

**ELEMENTOS DEL MODELO DE CORRIENTES MULTIPLES APLICADOS AL
CASO DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE
CULTIVOS ILÍCITOS (PNIS) PARA EL PERIODO 2014 – 2017.**

CHRISTIAN SAMIR MENDEZ CASTILLO

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Bogotá D.C

2021

**ELEMENTOS DEL MODELO DE CORRIENTES MULTIPLES APLICADOS AL
CASO DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE
CULTIVOS ILÍCITOS (PNIS) PARA EL PERIODO 2014 – 2017.**

CHRISTIAN SAMIR MENDEZ CASTILLO

Trabajo para obtener el título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Tutor: Andrés Macías Tolosa, Ph.D.

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Bogotá D.C**

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	8
1.1. Problema de investigación.....	8
1.2. Objetivos	12
1.3. Metodología	13
1.3.1. Fases	14
1.4. Justificación	15
1.5 Estructura del documento.....	16
2. Revisión Bibliográfica	17
3. Una aproximación al modelo de corrientes múltiples	24
3.1. Generalidades del modelo de corrientes múltiples	24
3.2. Modelo de corrientes múltiples: un debate vigente	27
4. Dinámica de los cultivos ilícitos (coca) en Colombia: diagnóstico general	37
5. Análisis del del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito “PNIS”	45
5.1. Programa nacional de sustitución integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS): hacia una política pública diferencial en tiempos de paz	45
5.2. Esbozo de la novedosa estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito.....	48
5.3. Problemas, políticas y política: entendiendo las corrientes de Kingdon	52
5.3.1. Análisis de la corriente de problemas	52
5.3.2. Análisis de la corriente de políticas.	60
5.3.3. Análisis de la corriente política	65
6. Reflexión: un acercamiento a determinar la ventana de oportunidad y el ROL del emprendedor político	69
6.1. Análisis de la ventana de oportunidad	69
6.2. Determinando el ROL emprendedor político	74
7. CONCLUSIONES	80
8. Referencias Bibliográficas.....	83

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Serie histórica de cultivos de coca (hectáreas), 2012-2019.....	11
Ilustración 2. Diagrama del funcionamiento del modelo MSA	34
Ilustración 3. Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples.....	36
Ilustración 4. Número de hectáreas de coca entre 1982 y 2002.	38
Ilustración 5. Número de hectáreas entre 2014 – 2017.	53
Ilustración 6. Cultivos de coca por departamento 2018.	54
Ilustración 7. Distribución Final Senado de la República periodo 2010-2014.	67
Ilustración 8. Distribución Final Cámara de Representantes periodo 2010-2014	67
Ilustración 9. Resumen Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples aplicado al PNIS	80

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Fases de investigación	14
Tabla 2. Condiciones de participantes del gobierno en el enfoque de corrientes múltiples.....	30
Tabla 3. Condiciones de participantes por fuera gobierno en el enfoque de corrientes múltiples.	31
Tabla 4. Corrientes y definiciones.	32
Tabla 5. Acuerdos o tratados internacionales	39
Tabla 6. Listas de estupefacientes relacionadas en la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971	40
Tabla 7. Normatividad nacional entre 1986 y 1994	41
Tabla 8. Principios PNIS	46
Tabla 9. Objetivos PNIS.	47
Tabla 10. Apoyos financieros en el PNIS	62
Tabla 11. Modificaciones al Acuerdo Final	71
Tabla 12. Condiciones de participantes del gobierno en la ventana de oportunidad del Acuerdo Final	75
Tabla 13. Condiciones de participantes por fuera gobierno en la ventana de oportunidad del Acuerdo Final	77

1. INTRODUCCIÓN

Colombia vive una crisis social y económica que se ve reflejada en sus indicadores de pobreza, calidad de vida y mercado laboral. Es decir, para el año 2020 la pobreza monetaria fue del 42,5%, la pobreza monetaria extrema fue de 15,1% y para el mes de julio del 2020 la tasa de desempleo fue de 20,2% (DANE, 2021); los anteriores datos tienen implicaciones directas sobre el desarrollo de la sociedad (Sen, 2000). El conflicto social y armado ha generado unas dinámicas de todo tipo de violencias y vaivenes que han profundizado aún más la situación desde hace algunos años (Yaffe, 2011). El cultivo de hoja de coca es un fenómeno que ha caracterizado a cientos de familias campesinas a lo largo de todo el país, siendo este uno de los temas de mayor lupa por parte de los gobiernos nacionales y organismos internacionales (Carrillo, 2014). Han sido ellos un grupo objeto de intervención de varias instituciones nacionales e internacionales, realizando procesos de sustitución o erradicación de cultivos de hoja de coca.

Frente a este escenario, el presente trabajo se enmarca en el análisis de una de las más recientes iniciativas estatales encaminadas a enfrentar esa problemática, como es el del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Para dicho análisis, resultan importantes los aportes que se realizan en los estudios sobre políticas públicas para resolver las problemáticas alrededor de los cultivos ilícitos. En ese sentido, en el marco del desarrollo teórico de las políticas públicas, durante los años ochenta, apareció el modelo de las corrientes múltiples desarrollada por John Kingdon como una corriente alternativa a la forma tradicional de analizarlas y explicarlas.

1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Colombia se caracteriza por una dramática situación en el sector rural, que tiene implicaciones profundas en la calidad de vida de muchos campesinos y campesinas del país. Los datos son críticos; para el año 2018, los campesinos evidenciaron una pobreza monetaria del 36%, una pobreza monetaria extrema del 15,4%, un coeficiente de Gini de 0,446. Así mismo, para el año 2019, los campesinos

evidenciaron una pobreza multidimensional en las cabeceras municipales de 12,3% y en los centros poblados y rural disperso de 34,5%; es decir que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 2,8 veces el de las cabeceras municipales (DANE, 2019) (DANE, 2020).

De igual manera, el despojo y el abandono de tierras son dos de los temas más relevantes en la problemática rural colombiana, donde se encuentra que el 83% de la población desplazada inscrita en el registro único de población desplazada perdió algún bien: el 72% animales, el 50% maquinaria y equipo, el 42% tierras, el 32% cultivos, el 24% infraestructura productiva y el 19% bienes raíces no rurales (Machado, 2011).

La sociedad colombiana atraviesa por una profunda crisis en el sector agrario. En efecto, se presentan una serie de problemáticas que han impedido el dinamismo de la economía campesina en las últimas décadas y que se demuestran en las condiciones de vida de los habitantes del sector rural. En ese sentido, según Machado (2017) se encuentran algunas limitantes que se relacionan con: 1) una alta concentración de la tierra; 2) poco acceso a las tierras; 3) una sustitución del trabajo nacional por el trabajo extranjero; 4) un uso inadecuado de la tierra y, 5) unas brechas urbano- rurales.

La alta concentración de la tierra en nuestra sociedad es un problema histórico y estructural, que se desprende desde la colonia, es decir, desde que llegaron los españoles a colonizar a los pueblos originarios, de hecho durante los siglos XVI, XVII y XVIII se generaron procesos históricos que generaron esa dinámica de concentración de la tierra. (Machado, 2017).

Según Uribe y Álvarez (1985) algunos procesos históricos corresponden con: a) la desamortización de bienes de manos muertas que consistían en proceso en el cual la colonia española expropiaba las tierras a los grandes jefes de la iglesia católica para colocarlas en el mercado; b) la abolición constante de los resguardos indígenas y, c) durante el proceso de independencia Simón Bolívar les pagaba a los combatientes asignándoles tierras. Aunque, existen numerosos procesos históricos

que son importantes para analizar la problemática de concentración de tierra en nuestro territorio.

Por otro lado, Pérez y Pérez (2002) presentan una perspectiva de las problemáticas del estado actual del sector rural en Colombia. En el trabajo se determinan variables fundamentales de las condiciones de los pobladores rurales, entre las que se encuentran: tenencia y concentración de la tierra, la pobreza, las fuentes de empleo e ingreso, la capacidad productiva y la educación. Los autores, concluyen que la condición crítica e inestable que atraviesa el campo colombiano son los efectos sociales que han generado los modelos de desarrollo, los cultivos ilícitos, la violencia y la crisis institucional.

Ahora, frente al tema específico de cultivos ilícitos, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- (2020), Nariño, Putumayo y Norte de Santander son los departamentos más afectados por el cultivo de la hoja de coca; en estos tres departamentos se concentra el 63% de toda la coca del país. No obstante, para el año 2019 se detectaron 154.475 hectáreas de coca, obteniendo una disminución del 9% frente a las 169.019 hectáreas de coca en el año 2018. (UNODC, 2020).

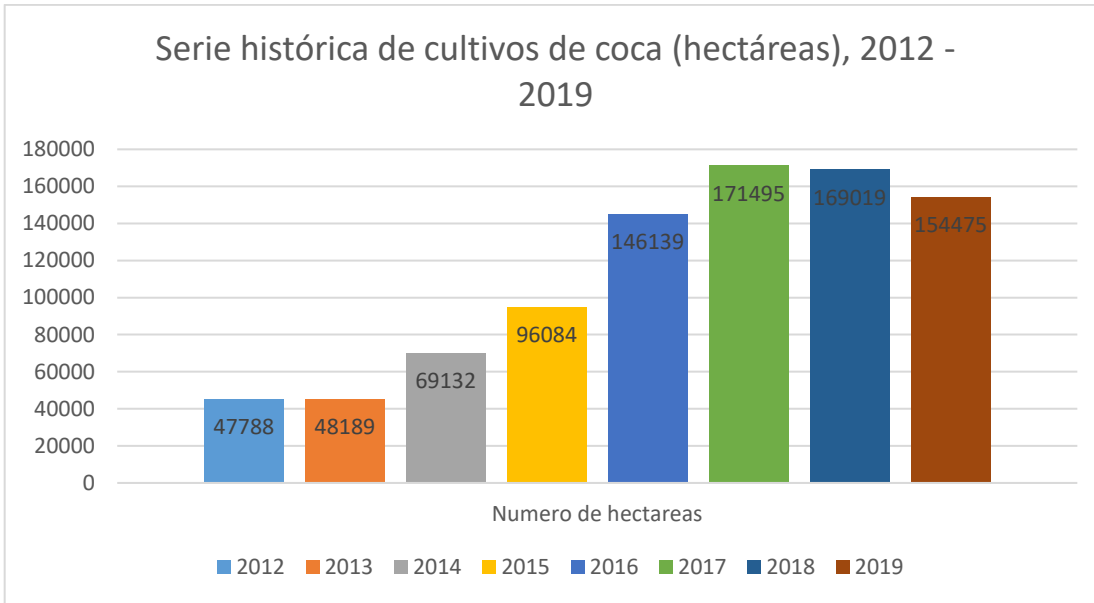
En consecuencia, los departamentos que más evidenciaron la disminución fueron Caquetá (62%), Antioquia (29%), Nariño (12%). Bolívar (7,5%) y Putumayo (5%); mientras que Norte de Santander (24%) y Valle del Cauca (82%) aumentaron en número de hectáreas de coca (UNODC, 2020).

Aunque vale la pena resaltar que para 2019 hubo “menos coca en los parques, los resguardos y las comunidades negras, la coca sigue siendo una amenaza para la diversidad biológica y cultural de Colombia”. (UNODC, 2020, Pág. 17).

La siguiente grafica muestra el número de hectáreas de cultivos de coca sembradas según el censo con fecha de corte a 31 de diciembre del 2019¹:

¹ El análisis de esta gráfica, al igual que más aspectos de la política de sustitución de cultivos ilícitos, serán trabajados en detalle en el cuerpo de esta investigación.

Ilustración 1. Serie histórica de cultivos de coca (hectáreas), 2012-2019



Fuente: Elaboración propia. Datos: (UNODC, 2020)

Como se refleja en la ilustración 1, los cultivos de coca han venido aumentando los últimos años, pero con un quiebre de tendencia a partir de 2017, con base en estos datos son extraídos del UNODC (2020).

La problemática de los cultivos ilícitos ha sido de tal magnitud, que incluso fue incorporado en la agenda de negociación en el proceso de paz que inició en el 2012 entre el gobierno colombiano y las FARC; allí se trató en el punto 4 la ‘Solución al Problema de las Drogas Ilícitas’, Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en los capítulos de Transformación del campo y Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz se resaltó la construcción con vocación productiva del sector agropecuario sustituyendo los cultivos de uso ilícito.

En consecuencia, con base en el punto 4 del proceso de paz y apoyado por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se creó el decreto ley número 896 de 2017, por lo cual se crea el **Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**.

El objetivo del PNIS es brindar las condiciones de vida digna para que las comunidades rurales tengan una alternativa a los cultivos ilícitos y se pueda dar una

solución definitiva a las dinámicas de pobreza, abandono de Estado, falta de desarrollo en el territorio que ha generado el conflicto social y armado colombiano.

Bajo este marco florece la siguiente pregunta de investigación que guía este trabajo:

¿Cómo ha cambiado la política de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia, durante el periodo 2014 – 2017, con base en los elementos propuestos por el modelo de corrientes múltiples? Para responder esa pregunta, se plantea como hipótesis que si bien el problema público a resolver – presencia de cultivos ilícitos- no ha cambiado sustancialmente, sí se configuró una ventana de oportunidad que abrió la posibilidad a generar un cambio en los instrumentos de política pública encaminados a solucionar el problema de la presencia de cultivos ilícitos en el país; a su vez, esa ventana de oportunidad fue aprovechada por un emprendedor político que buscó consolidar ese cambio en los instrumentos de política pública, los cuales se vieron reflejados en el PNIS.

1.2. OBJETIVOS

El objetivo principal de la investigación es **explicar** los cambios en la política pública de sustitución de cultivos ilícitos – representada en el PNIS-, que hace parte de la política antidroga de Colombia, durante el periodo 2014-2017, por medio de la utilización del modelo de corrientes múltiples de John Kingdon (1984). El inicio del periodo de estudio corresponde al momento en el cual empezó a formularse el PNIS, bajo el contexto de las negociaciones de paz que adelantaba el gobierno nacional con las FARC-EP y a la formulación del PND 2014-2018. Asimismo, el periodo de análisis va hasta 2017, año en el cual se promulgó la ley que le dio vida jurídica al programa.

Para alcanzar ese objetivo general, se proponen los siguientes objetivos específicos: primero, comprender la dinámica de los cultivos ilícitos en Colombia para el periodo 2014 – 2017; segundo, caracterizar las corrientes de problemas, políticas y política; tercero, determinar la existencia de la ventana de oportunidad en

dicho proceso; y cuarto, indagar el rol que jugó el emprendedor político en dicho proceso.

1.3. METODOLOGÍA

Esta investigación se adelantó desde un enfoque cualitativo y de tipo descriptivo. Según Dankhe (1986). Este tipo de estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de las personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis.

En ese sentido, para cumplir los objetivos propuestos, se utilizó la estrategia de revisión documental. En efecto, el análisis documental es el conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados. (Piñuel, 2002.)

En primera instancia, se adelantó una revisión documental de fuentes secundarias, bases de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), artículos de investigación, libros académicos, notas de prensa nacional e internacional que permitieron caracterizar las corrientes de problemas, problema y política.

En un segundo momento, se realizó una revisión documental de textos como Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera y el Decreto Ley 896 de 2017 que permitieron abordar la configuración de una ventana de oportunidad.

En un tercer momento, se desarrolló una revisión documental de libros académicos, notas de prensa y análisis de discurso que permitieron indagar acerca del emprendedor político en el proceso del PNIS

De igual forma, como estrategia de indagación se llevó a cabo la de estudios Básicos Genéricos. Ésta comprende tipos de estudios que buscan comprender el fenómeno, las perspectivas y visiones de los individuos involucrados en la investigación. (Canedo, 2009)

1.3.1. Fases

La siguiente tabla, evidencian las fases en todo el proceso de investigación para analizar el PNIS. Allí se identifican los objetivos, el tipo de investigación, la estrategia de recolección de datos, la estrategia de análisis y los resultados en cada una de las fases.

Tabla 1. Fases de investigación

FASES	OBJETIVO	TIPO DE INVESTIGACIÓN	ESTRATEGIA DE RECOGIDA DE DATOS	ESTRATEGIA DE ANALISIS	RESULTADOS
FASE I	comprender la dinámica de los cultivos ilícitos en Colombia para el periodo 2014 – 2017	Descriptivo	Información estadística. Fuentes secundarias. Revisión documental	Análisis documental	Reconocer la situación de los cultivos ilícitos en Colombia.
FASE II	Caracterizar las corrientes de problemas, problema y políticas.	Descriptivo	Información estadística. Fuentes secundarias. Revisión documental	Análisis documental.	Comprensión de las corrientes múltiples.
FASE III	Determinar la ventana de oportunidad	Descriptivo	Fuentes secundarias. Revisión documental como Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdo Final para la	Análisis documental.	

			Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y Decreto ley 896.		Identificar la ventana de oportunidad.
FASE IV	Indagar el emprendedor político en el dicho proceso	Descriptivo	Fuentes secundarias. Notas de prensa Revisión documental Discursos.	Análisis documental	Caracterizar el emprendedor político

Fuente: Elaboración propia

1.4. JUSTIFICACIÓN

Colombia y sus zonas rurales están inmersas en unas dinámicas sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales que imprimen unos desafíos colosales para el posconflicto, sobre todo como generar una transformación productiva en el campo.

Además, surge la necesidad de comprender, por qué el gobierno de Juan Manuel Santos decide formular acciones de política pública en el tema de cultivos ilícitos, y en especial se preocupa por primera vez en la historia del país en formular una política pública que tiene como objetivo sustituir de manera integral la problemática del cultivo de hoja de coca en los sectores rurales del país.

Las familias adscritas al programa son tema relevante, ya que hacen parte de la realidad del sector rural, y los distintos gobiernos no han podido solucionar el problema, se ha usado la fuerza o el enfoque de seguridad para solucionarlo, que han generado una serie de conflictos, desplazamientos y control del territorio, y el PNIS ha sido un tema de analizarlo con matices.

De esta manera, surgen profundos desafíos al estudio de las políticas públicas, análisis, causas, avances, retrocesos y construcción, que sin duda, modifican las variables que inciden la política pública. Así es, que surge el interés de conocer a través de la investigación las variables asociadas a la caracterización del problema, toma de decisiones y actores involucrados en el PNIS. Además, los resultados de la investigación pueden ser un aporte fundamental para el proceso de implementación de la política pública, es decir, aportar a los hacedores de política pública.

Por eso, es importante contar con marcos conceptuales dialécticos, para analizar las políticas públicas, como lo plantea el siguiente autor

como una fase crítica del proceso político, donde la temporalidad de la decisión y la dinámica de relaciones entre diferentes actores, sus ideas y valores dominantes deben ser considerados, superando visiones acotadas a ámbitos institucionales o miradas estancadas de los fenómenos implicados (Figueroa, 2014, pág. 20)

Desde luego, implica realizar un aporte desde la academia para lograr consolidar una paz con justicia social en unas zonas con dinámicas complejas.

