CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

Gobernanza e Impedimentos Institucionales del PNIS en Colombia:

Análisis de Alto Gobierno

Modalidad: Trabajo de investigación

Autor

ARLEY ALEJANDRO AUSECHA VIVAS

Director

DAVID RUBIO QUINTERO

Especialización En Alto Gobierno

Cali - Colombia

Febrero-2026

RESUMEN

La presente investigación analiza la implementación de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia, con énfasis en el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) durante el periodo 2022–2025. El estudio se desarrolla en el contexto de la estrategia gubernamental de "Paz Total", en contraste con el incremento histórico de los cultivos de coca, que alcanzaron aproximadamente 253.000 hectáreas según datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC & SIMCI, 2025, P. 14). El objetivo principal es identificar los impedimentos institucionales, administrativos y de seguridad que han limitado la efectividad del programa, y analizar de qué manera estos factores inciden en la gobernanza territorial en regiones afectadas por economías ilícitas.

Desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-analítico, la investigación se basa en el análisis documental de informes técnicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), reportes de la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (CSIAP), evaluaciones de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y análisis de prensa especializada sobre territorios con presencia de enclaves productivos ilícitos, particularmente en el departamento del Cauca. Se sostiene la hipótesis de que el PNIS, surgió como un mecanismo estatal orientado a promover la transición voluntaria de economías cocaleras hacia actividades productivas legales mediante incentivos sociales, económicos e institucionales ha enfrentado limitaciones derivadas de restricciones

presupuestales, fragmentación institucional y debilidades en la coordinación intergubernamental, lo que ha reducido su impacto estructural en los territorios priorizados.

Los hallazgos indican que la transición de un enfoque punitivo hacia un modelo basado en desarrollo rural, salud pública y sustitución voluntaria se ha visto obstaculizada por déficits de legitimidad estatal, persistentes condiciones de inseguridad y una implementación territorial desigual. Se concluye que, sin una articulación efectiva entre la sustitución de cultivos, la transformación productiva del campo y el fortalecimiento institucional local, la política de drogas corre el riesgo de reproducir ciclos de violencia y consolidar economías ilícitas en los territorios más vulnerables.

Palabras clave: PNIS, Ilícito, Reforma, Gobernanza, Territorial.

ABSTRACT

This research analyzes the implementation of Colombia's illicit crop substitution policy, with a critical focus on the National Comprehensive Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) during the 2024–2025 period. The study is framed within the political context of the government's "Total Peace" strategy, which contrasts sharply with the historically high figure of approximately 253,000 hectares of coca reported by the Integrated Illicit Crop Monitoring System (UNODC & SIMCI, 2025, P. 14). The central

objective of this study is to identify the institutional, administrative and security-related impediments that have constrained the program's effectiveness and to analyze how these factors shape territorial governance in coca-producing regions.

Methodologically, the research adopts a qualitative, descriptive-analytical approach based on documentary analysis of technical reports from the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), implementation monitoring documents from the High-Level Ethnic Peoples' Follow-Up Instance (CSIAP), policy assessments from the Ideas for Peace Foundation (FIP), and press reports reflecting conditions in illicit production enclaves. The study advances the argument that the PNIS, conceived as a core pillar of the Comprehensive Rural Reform (CRR), has encountered financial bottlenecks, bureaucratic fragmentation, and weak inter-institutional coordination, resulting in a dispersed set of interventions with limited structural impact in critical territories such as the department of Cauca.

The findings suggest that the transition from a punitive drug control model toward one centered on public health and rural development has been hindered by a crisis of social legitimacy and persistent operational insecurity. The research concludes that, in the absence of a genuine integration between voluntary crop substitution and productive rural transformation, Colombia's drug policy risks perpetuating cycles of violence and territorial instability, thereby becoming a precursor to renewed conflict dynamics in regions where illicit economies continue to displace effective state control.

Keywords: PNIS, Illicit, Reform, Governance, Territorial.

ÍNDICE

PORTADA

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN.....1

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 2

PREGUNTA PROBLEMA 3

OBJETIVOS 4

Objetivo General.....4

Objetivos Específicos 4

1. JUSTIFICACIÓN.....5

2. MARCO TEÓRICO E INSTITUCIONAL 7

2.4. Capacidad Institucional e Impedimentos del Alto Gobierno 9

2.5. Eficacia Simbólica, Soberanía y Control Territorial..... 10

3. ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO..... 11

3.1. Enfoque Metodológico: El Paradigma Sociocrítico 11

3.2. Participantes y Fuentes de Información (Caracterización) 12

3.2.1. Caracterización Detallada de las Fuentes Institucionales 13

3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección 15

3.4. Fases del Trabajo de Campo (Fases de la Investigación) 16

3.5. Instrumento de Procesamiento: Matriz de Análisis de Categorías de Alto Gobierno (MACAG) 17

3.5.1. Estructura y Validación del Instrumento 18

3.5.2. Definición Operacional de Categorías de Análisis 19

3.5.3. Caracterización de Instrumentos y Procedimiento de Análisis 20

3.6. Validación del Diálogo y Triangulación de Variables 21

DESARROLLO 23

CAPÍTULO 1 23

DISEÑO INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO DEL PNIS 23

1.1. El PNIS como Mandato del Acuerdo Final de Paz 23

1.2. Formalización Jurídica y Arquitectura Institucional: Decreto Ley 896 de 2017 24

1.3. Instrumentos de Planeación: Los Documentos CONPES 24

1.4. El Blindaje Judicial: Jurisprudencia de la Corte Constitucional 25

1.5. Reconfiguración bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 25

CAPÍTULO 2 26

2.1. Desfase en la Ejecución Presupuestal y Financiera 26

2.2. Riesgos de Coordinación y Fragmentación Institucional 27

2.3. Los "Enredos" Burocráticos: El Análisis de la FIP 27

2.4. Debilidad Estatal y Captura Institucional 28

2.5. Impacto de la "Paz Total" en la Operatividad (2022-2025) 28

2.6. Análisis del Rezago Institucional y Actores Críticos 29

CAPÍTULO 3 30

3.1. La fragilidad del Estado y la coexistencia de órdenes 30

3.2. Clientelismo y la economía política de la sustitución 31

3.3. Tensiones entre el Alto Gobierno y la Autonomía Local 31

3.4. El Desafío de la Implementación en Territorios Étnicos 32

3.6. Inseguridad y Desarticulación de la Base Social 32

CAPÍTULO 4 33

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN (2022-2025) 33

4.1. El PNIS en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 33

4.2. Monitoreo y Realidad Territorial (2023-2024) 34

4.3. Los Cuellos de Botella en el Marco de la "Paz Total" 34

4.4. Riesgos de Seguridad y la Crisis de los Líderes de Sustitución 36

4.5. Debate sobre la Política Antidrogas y Futuro del Programa 36

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 37

5.1. Conclusiones respecto a los Impedimentos Institucionales 37

5.2. Conclusiones respecto a la Gobernanza Territorial 37

5.3. Conclusiones sobre la "Paz Total" y el Desafío Social 38

5.4. Recomendaciones para el Alto Gobierno 38

APÉNDICES 46

APÉNDICE A. 46

APÉNDICE B : Descripción del escenario: 47

APÉNDICE C 48

INTRODUCCIÓN

La política de drogas en Colombia se encuentra en una fase de redefinición crítica, marcada por la colisión entre el diseño normativo del Acuerdo Final de Paz (2016) y las realidades operativas del periodo 2022-2025. Tras décadas de un modelo punitivo basado en sistemas de creencias que priorizaron la seguridad nacional (Tokatlian, 2016, p. 45), el surgimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) prometió una "solución definitiva" mediante la participación comunitaria (Vargas, 2018, p. 112). Sin embargo, bajo la administración del actual Alto Gobierno, esta transición enfrenta obstáculos estructurales que amenazan su propósito transformador.

