

LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN COLOMBIA: UNA PERSPEC- TIVA DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED)

*Mauricio Antonio Torres Guarnizo
Capitán Daniel Felipe Páez Ramírez*

Capítulo de libro producto del proyecto de investigación *Construcción de Paz y Desarrollo Sostenible: una mirada desde los Derechos Humanos y el DICA*, que hace parte de la línea de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, adscrito y financiado por la ESDEG.

Resumen

Para 2012, los colombianos se percataron de que las políticas implementadas hasta allí no aseguraban la erradicación de los cultivos ilícitos; por tanto, dentro del marco de los acuerdos de paz en La Habana se estructuran nuevos mecanismos que permiten asegurar el logro de tal objetivo al tiempo que ofrecen garantías a los DD. HH. del campesinado colombiano dentro del marco de la reforma rural integral (RRI), donde se encuentra el PNIS; sin embargo, se evidencia un incremento considerable en los cultivos de uso ilícito entre 2012 y 2016. Es probable, pues, que las familias campesinas que se encuentran fuera del marco de los programas gubernamentales encuentren en la ilegalidad los garantes sociales y económicos que las seducen para seguir actuando por fuera de la ley.

En vista de lo planteado, este texto se propone responder si con la perspectiva del análisis económico del derecho es o no eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia. Con tal fin, la metodología de investigación se fundamenta en un análisis y un tratamiento de datos de tipo cuantitativo de enfoque deductivo, debido a que a través de las cifras arrojadas por seguimientos a los procesos de PNIS por parte de organizaciones como La Fundación de Paz y Reconciliación o la FIP, ente otras, se puede obtener una mirada objetiva y pragmática acerca de la asertividad del mencionado proceso y sus resultados.

Palabras clave

Cultivos ilícitos, sustitución de cultivos ilícitos, RRI, PNIS

Introducción

En 2012, el Gobierno colombiano tuvo la certeza de que las políticas públicas contra los cultivos ilícitos no fueron eficaces dentro del marco de la erradicación tanto por aspersión como manual, pues no existía garantía de desarrollo social por parte del Estado para que los cultivadores de hoja de coca entraran a la legalidad laboral y no siguieran en la marginalidad ilegal. En razón de lo anterior, la administración aprovechó la oportunidad para estructurar esa política pública contra los cultivos ilícitos en el escenario de la mesa de conversación con las FARC-EP, como lo afirmó Benítez (2014), garante de Cuba en los diálogos sobre la solución al problema de las drogas ilícitas. Así mismo, aseguró, en su momento, que el Gobierno debe expedir y poner en marcha un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito y programas de prevención del consumo y salud pública, con el fin de darle solución al fenómeno de producción, comercialización de narcóticos, así como garantías de sus DD. HH. al campesino colombiano.

Botero et al. (2015) afirman que una economía desestabilizada tiende a perpetuar las condiciones de marginamiento y pobreza que le dieron origen. Una situación crítica y dramática que, por ejemplo, vive la población campesina del departamento de Guaviare, una población vulnerable porque está “atrapada” en la pobreza, lo cual le vuelve imposible conquistar una estabilidad socioeconómica bajo el actual modelo de desarrollo agrario promovido por el gobierno. Consecuente con lo anterior, Botero et al. (2015) establecen que la población, en su gran mayoría, se encuentra en las zonas de media y baja intervención definidas, donde

desarrollan sus actividades productivas que corresponden, básicamente, con los sistemas de producción agropecuario familiar y ganadero familiar, de poca o nula rentabilidad, la cual es suplida por los altos ingresos que genera el cultivo de uso ilícito de coca y su procesamiento primario en pasta de coca para el sostenimiento de sus necesidades básicas como seres humanos.

También es importante someter a análisis o, al menos, poner sobre la mesa de la evaluación crítica, el fenómeno de la *desecuritización* que se desencadena sobre la población colombiana a partir de la sustitución exitosa de cultivos de uso ilícito; un análisis, como menciona Montero (2017), a partir de los procesos de securitización mundial sobre la producción y el consumo de drogas —y sobre el pueblo colombiano, como uno de los mayores productores y exportadores de sustancias ilícitas a escala mundial desde finales del siglo pasado—, desde cuando el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, ya aseguraba que el consumo de drogas es el enemigo número uno del pueblo estadounidense, en 1971 (*securitización*), y a partir de todas las consecuencias políticas y sociales en las que se tradujo esto para los colombianos, tales como limitantes comerciales, estigmas y xenofobia, entre muchos más. Sin embargo, desde la implementación de los planes gubernamentales para la erradicación del fenómeno de los cultivos de uso ilícito, paulatinamente y en un avance prolongado en el tiempo, los colombianos han ido avanzando en el fenómeno de *desecuritización*, tanto del conflicto armado a partir del inicio y la firma de los acuerdos de paz en La Habana, como también de ser el enemigo número uno de las políticas antidrogas implementadas en el mundo.

En consecuencia con lo anterior, se estructuró el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el cual se contemplaron seis puntos, entre los que se encuentran dos con una relación muy evidente: por una parte, el punto 1, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”; por otra, el punto cuatro 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

En el primer punto, el Gobierno nacional se comprometió a generar políticas públicas frente a la RRI, en materia de acceso y formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, y programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos. Entre los planes y los programas acordados dentro del marco de la RRI se encuentra el PNIS, el cual se desarrolla en el subpunto 4.1., como uno de los “programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos”.

Este programa consiste en estimular la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados de forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas, y contando con el apoyo de sus líderes.

Por su parte, dentro del desarrollo del punto 4 del mencionado acuerdo se especificó que dicha sustitución debe ser de manera voluntaria, con el compromiso de cada una de las comunidades que se acojan a esta política pública. Posteriormente, a través del Decreto Ley 896, del 29 de mayo de 2017, se estableció que los beneficiarios del PNIS serían las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a la sustitución, a la no resiembra, y a no volver a estar involucradas en labores asociadas a dichos cultivos.

Los textos del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera fueron públicos desde 2014; es decir, la intención del beneficio del subsidio prácticamente generó una expectativa real para los campesinos cuya subsistencia dependía de cultivos ilegales, como también, para los de los cultivos legales.

A pesar de lo anterior, y partiendo de que uno de los objetivos del PNIS es promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito,

la UNODC afirma que desde 2012 se evidencia un incremento en los cultivos de coca en Colombia. La cifra más alta se evidenció al pasar de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 hectáreas en 2016; es decir el 52% de incremento. Con ello podría afirmarse que las familias campesinas han encontrado nuevos estímulos o incentivos para que se incrementara la siembra de cultivos ilícitos, pues familias que antes no se dedicaban a ese tipo de cultivos pasaron a cultivarlos, y las que ya lo hacían incrementaron su participación.

Entonces, podría decirse que es muy probable que la política pública PNIS incentive a que las familias campesinas que no son beneficiarias del mencionado programa se involucren en la siembra de tales cultivos, con el fin de obtener provecho del subsidio integral, de carácter no reembolsable, que otorga el Estado colombiano. En otras palabras, este incentivo económico (perverso) generó un incremento en la siembra de cultivos ilícitos.

La situación descrita podría ser examinada con diferentes perspectivas; sin embargo, en el momento en que los acuerdos se traducen en normas de derecho que implican comportamientos en el mundo de las relaciones económicas, cobra relevancia una corriente teórica conocida como análisis económico del derecho (AED), la cual se fundamenta en tres presupuestos: 1) los seres humanos toman decisiones apelando a su racionalidad; 2) siempre lo hacen buscando la eficiencia, y 3) la normatividad funciona como un sistema de incentivos para que se tomen determinadas decisiones, tal como funcionan los precios en el sistema de mercado.

Con la lógica del AED, el incentivo propuesto en el PNIS en la normatividad conlleva que los comportamientos de los destinatarios de la norma tomen decisiones contrarias a lo que persigue el programa en términos generales; en otras palabras, lo que ha pasado a partir de la instauración de este incentivo no ha sido la sustitución voluntaria, sino, por el contrario, el incremento de los cultivos ilícitos, con miras a obtener el incentivo. Lo anterior pone en entredicho tanto la eficacia de la norma como la eficiencia del incentivo.

De lo descrito surge la siguiente pregunta: *Con la perspectiva del AED, ¿es eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia?*

El objetivo del presente escrito será analizar la eficiencia de la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito con la perspectiva del AED, frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos por obtener provecho del subsidio integral, de carácter no reembolsable, que otorga el Estado colombiano.

Para el cumplimiento del objetivo planteado, se busca: 1) caracterizar el contexto socioeconómico actual de las familias campesinas, a través de un caso especial, como lo es el departamento de Guaviare, en cuanto a la demanda y la calidad de oportunidades para el desarrollo de proyectos productivos en el campo con el ánimo de sustentar cómo la endeble presencia institucional del Estado colombiano genera pobreza, abandono, marginalidad; 2) identificar la política pública actual en la materia, para analizar su implementación, su ejecución y su impacto, tomando como base el acuerdo de paz, y 3) establecer, desde la óptica del AED, si dicha política pública es eficiente respecto a los beneficios y las oportunidades que ha generado en esta zona del país.

El presente análisis corresponde a una investigación aplicada, desarrollada desde el enfoque cualitativo, propio de las ciencias sociales, y el cual utilizará los presupuestos y las herramientas propios desarrollados por la escuela del AED, con el fin de analizar de manera profunda la política pública PNIS en un determinado grupo poblacional, cuya muestra se puede transpolar a la generalidad de la población hacia la que va dirigida la mencionada política.