1.5 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento está dividido en 7 partes: esta primera que corresponde a la introducción, la cual incluye la problemática a tratar, así como la explicación de la pregunta, objetivos y metodología de investigación; la segunda parte aborda una revisión bibliográfica sobre los cultivos de uso ilícito; la tercera parte es una aproximación al modelo de corrientes múltiples; la cuarta parte está orientada a un diagnóstico general sobre los cultivos de uso ilícito en Colombia; la quinta parte es una caracterización sobre las corrientes de problemas, políticas y política en el periodo 2014-2017 en el proceso del PNIS; la sexta parte permite determinar la existencia o no de una ventana de oportunidad e indagar el emprendedor político en el proceso del PNIS; y finalmente las conclusiones del trabajo de investigación.

2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SOBRE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

La investigación sobre los cultivos de uso ilícito no es una tarea fácil, debido a que no existe un consenso entre los investigadores acerca de sus variables influyentes. En efecto, es un tema que en la actualidad reviste de gran importancia en el mundo producto de los aumentos que han existido en el mismo. Es ese sentido, siendo Colombia un actor fundamental en el negocio de la droga, es de suma importancia debatir desde la academia, el qué hacer frente al fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

El texto se divide de la siguiente manera: en un primero momento, se incluye una revisión bibliográfica sobre cultivos de uso ilícito a nivel internacional y, en un segundo momento, una revisión de investigaciones sobre cultivos de uso ilícito en Colombia.

En pleno siglo XXI la sociedad colombiana atraviesa por una profunda crisis en el sector agrario. Debido a la crisis del sector agrario, se generó un fenómeno complejo, como son los cultivos de uso ilícitos en nuestro territorio. Así, en Colombia según el gobierno nacional (2016) se ha venido presentando un aumento en el cultivo de la hoja de coca y un creciente consumo de drogas ilícitas que ha generado una fuerte preocupación en el gobierno nacional.

La coyuntura actual de post-conflicto juega un rol importante para entender la dinámica del fenómeno de los cultivos ilícitos. En efecto, a través del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se introdujo los puntos 1 y 4: denominados “desarrollo rural integral” y “solución al problema de las drogas ilícitas”. El gobierno nacional y las FARC-EP acordaron un borrador preliminar sobre este tema, el cual prevé la implementación de fórmulas comunitarias participativas de desarrollo local y cultural, cuidado de medio ambiente, lucha contra el crimen organizado, lucha contra la corrupción y la adopción de un enfoque de salud pública para reducir el consumo de drogas.

En el escenario latinoamericano, según Torres (2011) la Unión Europea ha generado una política comercial en los años 90 hacia Colombia, Bolivia y Perú para

favorecer la reducción de drogas, vía acuerdos preferenciales. En ese sentido, el acuerdo plantea desde 1990 un régimen especial para fomentar el abandono de la producción de drogas en los países andino. En la investigación combinan inicialmente un régimen especial de apoyo a la lucha contra las drogas, sirviendo como política complementaria a los programas de desarrollo alternativo, es decir sustitución de cultivos ilícitos. Finalmente, después de poner en práctica los acuerdos comerciales y los procesos de sustitución de cultivos ilícitos la producción como el consumo de cocaína se mantienen elevados.

Así mismo, Aranda (2010) realiza mediante unas experiencias latinoamericanas, cómo se construyen determinadas economías coccaleras, principalmente, cómo y en qué sentido se han construido territorios “ilegales” donde florece el narcotráfico; adicionalmente, las formas en que los Estados intervienen mediante las políticas públicas y sus consecuencias. En ese orden de ideas, argumentan que parte de los problemas del cultivo tienen relación con el proceso intervención/abandono del Estado y mercado, de regiones por dinámicas alrededor de la colonización, desplazamiento de violentos y en función al mercado agrícola de exportación.

Además, Serrano (2007) analiza las diferentes maneras en las que el Estado mexicano ha abordado el fenómeno del narcotráfico. El documento investiga el dialogo Estado-mercado. En tal sentido, a través de un análisis institucional se plantea la transición de un mercado regulado por el Estado a un mercado criminal privatizado. Finalmente, el autor evidencia la fragmentación del Estado que durante varios años cogobernaron con las distintas organizaciones criminales.

De manera análoga para México, Hernández (2016) realiza una investigación sobre la relación de dos variables (narcotráfico y el Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCAN) y sus impactos en las zonas rurales. En este estudio, se utilizó una metodología exploratoria bajo el método empírico, con información secundaria de la realidad mexicana (seguridad, violencia y corrupción). El trabajo culmina sugiriendo que los aumentos de la producción de narcotráfico son sensible antes las dinámicas económicas globales, es decir, al TLCAN. Por lo tanto, ha generado repercusiones negativas en el sector rural, particularmente en el sector maíz.

Del mismo modo en México, Gudiño-Chong (2016) caracteriza las políticas públicas desde el enfoque de drogas en las últimas décadas. Sobresale la metodología de comparación, entre las políticas públicas de 1994 – 2006 y 2006 – 2015. Lo anterior, permitió el cumplimiento de las expectativas planteadas, y realizar recomendaciones de adoptar un modelo tendiente a despenalizar y regular la marihuana y amapola.

También, Santacruz-de león & Palacio-Muñoz (2014) reflexionan sobre aceptación de cultivos ilícitos como estrategia campesina y sus impactos socio-ambientales. Para ellos, utilizo una comparación exploratoria, de los indicadores de pobreza y marginación de los municipios objeto de estudio. De lo anterior obtuvo que en el país existen altos daños ambientales, fuerte violencia a raíz de la militarización y la participación de toda la familia en los cultivos ilícitos.

Desde la perspectiva nacional, según Díaz y Torres (2004) indagan sobre la relación entre cultivos ilícitos y grupos armados ilegales en Colombia, abordando técnicas de análisis espacial. En tal sentido, realizan un ejercicio no paramétrico de emparejamiento bajo la hipótesis de que el aumento del conflicto armado, genera expansión de los cultivos ilícitos. Por último, concluyen que la hipótesis es afirmativa, es decir, el esparcimiento de la producción de cultivos ilícitos es una consecuencia de la expansión de las dinámicas del conflicto armado.

Adicionalmente, Moren y Serna (2009) analizaron el conflicto armado colombiano, el plan Colombia y la erradicación de cultivos de uso ilícito, en la relación bilateral Estados Unidos y Colombia. En efecto, la erradicación de sustitución de cultivos de uso ilícito es una de las bases para analizar la eficacia del plan Colombia, y sus resultados evidenciaron un fracaso en: no disminuyeron los cultivos, profundizo el conflicto y no genero confianza entre los actores involucrados.

En ese orden de ideas, Tabares y Rosales (2005) hicieron un trabajo sobre la política de control de oferta de la coca en el cual estimaron los efectos de la inversión en desarrollo alternativo y la erradicación en diversos municipios de Colombia para los años 1998 al 2002. En tal sentido, los autores concluyeron que los efectos sobre los cultivos ilícitos debido a la política de inversión en desarrollo alternativo son

eficientes, es decir, disminuyeron las áreas sembradas a diferencia de las políticas ligadas a la erradicación en la cual tuvieron un impacto negativo.

De esta manera, los autores anteriormente mencionados han planteado en sus investigaciones unas tendencias de los Estados para abordar el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, y está en función de comprender el problema desde un enfoque de seguridad nacional, desconociendo las aristas sociales, políticas y culturales que se encuentran en muchos territorios con cultivos ilícitos. No obstante, los autores abordan los temas desde diversas metodologías de la investigación pero se acercan en las conclusiones, cuando explican que la manera de abordar el fenómeno de estudio implica, entenderlo desde su multidimensionalidad.

Además, Gonzales-Plazas (2006) presentan una caracterización del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea de Glifosato (PECIG). Por lo tanto, metodológicamente ubican cuatro elementos. En ese sentido, la 1) la dinámica histórica de las políticas de erradicación mediante la fumigación de glifosato; la 2) toda la normatividad del PECIG; la 3) la información primaria de los actores involucrados en la política de erradicación de cultivos ilícitos; y la 4) las acciones populares que rechazan y plantear detener el PECIG en todo el territorio colombiano. En últimas, concluyó las políticas de erradicación han generado graves impactos sociales, económicos, políticos y ambientales en Colombia.

Los investigadores, han venido evidenciando que muchos esfuerzos de políticas públicas no han generado el efecto deseado para erradicar los cultivos de uso ilícito, en ese sentido, en sus respectivas recomendaciones plantean que deben recoger las dinámicas micro territoriales que permitan construir procesos de transformación en el territorio, que van muchas más allá, del enfoque de seguridad nacional.

En la zona del Catatumbo, López (2009) investiga tres municipios de la región del Catatumbo las disfunciones en el arreglo institucional, generadas por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos. El artículo evidencia que las acciones del Estado en esta región están fuertemente debilitadas en el escenario social, político y económico, y concluye los fracasos del Estado disminuyen radicalmente

los costos de transacción de los grupos armados ilegales para acceder al control del territorio y establecerse como agencias de protección en competencia con el Estado.

Igualmente, Cortes (2012) investigó las dinámicas históricas de la acumulación capitalista en la región del Catatumbo durante los periodos 1905 y 2010 desde la explotación de los recursos naturales, la inversión infraestructural y la producción de hoja de coca. La evidencia del autor demuestra que estos ejes han sido contruidos y destruidos mediante la práctica de estrategias violentas articuladas entre sí, que van desde programas de carácter internacional, nacional y local que han sido excluyentes, así como el control territorial por grupos armados ilegales.

De igual forma, muchos académicos e investigadores han planteado el fracaso de la política anti-droga durante varias décadas en nuestro país. De hecho según Mejía (2014) el plan Colombia solo permitió mejorar la seguridad nacional pero no logro disminuir los cultivos ilícitos, es decir, ha fracasado unos de los programas pilares en la lucha contra el narcotráfico. Por esta razón, en la actualidad el fenómeno requiere revisar detalladamente ¿Que instituciones son necesarias para que el problema halle una solución específica?, ¿Cuáles son los puntos de vista del gobierno nacional, autoridades locales y gremios campesinos que están involucrados en la política objeto de estudio? O ¿cuáles son las reglas formales e informales a las que acuden los actores para manifestar sus intereses y eficacia de las políticas?

Adicionalmente, el Estado colombiano ha creído que el problema del narcotráfico y cultivos ilícitos radica en temas de seguridad nacional, es decir, en temas de orden público, delincuencia, delito y peligro; dejando de lado una visión holística, que permita entender los argumentos, posiciones y motivaciones de los campesinos que se dedican a cultivar la hoja de coca.

Por lo tanto, la construcción de política pública de lucha contra el narcotráfico no puede estar delimitada por los designios de los Estados Unidos de América, ni tampoco por las lógicas fanáticas del mercado. Es decir, el mercado es importante

en el escenario de acceso a créditos de los campesinos, transferencias monetarias para facilitar la compra de bienes y aumentar el empleo rural que permiten generar productividad (Leibovich, Nigrinis & Ramos, 2006); pero también es preciso contar con la acción colectiva y las motivaciones sociales de los campesinos dedicados al cultivo de la hoja de coca.

Colombia se ha caracterizado en las últimas décadas por ser un actor fundamental en el mercado de drogas en el mundo, generando lógicamente repercusiones nacionales en las dinámicas sociales, económicas y políticas (Zapata & García, 2019). En ese sentido, las instituciones colombianas han sido fundamentales al momento de definir una política pública que permita resolver el fenómeno de los cultivos ilícitos y la dosis personal. Sin embargo, en esa transición al nuevo institucionalismo han quedado elementos del institucionalismo tradicional, es decir, según Parsons (1995) el análisis institucional centraba un énfasis descriptivo de las constituciones, parlamentos y poder ejecutivo. Es por ello que la idea no es solamente superar la estructura formal de las instituciones si no, también, como plantea Roth (2007) definir las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, rutinas, creencias, paradigmas, pensamientos y subjetividades.

Por consiguiente, la política pública construida para mitigar el aumento de cultivos ilícitos ha estado limitada a la emisión de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos del gobierno nacional, pretendiendo modificar los comportamientos de los campesinos y las personas, olvidando el papel que juegan los territorios locales y los actores que se desenvuelven allí.

Colombia también ha profundizado la tendencia economicista o elección racional por encima de un análisis sistémico. En efecto, Muller y Surel (1998) citado por Roth (2007, pág. 36), menciona que los actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comparten de manera instrumental, con base en una estrategia calculada, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias. Igualmente la hegemonización del modelo neoliberal ha influenciado en la vertiente economicista de la construcción de la política pública. Aunque, el

egoísmo no es la única motivación para participar en el desarrollo del juego colectivo.

Finalmente, en Colombia existe la aplicación del modelo de Kingdon a la política pública con el análisis de Cruz Cuevas, J. J., & Herrera Jiménez, D. E. (2018) frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las asociaciones público-privadas. En consecuencia, el documento de investigación evidencia un avance fundamental en conectar el modelo de corrientes múltiples con el fenómeno de los cultivos ilícitos en Colombia.

3. UNA APROXIMACIÓN AL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES

3.1. GENERALIDADES DEL MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES

Las ciencias sociales son el conjunto de disciplinas que estudian de manera especializada los fenómenos humanos, buscando una interpretación, a partir del contexto de los hechos sociales (Valenti & Florez, 2009). En las investigaciones en ciencias sociales aparece un campo de análisis denominado public analysis, es decir, análisis de política pública. En efecto, como campo académico, se orienta a entender los problemas públicos y las forma en que los hacedores realizan sus procesos de decisión para su solución (Sánchez y Liendo, 2020).

No obstante, la originalidad del concepto denominado política pública como campo de estudio, así, se debe partir de tres términos diferenciados – polity, politics y policy, que permiten caracterizar la política pública. El primero (polity) se refiere al ámbito político en general, es decir, las formas de nuestra vida en comunidad en relación con la política; el segundo (politics) se refiere a las dinámicas y luchas políticas en las conexiones del control y toma del poder político; y por último, (policy), término que tiene en ingles el significado de curso de acciones adoptadas por un grupo o un gobierno, que en relación al concepto de public, se termina definiendo como como el proceso de construcción por autoridades públicas de programas, planes o proyectos de acción pública (Roth, 2010).

Ahora bien, la acción pública históricamente ha estado relacionado con fenómenos sociales desde la dimensión económica, es decir, Estado-mercado. En consecuencia, el estudio de la intervención del Estado en el mercado es, según Foucault (2007) un reto importante desde un enfoque que recoge varias aristas en la sociedad (política, social, económica y cultural) para entender el fenómeno. En otras palabras, la construcción de la relación Estado y mercado reviste de características propias de la realidad social, política y económica en la que se desenvuelven.

Además, la ciencia económica no se aleja de la discusión, según Foucault (2007) desde Adam Smith pasando por Marx, Keynes y las escuelas neo-clásicas han

planteado una discusión epistemológica frente a la relación Estado – mercado. En ese orden de ideas, la posición ortodoxa plantea la nula o limitada intervención del Estado en el mercado. Desde otra posición, se encuentran los Keynesianos que buscan una intervención activa del Estado en el mercado.

Más allá de estas reflexiones, se asiste a un contexto donde el Estado ha cedido a los designios de mercado frente a las acciones públicas, que estimula el debate de la relación entre políticas públicas, las ciencias sociales y de la política.

Estas complejidades, hacen de las políticas públicas un campo de debate y reflexión constante sobre la materialización de acciones que resuelvan las problemáticas estructurales de la sociedad colombiana y, en particular, en el cambio de las políticas públicas para resolver el cultivo de la hoja de coca.

Cuando se quiere definir las políticas públicas, **“no hay un consenso académico sobre el alcance y los límites del concepto de política pública”** (Cuervo, 2014). En ese sentido, existen diversas definiciones. Una de las más simples es propuesta por Dye (1976) quien la define como “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. Hay otras como la propuesta por Dunn (1981) que la definió como una ciencia social aplicada que, mediante el uso de múltiples métodos de investigación y argumentos, produce y transforma una información pertinente sobre la política pública para que pueda ser usada por el sistema político para resolver problemas de política pública.

Por otro parte, Capano (2009) citado por Roth (2010, pág. 23), plantea que las políticas públicas como unos asuntos complejos que se interrelacionan entre agentes, tanto elementos institucionales formales, como elementos informales. En ese sentido, el desarrollo del conocimiento y acercamientos teóricos en el campo de las políticas públicas son importantes para trabajar asuntos del sector rural en Colombia, para identificar avances y retrocesos que mejoren constantemente la acción pública.

O una definición más integral:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 1999, pág. 14)

Con respecto al análisis de las políticas públicas, Valenti & Florez (2009), señalan que la práctica concreta de las políticas públicas y la aplicación de los elementos teóricos en que se basan las metodologías, conclusiones, recomendaciones y su retroalimentación son claves para el análisis de las políticas públicas. Esto quiere decir, que las políticas públicas son un campo importante para las ciencias sociales en la medida que materializan la acción del Estado, su racionalización y su toma de decisiones.

Es así como se hace necesario identificar cuáles son aquellos elementos particulares en el cambio de las políticas públicas en los campesinos, entendiendo las características diferenciadas del territorio, sus reivindicaciones históricas en términos sociales, políticos, económicos y culturales.

Finalmente, la política pública contra cultivos ilícitos en Colombia, durante el 2002 al 2010 se concentró en recuperar las condiciones de seguridad y en fortalecer la presencia de las instituciones en todo el territorio nacional (DNP, 2007). En otras palabras, en 2004 el gobierno nacional creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) para fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en áreas del territorio donde era débil.

Por ese motivo, en 2008 se aprobó el Plan Nacional de Consolidación (PNC) y en 2009 se expidió una Directiva Presidencial que define el progresivo esfuerzo estatal de un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Luego, las políticas públicas contra cultivos ilícitos en Colombia previa al PNIS se enfatizaron en seguridad y defensa.

3.2. MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES: UN DEBATE VIGENTE

La definición de la política pública puede llegar a ser tan variada como los diferentes enfoques para analizarlas. Los enfoque llamados integracionistas son muy amplios, desde las perspectivas neoinstitucionales neopositivistas hasta pospositivistas y de la teoría crítica (Roth, 2010). De ahí, surgen los enfoques sobre el cambio de política como: Advocacy Coalición de Sabatier (1988) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993), equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (1993), el Modelo de difusión de políticas, desarrollado por Rogers (1962) y Berry y Berry (1990 y 1992) y el de Corrientes múltiples por Kingdon (2014).

Los enfoque anteriormente mencionados, aunque tienen la intención de proponer una alternativa al enfoque secuencial dominante y se aproximan al proceso de las políticas públicas como un conjunto de creencias sobre como suceden los cambios (Viñas, Page & Pike, 2018), tienen diferentes teorías sobre el cambio de políticas públicas.

El debate teórico sobre el cambio de políticas ha generado unos avances claves para el análisis de las políticas públicas. Sin embargo, los diferentes enfoques sobre el cambio de política no han logrado articularse entre ellas, lo cual ha limitado la definición sobre el cambio de política (Real-Dato, 2009).

