



## Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

## El Desarrollo Alternativo (2003-2021): un análisis desde los participantes

**Danny Miguel Rebolledo-Castillo**

<https://orcid.org/0000-0003-4920-8550>

[dannymrebolledo@javerianacali.edu.co](mailto:dannymrebolledo@javerianacali.edu.co)

Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia

**Citación APA:** Rebolledo-Castillo, D. M. (2023). El Desarrollo Alternativo (2003-2021): un análisis desde los participantes. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(42), 353-379.

<https://doi.org/10.21830/19006586.1120>

**Publicado en línea:** 1.º de abril de 2023

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



**Para enviar un artículo:**

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



**Revista Científica General José María Córdova**

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)  
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 42, abril-junio 2023, pp. 353-379  
<https://doi.org/10.21830/19006586.1120>

---

## El Desarrollo Alternativo (2003-2021): un análisis desde los participantes

---

Alternative Development (2003-2021): An analysis from the participants

**Danny Miguel Rebolledo-Castillo**

Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia

**RESUMEN.** El Desarrollo Alternativo ha sido un componente de la estrategia antidrogas en Colombia. Este artículo lo analiza en el periodo 2003 a 2021 en los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander, con el fin de identificar aciertos y fallas en su diseño e implementación. Con un método cualitativo, se hicieron entrevistas a líderes sociales participantes de los programas que lo han constituido (Familias Guarda Bosques, PNIS y Col/K53). Como aporte para la evaluación de la política antidrogas y del Desarrollo Alternativo, se identificaron como factores positivos el fortalecimiento socioempresarial comunitario y el establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico asistencial, y como factores negativos los retrasos en la ejecución de proyectos productivos y de seguridad alimentaria, y la ausencia de apoyo en la comercialización.

**PALABRAS CLAVE:** Colombia; desarrollo rural; narcotráfico; política sobre drogas; sustitución de cultivos ilícitos

**ABSTRACT.** Alternative Development has been a component of the anti-drug strategy in Colombia. This article analyzes it in the period 2003 to 2021 in the departments of Nariño, Putumayo and Norte de Santander, in order to identify successes and failures in its design and implementation. Using a qualitative method, interviews were conducted with social leaders participating in the programs that have constituted it (Forest Warden Families, PNIS and Col/K53). As a contribution to the evaluation of the anti-drug policy and Alternative Development, positive factors were identified as community socio-business strengthening and the establishment of good relations with technical assistance personnel, and negative factors were identified as delays in the implementation of productive projects and food security, and the absence of marketing support.

**KEYWORDS:** Colombia; drug policy; drug traffic; illicit crop substitution; rural development

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de diciembre de 2022 • Aceptado: 4 de marzo de 2023

---

**CONTACTO:** Danny Miguel Rebolledo-Castillo ✉ [dannymrebolledo@javerianacali.edu.co](mailto:dannymrebolledo@javerianacali.edu.co)

## Introducción

En Colombia, el Desarrollo Alternativo (DA) es una política social de Estado que tuvo sus inicios en 1985 y es el segundo componente de la estrategia antidrogas. Tradicionalmente se ha alineado con la visión política de los Estados Unidos y de los diferentes gobiernos colombianos que la han implementado (Vargas, 2010; 2011). En este sentido, al analizar las transformaciones que ha vivido esta política a lo largo de más de 35 años de su aplicación en Colombia, se evidencia que los cambios han obedecido a una concepción del gobierno de turno y no a las necesidades propias de la política.

El DA inició con proyectos de sustitución de cultivos ilícitos en el sur del Cauca, se amplió al norte de Nariño en 1989 y al año siguiente se iniciaron proyectos en Guaviare, Caquetá y Putumayo, bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) (Observatorio de Drogas de Colombia [ODC], 2003). En 1992, con el liderazgo del Gobierno nacional y el PNUFID, tomó el nombre de Plante, y se oficializó en el año 1994 mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2734, que formalizó el DA como una estrategia para combatir los cultivos ilícitos de pequeña escala, como complemento a la erradicación forzosa (ODC, 2003).

En 1998, se definieron los siguientes objetivos del Plan de Acción Internacional sobre Erradicación del Cultivo de Drogas Ilícitas: 1) reducir la oferta de materias primas para la producción de droga, y 2) consolidar la economía permitiendo a las regiones retornar a la senda del desarrollo económico y social del país. En 2003, mediante el CONPES 3218, el DA tomó fuerza en el país como política de gobierno y se extendió a zonas productoras de coca donde no habían llegado sus antecesores (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2010), mediante la priorización de algunas de las zonas de mayor producción de cultivos ilícitos en el país para ese momento: los departamentos de Antioquia, Bolívar, Guaviare, Magdalena, Nariño, Putumayo y Tolima. En este nuevo DA también se incluyó la atención de zonas donde no había presencia de cultivos ilícitos adoptando lo que se denominó estrategia de contención, que pretendía evitar la expansión de los cultivos ilícitos en el territorio nacional (CONPES 3218, 2003).

Dado lo anterior, esta investigación busca responder a la siguiente pregunta: *¿Cuál es la valoración de los participantes del DA sobre los aciertos y fallas en su diseño e implementación durante el periodo 2003 a 2021?* Para ello, se ha propuesto el objetivo de analizar la percepción que tienen las familias e individuos partícipes del DA sobre el diseño e implementación del programa durante dicho periodo, mediante un método cualitativo (Sanz, 2013; Spencer et al., 2003) apoyado en entrevistas semiestructuradas (Corbetta, 2007; Katayama, 2014; Kvale, 2011; Sanz, 2013; Verd & Lozares, 2016) realizadas a participantes del Programa Familias Guardabosques (PFGB), el Programa Nacional Integral

de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y otros programas como el Col/K53, que se implementaron durante el periodo de análisis<sup>1</sup>.

La elección del método empírico cualitativo se basa en el análisis de la tendencia investigativa dominante respecto a la estrategia antidrogas, los cultivos ilícitos y el DA, que se ha centrado mayoritariamente en el método empírico cuantitativo, en busca de determinar la efectividad de la política a partir de la reducción del número de hectáreas de cultivos ilícitos. Es decir, estas investigaciones han tenido un enfoque neopositivista que busca la comprobación empírica de hipótesis. Frente a esto, se ha buscado hacer un aporte metodológico adicional en la evaluación del DA, a través de un método centrado en descubrir el punto de vista del actor social (participantes del DA), lo que implica un interés en el enfoque interpretativo (Corbetta, 2007).

Como se mostrará, el análisis presentado permite determinar que el fortalecimiento socioempresarial comunitario y el establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico asistencial han sido factores *positivos* transversales en la aplicación de la política en los últimos dieciocho años; mientras que los retrasos en cronograma de proyectos productivos y de seguridad alimentaria, al igual que la ausencia de apoyo en la fase de comercialización de productos, han sido los factores *negativos* transversales en la aplicación del DA.

Con estos hallazgos se contribuye a la literatura científica que evalúa la política antidrogas y el DA mediante un análisis desde la mirada de los participantes, pero además con una revisión de los programas implementados durante el periodo de 2003 a 2021, lo cual garantiza que los resultados corresponden a factores estructurales de la política y no a situaciones específicas de un programa o de un periodo.

## Revisión de literatura

En la literatura sobre la política antidrogas, los cultivos ilícitos y el DA, existen por lo menos nueve ámbitos de enfoque (Tabla 1), que se presentan a continuación:

- a. *Análisis del impacto al medio ambiente*: Abarca los efectos negativos que provocan la siembra, resiembra y eliminación de los cultivos ilícitos. Allí se evidencian afectaciones a la población de aves y árboles (Álvarez, 2002), la deforestación de los bosques (Álvarez, 2002; Brain & Solomon, 2009; Chadid et al., 2015; Dávalos et al., 2009), la contaminación de los cuerpos de agua (Brain & Solomon, 2009), afectaciones por el uso de agroquímicos (Barrera-Ramírez et al., 2019), el fortalecimiento de prácticas de reforestación, el cuidado de fuentes hídricas y la implementación de buenas prácticas agrícolas con el DA (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).

<sup>1</sup> Aunque los programas sobre los cuales se consultó fueron implementados en el periodo 2003-2021, las entrevistas se realizaron durante el año 2021. Se les preguntó inicialmente a qué programa pertenecieron, para luego realizar las demás preguntas sobre dicho programa específico.