El contexto socioeconómico de las familias campesinas en Colombia. Situación fáctica en el departamento de Guaviare

Inicialmente, se hará una descripción del contexto socioeconómico de las familias campesinas colombianas, a quienes especialmente van

dirigidas las políticas públicas de sustitución de cultivos. Por tal razón, se analizará la realidad del departamento del Guaviare, por cuanto es una entidad territorial donde se presenta un número significativo de cultivos ilícitos, y que por su ubicación geográfica ha sido, en términos estratégicos, un espacio importante para los grupos al margen de la ley que se han dedicado a las actividades de narcotráfico.

Un contexto socioeconómico concierne a la inclinación de la economía en el análisis de la sociedad para estudiar las interacciones comportamentales de los individuos y los grupos a través de las contingencias que se presentan en la humanidad; debe, además, basarse en un amplio espectro de indicadores de desarrollo socioeconómico (Soares, 2003). Los factores que se pueden determinar en el proceso de estudio son evaluados y ponderados, a fin de establecer las líneas de acción para la toma de decisiones, teniendo en cuenta distintas disciplinas científicas, como la psicología, la sociología, la antropología, la economía, la filología y la historia (Rodrigo, 1994).

El departamento de Guaviare está ubicado en la región de la Amazonía. Limita con cuatro departamentos: Meta, Vichada, Vaupés y Caquetá, y tiene una extensión territorial de 53.460 km². Su división política comprende 4 municipios: la capital es San José del Guaviare y los otros 3 municipios son Calamar, Retorno y Miraflores. Su denominación como departamento de Colombia fue el 4 de julio de 1991, tras la expedición de la Constitución Política de 1991; antes de ello tenía la denominación de comisaría, segregada, a su vez, de la comisaría del Vaupés, como lo estableció la Ley 55 del 23 de diciembre de 1977 (Gobernación del Guaviare, 2017).

Este departamento ha estado a merced del conflicto armado interno desde su creación hasta la fecha. La gran extensión de su territorio lo hace muy atractivo para los GAO, los cuales tienen su fuente de ingresos para la guerra en diferentes actividades delictivas como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión. Restrepo et al. (2009) plantean que la económica es la principal razón para aumentar la capacidad no solo de poder militar, sino de recursos productivos de dichos grupos, pues en el conflicto el negocio de las armas es lo bastante lucrativo que la parti-

cipación de los GAO sea más dinámica en las actividades delictivas ya mencionadas.

Por lo planteado, cobra relevancia hacer un análisis cronológico, a partir de 2012, sobre las políticas de gobierno que se han expedido para el departamento y los municipios que este comprende, a fin de establecer el contexto socioeconómico de las familias campesinas de Guaviare frente a la garantía de los DD. HH.

La transformación de este departamento en sus aspectos sociales, económicos, culturales y agrarios ha sido muy deficiente. Como parece apenas lógico, San José del Guaviare, como capital, ha liderado el proceso de desarrollo e innovación del departamento. Según la Alcaldía de San José del Guaviare (2012), para que se alcanzara el desarrollo del sector rural del municipio serían fundamentales las alianzas estratégicas con empresas privadas, organizaciones de segundo nivel y entidades territoriales, como una forma de fortalecer y proyectar a largo plazo los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos del campo; sin embargo, ello no fue posible, pues esta iniciativa pretendía que por medio de la asociatividad, el cooperativismo, la generación de microempresas agropecuarias y demás formas organizativas, basadas en principios de autogestión, se garantizaran la apropiación y la consolidación de las organizaciones del campo guaviarense, sin dejar de lado la implementación de una política pública de desarrollo agropecuario, incluyendo un análisis de actores, mercados, oferta de alimento y canasta alimentaria, la cual nunca fue efectiva para los campesinos guaviarenses.

Por otro lado, la Alcaldía de San José del Guaviare (2012) contempló el capital humano para el servicio de jornales para la productividad, buscando promover el manejo empresarial de las fincas, las tiendas comunitarias, los centros de acopio, los fondos rotatorios, los mercados campesinos, la asistencia técnica en la siembra, la cosecha, la poscosecha y el manejo de los frutos para el transporte, y la colocación en el mercado de destino, lo que en el papel fue perfecto; pero ni las condiciones de seguridad ni el rendimiento económico propio del cultivo de coca permitieron que, en la práctica, eso funcionara.

Para ratificar lo anterior, Colciencias, la Gobernación del Guaviare y otras entidades (2013) sostuvieron que, desde hace 30 años, el desarrollo de cultivos comerciales de coca para la producción de sulfato y clorhidrato de cocaína generó un contexto de ilicitud que marcó la historia económica, social, ambiental y política del departamento, sin desconocerse que la base económica se respalda en la actualidad con actividades de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, las cuales no generan los mismos ingresos que las actividades ilícitas, pues las vías de acceso entre los municipios hacia la capital son demasiado precarias, por lo que el transporte de alimentos es demasiado costoso. En consecuencia con lo anterior, Esteve (2009) afirma que la mayor parte de los productores campesinos laboran en condiciones de precariedad y corriendo riesgos de toda índole, sumando ello a las condiciones climáticas de cada departamento, las incertidumbres de mercado, los movimientos de las economías locales y el acceso a las vías rurales.

Ahora bien, en el documento técnico de análisis del territorio del plan de ordenamiento territorial de San José del Guaviare, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2012) refiere que la presencia de los cultivos ilícitos, principalmente la coca, inicialmente impactó de manera significativa a muchas familias que fueron llegando al departamento buscando consolidar economías campesinas articuladas a las dinámicas económicas del país. Desde el inicio, todas las familias participaban en la producción de la coca; la mujer, se encargaba de elaborar la alimentación para su propia familia y los hombres eran vinculados al cultivo y el procesamiento de la pasta de coca. Posteriormente, con la incursión de la economía de la coca en la zona, se revirtieron las oportunidades, pues con la llegada de este tipo de actividad ilícita, el campesino que se encontraba más retirado de las redes de transporte y más distante de los centros poblados empezó a obtener altas tasas de rentabilidad por la venta de la pasta base de coca, a diferencia de los productores más cercanos a los pueblos, que se dedicaban a la producción legal de cultivos y demás actividades agrícolas para su subsistencia. Como resultado de ello, estos últimos eran cada día más pobres, situación que los obligó a vender su propiedad y desplazarse al área rural, para emprender diferentes proyectos.

Posteriormente, la actividad ilícita permitió a las familias satisfacer sus necesidades básicas, pero surgieron los problemas colectivos por la insuficiencia de vías de comunicación, de créditos, de asistencias médicas, de servicios públicos y de servicios educativos, problemas que fueron inevitables cuando la economía ilícita entró en crisis por la política pública contra los cultivos ilícitos.

Botero et al. (2015) señalan que la economía del campo es incierta en los departamentos de Caquetá y Guaviare, así como en el sur del Meta, debido a que allí las circunstancias de marginamiento y pobreza son extremas; sumado a ello, la población local es vulnerable y termina atrapada en situaciones de narcotráfico, secuestro y extorsión; por ello, es imposible conquistar una estabilidad socioeconómica bajo el actual modelo de desarrollo agrario.

Guaviare es el tercer departamento con el mayor registro de desplazamiento forzado del país. Su capital se destaca por la alta intensidad del fenómeno, a la vez que registra la condición de mayor región receptora de población desplazada. Botero et al. (2015) refieren que el conflicto armado interno puede ser una de las causales reflejadas en la inoperancia de las instituciones en las diferentes dimensiones de su accionar social, económico, ambiental, de justicia, de control territorial y de soberanía nacional. Persiste tal situación porque no se ha podido solucionar recurriendo a medios institucionales, dada la gran debilidad institucional estatal; las instituciones que podrían actuar no lo hacen o, simplemente, no existen, lo que lleva a una situación de insuficiencia institucional aún más grave para la posible solución a los sectores afectados.

En este sentido, la Gobernación del Guaviare (2014) reconoció que el fenómeno del desplazamiento se vincula con aquellos campesinos que estaban relacionados directamente con la producción de coca en las zonas de frontera agrícola del departamento, y que por las fuertes fumigaciones y las acciones de erradicación tuvieron que abandonar sus tareas y dirigirse a los cascos urbanos.

El registro de víctimas del conflicto armado en el departamento da cuenta de un total de 9047 personas que sufrieron algún hecho victimizante en Calamar; 12.935, en El Retorno; 12.638, en Miraflores, y 47.469,

en San José del Guaviare, para un total de 82.089 víctimas reportadas en el departamento hasta 2015; una cifra alta para el promedio de habitantes de la región. Las principales causas del desplazamiento en los últimos años están asociadas al narcotráfico y al control de territorios específicos por parte de las FARC y los reductos de paramilitares (Gobernación del Guaviare, 2014).

Otro aspecto muy importante en la problemática es la infraestructura hospitalaria, la cual es inmensamente precaria. La región solo cuenta con 3 hospitales, que están ubicados en los municipios de El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare; los 2 primeros son de I nivel, y el tercero, de II nivel. Así mismo, hay 2 centros de salud: uno ubicado en el municipio de Calamar, y otro, en el casco urbano de San José del Guaviare. Igualmente, cuenta con 13 puestos de salud y 21 micropuestos de salud.

Es prácticamente inevitable que, en un escenario de desigualdad social y económica, de concentración de la riqueza y de carencia o de fallas institucionales, como lo es el departamento de Guaviare, persistan los incentivos para que quienes concentran los mayores recursos se provean protección solo a sí mismos y desincentiven la provisión pública de seguridad. Por ello, Botero et al. (2015) definen que este tipo de población es vulnerable y supone un alto riesgo social, condición que se agrava por el conflicto armado interno, que la deja en permanente estado de indefensión, por la inefectiva presencia estatal en aspectos sociales básicos, así como en los productivos y los ambientales, y en especial, en lo relacionado con defensa, protección y justicia.