Cada uno de los enfoques sobre el cambio de políticas públicas tienen tres elementos fundamentales: primero, las creencias como forma de pensar para el cambio de políticas; segundo, las tácticas a utilizar en el contexto para el cambio de políticas públicas; y tercero, que cambios se lograrán en el transcurso del tiempo (Viñas, Page & Pike, 2018).

Uno de los marcos de análisis más frecuentes utilizados es la propuesta de Kingdon denominado *corrientes múltiples*, en el cual se centra en el proceso de puesta en agenda, en donde se abre una ventana de oportunidad cuando se conectan simultáneamente tres corrientes independientes (problemas, políticas y política) provocando el cambio de política (Roth, 2010). Así, en el marco del agendamiento de políticas públicas se complejizan los asuntos relacionados a la definición de

problemas y las alternativas de solución, donde se “trata de una visión fluida sobre la formulación de políticas, el cual los problemas, las políticas y la política convergen y divergen dando lugar en el momento y lugar propicio a ventanas de oportunidad” (Brouchoud, 2007).

Así mismo, el inicio del modelo de Kingdon es complejo en el marco del proceso de agendamiento, de allí, que la “base de esta concepción es una omnipresente ambigüedad, a la que los creadores del modelo del tacho de basuras se refieren como anarquía organizada” (Sanjurjo, 2018, pág. 37).

De igual manera, Baumgartner (2016) plantea tres grandes influencias en el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon. Inicialmente, se interesó por entender las dinámicas de las conductas de las elites políticas o grupos de poder; seguidamente, en entender el funcionamiento el congreso de los Estados Unidos y su relación en la construcción de la agenda pública; finalmente, el impacto de la **selección natural** para entender los fenómenos sociales (Baumgartner, 2016).

Para Kingdon, según Zahariadis (2010), la formulación de la política pública no es proceso secuencial ni es el resultado de esfuerzos individuales en un proceso ordenado, sino es el engranaje y sinergia de fibras de fondo, procesos afectivos y cognitivas altamente conectados a las dinámicas del contexto social, político y económico. Este puede ser un factor interesante en contextos rurales donde existen dinámicas complejas y disputas de poder históricas por el control de tierras que limitan la capacidad de decisión de campesinos.

El enfoque de corrientes múltiples, plantea dos escenarios importantes: **los actores y las corrientes**. Es decir, los actores que intervienen en todo el proceso de agendamiento de política pública y las tres corrientes (problemas, políticas y política) que existen en todo la dinámica de puesta en agenda y selección de alternativas, que cuando convergen estas corrientes abren una ventana de oportunidad que permite un cambio de política.

A partir del análisis de la interacción de los actores y los procesos, el enfoque teórico de Kingdon (2014) busca establecer como un énfasis en la puesta de agenda

considerando dos escenarios trascendentales: 1) cuáles son los actores, que desde su posición de poder influyen en la decisión de la política pública y 2) las dinámicas y/o procesos que determinan las alternativas.

En términos de Kingdon (2014) dentro del proceso de agendamiento y generación de alternativas existen dos tipos de elementos: 1) los actores que son del gobierno que tienen mayor poder de decisión en el establecimiento de la agenda; y 2) actores que están fuera del gobierno, que no tiene poder como los anteriores en el agendamiento pero pueden ser fundamentales en las alternativas de solución. La tabla 2 expone las condiciones de los participantes del gobierno y la tabla 3 evidencia las condiciones de los participantes por fuera del gobierno.

Tabla 2. Condiciones de participantes del gobierno en el enfoque de corrientes múltiples.

Condiciones	Las administración			Los servidores públicos	El congreso	
	El presidente	El Staff presidencial	Los designados políticos		Los congresistas	El Staff de los congresistas
La importancia	El actor más importante	No son discutidos como importantes	menos importantes que el presidente	Importantes	Importante	menos importantes que los congresistas
Tipo de importancia	Central en el agendamiento, pero no tanto en las alternativas	Son más importantes en proponer alternativas.	Central en el agendamiento, pero no tanto en las alternativas	No son importantes en el proceso de agendamiento, pero si en las selección de alternativas e implementación	Tanto en el agendamiento como en la selección de alternativa	más que todo en la selección de alternativas
Recursos	Recursos institucionales, organizacionales y el recurso de la atención pública.	Capacidad de transformar la agenda en alternativas.	Capacidad de contratar. Ventajas de coordinación. Capacidad de publicitar	Recurso de permanencia, experticia y su relación con grupos de interés	Recurso de autoridad legal. Recurso de publicidad.	Capacidad de concentrarse en un tema e influencia en los congresistas.
Visibilidad	Visible	Visibles	Visibles	Invisibles	Visibles	Invisible

Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2014)

Tabla 3. Condiciones de participantes por fuera gobierno en el enfoque de corrientes múltiples.

Condiciones	Grupos de interés	Academia	Medios de comunicación	Opinión pública	Participantes electorales	
					Activistas de campaña	Partidos políticos
La importancia	Muy importantes	son los segundos más importantes	importantes en ciertas maneras y bajo ciertas circunstancias		Importancia neutra	Importancia neutra
Tipo de importancia	Importantes el proceso de agendamiento, bloqueo de la agenda o sugerir enmiendas o cambios	son más importantes en las alternativas que en el proceso de agendamiento	su impacto es relativamente poco hacia el agendamiento	Afecta más a la agenda que las alternativas	puede afectar la agenda gubernamental	puede afectar la agenda
Recursos	Ventaja o desventaja electoral	Su importancia puede estar en el corto o largo plazo	Afecta la agenda de la opinión pública. Magnifican movimientos. Afecta la opinión pública de ciertos actores.	Su afectación puede ser positiva o negativa. Capacidad limitada de afectar la agenda.	Con el cambio de gobierno de las elecciones pueden afectar las alternativas, agenda y acercamientos de política (no es un efecto directo).	Pueden afectar la agenda por medio de sus plataformas.
Visibilidad	Visible	Relativamente escondidos.	Visibles	N/A	Visibles	Visibles

Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2014)

De acuerdo con Dye (2007), las autoridades actuarán conforme a las que las elites entienden qué es lo que el gobierno debe hacer para mejorar la situación de la

población. Por lo tanto, desde la perspectiva de las políticas públicas en relación con los asuntos rurales, este enfoque implica resaltar el rol que juega el tomador de decisión política en el agendamiento y quien abre los discursos transformadores en el sector rural o pretenden seguir con las tradiciones históricas sobre el campo.

De igual manera, este enfoque en el escenario de políticas públicas es el resultado de una correlación de tres corrientes que producen ventanas de oportunidades, que permiten a los emprendedores políticos o diseñadores, que son “más que simples defensores que determinan las soluciones; son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010), tratando de aprovechar las ventanas de oportunidades e incluir en la agenda pública sus respectivos intereses. Estos tres corrientes se detallan en la Tabla 4:

Tabla 4. Corrientes y definiciones.

Corrientes	Definición
Reconocimiento del problema - Problema stream	Determinadas situaciones captarán la atención de los policymakers como problemas a resolver (frente a otros que no lo harán), Aquí resulta relevante analizar el uso selectivo que los decisores prestan a determinados indicadores, o como situaciones coyunturales pueden influir en la apertura de ventanas de oportunidad.
Alternativas de solución - Policy stream	Donde convergen ideas defendidas por diferentes actores en torno a un determinado problema, en una especie de “sopa primitiva” donde la viabilidad técnica y su aceptación con arreglo a valores serán factores que incidirán en la selección de alternativas.
Ambiente político- Politic stream	Existencia de un ambiente político favorable para emprender una iniciativa, donde el sentir de la población, la presión desde diferentes sectores políticos o cambios en el poder político pueden presionar por atender determinados problemas o defender ciertas alternativas.

Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa (2014)

Las anteriores corrientes interactúan entre ellas, para abrir la ventana de oportunidad, de hecho, es en el momento que se abren los escenarios de

oportunidad, aparece el emprendedor político para entender la dinámica del problema, de las alternativas y el contexto para lograr sus intereses. (Kingdon, 2014).

Sin embargo, así se conecten las tres corrientes, y son fundamentales para el modelo, solo la corriente de problemas y de política, pueden abrir la ventana de oportunidad. Adicionalmente, según el siguiente autor

Ambas son escasas y no están abiertas por mucho tiempo, por lo tanto si se pierde una oportunidad, hay que esperar hasta la siguiente. Cuando se abren, cargan el sistema de problemas y propuestas y obligan a movilizar recursos para mantener la presión (Brouchoud, 2007, pág. 252).

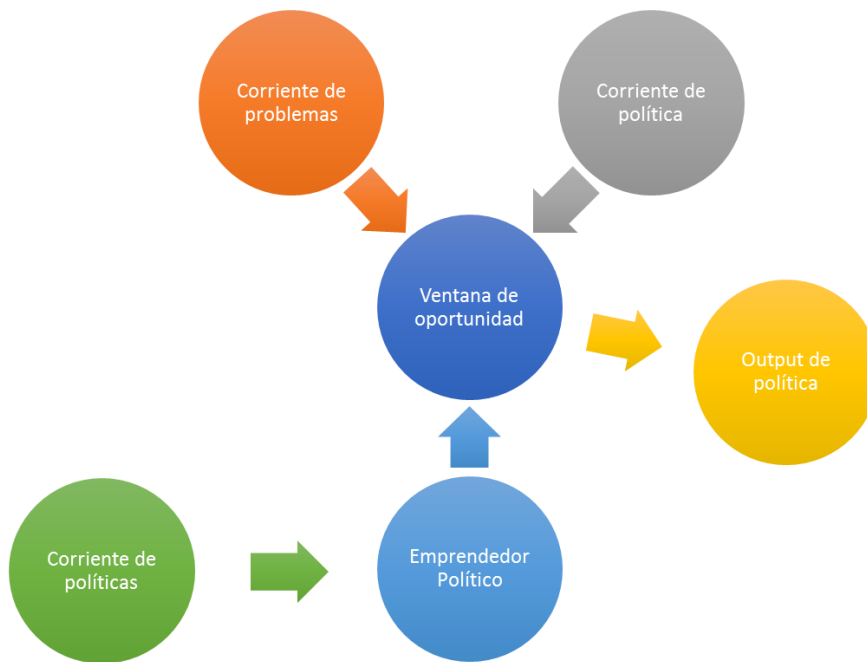
Del mismo modo, cuando se abre la ventana de oportunidad entra a jugar un actor fundamental en el modelo de Kingdon, que une los problemas con las soluciones y presionar a los políticos que las respalden. En efecto, ese actor tiene como nombre un emprendedor político. (Bastidas, 2014).

El emprendedor político “son individuos o actores corporativos que intentan emparejar las tres corrientes”, en donde sus características son ser “poseedores de poder, facilitadores de coaliciones y manipuladores de preferencias de problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010, pág. 79).

Igualmente, es fundamental evidenciar que no necesariamente todos los emprendedores políticos cumplen con sus intereses políticos: “Los emprendedores más exitosos son aquellos que tienen un mayor acceso a los formuladores de políticas” (Zahariadis, 2010, pág. 79)

A continuación, se presenta el siguiente diagrama que busca mostrar gráficamente cómo funciona el modelo. Se debe entender que es en la corriente de problemas y de política donde se genera la ventana de oportunidad, y debido a la influencia e intervención de los emprendedores políticos, se establecen las políticas para poder así tener un resultado de política pública (output de política).

Ilustración 2. Diagrama del funcionamiento del modelo MSA



Fuente elaboración propia, con base en Kingdon (2014)

En este enfoque “**sobresale la condición humana**” como variable relevante en el proceso de agendamiento y alternativas de solución de la política pública junto con las condiciones externas que dan significado a dicho proceso. En ese sentido, existen unas disputas entre los actores que intervienen en toda la dinámica de acción pública, que buscan colocar en la agenda sus intereses para resolver el problema.

En otras palabras, es un enfoque de análisis “mixto” que junto con el de “coaliciones promotoras” de Sabatier y el de “equilibrio puntuado” de Baumgartner y Jones, plantaban buscar una alternativa al modelo secuencial imperante en la política pública (Roth, 2010).

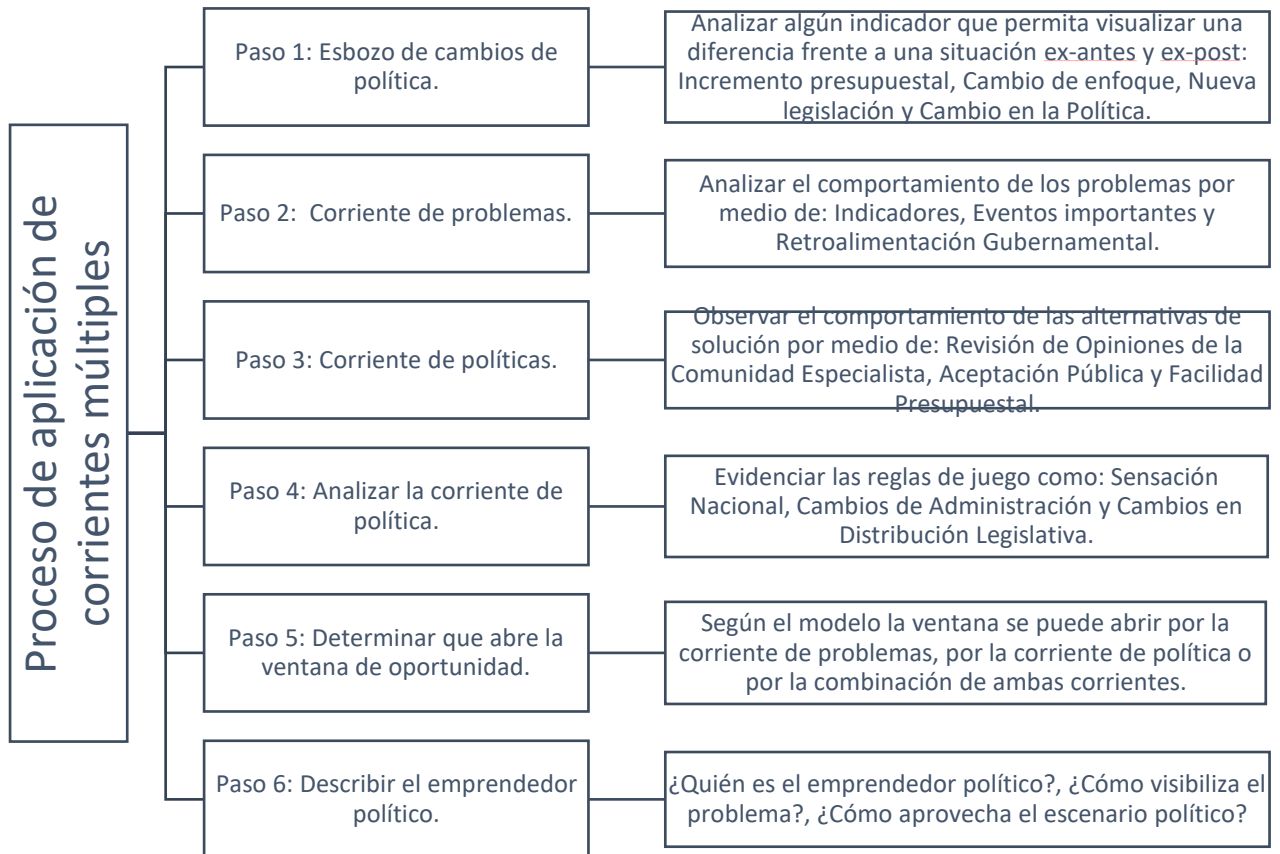
Este teórico estadounidense busco tener una visión más amplia del proceso de puesta en agenda en la política pública, intentando dimensionar los fenómenos públicos y su interacción con el contexto político (Kingdon, 2014). Además, el enfoque de las corrientes múltiples lo hace “suponiendo un orden temporal -es

decir, la adopción de alternativas específicas depende del momento en que se formulan las políticas- y proponiendo una teoría de manipulación política” (Zahariadis, 2010, pág. 69).

Este análisis aparte de sus ventajas, también tiene sus desventajas y críticas en las formas de construir supuestos poco realistas y en no ser concretos en algunos momentos del proceso. (Zahariadis, 2010). En ese escenario aparecen las críticas que plantean lo siguiente: una estructura poco lógica, lenguaje confuso, exclusividad en explicar la definición de la agenda, exclusividad en trabajar el ámbito nacional, las corrientes deben ser interdependientes y pocas investigaciones de corte cuantitativo. (Zahariadis, 2010).

En ese orden de ideas, este trabajo reconoce las desventajas, no obstante, las ventajas son pertinentes para el análisis documental, cuantitativo y comprensivo de los actores y las corrientes en todo el proceso del PNIS, ya que describen varios momentos de este, la identificación de actores, la caracterización de las corrientes, las ventanas de oportunidad que actúan como catalizadores para la adopción de políticas y la socialización del emprendedor político. El siguiente cuadro es una ejemplificación gráfica del paso a paso que debe seguirse para implementar el modelo en el entendimiento de un caso específico en el que se configura una ventana de oportunidad:

Ilustración 3. Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples



Fuente elaboración propia, con base en Kingdon (2014)

Finalmente, las dinámicas del sector rural en Colombia son complejas, y requieren de visiones alternativas, diferentes a lo meramente racional (Zahariadis, 2010) o visiones que llamo Gramsci contra hegemónicas, que luchan por resolver la crisis estructural que vive el sector rural en el país, que terminan incidiendo en los cultivos ilícitos.

4. DINÁMICA DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS (COCA) EN COLOMBIA: DIAGNÓSTICO GENERAL

Colombia afronta un gran desafío en la construcción de políticas públicas frente al problema de las drogas ilícitas, el cual es la mayor presencia de las instituciones del Estado en los territorios donde se encuentran los cultivos ilícitos. A pesar, de tener años consecutivos en el aumento del cultivo de la coca, la tendencia se detuvo para el año 2018 (UNODC, 2019).

En efecto, todo el desarrollo de las reformas económicas que se aplican en Colombia ha venido complejizando la crisis en los asuntos agrarios, que han terminado consolidando en diversos territorios la presencia de cultivos ilícitos (Ortiz, 2003). Por ejemplo, luego de la apertura económica a mediados de los 90´ el PIB en el sector agropecuario sufre una de las mayores contracciones, perjudicando la situación rural del país (Berry, 2002).

Así es que durante varias décadas investigadores, académicos y hacedores de política pública, han centrado la atención en los factores que determinan el constante aumento de los cultivos de coca, así como de todo el proceso de comercialización. Sin embargo, existen “limitaciones en la información que impiden abordar integralmente la problemática” (Cuervo, 2005, pág. 5).

Esto no implica la posibilidad de decir que se presenta una sensación problemática frente al cultivo de coca en Colombia. Por tanto, dicho estado presentaría posibles implicaciones en las condiciones de crecimiento y desarrollo económico del país. No obstante, sería apresurado definir per sé, cómo un problema público la situación al inicio, sin realizar una caracterización de la situación. Para tales efectos, el presente capítulo, por un lado realizará un diagnóstico histórico sobre la condición de los cultivos de coca en Colombia y la intervención del Estado en la misma.