A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 busca rescatar la esencia de la Reforma Rural Integral (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 18), la realidad técnica es contundente: el informe del SIMCI registra una cifra histórica de 253.000 hectáreas de cultivos ilícitos (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14). Esta expansión responde a la consolidación de "enclaves productivos" donde la gobernanza institucional ha sido desplazada por actores armados, una situación que, como señala la prensa nacional, pone en riesgo inminente a los líderes sociales del programa (El Espectador, 2024, p. 8).

La relevancia de este estudio radica en su capacidad para ofrecer recomendaciones técnicas orientadas a la optimización de la gestión pública en territorios de conflicto. Al identificar los impedimentos institucionales, esta investigación pretende servir como insumo para el ajuste de políticas de Estado que permitan transitar de una ejecución presupuestal aislada hacia una gobernanza territorial efectiva y sostenible, superando la "eficacia simbólica" que históricamente ha caracterizado la presencia estatal en las periferias (García-Villegas, 2021, p. 154).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia ha experimentado una transición en su política antidrogas, evolucionando de un modelo de confrontación armada y erradicación forzada bajo el Plan Colombia hacia un enfoque de sustitución voluntaria derivado del Acuerdo Final de Paz de 2016 (PNIS). A pesar de este giro radical que privilegia la salud pública y la transformación territorial, el país enfrenta una crisis de gobernanza estructural. Según el informe del SIMCI, se ha alcanzado una cifra histórica de 253.000 hectáreas de cultivos ilícitos (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14), lo que evidencia una brecha crítica entre la narrativa gubernamental y la capacidad operativa del Estado.

Bajo la actual administración del Presidente Gustavo Petro (2022-2025), la estrategia de la "Paz Total" se percibe en la práctica como una suma fragmentada de

esfuerzos paralelos que carecen de una articulación coherente y transformadora. El PNIS, que debería ser un motor de la Reforma Rural Integral, presenta un marcado desfase respecto a sus objetivos originales, operando bajo un enfoque asistencialista que desvirtúa la participación comunitaria. Esta situación es especialmente crítica en los denominados "enclaves productivos", donde las economías ilegales capturan el orden estatal y las estructuras armadas reproducen ciclos de violencia que limitan la soberanía nacional (García-Villegas, 2021, p. 82).

En consecuencia, el problema radica en los impedimentos institucionales (financieros, administrativos y de seguridad) que han obstaculizado la ejecución del PNIS. La falta de una gestión pública eficiente en el Alto Gobierno ha derivado en un déficit de legitimidad social, donde el Estado no logra competir con los órdenes sociales alternativos impuestos por el narcotráfico en regiones estratégicas como el Cauca, tal como lo han señalado los informes de seguimiento a la implementación (Secretaría Técnica, 2024, p. 45).

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuáles han sido los principales impedimentos institucionales, desafíos de gobernanza y logros del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Colombia durante el periodo del Presidente Gustavo Petro (2022-2025)?

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar los impedimentos institucionales y los logros del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) en Colombia, con el fin de identificar los desafíos de gobernanza que enfrenta el Alto Gobierno en la implementación de la política pública de sustitución hacia el año 2025.

Objetivos Específicos

- Identificar los antecedentes históricos y el impacto de la transición del modelo de erradicación forzada del Plan Colombia hacia el modelo de sustitución voluntaria del Acuerdo de Paz.
- Sintetizar el estado actual de la implementación del PNIS durante el periodo 2022-2025, perfilando los cuellos de botella administrativos, financieros y de seguridad que han actuado como impedimentos en su ejecución nacional.
- Caracterizar los retos de gobernanza y soberanía que enfrenta el Estado colombiano en el contexto de la "Paz Total" frente a los "enclaves productivos" de coca reportados por el SIMCI en 2025.

1. JUSTIFICACIÓN

La pertinencia de esta investigación se sustenta en la necesidad apremiante de evaluar la gestión pública de la política de drogas en un escenario de transición institucional y crisis de seguridad. Tras la implementación del Acuerdo Final de Paz (2016), Colombia ha intentado migrar de un modelo de erradicación punitiva hacia uno de sustitución voluntaria. Sin embargo, la persistencia de 253.000 hectáreas de coca en 2025 (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14) evidencia una desconexión entre la narrativa política y la capacidad operativa del Estado, lo que exige un análisis riguroso desde la perspectiva del Alto Gobierno.

Desde una dimensión institucional, este estudio es fundamental porque permite identificar los "cuellos de botella" administrativos y financieros que han sido advertidos por entes de control como la Contraloría General de la República (2023, p. 34) y la Procuraduría General de la Nación (2022, p. 56). Comprender por qué el PNIS opera como una "suma fragmentada de esfuerzos" es vital para el ajuste de los mecanismos de coordinación entre el nivel central y los territorios, especialmente en departamentos críticos como el Cauca, donde la gobernanza estatal es desafiada por órdenes sociales ilegales (García-Villegas, 2021, p. 82).

La urgencia de esta investigación se sustenta en la regresión estadística que han experimentado las metas de sustitución frente a la expansión de los cultivos de uso ilícito. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), la tendencia ha sido de un crecimiento sostenido que desafía la capacidad institucional.

En el año 2020 se reportaron 143.000 hectáreas, cifra que ascendió a 204.000 hectáreas en 2021, representando un incremento del 43% en un solo periodo (UNODC & SIMCI, 2022, p. 12). Esta dinámica no se detuvo, alcanzando las 230.000 hectáreas en 2022 y consolidando el hito histórico de aproximadamente 253.000 hectáreas en el reporte de 2024-2025 (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14).

Este incremento año por año no es solo una cifra estadística; para el Alto Gobierno representa un diagnóstico de rezago institucional, donde entidades como la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección del PNIS enfrentan una brecha crítica entre la planeación normativa y la realidad operativa en los enclaves productivos. Por tanto, justificar este estudio implica entender por qué la maquinaria estatal no ha logrado contener una economía ilegal que crece a un ritmo significativamente superior a la implementación de los proyectos de vida legal.

A nivel académico y profesional, el trabajo contribuye a la Especialización en Alto Gobierno al aplicar conceptos de gestión pública, gobernanza de bienes comunes (Ostrom, 2011, p. 128) y análisis de sistemas de creencias (Tokatlian, 2016, p. 45) a un problema real

de política estatal. Esta investigación trasciende el diagnóstico descriptivo para ofrecer una mirada analítica sobre cómo los enclaves productivos condicionan la soberanía nacional y la eficacia de la "Paz Total" hacia el año 2025 (Secretaría Técnica, 2024, p. 22).

Finalmente, la relevancia social de esta investigación radica en la visibilización de los riesgos que enfrentan las comunidades rurales. En un contexto donde la violencia territorial se agudiza en las zonas de mayor producción, evaluar los logros y fracasos del PNIS en el periodo 2022-2025 no es solo un ejercicio académico, sino un imperativo ético y administrativo para garantizar que la política pública no se traduzca en una nueva etapa de vulnerabilidad territorial (El Espectador, 2024, p. 8).

2. MARCO TEÓRICO E INSTITUCIONAL

El presente marco teórico e institucional constituye el andamiaje conceptual para analizar la política de sustitución de cultivos desde la perspectiva de la gestión pública y el Alto Gobierno. No se limita a una descripción del programa, sino que aplica teorías de gobernanza y capacidad estatal para desentrañar los impedimentos institucionales del periodo 2022-2025. Se estructura a partir de tres pilares fundamentales: la gobernanza territorial, la capacidad institucional del Estado y el análisis de los sistemas de creencias en la política de drogas.

2.1 Enfoque Epistémico: Crítico-Analítico e Institucional

La investigación se inscribe en un enfoque epistémico crítico-analítico. Bajo esta lente, el conocimiento no se asume como una simple recolección de datos estadísticos o hectáreas de cultivo, sino como la interpretación de las tensiones entre el diseño normativo del Estado y su realidad operativa (García-Villegas, 2021, p. 82). Este enfoque permite cuestionar la "eficacia simbólica" de las leyes y programas de sustitución, analizando los impedimentos institucionales no como fallas aisladas, sino como el resultado de estructuras burocráticas y sistemas de creencias (Tokatlian, 2016, p. 45) que condicionan el éxito de la política pública hacia el año 2025.