Esto último, a su vez, puede ser interpretado a la luz de la teoría de la justicia de Rawls (1971), como también lo refiere Domínguez (1997), pues señala que, para entender la problemática del campesinado en la frontera amazónica, es necesario entender que dicha frontera no es sino un espacio social donde se amplía la estructura social y de dominación que le dio origen por su propia marginación o por la nula presencia estatal. En ese sentido, las desigualdades sociales y económicas deben resolverse de modo tal que: 1) resulten en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad —principio de la diferencia— y 2)

generen condiciones de igualdad de oportunidades para todos —justa igualdad de oportunidades— (Rawls, 1971).

Esta teoría también es apoyada, en cierta medida, por el Departamento de la Prosperidad Social (2016), el cual afirma que el panorama es claro frente a la situación de pobreza y de falta de oportunidades que persisten en el departamento de Guaviare; no obstante, refiere también que se ha trabajado de manera ardua en la implementación de modelos productivos sostenibles e incluyentes y en la generación de activos económicos que están favoreciendo a la sostenibilidad de los medios de vida de los campesinos, pero ello no es un proceso fácil ni rápido: al contrario, lleva tiempo y requiere que los aportes económicos sean constantes, para que el campesino guaviareño vaya acompañado de la mano de las demás instituciones del Estado, a fin de que los primeros logren entender que la ruta adecuada es trabajar en el campo de manera legal, y no de la manera tradicional a la que están acostumbrados: la de la ilegalidad.

Por otro lado, no se puede desconocer que la posesión y la propiedad de la tierra son elementos esenciales de los que, históricamente, se han desprendido violencia y el desplazamiento. Por ello, en el departamento se han elaborado políticas públicas en materia de tierras para proteger los derechos de las comunidades campesinas de la región, con el fin de generar un fortalecimiento institucional y de gobernanza democrática, pero dichas iniciativas han sido contrarrestadas por los diferentes fenómenos de criminalidad que siguen persistiendo en el territorio.

La Alcaldía de Miraflores (2016) emitió un programa de gobierno que se basaba en los principios de democracia, solidaridad e inclusión social, así como en una paz sostenible, bajo un enfoque de goce efectivo de derechos de todos los campesinos de la región, con la perspectiva de un modelo económico alternativo, el cual protege las visiones de desarrollo de la tierra y el territorio, y cuyo principal concepto fue el del buen vivir. También tenía iniciativas en la forma de políticas económicas mixtas con los sectores público, privado, solidario y comunitario, respetando las distintas formas de producir, distribuir y consumir la tierra.

Entre las variables más importantes de gobierno a ese respecto estuvieron la gestión y el apoyo para la orientación y la dirección de la

producción agropecuaria hacia la producción de cultivos limpios de la ilegalidad, con agricultura orgánica, apoyando la ejecución de proyectos productivos sostenibles para el campesinado y creando espacios para la socialización de los servicios financieros, como apalancamiento a ganaderos y agricultores, con el único propósito de darle un impulso al campesino guaviarense para que trabaje bajo la óptica de la legalidad.

Martínez (2016) señala algunas realidades del campesinado colombiano, como: que la falta de oportunidades desincentiva la posibilidad de vivir dignamente en el campo; que la tradición agraria está dibujada por la violencia; que el despojo de tierras y el desplazamiento de familias agricultoras son observables en todas las regiones de Colombia, y que la violencia, la pobreza y la concentración de la tierra son resultado del desplazamiento de miles de familias campesinas a la zona urbana por culpa del conflicto armado interno. Así mismo, abundan el despojo de tierras a las familias campesinas y la exagerada concentración de la propiedad de la tierra, lo que, por su parte, es el resultado del narcotráfico y de graves contradicciones en la vocación de uso del suelo para actividades ilícitas.

Un tema muy importante, que también señala Martínez (2016), es el problema del acceso al crédito por parte de las familias campesinas, pues la titularidad de la tierra es, en muchos casos, un requisito para acceder a cualquier crédito o a los subsidios del Estado para el sector rural, ya que la mayoría de los predios rurales no están debidamente registrados y sus ventas son por medio de contratos de promesas de compra-venta; es decir, no pueden suscribir ningún tipo de crédito, pues legalmente no son dueños de lo que “compran”, y por último, las políticas públicas que emite el Estado colombiano para el sector rural tienden a enfocarse en factores como el crédito, el mercado y las tecnologías, las cuales no suplen las necesidades reales de los destinatarios.

La Alcaldía de San José del Guaviare (2016), por medio de su Plan de Desarrollo San José del Guaviare 2016-2019, buscaba impulsar el sector productivo campesino e identificar rutas de comercialización de los productos. Es importante resaltar que en dicho plan se estableció que el municipio cuenta con una infraestructura vial deficiente, y eso dificulta el desarrollo urbano y rural; también, que aproximadamente el 90% de

las vías rurales se encuentran en mal estado, y que no se cuenta con la maquinaria apropiada para llevar a cabo el mejoramiento vial. Por todo ello, se dificulta la comercialización de los productos que siembran los campesinos en la región y se impide el desarrollo económico.

Por otro lado, es claro que el sistema educativo con el que cuenta el departamento no es el ideal, y debido a eso se pretende que debe ser de calidad, eficiente, y buscar una cobertura total en el sector rural para los niños, los jóvenes y los adultos, con el fin de garantizar los DD. HH.

La Alcaldía de San José del Guaviare (2016) reconoce que la ciudad se ubica como una de las urbes de mayor índice de desempleo del país, con una tasa superior a la media nacional, del 14,1% para 2014. El 35,16% del empleo lo genera el sector comercio, mientras que el 30,68% lo genera el sector de servicios comunales, sociales y personales, y mientras el sector rural atraviesa una crisis económica, pues pasó de ser el primer renglón de la economía local durante 1990 a caer al quinto puesto en 2014, y aportar tan solo el 6,2% del producto interno bruto (PIB). Todo ello significa que se deben garantizar las condiciones para el desarrollo sostenible y sustentable, tanto rural como el urbano, del sector haciendo que prevalezca la evolución hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial y propiciando el mejoramiento progresivo en la garantía de los servicios sociales básicos, para el progreso en lo urbano y lo rural.

La Gobernación del Guaviare (2016), a su vez, planteó en su plan de desarrollo que se debe potenciar el desarrollo rural integral, pues la prioridad son las regiones afectadas por los cultivos de coca, por medio de sistemas productivos integrales, con enfoque diferencial y étnico, para mejorar las calidades de sus campesinos guaviarenses, y que, a su vez, deben generar procesos de participación y cooperación con todos los actores promoviendo el desarrollo de proyectos productivos, la transformación y la comercialización adecuadas de la producción y teniendo como prioridad las necesidades de las comunidades.

La misma entidad proyecta que el departamento se debe consolidar como un territorio productivo, con un uso y un aprovechamiento eficaces de los suelos y de las características agropecuarias eficientes para

la implementación de programas y proyectos productivos; lo más destacable es su interés en un aumento del emprendimiento de las familias campesinas en la innovación de proyectos productivos, con el fin de incrementar la producción sostenible para superar el fenómeno del narcotráfico con los cultivos de coca.

Es muy importante analizar que el cultivo de coca está relacionado con las zonas de mayor vigorización de los bosques, y que, al contrario, en las zonas de mayor consolidación de población hay menos cultivos ilícitos.

La Gobernación de Guaviare (2017) sostiene que se debe promover la inversión social privada, para complementar los servicios sociales que se deben garantizar a los hogares en condición de pobreza extrema. Ello quiere decir que los recursos públicos son insuficientes para la problemática que vive el departamento. Así mismo, para la mencionada entidad es muy claro que se debe fortalecer la asistencia a la educación formal, promover el no al trabajo infantil y el acceso de la población a agua potable; todos ellos, factores que influyen en la no vulneración de los DD. HH. de niños y adolescentes, pues el trabajo infantil es cómplice de la inasistencia escolar. Se aborda el tema, nuevamente, de expedir políticas públicas para la realización de proyectos productivos y de emprendimiento familiar, las cuales deben suplir o complementar los subsidios o los auxilios que van dirigidos a incrementar las capacidades de poder adquisitivo de las familias campesinas para pasar de actividades ilícitas a actividades lícitas.

El panorama en Guaviare, como ya se evidenció, no es muy alentador, pues aunque se han implementado políticas de gobierno encaminadas a crear modelos productivos sostenibles e incluyentes para la generación de activos económicos en pro del desarrollo del sector rural, con el fin de incentivar las actividades productivas de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, indiscutiblemente se podría afirmar que el contexto socioeconómico se ve afectado por los GAO y sus actividades delictivas de narcotráfico, secuestro y extorsión, la presencia de cultivos ilícitos —principalmente, la coca—, el desplazamiento, la precaria infraestructura hospitalaria, la desigual concentración de la riqueza y la

carencia o las fallas institucionales, la situación de extrema pobreza y la falta de oportunidades laborales tanto en el sector rural como en el urbano, el precario sistema educativo y la falta de titularidad de la tierra o los predios rurales que no están debidamente registrados, e impiden la garantía de los DD. HH.

Política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia

Una vez desarrollado el tema del contexto socioeconómico de las familias campesinas colombianas que se dedican a los cultivos ilícitos, tomando como ejemplo la situación en el departamento de Guaviare, se procederá a abordar la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia, sus inicios, su alcance y su implementación posteriores a la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En septiembre y octubre de 2013, se llevaron a cabo en Bogotá y Guaviare, por parte de la ONU en Colombia, la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, los foros nacionales y regionales sobre la solución al problema de las drogas ilícitas.

