CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

Especialización en Alto Gobierno

Implementación del PNIS y sustitución de cultivos de uso ilícito: un análisis territorial en San Andrés de Tumaco, Nariño

Modalidad: Trabajo de investigación

Autor
SERGIO ANDRÉS PADILLA QUEZADA

Director
DAVID FERNANDO RUBIO QUINTERO

FLORIDABLANCA, COLOMBIA
MARZO, 2026

Índice

1. Capítulo 1. Planteamiento del problema……5

1.1. Pregunta problema 6
1.2. Objetivos 7
1.2.1. Objetivo general 7
1.3. Objetivos específicos 7
1.4. Justificación 8
1.5. Antecedentes específicos o investigativos 9

2. Capítulo 2. Marco teórico……..12

2.1. Marco conceptual 12
2.2. Marco teórico 13
2.3. Marco jurídico 16
2.4. Enfoque epistémico 19

3. Capítulo 3. Enfoque y diseño metodológico de la investigación……..28

3.1. Participantes 28
3.2. Técnicas 31
3.3. Fases del trabajo 32
3.4. Categorización y clasificación 33

4. Capítulo 4. Resultados……..35

4.1. Contexto socioeconómico de la población campesina de Tumaco y persistencia de los cultivos ilícitos de coca 36
4.2. Lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco 40
4.3. Lineamientos de política pública para la promoción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles en el municipio de Tumaco 44
4.3.1. Fortalecimiento del enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural 45
4.3.2. Promoción de la diversificación productiva y de sistemas agroeconómicos sostenibles 45
4.3.3. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de la economía asociativa rural 46
4.3.4. Mejora de las condiciones estructurales para el desarrollo de economías rurales legales 47
4.3.5. Síntesis de la propuesta 47

5. Capítulo 5. Conclusiones……48

Referencias bibliográficas……..52

Anexos……56

Lista de figuras

Figura 1. Localización municipio San Andrés de Tumaco, Nariño……..29

Figura 2. Distribución de la zona rural del municipio de San Andrés de Tumaco, Nariño……30

Resumen

El presente trabajo analiza la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en el municipio de San Andrés de Tumaco, Nariño, en el marco de las políticas derivadas del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. La investigación reconoce que los cultivos de uso ilícito se han consolidado como una estrategia de subsistencia para comunidades rurales que enfrentan condiciones de pobreza, limitada presencia institucional y escasas oportunidades de desarrollo productivo. En este contexto, el estudio busca comprender las dinámicas socioeconómicas y territoriales que inciden en la persistencia de estos cultivos y examinar los alcances y limitaciones del PNIS en su implementación territorial. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo interpretativo basado en la revisión documental de fuentes académicas, normativas e institucionales y en el estudio de caso del municipio de Tumaco.

Los hallazgos evidencian que, si bien el PNIS constituye un instrumento relevante dentro de la política pública orientada a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y al desarrollo rural, su implementación ha enfrentado desafíos relacionados con la capacidad institucional del Estado, la continuidad de los apoyos económicos, la articulación interinstitucional y las condiciones estructurales del territorio. Asimismo, se identifican brechas entre los lineamientos de política pública y las realidades socioeconómicas de las comunidades rurales, lo cual incide en la sostenibilidad de los procesos de sustitución y en la consolidación de alternativas productivas legales. En este sentido, el estudio resalta la necesidad de fortalecer enfoques territoriales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a la sustitución de cultivos de uso ilícito, reconociendo las particularidades sociales, económicas e institucionales de territorios como Tumaco. De esta manera, la investigación aporta elementos para la comprensión de los desafíos asociados a la transformación de economías ilegales y al fortalecimiento de estrategias de desarrollo rural en contextos de construcción de paz.

Palabras clave: cultivos de uso ilícito, sustitución de cultivos, política pública, desarrollo rural, PNIS, Tumaco.

1. Capítulo 1. Planteamiento del problema

En el municipio de Tumaco, Nariño, la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca en las zonas rurales constituye un problema público que puede relacionarse con las limitaciones estructurales del desarrollo rural y la fragilidad de las economías campesinas. De acuerdo con la FAO (2016), la sostenibilidad de los territorios rurales depende de la existencia de alternativas productivas legales que garanticen ingresos estables, acceso a mercados y el fortalecimiento de las capacidades locales, elementos que en muchos contextos rurales colombianos han sido históricamente insuficientes.

Desde la perspectiva de la política pública, la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia ha sido abordada mediante programas de erradicación y desarrollo alternativo que, si bien buscan reducir la oferta de economías ilegales, han enfrentado dificultades significativas en su implementación territorial. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017), Tumaco ha permanecido de manera recurrente entre los municipios con mayor concentración de cultivos de coca, lo que evidencia las limitaciones de las estrategias adoptadas para generar transformaciones económicas sostenibles en el ámbito rural.

Diversos estudios sobre economías ilegales y desarrollo rural señalan que la persistencia de los cultivos ilícitos no puede explicarse únicamente desde una lógica de ilegalidad, sino como una respuesta racional de las comunidades campesinas frente a la ausencia de opciones productivas legales rentables (De Janvry y Sadoulet, 2010). En este sentido, cuando las políticas públicas de sustitución no incorporan criterios de viabilidad económica, acompañamiento técnico y articulación con mercados formales, se incrementa el riesgo de reincidencia en la siembra de coca.

En consecuencia, la población campesina del municipio de Tumaco enfrenta un dilema estructural entre la continuidad en economías ilícitas que aseguran ingresos inmediatos y la adopción de actividades productivas legales que, en muchos casos, no ofrecen condiciones suficientes de rentabilidad ni sostenibilidad. En este contexto, resulta pertinente analizar las políticas públicas orientadas a la sustitución de cultivos ilícitos, en particular el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), desde un enfoque de desarrollo rural y economía campesina, con el propósito de identificar sus principales limitaciones y

potencialidades, así como de proponer lineamientos que fortalezcan la promoción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles, contribuyendo a la reducción progresiva de los cultivos de hoja de coca en el territorio.

1.1. Pregunta problema

¿Cómo se puede analizar y fortalecer la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco, Nariño, para promover alternativas productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina, desde un enfoque de desarrollo rural y economía campesina, en el contexto 2025?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Analizar la política pública del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), en el municipio de Tumaco, Nariño, durante el año 2025, desde un enfoque de desarrollo rural y economía campesina, con el fin de identificar lineamientos que contribuyan a la promoción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina.

1.3. Objetivos específicos

1. Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.
2. Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.
3. Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.

1.4. Justificación

La investigación sobre las políticas públicas de sustitución de cultivos ilícitos en el municipio de Tumaco, Nariño, se justifica por la persistencia y vigencia de un problema público que continúa afectando de manera significativa el desarrollo rural y la estabilidad de las economías campesinas en Colombia. De acuerdo con los informes recientes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el país ha registrado en los últimos años un incremento sostenido en las hectáreas sembradas con hoja de coca, alcanzando cifras históricamente altas, con una concentración relevante en departamentos como Nariño. Esta situación evidencia que, a pesar de la implementación de diversas estrategias de sustitución y desarrollo alternativo, las políticas públicas no han logrado generar transformaciones estructurales sostenibles en los territorios rurales más afectados (UNODC, 2023).

Desde una perspectiva teórica, el estudio se sustenta en los aportes del enfoque de economía campesina, el cual permite comprender la persistencia de los cultivos ilícitos no únicamente como una expresión de ilegalidad, sino también como una respuesta racional de las comunidades rurales frente a contextos de exclusión económica, precariedad productiva y limitada articulación a mercados formales. En este sentido, autores como De Janvry y Sadoulet (2010) han señalado que las decisiones productivas de la población campesina están condicionadas por la necesidad de asegurar ingresos estables y por la ausencia de alternativas legales que garanticen condiciones mínimas de rentabilidad y sostenibilidad. Lo anterior resulta pertinente para analizar críticamente las políticas de sustitución, en particular el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), en tanto permite evaluar su capacidad real para ofrecer opciones productivas viables y sostenibles acordes con la racionalidad económica de la población campesina.

Este estudio también se fundamenta en la existencia de vacíos conceptuales y analíticos en la literatura sobre la sustitución de cultivos ilícitos. Aunque se dispone de diagnósticos generales sobre la expansión de la coca y de evaluaciones institucionales de los programas implementados, son menos frecuentes los análisis que articulan la política pública con los enfoques de desarrollo rural y economía campesina, particularmente desde una mirada situada

en contextos territoriales específicos como el municipio de Tumaco. En este sentido, la investigación busca aportar a la comunidad científica un análisis que profundice en las limitaciones estructurales de las políticas de sustitución, más allá de la medición de resultados cuantitativos, incorporando criterios de viabilidad económica y sostenibilidad productiva.

Desde el punto de vista práctico, los resultados del estudio pueden resultar relevantes para los formuladores de política pública y los actores institucionales vinculados al desarrollo rural, al ofrecer lineamientos orientadores que reconozcan las condiciones socioeconómicas del territorio y la racionalidad productiva de la población campesina. Asimismo, la investigación responde a necesidades contextuales del municipio de Tumaco al proponer una reflexión académica que contribuya a la promoción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles como estrategia para la reducción progresiva de los cultivos ilícitos y el fortalecimiento del desarrollo rural en el territorio.

1.5. Antecedentes específicos o investigativos

El trabajo de grado *"*Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco, Nariño"*,* elaborado por Jhon Fredy González Leiva en el año 2021 en la Escuela Superior de Administración Pública, constituye un antecedente directo de esta investigación. El estudio analiza la evolución histórica de las políticas antidrogas en Colombia y se enfoca en la implementación del PNIS en Tumaco, identificando dificultades relacionadas con la presencia institucional, el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. A partir de un enfoque descriptivo y analítico, el autor evidencia brechas significativas entre el diseño del programa y su aplicación en el territorio.

Este antecedente tiene una relación directa con la propuesta porque aborda el mismo programa y el mismo contexto territorial, aportando un marco institucional y analítico que permite profundizar en las limitaciones del PNIS. Sus hallazgos refuerzan la pertinencia de evaluar el programa desde una perspectiva de desarrollo rural y economía campesina, al demostrar que la sustitución voluntaria solo es sostenible si se acompaña de transformaciones

productivas reales y de una presencia estatal coherente con las necesidades de las comunidades rurales.

El artículo “Persistencia de las hectáreas cultivadas de coca en San Andrés de Tumaco: una argumentación desde el territorio”, elaborado por Elkin Sánchez-Cañón, Diana C. Ríos Moyano y Diego Alejandro Quiñones Rosero y publicado en 2019, examina las razones estructurales que explican la continuidad de los cultivos ilícitos en Tumaco pese a las estrategias estatales implementadas entre 2014 y 2018. Mediante un análisis territorial y documental, los autores evidencian que la persistencia de la coca está asociada a la precariedad del desarrollo rural, la falta de alternativas productivas sostenibles y la débil articulación entre las políticas públicas y las realidades socioeconómicas locales, lo que ha limitado el impacto de los programas de erradicación y sustitución.

La relevancia de este antecedente para la investigación radica en que se centra específicamente en el municipio de Tumaco, el mismo territorio objeto de estudio, y demuestra que el problema de los cultivos ilícitos no puede abordarse de manera aislada. Sus conclusiones respaldan el enfoque de la propuesta al señalar que la sustitución de cultivos debe analizarse desde la economía campesina y el desarrollo territorial, aportando elementos clave para evaluar críticamente la implementación del PNIS y justificar la necesidad de su fortalecimiento en contextos rurales complejos.

El antecedente titulado “*Analysis of Innovative Development for the Use of Guadua angustifolia Kunth in the Substitution of Illicit Crops”*, elaborado por investigadores vinculados a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en el año 2020, analiza alternativas productivas sostenibles para la sustitución de cultivos ilícitos en territorios rurales afectados por economías ilegales. El estudio se enmarca en el escenario posterior al Acuerdo de Paz de 2016 y propone el aprovechamiento productivo de la guadua como una estrategia de desarrollo rural integral, resaltando su potencial económico, ambiental y social. A partir de un enfoque participativo, la investigación plantea que la transformación productiva solo es viable si se articula con procesos comunitarios, acompañamiento institucional y generación de valor agregado, superando así los enfoques tradicionales centrados exclusivamente en la erradicación.

Este antecedente se relaciona con la presente propuesta porque ofrece una visión complementaria a la política de sustitución, al demostrar que la sostenibilidad de los procesos depende de alternativas productivas acordes con las dinámicas territoriales. La experiencia analizada permite contrastar los resultados del PNIS con propuestas de desarrollo rural basadas en la economía campesina y en el uso estratégico de recursos locales, lo cual refuerza la necesidad de evaluar y fortalecer los programas de sustitución desde un enfoque integral que priorice la viabilidad económica y social de las comunidades rurales.

2. Capítulo 2. Marco teórico

2.1. Marco conceptual

El marco conceptual de la presente investigación delimita las categorías analíticas centrales que orientan el estudio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco, Nariño. Estas categorías se derivan de los enfoques del desarrollo territorial rural, la economía campesina, la economía política de los cultivos ilícitos y la teoría de la implementación de políticas públicas, y permiten establecer coherencia entre el problema de investigación, los objetivos y el análisis de la política pública (Schejtman & Berdegué, 2004; Roth Deubel, 2018).

El desarrollo rural, particularmente desde el enfoque de desarrollo territorial rural, se entiende como un proceso integral orientado a la transformación estructural de los territorios mediante la articulación entre transformación productiva, fortalecimiento institucional y cohesión social, considerando las particularidades económicas, sociales y culturales de cada territorio (Schejtman & Berdegué, 2004). Este enfoque reconoce que la sostenibilidad de las economías rurales depende no solo del incremento de la productividad agrícola, sino del acceso a infraestructura, bienes públicos, servicios y mercados (FAO, 2016; Berdegué & Favareto, 2019). En esta investigación, el desarrollo rural se asume como una condición estructural necesaria para la reducción sostenible de los cultivos ilícitos.

La economía campesina se concibe como un sistema productivo y social en el que los hogares rurales orientan sus decisiones económicas hacia la subsistencia y la reproducción social, más que hacia la maximización de beneficios (Chayanov, 1966). Esta racionalidad se encuentra condicionada por la disponibilidad de recursos, la incertidumbre del mercado y el acceso limitado al crédito. En contextos de mercados imperfectos y débil presencia estatal, las decisiones productivas campesinas responden a la necesidad de reducir riesgos y asegurar ingresos estables (De Janvry & Sadoulet, 2010), lo cual resulta clave para comprender la persistencia de los cultivos ilícitos.