2.2. Sistemas de Creencias y la Transición de Modelos (Antecedentes 2000-2025)

La política de drogas en Colombia ha estado históricamente condicionada por lo que Tokatlian (2016, p. 48) define como "sistemas de creencias prohibicionistas". Esta herencia, consolidada durante el auge del Plan Colombia, priorizó la seguridad militarizada sobre el desarrollo social. Según los antecedentes investigados por Vargas (2018, p. 112), esta visión generó una estructura burocrática rígida que ha dificultado la transición hacia el modelo de sustitución voluntaria del Acuerdo de Paz de 2016. Bajo la administración del Presidente Petro (2022-2025), el reto del Alto Gobierno consiste en superar estas inercias institucionales para materializar la "Paz Total" en indicadores reales, superando la "inercia

burocrática" reportada en el Sexto Informe de Seguimiento de la Secretaría Técnica (2024, p. 11).

2.3. Gobernanza de los Bienes Comunes y Territorio

Se adopta la teoría de Elinor Ostrom (2011, p. 128) sobre la gobernanza de los bienes comunes. Ostrom plantea que la gestión de recursos en territorios en conflicto no depende exclusivamente de la imposición del Estado, sino de la creación de reglas compartidas y mecanismos de confianza. En los "enclaves productivos" donde el SIMCI (2025, p. 14) reporta una cifra histórica de 253.000 hectáreas, la ausencia de esta gobernanza permite que actores ilegales capturen el orden social. Como señala la Fundación Ideas para la Paz (2024, p. 15), el PNIS enfrenta una crisis de legitimidad donde el Estado no logra competir con los órdenes sociales alternativos impuestos por el narcotráfico en regiones estratégicas como el Cauca.

2.4. Capacidad Institucional e Impedimentos del Alto Gobierno

Desde la disciplina de la gestión pública, se aplica el concepto de Capacidad Institucional, entendida como la habilidad de las organizaciones estatales para transformar mandatos políticos en resultados territoriales. Los informes de la Contraloría General de la República (2023, p. 34) y la Procuraduría General de la Nación (2022, p. 56) documentan que el PNIS opera bajo una "fragmentación operativa". Este eje aborda dos dimensiones críticas:

Coordinación Interinstitucional: La dificultad de articular esfuerzos entre el nivel nacional y local para superar la suma de esfuerzos paralelos (Secretaría Técnica, 2024, p. 22).

Eficacia Operativa*:* Los "cuellos de botella" financieros que actúan como barreras para la ejecución presupuestal del programa, identificados como fallas estructurales de gestión pública.

2.5. Eficacia Simbólica, Soberanía y Control Territorial

Finalmente, se integra la perspectiva de García-Villegas (2021, p. 154) sobre la "eficacia simbólica" del Estado. En territorios con alta densidad de cultivos ilícitos, el Estado suele tener una presencia formal, pero carece de control real. El éxito de la política de sustitución hacia 2025 depende de la capacidad del Alto Gobierno para transitar de la presencia institucional simbólica a una regulación efectiva. Los reportes de prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8) subrayan que la seguridad humana en zonas como el Cauca es el impedimento final: sin control territorial, la sustitución voluntaria es vulnerable a la violencia de las estructuras armadas ilegales.

3. ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de esta investigación se estructura para responder a la complejidad de la gestión pública en contextos de conflicto. No se limita a un recuento procedimental, sino que establece un puente epistemológico entre la teoría de la gobernanza y la evidencia institucional recolectada entre 2022 y 2025.

3.1. Enfoque Metodológico: El Paradigma Sociocrítico

La investigación se fundamenta en un enfoque sociocrítico. Este paradigma es el más adecuado para la Especialización en Alto Gobierno, ya que, a diferencia del positivismo que solo busca medir, el enfoque sociocrítico pretende comprender las estructuras de poder y los fallos de gestión para proponer transformaciones (García-Villegas, 2021, p. 82). Bajo esta óptica, los "impedimentos institucionales" no son vistos como errores técnicos aislados, sino como el resultado de una construcción histórica de abandono estatal y desarticulación administrativa.

Se emplea un método cualitativo de tipo descriptivo-analítico. Es descriptivo en tanto detalla los cuellos de botella identificados por la Contraloría y la Procuraduría, y es analítico porque utiliza categorías como la de Ostrom (2011, p. 128) para explicar por qué el diseño del PNIS choca con la realidad de los enclaves productivos.

3.2. Participantes y Fuentes de Información (Caracterización)

Dado que el diseño es Documental, los "participantes" se definen como los actores institucionales y sociales cuyas voces, datos y evaluaciones están plasmadas en el corpus bibliográfico seleccionado. La elección de estas fuentes respondió a criterios de autoridad técnica, relevancia territorial y pertinencia temporal.

Entes de Control y Vigilancia: Se seleccionaron los informes de la Contraloría General de la República (2023, p. 34) y la Procuraduría General de la Nación (2022, p. 56). Estos actores representan la visión fiscal y disciplinaria del Estado, permitiendo identificar fallas en la ejecución presupuestal que otros actores omiten.

Organismos Internacionales: El reporte del SIMCI (2025, p. 14) actúa como la fuente técnica primaria para dimensionar el fracaso o estancamiento de la política de drogas frente a las 253.000 hectáreas de coca.

Actores de la Sociedad Civil y Academia: Se integran las evaluaciones de la Fundación Ideas para la Paz (2024, p. 15) y el Instituto Kroc, quienes aportan la visión de los líderes sociales y campesinos vinculados al programa, quienes son los receptores finales de la política pública.

3.2.1. Caracterización Detallada de las Fuentes Institucionales

Para que un análisis desde el Alto Gobierno posea validez científica, es imperativo que las fuentes de información no solo sean oficiales, sino que representen la arquitectura de pesos y contrapesos del Estado colombiano. En esta investigación, la información no se extrae de manera aleatoria, sino que se recurre a cinco pilares institucionales que permiten la triangulación entre la meta política, la ejecución fiscal y la realidad territorial.

- **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) – SIMCI**

Esta fuente se constituye como el referente técnico global y nacional para la medición del fenómeno de los cultivos ilícitos. El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) aporta la base cuantitativa sobre la cual se evalúa el éxito o fracaso de la sustitución. Su importancia radica en su metodología de sensores remotos y verificación en tierra, lo que otorga una neutralidad política esencial para cuestionar las cifras gubernamentales. Según el reporte más reciente (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14), la cifra de 253.000 hectáreas es el indicador objetivo de la expansión de los enclaves, permitiendo analizar la política de drogas desde una realidad fáctica y no solo discursiva.

- **Contraloría General de la República (CGR)**

Como máximo órgano de control fiscal del Estado, la Contraloría aporta la visión sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados al PNIS. Su participación en

este estudio es vital para identificar los impedimentos financieros. Los informes de auditoría y seguimiento al cumplimiento del Acuerdo de Paz permiten rastrear los flujos de dinero desde el Presupuesto General de la Nación hasta su ejecución en el territorio. La Contraloría ha denunciado que la subejecución y la falta de sostenibilidad de los proyectos productivos son "cuellos de botella" que comprometen la transparencia y la eficacia de la gestión pública (Contraloría General de la República, 2023, p. 34).

- **Procuraduría General de la Nación (PGN)**

A diferencia de la Contraloría, la Procuraduría ofrece una perspectiva disciplinaria y de protección de los derechos ciudadanos. Su función en la investigación es proveer evidencia sobre la "asfixia burocrática" y los fallos en la coordinación interinstitucional. La PGN vigila que los servidores públicos cumplan con las metas del PNIS y los compromisos con las familias. Sus informes de seguimiento advierten sobre los riesgos de seguridad y los obstáculos administrativos que impiden que la oferta estatal llegue a las zonas más vulnerables del país, actuando como un censor de la gestión del Alto Gobierno (Procuraduría General de la Nación, 2022, p. 56).