En ese escenario se trataron diversos temas, como el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, así como los planes integrales de desarrollo, con la participación de las comunidades, en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas de sustitución y de recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos, entre otros. El objetivo de estas mesas era, principalmente, ofrecer un espacio de diálogo democrático para que los ciudadanos y organizaciones de diversa índole hicieran sus propuestas sobre dicho tema específico.

Ahora bien, en los escenarios mencionados el asunto de los incentivos económicos se abordó desde de varias posturas: Manuel Ramos, experto en derecho agrario, manifestó que los incentivos para la reconversión productiva podrían ser de gran beneficio para los cultivadores de

coca si se planearan con un horizonte más allá del corto plazo y contaran con los complementos y el acompañamiento institucionales requeridos para superar las situaciones de pobreza (Universidad Nacional de Colombia & Naciones Unidas de Colombia, 2013).

Por otro lado, Luis Fernando Arias, representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), señaló que el narcotráfico era una perversión del mercado capitalista y, obviamente, una actividad económica demasiado atractiva para un empresariado dedicado a dicha actividad. Afirmó, además, que el secreto de su rentabilidad está en su ilegalidad, y con esos incentivos lucrativos se empuja a la población a involucrarse en ese mercado; por ello, se deben proponer soluciones certeras.

Por su parte y en esa misma línea, William Martínez ex vicefiscal general de la nación, manifestó que es necesario reflexionar de manera inmediata sobre el asunto, pues el problema de los cultivos de uso ilícito se reduce a los incentivos económicos: las personas, obviamente, se vinculan porque hay estímulos para ello (Universidad Nacional de Colombia & Naciones Unidas de Colombia, 2013).

Para Espinel et al. (2018), es importante manifestar que el acuerdo no está solo para la erradicación de cultivos ilícitos, sino para la transformación de los territorios afectados por ese problema; sin desconocer que la subsistencia de los cultivadores se deriva de los cultivos de uso ilícito, la posible solución al problema de las drogas comprende crear una economía legal, productiva, rentable y sostenible, paralela a la construcción de bienes públicos rurales, como carreteras, puestos de salud y escuelas, para garantizar y fortalecer la libre y tranquila movilidad de dichos territorios.

En el contexto descrito, en septiembre de 2015, el Gobierno nacional diseñó una estrategia llamada los Seis Frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos, la cual establece tres objetivos estratégicos: 1) reducir el delito asociado al narcotráfico, 2) incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas y 3) atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud

pública, DD. HH. y desarrollo humano; es decir, para el Estado no solo basta con la intención de reducir los cultivos de uso ilícito, sino que también se debe mejorar la calidad de vida de los campesinos.

Por otro lado, ese mismo año se creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), con el fin de contribuir al suministro de bienes públicos y apoyar a la metamorfosis del sector rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Así mismo, esta entidad debía coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto armado interno, las cuales fueron priorizadas por el Gobierno nacional, por medio de la ejecución de planes y proyectos que permitieran su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integraran de manera sostenible al desarrollo del país. Para Espinel et al. (2018), es necesaria la articulación entre la sustitución de cultivos de uso ilícito y la provisión de los bienes y servicios del Estado; es decir, para alcanzar el estado final deseado, que es minimizar los cultivos ilícitos, se requiere, primero, una transformación de los territorios con el ser humano como centro de atención, y no solo con la intención de entregar incentivos económicos, sino pensando en la institucionalidad y haciendo un diagnóstico de todas las necesidades y las contingencias que pueda tener la comunidad campesina.

Ahora bien, durante 2016 se firmó el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Dentro del mencionado texto se desarrollaron varios temas; entre ellos, se estipularon dos puntos relevantes: el punto 1, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, y el punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, dentro de los cuales el Estado colombiano se comprometía a tomar medidas para garantizar la sustitución de cultivos ilícitos dentro del marco de una reforma rural integral.

Para la implementación de dichas medidas, el Gobierno nacional expidió el Decreto 902 de 2017, por medio del cual se adoptaron medidas para facilitar la implementación de la RRI, y con el cual se creó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), como un aporte estatal no reembolsable que podría cubrir hasta el 100% del valor de los

requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo, y en el caso concreto, en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, con el fin de apoyar la producción agropecuaria, la economía solidaria y el restablecimiento de los derechos de los trabajadores rurales.

Por otra parte, también expidió el Decreto 896 de 2017, por medio del cual se creó el PNIS, y se estableció que los beneficiarios de dicho programa serían las familias campesinas en situación de pobreza que deriven su subsistencia de los cultivos de uso ilícito y voluntariamente se comprometían a la sustitución, a la no resiembra y a no estar involucradas en labores asociadas.

En el PNIS se estipuló una cobertura nacional, pero también, que su iniciación se daría en territorios priorizados, teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) las zonas priorizadas de acuerdo con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); 2) la densidad de cultivos de uso ilícito y de población del territorio; 3) los parques nacionales naturales según la normatividad vigente, y 4) las comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

En consecuencia con lo anterior, la puesta en marcha del PNIS tenía un requisito indispensable, y se lo denominó *la voluntad*, la cual debía estar plasmada en los acuerdos entre las comunidades y el Gobierno nacional, ya que el propósito para la celebración de los acuerdos ya mencionados se fundamentaba en la democracia, la construcción colectiva, el reconocimiento de las particularidades en cada región, la participación de las comunidades campesinas, los gobiernos locales y la participación de las FARC en las áreas de influencia del conflicto armado interno (Espinel et al., 2018).

Para lo anterior, los acuerdos voluntarios debían cobijar a todos y cada uno de los campesinos habitantes de las veredas que firmaban los pactos, y lo más importante era el compromiso con la no resiembra de cultivos de uso ilícito, la no vinculación a labores asociadas y la no comercialización de materias primas para esa actividad ilícita.

La estructuración del PNIS se construyó bajo la premisa de que las familias campesinas superarían las formas laborales de una economía

ilegal y pasarían a la legal, y se estipuló un plazo de dos años para garantizarle al campesinado beneficiado por el programa un ingreso mensual en el primer año, con un proyecto productivo de ingresos rápidos, y en el segundo año, un proyecto productivo que garantizaría en el futuro la sostenibilidad del campesino hacia la legalidad.

Para Tobón (2018), hay una estrecha relación entre el componente de sustitución de cultivos de uso ilícito y la RRI, pues la vinculación entre la población rural —es decir, los campesinos— y la hoja de coca tiene una explicación de fondo a los problemas que hoy persisten en el campo colombiano, dado que existen profundas brechas sociales entre ciudadanos y campesinos, altos niveles de pobreza, precariedad o inexistencia de bienes y servicios públicos, altos niveles de desigualdad en materia de ingresos y de propiedad sobre la tierra, falta de oportunidades en el campo agropecuario y, lo más importante, falta de políticas públicas orientadas a incentivar las economías campesinas tanto en labores de ilegalidad como en labores de legalidad. Por ello, no se puede hacer un estudio sobre la elaboración de políticas públicas solo en un grupo determinado, sino siempre pensando en el bienestar de todo el campesinado.

Ahora bien, Tobón (2018) sostuvo que el PNIS no podía solo reducirse a los dineros que tenía previsto el Gobierno nacional para el desarrollo del programa, según lo cual las familias que sean beneficiarias recibirían cada una \$36.000.000 para la actividad productiva, pues se podría incurrir en un lamentable fracaso y repetirse las anteriores experiencias de la sustitución de cultivos de hoja de coca, que se basaron, sobre todo, en la financiación a corto plazo de los proyectos productivos, y que se vuelven insostenibles para los campesinos. Por el contrario, el programa debería facilitar las condiciones para que los campesinos participaran en la toma de decisiones desde su reconocimiento pleno como actores sociales y sujetos de derechos políticos. La tabla 2 muestra la asignación monetaria por familia en los términos del PNIS.

Tabla 2. Asignación por familia según los acuerdos del PNIS

Periodo	Asignación familia	Valor/ familia	Subtotal año/ familia
Año 1	Ingreso laboral por 12 meses (\$1.000.000)	\$12.000.000	
	Incentivo autosostenimiento y seguridad alimentaria	\$1.800.000	
	Proyecto productivo ingresos rápidos	\$9.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$24.400.000
Año 2	Proyectos productivos de largo plazo (incluye algunos costos laborales)	\$10.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$11.600.000
Total asignación por familia			\$36.000.000

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2017, p. 9).

Un dato trascendental para el PNIS lo desarrolló la Fundación Paz y Reconciliación (2017), en un estudio de campo según el cual, de los 29 acuerdos colectivos firmados en 13 departamentos, se beneficiarían 75.924 familias y se hicieron cálculos relacionados con la viabilidad económica del dinero que se necesitaría para soportar la carga presupuestal de los subsidios a las familias. Así mismo, Pacheco (2017) señaló que para 2017 se debían sustituir 50.000 hectáreas de cultivos de uso ilícito, y para ello se requería un presupuesto aproximado de casi \$1,6 billones durante 2 años.

Por otro lado, se considera que el Gobierno nacional no fue claro al emplear el término “cultivos de uso ilícito” en vez de “cultivos ilícitos”, dado que los campesinos cultivadores de hoja de coca malinterpretaron que la siembra de dichos cultivos se podía realizar de manera libre, pues se escudaron en la interpretación de la norma, ya que lo ilegal era el uso, y no la siembra (UNODC, 2017).

Por lo anterior, se podría afirmar que este argumento supuso el inicio del incremento en la siembra de cultivos de uso ilícito, y su detonante era el subsidio económico que recibirían por tener los cultivos; es decir, una mezcla de lo ilegal con lo legal. Sumado a ello, en los acuerdos colectivos que se firmaron entre el Gobierno nacional y los campesinos frente

a la remuneración económica que recibirían no podía actuar el poder judicial, que se encontraba materialmente limitado, aunque existieran normas para su aplicación, lo cual se la salió de las manos al gobierno.