- b. *Análisis de las afectaciones a la salud*: Incluye advertencias sobre el efecto negativo de la fumigación con glifosato, que ha provocado en la población un incremento en las consultas médicas relacionadas con tres malestares básicos: problemas dermatológicos, enfermedades respiratorias y abortos (Camacho & Mejía, 2017; Ojeda, 2011).
- c. *Análisis de la efectividad de la política antidrogas y el DA en la reducción de los cultivos ilícitos y el tráfico de cocaína*: Los estudios enfocados en este aspecto evidencian que la mano dura de la persecución y prohibición de los cultivos no ha logrado los resultados esperados (Dávalos et al., 2009; Franz, 2016; Gootenberg, 2012; Grisaffi & Ledebur, 2016; Ibáñez & Carlsson, 2010; Mejía & Restrepo, 2013; 2016; Rouse & Arce, 2006; Spellberg & Kaplan, 2010; Tabares & Rosales, 2005). Pese a que la fumigación con glifosato ha producido una reducción del número de hectáreas con cultivos ilícitos, esta no ha sido significativa (Abadie et al., 2015; Mejía et al., 2015). De igual forma, los apoyos o incentivos que ofrece el DA tampoco logran una reducción significativa de los cultivos ilícitos (Spellberg & Kaplan, 2010), pero producen un “efecto globo” que traslada los cultivos a nuevas tierras (Abadie et al., 2015; Grisaffi & Ledebur, 2016; Rouse & Arce, 2006).
- d. *Éxito o fracasos del DA*: La literatura muestra que la principal falla del DA está en la falta de generación de ingresos, por medio de productos de alto valor agregado, que pueda dar tranquilidad económica a las familias (Spellberg & Kaplan, 2010). Al respecto, Lu (2017) sostiene que la reducción de los cultivos de opio en China se debió a los esfuerzos gubernamentales por consolidar el mercado de la industria del caucho, lo que generó un atractivo para la mano de obra que se dedicaba al opio. Así mismo, Anderson (2017) establece que el éxito del DA en la reducción de hectáreas de amapola en Tailandia se relaciona con una efectiva presencia y vigilancia del Estado, acompañado de beneficios en salud, educación, empleo y obras de infraestructura vial en los territorios.
- e. *Análisis de las afectaciones a la economía de los hogares y las regiones donde existen los cultivos ilícitos*: En este aspecto, se ha encontrado que la prohibición y la erradicación forzosa genera alzas en los precios de los ilícitos (Carrier & Klantschnig, 2016; Kreutzmann, 2007; Mejía & Restrepo, 2013), lo cual otorga libertades económicas a los productores de las comunidades (Carrier & Klantschnig, 2016; Kreutzmann, 2007; Rodríguez, 2015). Además, dichos recursos económicos han servido para el fortalecimiento de estructuras políticas corruptas (Carrier & Klantschnig, 2016; Kreutzmann, 2007). En contraste, las líneas productivas lícitas del DA implican una disminución de ingresos de las familias (Anderson, 2017; Barrera-Ramírez et al., 2019). Esto debe llevar a generar líneas productivas con procesos de transformación que proporcionen valor agregado y mayores excedentes económicos (Spellberg & Kaplan, 2010).

Finalmente, se evidencia que la violencia que surge alrededor de los cultivos ilícitos impide el desarrollo de actividades productivas legales, lo cual limita el crecimiento económico de esas regiones (Franz, 2016).

- f. *Análisis de las motivaciones de las familias para el ingreso a la actividad ilícita:* Según las investigaciones al respecto, estas motivaciones se pueden dividir en factores monetarios y no monetarios. En el primer grupo están las afectaciones a los ingresos familiares (García-Yi, 2014), la pobreza (Ibáñez & Carlsson, 2010; Ojeda, 2011), la estabilidad del mercado de los ilícitos (Dávalos et al., 2009), el tipo de tierras, mayores ganancias en los cultivos ilícitos (García-Yi, 2014), expectativas del mercado ilícito y el debilitamiento de actividades lícitas (García-Yi, 2014). Entre los factores no monetarios, sobresalen la educación del cultivador (García-Yi, 2014), las experiencias previas en el cultivo de coca, la religión, la poca legitimidad de las autoridades, los valores morales de los cultivadores, la lejanía de los centros de comercialización para la producción lícita (Ibáñez & Carlsson, 2010), la expansión de los cultivos ilícitos, la ayuda militar de Estados Unidos (Rouse & Arce, 2006), la presencia de cultivos ilícitos en municipios cercanos (Tabares & Rosales, 2005), las incautaciones de cocaína y la densidad rural (Rouse & Arce, 2006).
- g. *Análisis del papel del capital social de las familias cultivadoras ilícitos:* se consideran aspectos como; la cohesión organizativa de las comunidades, y el establecimiento de barreras al ingreso de los cultivos ilícitos (Lobo et al., 2020). Sin embargo, está resiliencia comunitaria no reemplaza la necesidad de los bienes públicos (seguridad, salud, educación, vías, energía eléctrica, etc), ni las alternativas económicas con las que debe contar la población ante los ofrecimientos de la actividad ilícita (puestos de trabajos, oportunidades de comercialización de producciones lícitas etc) (Lobo & Vélez, 2022).
- h. *Análisis del DA desde la valoración de los participantes:* Al respecto, hay una valoración de factores positivos del DA, como el logro del estatus de ciudadanos, la posibilidad de acceder a recursos financieros estatales y de cooperación (Ojeda, 2011), el fortalecimiento de la asociatividad comunitaria, la recuperación de prácticas culturales colaborativas, mejoría en las relaciones campesinado y Estado, y la inclusión de prácticas conservadoras del medio ambiente. (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018). Adicionalmente, existen valoraciones negativas, como la no participación de las familias en la planeación de las actividades productivas, la falta de sostenibilidad de las iniciativas productivas, la corta duración de los proyectos del DA y de la asistencia técnica y la ausencia de mercados para comercializar los productos lícitos (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).

En cada uno de estos enfoques se señalan importantes resultados que contribuyen a comprender el fenómeno de los cultivos ilícitos y el DA. Sin embargo, también presentan

algunas limitaciones, entre ellas el momento de aplicación del DA; los análisis basados en información secundaria que limita el conocimiento de los involucrados en la siembra de los cultivos ilícitos, y en los casos en que sí son consultados, la evaluación se ha hecho sobre un programa específico, sin considerar las variaciones en el DA hechas por los sucesivos gobiernos desde el inicio de la política antidrogas.

**Tabla 1.** Ámbitos de análisis y evaluación de los impactos de la política antidrogas y Programa de Desarrollo Alternativo

Ámbito	Estudios	Tipo de estudio	País
Afectaciones al medio ambiente	(Álvarez, 2002)	Cualitativo	Colombia
	(Chadid et al., 2015)	Cuantitativo	Colombia
	(Brain & Solomon, 2009)	No se pudo establecer	Colombia
	(Rebolledo-Castillo, 2018)	Mixto	Colombia
	(Dávalos et al., 2009)	No se pudo establecer	Colombia
	(Ojeda, 2011)	Cuantitativo	Colombia
	(Barrera-Ramírez et al., 2019)	Cuantitativo	Colombia
Afectaciones a la economía familiar, regional y de país.	(Rodríguez, 2015)	Cualitativo	Colombia
	(Kreutzmann, 2007)	Cuantitativo	Afganistán
	(Mejía & Restrepo, 2013)	Cuantitativo	Colombia
	(Barrera-Ramírez et al., 2019)	Cuantitativo	Colombia
	(Anderson, 2017)	No se pudo establecer	Tailandia
	(Vélez-Torres, 2019)	Cualitativo	Colombia
	(Franz, 2016)	Cuantitativo	Colombia
	(Spellberg & Kaplan, 2010)	Cuantitativo	Colombia, Perú y Bolivia
(Carrier & Klantschnig, 2016)	Cualitativo	Lesotho, Nigeria y Kenia	
Afectaciones a la salud	(Camacho & Mejía, 2017)	No se pudo establecer	Colombia
	(Ojeda, 2011)	Cualitativo	Colombia
Evaluación de estrategia antidrogas y disminución de las hectáreas de cultivos ilícitos	(Spellberg & Kaplan, 2010)	Cuantitativo	Colombia, Perú y Bolivia
	(Gootenberg, 2012)	Cualitativo	América

Continúa tabla...