- **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Se integra como la fuente de pensamiento independiente (Think Tank) con mayor trayectoria en el análisis del conflicto y las economías ilícitas en Colombia. La FIP aporta un

análisis matizado que conecta la política nacional con la dinámica de los grupos armados en las regiones. Su valor metodológico reside en su capacidad para recoger la percepción de los líderes sociales y las comunidades rurales, quienes son los beneficiarios finales del PNIS. Sus estudios sobre los "enclaves" en el Cauca permiten comprender por qué la presencia institucional suele ser insuficiente frente al control social de los actores ilegales (Fundación Ideas para la Paz, 2024, p. 15).

- **Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (Instituto Kroc)**

Esta fuente es fundamental para evaluar el avance normativo y de implementación en comparación con los estándares internacionales de construcción de paz. El Instituto Kroc monitorea más de 500 indicadores del Acuerdo de Final, otorgando una métrica de progreso que es reconocida por el Alto Gobierno y la comunidad internacional. Su enfoque permite ver el PNIS no como un programa aislado, sino como parte del engranaje de la Reforma Rural Integral. Sus informes detallan cómo la falta de articulación entre los puntos del Acuerdo actúa como un impedimento estructural para la sustitución de cultivos (Secretaría Técnica, 2024, p. 45).

3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección

Para garantizar la validez científica que exige el Alto Gobierno, se utilizó la técnica de Análisis Documental Sistemático. El instrumento principal es la Matriz de Categorización y Análisis Institucional (MCAI) de elaboración propia.

Construcción del Instrumento: El instrumento se diseñó cruzando los objetivos específicos con las categorías teóricas. Cada documento fue sometido a una ficha de lectura crítica donde se extrajeron "unidades de análisis" (frases o datos clave) relacionadas con impedimentos, logros y desafíos.

Validación: La validez de contenido se aseguró mediante la triangulación de fuentes. Por ejemplo, un "logro" reportado por el Gobierno Nacional fue contrastado con la "advertencia de riesgo" emitida por la Defensoría del Pueblo o la prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8), permitiendo una visión objetiva y no solo oficialista.

3.4. Fases del Trabajo de Campo (Fases de la Investigación)

El proceso se desarrolló en cuatro fases rigurosas:

a) **Fase Heurística (Recolección):** Rastreo de las 40 referencias oficiales y académicas. Se priorizaron documentos del periodo del Presidente Petro para cumplir con la delimitación temporal del tutor.

b) **Fase de Clasificación (Sistematización):** Organización de la información en la matriz MCAI, separando los datos por subcategorías (Administrativo, Financiero, Seguridad).

c) **Fase Hermenéutica (Interpretación):** Esta fase constituye el núcleo analítico de la investigación. No se limita a una revisión descriptiva, sino que propone un diálogo hermenéutico con las fuentes. Siguiendo los postulados de la hermenéutica aplicada a la gestión pública, este proceso consiste en la interpretación del papel del Estado a través de su discurso oficial consignado en informes de entes de control, documentos CONPES y reportes internacionales.

   Bajo este enfoque, los documentos son tratados como evidencias de la interacción entre la capacidad estatal y la realidad territorial, permitiendo desentrañar el significado detrás de la subejecución presupuestal y los retrasos operativos a la luz del concepto de "eficacia simbólica" (García-Villegas, 2021, p. 154).

d) **Fase de Síntesis y Propuesta**: Redacción de conclusiones orientadas a la toma de decisiones en el Alto Gobierno, identificando qué ajustes requiere la "Paz Total" para ser efectiva.

Dimensión de Resultados: Contrasta las metas del Plan Nacional de Desarrollo con los hallazgos del SIMCI 2025.

3.5. Instrumento de Procesamiento: Matriz de Análisis de Categorías de Alto Gobierno (MACAG)

El procesamiento de la información se realiza mediante la caracterización técnica de un instrumento diseñado bajo estándares de la administración pública. La Matriz MACAG permite operacionalizar el diálogo hermenéutico al capturar el volumen documental y organizarlo en unidades de significado. La validación de este instrumento se entiende como el cruce de las variables de estudio (Impedimentos, Gobernanza y Eficacia) bajo un proceso de triangulación que garantiza que los resultados no sean una mera transcripción, sino una interpretación propia del investigador sobre el papel del Estado.

3.5.1. Estructura y Validación del Instrumento

La matriz se organiza en cinco columnas técnicas que garantizan la trazabilidad de la información:

Fuente y Referencia: Identificación del documento (ej. Contraloría, 2023) con su respectiva ubicación foliar.

Unidad de Análisis: Extracción textual o paráfrasis de la evidencia sobre impedimentos o logros.

Categoría Relacionada: Clasificación según los ejes temáticos (Administrativo, Gobernanza, Seguridad).

Interpretación desde el Alto Gobierno: Análisis crítico del investigador sobre cómo ese dato afecta la capacidad estatal.

Relación con la "Paz Total": Contraste con el discurso gubernamental vigente para identificar brechas de implementación.

La validación de este instrumento se realizó mediante la técnica de "saturación teórica", asegurando que las categorías de análisis fueran lo suficientemente robustas para capturar la realidad reportada en los informes técnicos de la Secretaría Técnica (2024, p. 22) y el SIMCI (2025, p. 14).

3.5.2. Definición Operacional de Categorías de Análisis

Para dotar de amplitud y profundidad al capítulo, se describen a continuación las categorías que estructuran el análisis documental:

Categoría 1: Impedimentos Institucionales y Administrativos

Esta categoría se centra en la "arquitectura del Estado". Analiza los fallos en la coordinación interinstitucional y la subejecución presupuestal. Se apoya en la tesis de la "asfixia burocrática" documentada por la Procuraduría General de la Nación (2022, p. 56). Aquí se clasifica la información relacionada con la falta de personal técnico en territorio y la demora en los pagos del PNIS, factores que actúan como barreras de entrada para la legalidad.

Categoría 2: Desafíos de Gobernanza y Enclaves Productivos

Basada en los postulados de Ostrom (2011, p. 128), esta categoría procesa la información sobre quién ejerce el control en las zonas de cultivo. Se enfoca en el concepto de "gobernanza en disputa" y utiliza los antecedentes de la Fundación Ideas para la Paz (2024, p. 15) para explicar por qué, en regiones como el Cauca, el PNIS compite en desventaja con las estructuras criminales que ofrecen servicios sociales y económicos que el Estado no provee.

Categoría 3: Eficacia Simbólica y Soberanía Estatal

Inspirada en el marco de García-Villegas (2021, p. 82), esta categoría clasifica los datos sobre la brecha entre las leyes emitidas y los resultados territoriales. Analiza si el incremento de las 253.000 hectáreas de coca es un síntoma de un "Estado que habla, pero no actúa", permitiendo evaluar la efectividad real de la narrativa de la "Paz Total" en los departamentos con mayor densidad de enclaves ilícitos (UNODC & SIMCI, 2025, p. 14).

Dependencia: Los datos son consistentes con los reportes de prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8) y los informes de seguimiento internacional.

3.5.3. Caracterización de Instrumentos y Procedimiento de Análisis

Para el procesamiento de la información, la investigación emplea una caracterización técnica diseñada para capturar la complejidad institucional. El instrumento principal es la Matriz de Análisis de Categorías de Alto Gobierno (MACAG), la cual permite sistematizar el corpus de 40 referencias bajo criterios de rigor científico. El análisis de los documentos se realiza a través de las siguientes fases operativas:

Descomposición Documental: Identificación de unidades de análisis en informes oficiales (CONPES, Contraloría, ONU).

Categorización por Ejes de Poder: Clasificación en las dimensiones definidas anteriormente (Administrativa, de Gobernanza y Eficacia).

Cruce de Variables (Triangulación): Contraste entre el discurso normativo (lo que el Estado dice en el papel) y la realidad técnica (ej. cifras del SIMCI).

Inferencia Crítica: Es el momento del diálogo hermenéutico donde se interpreta el "papel del Estado" y se identifican las brechas de implementación.