Los cultivos ilícitos se entienden como actividades agrícolas vinculadas a economías ilegales, especialmente la producción de hoja de coca, cuya persistencia en territorios rurales está asociada a factores estructurales como la pobreza, la exclusión económica y la debilidad

institucional del Estado (Thoumi, 2005; UNODC, 2017). En esta investigación, los cultivos ilícitos se analizan como un fenómeno económico y social relacionado con fallas históricas del desarrollo rural.

La sustitución de cultivos ilícitos se define como un proceso voluntario, gradual e integral mediante el cual las comunidades rurales transitan hacia actividades productivas legales con acompañamiento estatal. En el caso colombiano, esta estrategia se institucionaliza a través del PNIS, creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017, en desarrollo del Punto 4 del Acuerdo Final de Paz (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016; Presidencia de la República, 2017).

El desarrollo alternativo se entiende como un enfoque de política pública orientado a la generación de alternativas económicas legales, rentables y sostenibles para comunidades afectadas por economías ilícitas, priorizando la participación comunitaria y el fortalecimiento institucional (UNODC, 2015). Este enfoque plantea que la erradicación solo es sostenible cuando se acompaña de procesos reales de desarrollo rural.

La implementación de políticas públicas se concibe como el proceso mediante el cual los lineamientos normativos definidos a nivel central se traducen en acciones concretas en el territorio (Lipsky, 1980). Este concepto resulta central para analizar las brechas entre el diseño del PNIS y su ejecución efectiva en el municipio de Tumaco (Roth Deubel, 2018).

Finalmente, las alternativas productivas legales, rentables y sostenibles se definen como aquellas actividades económicas que permiten generar ingresos estables, reducir la vulnerabilidad de la población campesina y garantizar su reproducción social sin recurrir a economías ilícitas (FAO, 2016; UNODC, 2015). Estas alternativas constituyen el criterio analítico fundamental para evaluar la efectividad del PNIS.

2.2. Marco teórico

Con el fin de orientar el análisis de los objetivos de la presente investigación, se adoptan como categorías analíticas el desarrollo territorial rural, la economía campesina, la economía política de los cultivos ilícitos, la nueva ruralidad, la implementación de políticas públicas y el enfoque de desarrollo alternativo. No obstante, más que abordarlas de manera aislada, el

presente marco teórico las articula como perspectivas complementarias que permiten comprender la interacción entre condiciones estructurales del territorio, racionalidades productivas campesinas y capacidades institucionales del Estado. En este sentido, el análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) no se limita a evaluar el cumplimiento normativo de la política, sino que se orienta a examinar las tensiones entre diseño institucional, contexto territorial y sostenibilidad económica de las alternativas propuestas en el municipio de Tumaco.

Desde el enfoque del desarrollo territorial rural, la literatura ha enfatizado que las políticas públicas en contextos rurales fracasan cuando se conciben bajo una lógica sectorial o exclusivamente productivista. Schejtman y Berdegué (2004) sostienen que el desarrollo sostenible de los territorios depende de la articulación entre transformación productiva, fortalecimiento institucional y cohesión social, lo que implica reconocer la heterogeneidad territorial y la necesidad de intervenciones diferenciadas. En esta misma línea, Berdegué y Favareto (2019) advierten que la ausencia de coordinación interinstitucional y la débil integración entre niveles de gobierno tienden a reproducir desigualdades estructurales. Desde esta perspectiva, la persistencia de economías ilícitas puede interpretarse como un síntoma de procesos de desarrollo incompletos, donde las políticas rurales no han logrado consolidar condiciones estructurales que permitan alternativas económicas sostenibles.

El análisis de la economía campesina complementa esta visión al situar las decisiones productivas en el marco de restricciones materiales y riesgos permanentes. La tradición iniciada por Chayanov (1966) y ampliada por estudios contemporáneos demuestra que los hogares rurales priorizan la estabilidad del ingreso y la reducción de la incertidumbre por encima de la maximización de utilidades, especialmente en contextos donde los mercados son imperfectos y el acceso al crédito es limitado. De Janvry y Sadoulet (2010) argumentan que, en ausencia de políticas públicas que garanticen rentabilidad y acceso a infraestructura, los productores rurales adoptan estrategias racionales orientadas a asegurar ingresos constantes. Bajo esta lógica, la vinculación a economías ilícitas no puede analizarse exclusivamente como una decisión ilegal, sino como una respuesta adaptativa frente a la precariedad estructural del entorno productivo.

La economía política de los cultivos ilícitos profundiza este argumento al señalar que la consolidación de economías ilegales está estrechamente vinculada con la debilidad institucional y la limitada capacidad regulatoria del Estado. Thoumi (2005) plantea que los mercados ilegales prosperan en contextos donde las normas formales no logran integrarse a las dinámicas locales y donde la presencia estatal es intermitente o fragmentada. En estos escenarios, los cultivos ilícitos ofrecen ventajas comparativas en términos de liquidez, acceso asegurado a compradores y menor exposición a la volatilidad del mercado formal. Esta interpretación permite comprender que la sustitución no puede reducirse a una intervención agrícola, sino que implica una transformación más profunda de las condiciones institucionales y económicas que han permitido la consolidación de dichas economías.

El enfoque de la nueva ruralidad aporta un elemento adicional al reconocer que los territorios rurales contemporáneos están atravesados por procesos de diversificación económica, movilidad social y articulación con dinámicas globales. Kay (2009) y Long (2001) sostienen que las estrategias de vida rurales se configuran a partir de múltiples fuentes de ingreso y redes sociales que trascienden la agricultura tradicional. En el contexto colombiano, Machado (2014) subraya que la estructura agraria históricamente desigual y la insuficiente modernización del campo han generado territorios caracterizados por economías híbridas, donde lo legal y lo ilegal coexisten como mecanismos de supervivencia. Esta lectura permite analizar el caso de Tumaco no como una excepción, sino como parte de un patrón estructural de exclusión territorial.

Desde la teoría de la implementación de políticas públicas, el análisis se desplaza hacia las dinámicas institucionales que median entre el diseño normativo y los resultados efectivos. Lipsky (1980) demuestra que las decisiones de los funcionarios en el nivel operativo condicionan significativamente el alcance real de las políticas, especialmente en contextos de escasez de recursos y alta complejidad territorial. De manera complementaria, Roth Deubel (2018) advierte que las políticas públicas deben entenderse como procesos dinámicos, atravesados por relaciones de poder, conflictos de intereses y limitaciones presupuestales. En consecuencia, la brecha entre los objetivos formales del PNIS y sus resultados en el territorio

puede explicarse no solo por fallas técnicas, sino por restricciones institucionales y contextuales que afectan su implementación.

Finalmente, el enfoque de desarrollo alternativo propone que la sostenibilidad de la sustitución depende de la generación de alternativas económicas competitivas, acompañadas de inversión pública sostenida y fortalecimiento organizativo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2015) ha señalado que los procesos de sustitución que no se integran a estrategias amplias de desarrollo rural tienden a generar ciclos de resiembra, mientras que Mansfield (2016) evidencia que la ausencia de oportunidades económicas viables refuerza la dependencia de economías ilícitas. Desde esta perspectiva, la evaluación del PNIS debe centrarse en su capacidad para modificar de manera estructural las condiciones productivas del territorio y no únicamente en la reducción temporal de hectáreas cultivadas.

En conjunto, la articulación de estos enfoques permite comprender que la implementación del PNIS en Tumaco está condicionada por la interacción entre factores territoriales, racionalidades económicas campesinas y capacidades institucionales del Estado. El análisis teórico, por tanto, no se limita a describir una política pública, sino que busca explicar las condiciones bajo las cuales dicha política puede, o no, generar transformaciones sostenibles en contextos rurales históricamente excluidos.

2.3. Marco jurídico

El análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se sustenta en el marco constitucional colombiano, el cual define al país como un Estado social de derecho orientado a la garantía efectiva de los derechos fundamentales y al logro de la prosperidad general. En este sentido, el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia consagra la dignidad humana y la prevalencia del interés general como pilares del ordenamiento jurídico, mientras que el artículo 2 establece como fines esenciales del Estado la garantía de los derechos, la participación de la ciudadanía y la promoción del desarrollo social y económico (Constitución Política de Colombia, 1991). Estos principios resultan fundamentales para comprender la intervención estatal en territorios rurales afectados por economías ilícitas, donde históricamente han convergido la exclusión social, la debilidad institucional y la ausencia de oportunidades productivas.

De manera específica, el artículo 64 de la Constitución impone al Estado la obligación de promover el acceso progresivo a la tierra y a los servicios de educación, salud, crédito e infraestructura con el fin de mejorar la calidad de vida de la población campesina, mandato que se articula directamente con los objetivos del PNIS en cuanto a la generación de alternativas productivas legales y sostenibles. A su vez, el artículo 65 reconoce la seguridad alimentaria como un asunto de interés nacional, lo cual refuerza la necesidad de que los procesos de sustitución de cultivos ilícitos estén acompañados de estrategias que garanticen la producción de alimentos y el fortalecimiento de la economía campesina en los territorios intervenidos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Este marco constitucional se desarrolla y profundiza a partir del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016, el cual constituye un referente jurídico y político de carácter obligatorio para la acción estatal. En particular, el Punto 1 del Acuerdo, referido a la Reforma Rural Integral, reconoce que la persistencia de economías ilegales y del conflicto armado está estrechamente relacionada con la falta de desarrollo rural, el acceso desigual a la tierra y la ausencia histórica del Estado en amplias zonas del país. De manera complementaria, el Punto 4 establece que la solución al problema de las drogas ilícitas debe basarse en un enfoque integral, territorial y participativo, priorizando la sustitución voluntaria de cultivos y la construcción concertada de alternativas productivas con las comunidades rurales (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016).

En desarrollo de estos compromisos, el Estado colombiano expidió el Decreto Ley 896 de 2017, mediante el cual se crea formalmente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Esta norma define la sustitución como un proceso voluntario, gradual e integral, que debe ser concertado con las comunidades y orientado a la transformación estructural de los territorios afectados. El decreto establece que la intervención estatal no puede limitarse a la erradicación de cultivos, sino que debe incluir el acceso a proyectos productivos, asistencia técnica, fortalecimiento organizativo e inversión en bienes públicos rurales, lo que otorga al PNIS una naturaleza jurídica que trasciende lo meramente administrativo y lo configura como un instrumento de política pública con enfoque de derechos (Decreto Ley 896 de 2017).

El marco jurídico del PNIS se complementa con la política integral frente a las drogas establecida en el Documento CONPES 3867 de 2016, el cual plantea un cambio de enfoque en la respuesta estatal al fenómeno de las drogas ilícitas, privilegiando estrategias de desarrollo alternativo, prevención y fortalecimiento institucional en los territorios más afectados. Este documento reconoce que la persistencia de los cultivos ilícitos responde a factores estructurales como la pobreza rural, la débil presencia del Estado y la limitada provisión de bienes públicos, lo cual refuerza la necesidad de implementar el PNIS de manera articulada con las políticas de desarrollo rural y ordenamiento territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

Asimismo, el análisis jurídico de la implementación del PNIS en territorios como Tumaco requiere considerar el marco normativo del desarrollo rural y la organización territorial del Estado. La Ley 160 de 1994, orientada a la reforma agraria y al acceso progresivo a la propiedad rural, establece instrumentos para la redistribución de la tierra y el fortalecimiento de la economía campesina, mientras que la Ley 1454 de 2011 define principios de ordenamiento territorial que buscan promover el desarrollo equilibrado de las regiones y reducir las brechas territoriales. Estas disposiciones permiten comprender que la efectividad del PNIS depende, en gran medida, de su articulación con los instrumentos de planificación territorial y con las políticas públicas orientadas a superar las desigualdades estructurales del campo colombiano (Ley 160 de 1994; Ley 1454 de 2011).

Finalmente, el marco jurídico que sustenta el PNIS debe interpretarse a la luz del enfoque de derechos humanos y del principio de progresividad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. Desde esta perspectiva, la sustitución de cultivos ilícitos no puede entenderse únicamente como una estrategia de control del narcotráfico, sino como una obligación estatal orientada a garantizar condiciones de vida dignas, seguridad alimentaria y oportunidades de desarrollo sostenible para las comunidades rurales. En territorios como Tumaco, caracterizados por una histórica exclusión social y una débil presencia institucional, el cumplimiento efectivo de este marco jurídico resulta determinante para evaluar los alcances y limitaciones del PNIS como política pública de construcción de paz y desarrollo territorial.

2.4. Enfoque epistémico

El presente estudio se sustenta en un enfoque epistemológico de carácter interpretativo propio de las ciencias sociales, el cual reconoce que los fenómenos sociales no pueden comprenderse únicamente mediante mediciones cuantitativas o explicaciones causales lineales, sino que requieren ser analizados a partir de los contextos históricos, políticos, económicos y territoriales en los que se desarrollan. Desde esta perspectiva, el conocimiento científico no se entiende como una representación completamente objetiva o neutral de la realidad social, sino como una construcción analítica que surge de la interacción entre el investigador, los marcos teóricos utilizados y las dinámicas sociales que se pretende comprender (Weber, 2002; Berger & Luckmann, 2003). Esto implica reconocer que la producción de conocimiento en ciencias sociales se encuentra necesariamente mediada por interpretaciones, categorías analíticas y contextos de análisis que permiten dar sentido a los fenómenos observados.

En este sentido, la investigación social busca comprender cómo los actores interpretan su realidad, cómo toman decisiones dentro de contextos específicos y cómo las estructuras sociales condicionan dichas decisiones. A partir de esta perspectiva, el análisis social se orienta no solo a describir hechos, sino también a interpretar los procesos que explican la manera en que determinados fenómenos se configuran y se mantienen en el tiempo dentro de contextos históricos y territoriales particulares.

En este marco, la epistemología interpretativa parte del reconocimiento de que la realidad social es compleja, dinámica y profundamente influenciada por las relaciones de poder, las estructuras económicas y las condiciones históricas que configuran los territorios (Giddens, 1995). Por esta razón, el análisis de los fenómenos sociales requiere aproximaciones analíticas que permitan comprender no solo los hechos observables, sino también los significados, las motivaciones y las condiciones estructurales que influyen en las decisiones de los actores sociales. Esta perspectiva resulta especialmente pertinente en el estudio de problemáticas asociadas al desarrollo rural, donde las dinámicas económicas, sociales e institucionales se entrelazan de manera compleja. De igual manera, permite reconocer que los procesos sociales no son estáticos, sino que se transforman constantemente como resultado de interacciones entre actores, instituciones y contextos históricos. En consecuencia, comprender

los procesos sociales implica analizar las trayectorias que han configurado las condiciones actuales de los territorios, así como las formas en que estas influyen en las oportunidades de desarrollo disponibles para las comunidades.