Ámbito	Estudios	Tipo de estudio	País
Evaluación de estrategia antidrogas y disminución de las hectáreas de cultivos ilícitos	(Mejía et al., 2015)	Cuantitativo	Colombia
	(Grisaffi & Ledebur, 2016)	Cuantitativo	Bolivia, Perú y Colombia
	(Abadie et al., 2015)	Cuantitativo	Colombia
	(Mejía et al., 2015)	Cuantitativo	Colombia
	(Mejía & Restrepo, 2016)	Cuantitativo	Colombia
	(Mejía & Restrepo, 2013)	Cuantitativo	Colombia
	(Ibáñez & Carlsson, 2010)	Cuantitativo	Colombia
	(Ibáñez & Klasen, 2017)	Cuantitativo	Colombia
	(Rouse & Arce, 2006)	Cuantitativo	Bolivia, Perú y Colombia
	(Franz, 2016)	Cuantitativo	Colombia
	(Tabares & Rosales, 2005)	Cuantitativo	Colombia
	(Restrepo & Valencia, 2021)	Cualitativo	Colombia
	(Dávalos et al., 2009)	No se pudo establecer	Colombia
	(Defensoría del Pueblo, 2017)	No se pudo establecer	Colombia
	Éxito o fracasos del DA	(Spellberg & Kaplan, 2010)	Cuantitativo
(Lu, 2017)		No se pudo establecer	Laos y China
(Anderson, 2017)		Cualitativo	Tailandia
Evaluación de estrategia anti-drogas y valoraciones de los participantes	(Ojeda, 2011)	Cualitativo	Colombia
	(Rebolledo-Castillo, 2018)	Mixto	Colombia
	(Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur [Recompas], 2006)	Cualitativo	Colombia
Evaluación de programas complementarios al DA	(Thomson et al., 2022)	Cualitativo	Colombia
	(Gibson & Godoy, 1993)	Cuantitativo	Bolivia
Índices de violencia	(Angrist & Kugler, 2008)	No se pudo establecer	Colombia
	(Tobón & Restrepo, 2009)	Cuantitativo	Colombia
	(Abadie et al., 2015)	Cuantitativo	Colombia
	(Dell, 2015)	Cuantitativo	México
	(Mejía & Restrepo, 2016)	Cuantitativo	Colombia

Continúa tabla...

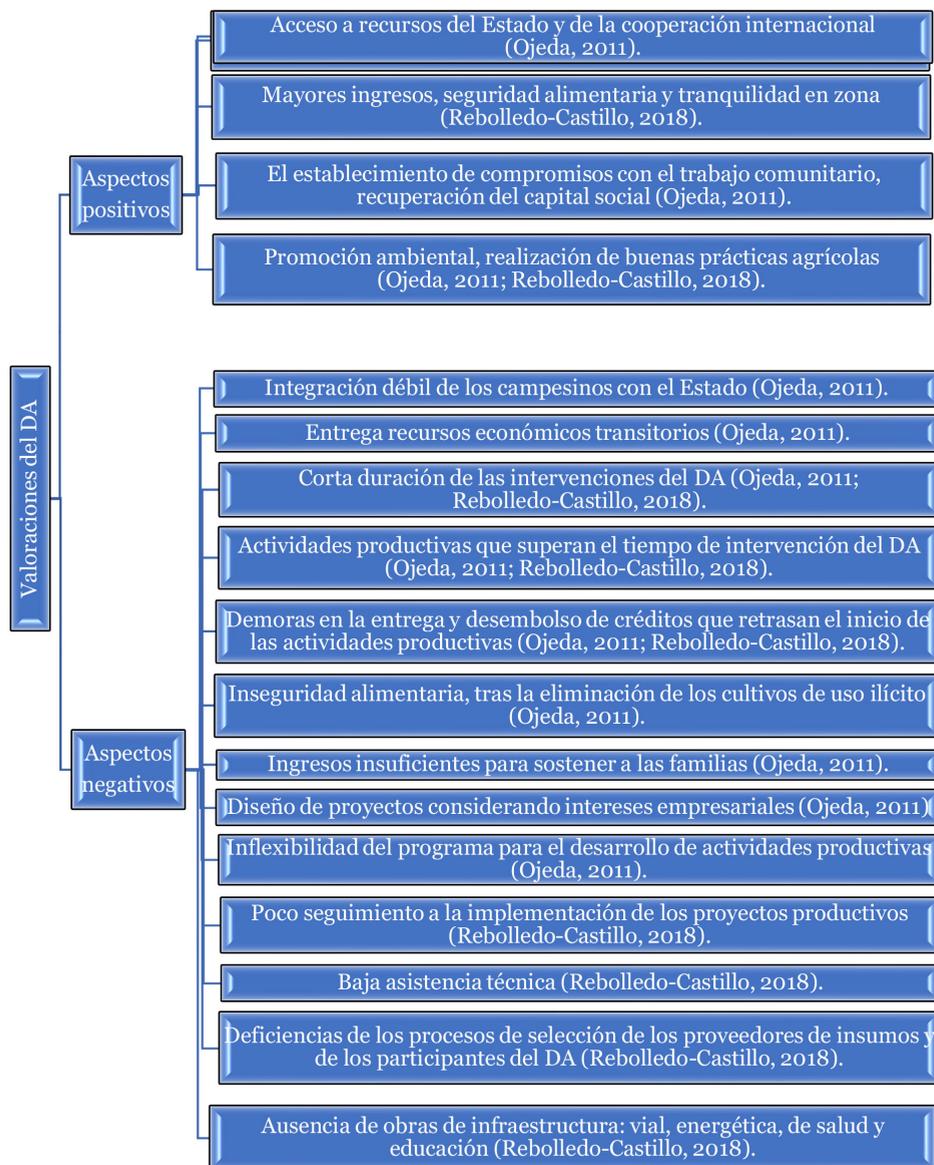
Ámbito	Estudios	Tipo de estudio	País
Índices de violencia	(Miron, 1999)	Cuantitativo	Estados Unidos
	(Miron, 2001)	Cuantitativo	Europa, Asia y América
	(Franz, 2016)	Cuantitativo	Colombia
Motivaciones para ingreso a los cultivos ilícitos	(García-Yi, 2014)	Cuantitativo	Perú
	(Ibáñez & Carlsson, 2010)	Cuantitativo	Colombia
	(Rouse & Arce, 2006)	Cuantitativo	Bolivia, Perú y Colombia
	(Tabares & Rosales, 2005)	Cuantitativo	Colombia
	(Ojeda, 2011)	Cualitativo	Colombia
	(Dávalos et al., 2009)	No se pudo establecer	Colombia
	(Carrier & Klantschnig, 2016)	Cuantitativo	Lesotho, Nigeria y Kenia
Capital social y cultivos ilícitos	(Lobo et al., 2020)	Cualitativo	Colombia
	(Lobo & Vélez, 2022)	Cualitativo	Colombia

Fuente: Elaboración propia

Con este trabajo se aporta al área de la evaluación de estrategia antidrogas, en particular desde la línea de las *valoraciones de los participantes*. De este modo se fortalece la investigación sobre los resultados de la aplicación de la política antidrogas y el DA, vistos más allá de las cifras de erradicación, las incautaciones de cargamentos de cocaína, las destrucciones de laboratorios de procesamiento de coca, el número de participantes y cantidad de ingresos invertidos.

En esta línea de análisis se han establecido dos macrocategorías: aspectos *positivos* y *negativos* (Figura 1). Los primeros son los aportes que efectivamente el DA ha brindado al bienestar de las familias, y los segundos son los factores que, por razones de diseño o implementación, no han proporcionado resultados óptimos (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018; Recompas, 2006). No obstante, como se ha dicho, estas valoraciones se han hecho sobre programas específicos aplicados en un momento dado, y no a la política en general. Por ello, esta investigación realiza un aporte adicional a la literatura científica al considerar varios programas o aplicaciones del DA en Colombia y hacer un análisis transversal de los programas, lo cual permite hacer una valoración de la estructura del DA como parte de la política antidrogas.

**Figura 1.** Categorías de análisis de valoraciones del DA desde los participantes.



Fuente: Elaboración propia

## Metodología

Para lograr el objetivo propuesto, se planteó una estrategia empírica basada en el método de investigación cualitativo, que permite analizar y evaluar políticas y programas sociales,

al igual que la eficiencia e impacto de su ejecución (Sanz, 2013; Spencer et al., 2003). Este método permite “reconstruir la realidad, tal como la observan los actores” (Hernández et al., 2010, p. 9). Además, se considera que “el enfoque cualitativo evalúa el desarrollo natural de los sucesos, es decir, no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad” (Corbetta, 2003, como se citó en Hernández et al., 2010, p. 9), lo cual le otorga “riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas” (Hernández et al., 2010, p. 17).