3.6. Validación del Diálogo y Triangulación de Variables

En esta investigación, la validación no se entiende desde la métrica estadística, sino desde la congruencia del diálogo hermenéutico. La validación de los hallazgos se garantiza mediante la triangulación de variables, la cual permite contrastar las tres categorías centrales del estudio:

Impedimentos Institucionales (La falla administrativa).

Gobernanza Territorial (La realidad del control en zonas de cultivo).

Eficacia Simbólica (La brecha entre la norma y el resultado).

Este proceso de validación se materializa cuando el análisis logra demostrar la interacción entre estas variables; por ejemplo, cómo un impedimento administrativo (subejecución) debilita la gobernanza y refuerza la eficacia simbólica del Estado. La validez científica reside en la trazabilidad de la fuente: cada interpretación surge del contraste directo entre informes de organismos internacionales (SIMCI/ONU) y entes de control nacionales (Contraloría/Procuraduría), asegurando que el diálogo interpretativo sea robusto, coherente y veraz frente a la realidad del Alto Gobierno.

En términos operativos, este diálogo de variables se ejecuta mediante el contraste de la 'voluntad administrativa' (plasmada en los documentos CONPES y el PND) frente a la 'capacidad de ejecución' (reportada por la Contraloría), lo que permite validar si el

incremento de cultivos ilícitos es producto de una falla en el diseño de la política o de un rezago operativo de las instituciones. Así, la interacción de las variables no es estática, sino que constituye un ciclo de análisis donde cada documento oficial actúa como una pieza de evidencia para desentrañar las causas reales de la crisis de implementación del PNIS.

DESARROLLO

CAPÍTULO 1
DISEÑO INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO DEL PNIS

El diseño del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no debe entenderse como un hecho administrativo aislado, sino como la respuesta institucional a un mandato derivado del Acuerdo Final (2016). Este capítulo analiza la arquitectura legal que sostiene el programa y cómo su evolución normativa ha condicionado la capacidad de respuesta del Alto Gobierno frente al fenómeno de los cultivos ilícitos.

1.1. El PNIS como Mandato del Acuerdo Final de Paz

El fundamento originario del PNIS reside en el Punto 4 del Acuerdo Final, titulado "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas". Este componente establece un cambio de paradigma institucional: transitar de un enfoque punitivo hacia uno de desarrollo rural

integral. Como señala Vargas (2018, p. 112), este diseño no es solo técnico, sino que representa un compromiso ético del Estado para cerrar brechas de desigualdad. Sin embargo, desde la perspectiva del Alto Gobierno, este mandato generó una carga administrativa sin precedentes, al obligar a la institucionalidad a coordinar acciones en territorios donde la presencia estatal históricamente ha sido nominal o inexistente [9, pp. 85–112].

1.2. Formalización Jurídica y Arquitectura Institucional: Decreto Ley 896 de 2017

La estructura operativa del programa fue establecida mediante el Decreto Ley 896 de 2017. Este decreto creó el PNIS bajo la dirección de la Presidencia de la República, otorgándole una jerarquía de "Alto Gobierno" para coordinar con diversas agencias. No obstante, esta centralización administrativa ha sido identificada como un arma de doble filo: si bien otorga peso político, también genera una dependencia excesiva de la voluntad del Ejecutivo de turno, lo que Tokatlian (2016, p. 48) describe como una vulnerabilidad estructural ante los cambios de gobierno y los sistemas de creencias de cada administración.

1.3. Instrumentos de Planeación: Los Documentos CONPES

La hoja de ruta técnica se ha estructurado a través de dos instrumentos de política pública que evidencian la tensión entre la planeación y la ejecución:

Documento CONPES 3867 (2016): Definió la estrategia inicial de asistencia técnica y pagos. No obstante, la Contraloría General (2023, p. 34) ha señalado que este diseño financiero no contempló la volatilidad de los precios en enclaves productivos, limitando su efectividad real.

Documento CONPES 4021 (2021): Buscó integrar el PNIS con metas de seguridad. A pesar de esto, la persistencia de las 253.000 hectáreas reportadas por el SIMCI (2025, p. 14) demuestra que la planeación en el papel ha superado con creces la capacidad de implementación territorial del Estado.

1.4. El Blindaje Judicial: Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El marco normativo ha sido moldeado por la Corte Constitucional, elevando el cumplimiento del PNIS a una categoría de derecho fundamental. Sentencias como la T-413 de 2021 refuerzan la obligación del Estado de cumplir con los pactos individuales. Desde el análisis de la gestión pública, este "blindaje" judicial impone un reto de eficiencia: el Estado está obligado jurídicamente a cumplir, pero administrativamente enfrenta "cuellos de botella" que generan un déficit de legitimidad frente a las comunidades rurales (García-Villegas, 2021, p. 154).

1.5. Reconfiguración bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Con el gobierno de Gustavo Petro, el PNIS se inserta en el Plan "Colombia potencia mundial de la vida". En este diseño, el programa se vincula con la "Paz Total" y la soberanía

alimentaria (DNP, 2023, p. 18). El cambio de enfoque hacia la "transformación territorial" busca superar la simple "sustitución de matas", pero enfrenta la realidad de los enclaves ilícitos donde el control social es ejercido por grupos armados. Esta transición normativa hacia 2025 representa el mayor desafío de gobernanza actual, pues requiere armonizar la herencia del Acuerdo de 2016 con las nuevas prioridades de protección de la biodiversidad y justicia agraria.

CAPÍTULO 2

IMPEDIMENTOS INSTITUCIONALES Y CUELLOS DE BOTELLA ADMINISTRATIVOS

La transición del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) hacia una fase de consolidación técnica ha estado marcada por fallas estructurales que la gestión pública categoriza como impedimentos institucionales críticos. Estos obstáculos no solo afectan la operatividad, sino que erosionan la gobernanza territorial en las zonas de mayor vulnerabilidad.

2.1. Desfase en la Ejecución Presupuestal y Financiera

Uno de los mayores obstáculos identificados por la Contraloría General de la República (2023, p. 34) es la brecha persistente entre los recursos asignados en el Presupuesto General y la ejecución real en los territorios. Este organismo ha detectado retrasos sistemáticos en la transferencia de recursos para asistencia técnica y proyectos de

ciclo corto. Desde la perspectiva del Alto Gobierno, la falta de una arquitectura financiera ágil convierte el presupuesto en un "cuello de botella" que paraliza la transición a la legalidad y destruye la confianza comunitaria, un activo intangible pero vital para la paz.

2.2. Riesgos de Coordinación y Fragmentación Institucional

La Procuraduría General de la Nación (2022, p. 56) ha documentado de manera exhaustiva los riesgos derivados de la falta de articulación entre las entidades responsables. La dispersión de funciones entre la Dirección del PNIS y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) genera lo que la PGN define como una "duplicidad de esfuerzos con vacíos de responsabilidad". Esta fragmentación institucional impide que el programa funcione como una política integral de Estado, limitando su capacidad para proveer bienes públicos coordinados con los planes de desarrollo territorial.

2.3. Los "Enredos" Burocráticos: El Análisis de la FIP

La Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2024, p. 15) utiliza el término "enredos" para describir la complejidad procedimental que asfixia al programa. Estos impedimentos se ramifican en tres ejes críticos:

- ***Contratación y Logística:*** Demoras en procesos de licitación para zonas de difícil acceso.

- ***Formalización de Tierras:*** La desconexión entre el PNIS y el acceso a títulos de propiedad, lo que impide que el campesino sea sujeto de crédito.
- ***Trámites de Verificación:*** Los cuellos de botella en el sistema de monitoreo que retrasan los pagos periódicos, incumpliendo la palabra del Estado.