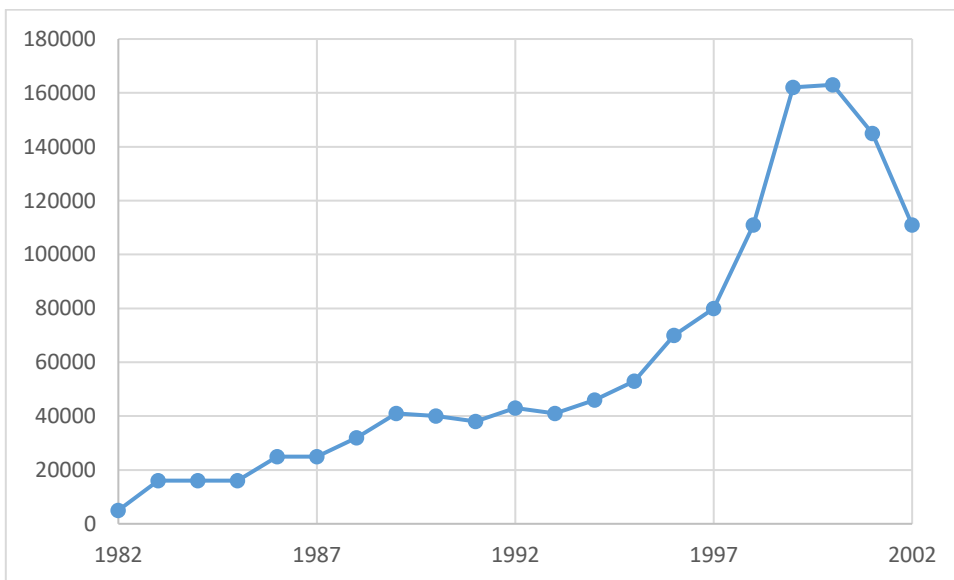
En el país han existido cultivos de coca, amapola y marihuana, que han variado en distintos periodos de tiempo. Así, en la década de los setenta se iniciaron los cultivos de marihuana, seguidamente en los ochenta empezaron los cultivos de coca; y finalmente, 10 años más tarde comenzaron los de amapola (Cuervo, 2005). Sin

embargo, para el año 2019 el predominio mayor es el cultivo de la coca con 154.000 hectáreas. (UNODC, 2020)

Es así que en Colombia se podían encontrar dos grandes picos en cultivos de coca: entre 1998- 2002 y 2014- 2017. Previo a 1998, se encuentran cultivos de coca con un mínimo de 5.000 mil hectáreas y un pico 80. 000 hectáreas (DEA, 1985) (Cuervo, 2005). Durante el periodo de 1982 a 2002 siempre el cultivo de la coca fue mayor a los cultivos de marihuana y amapola (Cuervo, 2005).

Con el propósito de esclarecer el comportamiento indicado por Cuervo (2005), a continuación se muestra la ilustración 2.

Ilustración 4. Número de hectáreas de coca entre 1982 y 2002.



Fuente: Elaboración propia. Datos: Cuervo, 2005

A partir de la ilustración anterior, podemos evidenciar el pico del primer momento entre 1998 y 2002. En ese orden de ideas, se puede deducir que existe desde 1982 una tendencia a aumentar los cultivos de coca en Colombia hasta el 2000, que luego tienen a disminuir hasta el 2002. Con base en esta última cuestión, se expidieron diversos programas, leyes, sentencias, resoluciones y CONPES contra los cultivos

ilícitos, como herramientas de políticas públicas, para lograr impactar en todo el territorio nacional.

En el escenario internacional la lucha contra el narcotráfico en Colombia, siempre ha estado integrada en normas y jurisprudencia internacional en el seno en la organización de naciones unidas para la disminución de los cultivos ilícitos en el mundo (Defensoría del Pueblo, 2017).

En ese sentido, previo al primer momento entre 1998 y 2002, se tienen: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, el convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y la convención sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Sin embargo, antes de la convención única de estupefacientes de 1961, ya se habían generado varios acuerdos, tal como se anuncia en la Tabla 5:

Tabla 5. Acuerdos o tratados internacionales

Acuerdos o tratados	Año
Comisión internacional del opio	1909
Convención de La Haya	1912
Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso del opio preparado	Ginebra 1925
Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes	Ginebra 1931
Acuerdo para la supresión del hábito de fumar Opio en el lejano oriente	Bangkok 1931
Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas	Ginebra 1936
Protocolo de Lake Success	Nueva York 1946
Protocolo de Paris que someta a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención de 1931 y modifica el protocolo de Lake Success	París 1948
Protocolo del Opio de Nueva York para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción y comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio	Nueva York 1953

Fuente: Elaboración propia. Datos: Unidad administrativa para la consolidación territorial.

Es por ello, que solo después del 1948, se logra consolidar desde la ONU un documento que lograra sintetizar y agrupar todos los tratados después de la

convención de la Haya de 1912, con el objetivo de “limitar la producción de materias primas, codificar las convenciones existentes en una única convención y simplificar la estructura existente para la fiscalización de estupefacientes” (Consolidación territorial, 2012, pág. 3). En efecto, nace la convención única de estupefacientes de 1961.

Posteriormente, se enuncia la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, que posteriormente se conecta con la normatividad nacional a través de la Ley 43 de 1980. Es así como la normatividad internacional y nacional categoriza y diferencia todo tipo de estupefacientes, tal como se expone en la Tabla 6:

Tabla 6. Listas de estupefacientes relacionadas en la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971

Lista I	Lista II	Lista III	Lista IV
Estupefacientes que representan un alto riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública y se caracterizan por tener un escaso uso terapéutico	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza grave para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico bajo o moderado	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza grave para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico moderado o alto	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza menor para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico alto

Fuente: Organización de las Naciones Unidas. (21 de febrero de 1971). Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Recuperado de: <https://www.unodc.org>.

Finalmente, la convención anterior junto con la convención sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, planteó un cambio paradigmático, al pasar de unos acuerdos de corte restrictivo a unos con un acento profundo en prohibición en todos los fines médicos y científicos (Consolidación territorial, 2012).

En el escenario nacional con toda la dinámica internacional, en el país se expidió el decreto 1206 de 1973 para crear el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) con objetivo de formular política pública para enfrentar el fenómeno de los cultivos ilícitos.

Para evidenciar todo el régimen aplicable en Colombia, a continuación se evidencian en la siguiente figura:

Tabla 7. Normatividad nacional entre 1986 y 1994

Normativa	Función
Ley 30 de 1986	Estatuto Nacional de Estupefacientes. Asumir la facultad de señalar las drogas y medicamentos que pueden importarse, producirse y formularse en el país, así como los laboratorios farmacéuticos que están autorizados para dedicarse al cultivo de las plantas utilizada para producir sustancias estupefacientes.
Resolución N°001 de 1994	PECIG. Nace el " Macro plan colombiano frente al problema de las drogas" donde se definía la aspersión aérea de cultivos con glifosato a cargo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), el cual fue concebido como estrategia de control y eliminación de las plantaciones de cultivos de coca y amapola.

Fuente: Elaboración propia. Datos: Defensoría del pueblo.

En efecto, con toda la aplicación de los acuerdos y tratados internacionales en Colombia, se venían construyendo un paradigma mucho más prohibicionista y regulatorio, frente al aumento de cultivos ilícitos en el país.

Sin embargo, en la medida que se va desarrollando toda la normatividad nacional en el país, los cultivos de coca entran en un pico alto entre 1998 a 2002, generando un impacto en 23 de los 32 departamentos en Colombia (Cuervo, 2005).

Ahora bien, en ese momento histórico aparece el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998), con el plan nacional de desarrollo denominado “El Salto Social”, planteando en el CONPES 2734 el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo. En efecto, se inició un programa llamado PLANTE con enfoque ligado a resolver la dinámica de los cultivos ilícitos mediante programas multidimensionales y holísticos que permitieran resolver la problemática de la coca con proyectos sociales, económicos y políticos (Defensoría del pueblo, 2017).

De hecho, a principios de los 90´ la crisis en el sector rural se estaba profundizando, generando concentración de la tierra, brechas urbano-rurales, uso inadecuado de la tierra y disminución del PIB en el sector agropecuario (Machado, 2017) (Berry, 2002).

A pesar, que se planteaban en la agenda pública los enfoques de desarrollo alternativo, se debe aclarar que las aproximaciones en el gobierno de Ernesto Samper sobre desarrollo alternativo eran cercanas a contrarrestar el aumento de cultivos ilícitos mediante iniciativas de proyectos productivos en los territorios afectados por los cultivos (Sánchez, 2005). En ese sentido, se definió el desarrollo alternativo como “CIDER (2000) una estrategia integral para reducir la oferta de cultivos ilícitos de subsistencia menores de tres hectáreas de coca y amapola en áreas de la Amazonia, la Orinoquia, parte de la zona Andina y el sur del país”. (Sánchez, 2005, pag.109)

Por otro lado, con el PECIG le apostaban a la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato combinando enfoques de apuestas alternativas con apuestas también restrictivas.

Entonces, a medida que siguen aumentando el número de hectáreas en el país, gana las elecciones Andrés Pastrana (1998 – 2002), con el plan nacional de desarrollo “Cambio para construir la paz”, planteando el programa Plan Colombia sobre 4 pilares fundamentales: 1) exploración y negociación con los grupos armados ilegales, 2) lucha contra el narcotráfico, 3) transformación socioeconómicas y 4) la consolidación institucional (Presidencia de la república, 1998).

Por consiguiente, luego del gobierno de Samper la política anti drogas sufre unos cambios, debido a la creciente conexión con el conflicto social y armado, es decir, se inicia una estrecha relación entre la coca y los grupos armados ilegales (Tickner, 2007). Es así, que en la transición de Samper a Pastrana los carteles dejaron de ser únicamente los que procesaban y exportaban la pasta de coca, sino, también a producir la mayor parte de la pasta de coca, debido al aumento de los controles y vigilancia en países como Perú y Bolivia (Tickner & Cepeda, 2011).

Por ende, toda la dinámica anterior, generó una fuerte preocupación por el gobierno de los Estados Unidos, debido al aumento del ingreso de cocaína al país del norte (Tickner & Cepeda, 2011).

En ese contexto, gana las elecciones Álvaro Uribe Vélez y es reelegido (2002 – 2010), con sus planes de nacional de desarrollo “hacia un Estado comunitario” (2002- 2006) y “Estado comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010), planteando el programa familiar guardabosques en los dos periodos de gobierno, haciendo énfasis en intervenir la dinámica financiera de los grupos armados al margen de la ley, cuyo soporte de sus actividades ilícitas es la economía subterránea (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012).

En efecto, durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe, su eje central fue el desarrollo y ejecución de políticas de seguridad, donde se encuentran una lucha frontal con los grupos armados y con el narcotráfico. (Tickner & Cepeda, 2011).

Esto quiere decir, través del CONPES 3218 de 2003 se creó el Programa de Desarrollo Alternativo el cual tenía por objeto la consolidación del proceso de erradicación de cultivos ilícitos y sus posibles alternativas de solución, sin embargo la propuesta de Desarrollo Alternativo quedo incluida dentro del Programa de Cultivos Ilícitos (PCI) en 2003, que se orientó a trabajar en áreas afectadas por cultivos ilícitos para la recuperación del territorio (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012)

En ese sentido, bajo el enfoque de seguridad y defensa en las políticas antidrogas se generó la Sentencia SU -383 de la Corte Constitucional (2003) sobre la consulta previa sobre erradicación de cultivos ilícitos que concluyó que los pueblos indígenas deben ser consultados y se deben llegar a un acuerdo sobre las distintas medias de erradicación de cultivos ilícitos. Lo anterior, evidencia que las políticas antidrogas deben agotar previamente mecanismos de participación ciudadana en estas comunidades étnicas.

No obstante, en el 2005 se implementa el Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI) como una de las estrategias de erradicación manual y forzada, a través de la Estrategia Móvil de Erradicación (GME) con el apoyo de la Fuerza Pública y empresas de servicios temporales (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012); lo anterior enfatizo el enfoque de seguridad y defensa en la política antidrogas.

Por otro lado, la Corte Constitucional (2009) adoptó el auto 004 sobre la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado en relación a las actividades de economías ilícitas en sus tierras. El auto 004 es fundamental, no solo como ordenador en la implementación de programas diferenciales para salvaguardar a los pueblos indígenas, sino, el precedente sobre las fumigaciones que debían realizarse con una consulta previa con las comunidades debido a sus impactos ambientales y de salubridad.

De igual manera, la Corte Constitucional (2009) emitió el auto 005 sobre la protección de los derechos fundamentales de las comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado. El auto declaró que los derechos de las comunidades afrodescendientes están siendo vulnerados por grupos armados ilegales en el control del territorio por las económicas ilícitas, por consiguiente, definió implementar un plan de caracterización, protección y atención de las comunidades afrodescendientes.

Lo anterior, evidencia el papel de la Corte Constitucional como impulsor de políticas públicas; sin embargo existe una ambigüedad en los alcances de sus decisiones (Cuervo, 2021).

En el 2009, la ley 599 que expidió el código penal en el capítulo de delitos sobre tráfico de estupefacientes, aumenta las sanciones penales y financieras por el cultivo, conservación o financiación de plantaciones de las que pueda producirse estupefacientes; es decir, en el final del segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez se profundiza el enfoque de seguridad en las política antidrogas.

En el siguiente capítulo se continuarán abordando otros instrumentos, programas e iniciativas de política de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia a partir del 2009, que finalizaron con la promulgación del PNIS en 2017.

5. ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO “PNIS”

El presente capítulo describe, en un primer momento, en qué consiste el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); en segundo momento, aborda las dinámicas de la novedosa estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito; y en un tercer momento caracterizar las corrientes múltiples de Kingdon, es decir, las corrientes de problemas, políticas y políticas.

5.1. PROGRAMA NACIONAL DE SUSTITUCIÓN INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS): HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DIFERENCIAL EN TIEMPOS DE PAZ

Se evidencia en los anteriores capítulos, que a partir de 1982 se abrieron escenarios para políticas públicas en función de resolver la problemática de los cultivos de coca. En efecto, la constitución política de Colombia de 1991, en su título II, capítulo 3 – Art 79, abrió los caminos que más adelante se consolidaron.

Sin embargo, es con el CONPES 2734 y el CONPES 3669, que se empiezan a plantear en la agenda pública los programas de desarrollo alternativo, la erradicación manual y la aspersión aérea. En ese orden de ideas, desde 1994 hasta 2017 desde distintos gobiernos han abordado la problemática de los cultivos ilícitos aplicando programas de desarrollo alternativo.

Asimismo, han existido visiones de desarrollo alternativo desde un enfoque internacional. En efecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha referido al desarrollo alternativo “más desde el punto de vista de la identificación y provisión de alternativas viables de subsistencia a los habitantes de

las zonas donde existen cultivos ilícitos que desde el ángulo de la lucha contra la droga” (Sánchez, 2005, pág.110).

En este contexto, aparece el decreto ley número 896 de 2017 de la Presidencia de la República, por el cual se crea el PNIS. Este se contempla como un mecanismo para brindar las condiciones de vida digna de todos los campesinos. Asimismo, se crea para que las comunidades rurales tengan una alternativa a los cultivos ilícitos y se pueda dar una solución definitiva a las dinámicas de pobreza, abandono de Estado, y falta de desarrollo en el territorio que ha generado el conflicto social y armado colombiano. Según ese decreto ley, el PNIS se regirá por los siguientes principios:

Tabla 8. Principios PNIS

Integración a la Reforma Rural Integral (RRI): El PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral.
Construcción conjunta participativa y concertada: La construcción conjunta toma como base la decisión de las comunidades de abandonar estos cultivos y transitar mediante la sustitución hacia otras actividades económicas. La concertación con las comunidades es prioritaria para planificar y establecer los lineamientos de ejecución y control del Programa en el territorio.
Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio: El programa debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial, de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental. El carácter participativo del PNIS permitirá elaborar diseños en consonancia con la especificidad y la naturaleza socioeconómica del problema tal y como se presenta en las diferentes regiones del territorio nacional.
Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana: La transformación de los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de la ciudadanía de los principios y las normas del Estado social de derecho, el fortalecimiento de los valores democráticos, la convivencia ciudadana, y la observancia de los derechos humanos.
Sustitución voluntaria: La decisión y compromiso voluntario de los cultivadores de abandonar los cultivos de uso ilícito, es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respetivos territorios.

Fuente: Decreto ley 896 del 2017

Lo anterior evidencia el enfoque diferencial desde dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales para abordar la problemática de los cultivos de uso ilícito. De igual manera, los objetivos del PNIS se detallan en la Tabla 9:

Tabla 9. Objetivos PNIS.

Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios.
Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas
Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras
Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible
Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas
Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria
Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades
Contribuir al logro de los objetivos del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación
Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir
Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito
Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades
Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado
Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial

Fuente: Decreto ley 896 del 2017

El PNIS se construye en la voluntariedad de abandonar los cultivos de uso ilícito por parte de los cultivadores, recolectores y amederos, que generan redes de confianza entre la sociedad civil para solucionar el fenómeno de los cultivos ilícitos. (Defensoría del Pueblo, 2017)

El PNIS plantea 6 componentes clave para el proceso de transformación integral desde lo local, los cuales son: primero, apoyo a proyectos productivos; segundo, infraestructura en vías terciarias, centros de salud y mejoras de escuela; tercero, sostenibilidad y recuperación ambiental en el cierre de la brecha agrícola; cuarto, formalización de la propiedad de la tierra en aquellas familias vinculadas al PNIS; quinto, planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; y por último, seguimiento al proceso de implementación del PNIS en el territorio.

Finalmente, es importante mencionar la arista social, económica, política, ambiental y de género que desarrolló el PNIS para la transformación de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito.

5.2. ESBOZO DE LA NOVEDOSA ESTRATEGIA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILICITO.

Retomando lo expresado anteriormente, el análisis a partir de 1982 hasta el año 2010 y el posterior escenario con el proceso de paz, particularmente con el punto 1 y 4 del acuerdo final, llevan a esclarecer un cambio de política pública. En otras palabras, se evidencia una idea novedosa de sustitución de cultivos de uso ilícito: a partir del 2010, cuando gana las elecciones Juan Manuel Santos, promueve en la agenda pública la importancia del proceso de paz, y su conexión profunda con el sector rural. Es decir, le apuesta a la reforma rural integral y a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

En este contexto, se evidencia dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos: primero comprende de 2010 al 2014, donde inicia el cambio en la política pública para abordar los cultivos ilícitos y el segundo entre 2014 – 2018, que materializa el cambio en la política pública mediante la apuesta del PNIS, en el marco del proceso de paz.