Por todo lo anterior, este método ofrece grandes ventajas frente a otros tipos de análisis, en cuanto al alcance y profundidad que se puede lograr sobre el tema en estudio, es decir, las valoraciones que del DA tienen las familias que han sido partícipes del programa. También se incluye un diseño retrospectivo (Flick, 2007), pues se busca conocer aspectos del pasado del fenómeno estudiado (DA), por lo cual se abarca un periodo de más de 18 años (2003 a 2021).

De acuerdo con Katayama (2014), Kvale (2011), Sanz (2013) y Verd y Lozares (2016), se seleccionaron las entrevistas semidirigidas de carácter biográfico como herramienta de recolección de información. Para ello, se recurrió a información primaria de los participantes de los principales programas del DA, en diferentes regiones del país; es decir que esta muestra no obedeció a una selección formal (Flick, 2007). Debido a esto, se buscó contar con tres características fundamentales en una muestra de investigación cualitativa: 1) variación de la muestra; 2) casos según la intensidad de los rasgos, procesos y experiencias, e 3) identificación de los casos en que la experiencia y los procesos sean más claros (opinión de expertos) (Flick, 2007).

En consecuencia, se tomó como grupo focal a los líderes sociales que acompañaron la implementación del DA, en busca de lograr con ellos una mayor representatividad de las historias de vida de los participantes de los programas. Así, el muestreo se realizó por conveniencia al desarrollo de la investigación (Flick, 2007, pp. 50-51; Patton, 2002). Sin embargo, al mismo tiempo se procuró contar con la mayor representatividad y variedad (Miles & Huberman, 1994, p. 28), en especial de las regiones con mayor producción de coca en el país, esto es, los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander, que han recibido gran cantidad de inversiones del DA en términos monetarios.

El proceso de recolección de información enfrentó limitaciones, como los altos índices de violencia y de homicidios de líderes sociales entre 2020 y 2021 (Deutsche Welle [DW], 19 de abril de 2021), que impidieron tener contacto con los participantes de procesos del DA en las zonas de interés para la investigación. Por ello, se hizo un procedimiento de contacto indirecto (Verd & Lozares, 2016), que consistió en un acercamiento mediante personas consideradas como de confianza (personas que habían realizado trabajo de campo en apoyo de la implementación de proyectos y programas del DA y consejos comunitarios de la población negra afrocolombiana raizal palenquera —NARP—), con lo cual se pudo establecer un diálogo franco y abierto con líderes y lideresas que habían sido partícipes de programas y proyectos del DA, y que, por su papel de líderes, tienen un

amplio conocimiento de diferentes vivencias y sus voces representan a un gran número de participantes.

A partir de estas fuentes se inició un proceso de obtención de información mediante la técnica de muestreo no probabilística denominada *bola de nieve*, que permitió entrevistar a líderes en los municipios de El Peñol, El Rosario, San José de Albán y Tumaco, en el departamento de Nariño; San Miguel y Puerto Asís, en el departamento del Putumayo, y Sardinata en el departamento de Norte de Santander. El proceso se repitió hasta lograr un número de saturación de categorías (Soneira, 2006) de 21 entrevistas (Tabla 2) a participantes del Programa Familias Guardabosques (PFGB), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y otros como el Col/K53. Esto permitió satisfacer la necesidad de que, en la investigación cualitativa, el muestreo sea iterativo y flexible (Rubin & Rubin, 2011).

Este proceso se llevó a cabo bajo las circunstancias de distanciamiento físico y limitaciones a los desplazamientos debido a las medidas sanitarias adoptadas durante la pandemia del covid-19 después del primer trimestre de 2020. A estas circunstancias se sumó luego el estallido social de las protestas y el paro nacional de septiembre-octubre de 2020 y abril-mayo de 2021. Por estas razones, el proceso de entrevistas inició en forma telefónica y solo hasta los meses de septiembre y octubre de 2021 se pudieron hacer entrevistas presenciales en el municipio de Tumaco.

**Tabla 2.** Características demográficas de líderes sociales entrevistados, participantes de los proyectos y programas del DA (2003-2021)

Código	Género	Edad	Estado civil	Departamento	Municipio	Educación	DA
01	M	44	Soltero	Nariño	Tumaco	Técnico	PFGB
02	M	43	Soltero	Nariño	Tumaco	Técnico	PFGB
03	M	64	Casado	Nariño	San José de Alban	Bachiller	PFGB
04	M	37	Unión libre	Nariño	Tumaco	Bachiller	PNIS
05	M	41	Unión libre	Nariño	Tumaco	Técnico	PNIS
06	F	84	Viuda	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
07	M	55	Casado	Putumayo	San Miguel	Técnico	PFGB
08	M	39	Casado	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
09	M	38	Casado	Putumayo	Puerto Asís	Técnico	Otros
10	M	62	Unión libre	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
11	M	40	Unión libre	Nariño	Tumaco	Profesional	Otros
12	M	43	Casado	Norte de Santander	Sardinata	Bachiller	PFGB

Continúa tabla...

Código	Género	Edad	Estado civil	Departamento	Municipio	Educación	DA
13	M	51	Unión libre	Nariño	Tumaco	Bachiller	PFGB
14	M	46	Unión libre	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
15	M	52	Unión libre	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
16	M	62	Casado	Nariño	El Peñol	Primaria	PFGB
17	M	47	Unión libre	Nariño	Tumaco	Técnico	PFGB
18	M	55	Unión libre	Nariño	Tumaco	Primaria	Col/ K53 y PNIS
19	M	31	Unión libre	Nariño	Tumaco	Técnico	Otros
20	M	62	Unión libre	Nariño	Tumaco	Primaria	PNIS
21	M	32	Unión libre	Nariño	Tumaco	Bachiller	PNIS

Fuente: Elaboración propia

Con la ayuda del *software* Atlas.Ti (novena versión), y de acuerdo con Holton (2008), Saldaña (2009), Soneira (2006) y Spencer et al. (2003), se codificaron los diferentes fragmentos de texto de las respuestas de los entrevistados a las preguntas planteadas. Así, se identificaron 200 códigos descriptivos de señalización de información, que luego se redujeron a 126. Sin embargo, para este artículo solo se usan 45 códigos. Asimismo, siguiendo a Galeano (2004, p. 54), Holton (2008), Mejía (2011, p. 54), Saldaña (2009) y Spencer et al. (2003), se consideraron las categorías descritas en las investigaciones anteriores y que se relacionaron en la revisión de la literatura (Figura 1). De esta forma, los 45 códigos seleccionados se agruparon en dos categorías: factores *positivos* y factores *negativos*, centrados en los aspectos que se relacionan directamente con las valoraciones del diseño y la implementación del DA (Tabla 3).

**Tabla 3.** Códigos y categorías de análisis. Valoraciones del DA desde los participantes

N.º	Categorías de análisis	Códigos
1	Aspectos positivos	Bueno: apoyo a la creación de empresas regionales
2		Bueno: apoyo al comercio de la producción local
3		Bueno: apoyo con entrega de maquinaria y/o herramientas de trabajo
4		Bueno: apoyo al fortalecimiento de la producción local
5		Bueno: apoyo al fortalecimiento de la productividad local

Continúa tabla...

N.º	Categorías de análisis	Códigos
6		Bueno: apoyo al fortalecimiento de la organización social
7		Bueno: ayudas económicas
8		Bueno: entrega de ayuda económica inicial
9		Bueno: establecimiento de relaciones (amigos)
10		Bueno: experiencia en liderazgo
11		Bueno: mayor regulación
12		Bueno: apoyo a la creación de empresas regionales
13		Alternativa: Apicultura
14		Alternativa: Cacao
15		Alternativa: Café
16		Alternativa: Caucho
17		Alternativa: Cítricos
18	Aspectos positivos	Alternativa: Coco
19		Alternativa: Ganadería
20		Alternativa: Maderables
21		Alternativa: Maíz
22		Alternativa: Pesca
23		Alternativa: Pimienta
24		Alternativa: Piscicultura
25		Alternativa: Plátano
26		Alternativa: Pollos
27		Apoyo de técnicos del DA
28		Apoyos económicos y técnicos
29		Arraigo en comunidad
30		Narrativa de incumplimiento en la ejecución de DA. Testimonio
31		Malo: ausencia de seguimiento y monitoreo
32		Malo: incumplimiento en la ejecución de los proyectos productivos
33	Aspectos negativos	Malo: incumplimiento en la entrega de ayudas económicas
34		Malo: incumplimiento en la protección de líderes sociales
35		Malo: creación de mentalidad y dependencia económica
36		Malo: demora en las ayudas económicas
37		Malo: ejecución final del proyecto diferente a lo prometido

Continúa tabla...