En consecuencia, el análisis de los cultivos ilícitos, las economías rurales y las políticas públicas orientadas a su transformación debe situarse dentro de una mirada que reconozca la complejidad estructural de estos fenómenos y las múltiples dimensiones que intervienen en su configuración. Esta perspectiva implica asumir que la realidad social está compuesta por procesos históricos acumulados, relaciones de poder y condiciones estructurales que influyen en las decisiones de los actores sociales.

Aunado a lo mencionado, el análisis debe orientarse hacia la comprensión de dichas dinámicas más allá de interpretaciones simplificadas o reduccionistas que ignoran el contexto territorial en el que se desarrollan estas actividades económicas. Comprender esta complejidad permite analizar cómo se configuran las economías locales y cómo estas interactúan con los marcos institucionales y la política pública Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en San Andrés de Tumaco. Asimismo, permite reconocer que las dinámicas económicas no surgen de manera aislada, sino que se encuentran vinculadas con procesos de exclusión, desigualdad territorial y limitada presencia estatal en determinadas regiones del país (Kay, 2009).

Desde esta perspectiva epistemológica, el conocimiento social se construye mediante un proceso de interpretación que articula teoría, evidencia empírica y análisis contextual (Schütz, 1972). Esto significa que el investigador no se limita a describir hechos o recopilar datos, sino que busca comprender las relaciones que existen entre distintos factores sociales, económicos e institucionales que explican la persistencia de determinadas dinámicas territoriales. De esta manera, el conocimiento producido adquiere un carácter analítico que permite interpretar la realidad social dentro de marcos explicativos más amplios. Asimismo, este proceso interpretativo permite identificar patrones, relaciones y dinámicas que no siempre son visibles a través de aproximaciones estrictamente cuantitativas. En este sentido, la investigación social se orienta a construir interpretaciones fundamentadas que permitan explicar cómo interactúan distintos factores estructurales en la configuración de fenómenos sociales complejos.

Entonces, el enfoque epistemológico adoptado busca interpretar las relaciones entre estructura social, decisiones productivas y políticas públicas, entendiendo que estos elementos se articulan de manera dinámica en los territorios rurales. De esta manera, la investigación se orienta hacia una comprensión de los procesos que explican la persistencia de determinadas dinámicas económicas y las dificultades que enfrentan las políticas públicas para transformarlas de manera sostenible. Esta aproximación también permite reconocer que las políticas públicas producen efectos distintos dependiendo del contexto territorial en el que se implementan (North, 1993). Por esta razón, el análisis de las políticas orientadas al desarrollo rural requiere considerar las particularidades sociales, económicas e institucionales de los territorios donde estas intervenciones tienen lugar.

En las ciencias sociales contemporáneas, la epistemología interpretativa ha adquirido una relevancia significativa en el estudio de problemas asociados al desarrollo, la pobreza rural y las políticas públicas. Este enfoque parte de la premisa de que los fenómenos sociales no pueden explicarse exclusivamente mediante variables aisladas o indicadores estadísticos, sino que deben comprenderse dentro de sistemas sociales más amplios donde intervienen relaciones de poder, estructuras económicas, dinámicas institucionales y procesos históricos acumulados que moldean las oportunidades de los individuos y las comunidades (Sen, 2000). En este sentido, el estudio de los cultivos ilícitos y de las políticas de sustitución en Colombia requiere una aproximación analítica que permita interpretar cómo interactúan estos distintos factores en territorios específicos. Solo mediante una mirada integral es posible comprender por qué ciertas dinámicas económicas se consolidan en determinados territorios y cuáles son los factores que dificultan su transformación. Este tipo de aproximación permite analizar las políticas públicas dentro de los contextos sociales reales en los que se implementan.

Las decisiones productivas de las comunidades rurales se encuentran profundamente condicionadas por el entorno social, económico e institucional en el que se desarrollan, lo cual implica que no pueden analizarse de manera aislada (Ellis, 2000). Este tipo de aproximación permite comprender que las políticas públicas no operan en escenarios neutros, sino en contextos donde existen desigualdades históricas, limitaciones estructurales y dinámicas territoriales que influyen en su implementación. De esta manera, el conocimiento generado no

se limita a describir la existencia de un problema, sino que busca comprender las causas estructurales que explican su persistencia en determinados territorios y las condiciones que podrían favorecer procesos de transformación económica y social en las regiones afectadas. Asimismo, permite identificar las barreras institucionales y económicas que enfrentan las comunidades rurales cuando intentan transitar hacia economías legales. Estas barreras incluyen factores como la falta de acceso a crédito, las dificultades de comercialización de productos agrícolas y la limitada infraestructura productiva existente en muchos territorios rurales.

Asimismo, la epistemología interpretativa permite analizar cómo los significados que las comunidades atribuyen a sus prácticas productivas influyen en la manera en que se relacionan con las políticas públicas, lo cual resulta fundamental para comprender las dinámicas de aceptación, resistencia o adaptación frente a programas de sustitución de cultivos ilícitos. En muchos casos, las comunidades interpretan las intervenciones estatales a partir de experiencias previas con programas gubernamentales, del nivel de confianza institucional existente en los territorios y de las expectativas que generan las promesas de transformación económica. Estos elementos influyen en la forma en que las comunidades valoran las políticas públicas y en la manera en que deciden participar o no en los programas de sustitución. Por esta razón, comprender la dimensión simbólica y social de estas políticas resulta fundamental para evaluar su impacto real en los territorios (Scott, 1998). Analizar estas percepciones permite entender por qué ciertos programas logran mayor aceptación en algunas comunidades, mientras que en otros contextos generan resistencias o niveles limitados de participación.

La perspectiva interpretativa permite comprender que las decisiones productivas de las comunidades rurales no responden únicamente a incentivos económicos inmediatos, sino que se encuentran condicionadas por factores estructurales relacionados con el acceso a recursos productivos, las oportunidades de mercado, la presencia institucional del Estado y las condiciones de seguridad en los territorios. En muchos casos, las comunidades campesinas toman decisiones económicas dentro de contextos marcados por la incertidumbre, la limitada infraestructura y la escasa presencia estatal, lo cual reduce significativamente las alternativas productivas disponibles. Estas condiciones generan escenarios en los cuales los agricultores deben evaluar constantemente los riesgos asociados a cada actividad económica. En

consecuencia, las decisiones productivas se convierten en estrategias de adaptación frente a contextos estructurales que restringen las oportunidades de desarrollo económico.

Estas condiciones influyen en la manera en que los hogares rurales organizan sus estrategias de subsistencia y en la forma en que evalúan los riesgos asociados a diferentes actividades productivas. De esta manera, el análisis de la economía de los cultivos ilícitos no puede reducirse a una interpretación centrada exclusivamente en la ilegalidad de estas actividades, sino que debe considerar las condiciones socioeconómicas que explican su persistencia en determinadas regiones (Thoumi, 2002). En numerosos territorios rurales, la producción de cultivos ilícitos se inserta dentro de estrategias de supervivencia desarrolladas por comunidades que enfrentan condiciones estructurales de pobreza, aislamiento geográfico y limitadas oportunidades de desarrollo económico. Estas dinámicas demuestran que la presencia de economías ilícitas está profundamente vinculada con problemas históricos de desarrollo territorial. Comprender esta relación resulta fundamental para analizar las posibilidades reales de transformación de estas economías en contextos rurales.

Comprender estas dinámicas resulta fundamental para analizar la racionalidad económica que guía las decisiones productivas de los agricultores, quienes deben elegir entre alternativas que muchas veces presentan niveles muy distintos de riesgo, rentabilidad y estabilidad en el tiempo. En este sentido, las decisiones productivas no pueden interpretarse únicamente desde una lógica de ilegalidad, sino desde las limitaciones estructurales que condicionan las oportunidades económicas disponibles para las comunidades rurales. Analizar estas decisiones desde una perspectiva estructural permite comprender por qué determinadas economías se consolidan en ciertos territorios y por qué resulta tan complejo transformarlas mediante intervenciones de política pública de corto plazo. Esta comprensión permite reconocer que las transformaciones económicas sostenibles requieren intervenciones integrales que aborden simultáneamente múltiples dimensiones del desarrollo rural.

Diversos estudios sobre desarrollo rural han señalado que los territorios con mayor presencia de cultivos ilícitos suelen coincidir con regiones caracterizadas por altos niveles de pobreza, limitada infraestructura productiva, dificultades de acceso a mercados legales y una presencia institucional históricamente débil (World Bank, 2017). Estas condiciones generan

contextos en los cuales las alternativas económicas legales resultan insuficientes o poco competitivas frente a economías ilícitas que ofrecen mayores incentivos económicos en el corto plazo. En estos contextos, las decisiones económicas de los agricultores se encuentran fuertemente condicionadas por las oportunidades reales disponibles en su entorno territorial. Esto evidencia la necesidad de analizar los cultivos ilícitos dentro de un marco más amplio de desigualdades territoriales y limitaciones estructurales del desarrollo rural.

En este sentido, la economía de la coca se ha configurado en algunos territorios como una alternativa productiva que ofrece ingresos relativamente estables frente a la precariedad de otras actividades agrícolas tradicionales. La rapidez con la que se comercializa el producto, la existencia de compradores permanentes y la disponibilidad inmediata de liquidez representan factores que, desde la perspectiva de los agricultores, reducen el riesgo económico asociado a su actividad productiva. Este conjunto de condiciones explica por qué, en determinadas regiones, la producción de cultivos ilícitos se ha consolidado como una actividad económica que garantiza niveles mínimos de estabilidad para los hogares rurales. Estas características hacen que la economía de la coca resulte, en muchos casos, más atractiva que otras alternativas agrícolas disponibles en el territorio.

Además, estas economías se articulan con redes de intermediación que facilitan la comercialización del producto en contextos donde los mercados agrícolas legales presentan altos niveles de incertidumbre. En consecuencia, la persistencia de los cultivos ilícitos no puede entenderse únicamente como el resultado de decisiones individuales de los agricultores, sino como la expresión de condiciones estructurales que limitan las oportunidades económicas en los territorios rurales. Estas dinámicas evidencian que el problema de los cultivos ilícitos se encuentra profundamente vinculado con las desigualdades territoriales y con las limitaciones estructurales del desarrollo rural en amplias regiones del país.

En este marco, el enfoque epistemológico adoptado en esta investigación reconoce que el conocimiento sobre los cultivos ilícitos y las políticas de sustitución debe construirse a partir de una comprensión integral de las dinámicas territoriales. Esto implica analizar no solo las políticas diseñadas por el Estado, sino también las condiciones sociales y económicas que influyen en su implementación y en los resultados que estas generan en los territorios. De esta

manera, el análisis busca articular la comprensión de las estructuras institucionales con las realidades sociales que enfrentan las comunidades rurales. Esta articulación resulta clave para identificar los factores que condicionan la efectividad de las políticas públicas en territorios con profundas desigualdades estructurales.

Las políticas públicas no operan en contextos abstractos, sino en realidades sociales complejas donde intervienen múltiples actores, intereses y dinámicas institucionales que condicionan su efectividad (Pressman & Wildavsky, 1984). Por esta razón, el estudio se orienta a interpretar cómo interactúan las políticas públicas, las estructuras económicas rurales y las estrategias de subsistencia de las comunidades campesinas en contextos específicos como el municipio de Tumaco, en el departamento de Nariño. Analizar estas interacciones permite comprender las limitaciones estructurales que enfrentan las intervenciones estatales cuando buscan transformar economías locales profundamente arraigadas.

Comprender estas interacciones resulta fundamental para identificar los desafíos que enfrentan las políticas de sustitución de cultivos ilícitos y para evaluar su capacidad de generar transformaciones sostenibles en las economías rurales. Asimismo, esta aproximación permite responder a la pregunta sobre por qué resulta necesario investigar esta problemática, en la medida en que su análisis contribuye a comprender los factores que condicionan el éxito o el fracaso de las estrategias de desarrollo rural en territorios afectados por economías ilícitas. Investigar estas dinámicas permite generar conocimiento que contribuya a mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial.

En este sentido, el enfoque interpretativo permite identificar no solo los resultados visibles de las políticas públicas, sino también las dinámicas institucionales y sociales que influyen en su implementación. Analizar estas dimensiones resulta clave para comprender las dificultades que enfrentan los programas de sustitución cuando se implementan en territorios con profundas desigualdades estructurales y con trayectorias históricas marcadas por la marginalidad institucional. Este tipo de análisis permite evidenciar que los resultados de las políticas públicas dependen en gran medida de las condiciones territoriales en las que se desarrollan.

El municipio de Tumaco constituye un escenario particularmente relevante para el análisis de estas dinámicas debido a su trayectoria histórica como uno de los territorios con mayor presencia de cultivos de coca en Colombia. Esta situación ha estado asociada a diversos factores estructurales, entre ellos las limitaciones del desarrollo rural, las dificultades de conectividad con los mercados nacionales, la persistencia del conflicto armado y las condiciones de marginalidad territorial que han caracterizado históricamente a esta región del país.

A lo largo de las últimas décadas, Tumaco ha experimentado procesos complejos relacionados con la expansión de economías ilícitas, la presencia de distintos actores armados y la debilidad institucional en amplias zonas rurales. Estas condiciones han configurado un escenario en el cual la economía de los cultivos ilícitos se ha articulado con dinámicas sociales y económicas locales, generando dependencias estructurales difíciles de transformar mediante intervenciones de política pública de corto plazo o mediante estrategias exclusivamente orientadas a la erradicación.

En este contexto, el análisis de las políticas de sustitución adquiere una relevancia particular, ya que permite examinar la capacidad del Estado para promover procesos de transformación económica en territorios históricamente afectados por la exclusión y la desigualdad. Además, el caso de Tumaco permite observar cómo las dinámicas territoriales influyen en los resultados de las políticas públicas, evidenciando la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas que tengan en cuenta las particularidades sociales, económicas y culturales de cada región.

Finalmente, investigar esta problemática resulta fundamental debido a las implicaciones sociales, económicas y políticas que tiene la persistencia de los cultivos ilícitos en regiones como Tumaco. Comprender las dinámicas que explican la permanencia de estas economías permite aportar elementos para el diseño de políticas públicas más efectivas y contextualizadas que contribuyan a la transformación de las economías rurales. Asimismo, el estudio permite generar insumos analíticos que contribuyan a fortalecer los debates académicos y políticos sobre el desarrollo rural en Colombia, especialmente en relación con las estrategias orientadas a reducir las desigualdades territoriales.