Sin embargo, se evidencia por un lado que entre 2015 – 2018 tenemos el segundo pico más alto en hectáreas cultivadas de coca (UNODC, 2019) y por el otro que los programas de desarrollo alternativo no aparecen exclusivamente en el gobierno de Juan Manuel Santos, sino que han existido desde el gobierno de Ernesto Samper (Defensoría del Pueblo, 2017).

Ahora bien, durante los primeros años del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos se aprueba el CONPES 3669 de 2010 sobre política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo para la consolidación territorial, que respondía al Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 (Defensoría del Pueblo, 2017). En efecto, este CONPES no evidenciaba un giro en

la política pública antidroga que seguía en función de la erradicación manual de manera voluntaria y forzosa.

Por consiguiente, el documento CONPES 3669 plantea una política de judicialización efectiva del delito del cultivo, conservación o financiación de plantaciones de las que pueda producirse estupefacientes (Defensoría del Pueblo, 2017). En otras palabras, seguía desarrollándose el mismo enfoque de política pública antidroga de los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez.

De igual manera, en el 2010 se expide el decreto 2933 para crear el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial como espacio de coordinación de organismos estatales y privados para implementar estrategias de presencia institucional en zonas focalizadas del país (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012). Así mismo, la ley 1450 de 2011, definió que la política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo Nacional de Seguridad Nacional (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012), es decir, la política pública antidroga se consolidaba con un enfoque de seguridad y defensa.

Ahora bien, en 2011 se evidencia los primeros cambios en la política pública antidrogas con la directiva 06 de Presidencia de la Republica con la cual se solicita la revisión los siguientes acuerdos:

- 1) la ampliación del concepto de “consolidación” al incluir el de “reconstrucción”, con lo cual se hace énfasis en la necesidad de reconstruir las regiones golpeadas por décadas de violencia. Además, la precisión sobre el alcance de “consolidación”, que implica la institucionalización del territorio, la promoción de la participación ciudadana y el buen gobierno local, y la integración de las regiones a la vida social, económica e institucional del país; 2) la solución de las principales debilidades estructurales del proceso, en particular, la capacidad estatal de coordinación y de ejecución en el territorio del PNC; 3) la incorporación en el PNC, de los temas prioritarios de la agenda gubernamental; 4) el desarrollo, en el marco del PNC, de una estrategia

nacional de lucha contra los cultivos ilícitos que permita atender con enfoque diferencial los territorios afectados por estos, incluyendo procesos de erradicación y post erradicación que atiendan las necesidades de la población y neutralicen la persistencia de estos cultivos en el territorio; y 5) la construcción de estrategias y planes de acción sectorial. (Consolidación territorial, 2012, pág. 10-11)

Lo anterior evidencia un cambio inicial sobre la reconstrucción social, económica e institucional en los territorios con presencia de cultivos ilícitos. También, se encuentra la ley 1753 del 2015 que cambia el enfoque del CONPES 3669, es decir, se deja atrás el enfoque de seguridad por un enfoque ligado a protección de los eslabones más débiles en la producción de drogas, una lucha frontal con los eslabones más fuertes asociados al crimen y el consumo de sustancias psicoactivas.

Por eso, el motivo del cambio de los términos “cultivos de uso ilícito” en lugar de “cultivos ilícitos, la suspensión de fumigaciones con glifosato y el trato diferenciado en toda la cadena del narcotráfico evidencias un nuevo enfoque en la manera de abordar el problema de las drogas en el país.

Además, la Resolución 0006 de 2015, por la cual se suspende la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea marca una ruptura con las políticas de erradicación desde 1988.

Seguidamente, con la suspensión de la erradicación mediante la aspersión aérea la Presidencia de la República anuncia la Resolución 3080 por lo cual se adopta una estrategias de lucha contra el narcotráfico desde el sector defensa, o sea, se resaltó la necesidad de seguir desarrollando la erradicación por aspersión terrestre mediante un herbicida y no el glifosato, con procesos de articulación y gobernanza en los territorios de intervención (Defensoría del Pueblo, 2017).

No obstante, en el 2015 empieza un aumento en los cultivos ilícitos en Colombia (UNODC, 2019) lo que implico implementar una estrategia desde el ministerio de

defensa de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión terrestre con glifosato, mediante la Resolución 09 del 2016.

Aunque, en este contexto aparece nuevamente la incidencia de la Corte Constitucional en las políticas públicas (Cuervo, 2021), por ejemplo, la Sentencia T-080 del 2017 sobre aspersión aérea y terrestre. En efecto, la Corte Constitucional bajo el principio de precaución por los daños evidencias por el glifosato en el medio ambiente y de salud, prohibió la erradicación mediante la aspersión aérea.

De igual manera, para los escenarios de erradicación manual con glifosato, la Corte Constitucional establece la importancia de buscar alternativas con otras sustancias diferentes al glifosato, con procesos de articulación con la sociedad civil.

Luego, en este escenario aparece una perspectiva diferencial sobre los enfoques del desarrollo alternativo. Es decir, el enfoque de Juan Manuel Santos recoge el enfoque de desarrollo alternativo como alternativa al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos, como alternativa a las modalidades de desarrollo en un determinado territorio y como alternativa las modalidades tradicionales de desarrollo rural, o sea economías con dificultades productivas frente a reformas agrarias (Sánchez, 2005).

A partir de aquí, se procederá a analizar cada una de las corrientes, las interacciones de los actores, la existencia de una ventana de oportunidad y el aprovechamiento del emprendedor político, de acuerdo con el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon, tal como se abordó en el capítulo 3.

Para ello, se comenzará por hacer una revisión documental frente al tema entre 2014 al 2017, sin descuidar el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos entre 2010-2014.

5.3. PROBLEMAS, POLÍTICAS Y POLÍTICA: ENTENDIENDO LAS CORRIENTES DE KINGDON

5.3.1. Análisis de la corriente de problemas

En cuanto a la primera, como ya lo hemos venido señalando en el transcurso de la investigación, hay una infinidad de problemas en la sociedad, pero solo unos pocos problemas quedan incluidos en la agenda pública. Para que esto suceda, el modelo de corrientes múltiples de Kingdon (2014) busca visibilizar indicadores, eventos y retroalimentación gubernamental **en el proceso de agendamiento**.

En ese sentido, se comenzará enunciado los datos de las hectáreas de coca que evidencian el problema, entendiendo, que luego de que Juan Manuel Santos ganara las elecciones en el 2010, se profundizará aún más el fenómeno.

Sobre ello, el capítulo del diagnóstico general es un ejemplificador claro sobre la problemática. En concreto, es posible evidenciar el pico más alto, con 163.000 hectáreas de coca entre 1998 a 2002. Es por ello, que los distintos gobiernos nacionales y organismos internacionales empezaron a preocuparse por la situación e iniciaron a implementar herramientas de política pública para resolver el problema.

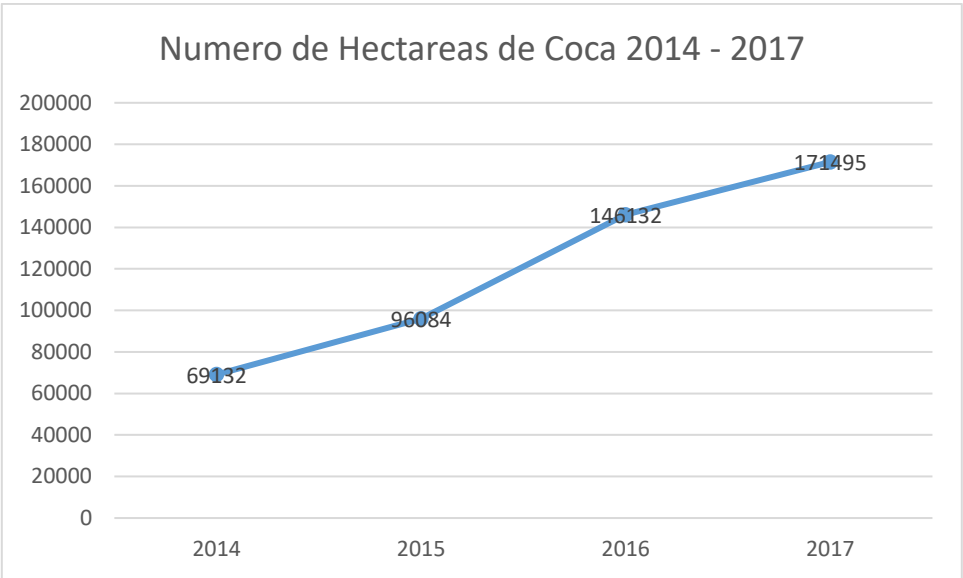
No obstante, a partir del 2013 inicia el aumento de números de hectáreas de cultivos de coca, como se muestra en la ilustración #1 de la investigación. El aumento en las hectáreas de cultivos de coca visibiliza una problemática no solo durante el proceso de creación del PNIS, sino, que es una problemática sostenida durante décadas.

Así mismo, es posible identificar que para los años previos al periodo 2014 – 2017 se evidenciaron fuerte problemáticas alrededor de los cultivos ilícitos y la intervención constante de los organismos internacionales y el Estado colombiano. Luego, es preciso anotar que mientras se venía aumentando las hectáreas de cultivos de coca, el país iba planteando herramientas de políticas públicas para frenar el fenómeno público.

La UNODC (2020), evidencia entre 2014 a 2017 las siguientes hectáreas con cultivos de hoja de coca. El año 2014 con 69.132 mil hectáreas; el año 2015 con 96.

084 mil hectáreas; el año 2016 con 146.139 mil hectáreas; el año 2017 con 171.495 mil hectáreas, aumentando un 142%. En por ello, que la ilustración 3 evidencia la dinámica entre los años 2014 – 2017.

Ilustración 5. Número de hectáreas entre 2014 – 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC, 2020.

A partir de la ilustración anterior, podemos evidenciar el pico del segundo momento entre 2014 y 2017. **En ese orden de ideas, se puede deducir que existe desde 2014 una tendencia a aumentar los cultivos de coca en Colombia hasta el 2017** y “el 90 % de la coca está en los mismos territorios que en 2017” (UNODC, 2019, pág. 21).

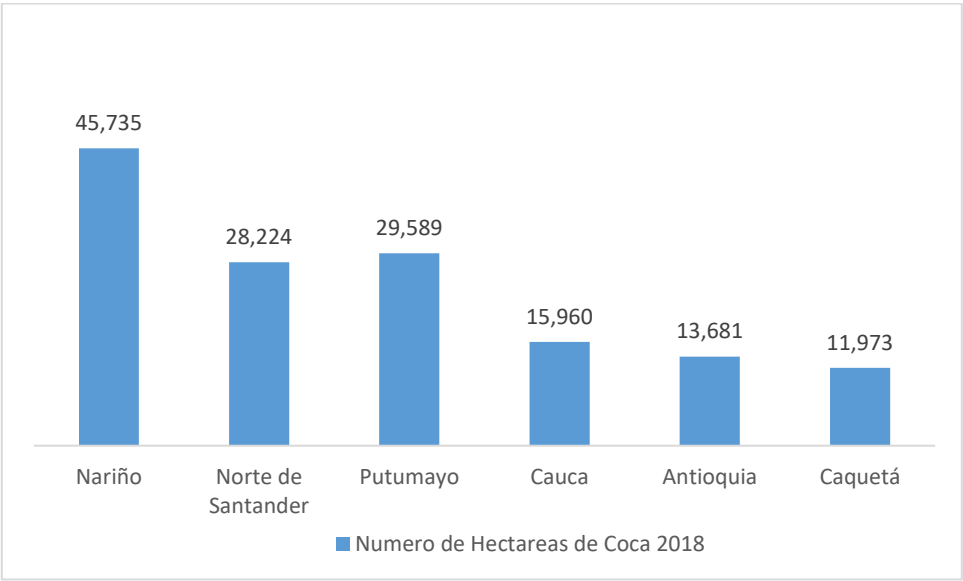
De igual manera, según el UNODC (2020) para el año 2017 se evidencian 8.288 mil hectáreas de coca en Parques Nacionales Naturales (PNN). En efecto, los PPN que registraron mayor número de hectáreas cultivadas de coca son: Sierra de la Macarena (2.832 mil), Paramillo (1.557 mil), Nukak (1.118 mil) y Catatumbo Bari (778 mil).

Así mismo, Según el UNODC (2020) para el año 2017 se evidencian 17.627 mil hectáreas de coca en resguardos indígenas. En consecuencia, los resguardos indígenas que registraron mayor número de hectáreas cultivadas de coca son: Gran Rosario (1.302 mil), Inda Zabaleta (2.185 mil) y la Turbia (1.075 mil); todas ubicadas en Nariño.

También, según el UNODC (2020) para el año 2017 se evidencian 27.602 mil hectáreas de coca en comunidades negras. Por ejemplo, las comunidades negras que registraron mayor número de hectáreas cultivadas de coca son: Alto Mira y Frontera (4.245 mil), Pro-Defensa del Rio Tapaje (3.425 mil), la Cordillera Occidental de Nariño COPDICONC (1.846 MIL), Rio Satinga (1.545 mil) y Acadésan (1.414 mil).

En consecuencia, los departamentos con mayor cultivos de hectáreas de coca en el 2017 son Nariño (45.735 mil), Norte de Santander (28.224 mil); Putumayo (29.589 mil), Cauca (15.960 mil), Antioquia (13.681 mil) y Caquetá (11.973 mil). Es así, como se evidencia en la ilustración 4 los departamentos con mayor número de hectáreas cultivadas.

Ilustración 6. Cultivos de coca por departamento 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC, 2019.

No obstante, se evidencian departamentos libres de cultivos de coca (Cundinamarca y Caldas) o con un bajo número de hectáreas Guajira (2 mil) y Magdalena (8 mil) (UNODC, 2019). En efecto, las experiencias de Caldas demuestran que “para consolidar los territorios de coca, se requiere, además de erradicar la coca, crear condiciones propicias para la legalidad; esto implica transformar los territorios, construir capacidades conjuntamente con las comunidades y fortalecer la presencia institucional” (UNODC, 2019, pág. 31).

Ahora bien, durante el periodo 2014-2017 se evidenciaron aumentos en los cultivos de hoja de coca en el país, y Colombia es de los primeros países productores de coca en el mundo. En este escenario, es preciso anotar que coinciden, con el proceso de paz y por supuesto, con el debate sobre el punto de la solución alternativa de cultivos de uso ilícito.

También, en el plan nacional de desarrollo 2010-2014 se puede evidenciar el problema público, en tanto que establece que:

Dadas las enormes secuelas del conflicto armado sobre el desarrollo del país, un análisis regional para el caso colombiano no puede excluir el progreso económico y social de las zonas más afectadas por la violencia, denominadas zonas de consolidación. Estas son zonas que requieren especial atención en: (i) la consolidación de la seguridad, (ii) el acceso a la justicia, (iii) el desarrollo económico y social, (iv) la erradicación de cultivos ilícitos, (v) el desarrollo de infraestructura y conectividad, (vi) el ordenamiento territorial, (vii) la protección de los derechos de propiedad, y (viii) el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación (DNP, 2010, Pág. 39).

Ahora bien, el plan nacional de desarrollo 2014-2018 puede evidenciar la magnitud del problema público, cuando en los primeros párrafos del diagnóstico general en el plan nacional de desarrollo, ubica los cultivos ilícitos como un fenómeno que se debe contrarrestar (DNP, 2014).

Así mismo, en el inciso política integral frente a las drogas, de los retos en el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar los derechos de todos los colombianos y colombianas, dice “el problema mundial de las drogas sigue siendo un desafío de primer orden para el país” (DNP, 2014, pág., 445).

La visibilización del problema en el Plan de Desarrollo es uno de los elementos más importantes en la corriente de problemas, debido a que evidencia el papel que juega el presidente en todo el agendamiento.

Estos indicadores fueron resaltados en la agenda pública por diferentes actores nacionales e internacionales durante el periodo a analizar.

En el escenario internacional, por ejemplo, las afirmaciones de Barack Obama que el 14 de septiembre del 2016 demostraba el periódico El Nuevo Siglo donde decía “que Colombia continúa siendo un fuerte socio en los esfuerzos antinarcóticos” (El Nuevo Siglo, 2016). De la misma forma, Tillerson, titular de relaciones exteriores estadounidense del gobierno Trump, afirma el 13 de junio del 2017 en la revista Semana, donde decía “Las cifras de hectáreas cultivadas (con coca en Colombia) son increíbles”

También, en el informe sobre el monitoreo de cultivos de coca para el año 2014 que hace la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), donde afirma:

A pesar del incremento, no hay una expansión de la coca a nuevos territorios. El 84% de la coca identificada en 2014 está a menos de 1 km de la coca 2013. Esto quiere decir que estamos frente a un incremento de área sembrada pero las comunidades afectadas deben seguir siendo las mismas. Estas comunidades, que históricamente han estado afectadas por la presencia de cultivos de coca, han encontrado nuevos incentivos para incrementar el área sembrada con coca (UNOD, 2015, pág. 13)

Lo que se destaca en las afirmaciones anteriores, es que el problema no solo es visible de carácter nacional, sino, por el contrario, tiene una fuerte visibilidad de carácter internacional.

En el escenario nacional, Fedesarrollo para el año 2017, por medio de su informe Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos ilícitos, Comunidades y Costo Social, afirma:

El área destinada a los cultivos de coca en Colombia ha venido registrando un importante incremento en los últimos años. De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, en 2015, se consolidó la tendencia de aumento de los cultivos de coca que se inició en 2013. Por segundo año consecutivo, las hectáreas sembradas con coca se incrementaron en Colombia, al pasar de 69.000 has en 2014 a 96.000 has en 2015; un incremento del 39%. Estimativos preliminares sugieren que esta tendencia se ha mantenido durante 2016, alcanzando actualmente una extensión aproximada de 120.000 has (Junguito, Perfetti & Delgado, 2017, pág., 31-32)

Así mismo, todo el debate que generaba dentro de las estructuras de poder del Estado. Por ejemplo, las afirmaciones del ministro de justicia Jorge Londoño en 2016 que decía que “no estamos de acuerdo con la fumigación para erradicar cultivos ilícitos, estamos seguros de que eso se debe trabajar con un enfoque integral y territorial en donde se diseñen y se establezcan diferentes estrategias para poder erradicar todos los cultivos ilícitos” (El Nuevo Siglo, 2016).

Igualmente, las afirmaciones del ministro de salud Alejandro Gaviria en 2016, quien decía que “la erradicación manual es poco eficaz y es muy costosa, pero la evidencia también repetida de muchos años muestra que las aspersiones aéreas se habrían convertido en una intervención poco costo efectiva” (El Nuevo Siglo, 2016).

Estos indicadores resaltados por los ministros, además de los que hemos venido evidenciando, llevan consigo a entender que la problemática de los cultivos ilícitos

en Colombia, debe abordarse desde un enfoque multidimensional, que permite entender las causas estructurales de fenómeno rural.