N.º	Categorías de análisis	Códigos
38		Malo: falta de inversión en infraestructura vial
39		Malo: falta de inversión en investigación de cultivos
40		Malo: falta de mercado para productos
41	Aspectos negativos	Malo: inversión en producción no fuerte
42		Malo: muchos trámites en proyecto
43		Malo: no concertación del proyecto, alcance y actividades
44		Malo: no continuidad de los proyectos
45		Malo: presiones del Estado

Fuente: Elaboración propia

Para este análisis se tienen en cuenta los programas del DA que los entrevistados recuerdan con mayor claridad, haciendo énfasis en los factores positivos y negativos. Se consideran las variantes de cada programa para estimar solamente los aspectos coincidentes, de modo que se pudieran identificar sus características transversales, evitando en forma intencional su relación con sucesos específicos de un programa o momento de aplicación del DA. De este modo se elimina el sesgo de opinión y se analizan en forma eficiente los aspectos estructurales.

Los hallazgos de este análisis se resumen en la Tabla 4. Se consideran aspectos estructurales del DA durante el periodo analizado aquellos que son coincidentes en dos programas o más. Frente a cada una de las consideraciones positivas y negativas, se informa si se trata de un aspecto de diseño del DA o de su implementación. También se indica el programa del DA al cual se asocia la valoración y así también se evidencian las valoraciones que son concurrentes en dos programas.

A su vez, en la columna final se relacionan los hallazgos con los aspectos identificados en la revisión de la literatura, lo que brinda una validación. No obstante, algunos aspectos descritos en la literatura no han podido ser validados en esta investigación, y de esta surgen otros que son nuevos. Finalmente, en los resultados, vale aclarar que las opiniones de los entrevistados se refieren entre corchetes con el código de identificación de la Tabla 2, es decir, del [01] al [21]. Esta numeración obedece al orden de realización de las entrevistas y no a una categorización particular relacionada con sus opiniones, su participación en el DA ni su ubicación.

**Tabla 4.** Relación de aspectos positivos y negativos de los programas PFGB, PNIS y otros

Aspectos calificados	Diseño	Implementación	PFGB	PNIS	Otros	Concordancia con literatura	
Económicos	<b>Positivos</b>						
	Fortalecimiento socioempresarial comunitario	X		X		X	Acceso a recursos del Estado y de la cooperación internacional (Ojeda, 2011).
	Creación de mentalidad emprendedora	X	X	X			
	Entrega de ayudas económicas iniciales	X	X		X		
	Establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico-asistencial		X		X	X	
	Crecimiento de la comercialización de la producción local	X				X	Mayores ingresos, seguridad alimentaria y tranquilidad en zona (Rebolledo-Castillo, 2018).
	Apoyo técnico en la recuperación de la producción local y recuperación de enfermedades	X	X			X	
Condición humana y social	Adquisición de experiencia y liderazgo comunitario	X	X			X	El establecimiento de compromisos con el trabajo comunitario, recuperación del capital social (Ojeda, 2011).
	Ampliación de redes de capital social (nuevos amigos, relaciones duraderas)	X	X			X	El establecimiento de compromisos con el trabajo comunitario, recuperación del capital social (Ojeda, 2011).

Continúa tabla...

Aspectos calificados	Diseño	Implementación	PFGB	PNIS	Otros	Concordancia con literatura	
<b>Negativos</b>							
Económicos	Demoras en las entregas de las ayudas económicas	X	X			Demoras en la entrega y desembolso de créditos que retrasan el inicio de las actividades productivas (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).	
	Retrasos en cronograma de proyectos productivos		X	X	X	Demoras en la entrega y desembolso de créditos que retrasan el inicio de las actividades productivas (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).	
	Ausencia de apoyo en fase de comercialización de productos	X	X	X		X	Corta duración de las intervenciones del DA (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).
	Retrasos en el inicio de los proyectos de seguridad alimentaria		X	X	X		
	Entrega de herramientas existentes en las fincas		X	X			
	No concertación de proyectos productivos		X		X		
	Malos manejos administrativos en la entrega de ayudas e insumos		X		X		Deficiencias de los procesos de selección de los proveedores de insumos y de los participantes del DA (Rebolledo-Castillo, 2018).
	Fortalecimiento de líneas productivas de baja comercialización	X	X			X	Inflexibilidad del programa para el desarrollo de actividades productivas (Ojeda, 2011).

Continúa tabla...

Aspectos calificados		Diseño	Implementación	PFGB	PNIS	Otros	Concordancia con literatura
Condición humana y social	Fallas en protección de líderes sociales	X	X	X			
	Presiones y amenazas de los agentes del Estado		X	X			
	Poco tiempo de ejecución del programa	X	X			X	Corta duración de las intervenciones del DA (Ojeda, 2011; Rebolledo-Castillo, 2018).
	Falta de componente investigativo fitosanitario	X				X	
	Falsa destinación de las familias a las ayudas económicas o insumos		X			X	

Fuente: Elaboración propia

## Resultados

### Programa Familias Guardabosques (PFGB)

Como aspectos *positivos* de este programa, los entrevistados mencionan el apoyo a la creación de empresa, al comercio de las producciones locales, el fortalecimiento empresarial mediante el fomento a la asociatividad [03, 12, 13], e impulso a las asociaciones productivas existentes [03, 12]:

Dio la oportunidad que nosotros hiciéramos empresa, nos dieron el paso a paso para sacar el proyecto adelante, nos dieron el capital semilla, para que al cabo de un año estuviéramos produciendo la miel. En los primeros años nos apoyaron con recursos para hacer las instalaciones de las abejas. [12]

Como otros aspectos positivos, relacionan “las herramientas que dejaron para trabajar; en la tierra hubo: despulpadoras, motosierra, guadañadoras, bombas de fumigación a motor, bombas estacionarias a motor” [16].

Por otro lado, entre los aspectos *negativos* del PFGB se incluyen demoras en la entrega de las ayudas económicas [01, 13]: “no hay cumplimiento de lo prometido, lo cual impide el desarrollo de nuevos cultivos lícitos que den rápida producción”; “Era un pro-

yecto de reducción de cultivos ilícitos y solo nos dieron un poco de abonos y herramientas cuando uno acá mantiene ese tipo de cosas y no nos dieron el sostenimiento para cultivar en la finca” [01].

Adicionalmente, se mencionan dificultades en la ejecución de los proyectos productivos, es decir, en las líneas productivas que se seleccionaron, así como fallas en la protección de líderes sociales [13]. También se identifican problemas administrativos relacionados con la ejecución de los proyectos en las organizaciones sociales, además de amenazas por parte del Estado a los participantes: “Mucha documentación, para firmar, y las amenazas de llevarlos a la cárcel si volvían a sembrar; nosotros no leíamos los documentos” [16].

Además, se relaciona la entrega de ayudas económicas sin un efectivo acompañamiento social, lo cual podría promover una mentalidad de dependencia económica en los participantes del DA que perpetuaría la condición de pobreza de las familias:

Cuando se hace la entrega de ayudas económicas, se crea una mentalidad de pobreza absoluta, y esto hace que se quiera que siempre nos estén dando dinero, se hizo una crítica al programa que estaba creando personas que siempre querían que les dieran, “familias vagas”. “Una mentalidad de pordioseros inútiles”, para mí también se produce un efecto negativo si no hay un apoyo desde el punto de vista social, pues si solo son las dádivas generan una cultura de corrupción y de mentalidad de pobreza, mientras que subsidios con acompañamiento social ayuda a crecer. [03; comillas añadidas]

Finalmente, se menciona la ausencia de acompañamiento a las familias y organizaciones en la fase de comercialización de los productos, lo que desemboca en la desaparición prematura de asociaciones y grandes dificultades para su sostenimiento: “En la comercialización no tuvimos el acompañamiento adecuado; entre 2007 y 2008 estuvimos estancados, nosotros teníamos que hacer el envasado en forma rudimentaria, en cualquier botella llevamos la miel. No teníamos con qué ni sabíamos cómo sacar un registro sanitario” [12].

### **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)**

Respecto al PNIS, se mencionan como aspectos *positivos* la entrega de las ayudas económicas iniciales [05, 06, 15, 18, 20, 21]: “La ayuda económica de los doce millones de pesos que nos dieron, esa platica no estaba en mis planes, pero me sirvieron. Espero con ansias la implementación de los proyectos productivos” [20]. Por otro lado, se resalta el establecimiento de buenas relaciones de amistad con el personal técnico asistencial [20], es decir, una relación que van más allá de la asistencia técnica y que hace sentir a los participantes que cuentan con un nuevo amigo.