Asimismo, el análisis de la implementación de programas como el PNIS permite identificar tanto sus avances como sus limitaciones, generando conocimiento que puede ser utilizado para fortalecer futuras estrategias de desarrollo rural y de sustitución de economías ilícitas. En este sentido, el impacto de esta investigación radica en su capacidad para contribuir a una comprensión más profunda de las relaciones entre desarrollo rural, políticas públicas y economías ilegales.

De esta manera, la investigación no solo busca generar conocimiento académico, sino también aportar elementos que contribuyan a la reflexión sobre los desafíos del desarrollo territorial en contextos marcados por la persistencia de economías ilícitas. Asimismo, el estudio pretende aportar elementos que permitan comprender de qué manera las políticas públicas pueden fortalecer procesos de desarrollo territorial que generen alternativas económicas sostenibles para las comunidades rurales, contribuyendo así a la construcción de escenarios de mayor estabilidad social y económica en regiones históricamente afectadas por la presencia de economías ilícitas. Estas reflexiones permiten situar la investigación dentro de un debate más amplio sobre las estrategias necesarias para promover un desarrollo rural más equitativo y sostenible en el país, así como sobre el papel que deben desempeñar las políticas públicas en la reducción de las brechas territoriales que históricamente han caracterizado al desarrollo rural colombiano.

3. Capítulo 3. Enfoque y diseño metodológico de la investigación

3.1. Participantes

La presente investigación se enmarca en un enfoque cualitativo de carácter interpretativo y documental, en coherencia con una pregunta orientada al análisis de la implementación territorial de una política pública. Desde esta perspectiva, no se contempla la participación directa de sujetos mediante técnicas de recolección de información primaria, sino que el análisis se fundamenta en fuentes documentales oficiales, literatura académica especializada e informes institucionales. Tal como señalan Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), en los estudios cualitativos el diseño puede centrarse en la interpretación de documentos y contextos específicos cuando el objetivo es comprender procesos institucionales y dinámicas territoriales. En consecuencia, la noción de "participantes" se redefine metodológicamente y se comprende como unidad de análisis territorial e institucional.

Bajo esta lógica, la investigación se concentra en el municipio de San Andrés de Tumaco y en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en dicho territorio. La elección del municipio responde a criterios de pertinencia territorial, relevancia institucional y coherencia con los objetivos del estudio. Se adopta, por tanto, un diseño de estudio de caso territorial, entendido como una estrategia metodológica que permite analizar en profundidad un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no están claramente definidos (Yin, 2018). Esta aproximación evita generalizaciones abstractas y permite situar la política pública en un espacio geográfico concreto donde adquiere materialidad.

Desde el punto de vista espacial, la delimitación del municipio dentro del contexto nacional y departamental resulta fundamental para precisar el alcance del estudio. La representación cartográfica cumple aquí una función metodológica de delimitación territorial, al establecer con claridad los límites administrativos y la ubicación estratégica del municipio en la región Pacífica del departamento de Nariño. La cartografía no se incorpora como elemento meramente ilustrativo, sino como soporte técnico que respalda la definición de la unidad de análisis y la coherencia espacial del estudio.

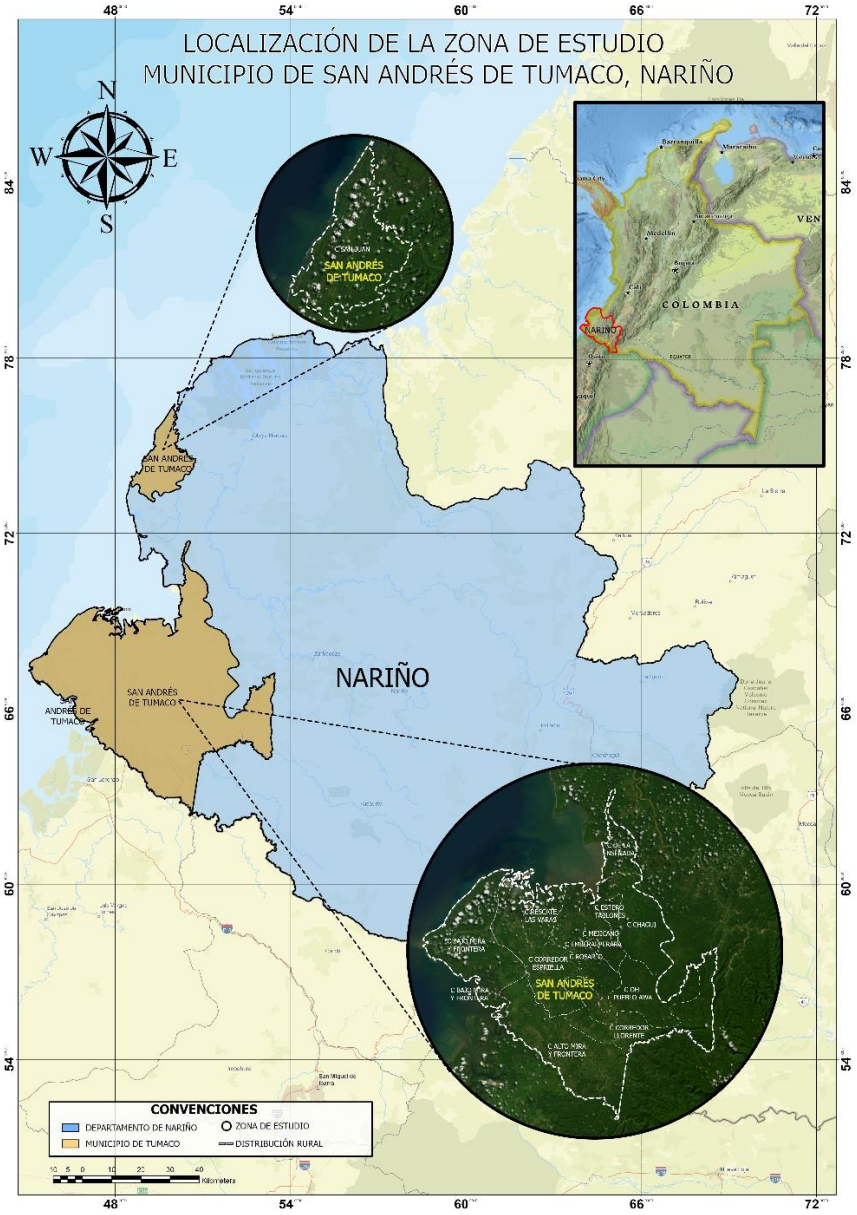


Figura 1. Localización municipio San Andrés de Tumaco, Nariño.
Fuente: Elaboración propia mediante ArcGIS, 2026.

Como se observa en la Figura 1, el municipio se localiza en la franja costera del Pacífico colombiano, lo cual incide en su configuración territorial, administrativa y en las dinámicas de intervención estatal. Esta delimitación permite circunscribir con precisión el ámbito geográfico sobre el cual se examinan los documentos normativos, informes institucionales y demás fuentes secundarias relacionadas con la implementación del PNIS.

Adicionalmente, el municipio presenta una marcada ruralidad y una estructura territorial caracterizada por la dispersión poblacional y la existencia de múltiples centros poblados y corregimientos. Desde una perspectiva metodológica, reconocer esta configuración espacial es esencial para dimensionar el alcance territorial de la política pública analizada. La caracterización de la zona rural no implica aún un análisis sustantivo de variables socioeconómicas, sino la delimitación del escenario físico-administrativo donde se desarrolla la acción pública. En este sentido, el territorio no es un simple contexto, sino una categoría analítica que condiciona la implementación institucional.



Figura 2. Distribución de la zona rural del municipio de San Andrés de Tumaco, Nariño.
Fuente: Elaboración propia mediante ArcGIS, 2026.

La Figura 2 permite visualizar la extensión de la zona rural y la delimitación interna del municipio, constituyéndose en un soporte técnico para la caracterización territorial del caso. En

consecuencia, el “participante” de la investigación se entiende como una configuración territorial específica, definida por sus límites administrativos y por las condiciones espaciales que enmarcan la intervención estatal. La información analizada proviene exclusivamente de fuentes documentales oficiales, bases de datos institucionales y literatura académica especializada, en coherencia con el enfoque interpretativo adoptado. De esta manera, el estudio se consolida como un análisis de caso territorial que busca comprender la implementación de una política pública en un contexto espacial concreto.

3.2. Técnicas

En coherencia con el enfoque cualitativo y el diseño de investigación documental adoptado, la técnica principal empleada para la recolección y organización de la información consiste en la revisión sistemática de fuentes secundarias oficiales, normativas, estadísticas y académicas relacionadas con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de San Andrés de Tumaco durante el período 2017–2025. Esta técnica se fundamenta en los principios de la investigación documental, entendida como un proceso analítico que permite examinar, contrastar e interpretar información previamente producida por entidades oficiales y académicas, garantizando respaldo empírico, trazabilidad argumentativa y coherencia entre los objetivos del estudio y las evidencias utilizadas.

Las fuentes consultadas incluyen documentos normativos como el Decreto 896 de 2017, documentos CONPES y el Acuerdo Final de Paz; informes institucionales del PNIS; reportes técnicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); estadísticas oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); así como literatura académica especializada en desarrollo rural, economía campesina e implementación de políticas públicas. La selección de estas fuentes responde a criterios de pertinencia temática, confiabilidad institucional, actualidad de la información y relevancia territorial, asegurando que el análisis se sustente en documentación verificable y reconocida técnicamente.

Como instrumento propio de sistematización se diseña una matriz de análisis documental y categorial, presentada en el Anexo 1, estructurada a partir de los tres objetivos específicos y de las categorías conceptuales desarrolladas en el marco teórico. Esta matriz

permite clasificar la información según categorías de análisis, dimensiones e indicadores cualitativos, facilitando la organización comparativa de los hallazgos y su posterior interpretación crítica. En los objetivos primero y segundo, la matriz opera como herramienta de sistematización empírica, registrando datos estadísticos, disposiciones normativas y resultados institucionales, lo que posibilita identificar correspondencias y brechas entre el diseño programático y su implementación territorial.

En el caso del tercer objetivo, de carácter propositivo, la matriz cumple una función articuladora y de fundamentos más que de descripción, dado que la información previamente sistematizada sirve como base para la construcción de una alternativa orientadora de política pública. De esta manera, la propuesta no surge de apreciaciones subjetivas, sino de un proceso analítico estructurado que integra evidencia territorial, marco normativo y fundamentos teóricos. La coherencia interna entre objetivos, categorías e indicadores, así como la triangulación de fuentes oficiales y académicas, constituyen los principales criterios de validez y confiabilidad del instrumento utilizado.

3.3. Fases del trabajo

El trabajo de campo, entendido en el marco de esta investigación como el proceso sistemático de recolección, revisión y organización de información documental y estadística, se desarrolla a través de una secuencia estructurada de fases que garantizan rigurosidad metodológica y coherencia analítica. En primer lugar, se realiza la delimitación temática y temporal del estudio, estableciendo como marco de referencia el período 2017–2025 y el contexto territorial del municipio de San Andrés de Tumaco, lo que permite focalizar la búsqueda de información en fuentes pertinentes y evitar dispersión conceptual. Esta fase incluye la identificación preliminar de documentos normativos, informes institucionales, bases estadísticas y literatura académica relevante para cada uno de los objetivos específicos.

En una segunda fase, se procede a la recolección sistemática de la información, priorizando documentos oficiales relacionados con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), tales como el Decreto 896 de 2017, el Acuerdo Final de Paz, documentos CONPES, informes institucionales y reportes técnicos elaborados por entidades como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La selección de estas fuentes responde a criterios de confiabilidad institucional, pertinencia territorial y relevancia para el análisis del diseño, implementación y efectos del programa en el ámbito local.

Posteriormente, se desarrolla la fase de organización y sistematización de la información, en la cual los documentos recopilados se analizan a la luz de los objetivos específicos y se registran en la matriz de análisis documental y categorial. Este proceso permite estructurar la información según categorías, dimensiones e indicadores previamente definidos, facilitando la comparación entre el diseño normativo del programa y sus resultados observables en el territorio. Finalmente, se realiza una fase de interpretación crítica, en la que los hallazgos sistematizados se articulan con el marco conceptual y teórico del estudio, garantizando coherencia argumentativa y fundamentación empírica en las conclusiones y propuestas formuladas.

3.4. Categorización y clasificación

La información recolectada se clasifica mediante un proceso de categorización analítica sustentado en las categorías conceptuales desarrolladas en el marco teórico, las cuales orientan la estructura de la matriz de análisis documental presentada en el anexo. Dichas categorías, desarrollo territorial rural, economía campesina, economía política de los cultivos ilícitos, nueva ruralidad, implementación de políticas públicas y desarrollo alternativo, funcionan como ejes organizadores que permiten agrupar la información según dimensiones específicas y preguntas orientadoras coherentes con los objetivos de la investigación. Esta categorización responde a un ejercicio deductivo que vincula teoría, objetivos e instrumentos metodológicos, garantizando coherencia interna en todo el diseño investigativo.

Cada documento revisado se analiza identificando contenidos relevantes que se asocian con las dimensiones definidas en la matriz, tales como marco normativo, diseño institucional, sostenibilidad productiva, transformación socioeconómica y brechas de implementación. Estos elementos se registran junto con la fuente correspondiente, lo que permite mantener trazabilidad y respaldo documental de cada hallazgo. Este procedimiento facilita la comparación entre fuentes normativas, estadísticas y académicas, posibilitando una lectura

integral de los avances, limitaciones y tensiones del programa en el contexto territorial estudiado.

La clasificación de la información no solo cumple una función organizativa, sino también interpretativa, ya que permite identificar patrones recurrentes, inconsistencias entre diseño y ejecución y factores estructurales que inciden en la sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos ilícitos. De esta manera, la matriz analítica constituye el soporte técnico del análisis desarrollado en los capítulos posteriores, asegurando que las conclusiones y lineamientos propuestos se fundamenten en un proceso sistemático, verificable y metodológicamente coherente.

4. Capítulo 4. Resultados

Este capítulo presenta los principales resultados derivados del análisis documental realizado sobre el contexto socioeconómico del municipio de Tumaco, la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y las posibilidades de construcción de alternativas productivas legales y sostenibles para la población campesina del territorio. A partir de la revisión sistemática de documentos académicos, informes institucionales y documentos normativos, se identifican elementos clave que permiten comprender las dinámicas territoriales que han favorecido la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca, así como las respuestas institucionales orientadas a su sustitución. En este sentido, los resultados que se presentan a continuación buscan ofrecer una interpretación analítica de la información recopilada, con el fin de aportar elementos que permitan comprender de manera más amplia las relaciones existentes entre las condiciones socioeconómicas del territorio, las políticas públicas implementadas y las estrategias productivas desarrolladas por la población rural.