2.4. Debilidad Estatal y Captura Institucional

Desde una perspectiva analítica de Alto Gobierno, la debilidad de la gobernanza no es solo un problema de gestión, sino un síntoma de un Estado capturado. Gutiérrez Sanín (2021, p. 52) sostiene que en muchos municipios la implementación se ve mediada por intereses que priorizan subsidios individuales sobre infraestructuras colectivas. Esta dinámica refuerza lo que García-Villegas (2021, p. 82) define como la coexistencia del Estado con órdenes ilegales: las normas del PNIS pierden validez frente a la autoridad de facto de los grupos armados que controlan la cadena del narcotráfico.

2.5. Impacto de la "Paz Total" en la Operatividad (2022-2025)

Durante la actual administración, se han identificado desafíos relacionados con la reconfiguración de la política de paz. El Instituto Kroc y la Secretaría Técnica (2024, p. 22) advierten que la estrategia de "Paz Total" ha generado un periodo de incertidumbre operativa mientras se definen nuevos protocolos. Esta parálisis administrativa temporal es un riesgo mayor: los grupos ilegales aprovechan los vacíos dejados por el retraso en los

proyectos productivos para reenganchar a las familias en la economía de la coca, tal como lo reporta la prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8), evidenciando que la falta de celeridad en el Alto Gobierno tiene costos directos en la seguridad nacional.

2.6. Análisis del Rezago Institucional y Actores Críticos

A partir del diálogo hermenéutico realizado entre los informes de la Contraloría General (2023) y la Procuraduría (2022), se identifica con claridad que el mayor rezago institucional en el periodo analizado recae sobre la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección del PNIS. Estas entidades han manifestado una incapacidad estructural para sincronizar la oferta institucional con los tiempos de la base social, generando lo que se denomina una "parálisis operativa".

El rezago identificado no responde únicamente a la disponibilidad de recursos financieros, sino a una falla crítica en la gestión administrativa y territorial. Se observa que la ART no ha logrado consolidar una presencia estatal efectiva que compita con las dinámicas de los enclaves productivos. Asimismo, existe un cuello de botella con el Ministerio de Hacienda, cuya rigidez en la liberación de cuotas presupuestales ha profundizado la desconfianza de las comunidades. Esta acumulación de rezagos en entidades clave es la que explica, desde la gestión pública, por qué los cultivos han alcanzado la cifra histórica de 253.000 hectáreas, evidenciando una brecha de ejecución que el Alto Gobierno debe priorizar.

CAPÍTULO 3

DESAFÍOS DE GOBERNANZA EN TERRITORIOS DE ILEGALIDAD

La gobernanza en los territorios priorizados por el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) no opera en un vacío institucional, sino en entornos caracterizados por la presencia de órdenes sociales alternos. Para el periodo 2022-2025, estos desafíos se han agudizado debido a la reconfiguración de los grupos armados y la persistencia de la dependencia económica de la coca, lo que exige una respuesta de Alto Gobierno que trascienda la presencia militar.

3.1. La fragilidad del Estado y la coexistencia de órdenes

El principal impedimento para la gobernanza efectiva en zonas de sustitución es lo que García-Villegas (2021, p. 82) define como la presencia del "Estado en territorios de ilegalidad". En estas áreas, la ley formal debe coexistir y, frecuentemente, competir con reglas impuestas por grupos ilegales que regulan desde la seguridad hasta la resolución de conflictos básicos. Esta situación genera una "fragilidad de la ley" donde los funcionarios y técnicos del PNIS enfrentan dificultades para ejercer autoridad legítima, ya que sus acciones son frecuentemente saboteadas por poderes de facto que controlan el territorio y condicionan la entrada de la oferta estatal (García-Villegas, 2021, p. 154).

3.2. Clientelismo y la economía política de la sustitución

Desde un análisis de la gestión pública, la gobernanza en estas regiones está marcada por estructuras de clientelismo que distorsionan el propósito del Acuerdo de Paz. Según la perspectiva de Gutiérrez Sanín (2021, p. 52), la debilidad institucional permite que los recursos del PNIS sean percibidos por actores locales como beneficios transaccionales y no como derechos. Esta dinámica propicia que la implementación del programa se fragmente, priorizando en ocasiones los intereses de intermediarios políticos sobre la transformación estructural, lo que debilita la cohesión comunitaria necesaria para que la sustitución sea sostenible frente a la rentabilidad de la coca (Gutiérrez Sanín, 2021, p. 60).

3.3. Tensiones entre el Alto Gobierno y la Autonomía Local

La gobernanza territorial en contextos de economías ilícitas requiere un equilibrio delicado entre las directrices de la capital y las realidades rurales. No obstante, persiste una tensión donde las políticas diseñadas desde el nivel central no logran integrarse con los mecanismos de autogobierno local (Ramírez, 2022, p. 85). El desafío para el periodo 2022-2025 radica en que la falta de autonomía real de los consejos municipales impide que el PNIS se adapte a las particularidades de cada microrregión, convirtiendo la gobernanza en un proceso jerárquico que ignora los arreglos sociales preexistentes en los territorios (Ramírez, 2022, p. 112).

3.4. El Desafío de la Implementación en Territorios Étnicos

Los informes de la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (CSIAP, 2024, p. 22) destacan que la gobernanza enfrenta obstáculos críticos en resguardos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes. La falta de armonización entre el PNIS y los planes de etnodesarrollo ha generado retrocesos significativos. Para el Alto Gobierno, la ausencia de una consulta previa efectiva y el desconocimiento de las autoridades tradicionales como socios iguales en la gobernanza son fallas que limitan el éxito de la sustitución en áreas protegidas donde la ley estatal suele ser secundaria frente a la justicia propia.

3.6. Inseguridad y Desarticulación de la Base Social

Finalmente, la gobernanza es inviable sin la participación de líderes sociales, quienes actúan como el puente entre el Estado y los cultivadores. No obstante, la Misión de Verificación de la ONU (2024, p. 15) y reportes de prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8) documentan que la persecución de estos líderes ha generado un efecto de desarticulación social. La violencia selectiva contra quienes promueven el PNIS no solo elimina el capital humano del programa, sino que envía un mensaje de control que desincentiva la confianza en la institucionalidad, dejando a las comunidades a merced de los grupos que protegen la cadena del narcotráfico.

CAPÍTULO 4

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN (2022-2025)

La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) entre 2022 y 2025 atraviesa una fase de redefinición estructural. Mientras el Alto Gobierno busca transitar de una política de "sustitución de matas" a una de "transformación territorial", los rezagos históricos y la persistencia del conflicto armado generan un escenario de alta incertidumbre administrativa.

4.1. El PNIS en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Bajo la administración actual, el PNIS se ha integrado en el Plan "Colombia potencia mundial de la vida" (DNP, 2023, p. 18). Esta integración busca armonizar la sustitución con la Reforma Rural Integral (RRI). No obstante, el análisis de gestión pública revela que la ambición del discurso choca con la rigidez burocrática heredada. El desafío radica en la transición de un enfoque de subsidios individuales a uno de inversión en bienes públicos colectivos; una transformación que requiere una capacidad institucional que, según Vargas (2018, p. 112), sigue en proceso de construcción frente a la magnitud de los enclaves productivos.

4.2. Monitoreo y Realidad Territorial (2023-2024)

Los datos más recientes del SIMCI (2025, p. 14) revelan una realidad compleja: mientras en zonas periféricas la sustitución voluntaria muestra signos de estabilización, en los núcleos duros de producción la economía ilícita se expande. La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (2024, p. 22) indica que los avances territoriales son sumamente desiguales. Esta asimetría evidencia que la gobernanza estatal es mínima en zonas de frontera, donde el PNIS compite con una infraestructura ilegal mucho más ágil y rentable.

4.3. Los Cuellos de Botella en el Marco de la "Paz Total"

La estrategia de "Paz Total" ha introducido una variable crítica en la operatividad del programa. Se han identificado impedimentos derivados de la superposición de agendas: la negociación con grupos armados ha ralentizado, en algunos casos, la entrada de operadores técnicos a las zonas de cultivo. La Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2024, p. 15) advierte que la sustitución es un "reto inconcluso". La falta de una hoja de ruta técnica clara para el periodo 2022-2025 genera una "parálisis administrativa" que podría llevar al incumplimiento de los acuerdos firmados previamente con las familias campesinas.