Se podría afirmar que la implementación del PNIS fue negativa. Para Tobón (2018), su consumación no ha tenido la rapidez ni la eficacia que la situación exige, ni, mucho menos, con la preparación de todos los instrumentos ni los recursos sociales, institucionales y económicos que tal esfuerzo le exige al Estado, por cuanto no se puede pretender que con el simple subsidio entregado a las familias beneficiaras se solucione el problema: por el contrario, dicha implementación debe ser de manera simultánea; es decir, un conjunto entre el desarrollo agrario que se materializa en infraestructura, salud, educación, asistencia técnica, crédito, comercialización y vías para su transporte.

Un asunto de mucha importancia, y que no se puede desconocer, es el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores, lo cual, en últimas, es un asunto sin resolver, por cuanto el gobierno tuvo, en su momento, la oportunidad de presentar un proyecto de ley respecto al tema; desafortunadamente, el tema no fue bien recibido por la Fiscalía General de la Nación, toda vez que la conducta punible debe ser castigada penalmente, como lo establece el Código Penal Colombiano.

Con el PNIS se pretendía la superación de la pobreza y de la marginalidad de las familias campesinas que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito, pero es inevitable enfrentar una realidad donde los campesinos volverán a cultivar coca. Para Tobón (2018), lo que se requiere para los campesinos no se podría reducir a un apoyo económico, sino que debe ampliarse a oportunidades reales estables y duraderas, para hacer una transformación del campo de la economía ilegal de coca a la economía legal de la agricultura campesina, pues, como ya se indicó, la realidad es que el PNIS es un programa limitado que solo se quedó en una figura de financiación para los proyectos productivos durante dos años.

La FIP (2018) afirma que los avances en el PNIS han sido difíciles, pues tras la firma del acuerdo de paz, sus polémicas y sus reformas institucionales, el poder ejecutivo no implementó la política pública con

la suficiente rapidez para que llegara a las zonas más afectadas por el conflicto armado interno. El proceso de sustitución tampoco se inició de una forma adecuada: el gobierno comenzó con la entrega de subsidios condicionados a la erradicación de la coca, mientras se tomaba la decisión de poner en marcha la asistencia técnica y los proyectos de ciclo corto para las familias. Por ello, se podría llegar a pensar en la deserción de los beneficiarios que tomaron la decisión de erradicar voluntariamente.

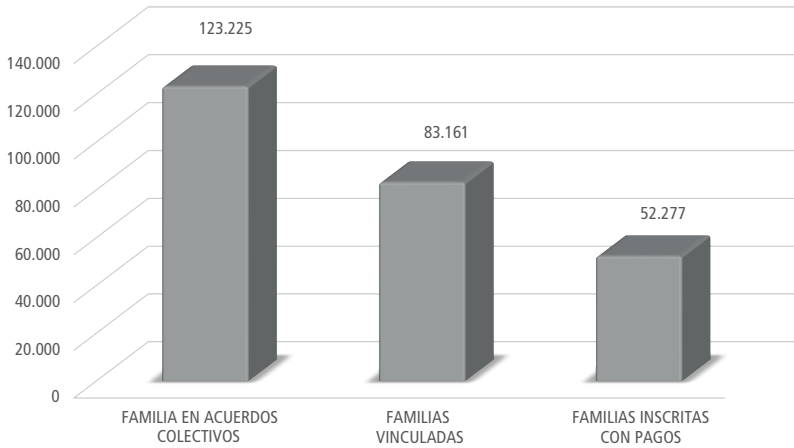
Se podría considerar, por otra parte, que los costos del proceso de sustitución de cultivos serán muy altos en caso de que no funcione, no solo por los recursos que ya se han invertido, sino por la pérdida de confianza por parte de la sociedad. Por el contrario, ni el Estado ni la sociedad pueden fallarles a los beneficiarios: su deber es hacerlos partícipes del proceso dentro del marco de una estrategia amplia de desarrollo rural (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Ahora bien, la FIP (2018) afirmó que algunos beneficiarios del programa han manifestado su inconformidad con las demoras en la entrega de subsidio y el incentivo condiciona la verificación de la erradicación manual de la totalidad de las matas de coca. Dicha verificación ha estado a cargo de la UNODC y ha tenido dificultades logísticas, de seguridad y de limitaciones de personal para desplegarse en todo territorio nacional.

Para la FIP (2018), es preocupante el uso de los subsidios, por cuanto, además de generar impactos no deseados, como el aumento de cultivos de uso ilícito, no se tiene la certeza de su duración a largo plazo. Con respecto a lo anteriormente expuesto, se resalta lo siguiente:

En el trabajo realizado en diferentes zonas del país, la FIP ha encontrado que, mientras algunas familias han usado las asignaciones monetarias para su sostenibilidad e invertido en la mejora de sus predios o en la plantación de cultivos legales, hay casos en los que los recursos se han agotado rápidamente. Parte del problema es que la entrega de subsidios no ha contado con el apoyo de la asistencia técnica para la idónea administración y gestión familiar. (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 18)

Figura 12. Familias en acuerdos colectivos,
vinculadas y con pagos en 2018

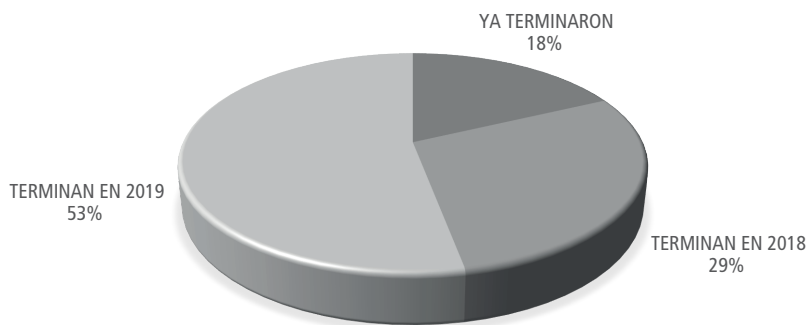


Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2018).

Se podría considerar que el PNIS generó unas nuevas expectativas económicas a las familias campesinas que realizaban una labor netamente legal, lo que aumentó el número de familias vinculadas o beneficiarias, y desbordó así las capacidades del programa y, como es obvio, el aumento de los cultivos de uso ilícito, según lo confirma la FIP:

Si bien la asignación familiar por un año (\$12 millones) fue pensada como un “colchón de seguridad” para los campesinos que decidieran erradicar voluntariamente los cultivos de coca, en la práctica ha generado efectos no deseados como la presunta expansión del área y las personas dedicadas a esta actividad. Las expectativas generadas por los beneficios que se recibirían en contraprestación por la sustitución, ha sido identificada como uno de los factores que influyó en los aumentos de cultivos. (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 32)

Figura 13. Finalización del pago a las familias vinculadas al PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2018).

Una pregunta que surgiría respecto a lo planteado es: *¿El valor concedido por los subsidios ha sido compensado con el compromiso de erradicación de manera voluntaria?* Para la FIP (2018), los incentivos económicos del PNIS entregados a las familias no corresponden con la regla establecida de erradicación voluntaria. Ello quiere decir que habría familias que han recibido el subsidio sin que el Estado hubiese podido determinar el cumplimiento o no de la condición voluntaria de erradicación; más aún, cuando a finales de 2018 terminaría el último núcleo de familias por ser beneficiarias. La entidad pone como ejemplo el municipio de San José del Guaviare, donde el PNIS ha entregado subsidios económicos a 2833 familias, y solo se ha certificado el levantamiento de cultivos de uso ilícito en 916 hectáreas.

Para la FIP (2019), los problemas que enfrenta el PNIS no se van a resolver con ajustar lo que ya construido. Esta política pública requiere un respaldo político que evite los errores cometidos en su estructuración y su desarrollo. Lo grave de eso es que en 2019 el Estado colombiano no contaría con los recursos necesarios para poder adelantar la sustitución de cultivos más allá de los compromisos adquiridos dentro del marco del PNIS.

Una de las fallas más grandes del programa es el incumplimiento de los requisitos y las condiciones por parte de las familias beneficia-

das, dado que, como lo refiere FIP (2019), en algunos municipios se ha encontrado que miembros de una misma familia partieron los lotes de cultivos con coca, con la pretensión de inscribirse individualmente para obtener más incentivos económicos, o incentivos perversos.

Para concluir, podemos referir que el incentivo del PNIS constituye una política pública perversa, no solo en el ámbito económico, sino también en el social y en el cultural. Los problemas que persistieron e impidieron el logro de sus objetivos se pueden enmarcar dentro de: 1) la desconexión del PNIS con la RRI; 2) la ausencia de metas claras, que debieron estar vinculadas a la transformación del campo colombiano; 3) la entrega de los subsidios a las familias campesinas cultivadoras legales e ilegales, y las dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos para su desarrollo microempresarial, y 4) la falta de previsión en el financiamiento y el sostenimiento de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito.

AED: PNIS

Deber de un Estado social y democrático es emplear los recursos, escasos o no, con los que se cuenta, y de forma adecuada, en urgentes y prioritarios compromisos oficiales, por estar invirtiendo gran cantidad del presupuesto en una política pública ineficiente e incapaz de intervenir el problema que se busca enfrentar (Contraloría General de la República, 2011).

No se puede desconocer que existe una relación entre las ciencias económicas y las jurídicas, que se simplifica en el comportamiento del individuo, quien toma decisiones económicas para satisfacer sus necesidades, y que deben ser reguladas dentro del marco de las relaciones humanas en sociedad, a través de normas jurídicas.