Siguiendo el enfoque metodológico planteado en el capítulo anterior, los resultados se construyen a partir de la interpretación de la información sistematizada en las matrices de análisis documental elaboradas durante el proceso de investigación. Dichas matrices permitieron organizar y analizar la información proveniente de diferentes tipos de fuentes, entre ellas artículos académicos, documentos institucionales, informes de organismos de seguimiento al Acuerdo de Paz y estudios relacionados con el desarrollo rural y los cultivos ilícitos. A partir de este proceso de sistematización fue posible identificar patrones, convergencias y tensiones en la literatura revisada, lo cual permitió articular los hallazgos con las categorías teóricas desarrolladas en el marco conceptual, tales como desarrollo territorial rural, economía campesina, economía política de los cultivos ilícitos, nueva ruralidad e implementación de políticas públicas.

En coherencia con los objetivos específicos planteados en la investigación, el capítulo se estructura en tres apartados principales. En primer lugar, se presenta una caracterización del contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco y su relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca. En segundo lugar, se analizan los

lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio, teniendo en cuenta los documentos normativos y los informes institucionales producidos durante el período 2017–2025. Finalmente, el tercer apartado identifica algunas brechas entre el diseño y la implementación de las políticas de sustitución y, a partir del análisis teórico y documental realizado, plantea lineamientos orientadores para la construcción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del territorio.

4.1. Contexto socioeconómico de la población campesina de Tumaco y persistencia de los cultivos ilícitos de coca

El análisis documental evidencia que la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca en el municipio de Tumaco se encuentra estrechamente relacionada con condiciones estructurales de carácter socioeconómico, territorial e institucional que han configurado históricamente las dinámicas productivas de la región. En este sentido, diferentes estudios coinciden en señalar que factores como la pobreza rural, la débil presencia estatal, las limitadas oportunidades productivas legales y las dinámicas del conflicto armado han contribuido a la consolidación de economías ilícitas en el territorio.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial rural, estas condiciones reflejan las brechas históricas que han caracterizado a numerosos territorios periféricos en América Latina, donde la falta de articulación entre transformación productiva, fortalecimiento institucional y cohesión social limita la consolidación de economías rurales sostenibles (Schejtman & Berdegué, 2004). En consecuencia, la expansión de los cultivos ilícitos puede interpretarse no solo como un fenómeno asociado a la ilegalidad, sino también como un síntoma de procesos de desarrollo territorial incompletos.

Diversos documentos analizados destacan que las condiciones socioeconómicas de Tumaco presentan importantes rezagos estructurales en términos de infraestructura, acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. En este sentido, el análisis realizado por Gomezjurado, Salcedo y Zambrano señala que el contexto rural del municipio “está marcado por altos niveles de pobreza, limitada infraestructura rural y débil presencia institucional, factores que influyen en la persistencia de economías ilegales” (2025). Este hallazgo coincide

con los planteamientos del enfoque de desarrollo territorial rural, según el cual la sostenibilidad de las economías rurales depende no únicamente de la producción agrícola, sino también del acceso a bienes públicos, servicios, infraestructura y mercados (FAO, 2016; Berdegué & Favareto, 2019). En ausencia de estas condiciones estructurales, las comunidades rurales enfrentan restricciones significativas para consolidar actividades productivas legales competitivas, lo que contribuye a la permanencia de economías ilícitas como fuente de ingresos.

Las condiciones estructurales de pobreza constituyen un factor determinante para comprender la persistencia de los cultivos ilícitos en el territorio. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el municipio de San Andrés de Tumaco presenta un Índice de Pobreza Multidimensional del 53,7%, cifra que refleja que más de la mitad de su población enfrenta privaciones simultáneas en aspectos como educación, empleo, vivienda y acceso a servicios básicos. Esta situación se profundiza en las zonas rurales, donde la incidencia de pobreza multidimensional alcanza el 63,3%, evidenciando las brechas estructurales que afectan a las comunidades campesinas del territorio (DANE, 2018). Asimismo, indicadores de necesidades básicas insatisfechas muestran que cerca del 48,7% de la población del municipio se encuentra en condiciones de pobreza estructural, superando ampliamente el promedio urbano del departamento de Nariño (DANE, 2005). En este contexto, la limitada disponibilidad de alternativas económicas sostenibles contribuye a que actividades como el cultivo de coca se configuren como estrategias de subsistencia para amplios sectores de la población rural.

De manera similar, el estudio realizado por Perlaza y Ospina sobre agroecosistemas en contextos de cultivos ilícitos en Tumaco evidencia que la expansión de la coca se encuentra asociada a procesos de exclusión social y ausencia institucional en territorios rurales. En este sentido, los autores señalan que “la exclusión de los campesinos y la falta de presencia del Estado en zonas alejadas hicieron que la coca se volviera una opción económica para los campesinos pobres” (2025, p. 16). Este planteamiento se relaciona con los aportes de la economía política de los cultivos ilícitos, los cuales señalan que los mercados ilegales tienden a consolidarse en territorios donde la presencia estatal es débil y donde las economías formales

no ofrecen oportunidades económicas viables para la población local (Thoumi, 2005). En este sentido, la expansión de los cultivos ilícitos puede interpretarse como el resultado de condiciones estructurales que favorecen la consolidación de economías ilegales en contextos de exclusión territorial.

El análisis de la literatura también indica que la coca se ha incorporado progresivamente dentro de las estrategias de reproducción económica de las familias campesinas del municipio. En muchos casos, los hogares rurales combinan cultivos tradicionales de subsistencia con cultivos ilícitos como mecanismo para garantizar ingresos monetarios relativamente estables. Según el análisis de Gomezjurado et al., en el municipio de Tumaco muchas familias campesinas "combinan cultivos lícitos de subsistencia con cultivos de coca como estrategia económica frente a la falta de mercados rurales estables" (2025). Este tipo de estrategias productivas puede comprenderse a la luz de los planteamientos de la economía campesina, que destacan cómo las decisiones económicas de los hogares rurales se orientan principalmente a garantizar la reproducción social del hogar y a reducir la incertidumbre económica más que a maximizar beneficios (Chayanov, 1966). En contextos de mercados imperfectos y acceso limitado a crédito e infraestructura, la diversificación de actividades productivas se convierte en una estrategia racional para asegurar la estabilidad económica de las familias rurales (De Janvry & Sadoulet, 2010).

Desde una perspectiva territorial, la persistencia de los cultivos de coca también se encuentra relacionada con factores geográficos y logísticos que han facilitado la expansión de esta economía en la región. En este sentido, Perlaza y Ospina señalan que el municipio de Tumaco "ha sido uno de los lugares más afectados por la propagación de la coca debido a sus condiciones geográficas […] y el fácil acceso de transporte a mercados ilegales" (2025, p. 10). La ubicación estratégica del municipio dentro de las rutas del narcotráfico en el Pacífico colombiano ha contribuido a consolidar la producción de coca como una actividad económicamente atractiva para algunos sectores de la población rural. De esta manera, las condiciones geográficas del territorio facilitan la articulación de la producción local con redes ilegales de comercialización que operan a escala regional e internacional, lo que refuerza la persistencia de esta economía en el territorio.

Adicionalmente, diversos estudios resaltan que las dinámicas del conflicto armado y las economías ilegales han configurado procesos sociales y territoriales complejos en la región. En este contexto, la coca ha adquirido un papel central en las estrategias de supervivencia de las comunidades rurales. Según el análisis de Perlaza y Ospina, "la coca se volvió clave para sobrevivir, resistir el abandono estatal y la violencia" (2025, p. 19). Este planteamiento permite comprender la producción de coca no únicamente como una actividad económica ilícita, sino también como un fenómeno social vinculado a procesos históricos de marginalización territorial y violencia armada. Desde la perspectiva de la nueva ruralidad, estos escenarios evidencian cómo las economías rurales contemporáneas se caracterizan por la coexistencia de múltiples estrategias productivas y fuentes de ingreso que combinan actividades agrícolas, comerciales e incluso informales o ilegales como mecanismos de adaptación a contextos de alta vulnerabilidad (Kay, 2009; Machado, 2014).

A pesar de estas condiciones estructurales adversas, el análisis documental también muestra la existencia de procesos de organización comunitaria y estrategias locales orientadas a la búsqueda de alternativas productivas. El informe sobre la implementación territorial del Acuerdo de Paz resalta, por ejemplo, el papel de los consejos comunitarios afrodescendientes en los procesos de desarrollo territorial y sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (Instituto Kroc, 2023). Estas formas de organización colectiva reflejan la importancia del capital social y de las estructuras comunitarias en la construcción de iniciativas de desarrollo territorial. En territorios rurales como el de Tumaco, las organizaciones comunitarias han desempeñado un papel relevante en la gestión de proyectos productivos, la defensa del territorio y la articulación con programas institucionales orientados al desarrollo rural.

De manera complementaria, algunos estudios han identificado iniciativas locales orientadas a la diversificación productiva y la reconversión de sistemas agrícolas. En este sentido, Perlaza y Ospina destacan que las estrategias de resistencia y reconversión productiva desarrolladas por las comunidades han permitido "diversificar el agroecosistema actual, ayudando a reducir la dependencia económica de la coca" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 50). No obstante, el análisis documental también muestra que estos procesos enfrentan importantes limitaciones estructurales.

En particular, varios estudios señalan que la falta de acceso a mercados, la limitada asistencia técnica y la insuficiente inversión pública en infraestructura rural dificultan la consolidación de actividades productivas legales en territorios con presencia histórica de cultivos ilícitos. En este sentido, el análisis del desarrollo alternativo realizado por Rebolledo-Castillo señala que las iniciativas productivas impulsadas por programas de sustitución buscan reducir la dependencia de la coca mediante la promoción de actividades agrícolas legales, aunque su sostenibilidad depende en gran medida del acompañamiento institucional y del acceso a mercados (Rebolledo-Castillo, 2023).

En síntesis, los resultados del análisis documental permiten afirmar que la persistencia de los cultivos ilícitos de coca en el municipio de Tumaco responde a una combinación de factores estructurales, territoriales y socioeconómicos. Entre los principales factores identificados se encuentran la pobreza rural, la débil presencia institucional, las limitadas oportunidades productivas legales, la ubicación estratégica del territorio dentro de las rutas del narcotráfico y las dinámicas históricas del conflicto armado. Al mismo tiempo, el análisis evidencia que las comunidades rurales han desarrollado diversas estrategias de adaptación económica y organización territorial que pueden constituir un punto de partida para la construcción de alternativas productivas sostenibles en el marco de políticas públicas de desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos.

4.2. Lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco

El análisis de los documentos normativos e informes institucionales evidencia que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) constituye uno de los principales instrumentos de política pública implementados en Colombia para abordar la problemática de los cultivos ilícitos desde un enfoque de desarrollo rural y construcción de paz. Este programa fue creado en el marco del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP, específicamente en el punto 4 del acuerdo, el cual establece estrategias orientadas a la solución integral del problema de las drogas ilícitas (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016). Dentro de este marco, el PNIS se plantea como un componente fundamental de la política de sustitución de cultivos ilícitos, orientado a promover la transición

hacia economías rurales legales mediante la participación activa de las comunidades campesinas en procesos de sustitución voluntaria.

El diseño del PNIS se fundamenta en el principio de sustitución voluntaria, mediante el cual las familias campesinas que participan en el programa se comprometen a erradicar los cultivos de coca a cambio de apoyos económicos temporales, asistencia técnica y la implementación de proyectos productivos legales. De acuerdo con los lineamientos establecidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el programa contempla una serie de instrumentos orientados a acompañar este proceso de transición productiva, entre los cuales se incluyen los acuerdos colectivos de sustitución, los acuerdos individuales con las familias participantes, la entrega de apoyos económicos para la seguridad alimentaria y el desarrollo de proyectos productivos de corto y largo plazo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). En este sentido, el programa busca promover la transición hacia economías rurales legales que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos, integrando acciones de desarrollo rural, fortalecimiento comunitario y generación de alternativas productivas sostenibles.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el PNIS puede entenderse como un instrumento orientado a transformar las dinámicas económicas de territorios afectados por cultivos ilícitos mediante mecanismos de intervención estatal que combinan incentivos económicos, acompañamiento institucional y participación comunitaria. Sin embargo, diversos autores han señalado que la efectividad de este tipo de programas depende en gran medida de la capacidad del Estado para garantizar procesos de implementación coherentes, continuos y articulados con otras políticas de desarrollo rural. En este sentido, Roth Deubel (2018) plantea que las políticas públicas no se limitan a su formulación normativa, sino que su éxito depende fundamentalmente de los procesos de implementación en los territorios y de la capacidad institucional para materializar los objetivos propuestos.

En el caso específico del municipio de Tumaco, el PNIS fue implementado en territorios con alta presencia histórica de cultivos de coca y con importantes niveles de vulnerabilidad social. Según diversos informes institucionales, la participación de comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas fue un elemento central en el desarrollo de los acuerdos

colectivos de sustitución, los cuales permitieron formalizar compromisos entre el Estado y las comunidades para avanzar en procesos de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo (Instituto Kroc, 2023). Estos acuerdos representaron un mecanismo de concertación territorial orientado a fortalecer la participación comunitaria en la implementación de las políticas de sustitución.

En términos de cobertura territorial, Tumaco se consolidó como uno de los municipios con mayor número de familias vinculadas al PNIS en el país. De acuerdo con los informes de monitoreo del programa, en este municipio se registraron aproximadamente 16.568 familias vinculadas al proceso de sustitución voluntaria, de las cuales 14.561 corresponden a familias cultivadoras de coca, 1.706 a familias no cultivadoras residentes en zonas afectadas por cultivos ilícitos y 301 a recolectores de hoja de coca (UNODC, 2020). Asimismo, una parte significativa de estas familias pertenece a consejos comunitarios afrodescendientes del territorio, lo que refleja la importancia de las organizaciones étnico-territoriales en los procesos de implementación del programa. La alta participación de hogares rurales en el PNIS evidencia tanto la magnitud del problema de los cultivos ilícitos en el municipio como la disposición de amplios sectores de la población campesina a participar en procesos de sustitución voluntaria orientados a la construcción de alternativas productivas legales.

No obstante, el análisis documental también evidencia que la implementación del programa ha enfrentado múltiples dificultades. Entre los principales desafíos identificados se encuentran los retrasos en los pagos a las familias beneficiarias, la limitada continuidad en los procesos de asistencia técnica y las dificultades para consolidar proyectos productivos sostenibles en el mediano y largo plazo (Instituto Kroc, 2023). Estas limitaciones han afectado el ritmo de implementación del programa y han generado incertidumbre entre las comunidades participantes respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado.