Mientras que, en los aspectos *negativos* del PNIS, los entrevistados mencionan el incumplimiento en la ejecución de las fases de seguridad alimentaria y proyectos productivos [04, 06, 15, 18, 20, 21], lo que genera dudas en los participantes sobre la ejecución

del programa: “Mucha demora, estamos en duda de que lo prometido se vuelva realidad y los plazos se están corriendo y no se llega a nada” [18]; “Esto está mal orientado, eso prácticamente no se cumplió nada de lo que nos prometieron y a uno lo tienen en mucha espera” [04]; “Ha pasado más de un año desde que recibimos la ayuda inmediata y no hemos recibido el apoyo de la seguridad alimentaria; eso debería ir de la mano, y como eso no se vio, las familias están emboladas para meter en la finca” [05].

Igualmente, se manifestó preocupación por el destino de las inversiones económicas de los proyectos, las cuales no estarían siendo concertadas con los participantes y obedecerían a acuerdos políticos y no a las necesidades de los territorios y sus familias [18]: “Los proyectos vienen solo con herramientas, y no con recursos para pagar mano de obra que se necesita en los cultivos” [05]; “no hubo concertación del proyecto” [02, 17]; “Esto fue un engaño del gobierno porque era un proyecto totalmente diferente al de sustitución de cultivos ilícitos y el gobierno nos la dio como participación con el PNIS, cuando eran dos cosas diferentes” [17].

## Otros programas del DA

En los aspectos *positivos* relacionados con otros programas, los entrevistados resaltan las inversiones realizadas en el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (asociaciones de productores), lo que se refleja en un incremento en la comercialización de los productos [09]. En forma adicional, se relaciona el apoyo técnico recibido de las organizaciones de cooperación internacional cuando los cultivos han sido afectados por las llamadas plagas (enfermedades masivas de los cultivos), como la del anillo rojo o cucurrón: “Siempre que se presentan estas situaciones la cooperación ha estado allí para brindar apoyo en los procesos de rehabilitación de estas fincas, aunque también ha habido apoyo en el tema de cacao” [11].

También se destacan aspectos positivos que no son económicos ni se relacionan con los cultivos, pero que generan un crecimiento personal en sus vidas, como la adquisición de experiencia y conocimiento, el liderazgo comunitario y el establecimiento de relaciones interpersonales que han permanecido a través del tiempo (crecimiento del capital social): “Con el de Naciones Unidas, adquirí experiencia como presidente de la junta de gobierno y también me beneficié de las ayudas; conocí nuevos amigos, cultivé buenas relaciones, conocí personas buenas que hasta ahora somos muy buenos amigos” [18].

Por otro lado, en los aspectos *negativos*, los entrevistados mencionan factores relacionados con el diseño de los programas, que son concebidos para una ejecución rápida, pero promueven proyectos cuya etapa productiva supera la duración del programa. Así, para un proyecto que toma de tres a cinco años (café, coco, cacao, limón, pimienta negra, chontaduro, palma africana), la duración del programa es de máximo dos a tres años, de modo que se deja de lado el acompañamiento en la comercialización [11, 18].

También se resaltan los aspectos negativos asociados a fallas de implementación, como el fortalecimiento de líneas productivas no apropiadas o de baja demanda para la comercialización de los productos: “Hacen inversiones para fortalecer líneas productivas que no están fuertes; se experimenta con productores, donde no hay quien les compre el producto y los productores quedan perdiendo, por lo cual se debería mirar primero las líneas productivas fuertes o algo que tenga mercado asegurado” [09]. A ello se suman las mentiras de familias en la destinación de los bienes e insumos entregados, lo que impide la consolidación de las líneas productivas: “En ese tiempo mucha gente mintió e invirtieron la plata que recibieron en otras cosas y no en la finca” [09].

Finalmente, se menciona la ausencia de un componente técnico investigativo que promueva la mejora de las producciones o el control fitosanitario de los cultivos, más aún al considerar que algunas líneas productivas impulsadas por el DA (café, coco, cacao, chontaduro y palma africana) han sufrido de plagas: “Hay elementos a los que se les ha apostado muy poco, como es el control de la plaga; no hay investigaciones claras que puedan apuntar a mecanismos de mitigación para evitar que las plagas crezcan tan rápido” [11].

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

El DA ha sido concebido desde una visión que valora el éxito en términos de la reducción del número de hectáreas de cultivos ilícitos, sin considerar a las familias cultivadoras como el objetivo principal de la política antidrogas. Esta investigación muestra que, desde la perspectiva de los participantes, el éxito del programa no radica en el número de hectáreas erradicadas, sino más bien en el bienestar socioeconómico de las familias, pues si estas logran mejorar sus condiciones de vida, su abandono de la actividad ilícita será permanente. Bajo esta premisa, las valoraciones positivas y negativas que se han identificado como estructurales en las diferentes implementaciones del DA deben representar un insumo fundamental para los diseñadores e implementadores del programa en todas sus fases y niveles.

En este sentido, los aspectos positivos (el fortalecimiento socioempresarial comunitario y el establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico asistencial) están relacionados tanto con el diseño como con la implementación de los programas. Entre tanto, dos de los aspectos negativos (retrasos en cronograma de proyectos productivos y retrasos en el inicio de los proyectos de seguridad alimentaria) están más relacionados con la ejecución de los programas, y solo un aspecto (ausencia de apoyo en la fase de comercialización de productos) se relaciona con el diseño y la implementación. Esto podría significar que uno de los aspectos importantes a resolver por el DA son los diferentes procesos administrativos que involucran la puesta en marcha de cada programa, incluyendo

la selección de los operadores en terreno. No obstante, dicha selección es una categoría de análisis a la que no se da alcance con esta investigación, pues requiere conocer elementos adicionales a los expuestos por los entrevistados.

### *Fortalecimiento socioempresarial comunitario*

La creación de tejido social empresarial por medio del fortalecimiento de la asociatividad resulta de vital importancia en las regiones donde se realiza la sustitución de ilícitos, más aún al considerar que estas regiones carecen de alternativas laborales para las familias y que su realidad económica lícita dista mucho de los ingresos de quienes trabajan en las actividades ilícitas: “Quien raspa<sup>2</sup> se gana unos \$600 000 [aprox. 160,29 USD]<sup>3</sup> en la semana, mientras que el campesino se gana entre \$100 000 y \$120 000 [aprox. 32,05 USD], y los que están en las cocinas se ganan alrededor de \$1 600 000 [aprox. 427,45 USD] en una semana. Por eso es por lo que la gran necesidad del país no es erradicar, es llegar con un proyecto que garantice la cadena de comercialización” [12].

### *Establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico asistencial*

Este no es un factor tangible, pero sí determinante en entornos donde la desconfianza en los procesos del DA es una constante: “Ahora quieren meterlo todo en herramientas, para cumplir a las empresas con las que tienen sus compromisos y hasta robar” [13]. Por otro lado, hay casos en que los entrevistados perciben que los proyectos se orientan con deshonestidad, manejados con visiones politiquerías y como negocios particulares [18], y en los cuales, por ende, los participantes “quedan en mano de los que mandan (gobierno nacional, políticos, entidades estatales y operadores de los programas y proyecto) y tienen el poder de decidir” [18]. Por todo esto, el establecimiento de buenas relaciones entre el personal técnico asistencial y las familias se convierte en una garantía esencial de éxito para el DA, sobre todo si estas relaciones van más allá de una asistencia técnica y se convierten en lazos de amistad que perduran por fuera del DA.

### *Ausencia de apoyos en la fase de comercialización*

La falta de creación de mercados efectivos para los productos gestados en el marco de los proyectos productivos del DA es un incumplimiento del programa, pues establecer los canales de comercialización para las producciones lícitas ha hecho parte de las promesas de valor. Esta ausencia de mercados puede derivar en una baja en los precios de los productos lícitos, lo que desmotiva a las familias de continuar con sus producciones [19, 01, 02, 16, 17]:

2 Se llama “raspar” a la actividad de cosechar, es decir, arrancar las hojas de coca de los árboles. Quienes realizan esta labor también son conocidos con el nombre de “raspachines”.

3 Valores expresados en pesos colombianos (COP) de 2021, aproximados a dólares (USD) mediante la tasa representativa del mercado (TRM) promedio de ese año: \$3743,21.