La mencionada relación ha sido examinada con diversas perspectivas, de manera tal que se han estructurado por lo menos tres posturas, entendiendo que entre la economía y el derecho se presenta una relación 1) de causalidad, 2) de interacción o 3) de integración.

Frente al tema, Leguízamo (2007) manifiesta que:

No es que la situación económica sea la causa, en el sentido de ser el único agente activo y que todo lo demás no sea sino un resultado pasivo. Se trata más bien de una acción reacción mutuas sobre la base de la necesidad económica, que en último término se impone siempre. (p. 136)

En tal sentido, las relaciones económicas generan, o pueden hacerlo, una respuesta del derecho, que pretende con las normas adecuar los comportamientos de los destinatarios de estas adecuándolos a los parámetros propios del ordenamiento jurídico. En otras palabras, las relaciones económicas propias de la economía de mercado, cambiantes y dinámicas, se rigen según las reglas de la oferta y la demanda; sin embargo, en algunos casos, las normas de derecho, fundamentadas en ciertos parámetros como la dignidad humana, limitan la acción de los agentes al prohibir, por ejemplo, producir o tranzar determinado bien, o su uso o su consumo bajo determinadas circunstancias (Torres et al., 2018). Así, los agentes reaccionan ante la normatividad y adecuan sus conductas utilizando los parámetros legales establecidos. El asunto clave es que la dinámica de la economía y del derecho es disímil, pues la economía avanza a un ritmo mucho más acelerado que el derecho.

Así las cosas, cabe afirmar que en un Estado social de derecho, la toma de decisiones en el ámbito económico debe adecuarse a ciertos parámetros establecidos por el derecho, sin dejar de lado el planteamiento relativo a que el Estado posee recursos escasos, los cuales debe conducir para cumplir con todas sus funciones y sus finalidades respecto de toda la comunidad. En otras palabras, con una perspectiva económica, el Estado debe tomar decisiones racionales para satisfacer las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos (Torres et al., 2018).

En el escenario descrito, surge una escuela teórica, denominada AED, con miras a dar respuesta a problemáticas propias del derecho con la utilización de herramientas propias de la economía. En otras palabras, el derecho como objeto de estudio de la ciencia económica. Por ello, Bejarano (1999) establece que el AED se define, principalmente, en un campo de aplicación de la teoría económica sobre la microeconomía

y las bases conceptuales de la economía del bienestar; no obstante, afirma también que puede haber una convergencia entre el derecho y la economía, y que tiene importantes consecuencias no solo para las disciplinas económicas y jurídicas, sino para las disciplinas contiguas, como la ciencia política y la sociología.

Amador (2012) explica que el AED se desarrolla con apoyo de la economía, por medio de métodos para relevar y reprochar las leyes emitidas, las cuales, a su vez, no tienen fundamento económico en la regulación de la eficiencia; es decir, la asignación de recursos, aunque sean escasos, se debe administrar con el único propósito de maximizarlos para el beneficio de los destinatarios.

Por su parte, Posner (2011) afirma que el AED busca entender la economía como una herramienta esencial para examinar asuntos y situaciones de tipo legal, pero con una perspectiva diferente: desde la eficiencia, la racionalidad y las normas como precio. Para Rowley (1991), el AED es la aplicación de la teoría económica para examinar la formación, la estructura, los procesos y el impacto del derecho y de las instituciones legales. Por otro lado, para Bullard (2010), el AED consiste en la aplicación del análisis propio de las ciencias económicas al estudio del funcionamiento del sistema jurídico de una nación, de los problemas más importantes en el derecho y la emisión de políticas públicas.

Según Lozano (2016), el AED se ha utilizado como un instrumento para explicar y predecir comportamientos humanos frente al establecimiento, la modificación o la derogación de normas jurídicas.

El AED propone hacer un análisis de costo-beneficio, con el fin de encontrar una asignación de recursos de manera eficiente, que se derive de las normas del derecho, entendiéndose este último como un sistema de incentivos económicos, bajo los parámetros de racionalidad y eficiencia, principalmente, y extendiéndose a comprobar “en qué medida los valores de carácter económico, pero legalmente establecidos, se estaban alcanzando en la práctica por las reglas secundarias y la legislación” (Calabresi, 1983, p. 86).

Así, Kitch (2000) establece que la redistribución de los recursos es mayor que la pérdida que se generaría en caso de no hacerla; por ello, se

deben analizar los principios rectores del AED antes de emitir una política pública, o que el legislador no se aparte de ellos, pues, finalmente, lo que se busca es la maximización de los recursos y la optimización de estos.

El AED puede efectuarse con dos enfoques: 1) un estudio positivo, *ex post*, con el cual se busca abalizar la racionalidad de los agentes, y así determinar, de manera descriptiva, los efectos o los impactos económicos de una normatividad para establecer su eficiencia, bajo implicaciones que se relacionan con el costo- beneficio; y 2) un estudio normativo, que procura, con una perspectiva *ex ante*, prever un comportamiento racional de los agentes incentivados por las normas jurídicas que actúan como precios en una política pública. Para ello, Ariño (2003, p. 74) expresa que el AED pretende responder el interrogante: *¿Cuáles son las consecuencias económicas y sociales que producen las decisiones jurídicas legislativas o judiciales?*

El AED comprende tres conceptos económicos fundamentales: 1) la racionalidad de los agentes económicos en la toma de decisiones; 2) las normas como precios; esto es, un sistema de incentivos a los que reaccionan los individuos racionales, y 3) la eficiencia, que es la adecuada asignación de recursos de los incentivos entregados por las normas, y a los que reaccionarían los individuos racionales.

La toma de decisiones de manera racional corresponde a que el individuo logre identificar y priorizar sus propias necesidades y asignar sus escasos recursos en función de la utilidad, fundamentado principalmente en su propia experiencia, con el fin de decidir en qué medida utilizarlos para lograr su optimización. Es decir, se podría sostener que se debe hacer un estudio de costo-beneficio, en el que se asignen recursos para diferentes necesidades que satisfagan de manera parcial o temporalmente. Posner (2007) afirma que un ser humano actúa racionalmente cuando toma la mejor decisión dentro del conjunto de decisiones posibles; por otro lado, para Mochón (2005), el *costo de oportunidad* es lo que significa el valor que se sacrifica por elegir una determinada alternativa para ofrecer las otras posibles decisiones.

Para Streb (1998), la toma de una decisión representa que un individuo racional sacrifique varias necesidades que se le plantean sobre la

mesa; por otro lado, las restricciones dependen de la necesidad, en la medida en que se evalúan y se ponderan las consecuencias de las decisiones tomadas. En ese orden de ideas, a manera de ejemplo, bajo la racionalidad en el sentido de los costos en los cuales se incurre para mantener el incentivo económico a todos los beneficiarios del PNIS, el Estado, como maximizador de beneficios, tendría que evaluar y ponderar la política pública existente, la cual debería generar una mejor relación de costo-beneficio.

El segundo precepto fundante del AED es que las normas de derecho funcionan como incentivos de comportamiento para sus destinatarios. Según Posner, “el individuo considera la norma como un precio que pondera en sus cálculos junto con otros precios que asigna a sus acciones, y deriva de ello la utilidad total esperada en sus acciones” (2011, p. 59); es decir, los individuos llevan a cabo un ejercicio racional de asignación de precios del beneficio de la política pública (PP) cuando determinan el valor de cumplir o no determinada norma, y de ello derivan la decisión de adelantar o no determinada conducta; o sea, la emisión de la PP. Lo expuesto se delimita al hacer un estudio de la relación de costo-beneficio en términos concretos de la PP.

Desde el punto de vista planteado, un legislador racional, al momento de expedir políticas públicas deberá prever que para la toma de decisiones, un individuo racional hará un análisis de valoración de costos y beneficios que conoce, en términos especialmente de costos de oportunidad; es decir, un pequeño test de proporcionalidad económica. En otras palabras, el legislador debe hacer un estudio desde el enfoque normativo del AED, para que el destinatario de la PP, en su ejercicio de valoración, encuentre en este un verdadero incentivo para proceder según la conducta esperada y que se cumpla la finalidad deseada.

El tercer concepto del AED es el de la eficiencia como finalidad de las decisiones racionales de los individuos. El derecho económico puede entenderse como un sistema para la maximización de las riquezas de la sociedad; es decir, un sistema que persigue la eficiencia de los recursos, entendiéndose esta como “la actividad que produce el nivel máximo posible de beneficio o la actividad que se desarrolla con los menores costos

o minimizando costos” (Posner, 2011, p. 48). En ese entendido, “el desperdicio es, por ende, una irracionalidad que debe erradicarse del derecho y la política” (Cooter, 2000 p. 139), y por ello surge la necesidad de normas que incentiven comportamientos eficientes a la luz del empleo de recursos.

La eficiencia como principio del AED ha sido entendida, esencialmente, desde dos teorías: 1) la eficiencia de Pareto y 2) la eficiencia de Kaldor-Hicks. Bajo el primer criterio, según Pareto, existe eficiencia solo si es posible mejorar la situación de un individuo afectando la situación de otro (Mochón, 2005). Esta teoría expresa que son indiferentes las injusticias en la concesión de recursos, pero dicha afirmación podría entrar en conflicto con varios preceptos de un Estado social de derecho. La teoría de Kaldor-Hicks, por su parte, radica en que se es eficiente cuando en una determinada asignación de recursos, las ganancias del grupo beneficiado son superiores a las del grupo perjudicado; es decir, cuando se obtiene un resarcimiento suficiente de quienes han mejorado su propia situación frente a quienes han empeorado la suya propia (Posner, 2011).

