos/A2N4/art2.pdf>
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. *Revista CS*, 187–208. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1133>

### **Entrevistas:**

- B. Polo (comunicación personal, 9 de junio, 2021).
- B. Tique (comunicación personal, 7 de junio, 2021).
- C. Pinilla (comunicación personal, 26 de mayo, 2021).
- C. Triviño (comunicación personal, 28 de junio, 2021).
- L. Tapiero (comunicación personal, 10 de junio, 2021).
- N. Luna (comunicación personal, 22 de junio, 2021).
- O. Trujillo (comunicación personal, 22 de junio, 2021).
- O. Rojas (comunicación personal, 16 de mayo, 2021).

Link de entrevistas:

<https://drive.google.com/drive/folders/1XwyxyxF2aG-59emEtaVICp-oWee2-Tx4?usp=sharing>