No obstante, las siguientes afirmaciones de un congresista y de un organismo de control también evidencian la problemática estudiada con enfoques distintos. Por ejemplo, las del procurador general de la nación Alejandro Ordoñez para el año 2016 dice que “se cambia la denominación de cultivos ilícitos por ‘cultivos de uso ilícito’, y esto reduce la estrategia contra dichos cultivos a la erradicación voluntaria y al cogobierno de las Farc, en esos lugares en donde se erradique voluntariamente” (El Nuevo Siglo, 2016).

También, afirmaciones del senador Álvaro Uribe Vélez, que para el año 2016 dice que “desde hace mucho se supo que las Farc le exigen al Gobierno suspender la fumigación de los cultivos de droga, cultivos que han crecido en Colombia un 43%” (El Nuevo Siglo, 2016).

Estos indicadores no sólo son resaltados por parte de los Estados extranjeros, organismos multilaterales y las estructuras de poder del Estado colombiano, también se puede observar la visibilización en los movimientos sociales, como lo plantea la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) mediante su vocero Juan Carlos Quintero en el año 2016 donde afirmaba que “a partir de la firma de los acuerdos debemos promover que no se extienda la siembra, mientras el Gobierno cesa la erradicación y establece políticas integrales para la comunidad” (la Opinión, 2016).

Como se puede ver, el problema de los cultivos ilícitos no solo tenía unos datos dicientes, sino también visibilizados por actores extranjeros, ministros, grupos de interés, congreso y movimientos sociales.

Por otro lado, en cuanto a los grandes eventos, uno histórico, fundamental e importante es el proceso de paz. Para ello se rescatan las palabras de Juan Manuel Santos el 25 de noviembre del 2014 en Mocoa cuando dice:

El departamento del Putumayo ha tenido mucha protesta social, muchas veces con justa causa. Y por eso lo que yo les he ofrecido y les ofrezco

es que sigamos en este diálogo, en esta concertación, para que, sin necesidad de afectar a terceros y afectarnos a nosotros mismos, podamos ir solucionando los problemas. Yo creo que ese es un ejemplo de la bondad del diálogo y la concertación. Y esa solicitud que me acaban de hacer o no me acaban de hacer, porque ya la habían hecho al Gobierno y el Gobierno está en proceso de organizar una respuesta—sobre cómo podemos hacer para elaborar un plan y que de aquí a abril lo tengamos en términos concretos, en blanco y negro para que podamos comenzar a sustituir los cultivos ilícitos dentro de un plan integral. Eso para mí es prioritario. Y yo le acepto. Yo vendré aquí a reunirme con los coccaleros para poner en marcha un plan de sustitución de cultivos. (Juan Manuel Santos, 2014)

Aunque su intervención recoge la importancia de abordar la problemática de los cultivos ilícitos desde un enfoque integral, también evidencia las profundas preocupaciones del gobierno con los territorios más afectados por el conflicto social y armado, y que el acuerdo final permitirá construir un país con una paz estable y duradera.

En el marco del proceso de paz, Juan Manuel Santos gana las elecciones y comienza su segundo periodo de gobierno, y posteriormente, en el 2016 se materializa el acuerdo final y en el 2017 el Decreto ley 896, por lo cual se crea el PNIS, que son de vital importancia para el Plan de Desarrollo, en su apartado Colombia en paz y transformación del campo (DNP, 2014).

Además, se encuentra el agendamiento del gobierno, que para este caso, fue evidente su involucramiento de la problemática, sus indicadores y el proceso de paz impactantes en el plan de desarrollo del momento. De ahí, que en la agenda pública siempre estaba el debate sobre los cultivos ilícitos.

En ese sentido, los diversos actores internacionales (gobiernos de USA y Organizaciones de Naciones Unidas) y nacionales encontrándose en clave de Kingdon los de administración, Congreso, grupos de interés y medios de

comunicación **fueron importantes para su agendamiento**. No obstante, se resalta el papel del presidente Juan Manuel Santos, quien desde su plan de desarrollo estableció los lineamientos de los próximos años.

Luego, se concreta, la importancia que juega el papel del presidente, ya que como plantea Kingdon, **es el actor más importante y con mejor posición para agendar los temas públicos** y emitir el decreto ley 896 del 2017 para crear el PNIS.

Por otro lado, el papel de los grupos de interés también es importante. Así mismo, se evidencian las opiniones planteadas por el staff presidencial, congresistas y la Procuraduría General de la Nación, demuestran de estos grupos en el establecimiento de la agenda y visibilización del problema. Sin embargo, los actores anteriormente mencionados planteaban el problema en la agenda pública pero con distintos enfoques sobre el mismo.

Finalmente, también es visible el papel que juega el gobierno estadounidense, los organismos multilaterales y los movimientos sociales en la visibilización del problema, aunque Kingdon no los profundiza en el enfoque de corrientes múltiples, en nuestro trabajo de investigación estos actores son importantes para todo el agendamiento.

5.3.2. Análisis de la corriente de políticas.

En el análisis de la corriente de políticas es fundamental tener en cuenta asuntos como consensos en la academia, la viabilidad técnica y presupuestal, la aceptación pública que configuran el escenario de la sopa primaveral que enuncia Kingdon.

Para el caso de la política antidrogas, se considera el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) como el planteamiento de un enfoque alternativo al tradicional; afirmación que se genera como consecuencia con la emisión del decreto 896 en el año 2017.

En el escenario de las soluciones, es trascendental decir lo multidisciplinar de la solución, es decir, la presencia de las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales en la solución tomada.

Por tanto, la viabilidad técnica como los asuntos presupuestales se puede visualizar desde el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en noviembre del 2016, en su punto 4, denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. Estos antecedentes al momento del análisis, se evidencian que con el Acuerdo Final, se ha buscado incentivar la búsqueda de recursos para la financiación del PNIS.

Es así como, por ejemplo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera concluye que:

Para cada uno de estos puntos el Gobierno nacional velará por incluir un enfoque diferencial de género. En materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, se hará énfasis en el fortalecimiento de la participación y las capacidades de las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos. (DNP, 2016).

Por otro lado, agrega que:

Para lograr este fin, el PNIS se complementa y se integra a los Planes y estrategias de la RRI derivados del Acuerdo Final, tales como los relacionados con ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, infraestructura y adecuación de tierras, incluyendo electrificación y conectividad, salud, educación, vivienda y agua potable, producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, y garantía progresiva del derecho a la alimentación. (DNP, 2016).

Así mismo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera afirman que el programa incluye el desarrollo de los siguientes productos:

Tabla 10. Apoyos financieros en el PNIS

Apoyo financiero para asistencia alimentaria a familias vinculadas al PNIS con acuerdo de sustitución y no resiembra
Apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria para familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra
Apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido para familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra
Apoyo financiero para familias vinculadas al PNIS para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra

Fuente: (DNP, 2016).

Este acuerdo final, juega un papel fundamental para todo el accionar de política pública del Estado colombiano. Así mismo, también es importante evidenciar el CONPES 3886 sobre lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales (PSA) para la construcción de paz donde plantea que los PSA:

Aportará en la conservación de zonas ambientalmente estratégicas y la generación de ingresos a partir de la implementación de actividades productivas lícitas que contribuyan a la disminución de los cultivos de uso ilícito, a la implementación de programas de desarrollo alternativo y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades (DNP, 2017).

Estos documentos además de ser herramientas importantes para la construcción de política pública, están conectados con el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, que propone las diversas herramientas de un programa integral que impacte en la reducción de los cultivos ilícitos en el país.

En ese sentido, el Plan de Desarrollo establece en diversos capítulos (Colombia en paz, Transformación del campo y Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz) la conexión de varias herramientas de política pública para reducción de cultivos de uso ilícito.

No obstante, en el capítulo Transformación del Campo, plantea un fondo de desarrollo rural. En él se establece:

Es necesario contar con un mecanismo financiero flexible, pertinente y oportuno para la ejecución de los planes de desarrollo rural e inclusión productiva, para lo cual se propone crear el Fondo de Desarrollo Rural que contará con personería jurídica. Las gobernaciones y las asociaciones de productores rurales deben tener la capacidad institucional necesaria para gestionar los planes y programas financiados a través de este fondo. Esto implica contar con un programa específico para el fortalecimiento de las secretarías de agricultura y de las asociaciones de productores. Adicionalmente, la asignación de los recursos para la financiación de los planes y programas de desarrollo rural se debe determinar a través de un organismo colegiado de decisión a nivel territorial que busque, de manera participativa, priorizar las intervenciones integrales en territorios rurales, así como la articulación de las diversas fuentes (DNP, 2014).

De igual manera, en el capítulo Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz se evidencian el propósito para la construcción del plan. En él se establece:

Con el propósito de responder a las nuevas dinámicas, retos y lecciones aprendidas en la aplicación de los programas de reducción de cultivos ilícitos en el país, el Gobierno nacional avanzará en el diseño e implementación del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia. A través de este plan, se incidirá en la reducción de la amenaza asociada a la presencia de cultivos ilícitos y en la disminución de la vulnerabilidad del territorio para su establecimiento. En los territorios en los que ya se hayan generado efectos negativos sobre las oportunidades de desarrollo por la persistencia de cultivos ilícitos, el plan contribuirá a fortalecer las capacidades para la recuperación integral de los componentes económico, social, institucional y cultural (DNP, 2014).

En ese orden de ideas, **se instaura en enfoque de política pública a seguir durante el periodo de gobierno, y se establecen las alternativas de solución posible al problema de los cultivos ilícitos.** En ese sentido, la sopa primaveral de políticas encuentra un primer momento de decantación en el Plan de desarrollo “Todos Por un Nuevo País”. En efecto, la viabilidad técnica y presupuestal que analiza Kingdon la podemos evidenciar en el Acuerdo Final, CONPES y en el Plan de Desarrollo. Esto, a nivel de instrumentos de política, se tradujo en el (PNIS) en el año 2017.

Por otro lado, existe un consenso de especialistas sobre el fenómeno de estudio y los procesos de sustitución. En ese sentido, Juan Carlos Garzón (2015) ubica diversos elementos que han generado el aumento de los cultivos de hoja de coca y las herramientas en función de la sustitución. En otras palabras, plantea la presión de las FARC a los campesinos a sembrar coca, la reducción de la aspersión aérea, el aumento de la erradicación manual, la caída del precio del oro, aumento de consumo interno y la concentración en zonas de donde se dificultad la intervención integral (Fundación Ideas para la Paz, 2015). Lo anterior indica, un aumento de los cultivos ilícitos, “es una muestra más del agotamiento de una política basada en la eliminación de los cultivos, que no ha estado acompañada con una mayor presencia efectiva del Estado para poner en marcha procesos sostenibles de desarrollo rural y ofrecer alternativas lícitas viables para las comunidades que participan en esta economía ilegal” (Fundación Ideas para la Paz, 2015).

De igual manera, Camilo Gonzales Posso, Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo la Paz (INDEPAZ) en el balance que realiza sobre los profundos cambios que se ha desatado con la realidad colombiana con la firma del Acuerdo Final, ubica las pistas de solución al problema mediante “una estrategia con los instrumentos y recursos suficientes para que sean los programas de reforma rural integral los que enmarquen a los planes integrales de sustitución” (INDEPAZ, 2017).

Finalmente, la corriente de soluciones se instaura con documentos como Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, CONPES 3886 y el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 empiezan a plantear la necesidad de utilizar recursos públicos para la construcción de un plan integral para Colombia. Seguidamente, el presidente Juan Manuel Santos emitió el decreto 896 del 2017 para crear el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

5.3.3. Análisis de la corriente política

La otra corriente de Kingdon (2014), se denomina la corriente de política. La corriente de problemas y política permiten abrir la ventana de oportunidades, en ese sentido, la corriente de política es fundamental para **entender el contexto político que permitió un cambio interesante de política pública en sustitución de cultivos de uso ilícito.**

La corriente de política de Kingdon (2014) plantea analizar elementos del contexto político nacional, resultados electorales, cambios de administración y legislativos y campañas de los grupos hegemónicos. En ese sentido, para nuestro fenómeno de estudio la corriente política es trascendental para el proceso del PNIS.

Con respecto a los resultados electorales, es importante entender que para el año 2014 es reelegido presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, llevando consigo la bandera del proceso de paz. El 7 de agosto del 2014, en el acto de posesión hace un énfasis en la bandera de la paz, donde pronuncia las siguientes palabras:

Esta visión –Colombia en Paz, con Equidad y Educada– es sencilla de recordar, ardua de lograr y profunda en su significado. Y porque depende uno del otro y se refuerzan entre sí. Una paz total no es posible si no hay equidad. Y la única forma de lograr equidad a largo plazo es tener una población bien educada. Además, un país educado es menos propenso a la violencia (Santos, 2014)

Juan Manuel Santos hizo campaña para la primera vuelta con el Partido Social de Unidad Social, Partido Cambio Radical y Partido Liberal, mientras que Oscar Iván Zuluaga hizo campaña con el partido Centro Democrático. (Espectador, 2014).

Ahora bien, luego de la primera vuelta presidencial, se empiezan a mover las fichas de cara a la segunda vuelta, sabiendo que en primera vuelta Juan Manuel Santos, había obtenido 3.301.815 de votos, quedando en segundo lugar. En efecto, el Espectador, ubica elementos interesantes en ese momento político:

Después de la primera vuelta de la elección presidencial, el panorama comienza a aclararse de cara al pulso definitivo —el del próximo 15 de junio— en lo que tiene que ver con el reacomodo de las diferentes fuerzas políticas en torno a los dos candidatos que siguen en contienda: Juan Manuel Santos, de la Unidad Nacional, y Óscar Iván Zuluaga, del Centro Democrático. Lo claro es que desde el mismo domingo en la noche, una vez se conocieron los resultados, las dos campañas comenzaron los contactos para ‘seducir’ a quienes se quedaron por fuera del juego electoral, así como a otros movimientos que hasta el momento se habían mantenido a la expectativa (Espectador, 2014)

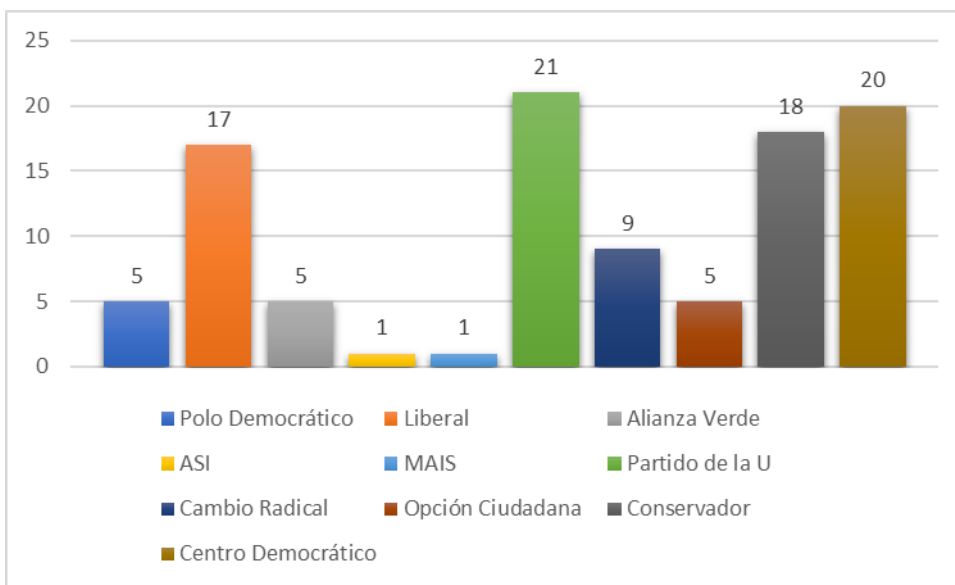
En ese sentido, para segunda vuelta algunos sectores del petrismo y la izquierda se sumaron a la campaña de Santos, algunos son Ángela Robledo, Antanas Mockus y John Sudarsky. (Espectador, 2014). Es por ello, dentro de la izquierda y centro-izquierda el partido Polo Democrático Alternativo, Unión Patriótica y Alianza Verde terminaron sumándole votos al Santos, independientemente de los debates internos de las tendencias dentro de los partidos. En la cual el proceso de paz, fue notoria para la segunda vuelta y para que Santos obtuviera la presidencia 2014 – 2018. (Espectador, 2014).

De esta manera, el presidente Juan Manuel Santos se posesiona ese año con un gobierno de unidad, profundizando el discurso en el proceso de paz. Así mismo, en

el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 se visibiliza el problema de los cultivos ilícitos, los enfoques alternativos y soluciones al mismo.

Por otro lado, este gobierno de unidad se evidenció en el mapa legislativo en su momento, pues la gran mayoría de los partidos políticos en el congreso hacían parte de la unidad nacional: partido de la U, partido Liberal, partido Cambio Radical. De igual manera, los partidos de izquierda lo terminaron acompañando en todo el proceso legislativo en la apuesta por el proceso de paz (partido Verde, partido Polo Democrático, partido Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS) (Espectador, 2014). Así se puede visualizar en las siguientes ilustraciones:

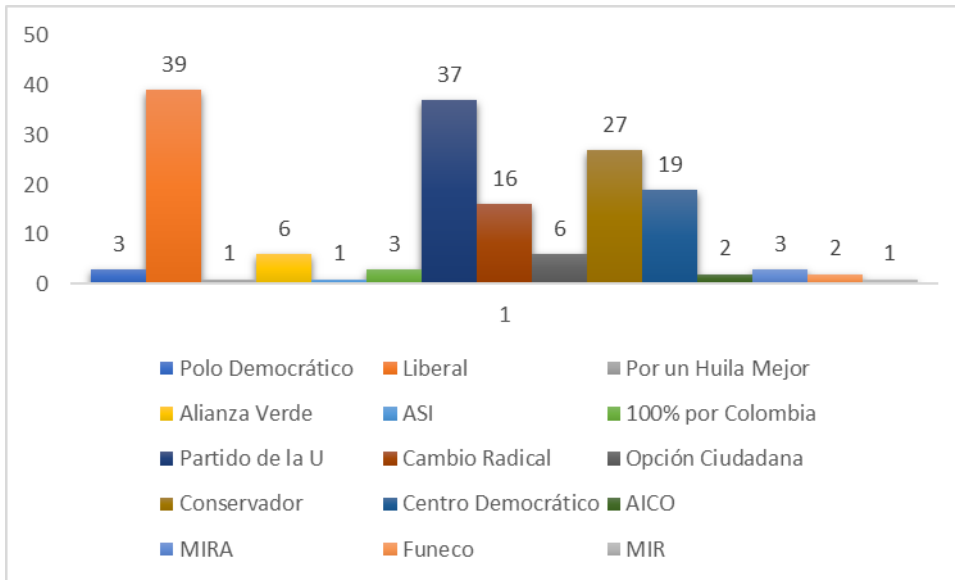
Ilustración 7. Distribución Final Senado de la República periodo 2010-2014



Fuente: Registraduría General de la Nación, 2014

Ahora bien, desde el escenario legislativo de la Cámara de Representantes permite evidenciar la siguiente ilustración:

Ilustración 8. Distribución Final Cámara de Representantes periodo 2010-2014



Fuente: Registraduría General de la Nación, 2014

El papel de Humberto de la Calle en la gestión del proceso de paz, durante su periodo como jefe negociador del gobierno, fue reconocido por personajes, académicos, colegas y expertos, tal como lo evidencia Manga en la revista Semana: “líder responsable, audaz, acertado, visionario e inteligente para lograr el mejor acuerdo posible para poner fin a un conflicto de más de 50 años” (Manga, 2018).