Por lo anterior, se podría considerar que la norma es eficiente si el valor del beneficio de los resultados positivos es superior a la suma del deterioro económico, lo cual significa que las ganancias podrían llegar a compensar a las pérdidas para sostener algún beneficio. Coase puntualiza una problemática latente:

Sería deseable que las únicas acciones desarrolladas fueran aquellas en las que lo que se ganase valiera más que lo que se perdiese. Pero al elegir entre arreglos sociales [...], debemos tener en mente que un cambio del sistema existente que conduzca a un mejoramiento en algunas decisiones puede muy bien conducir a un empeoramiento en otras, situación que hace necesario que la elección de los “arreglos sociales” para la solución de los problemas económicos, se efectúe de tal manera que tenga en cuenta los efectos que dichos arreglos pueden generar en las diferentes esferas de la vida. Al diseñar y elegir entre arreglos sociales debemos considerar el efecto total. (2000, p. 555).

Horwitz (1980) establece que debe crearse un sistema de pensamiento legal que sea objetivo, neutral y apolítico. El autor es de la corriente de Posner, y está de acuerdo con su teoría de la “maximización de la

riqueza”, consecuente con el análisis de eficiencia. La ley debe elaborarse con unas reglas mínimas de economía con base en la eficiencia, pues aunque no se cuente con muchos recursos, estos deben ser distribuidos equitativamente y administrados de manera responsable para que se incrementen; es decir, que sean eficientes.

La teoría de Kaldor-Hicks se plantea desde la hipótesis de una relación de compensación para acercarse a la dinámica de un Estado social de derecho, y por la misma línea Pareto, aborda postulados teniendo en cuenta las condiciones y las características de los grupos que se verían beneficiados o perjudicados por determinada decisión legislativa; es decir, dentro de un Estado social de derecho, las desigualdades sociales y económicas deberían resolverse de modo tal que se beneficie en mayor medida a los miembros que tengan más contingencias, sin desconocer beneficios para otros grupos de personas que tengan menos contingencias; para Rawls (2000), es eso lo que compone el principio de la diferencia en su teoría de la justicia.

Ahora bien, en el caso objeto de estudio, la política pública establecida en el PNIS presenta un incentivo económico con una finalidad clara: la sustitución de cultivos ilícitos; sin embargo, para que sea una realidad, dicho programa debe ser sostenible. Como ya se verificó, el PNIS fue diseñado para 2 años, por un total de \$36.000.000; sin embargo, solo en el primer año, se desembolsan las dos terceras partes del dinero presupuestado, con lo cual, a simple vista, parece una política de muy corto plazo, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Asignación por familia según acuerdos del PNIS II

Periodo	Asignación familia	Valor/familia	Subtotal año/familia
Año 1	Ingreso laboral por 12 meses (\$1.000.000)	\$12.000.000	
	Incentivo auto sostenimiento y seguridad alimentaria	\$1.800.000	
	Proyecto productivo ingresos rápidos	\$9.000.000	
	Asistencia técnica	\$1.600.000	\$24.400.000

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2017, p. 9).

Desde el primer presupuesto del AED, la racionalidad, como ya se dijo, el individuo hace un análisis de valoración de los costos y los beneficios que conoce, en términos especialmente de costos de oportunidad; es decir, un costo de oportunidad, entendido como la valoración de las posibilidades de asignación de recursos sacrificadas por determinada decisión.

En ese orden de ideas, Ortiz (2002) desarrolla un concepto sobre cómo las condiciones de la producción, los cambios en la formación de los precios, las instituciones gubernamentales del sector y las transformaciones estructurales son de vital importancia en los cultivos ilícitos. Aunado a ello, Ortiz plantea que las reformas económicas que se aplican en Colombia como parte del proceso de ajuste al modelo de desarrollo y la complejización del problema agrario se constituyen en elementos que propician la aparición y la sostenibilidad de los cultivos ilícitos, por la falta de recursos para la apropiación de proyectos productivos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos para satisfacer y garantizar los DD. HH. Por ello, no solo se puede pensar en un determinado núcleo familiar que labore bajo la ilegalidad, sino que la transformación en el campo también debe realizarse bajo la óptica de todos los puntos de vista; es decir, pensando en el campesinado que labora bajo la legalidad. Además de lo anterior, para Ortiz, el desarrollo rural es, sencillamente:

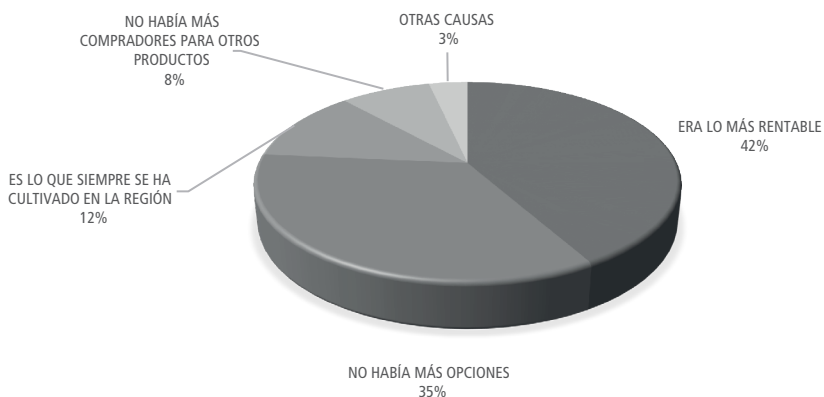
Un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales (2001, p.150).

[...] El medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desempeña diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas (2001, p.151).

En este sentido, el ejercicio racional de costo-beneficio que plantea el PNIS, con una perspectiva positiva, en términos del AED habría sido claramente determinado; es decir, teniendo en cuenta la caracterización sociodemográfica de los territorios con cultivos ilícitos, ha mostrado consistentemente que los campesinos que se dedicaban a esta actividad económica son más pobres, están más aislados, tienen menor acceso a bienes y servicios públicos y se enfrentan a múltiples condiciones de vulnerabilidad (Fundación Ideas para la Paz, 2017). Así mismo, en las zonas con presencia de cultivos de coca, el 57% de los hogares son pobres, lo cual está muy por encima de lo registrado en los centros poblados y las zonas rurales dispersas, que tienen un índice de pobreza monetaria del 36%, de acuerdo con la información del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Las zonas con cultivos de coca están 9 años atrás de las demás zonas rurales. En comparación con 2008, el índice de pobreza en la ruralidad era del 56,6%; es decir, casi igual al de hace 11 años.

Ahora bien, la rentabilidad y la falta de opciones laborales son las principales razones para vincularse a los cultivos ilícitos. La FIP (2017) refiere los resultados de las encuestas socioeconómicas realizadas a los cultivadores de coca que hizo UNODC en el periodo 2005-2010, en las que se identificaron motivaciones de tipo económico que se encuentran ligadas a estrategias de sobrevivencia y condiciones restringidas que padecen los campesinos. Lo anterior solo nos conduce a establecer que, en un alto porcentaje, los campesinos dedicados a los cultivos ilícitos, en su ejercicio de costo-beneficio, simplemente, no encuentran otra posibilidad, o si la encuentran, las más rentable es por la que han optado, como cualquier sujeto económico racional.

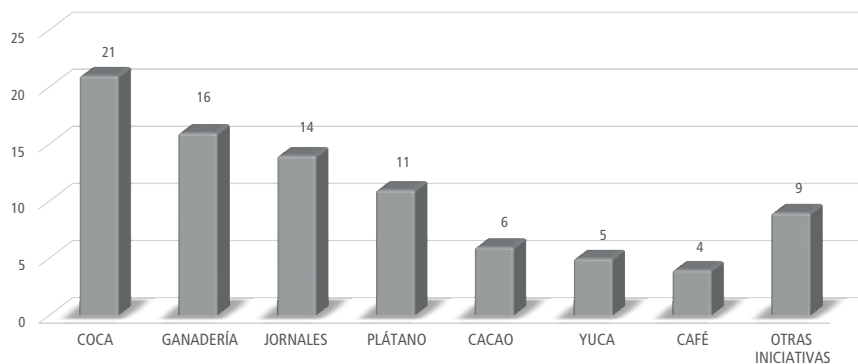
Figura 14. Razones para vincularse con los cultivos ilícitos



Fuente: UNODC (2018).

A pesar de lo anterior, las encuestas socioeconómicas aplicadas a los cultivadores de coca por el Ministerio de Justicia y UNODC durante el periodo 2005-2010, muestran que, si bien la principal fuente de ingresos de los hogares campesinos es el mercado de la coca, la participación en otras actividades agropecuarias ha venido en aumento; sin embargo, no ha tenido la misma efectividad que la actividad ilegal, y es inevitable observar que la principal actividad productiva es la coca, seguida por la ganadería, los jornales y el plátano (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

Figura 15. Actividades productivas principales



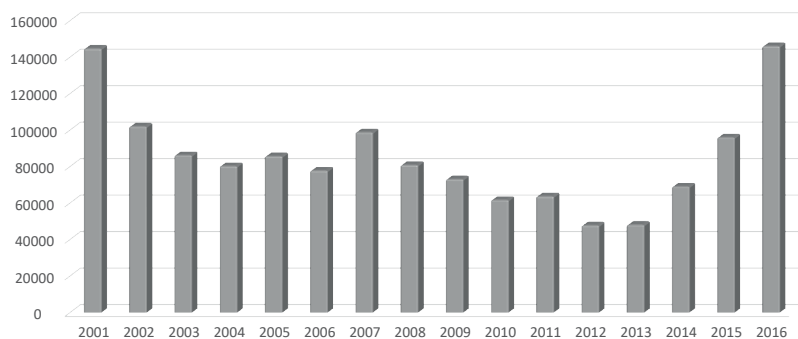
Fuente: UNODC (2018).