Cuando ya uno piensa, algunos cultivos desmotivan, como el caso del limón, la mandarina y la guayaba; son plantas de corta duración, pero en algunas ocasiones por el bajo precio del mercado la cosecha se pierde; [...] en cambio, el café y el cacao son más estables. [16]

Por otro lado, cuando no existen los mercados de comercialización, surge la intermediación, pero no como solución, pues estos se apropian de las ganancias que podrían obtener las familias al ofrecer pagos irrisorios por las cosechas. Por ejemplo, cuando “la guayaba está en \$5000 la caja de 25 o 30 kilos, no se puede vender, pues no es rentable. Eso hace que la plata se la lleven los intermediarios, y esas son las cosas que desaniman” [16]. “Los precios de nuestros productos no son los mejores, por eso la gente acá busca otras alternativas” [19]. Es importante tener en cuenta que estas alternativas a las que en forma tímida se refiere el entrevistado implican el regreso a los cultivos ilícitos, opción que permanece en la mente de los participantes como una realidad casi obligada en los territorios: “Yo no siembro coca, pero le doy su razón para el que siembra coca en estos momentos” [18].

### *Incumplimiento en inicio de proyectos productivos y de seguridad alimentaria*

Los retrasos en el inicio de los proyectos de seguridad alimentaria y los proyectos productivos se deben al incumplimiento en la entrega de ayudas económicas [04, 05, 06, 13, 15, 18, 20, 21]. Adicionalmente, estas ayudas se convierten en entregas de unos cuantos insumos sin recursos económicos para el sostenimiento de las actividades productivas propias de las fincas [01, 05]. Esto constituye una afectación de gran importancia en la vida y el sostenimiento de las familias, sobre todo si se considera que, en el proceso de ingreso al DA, deben erradicar por completo los cultivos de coca de donde provenía su sustento económico.

Otro factor importante donde ha habido incumplimientos es en los elementos complementarios a las actividades propias del DA, lo que genera una carga adicional que afecta a las familias. Tal es el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyos retrasos en ejecución incrementan el malestar de las familias hacia el PNIS. Por esta razón, las familias se sienten engañadas por el Gobierno nacional y pierden la confianza en todos los procesos del DA.

### **Recomendaciones**

Finalmente, tanto en los aspectos positivos como en los negativos existen factores que no se identificaron como transversales, pero que se recomienda a los diseñadores del DA considerarlos: los aspectos *positivos* para replicarlos y los *negativos* para evitar que se repitan. En el primer grupo, se puede mencionar la creación de mentalidad emprendedora, el apoyo técnico en la recuperación de la producción local y la atención de enfermedades, el crecimiento de la comercialización y la ampliación de redes de capital social, entendida como la generación de nuevos amigos y de relaciones comerciales duraderas.

Por otro lado, están aquellos factores que deben conocerse, reconocerse y erradicarse para evitar que se presenten inconvenientes y efectos no deseados sobre la población. Tal es el caso de la no concertación de proyectos productivos, los malos manejos administrativos en la entrega de ayudas e insumos y la falta de protección de líderes sociales.

### **Limitaciones**

En cuanto a la metodología, se han señalado las dificultades presentadas para la recolección de la información, que impidieron realizar una muestra que incluyera una parcelación de mayor proporcionalidad de cada uno de los programas en las entrevistas hechas, al igual que una mejor distribución en número de municipios por departamento, que coincidiera con la proporción de hectáreas de coca reportadas en cada uno de los departamentos seleccionados. A esto se suma la restricción para hacer todas las entrevistas en forma presencial, en varias secciones, de modo que se hubiese podido establecer conversaciones más amplias y detalladas.

Todo esto habría proporcionado una mayor representatividad tipológica y analítica a la muestra. Sin embargo, dado el cuidado y detalle en la aplicación de la metodología cualitativa, se puede afirmar que estas limitaciones no han implicado una variación sustancial en los resultados y conclusiones de la investigación, pues el muestreo de entrevistas logró superar el número de saturación necesaria, según lo establece Soneira (2006). Además, se cumplió con las condiciones de interactividad y flexibilidad del muestreo (Rubin & Rubin, 2011), y con los principios de muestras cualitativas establecidos por Flick (2007): a) variación, b) casos según la intensidad de rasgos, procesos y experiencias, y c) opinión de expertos.

### **Futura línea de investigación**

Resulta de interés indagar más sobre los aspectos negativos estructurales, especialmente aquellos asociados con la implementación, y que resultaron ser mayores que los de diseño. Por otro lado, es importante conocer las motivaciones que llevan a las familias a ingresar a los cultivos ilícitos (Carrier & Klantschnig, 2016; Garcia-Yi, 2014; Ibáñez & Carlsson, 2010; Ojeda, 2011; Tabares & Rosales, 2005). Esto debe complementarse con el análisis de las motivaciones de los participantes para abandonar la actividad ilícita y vincularse a los programas del DA. Conocer estas motivaciones también permite a los diseñadores de la política antidrogas y el DA identificar las limitaciones del entorno que llevan a las familias a la actividad ilícita. Dichas limitaciones deben tenerse en cuenta en la planificación y el diseño de los programas. Del mismo modo, conocer las motivaciones para abandonar las actividades ilícitas permite incluir acciones de refuerzo para que la política sea efectiva en su propósito de lograr un cambio de vida en las familias cultivadoras de ilícitos en Colombia.

## Agradecimientos

El autor desea agradecer especialmente al doctor Joan Miquel Verd Pericas, director del centro de investigación QUIT de la Universidad Autónoma de Barcelona, por su apoyo y orientación en esta investigación. También agradece al Departamento de Nariño por la creación del fondo “Fortalecimiento de capacidades regionales en investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el Departamento de Nariño”, y a la Fundación Ceiba, administradora de dicho fondo.

## Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo surge del proyecto de investigación doctoral “El programa de desarrollo alternativo: valoración, motivaciones, y posibles efectos de la política antidrogas en Colombia”, desarrollado por el autor como integrante del grupo de investigación ECGESA de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

## Financiamiento

El autor declara que la realización de esta investigación fue financiada por el Departamento de Nariño mediante el fondo “Fortalecimiento de capacidades regionales en investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el Departamento de Nariño” y por la Fundación Ceiba, como administradora del fondo.

## Sobre el autor

**Danny Miguel Rebolledo Castillo** es doctor en Ciencias Económicas; magíster en desarrollo sostenible y medio ambiente; magíster en ciencias económicas y de gestión; especialista en finanzas, y economista. Docente e investigador. Cuenta con experiencia en el desarrollo y acompañamiento de proyectos sociales orientados al fortalecimiento microempresarial de organizaciones sociales y familias en condición de vulnerabilidad.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4920-8550>

Contacto: [dannymrebolledo@javerianacali.edu.co](mailto:dannymrebolledo@javerianacali.edu.co)

## Referencias

- Abadie, A., Acevedo, M., Kugler, M., & Vargas, J. (2015). *Inside the war on drugs: Effectiveness and unintended consequences of a large illicit crops eradication program in Colombia* (artículo). Harvard Kennedy School. <https://bit.ly/43rmj60>
- Álvarez, M. D. (2002). Illicit crops and bird conservation in Colombia. *Conservation Biology*, 16(4), 1086-1096. <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.2002.00537.x>
- Anderson, B. (2017). People, land and poppy: The political ecology of opium and the historical impact of alternative development in northwest Thailand. *Forest and Society*, 1(1), 48-59. <https://doi.org/10.24259/fs.v1i1.1495>