Diversos estudios han señalado que estas dificultades han generado tensiones entre las expectativas de las comunidades y la capacidad institucional del Estado para cumplir los compromisos adquiridos en el marco del programa. En algunos casos, los retrasos en la implementación de los proyectos productivos han afectado la confianza de las comunidades en las políticas de sustitución voluntaria. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas,

estas situaciones pueden interpretarse a la luz de los planteamientos de Lipsky (1980), quien señala que la implementación de las políticas depende en gran medida de los actores institucionales que operan en el territorio y de las condiciones administrativas y presupuestales que afectan la ejecución de los programas.

Adicionalmente, el análisis de la literatura académica indica que el éxito de los programas de sustitución depende en gran medida de la articulación entre las políticas de erradicación de cultivos ilícitos y las estrategias de desarrollo rural integral. En este sentido, Rebolledo-Castillo (2023) señala que las políticas de desarrollo alternativo solo logran consolidarse cuando se combinan con inversiones sostenidas en infraestructura rural, acceso a mercados, asistencia técnica y fortalecimiento organizativo de las comunidades. Este enfoque coincide con los planteamientos del desarrollo rural territorial, que destacan la necesidad de articular las políticas productivas con procesos de fortalecimiento institucional y cohesión social en los territorios rurales.

En el caso de Tumaco, los resultados del PNIS muestran avances parciales en la reducción de cultivos ilícitos en algunos territorios, aunque estos avances han sido heterogéneos y han enfrentado múltiples limitaciones institucionales y territoriales. Algunos informes señalan que, si bien se han logrado procesos de erradicación voluntaria en determinadas comunidades, la sostenibilidad de estos resultados depende en gran medida de la consolidación de alternativas productivas viables y del cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos en el marco del programa (Instituto Kroc, 2023).

En este sentido, el análisis documental sugiere que la sustitución de cultivos ilícitos no puede entenderse únicamente como un proceso de eliminación de la coca, sino como una estrategia de transformación territorial que requiere intervenciones integrales en materia de desarrollo rural, fortalecimiento institucional y generación de oportunidades económicas sostenibles para las comunidades rurales. Estas consideraciones resultan especialmente relevantes en territorios como el municipio de Tumaco, donde, como se evidenció en el apartado anterior, las condiciones estructurales de pobreza, exclusión territorial y limitada presencia estatal han contribuido históricamente a la consolidación de economías ilícitas como mecanismos de subsistencia para amplios sectores de la población rural. En este contexto, la

efectividad del PNIS depende no solo del cumplimiento de los incentivos económicos contemplados en el programa, sino también de la capacidad del Estado para articular políticas integrales de desarrollo rural que permitan consolidar alternativas productivas sostenibles en el largo plazo.

4.3. Lineamientos de política pública para la promoción de alternativas productivas legales, rentables y sostenibles en el municipio de Tumaco

A partir del análisis del contexto socioeconómico del municipio de Tumaco, de la revisión de literatura académica sobre economías campesinas y desarrollo rural, y de los resultados documentados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), es posible formular una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del territorio. Esta propuesta parte del reconocimiento de que la persistencia de los cultivos ilícitos en regiones como Tumaco no puede explicarse únicamente por decisiones individuales de los agricultores, sino por condiciones estructurales asociadas a la pobreza rural, la débil presencia institucional, la limitada infraestructura productiva y las reducidas oportunidades económicas en los territorios periféricos del país.

En este sentido, las políticas públicas dirigidas a la sustitución de cultivos ilícitos deben superar enfoques exclusivamente centrados en la erradicación o en la entrega de incentivos económicos temporales, para avanzar hacia estrategias integrales de desarrollo rural que generen condiciones sostenibles de inclusión económica para las comunidades campesinas. Desde esta perspectiva, la alternativa orientadora propuesta en esta investigación se fundamenta en un enfoque de desarrollo territorial rural, el cual reconoce la importancia de articular las capacidades productivas locales, las instituciones públicas y las dinámicas económicas del territorio para promover procesos de desarrollo sostenible (Schejtman & Berdegué, 2004). Bajo este enfoque, la propuesta de política pública para el municipio de Tumaco se estructura en cuatro componentes estratégicos, orientados a fortalecer las capacidades productivas, organizativas e institucionales del territorio rural.

4.3.1. Fortalecimiento del enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural

El primer componente de la propuesta se orienta a fortalecer la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas dirigidas a territorios con presencia de cultivos ilícitos. Esto implica reconocer las particularidades sociales, culturales, económicas y ambientales del municipio de Tumaco, así como las formas de organización comunitaria presentes en el territorio. En este contexto, resulta fundamental promover procesos de planificación participativa que permitan a las comunidades campesinas, afrodescendientes y rurales incidir en la identificación de las alternativas productivas más pertinentes para su contexto.

La incorporación de mecanismos de participación comunitaria en el diseño e implementación de las políticas públicas contribuye a generar mayor apropiación social de los proyectos productivos y facilita la adaptación de las estrategias de desarrollo a las dinámicas locales. De esta manera, el enfoque territorial permite construir políticas más pertinentes y sostenibles, al reconocer que los procesos de transformación productiva deben basarse en las capacidades, necesidades y potencialidades específicas de cada territorio rural.

4.3.2. Promoción de la diversificación productiva y de sistemas agroeconómicos sostenibles

El segundo componente de la propuesta se centra en la promoción de procesos de diversificación productiva que permitan reducir la dependencia económica de los cultivos ilícitos. La evidencia encontrada en los estudios analizados indica que, en contextos rurales caracterizados por altos niveles de vulnerabilidad económica, la dependencia de un único cultivo genera mayores riesgos para las familias campesinas, especialmente en escenarios de fluctuación de precios o de cambios en las condiciones del mercado.

En este sentido, la diversificación de los sistemas productivos rurales constituye una estrategia clave para fortalecer la resiliencia económica de los hogares campesinos. La implementación de sistemas agroforestales, la integración de cultivos con potencial comercial y el desarrollo de actividades complementarias dentro de la economía rural pueden contribuir a

generar fuentes de ingreso más estables y sostenibles. Diversos estudios han señalado que las economías campesinas poseen una importante capacidad de adaptación y diversificación productiva cuando cuentan con acceso a asistencia técnica, mercados y políticas públicas adecuadas (Kay, 2009).

En el caso del municipio de Tumaco, productos como el cacao, el coco, el plátano y algunos sistemas agroforestales han sido identificados en distintas investigaciones como alternativas con potencial para fortalecer economías rurales legales. La promoción de este tipo de sistemas productivos diversificados podría contribuir a generar procesos de transformación económica gradual en las comunidades rurales del territorio.

4.3.3. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de la economía asociativa rural

El tercer componente de la propuesta está orientado al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias como actores clave en los procesos de desarrollo rural. El análisis documental evidencia que las iniciativas de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo productivo tienen mayores probabilidades de sostenibilidad cuando se implementan a través de estructuras organizativas locales consolidados.

En el municipio de Tumaco existen diversas formas de organización territorial, entre ellas consejos comunitarios afrodescendientes, asociaciones campesinas y organizaciones productivas locales, las cuales desempeñan un papel fundamental en la gestión colectiva de proyectos productivos y en la representación de los intereses de las comunidades rurales. En este sentido, la política pública debería contemplar estrategias orientadas al fortalecimiento organizativo, la formación en gestión empresarial rural, el acceso a esquemas de financiamiento colectivo y el acompañamiento técnico a las organizaciones productivas. El fortalecimiento de las capacidades organizativas también puede facilitar procesos de comercialización colectiva, mejorar el poder de negociación de los productores frente a intermediarios y promover la articulación con mercados regionales y nacionales.

4.3.4. Mejora de las condiciones estructurales para el desarrollo de economías rurales legales

El cuarto componente de la propuesta se relaciona con la necesidad de mejorar las condiciones estructurales que limitan el desarrollo de economías rurales legales en el territorio. La sostenibilidad de las alternativas productivas no depende únicamente de la capacidad de los agricultores para transformar sus prácticas productivas, sino también de la existencia de condiciones habilitantes que faciliten el desarrollo de actividades económicas en el medio rural.

En este sentido, resulta fundamental que las políticas públicas orientadas a la sustitución de cultivos ilícitos se articulen con estrategias más amplias de desarrollo rural integral que contemplen inversiones sostenidas en infraestructura vial rural, acceso a servicios de asistencia técnica agropecuaria, fortalecimiento de los sistemas de comercialización y ampliación del acceso al crédito rural. Sin estas condiciones estructurales, las alternativas productivas legales difícilmente podrán competir en términos de rentabilidad con los cultivos ilícitos, lo que limita la sostenibilidad de los procesos de sustitución.

4.3.5. Síntesis de la propuesta

En síntesis, la alternativa orientadora de política pública propuesta para el municipio de Tumaco se fundamenta en un enfoque integral de desarrollo rural territorial que articula cuatro componentes estratégicos: el fortalecimiento del enfoque territorial en las políticas públicas, la promoción de la diversificación productiva, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la mejora de las condiciones estructurales para el desarrollo de economías rurales legales.

Desde esta perspectiva, la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina no debe entenderse únicamente como una estrategia de sustitución de cultivos ilícitos, sino como parte de un proceso más amplio de transformación socioeconómica del territorio rural. Solo mediante la implementación de políticas integrales, participativas y territorialmente diferenciadas será posible avanzar hacia la consolidación de economías rurales legales y sostenibles en regiones históricamente afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, como es el caso del municipio de Tumaco.

5. Capítulo 5. Conclusiones

Esta investigación analizó las condiciones socioeconómicas asociadas a la persistencia de los cultivos ilícitos en el municipio de San Andrés de Tumaco, así como el alcance de las políticas públicas orientadas a su sustitución, particularmente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). A partir del análisis documental de literatura académica, informes institucionales y documentos de política pública, fue posible identificar diversos factores estructurales que inciden en la permanencia de estas economías ilícitas, así como los principales retos que enfrentan las estrategias estatales dirigidas a promover alternativas productivas legales en territorios rurales históricamente marginados.

El análisis del contexto socioeconómico del municipio de Tumaco permitió evidenciar que la persistencia de los cultivos ilícitos no puede comprenderse únicamente como una actividad ilegal asociada a decisiones individuales de los productores, sino como el resultado de dinámicas estructurales que han configurado el desarrollo rural en la región. Factores como los altos niveles de pobreza rural, la limitada presencia institucional del Estado, las dificultades de acceso a infraestructura productiva y la escasa integración de los pequeños productores a mercados formales han generado condiciones que restringen significativamente las oportunidades económicas legales para la población campesina.

En este escenario, los cultivos de coca han operado durante décadas como una estrategia económica de subsistencia para numerosos hogares rurales. Frente a la inestabilidad de los mercados agrícolas tradicionales, la coca ofrece condiciones de comercialización más accesibles, ingresos relativamente constantes y menores barreras logísticas en comparación con otros cultivos legales. Esta situación refleja la existencia de profundas brechas de desarrollo territorial que han limitado la consolidación de economías rurales diversificadas y sostenibles. En consecuencia, el fenómeno de los cultivos ilícitos debe ser comprendido desde una perspectiva estructural que reconozca las condiciones socioeconómicas que lo hacen posible y no únicamente desde enfoques centrados en la erradicación o el control.

Por otra parte, el análisis de los lineamientos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos permitió identificar una brecha significativa entre el diseño normativo de la política y su implementación en los territorios. En términos

conceptuales, el programa fue concebido como una estrategia integral orientada a promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos mediante incentivos económicos, acompañamiento técnico y el desarrollo de proyectos productivos alternativos. Sin embargo, la revisión de los documentos analizados evidencia que su implementación ha enfrentado diversas dificultades operativas e institucionales.

Entre los principales problemas identificados se encuentran los retrasos en la entrega de los apoyos económicos comprometidos, la falta de continuidad en el acompañamiento técnico a los proyectos productivos y las limitaciones existentes para garantizar canales de comercialización estables para los productos agrícolas legales. Estas dificultades han generado tensiones entre las expectativas de las comunidades beneficiarias y la capacidad institucional del Estado para cumplir los compromisos establecidos. Como consecuencia, en algunos contextos se ha debilitado la confianza de las comunidades en los programas de sustitución, lo cual afecta la sostenibilidad de los procesos de transición hacia economías legales.

Los hallazgos del estudio permiten mencionar que las políticas de sustitución de cultivos ilícitos difícilmente pueden generar resultados sostenibles si no se articulan con estrategias más amplias de desarrollo rural. La sustitución no debe entenderse únicamente como el reemplazo de un cultivo por otro, sino como un proceso de transformación económica y territorial que requiere intervenciones estructurales orientadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. Esto implica fortalecer la infraestructura productiva, ampliar el acceso a crédito agrícola, garantizar asistencia técnica permanente, facilitar la articulación de los productores a cadenas de valor y promover políticas públicas que impulsen la diversificación productiva en los territorios.

En este sentido, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de las formas asociativas de producción constituye un elemento clave para la consolidación de economías rurales legales. Las asociaciones de productores, cooperativas y organizaciones comunitarias pueden desempeñar un papel fundamental en la articulación de los pequeños agricultores a mercados regionales y nacionales, así como en el fortalecimiento de sus capacidades de negociación colectiva. Además, estas formas organizativas facilitan la implementación de

proyectos productivos a mayor escala y contribuyen a generar procesos de desarrollo territorial más sostenibles e inclusivos.

Además, es importante reconocer que la presente investigación presenta algunas limitaciones que deben ser consideradas al interpretar los resultados obtenidos. En primer lugar, el estudio se desarrolló a partir de un enfoque de análisis documental basado en informes institucionales, documentos de política pública y literatura académica. Si bien este enfoque permitió construir una visión amplia de la problemática, la ausencia de trabajo de campo directo con comunidades campesinas limita la posibilidad de profundizar en las experiencias, percepciones y estrategias cotidianas de los actores locales involucrados en los procesos de sustitución.

Asimismo, otra limitación se relaciona con la disponibilidad y actualización de la información institucional sobre la implementación del PNIS y sobre las dinámicas productivas en el territorio. En algunos casos, los documentos analizados corresponden a periodos específicos o presentan metodologías diferentes de recopilación de datos, lo que puede dificultar la comparación sistemática de ciertos indicadores. Estas limitaciones no invalidan los hallazgos de la investigación, pero sí evidencian la necesidad de continuar profundizando en el análisis mediante estudios que incorporen metodologías mixtas y trabajo de campo en los territorios.