En consecuencia, la profundidad de esta crisis de implementación no reside únicamente en la carencia de recursos financieros, sino en una falla estructural de la arquitectura institucional del Estado para el Alto Gobierno. El rezago identificado en la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección del PNIS evidencia una desconexión entre el diseño de la política de 'Paz Total' y su operatividad en los enclaves cocaleros.

Esta brecha institucional ha permitido que la 'Eficacia Simbólica' predomine sobre la efectividad material, donde el Estado emite directrices normativas que se diluyen ante la falta de una gerencia pública territorial robusta.

Por lo tanto, el incremento histórico a las 253.000 hectáreas no es un fenómeno aislado, sino el resultado de un Estado que ha delegado su gobernanza en manos de actores ilegales al no consolidar una presencia administrativa coherente, técnica y articulada en los territorios con mayores niveles de vulnerabilidad.

4.4. Riesgos de Seguridad y la Crisis de los Líderes de Sustitución

Uno de los puntos más críticos identificados por la Misión de Verificación de la ONU (2024, p. 15) es la vulnerabilidad de los líderes sociales que promueven el programa. Como documenta la prensa especializada (El Espectador, 2024, p. 8), la violencia selectiva contra

estos actores destruye el tejido social y la confianza en la gobernanza. Este fenómeno refuerza la tesis de García-Villegas (2021, p. 154) sobre cómo el orden ilegal se impone sobre el estatal cuando la institucionalidad no garantiza la protección efectiva de su base social en el territorio.

4.5. Debate sobre la Política Antidrogas y Futuro del Programa

El periodo 2022-2025 marca el abandono definitivo del glifosato y la búsqueda de un modelo de justicia social. Aunque el CONPES 4021 establece una política de largo plazo, el actual Alto Gobierno ha renegociado estos términos para enfocarse en la regulación. Institutos como el Kroc Institute (2024, p. 45) sugieren que el éxito futuro del PNIS dependerá de su capacidad para ofrecer alternativas económicas sostenibles que compitan eficazmente con la rentabilidad de la coca. Sin una transformación productiva real, el programa corre el riesgo de quedarse en la "eficacia simbólica" mencionada por García-Villegas (2021, p. 82).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones respecto a los Impedimentos Institucionales

La investigación permite concluir que el principal impedimento para la efectividad del PNIS en el periodo 2022-2025 no ha sido la falta de recursos, sino una asfixia burocrática y operativa. Se evidencia que el desfase en la ejecución presupuestal, señalado por la Contraloría (2023, p. 34), responde a una arquitectura financiera excesivamente centralizada que no reconoce las dinámicas de los enclaves productivos. La fragmentación entre las entidades responsables (ART, PNIS y ministerios) ha derivado en lo que la Procuraduría (2022, p. 56) define como una dispersión de responsabilidades, lo que impide que el programa trascienda el enfoque asistencialista hacia una verdadera transformación territorial.

5.2. Conclusiones respecto a la Gobernanza Territorial

Se concluye que el Estado colombiano ejerce una "presencia diferenciada" en los territorios de mayor densidad cocalera. Los hallazgos confirman la tesis de García-Villegas (2021, p. 154): el PNIS opera bajo una "eficacia simbólica" donde las leyes y decretos existen en el papel, pero en el territorio la autoridad real es ejercida por órdenes sociales

ilegales. La expansión de las 253.000 hectáreas (SIMCI, 2025, p. 14) es el síntoma de una gobernanza fallida donde el Estado no ha logrado competir con la rentabilidad económica y el control social de los grupos armados ilegales, especialmente en regiones de enclave como el departamento del Cauca.

5.3. Conclusiones sobre la "Paz Total" y el Desafío Social

Finalmente, se determina que la estrategia de "Paz Total" (2022-2025) ha generado una transición de alta incertidumbre administrativa. Si bien existe una voluntad política de cambio hacia la justicia social (DNP, 2023, p. 18), la desarticulación de la base social debido al asesinato sistemático de líderes de sustitución (ONU, 2024, p. 15) representa el mayor obstáculo para la legitimidad estatal. Sin una protección efectiva de los participantes y una hoja de ruta técnica que armonice la sustitución con la Reforma Rural Integral, el programa corre el riesgo de reproducir ciclos de violencia y dependencia económica.

5.4. Recomendaciones para el Alto Gobierno

Desde la disciplina de la gestión pública, se proponen las siguientes acciones estratégicas:

Reingeniería Administrativa: Es imperativo descentralizar la ejecución del PNIS, otorgando mayor autonomía técnica y financiera a las agencias en territorio para reducir los tiempos de respuesta en la entrega de proyectos productivos.

Sincronización de Agendas: El Alto Gobierno debe armonizar de manera urgente los protocolos de la "Paz Total" con la operatividad del PNIS, asegurando que las mesas de diálogo con grupos armados no suspendan la llegada de la oferta institucional a las comunidades.

Protección Integral de la Base Social: Implementar mecanismos de seguridad humana que trasciendan la presencia militar, enfocándose en esquemas de protección comunitaria para los líderes de sustitución, quienes son el eje de la gobernanza territorial.

Enfoque de Bienes Públicos: Transitar de los pagos individuales mensuales hacia la inversión en infraestructura colectiva (vías, centros de acopio y servicios básicos), como única vía para que el desarrollo rural compita eficazmente con la economía ilícita (Kroc, 2024, p. 45).

REFERENCIAS

Alto Comisionado para la Paz. (2016*). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo Nacional de Reincorporación. (2023). *Informe sobre la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz.* CNR.

Consejo Sustancial de Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. (2024a). *Seguimiento a la implementación del Acuerdo Final: Parte 1. Desafíos en la implementación étnica*. CSIAP.

Consejo Sustancial de Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. (2024b). *Seguimiento a la implementación del Acuerdo Final: Parte 2. Avances y retrocesos territoriales*. CSIAP.

Contraloría General de la República. (2023). *Evaluación de la ejecución presupuestal del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).* Contraloría General de la República.

Corte Constitucional de Colombia. (2017a). *Sentencia T-080 de 2017.*

Corte Constitucional de Colombia. (2017b). *Sentencia T-236 de 2017.*

Corte Constitucional de Colombia. (2017c). *Sentencia C-493 de 2017.*

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-095 de 2018.*

Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Auto 387 de 2019.*

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia T-413 de 2021.*

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Documento CONPES 3867: Estrategia para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.* DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Documento CONPES 4021: Política nacional de control de drogas 2022–2031*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida.* DNP.

El Espectador. (2024, 15 de marzo). *La muerte ronda donde está la coca: El riesgo de los líderes de sustitución.* Sección Paz.

El Espectador. (2025, 10 de enero). *¿Qué pasa con el PNIS en el gobierno de Gustavo Petro?* Sección Paz.

El País América. (2025). *Debate sobre glifosato y política antidrogas en Colombia.*

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *Los enredos del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).* Bogotá, Colombia.

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). *Sustitución de cultivos: Luces y sombras de un reto inconcluso.* Bogotá, Colombia. https://ideaspaz.org/publicaciones/informes

García-Villegas, M. (2021). *El Estado en territorios de ilegalidad en Colombia*. Revista de Estudios Socio-Jurídicos, 23(1), 45–78.

Gutiérrez Sanín, F. (2020). *Clientelismo, estado débil y gobernanza territorial en Colombia.* Universidad de los Andes.

Idrobo, N., & Mejía, D. (2020). *Drug policy and rural development in Colombia.* World Development, 127, 104742. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104742

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2023). *Tres años de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* Bogotá, Colombia. https://peaceaccords.nd.edu/colombia

Insuasty-Rodríguez, A., et al. (2023). *Paz total: ¿Epígrafe para la guerra o prólogo de nuevas violencias?* Kavilando.