- Angrist, J. D., & Kugler, A. D. (2008). Rural windfall or a new resource curse? Coca, income, and civil conflict in Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 191-215. <https://bit.ly/3IHlPka>
- Barrera-Ramírez, J., Prado, V., & Solheim, H. (2019). Life cycle assessment and socioeconomic evaluation of the illicit crop substitution policy in Colombia. *Journal of Industrial Ecology*, 23(5), 1237-1252. <https://doi.org/10.1111/jiec.12917>
- Brain, R. A., & Solomon, K. R. (2009). Comparison of the hazards posed to amphibians by the glyphosate spray control program versus the chemical and physical activities of coca production in Colombia. *Journal of Toxicology and Environmental Health - Part A: Current Issues*, 72(15-16), 937-948. <https://doi.org/10.1080/15287390902929683>
- Camacho, A., & Mejía, D. (2017). The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *Journal of Health Economics*, 54, 147-160. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005>
- Carrier, N., & Klantschnig, G. (2016). Illicit livelihoods: Drug crops and development in Africa. *Review of African Political Economy*, 43(148), 174-189. <https://doi.org/10.1080/03056244.2016.1170676>
- Chadid, M. A., Dávalos, L. M., Molina, J., & Armenteras, D. (2015). A Bayesian spatial model highlights distinct dynamics in deforestation from coca and pastures in an Andean biodiversity hotspot. *Forests*, 6(11), 3828-3846. <https://doi.org/10.3390/f6113828>
- CONPES 3218. (2003, 3 de marzo). Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. <https://bit.ly/3otjbre>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social* (J. M. Cejudo, Ed.). McGraw-Hill; Interamericana de España.
- Dávalos, L. M., Bejarano, A. C., & Correa, H. L. (2009). Disabusing cocaine: Pervasive myths and enduring realities of a globalised commodity. *International Journal of Drug Policy*, 20(5), 381-386. <https://doi.org/10.1016/J.DRUGPO.2008.08.007>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Dell, M. (2015). Trafficking networks and the Mexican drug war. *American Economic Review*, 105(6), 1738-1779. <https://doi.org/10.1257/aer.20121637>
- Deutsche Welle [DW]. (2021, 19 de abril). *Más de 900 líderes sociales asesinados en Colombia desde 2016*. <https://bit.ly/3qdtgr6>
- Flick, U. (2007). Sampling, selecting and access. En *Designing qualitative research*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849208826>
- Franz, T. (2016). Plan Colombia: Illegal drugs, economic development, and counterinsurgency: A political economy analysis of Colombia's failed war. *Development Policy Review*, 34(4), 563-591. <https://doi.org/10.1111/dpr.12161>
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en mirada* (C. A. Hurtado Orozco, Ed.). La Carreta Editores.
- García-Yi, J. (2014). Heterogeneous motivations for coca growing: The case of an indigenous Aymara community in Peru. *International Journal of Drug Policy*, 25(6), 1113-1123. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.05.011>
- Gibson, B., & Godoy, R. (1993). Alternatives to coca production in Bolivia: A computable general equilibrium approach. *World Development*, 21(6), 1007-1021. <https://bit.ly/3qdGOo6>
- Gootenberg, P. (2012). Cocaine's long march north, 1900-2010. *Latin American Politics and Society*, 54(1), 159-180. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2012.00146.x>
- Grisaffi, T., & Ledebur, K. (2016). Citizenship or repression? Coca, eradication and development in the Andes. *Stability: International Journal of Security and Development*, 5(1), 1-19. <https://doi.org/10.5334/sta.440>

- Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. M. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw-Hill; Interamericana Editores.
- Holton, J. A. (2008). Grounded theory as a qualitative research methodology. *Grounded Theory Review*, 2(7). <https://bit.ly/43o4SmL>
- Ibáñez, M., & Carlsson, F. (2010). A survey-based choice experiment on coca cultivation. *Journal of Development Economics*, 93(2), 249-263. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.10.002>
- Ibáñez, M., & Klasen, S. (2017). Is the war on drugs working? Examining the Colombian case using micro data. *Journal of Development Studies*, 53(10), 1650-1662. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1241386>
- Katayama Omura, R. J. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas*. Universidad Inca Garcilaso de la Vega. <https://bit.ly/3OFQy4S>
- Kreutzmann, H. (2007). Afghanistan and the opium world market: Poppy production and trade. *Iranian Studies*, 40(5), 605-621. <https://doi.org/10.1080/00210860701667688>
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Morata.
- Lobo, I. D., & Vélez, M. A. (2022). From strong leadership to active community engagement: Effective resistance to illegal coca crops in Afro-Colombian collective territories. *International Journal of Drug Policy*, 102(1). <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2022.103579>
- Lobo, I., Vélez, M. A., & Arroyo, Á. (2020). Origen de la resistencia comunitaria a los cultivos de uso ilícito: evidencia de un Consejo Comunitario de comunidades negras al sur de Buenaventura. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 319-360. <https://doi.org/jg42>
- Lu, J. N. (2017). Tapping into rubber: China's opium replacement program and rubber production in Laos. *Journal of Peasant Studies*, 44(4), 911-932. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1314268>
- Mejía, D., & Restrepo, P. (2013). *Bushes and bullets: Illegal cocaine markets and violence in Colombia* (Documento CEDE 2013-53). Centro de Estudios Sobre el Desarrollo Económico. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2353979>
- Mejía, D., & Restrepo, P. (2016). The economics of the war on illegal drug production and trafficking. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 126, 255-275. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.11.003>
- Mejía, D., Restrepo, P., & Rozo, S. (2015). On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia. *World Bank Economic Review*, 31(2), 570-594. <https://doi.org/10.1093/wber/lhv051>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2.ª ed., Vol. 2). SAGE Publications.
- Miron, J. A. (1999). Violence and the US prohibition of drugs & alcohol. *American Law and Economics Review*, 1, 78-114. <https://www.nber.org/papers/w6950>
- Miron, J. A. (2001). Violence, guns, and drugs: A cross-country analysis. *Journal of Law and Economics*, 44, 615-633. <https://doi.org/https://doi.org/10.1086/340507>
- Mejía Navarrete, J. V. (2011). Problemas centrales del análisis de datos cualitativos. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 1(1), 47-60. <https://bit.ly/43l6Hke>
- Observatorio de Drogas de Colombia (ODC). (2003). *Desarrollo Alternativo*.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *Desarrollo Alternativo en el área andina*.
- Ojeda, S. (2011). *El desarrollo alternativo desde la perspectiva de los campesinos colombianos* (Drug Policy Briefings, 36). Transnational Institute. <https://bit.ly/31B42ew>
- Patton, M. Q. (2002). Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal, experiential perspective. *Qualitative Social Work*, 1(3), 261-283. <https://doi.org/10.1177/1473325002001003636>

- Tobón Quintero, G. J., & Restrepo, G. I. (2009). Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el parque natural Sierra de la Macarena. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 6(63), 107-138. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11712705006.pdf>
- Rebolledo-Castillo, D. M. (2018). Política de desarrollo alternativo. Realidades, perspectivas y su impacto sobre el medio ambiente. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 40-41, 33-48. <https://doi.org/https://doi.org/10.22267/rceilat.174041.11>
- Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur. (2006). *Desarrollo alternativo: sustitución de cultivos ilícitos. Dos procesos paralelos*.
- Restrepo Parra, A. R., & Valencia Agudelo, G. D. (2021). La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años. *Estudios Políticos*, 61, 98-123. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a05>
- Rodríguez Cuadros, J. D. (2015). *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Rouse, S. M., & Arce, M. (2006). The drug-laden balloon: U.S. military assistance and coca production in the Central Andes. *Social Science Quarterly*, 87(3), 540-557. <https://bit.ly/45tBEok>
- Rubin, H. J., & Rubin, I. (2011). *Qualitative interviewing: The art of hearing data* (2.ª ed., vol. 2). SAGE Publications.
- Saldaña, J. (2009). An introduction to codes and coding. En *The coding manual for qualitative researchers* (pp. 1-31). SAGE Publications.
- Sanz, J. (2013). Guía práctica 8: La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. *Institut Català D'Avaluació de Politiques Públiques*, 8, 1-86.
- Soneira, A. J. (2006). La “teoría fundamentada en los datos” (*Grounded Theory*) de Glaser y Strauss. En I. Vasilachis (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 153-173). Gedisa.
- Spellberg, J., & Kaplan, M. (2010). A rural economic development plan to help the USA win its war on cocaine. *Development in Practice*, 20(6), 690-705. <https://doi.org/10.1080/09614524.2010.491525>
- Spencer, L., Ritchie, J., & O'Connor, W. (2003). Analysis: Practices, principles and processes. En J. Ritchie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative research practice* (pp. 200-218). SAGE Publications.
- Tabares, E., & Rosales, R. (2005). Políticas de control de oferta de coca: “la zanahoria” y “el garrote”. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 55, 211-253. <https://bit.ly/3BWwIRB>
- Thomson, F., Parada-Hernández, M., & Acero, C. (2022). Land formalization – The new magic bullet in counternarcotics? A case study of coca cultivation and tenure (in)formality from Colombia. *World Development*, 149, 105680. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105680>
- Vargas Meza, R. (2010). *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. International Drug Policy Consortium.
- Vargas Meza, R. (2011). *USAID's alternative development policy in Colombia* (Drug Policy Briefings, 38). Transnational Institute. <https://bit.ly/3N6b4dX>
- Vélez-Torres, I. (2019). Narrativas comunitarias y dinámicas territoriales del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Miranda, Cauca (2016-2018). *Revista Cultura y Droga*, 24, 911-932. <https://doi.org/10.18046/recs.i28.3203>
- Verd, J. M., & Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas*. Síntesis.