A partir de los resultados obtenidos, se abren diversas posibilidades para futuras investigaciones orientadas a comprender con mayor profundidad la problemática de los cultivos ilícitos y las estrategias de desarrollo alternativo en regiones rurales. De igual manera, resulta pertinente analizar con mayor detalle las cadenas de valor de los productos agrícolas promovidos como alternativas a los cultivos ilícitos. Examinar las condiciones de producción, transformación y comercialización de estos productos permitiría identificar qué iniciativas productivas presentan mayores posibilidades de consolidarse como opciones económicamente sostenibles para las comunidades rurales.

Finalmente, también resulta necesario profundizar en el análisis de la articulación entre las políticas de sustitución de cultivos ilícitos y otras políticas públicas de desarrollo territorial, como los programas de infraestructura rural, acceso a crédito agrícola, educación rural y

fortalecimiento institucional. Examinar estas interrelaciones permitiría comprender de qué manera las diferentes intervenciones estatales pueden contribuir de forma complementaria a transformar las condiciones estructurales que han favorecido históricamente la expansión de economías ilícitas en los territorios rurales.

En síntesis, los resultados de la investigación permiten concluir que la persistencia de los cultivos ilícitos en el municipio de Tumaco responde a una compleja interacción de factores socioeconómicos, institucionales y territoriales que han configurado históricamente las dinámicas del desarrollo rural en la región. En este contexto, las políticas orientadas a la sustitución de cultivos ilícitos deben ser concebidas como parte de estrategias integrales de desarrollo territorial dirigidas a fortalecer la economía campesina, ampliar las oportunidades productivas legales y mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. Solo mediante intervenciones sostenidas, articuladas y adaptadas a las realidades del territorio será posible avanzar hacia procesos de transformación económica que reduzcan de manera estructural la dependencia de los cultivos ilícitos en las regiones rurales.

Referencias bibliográficas

Berdegué, J., & Favareto, A. (2019). *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Chayanov, A. V. (1966). *The theory of peasant economy*. Richard D. Irwin. (Trabajo original publicado en 1925).

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*. Diario Oficial No. 41.479.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*. Diario Oficial No. 48.115.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116.

De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2010). Agricultural growth and poverty reduction: Additional evidence. *The World Bank Research Observer, 25*(1), 1–20. https://doi.org/10.1093/wbro/lkp015

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo general 2005: Necesidades básicas insatisfechas por municipios*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Medición de pobreza multidimensional municipal*. DANE.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Documento CONPES 3867: Política integral para enfrentar el problema de las drogas*. DNP.

Ellis, F. (2000). *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford University Press.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial El Perro y la Rana.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2016). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria*. FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2016). *Desarrollo territorial participativo y negociado: Un enfoque para el desarrollo rural sostenible*. FAO.

Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Gedisa. (Obra original publicada en 1973).

Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.

Gobierno de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Gomezjurado, J., Salcedo, M., & Zambrano, P. (2025). *Condiciones socioeconómicas y persistencia de economías ilícitas en el municipio de Tumaco*.

González Leiva, J. F. (2021). *Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco, Nariño* [Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP]. Repositorio CDIM ESAP.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.

Kay, C. (2009). Studies of rural change in Latin America. *Journal of Agrarian Change, 9*(4), 607–637. https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00236.x

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Long, N. (2001). *Development sociology: Actor perspectives*. Routledge.

Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. CIESAS / El Colegio de San Luis.

Machado, A. (2014). *La cuestión agraria en Colombia*. Editorial Debate.

Mansfield, D. (2016). *A state built on sand: How opium undermined Afghanistan*. Oxford University Press.

North, D. C. (1993). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS): Lineamientos generales*. Gobierno de Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2022*. UNODC. https://www.unodc.org/unodc/es/crop-monitoring/index.html

Perlaza, J., & Ospina, D. (2025). *Agroecosistemas y diversificación productiva en contextos de cultivos ilícitos en el municipio de Tumaco*.

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.

Rebolledo-Castillo, J. (2023). *Desarrollo alternativo y sostenibilidad de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia*.

Roth Deubel, A. N. (2018). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Sánchez-Cañón, E., Ríos Moyano, D. C., & Quiñones Rosero, D. A. (2019). Persistencia de las hectáreas cultivadas de coca en San Andrés de Tumaco: Una argumentación desde el territorio. *Ciencia y Tecnología Agropecuaria, 4*(2), 69–74. https://doi.org/10.24054/cyta.v4i2.994

Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Thoumi, F. E. (2005). The Colombian competitive advantage in illegal drugs: The role of policies and institutional changes. *Journal of Drug Issues, 35*(1), 7–26. https://doi.org/10.1177/002204260503500102

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. (2022). Analysis of innovative development for the use of *Guadua angustifolia* Kunth in the substitution of illicit crops. *Ciencia en Desarrollo*.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). *Guidance on alternative development*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1922).

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Anexos

Anexo 1: Matriz de análisis documental y categorial

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis
1. Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Desarrollo territorial rural	Condiciones socioeconómicas	¿Cuáles son los niveles de ingreso, empleo, acceso a servicios básicos e infraestructura rural? ¿Qué condiciones estructurales inciden en la economía campesina?	DANE, informes municipales, literatura académica	Análisis descriptivo-comparativo
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan? ¿Qué grado de dependencia existe frente a la economía de la coca?	Estudios académicos, informes técnicos	Análisis estructural
	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Cómo evolucionan las hectáreas cultivadas? ¿Qué factores explican la permanencia o resiembra?	Informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	Análisis estadístico-interpretativo
	Nueva ruralidad	Dinámicas sociales y territoriales	¿Existen transformaciones en organización comunitaria, gobernanza o relaciones económicas rurales?	Informes sociales y académicos	Análisis cualitativo
2. Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Cuáles son los fundamentos jurídicos del PNIS? ¿Qué objetivos y principios orientan el programa?	Decreto 896 de 2017, Acuerdo Final, documentos CONPES	Análisis normativo

	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de intervención	¿Qué instrumentos financieros, técnicos y sociales establece el PNIS?	Documentos oficiales del PNIS	Análisis institucional
	Desarrollo alternativo	Resultados programáticos	¿Qué metas se han cumplido? ¿Qué resultados productivos y sociales se reportan?	Informes institucionales, reportes oficiales	Análisis evaluativo
	Desarrollo territorial rural	Enfoque territorial	¿Se incorpora enfoque diferencial y territorial en la implementación?	Informes institucionales y académicos	Análisis crítico-comparativo
3. Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Implementación de políticas públicas	Brechas identificadas	¿Qué inconsistencias se evidencian entre el diseño del PNIS y su implementación territorial?	Síntesis de hallazgos anteriores	Análisis integrador
	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad productiva	¿Qué condiciones deben garantizar rentabilidad, estabilidad y acceso a mercado?	Literatura especializada y análisis previo	Formulación estratégica
	Desarrollo territorial rural	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la coordinación interinstitucional y el enfoque territorial?	Resultados sistematizados	Construcción de lineamientos

Anexo 2. Documento 1: Rebolledo-Castillo, D. M. (2023). *El desarrollo alternativo (2003-2021): un análisis desde los participantes*. Revista Científica General José María Córdova.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Hallazgos / citas
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Qué factores explican la permanencia de los cultivos ilícitos?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis interpretativo	El desarrollo alternativo surge como una estrategia estatal orientada a enfrentar economías ilícitas en territorios rurales con limitadas oportunidades económicas legales (Rebolledo-Castillo, 2023).
	Nueva ruralidad	Dinámicas sociales y gobernanza local	¿Existen transformaciones en organización comunitaria y gobernanza local?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis cualitativo	Los programas de desarrollo alternativo han promovido procesos de fortalecimiento organizativo y comunitario entre los participantes (Rebolledo-Castillo, 2023).
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan en territorios con cultivos ilícitos?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis estructural	Las iniciativas productivas impulsadas por programas de sustitución buscan disminuir la dependencia económica de los cultivos ilícitos mediante alternativas agrícolas legales (Rebolledo-Castillo, 2023).
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Cuáles son los fundamentos del desarrollo alternativo dentro de la política antidrogas?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis normativo	"El Desarrollo Alternativo ha sido un componente de la estrategia antidrogas en Colombia" (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 354).

e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de política	¿Qué instrumentos técnicos y sociales utilizan los programas de sustitución?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis institucional	"Los aspectos positivos (el fortalecimiento socioempresarial comunitario y el establecimiento de buenas relaciones con el personal técnico asistencial)" (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 372).
	Implementación de políticas públicas	Resultados programáticos	¿Qué resultados se evidencian en los programas de sustitución?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis evaluativo	Los participantes reconocen avances en capacitación productiva y fortalecimiento organizativo derivados de la implementación de programas de desarrollo alternativo (Rebolledo-Castillo, 2023).
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Implementación de políticas públicas	Brechas de implementación	¿Qué dificultades existen entre el diseño del programa y su implementación?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis integrador	"No hay cumplimiento de lo prometido, lo cual impide el desarrollo de nuevos cultivos lícitos que den rápida producción" (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 369).
	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad económica	¿Qué factores afectan la sostenibilidad de los proyectos productivos?	Rebolledo-Castillo (2023)	Análisis interpretativo	La falta de apoyo institucional en la fase de comercialización afecta la sostenibilidad de los proyectos productivos (Rebolledo-Castillo, 2023).
	Desarrollo rural territorial	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la coordinación institucional en territorios con cultivos ilícitos?	Rebolledo-Castillo (2023)	Construcción de lineamientos	"En la comercialización no tuvimos el acompañamiento…" lo que generó dificultades para sostener asociaciones productivas (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 370).

Anexo 3. Documento 2: Gomezjurado, A., Salcedo, L., & Zambrano, J. (2025). *Implementación y desafíos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco durante el periodo 2017–2023*. Trabajo de grado, Especialización en Gobierno y Gestión Pública Territorial.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Hallazgo / Cita
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Desarrollo territorial rural	Condiciones socioeconómicas	¿Qué condiciones estructurales inciden en la economía campesina?	Gomezjurado et al. (2025)	Descriptivo	El documento señala que el contexto rural de Tumaco está marcado por altos niveles de pobreza, limitada infraestructura rural y débil presencia institucional, factores que influyen en la persistencia de economías ilegales.
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan?	Gomezjurado et al. (2025)	Estructural	Se identifica que muchas familias campesinas combinan cultivos lícitos de subsistencia con cultivos de coca como estrategia económica frente a la falta de mercados rurales estables.
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Qué principios orientan el PNIS?	Gomezjurado et al. (2025)	Normativo	"El PNIS se establece mediante el Decreto 896 de 2017 como un mecanismo orientado a promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo en las regiones afectadas por la economía de la coca" (Gomezjurado, Salcedo & Zambrano, 2025, p. 22).
	Desarrollo alternativo	Resultados programáticos	¿Qué resultados se reportan?	Gomezjurado et al. (2025)	Evaluativo	El documento identifica retrasos en pagos a las familias vinculadas al programa, dificultades en la asistencia técnica y falta de

						consolidación de proyectos productivos sostenibles.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Implementación de políticas públicas	Brechas de implementación	¿Qué inconsistencias existen entre diseño e implementación?	Gomezjurado et al. (2025)	Crítico	"Los avances del programa en Tumaco se han visto limitados por retrasos en los pagos, dificultades en la asistencia técnica y la falta de consolidación de proyectos productivos sostenibles" (Gomezjurado et al., 2025, p. 67).

Anexo 4. Documento 3: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2023). *Experiencias territoriales de implementación del Acuerdo de Paz: Pacífico y frontera nariñense*. Universidad de Notre Dame.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Hallazgo / Cita
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Cómo se distribuyen los cultivos ilícitos?	Instituto Kroc (2023)	Estadístico-interpretativo	El informe identifica al Pacífico nariñense, especialmente Tumaco, como una de las regiones con mayor concentración de cultivos de coca en Colombia.
	Nueva ruralidad	Organización comunitaria	¿Existen transformaciones en organización social?	Instituto Kroc (2023)	Cualitativo	El documento resalta el papel de los consejos comunitarios afrodescendientes en los procesos de sustitución voluntaria y desarrollo territorial.

Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de intervención	¿Qué mecanismos utiliza el programa?	Instituto Kroc (2023)	Institucional	"El PNIS vinculó a miles de familias campesinas y comunidades étnicas del Pacífico nariñense mediante acuerdos de sustitución voluntaria orientados a reemplazar los cultivos de coca por proyectos productivos legales" (Instituto Kroc, 2023, p. 19).
	Desarrollo territorial rural	Enfoque diferencial	¿Se incorpora enfoque étnico?	Instituto Kroc (2023)	Crítico	El informe señala que la implementación del PNIS debe reconocer las formas de gobierno propio de los territorios colectivos afro e indígenas.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad productiva	¿Qué dificultades presentan los proyectos productivos?	Instituto Kroc (2023)	Evaluativo	Los proyectos productivos asociados al programa enfrentan dificultades de sostenibilidad debido a limitaciones financieras, falta de asistencia técnica y problemas de acceso a mercados rurales.

Anexo 5. Documento 4: Mora Cortés, A. (2019). *La política fiscal y la construcción de paz: reflexiones desde el Acuerdo Final*. Revista de Economía Institucional, 21(40), 321–342.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Hallazgo / Cita
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico	Desarrollo territorial rural	Condiciones estructurales	¿Qué factores económicos afectan la implementación del Acuerdo de Paz?	Mora Cortés (2019)	Estructural	El artículo examina cómo las restricciones fiscales del Estado colombiano condicionan la capacidad de financiar programas

de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.						de desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos.
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Resultados programáticos	¿Cómo incide la política fiscal en la implementación?	Mora Cortés (2019)	Evaluativo	"La estructura fiscal colombiana y las restricciones derivadas de la regla fiscal limitan la capacidad del Estado para financiar políticas públicas orientadas a la construcción de paz territorial" (Mora Cortés, 2019, p. 326).
	Desarrollo alternativo	Financiamiento de programas	¿Qué condiciones garantizan sostenibilidad?	Mora Cortés (2019)	Crítico	El autor plantea que la implementación efectiva del Acuerdo depende de la priorización del gasto público en territorios rurales afectados por el conflicto.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Desarrollo territorial rural	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la implementación del Acuerdo?	Mora Cortés (2019)	Estratégico	"La sostenibilidad de los programas derivados del Acuerdo Final depende en gran medida de la disponibilidad de recursos fiscales y de la priorización del gasto público en las regiones más afectadas por el conflicto" (Mora Cortés, 2019, p. 331).