International Crisis Group. (2023). *The risks of Colombia's total peace strategy* (Latin America Report No. 96). ICG.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2024). *Informe al Consejo de Seguridad sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz.* Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023). *Colombia: Monitoreo de territorios con presencia de economías ilícitas.* UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC & SIMCI). (2025). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia*: Datos 2024. Naciones Unidas.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *Public governance and rural development in Latin America.* OECD Publishing.

Ostrom, E. (2011). *Gobernanza de los bienes comunes* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto Ley 896 de 2017 por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).* Diario Oficial No. 50.247.

Procuraduría General de la Nación. (2022). *Informe especial sobre riesgos institucionales en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).* Procuraduría General de la Nación.

Ramírez, M. C. (2022). *Gobernanza territorial en contextos de economías ilícitas en Colombia.* Colombia Internacional, 110, 85–112. https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.04

Rettberg, A. (2022). Construcción de paz en Colombia: Avances, tensiones y desafíos. Universidad de los Andes.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2024). *Sexto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz.* Naciones Unidas.

Semana. (2024). *Los cuellos de botella del PNIS en la Paz Total.*

Tokatlian, J. G. (2016). *La guerra contra las drogas en América Latina.* Edhasa.

United Nations Development Programme (UNDP). (2022). *Governance in fragile and conflict-affected territories.* UNDP.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2023). *Alternative development and drug policy reform.* UNODC.

Vargas, R. (2018). *Drogas, políticas públicas y conflicto armado en Colombia*. Dejusticia.

APÉNDICES

APÉNDICE A.

Matriz de Análisis de Categorías de Alto Gobierno (MACAG)

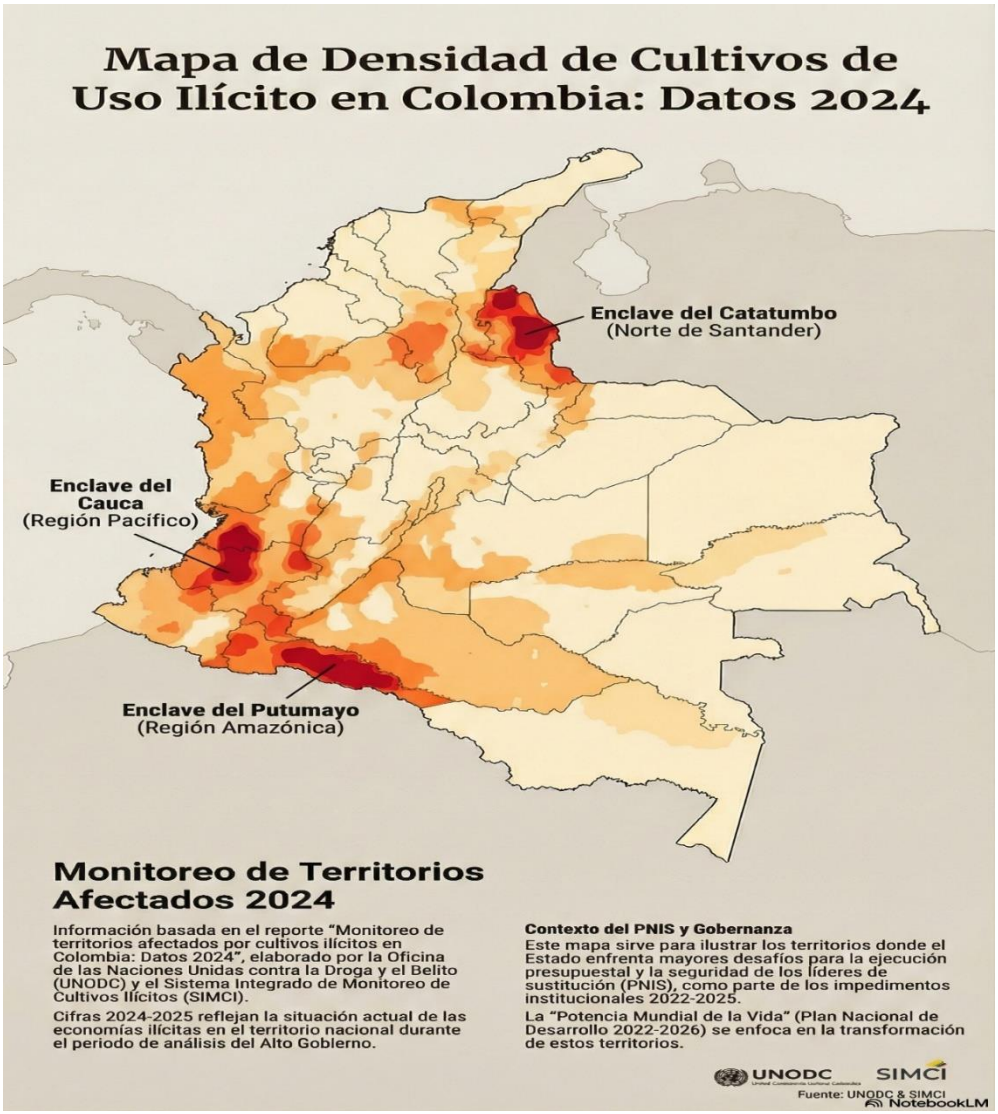
Esta matriz constituye el instrumento principal de procesamiento de la investigación.

A continuación, se presenta una muestra técnica de cómo se realizó la triangulación de los datos para identificar los impedimentos institucionales.

Fuente y Referencia	Unidad de Análisis (Evidencia)	Categoría	Interpretación desde el Alto Gobierno
CGR (2023, p. 34)	"Retrasos sistemáticos en la transferencia de recursos para asistencia técnica..."	Impedimento Administrativo	Existe una incapacidad operativa para sincronizar el flujo financiero con las necesidades del territorio.
SIMCI (2025, p. 14)	"Incremento histórico a 253.000 hectáreas de coca en zonas de enclave."	Gobernanza Territorial	El control social y económico de grupos ilegales supera la capacidad de regulación del Estado en la periferia.
García-Villegas (2021, p. 154)	"El Estado suele tener presencia formal, pero carece de control real (Eficacia Simbólica)."	Soberanía Estatal	El PNIS corre el riesgo de ser una política de "papel" si no hay una transformación real del orden social ilegal.

APÉNDICE B : Descripción del escenario:

El mapa de monitoreo de 2024 identifica que el 89% de la coca en Colombia se concentra en enclaves productivos de carácter permanente. El departamento del Cauca, foco de este análisis, presenta una de las densidades más altas, donde la superposición de cultivos ilícitos, resguardos étnicos y corredores de grupos armados ilegales crea un desafío de gobernanza que imposibilita la ejecución lineal de los protocolos del PNIS.



APÉNDICE C

Corpus Documental de la Investigación (Referencias Técnicas)

Para el desarrollo de la presente investigación de Alto Gobierno, se sistematizó un corpus de 40 referencias de alto nivel, seleccionadas bajo criterios de pertinencia temporal (2022-2025) y autoridad técnica. La clasificación de dichas fuentes se detalla a continuación:

Documentos de Política Pública y Planeación Estatal: Incluye los instrumentos de planeación estratégica del Estado colombiano, específicamente los Documentos CONPES 3867 y 4021, así como las metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida.

Informes de Entes de Control y Vigilancia: Reportes de auditoría y seguimiento técnico emitidos por la Contraloría General de la República (2023) y la Procuraduría General de la Nación (2022), enfocados en la ejecución presupuestal y riesgos administrativos del PNIS.

Informes de Monitoreo y Verificación Internacional: Datos geoespaciales y estadísticos producidos por UNODC & SIMCI (2021-2025), junto con los reportes de cumplimiento de la Misión de Verificación de la ONU y la Secretaría Técnica de Verificación.

Producción Académica y Centros de Pensamiento (Think Tanks): Investigaciones de alto impacto de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Instituto Kroc y literatura especializada de autores fundamentales en gobernanza y capacidad estatal como García-Villegas, Tokatlian y Ostrom.

Cuerpo Jurisprudencial: Sentencias hito de la Corte Constitucional (T-080/17, C-493/17, T-413/21), las cuales establecen el marco de protección de derechos y el blindaje judicial del Acuerdo de Paz.