Para concluir, la corriente política jugó un papel importante en el cambio de política desde el momento de cambio de gobierno en el 2014, en donde Juan Manuel Santos plantea en su Plan Nacional de Desarrollo el agendamiento del problema público de los cultivos de uso ilícito y sus respectivas soluciones. Luego de la elección y mientras seguía su mandato presidencial, los partidos políticos de izquierda que estaban de acuerdo con visibilizar el agendamiento del fenómeno estudio, brindaron un escenario propicio para materializar el Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera en el 2016, particularmente con el punto 4 relacionado con la sustitución de cultivos de uso ilícito; y posteriormente en el 2017 crear el PNIS.

6. REFLEXIÓN: UN ACERCAMIENTO A DETERMINAR LA VENTANA DE OPORTUNIDAD Y EL ROL DEL EMPRENDEDOR POLÍTICO

El presente capítulo busca comprobar en qué medida es posible identificar una **ventana de oportunidad que permitió un cambio de enfoque en los programas de política pública de drogas en Colombia**. Esto teniendo en cuenta que ya los capítulos anteriores han analizado esta política en Colombia previo a nuestro periodo de análisis 2014-2017 y caracterizado las corrientes de problemas, políticas y política.

En aras de cumplir con el objetivo, en primer lugar, se determinará la configuración de una ventana de oportunidad para poder comprender su papel como herramienta de política pública para resolver el problema público de la coca. En segundo lugar, se indagará la existencia del emprendedor político y su rol en todo el proceso.

6.1. ANÁLISIS DE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD

Luego de evidenciar las tres corrientes desde la perspectiva de Kingdon (2014), se determinan que existen tres momentos importantes dentro del periodo de estudio (2014 – 2017) para la política de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.

Sin embargo, es importante distinguir los momentos importantes en relación con la ventana de oportunidad, es decir, los momentos importantes son fenómenos que llevan a priorizar un problema y una solución; a diferencia la ventana de oportunidad, que deben tener una lógica de combinar los argumentos de las corrientes, la evidencia informativa previo a la toma de decisión y la dinámica institucional (Zahariadis, 2014).

De igual manera, para determinar la existencia de la ventana de oportunidad, es importante el papel del emprendedor político, debido a que este actor aprovecha la dinámica en la unión de las corrientes de problemas y política para construir una política (Kingdon, 2014).

El primer momento, es el evidente un cambio de estrategia generado a partir del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”. Este plan tuvo la

capacidad de visibilizar el problema y sus soluciones desde un enfoque diferenciado, a diferencia de otros programas de desarrollo alternativo con enfoques más prohibicionistas (Defensoría del pueblo, 2017). De igual manera, el Plan plantea un agendamiento del problema con un enfoque integral y a la vez sacar diversas soluciones en el marco de la *sopa primavera*; tal como lo menciona Kingdon.

Kingdon (2014) plantea que un cambio de administración pública es una ocasión para que el emprendedor político pueda satisfacer sus intereses en el contexto de la corriente política y generar así una oportunidad para reconfigurar una política pública. Así es como para Juan Manuel Santos, el cambio de gobierno generado en las elecciones presidenciales, le permitió generar una oportunidad favorable para construir la política pública en torno a los cultivos ilícitos. En ese sentido, este primer momento lo abre la corriente de política que se junta con la corriente de problemas que ha estado vigente en la agenda pública en los últimos periodos presidenciales.

Aunque también se visibiliza una posible apertura de una ventana de oportunidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, con la combinación de las corrientes de política y de problemas. Pero aun así, en el Plan no existía una claridad en la combinación de las corrientes, el estilo de la decisión y el contexto institucional para la creación del PNIS.

Del mismo modo, Nugent y Saurugger (2002) y Natali (2004) plantean el ancho o la magnitud de la ventana de oportunidad como un problema, y en el Plan Nacional de Desarrollo en el punto de las acciones de política de sustitución de cultivos de uso ilícito es muy amplio, es decir, existían variables importantes para el proceso de políticas, pero, no se evidencian claridades en la iteración del proceso de problemas, soluciones, actores y eventos. (Ackrill, Kay & Zahariadis, 2013)

Las posibilidades de abrir la ventana de oportunidad están latentes desde el Plan, y de hecho Ackrill, Kay & Zahariadis (2013) consideran que las ventanas se pueden mantener durante un periodo prologando de tiempo, aumentando así las oportunidades para la toma de decisiones. Es por ello, que aparece el segundo

momento importante dentro del periodo 2014 al 2017, y es el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Es así que durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se evidencia el segundo momento fundamental. Es decir, en el punto 4 denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, las partes reconocieron que la presencia de los cultivos de uso ilícito está ligada a la existencia de condiciones de pobreza, débil presencia del Estado y existencia de organizaciones criminales asociadas a la dinámica del narcotráfico.

El Acuerdo Final, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, fue un segundo momento para visibilizar el problema público y sus soluciones, pero profundizando que la manera de sustituir pasa por un nuevo enfoque basado en un tratamiento diferenciado con el cultivador de la hoja de coca; y para ello

contempla que la solución al problema de la presencia de cultivos de uso ilícito implica la transformación estructural de los territorios, lo cual demanda el trabajo conjunto entre comunidades y autoridades para el desarrollo de procesos de sustitución que harían parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Defensoría del pueblo, 2017)

En el Acuerdo se contempla la creación del PNIS, como la nueva política de sustitución. No obstante, el Acuerdo inicial del 24 de agosto del 2018, que se firma en Cartagena, luego de los resultados negativos del plebiscito, convocado por Juan Manuel Santos para legitimar un proceso de paz, tiene las siguientes modificaciones:

Tabla 11. Modificaciones al Acuerdo Final

Se establece el compromiso de todos los vinculados a los cultivos ilícitos que comparezcan ante la Jurisdicción Especial para la Paz a revelar conductas y aportar información para atribuir responsabilidades
Se reduce de dos años a uno la renuncia transitoria al ejercicio de la acción penal contra pequeños cultivadores

Se establece que en la construcción de los PNIS y PISDA participaran todas las comunidades que habitan la zona, estén o no vinculadas con los cultivos ilícitos
se hace explícito que el Gobierno puede recurrir a la aspersión para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito
Se establece que no es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a actividades relacionadas con cultivos ilícitos. Se pueden revocar las decisiones que favorecen a las familias cultivadoras si hay reincidencia
Se condiciona la formalización de la propiedad al cumplimiento de los compromisos de erradicación y no resiembra

Fuente: Junguito, Perfetti & Delgado, 2017

Con las modificaciones en el PNIS, se firma nuevamente el 24 de noviembre del 2018, el Acuerdo Final en el teatro Colón en Colombia. En lo anteriormente mencionado se evidencia la consolidación de la corriente de políticas con las alternativas del PNIS.

Sin embargo, la ventana de oportunidad la abren la corriente de problemas (indicadores, visibilización y eventos sobre los cultivos de uso ilícito que están vigentes) y la corriente de política; de ahí que durante las modificaciones del Acuerdo Final, se genera una sensación nacional mediante el plebiscito por la paz.

Mediante el plebiscito - que fue el mecanismo de refrendación del proceso de paz votado el 2 de octubre del 2016- genera un contexto político de efervescencia y cambios ante una convulsión política que, por supuesto, impactó en el contexto institucional. En efecto, la dinámica política, junto con las lógicas de unir las corrientes y la consolidación de la información para la toma de la decisión, se puede afirmar que existió una ventana de oportunidad.

Del mismo modo, esta ventana de oportunidad, fue aprovechada por el emprendedor político Juan Manuel Santos en la unión de la corriente de problemas y la corriente de política en este momento.

Ahora bien, el Plan y el Acuerdo Final no desarrollaron un instrumento normativo que permitiera la creación del PNIS, es decir, no se había materializado un marco jurídico por el cual se plasmarán las normas de juego para desarrollar esa figura.

Aquí comienza a jugar papel importante el tercer momento con la formulación de la ley 896 del 2017, mediante el cual se creó el PNIS. En efecto, la formulación de esta ley, basada en la visibilización del problema establecido en el Acuerdo Final y el Plan de Desarrollo, al igual que sus propuestas de solución pudo ser emitida el 29 de mayo del 2017.

Estos elementos, se dieron en el contexto de unidad de los partidos en torno al proceso de paz, y por supuesto, al arduo trabajo de Juan Manuel Santos luego de ganar las elecciones del 2014, en el proceso, Humberto de la Calle como jefe negociador del proceso de paz, visibilizando el fenómeno y las FARC, como actores para plantear la discusión de los cultivos ilícitos y sus soluciones jugaron un papel importante.

De igual manera, el cambio de gobierno en el 2014, fue trascendental en los tres momentos y para la apertura de la ventana de oportunidad (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera). Inicialmente, es evidente el papel del presidente y sus propuestas en la construcción del Plan de Desarrollo, seguidamente, se resalta nuevamente el papel del presidente, los partidos políticos alrededor del proceso de paz, Humberto de la Calle y de las FARC en la estructuración del Acuerdo Final y finalmente, el papel del presidente en la promulgación de la ley.

Así se visualiza en el enunciado que hace Juan Manuel Santos como estrategia integral de sustitución de cultivos de uso ilícito derivada de la negociación que representaba “un nuevo enfoque lucha contra el narcotráfico” en Colombia (Ministerio del Interior, 2015).

Igualmente, durante el Acuerdo Final se evidenció la construcción del PNIS para crear capacidades y calidad de vida en los campesinos vinculados al cultivos ilícitos, de hecho Juan Manuel Santos plantea “Si tenemos éxito dejaremos de tener ese récord triste de ser el mayor exportador de coca hacia los mercados mundiales, y seremos un país que cuida el medio ambiente, que aporta a la seguridad alimentaria del mundo y que da oportunidades a sus campesinos (Ministerio del Interior, 2015).

Es consecuencia, es posible afirmar con la información disponible en las tres corrientes y los tres momentos importantes durante el periodo 2014- 2017, existió una ventana de oportunidad en el segundo momento para formular el PNIS abierta por la combinación de la corriente de problemas y la corriente de política.

6.2. DETERMINANDO EL ROL EMPRENDEDOR POLÍTICO

Para terminar la propuesta teórica de Kingdon (2014), es importante evidenciar o determinar el rol emprendedor político. Es decir, ¿Quién es el emprendedor político?, ¿Cómo visibiliza el problema?, ¿Dé que manera impulsa las propuestas de solución y como aprovecha el escenario?

Con la información disponible bajo la metodología de análisis documental, es posible evidenciar varios actores que jugaron un papel fundamental en los tres momentos, sin embargo, un actor jugo un papel trascendental en la ventana de oportunidad abierta, y es Juan Manuel Santos.

Para el primer momento, que tiene que ver con el cambio de administración, es evidente el papel del presidente Juan Manuel Santos, en la construcción de su agenda pública. Siendo así, fue el presidente el primero en aprovechar el primer momento.

El segundo momento que permite abrir la ventana de oportunidad, tiene que ver con el Acuerdo Final, tiene varios actores que son notorios en el proceso. A nivel de los equipos negociadores del proceso de paz, encontramos a Humberto de la Calle. Su papel en la defensa del Acuerdo Final es clara e importante (Manga, 2018).

También, es evidente el papel de las FARC en el Acuerdo Final, y aún más, en los puntos relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos. Su papel es resaltado por Esperanza Hernández:

Este proceso de paz alcanzó un logro histórico y sin precedentes en Colombia: terminar la etapa de negociaciones de paz con un acuerdo final de paz entre el gobierno Santos y la insurgencia de las FARC, la guerrilla más antigua del continente. Mediante el mismo, finalizaron la

confrontación armada que los había enfrentado por más de medio siglo y sentaron las bases para la adopción, en el posacuerdo, de cambios y transformaciones que posibiliten la superación de las causas generadoras del conflicto armado, eviten la recaída del mismo y permitan consolidar una paz perfectible y duradera. (Hernández, s.f.)

Por supuesto, que Juan Manuel Santos, como jefe del equipo negociador aprovechó esa ventana de oportunidad. A continuación podemos evidenciar la participación de los actores dentro del gobierno:

Tabla 12. Condiciones de participantes del gobierno en la ventana de oportunidad del Acuerdo Final

Condiciones	Las administración			Los servidores públicos	El congreso	
	El presidente	El Staff presidencial	Los designados políticos		Los congresistas	El Staff de los congresistas
La importancia	Juan Manuel Santos Calderón	Todo el gabinete ministerial de Juan Manuel Santos Calderón	Todo el equipo negociador en el proceso de paz.	Miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado que participaron en el Acuerdo.	Congresistas de Colombia.	Las unidades de trabajo legislativo de los congresistas.
Tipo de importancia	Jugo un papel fundamental en el agendamiento y también en las alternativas	Son más importantes en proponer alternativas.	Papel importante en el agendamiento y también en las alternativas.	Papel importante en las alternativas de solución del PNIS	Tanto en el agendamiento como en la selección de alternativa, de hecho, modificaron las alternativas de solución con el segundo Acuerdo Final.	Acompañamiento en las alternativas de solución a los congresistas.
Recursos	Recursos en el Plan de Desarrollo para	Capacidad de transformar la agenda en	Capacidad para conversar Y debatir con las FARC-EP	Experiencia en procesos de paz y articulación con sectores de	Legitimación del Acuerdo Final.	Profundización en los temas de interés para incidir en la toma

	materializar el Acuerdo final. Atención pública mediante medios de comunicación nacional e internacional. Atención mediante el plebiscito.	alternativas de solución del Acuerdo Final.		base para la implementación.		de decisión de los congresistas.
Visibilidad	Muy visible	Algo visibles	Muy visibles	Invisibles	Muy visibles	Invisible

Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2014)

De este análisis, podemos notar la importancia del presidente Juan Manuel Santos en todo el proceso del Acuerdo Final, para el agendamiento y visibilización del problema de los cultivos ilícitos en Colombia, que según Kingdon (2014) el presidente tiene una connotación importante para el agendamiento, algo en las alternativas, la disponibilidad de los recursos y su visibilidad, es decir, el presidente logro aprovechar el escenario del proceso de paz para impulsar el PNIS y junto con su equipo de administración y servidores públicos lograron plantear propuestas de alternativas materializadas en el PNIS.

Según Zahariadis (2014) el emprendedor tiene la capacidad de obtener una preferencia frente a una solución específica, en efecto, la solución específica que planteaba Juan Manuel Santos para resolver el problema de los cultivos de uso ilícitos era mediante el PNIS. Por lo tanto, ese output de política que se desarrolló en el Acuerdo Final es totalmente aprovechado por Juan Manuel Santos.

No obstante, no se debe dejar por fuera el papel de Humberto de la Calle, que aunque su papel no fue tan integral y no tenía las estructuras de poder del presidente, si se evidencia el esfuerzo durante el proceso de paz para materializar el Acuerdo Final.

También, en la Tabla 12, se puede evidenciar la participación de los actores por fuera del gobierno:

Tabla 13. Condiciones de participantes por fuera gobierno en la ventana de oportunidad del Acuerdo Final

Condiciones	Grupos de interés	Academia	Medios de comunicación	Opinión pública	Participantes electorales	
					Activistas de campaña	Partidos políticos
La importancia	Diversos sectores ideológicos del país. Grandes agregados económicos del país. FARC-EP.	Principales universidades públicas y privadas del país.	Principales medios de comunicación del país.		Diversas organizaciones sociales y políticas en el marco del Acuerdo Final.	Partidos políticos de Colombia.
Tipo de importancia	Los grandes agregados económicos estaban de acuerdo con el agendamiento. Las FARC-EP, jugaron un papel trascendental en el agendamiento.	Fueron importantes en la construcción de alternativa.	Jugaron un papel importante en el agendamiento.	Afecto demasiado en la agenda.	puede afectar la agenda gubernamental	Afecto la agenda y también las alternativas de solución.
Recursos	Los agregados económicos tenían ventaja electoral a diferencia de las FARC-EP.	Importante en el corto plazo para incidir en las alternativas de solución	Afecta la agenda de la opinión pública. De hecho el plebiscito fue muy mediático.	Una capacidad no limitada para afectar la agenda y las alternativas de solución.	Con el cambio de gobierno de las elecciones pueden afectar las alternativas, agendamiento.	Pueden afectar la agenda por medio de sus plataformas.
Visibilidad	Muy visible	Visibles	Visibles	N/A	Visibles	Visibles

Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (2014)

Lo anterior evidencia los diversos actores por fuera del gobierno en el Acuerdo Final para intentar establecer el output de política. Las FARC-EP son unos actores

importantes por fuera del gobierno siendo la contra-parte en el proceso de negociación. Cabe destacar, que su papel no se reduce a ser los coprotagonistas del Acuerdo Final, sino también su incidencia en el agendamiento del problema.

De hecho, las FARC-EP han participado con múltiples delegados en diversas reuniones, espacios, foros, mesas de trabajo en diferentes zonas del país para la construcción del PNIS, además de tener espacios de diálogo permanente con organizaciones campesinas (Alta Consejería Para el Posconflicto, 2017).

Su papel en la construcción del PNIS demuestra que, a pesar de no ser un emprendedor político visible, pues no lograba acoplar las diversas corrientes (problemas, políticas y política) (Kingdon, 2014). Si tuvo la capacidad de aprovechar su posición para mover la corriente de políticas, sacando adelante el PNIS.

Igualmente, los grandes agregados económicos fueron importantes en el proceso de agendamiento, aunque, es Juan Manuel Santos como emprendedor político, quien moviliza aliados políticos para unir las tres corrientes y obtener la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito (Kingdon, 2014).

El tercer momento permite materializar el cambio de política, nuevamente Juan Manuel Santos juega un papel importante en aprovechar el escenario político para plantear la ley. En efecto, la revista Semana del 2017, lo evidencia:

El jefe del Estado manifestó la voluntad del Gobierno de trabajar con la comunidad para sacar adelante los programas de sustitución de cultivos que contarán con el apoyo del Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. (Semana, 2017).

Sin lugar a dudas, Juan Manuel Santos fue el principal promotor de la ley y es el actor más visible para desarrollar el PNIS. Luego, la ventana de oportunidad identificada desde el 2014 hasta el 2017 en los diferentes momentos (Plan de Desarrollo, el Acuerdo Final y el decreto ley 896 del 2017) fue el Acuerdo Final; aprovechada por el emprendedor político: Juan Manuel Santos. (Zahariadis, 2014).