Anexo 6. Documento 5: El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora
Capítulo: *La política fiscal y la construcción de paz: reflexiones desde el Acuerdo Final, los derechos y los conflictos sociales*.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / Preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Aportes del documento (citas textuales y análisis)
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Desarrollo territorial rural	Condiciones socioeconómicas	¿Cuáles son los niveles de ingreso, empleo, acceso a servicios básicos e infraestructura rural? ¿Qué condiciones estructurales inciden en la economía campesina?	DANE, informes municipales, literatura académica	Análisis descriptivo-comparativo	El texto señala que la implementación del Acuerdo requiere transformaciones estructurales en los territorios rurales históricamente afectados por el conflicto, donde persisten desigualdades sociales y económicas profundas.
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan? ¿Qué grado de dependencia existe frente a la economía de la coca?	Estudios académicos, informes técnicos	Análisis estructural	Se plantea que la transformación de las economías rurales requiere políticas públicas que fortalezcan la economía campesina y garanticen condiciones de desarrollo productivo sostenible.
	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Cómo evolucionan las hectáreas cultivadas? ¿Qué factores explican la permanencia o resiembra?	Informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	Análisis estadístico-interpretativo	El documento advierte que las limitaciones presupuestales del Estado pueden afectar la capacidad de implementar políticas de sustitución y desarrollo rural, lo que repercute en la persistencia de economías ilícitas.
	Nueva ruralidad	Dinámicas sociales y territoriales	¿Existen transformaciones en organización comunitaria,	Informes sociales y académicos	Análisis cualitativo	El análisis sugiere que la construcción de paz implica transformar las relaciones entre Estado, territorio y

			gobernanza o relaciones económicas rurales?			comunidades rurales mediante procesos de participación y desarrollo territorial.
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Cuáles son los fundamentos jurídicos del PNIS? ¿Qué objetivos y principios orientan el programa?	Decreto 896 de 2017, Acuerdo Final, documentos CONPES	Análisis normativo	El documento destaca la importancia de la financiación estatal para la implementación del Acuerdo de Paz y de los programas derivados de este.
	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de intervención	¿Qué instrumentos financieros, técnicos y sociales establece el PNIS?	Documentos oficiales del PNIS	Análisis institucional	Cita textual: "la implementación se caracterizaría desde el inicio por la tendencia a la desfinanciación y por el rezago en la asignación y ejecución presupuestal" (Mora Cortés, 2019, p. 43).
	Desarrollo alternativo	Resultados programáticos	¿Qué metas se han cumplido? ¿Qué resultados productivos y sociales se reportan?	Informes institucionales, reportes oficiales	Análisis evaluativo	El texto advierte que la implementación del Acuerdo depende de la sostenibilidad fiscal y de la asignación efectiva de recursos públicos para programas sociales y productivos.
	Desarrollo territorial rural	Enfoque territorial	¿Se incorpora enfoque diferencial y territorial en la implementación?	Informes institucionales y académicos	Análisis crítico-comparativo	Se plantea que las políticas de paz deben orientarse hacia la transformación territorial, integrando inversión pública, desarrollo rural y garantía de derechos.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una	Implementación de políticas públicas	Brechas identificadas	¿Qué inconsistencias se evidencian entre el	Síntesis de hallazgos anteriores	Análisis integrador	El documento identifica brechas entre los compromisos institucionales del Acuerdo de

alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.			diseño del PNIS y su implementación territorial?			Paz y las capacidades reales del Estado para financiar su implementación.
	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad productiva	¿Qué condiciones deben garantizar rentabilidad, estabilidad y acceso a mercado?	Literatura especializada y análisis previo	Formulación estratégica	Se enfatiza la necesidad de políticas públicas que articulen inversión estatal, desarrollo productivo rural y acceso a mercados para las economías campesinas.
	Desarrollo territorial rural	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la coordinación interinstitucional y el enfoque territorial?	Resultados sistematizados	Construcción de lineamientos	El texto destaca que la construcción de paz requiere una articulación efectiva entre política fiscal, desarrollo rural y fortalecimiento institucional.

Anexo 7. Documento 6: Los desafíos de la paz en Nariño: la difícil implementación del Acuerdo Final de Paz en Tumaco

Objetivo específico	**Categoría de análisis**	**Dimensión de análisis**	**Indicadores / Preguntas orientadoras**	**Fuente documental**	**Tipo de análisis**	**Aportes del documento (citas textuales y análisis)**
Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Desarrollo territorial rural	Condiciones socioeconómicas	¿Cuáles son los niveles de ingreso, empleo, acceso a servicios básicos e infraestructura rural? ¿Qué condiciones estructurales inciden en la economía campesina?	DANE, informes municipales, literatura académica	Análisis descriptivo-comparativo	El documento describe las condiciones sociales y económicas del territorio, señalando que Tumaco presenta importantes desafíos estructurales relacionados con pobreza, desigualdad y debilidad institucional.
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan? ¿Qué grado de dependencia existe	Estudios académicos, informes técnicos	Análisis estructural	Cita textual: “las comunidades que rodean la zona son fundamentalmente afrodescendientes y se dedican básicamente al cultivo de palma

			frente a la economía de la coca?			africana, plátano, arroz, cacao y coca" (Biel Portero et al., 2019, p. 10).
	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Cómo evolucionan las hectáreas cultivadas? ¿Qué factores explican la permanencia o resiembra?	Informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	Análisis estadístico-interpretativo	El documento explica que la persistencia de cultivos ilícitos en la región se relaciona con dinámicas de conflicto armado, economías ilegales y limitada presencia estatal.
	Nueva ruralidad	Dinámicas sociales y territoriales	¿Existen transformaciones en organización comunitaria, gobernanza o relaciones económicas rurales?	Informes sociales y académicos	Análisis cualitativo	Se resalta la importancia de los procesos organizativos comunitarios y territoriales para la construcción de paz en regiones afectadas por el conflicto.
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Cuáles son los fundamentos jurídicos del PNIS? ¿Qué objetivos y principios orientan el programa?	Decreto 896 de 2017, Acuerdo Final, documentos CONPES	Análisis normativo	El documento analiza la implementación del Acuerdo de Paz en el departamento de Nariño y los desafíos institucionales asociados.
	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de intervención	¿Qué instrumentos financieros, técnicos y sociales establece el PNIS?	Documentos oficiales del PNIS	Análisis institucional	Se evidencia que la implementación de programas de sustitución requiere acompañamiento institucional constante y políticas integrales de desarrollo rural.
	Desarrollo alternativo	Resultados programáticos	¿Qué metas se han cumplido? ¿Qué resultados productivos y sociales se reportan?	Informes institucionales, reportes oficiales	Análisis evaluativo	El documento señala que los procesos de implementación del Acuerdo han enfrentado dificultades en territorios como Tumaco debido a factores de

						seguridad, institucionalidad y coordinación estatal.
	Desarrollo territorial rural	Enfoque territorial	¿Se incorpora enfoque diferencial y territorial en la implementación?	Informes institucionales y académicos	Análisis crítico-comparativo	Se destaca la importancia de considerar las particularidades territoriales y socioculturales en la implementación de políticas de paz.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Implementación de políticas públicas	Brechas identificadas	¿Qué inconsistencias se evidencian entre el diseño del PNIS y su implementación territorial?	Síntesis de hallazgos anteriores	Análisis integrador	El texto identifica brechas entre los objetivos del Acuerdo de Paz y las dificultades prácticas de implementación en territorios con presencia histórica de conflicto armado.
	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad productiva	¿Qué condiciones deben garantizar rentabilidad, estabilidad y acceso a mercado?	Literatura especializada y análisis previo	Formulación estratégica	El documento sugiere fortalecer procesos productivos legales y mecanismos de desarrollo territorial para consolidar alternativas económicas sostenibles.
	Desarrollo territorial rural	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la coordinación interinstitucional y el enfoque territorial?	Resultados sistematizados	Construcción de lineamientos	Se plantea que la articulación entre Estado, comunidades y organizaciones territoriales es fundamental para el éxito de las políticas de construcción de paz.

Anexo 8. Documento 7: Perlaza Muñoz, A. T., & Ospina Hurtado, A. L. (2025). *Trayectorias del agroecosistema y memoria comunitaria en contextos de cultivos ilícitos: un estudio en la vereda San Agustín, Tumaco, Nariño*. Trabajo de grado, Universidad Tecnológica de Pereira.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Citas / hallazgos

Caracterizar, a partir de la información disponible hasta el año 2025, el contexto socioeconómico de la población campesina del municipio de Tumaco en relación con la persistencia de los cultivos ilícitos de hoja de coca.	Desarrollo territorial rural	Condiciones socioeconómicas	¿Cuáles son los niveles de ingreso, empleo, acceso a servicios básicos e infraestructura rural? ¿Qué condiciones estructurales inciden en la economía campesina?	Trabajo de grado sobre agroecosistemas en Tumaco	Análisis descriptivo-comparativo	"La exclusión de los campesinos y la falta de presencia del Estado en zonas alejadas hicieron que la coca se volviera una opción económica para los campesinos pobres" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 16). Generalidad: el documento evidencia que la expansión de los cultivos ilícitos está asociada a condiciones estructurales como pobreza rural, ausencia institucional y limitadas oportunidades productivas.
	Economía campesina	Estructura productiva	¿Qué actividades económicas predominan? ¿Qué grado de dependencia existe frente a la economía de la coca?	Trabajo de grado	Análisis estructural	"La expansión de este cultivo es evidencia de un contexto complejo marcado por la violencia y la pobreza de los territorios que ven la coca como una salida, una opción" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 10). Generalidad: la coca se inserta en la economía campesina como mecanismo de supervivencia frente a la inestabilidad económica y la falta de mercados para productos legales.
	Economía política de cultivos ilícitos	Persistencia de cultivos de coca	¿Cómo evolucionan las hectáreas cultivadas? ¿Qué factores explican la permanencia o resiembra?	Trabajo de grado	Análisis estadístico-interpretativo	"El municipio de Tumaco ha sido uno de los lugares más afectados por la propagación de la coca debido a sus condiciones geográficas… y el fácil acceso de transporte a mercados ilegales" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 10). Generalidad: el documento muestra que la persistencia de la coca está relacionada con factores territoriales, rutas de narcotráfico y debilidad institucional.

	Nueva ruralidad	Dinámicas sociales y territoriales	¿Existen transformaciones en organización comunitaria, gobernanza o relaciones económicas rurales?	Trabajo de grado	Análisis cualitativo	"La coca se volvió clave para sobrevivir, resistir el abandono estatal y la violencia" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 19). Generalidad: el documento resalta la importancia de la memoria comunitaria para comprender cómo las comunidades han desarrollado estrategias de adaptación frente a la economía ilícita y el conflicto armado.
	Desarrollo alternativo	Reconversión productiva	¿Existen iniciativas de transición hacia economías legales?	Trabajo de grado	Análisis interpretativo	"Las estrategias de resistencia y reconversión productiva… han diversificado el agroecosistema actual, ayudando a reducir la dependencia económica de la coca" (Perlaza & Ospina, 2025, p. 50). Generalidad: el documento identifica iniciativas locales de reconversión productiva basadas en agroecología y diversificación de cultivos.

Anexo 9. Documento 8: Mejía Hidalgo, V. (2021). *Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): 2017–2019*. Revista Análisis Jurídico-Político, 3(5), 171–199.

Objetivo específico	Categoría de análisis	Dimensión de análisis	Indicadores / preguntas orientadoras	Fuente documental	Tipo de análisis	Citas / hallazgos
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales,	Implementación de políticas públicas	Lineamientos normativos	¿Cuáles son los fundamentos jurídicos del PNIS? ¿Qué objetivos y principios orientan el programa?	Artículo académico	Análisis normativo	"El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos surge a partir del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016" (Mejía Hidalgo, 2021, p. 171). Generalidad: el PNIS se concibe como una estrategia de

durante el período 2017–2025.						desarrollo rural que busca abordar las causas estructurales de los cultivos ilícitos.
Revisar los lineamientos, instrumentos y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el municipio de Tumaco según los documentos normativos e informes institucionales, durante el período 2017–2025.	Implementación de políticas públicas	Instrumentos de intervención	¿Qué instrumentos financieros, técnicos y sociales establece el PNIS?	Artículo académico	Análisis institucional	"El programa contempla apoyos económicos inmediatos, proyectos productivos, asistencia técnica y programas de seguridad alimentaria para las familias que sustituyan voluntariamente los cultivos ilícitos" (Mejía Hidalgo, 2021, p. 175). Generalidad: los instrumentos del PNIS combinan incentivos económicos con estrategias de desarrollo territorial.
	Desarrollo alternativo	Resultados programáticos	¿Qué metas se han cumplido? ¿Qué resultados productivos y sociales se reportan?	Artículo académico	Análisis evaluativo	"Durante sus primeros años de implementación el programa logró reducciones iniciales en áreas de coca en algunos territorios priorizados" (Mejía Hidalgo, 2021, p. 178). Generalidad: los resultados iniciales fueron positivos, pero su sostenibilidad depende del cumplimiento de compromisos estatales.
	Desarrollo territorial rural	Enfoque territorial	¿Se incorpora enfoque diferencial y territorial en la implementación?	Artículo académico	Análisis crítico-comparativo	"Los desfases en la ejecución de los componentes del PNIS han limitado su impacto en la transformación estructural de los territorios afectados por cultivos ilícitos" (Mejía Hidalgo, 2021, p. 185). Generalidad: la

						implementación del programa presenta dificultades de coordinación institucional y limitaciones presupuestales.
Proponer, a partir del análisis teórico y documental realizado, una alternativa orientadora de política pública que contribuya a la promoción de opciones productivas legales, rentables y sostenibles para la población campesina del municipio de Tumaco.	Implementación de políticas públicas	Brechas identificadas	¿Qué inconsistencias se evidencian entre el diseño del PNIS y su implementación territorial?	Artículo académico	Análisis integrador	Generalidad: el artículo identifica brechas entre el diseño participativo del PNIS y su implementación efectiva, especialmente en los tiempos de pago y el acompañamiento técnico a los proyectos productivos.
	Desarrollo alternativo	Sostenibilidad productiva	¿Qué condiciones deben garantizar rentabilidad, estabilidad y acceso a mercado?	Artículo académico	Formulación estratégica	Generalidad: la sostenibilidad de la sustitución depende de acceso a mercados, infraestructura rural, crédito y acompañamiento técnico permanente.
	Desarrollo territorial rural	Articulación institucional	¿Cómo fortalecer la coordinación interinstitucional y el enfoque territorial?	Artículo académico	Construcción de lineamientos	Generalidad: el estudio sugiere que la sustitución debe articularse con la Reforma Rural Integral y otras políticas de desarrollo territorial para garantizar resultados sostenibles.