Es decir, Juan Manuel Santos logró integrar las tres corrientes por sus características de “poseedor de poder, facilitador de coaliciones y manipulador de preferencias de problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2014). Este papel de liderazgo, se refleja aún más claro al visualizar su discurso en la Vereda la primavera, Sector la Julia en Uribe, Meta el 11 de mayo del 2017 donde establece:

Lo que hicimos hoy, hace unos minutos, al erradicar la mata de coca y sembrar el plátano, que es exactamente lo que queremos hacer con las miles y miles de hectáreas que están hoy sembradas de coca: darles a los campesinos una alternativa mejor y llevar desarrollo, carreteras, colegios, hospitales y oportunidades a zonas donde el Estado nunca había estado presente. (Juan Manuel Santos, 2017).

Ahora bien, otra característica importante del emprendedor político es aprovechar una crisis como una oportunidad (Kingdon, 2014); en consecuencia, los resultados del plebiscito que fueron negativos profundizaron la crisis de la ventana de oportunidad, pero, Juan Manuel Santos, logró buscar soluciones y captar la atención para determinar una salida (Zahariadis, 2014). Es decir, planteo unos consensos y acuerdos con sectores que pretendían modificar el Acuerdo Final.

Por consiguiente, mediante el análisis documental podemos evidenciar el papel central que juega el presidente Juan Manuel Santos. Así mismo, Santos como emprendedor aprovechó el contexto generado por la ventana de oportunidad, para promover una nueva alternativa política para enfrentar los cultivos ilícitos en el país (Kingdon, 2014) (Zahariadis, 2014); en este caso, el PNIS.

Finalmente, se evidencia la existencia de tres momentos para abrir una ventana de oportunidad (Acuerdo Final) para el periodo de análisis: el primero generado por el cambio de gobierno en el 2014, impulsado por el presidente Juan Manuel Santos; el segundo, generado por el Acuerdo Final, impulsada por el presidente Juan Manuel Santos, Humberto de la Calle y las FARC-EP; y el tercero, el decreto ley 896 del 2017. Sin embargo, el segundo momento, es el que permite abrir la ventana de oportunidad, que fue aprovechada por Juan Manuel Santos para incidir directamente en la política pública.

7. CONCLUSIONES

El modelo de corrientes múltiples enfocado a la política de sustitución de cultivos ilícitos que hace parte de la política antidroga en Colombia - para el caso específico del PNIS- durante el periodo 2014-2017, permite analizar los problemas sociales desde orillas distintas a las tradicionales, y abre un debate académico en las políticas públicas. La siguiente ilustración resume el diagrama del proceso de aplicación al Modelo de Corrientes Múltiples en el caso del PNIS:

Ilustración 9. Resumen Diagrama Proceso de aplicación del Modelo de Corrientes Múltiples aplicado al PNIS



Fuente: elaboración propia

Es por ello, que cuando se analiza el proceso de políticas públicas desde el enfoque de Kingdon, se pretende determinar por qué se toman las decisiones públicas teniendo en cuenta el agendamiento del problema, las alternativas de solución y el contexto sociopolítico de la sociedad. De igual manera, en esa dinámica, aparece un emprendedor político bastante hábil que aprovecha la ventana de oportunidad en política pública.

Los programas nacionales de lucha contra las drogas, específicamente los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, en el periodo de estudio, son fundamentales para los procesos de transformación social, económica y política en los territorios. Así mismo, diversa literatura evidencia la importancia sustituir los cultivos ilícitos, particularmente la hoja de coca para impulsar la económica rural en sinergia con la urbana. Es por ello, la importancia de reconocer la problemática de cultivos ilícitos en Colombia, y su impacto en la economía.

En los análisis realizados frente a los programas nacionales de lucha contra las drogas, particularmente con los programas de desarrollo integral, se identificó que distintos gobiernos han intentado tomar acciones de política pública para disminuir los cultivos ilícitos; sin embargo, es con el decreto ley 896 de 2017 –Ley PNIS-, que se construye un enfoque de tratamiento diferencial en los instrumentos de política pública en favor de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico; es decir, en favor de los cultivadores de la hoja de coca. Así mismo, desde la participación y la gobernanza local se construyeron los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En particular, es posible identificar que entre los años 2015 y 2018 se evidenciaron aumentos en los indicadores de hectáreas de coca cultivadas, así se evidencia en la ilustración 9 específicamente en el paso 2. Colombia ocupó los primeros lugares con este indicador. **En este momento, es preciso anotar la presión internacional, particularmente de Estados Unidos, sobre el aumento de los cultivos de uso ilícito. En otras palabras, la incidencia de los actores internacionales en la política de sustitución de cultivos ilícitos es clave y termina siendo un aporte de la propuesta teórica de Kingdon en la aplicación a la política antidroga en Colombia.** De igual manera, se encontraban vigentes los diálogos de paz entre el gobierno nacional y las FARC, que terminan incidiendo en la construcción del PNIS.

Desde el enfoque de Kingdon, para el caso de las corrientes de problemas, el proceso histórico de agendamiento y el análisis cuantitativo fueron fundamentales para entender la corriente. En otras palabras, el análisis de distintos gobiernos para

agendar el fenómeno público y los datos de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) evidencian la persistencia del problema público a resolver. **Así mismo, es visible el papel que juegan Estados Unidos, los organismos multilaterales y los movimientos sociales en la visibilización del problema; aunque Kingdon no los profundiza en el enfoque de corrientes múltiples, en este trabajo de investigación, estos actores resultan ser importantes para todo el proceso de la toma de decisiones.**

En cuanto a la corriente de políticas; la viabilidad presupuestal, el debate académico y el análisis de las soluciones en los distintos documentos de política pública evidenciaron las posibles soluciones del problema público, así se evidencia en la ilustración 9, específicamente en el paso 2. Para el análisis de la corriente de política como se encuentra en la ilustración 9 concretamente en el paso 3, se identificaron los principales hechos de la dinámica política desde la posesión de Juan Manuel Santos hasta la expedición del decreto ley 896 del 29 de mayo del 2017.

También, es importante visibilizar que cada actor utiliza su lenguaje para posicionar su lectura de la problemática social, sus soluciones y por supuesto, moverse en la arena política del momento. Para este caso, existía un consenso nacional en identificar los cultivos de coca como un problema público, sin embargo, el gobierno de Juan Manuel Santos, el sector académico, los movimientos sociales y las FARC coincidían que es un problema estructural del campo colombiano.

Ante el encuentro de las tres corrientes, se han identificado tres momentos importantes los cuales fueron: el primero, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; el segundo el Acuerdo Final de paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP; y el tercero, la sanción de la ley 896 del 2017, que creó el PNIS. No obstante, a pesar de que existieron tres momentos, el Acuerdo Final fue el que logró dar apertura a una ventana de oportunidad. Es decir, el Acuerdo Final es el momento en el que convergen simultáneamente las tres corrientes propuestas por Kingdon que abrieron la ventana de oportunidad para provocar el cambio en los instrumentos de la política pública encaminadas a solucionar el problema de la

presencia de cultivos lícitos en el país, así como se evidencia en la ilustración 9, puntualmente en el paso 5

De igual manera, se identificaron diversos emprendedores políticos que permitieron el aprovechamiento de la ventana de oportunidad. Dos de los más relevantes emprendedores políticos fueron Humberto de la Calle, como jefe del equipo negociador, y las FARC. Sin embargo, el actor fundamental, lo suficientemente visible como emprendedor político, fue el presidente Juan Manuel Santos, quien haciendo uso de su posición, aprovechó la ventana de oportunidad para impulsar su política.

En ese sentido, Juan Manuel Santos como emprendedor político utilizó diversos instrumentos de política como: la Directiva 06 de Presidencia de la República del 2011, la ley 1753 del 2015, la Resolución 0006 del 2015, Plan Nacional de Desarrollo del 2014 al 2018 y el Decreto Ley 896 del 2017 que permitieron evidenciar el nuevo enfoque de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Finalmente, esta investigación buscó aportar al debate académico en políticas públicas, entendiendo lo novedoso y relativamente nuevo del enfoque de corrientes múltiples en relación con los programas de desarrollo integral de sustitución de cultivos ilícitos. En efecto, los análisis deben llevar a que los hacedores de política pública en materia de drogas ilícitas, entiendan lo dinámico de sus problemas, soluciones y contexto político para tomar decisiones mejor informadas.

8. REFERENCIAS

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

Aranda, S. M. (2010). Globalización, territorios y drogas ilícitas en los estados-nación. Experiencias latinoamericanas sobre México. Estudios Sociológicos, 411-442.

- Ackrill Robert, Kay Adrian & Zahariadis Nikolaos (2013): Ambiguity multiple streams, and EU policy, *Journal of European Public Policy*, 20:6, 871-887 To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781824>
- Bastidas Méndez, Jairo. (2013). El fútbol colombiano y su proceso de entrada en la agenda de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2013): análisis de política pública desde el modelo de múltiples corrientes de John Kingdon. (Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/13362/BastidasMendezJairoAndres2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baumgartner, F. (2016). John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. *Handbook of Public Policy of Agenda Setting*.
- Berry, A. (2002). ¿ Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?. *Revista de economía institucional*, 4(6), 24-70.
- Brouchoud, M. F. R. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 249-264.
- Canedo, S. (2009). Contribución al estudio del aprendizaje de las ciencias experimentales en la educación infantil: cambio conceptual y construcción de modelos científicos precursores. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Carrillo González, L. (2014). Consecuencias sociales del cultivo de la coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: Análisis de la relación entre la economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria. *Revista El Agora USB*, 14(1), 203-221.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2012). Nuevo enfoque de los programas contra cultivos ilícitos - PCI. Versión I. Dirección de Programas Contra Cultivos Ilícitos - DPCI.
- Cortés, P. M. (2012). Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. *Ciencia Política*, 7(13), 113-149.

- Cuervo, J. (2014). Ensayos sobre política pública II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Caicedo Cuervo, C. J. (2005). Expectativas racionales y persistencia de los cultivos ilícitos de coca en Colombia: 1986-2003 (Master's thesis, Bogotá-Uniandes).
- Cruz Cuevas, J. J., & Herrera Jiménez, D. E. (2018). Aplicabilidad del modelo de análisis de corrientes múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las asociaciones público-privadas (APP).
- Hernández, E. D. DEL LIMBO AL ACUERDO FINAL DE PAZ. Proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC – EP
- Defensoría Del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Recuperado en <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2020). Planes de desarrollo en Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/PND.aspx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Informe sobre pobreza y condiciones de vida. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Informe sobre el censo nacional de población y vivienda 2018. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Informa sobre pobreza multidimensional. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Informe sobre pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Díaz, A. M., & Torres, F. J. S. (2004). Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Dye, T. (1992). Understanding public politic, AN introduction. New Jersey: Prentice Hall Inc
- Dunn, W. (2004) Public Policy Analysis, An Introduction, 3ª ed., New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Figuroa Huencho, V. (2014). Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: evidencias de un fracaso sostenido. Santiago de Chile: Universitaria.
- Foucault, M. (2009). Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979) (Vol. 283). Ediciones Akal.
- González-Plazas, S. (2006). El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea de Glifosato: hacia la clarificación de la política y su debate. Borradores de Investigación: Serie documentos economía, ISSN 1794-9068, No. 6 (Julio de 2006).
- Gudiño-Chong, E. (2016). De las políticas públicas a las políticas castrenses en la erradicación de cultivos ilícitos en México, 1994-2015 (Master's thesis, ITESO).

- Hernández Salazar, P. S. (2016). Estudio del aumento de la producción ilícita de drogas en México como efecto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus consecuencias (Bachelor's thesis, PUCE).
- Junguito, R., Perfetti, J. J., & Delgado, M. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Vol. Segunda Edición). Harlow: Pearson
- Leibovich, J., Nigrinis-Ospina, M., Ramos-Veloza, M. A., & Ramos-Veloza, M. A. (2006). Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de Economía*; No. 408.
- López, M. S. (2009). Régimen político y límites de la democracia en regiones afectadas por conflicto armado y cultivos ilícitos: el caso del Catatumbo. *Desafíos*, 20, 110-148.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra*. Bogotá: Editorial Debate
- Machado, A. (2011). *Colombia rural razones para la esperanza* (No. LC-0580). Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Mejía, D. (2014). *Drogas y política de drogas en Colombia*. Informe del centro de estudios sobre seguridad y drogas. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ministerio del Interior. (2015). Gobierno lanza Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-lanza-estrategia-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos>
- Moreno, M. F. R., & Serna, J. S. S. (2009). Erradicación de cultivos de uso ilícito: fracaso del Plan Colombia y éxito del efecto globo. *Criterios*, 2(1), 235-253.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2015). Colombia: monitorio de territorios afectados por cultivos ilícitos. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Agosto/Informe_de_Monit

oreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2014_.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Colombia: monitorio de territorios afectados por cultivos ilícitos. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitorio_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2019_.pdf

Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de mayo de 2003) Sentencia SU – 383 [MP Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional. (26 de enero de 2009) Auto 004 [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (26 de enero de 2009) Auto 005 [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (7 de febrero de 2017) Sentencia T- 080 [MP Jorge Iván Palacio Palacio]

c, C. E. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. Cuadernos de desarrollo rural, (50).

Pérez Correa E., y M. Pérez Martínez (2002). “El sector rural en Colombia y su crisis actual”. Cuadernos de Desarrollo Rural (48), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.

Piñuel, José. (2002), Epistemología, metodología y técnicas del Análisis de Contenido

Presidencia de la República. (1998-2002). Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas. Frente a las Drogas la Solución Somos Todos. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co>

- Real-Dato, José (2009), "Mechanisms of Policy Change: a Proposal for Synthetic Explanatory Framework", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11 N° 1, pp. 117-143.
- Roth, A. (2007) Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas. En Vargas A. *Fundamentos de políticas pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 57 – 78.
- Roth, A. (1999). *Etat et politiques publiques en amerique latine. Le cas des politiques environnementales en Colombie*. Ginebra: Universite de Geneve.
- Roth, A. (2007). *Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia *Ensayos de Políticas Públicas*.
- Roth, A. (2012). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Como elaborar las políticas públicas, Quien decide, Cómo realizarlas, Quien gana o pierde*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sanjurjo, D. (2018). *Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 27(2), 33-56.*
- Sánchez, C. Z. (2005). *Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia. Pensamiento y Cultura, 8(1).*
- Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales / Editores Fabio Sánchez y Nicolás Liendo;– Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.*
- Santacruz-De León, E. E., & Palacio-Muñoz, V. H. (2014). *Campesinos mexicanos: entre la subsistencia, el mercado y los cultivos ilícitos. Quivera Revista de Estudios Territoriales, 16(2), 11-25.*
- Serrano, M. (2007). *Narcotráfico y gobernabilidad en México. Pensamiento iberoamericano, (1), 251-278.*
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

- Tabares, E., & Rosales, R. (2005). Políticas de control de oferta de coca: “la zanahoria” y “el garrote”. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (55), 211-256.
- Tickner, A. B. (2007a), “U.S. Foreign Policy in Colombia: Bizarre SideEffects of the ‘War on Drugs’,” en Gallón, G. y Welna, Ch. eds., *Democracy, Human Rights and Peace in Colombia*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 309-352.
- Tickner, A & Cepeda, C. (2011) Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En Gaviria, A & Mejía, D. (Comp) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (pp. 205- 234) Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Torres, A. (2011). La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales. *Boletín Elcano*, (136), 9.
- Uribe, M & Álvarez, Jesús. (1985). El proceso de la apropiación de la tierra en Colombia de 1821 – 1850: una perspectiva regional para el análisis. *Lecturas de Economía*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Valenti Nigrini, G., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(SPE), 167-191.
- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”.¿ Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 113-136.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research. Methods Series, Newbury Park CA, Sage
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. *Revista CS*, (8), 187-208.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. Theories of Policy Process.

Zapata Uribe, D., & García Durán, A. (2019). Impacto de los cultivos de hoja de coca y el desplazamiento forzado en el PIB agrícola en Colombia (Bachelor's thesis, Universidad EAFIT)

Notas de prensa

Alta Consejería Para el Posconflicto (12 de octubre del 2017). Implementación del PNIS ha sido concertado con las comunidades y con el acompañamiento de las FARC-EP. Sala de prensa. Recuperado en: <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20171013-Implementacion-del-PNIS-ha-sido-concertado-con-las-comunidades-y-con-el-acompanamiento-de-las-FARC-EP.aspx>

Consejería de los derechos humanos (25 de noviembre del 2014). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el evento realizado en la Institución Educativa Santa María Goretti, de Mocoa. Sala de prensa, consejería presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Recuperado en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2014/Paginas/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-evento-realizado-en-la-Institucion-Educativa-Santa-Maria-Goretti-de-Mocoa.aspx>

El espectador (29 de mayo del 2014). Las fuerzas para segunda vuelta. El Espectador. Recuperado en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/las-fuerzas-para-segunda-vuelta/>

El espectador (10 de marzo del 2014). Conformación del Congreso de la República. El Espectador. Recuperado en

<https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/conformacion-del-congreso-de-la-republica/>

El espectador (3 de septiembre del 2021). La indefinición de las políticas públicas.

El Espectador. Recuperado en <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/jorge-ivan-cuervo-r-/la-indefinicion-de-las-politicas-publicas/>

El Nuevo Siglo (14 de septiembre del 2016). Colombia sigue entre 22 países que más producen drogas ilícitas. El Nuevo Siglo. Recuperado en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2016-colombia-nuevamente-entre-22-lo-mas-productores-de-drogas>

Garzón Vergara, J (14 de julio del 2015). Las razones del aumento de la coca. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1207>

Gonzales Posso, C (Noviembre del 2017). Balance de un año de implementación de la política de sustitución de cultivos de coca. INDEPAZ. Recuperado en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/11/Balance-an%CC%83o-uno-punto-cuatro.pdf>

La Opinión (5 de marzo del 2016). Campesinos del Catatumbo piden \$1,5 billones para sustitución de coca. La opinión. Recuperado en: <https://www.laopinion.com.co/region/campesinos-del-catatumbo-piden-15-billones-para-sustitucion-de-coca-107969#OP>

Manga, G (1 de mayo del 2018). La penúltima caída de Humberto de la Calle. Revista Semana. Recuperado en <https://www.semana.com/opinion/articulo/humberto-de-la-calle-y-los-acuerdos-de-paz-columna-de-german-manga/565609>

Presidencia de la República (11 de mayo del 2017). Comenzó histórico programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Colombia. Presidencia de la República. Recuperado en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170511->

Comenzo-historico-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-en-Colombia

Revista Semana (13 de junio del 2017). Trump pide a Colombia que se reanuden fumigaciones con urgencia. Revista Semana. Recuperado en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/eeuu-pide-a-colombia-a-reanudar-la-aspersion-aerea-de-los-cultivos-de-coca/528490>

Revista Semana (15 de mayo del 2017). Santos dice que sustitución de cultivos es la "mejor decisión" para campesinos. Revista Semana. Recuperado en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-dice-que-sustitucion-de-cultivos-es-la-mejor-decision-para-campesinos/525295>