Es necesario precisar que el 55% de la población encuestada manifiesta que vende los productos de las actividades productivas a los intermediarios; el 11%, al consumidor final; el 5%, en el comercio al por menor, y el 5%, a organizaciones productivas. Estos porcentajes deben ser entendidos dentro del marco de los problemas relativos a la comercialización, con la queja, por parte de los pequeños productores, respecto a los pagos excesivos a los intermediarios y con las dificultades que tienen para vender sus productos a un precio remunerativo, según lo señalado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015).

En 2016, según el monitoreo que hace UNODC, en Colombia hubo un incremento frente al año anterior del 52% en el área cultivada que llegó a 146.000 hectáreas, con lo cual se consolida una tendencia de crecimiento que ha hecho que el área se multiplique por 3 desde 2012, según la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2017).

El reporte de 2017 de las Naciones Unidas menciona tres factores que permiten explicar el aumento en el área cultivada: 1) la reducción de la presión estatal sobre la producción ilícita, 2) la reducción del nivel de riesgo percibido por la suspensión de la aspersión aérea y 3) la generación de incentivos al establecimiento de cultivos como mecanismo de negociación futura con el Estado en los programas de sustitución; de estos, se evaluará a continuación el tercer factor.

Figura 16. Cantidad de Hectáreas de Cultivos de Uso Ilícito desde 2001 hasta 2016



Fuente: UNODC (2017).

En ese orden de ideas, el primer presupuesto de AED, la racionalidad, ha evidenciado el comportamiento de los individuos en relación con los cultivos ilícitos. En tal sentido, cobra relevancia el incentivo económico del PNIS, entendido este como una norma que pretende modificar el comportamiento de los destinatarios; es decir el segundo de los presupuestos del AED.

Según lo anterior, la norma que establece el incentivo tiene una finalidad específica, y es que voluntariamente se sustituya el cultivo. Para ello, se supone que dicho incentivo brinda una oportunidad real a los campesinos colombianos.

La realidad es, esencialmente, otra. Fedesarrollo (2017) refiere que los aumentos del área cultivada se concentran en zonas en las cuales previamente hubo producción, así como en zonas de frontera, en corredores de salida de droga y donde haya grupos ilegales hegemónicos en el control del territorio. Así mismo, advirtió que se debe tener cuidado con la implementación del PNIS, por cuanto los subsidios directos a los cultivadores pueden generar incentivos como la expansión del área y el aumento del número de las personas dedicadas tanto a las actividades ilícitas como a las lícitas.

Isaacson (2017) comparte la tesis de que el subsidio integral de carácter no reembolsable entregado a las familias beneficiarias del PNIS es

un incentivo perverso, pues parte de que los cultivos ilícitos del acuerdo de paz son más transaccionales y económicos que su parte de “reforma rural”, estos se debieron abordar desde la debilidad o la ausencia del Estado para el cumplimiento del objetivo del programa. Para el mencionado autor, esto se reduce al término “erradique tanto, y recibirá este beneficio”; sumado a ello, el texto de los acuerdos de paz, que es público desde 2014, creó un incentivo para que los agricultores y los campesinos de todo el país sembraran coca sin importar si antes lo hacían o no, con el fin de calificar para ser beneficiarios del subsidio en mención, lo cual creó una expectativa a los habitantes de las zonas rurales. En el mismo sentido, Bonnet manifiesta:

Se deben evitar en la medida de lo posible la entrega de incentivos y subsidios directos a los cultivadores ya que estos pueden generar incentivos perversos (riesgo moral) que resulten en una expansión del área y de las personas dedicados a estas actividades. (2017, p. 67).

Por lo anterior, con la perspectiva del AED, la norma establece un incentivo perverso, el cual ha constituido una causa significativa para que haya aumentado la extensión del cultivo de coca en Colombia, al crecer en el 140% desde 2012: primero, porque es de corto plazo y hace que lo que busque el campesino sea captarlo a toda costa; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, porque sin reglas de verificación previas, lo que racionalmente hicieron los campesinos fue cultivar si no había, para acceder al subsidio, y en tercer lugar, porque aún existen incentivos económicos superiores a la sustitución, dadas las características socioeconómicas de los lugares donde se concentran estos cultivos.

Finalmente, tomando en cuenta lo planteado, es muy notorio que la política pública planeada en el PNIS está lejos de ser eficiente. En términos del AED, la eficiencia, según el criterio de Kaldor-Hicks, se verifica cuando la compensación resulta beneficiosa frente a los grupos más vulnerables de la sociedad; es decir, cuando el sacrificio o el costo de oportunidad son los menores.

En primer lugar, respecto a lo anterior, es importante señalar que el costo de los subsidios que se requiere por firmar los acuerdos colectivos

podría elevarse hasta un valor de \$2,7 billones si *todos*, efectivamente, lo recibieran. Claramente, dichos recursos serían nada más que un desperdicio, pues no cumplirían su finalidad: una sustitución de cultivos; y como ya se demostró, en realidad están generando *el incremento de los cultivos*. Tan solo se benefician los cultivadores, quienes, si bien es cierto que se encuentran en condiciones de marginalidad, por eso mismo no solucionarían ni siquiera a mediano plazo su situación.

En concordancia con lo anterior, Bonnet (2017) critica la propuesta generalizada de subsidios o incentivos perversos, que va en contra del propósito, por cuanto el PNIS busca fomentar y promover la asociatividad y los encadenamientos y las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, para asegurar la competitividad de la producción y la vinculación a las cadenas de valor agregado; por lo tanto, el Estado colombiano debe ser cuidadoso en la definición de los subsidios que se plantean en el acuerdo final, que debe estudiarse no solo por las implicaciones fiscales de dichos subsidios, sino por lo inadecuado que resulta promover un desarrollo productivo agrícola y rural fundamentado en subsidios.

Por ello, Bonnet (2017) sugiere el desmonte de los subsidios directos y los apoyos de precios, para así priorizar el gasto público sectorial en la generación de bienes públicos, y propone, por medio de una política social, otorgar estímulos a la producción del pequeño productor agropecuario privilegiando los apoyos directos mediante los instrumentos de la política sectorial, tales como el crédito, la asistencia técnica y el riego, y dejar de lado el subsidio; vale aclarar que dicha política, ya mencionada, es para el sector campesino que labora bajo la legalidad, solución que ya se había expresado para contrarrestar el impacto del PNIS con la propuesta de subsidios agrícolas:

Se pretende crear unas bases financieras y económicas sostenibles para el desarrollo productivo de los pequeños productores y la agricultura familiar, lo que se está generando es una estructura frágil, basada en subsidios, que contradice los esfuerzos que en otros Planes Nacionales se hace para que, con la provisión de bienes públicos, diversos servicios productivos y sociales y el acceso a los diversos factores, se creen las capacidades y las oportuni-

des necesarias para que este grupo de agricultores lleven a cabo actividades exitosas y rentables.

Adicionalmente, es necesario determinar si el Gobierno podrá disponer de los recursos presupuestales necesarios para financiar el programa de subsidios que se establece en el Acuerdo. De todas formas, y dado lo inapropiado que resulta soportar un desarrollo productivo y rural basado en subsidios, el Gobierno debe, por lo menos, establecer las condiciones y los requisitos para el acceso a dichos subsidios para así evitar generar situaciones perversas que vayan en contra del progreso y la prosperidad que se quiere alcanzar. (Bonet, 2017, p. 97)

Así las cosas, resulta claro que la posibilidad de encontrar una solución real está en la capacidad que tenga el Gobierno nacional para articular el PNIS con la RRI, tal como fue abordado en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016):

La solución definitiva es posible si es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten del compromiso del gobierno de hacer efectiva la reforma rural integral y los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria. Este compromiso de solución voluntario de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos. (p.100)

Cabe, entonces, plantear que el PNIS no es eficiente con la perspectiva del AED, por cuanto su incentivo ha pervertido la finalidad de la política pública. Por un lado, con una perspectiva racional, los campesinos no encuentran un incentivo real a mediano ni a largo plazo que les permita adelantar la conducta esperada de la sustitución de cultivos; por otro, el subsidio genera más perjuicios que beneficios.

Conclusiones

El narcotráfico ha sido uno de los grandes flagelos y combustibles del conflicto armado que ha sufrido Colombia, y se ha propagado siste-

mática y significativamente en ciertas zonas del país, dadas las condiciones socioeconómicas de los pobladores de estas. Dentro de la cadena de producción de los narcóticos, los cultivos ilícitos —en especial, los de coca— han sido una fuente de ingresos recurrente de muchas familias campesinas, en departamentos como Guaviare.

El panorama en Guaviare no es el mejor, a pesar de que se han implementado políticas de gobierno encaminadas a crear modelos productivos sostenibles e incluyentes para la generación de activos económicos en pro del desarrollo del sector rural, con el fin de incentivar las actividades productivas de carácter agropecuario, mercantil y de servicios, pero estas no han dado los resultados previstos.

Los habitantes de esta zona del país se encuentran bajo el flagelo constante de GAO y sus actividades delictivas de narcotráfico, secuestro y extorsión, que los incitan, a veces a la fuerza, a dedicarse a los cultivos ilícitos —principalmente, la coca—, lo que se potencia con la precaria infraestructura vial, educativa, y hospitalaria, así como por la desigualdad en la concentración de la riqueza y la carencia o las fallas institucionales, la situación extrema de pobreza y la falta de oportunidades laborales tanto en el sector rural como en el urbano.

En este escenario, se firmó un acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con el grupo guerrillero FARC, que en su momento constituía el principal actor armado ilegal del conflicto colombiano. En el mencionado acuerdo se establecieron dos puntos relevantes: el punto 1, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, y el punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, dentro de los cuales el Estado colombiano se comprometía a tomar medidas para garantizar la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de una reforma rural integral.

En desarrollo de los acuerdos, el Gobierno nacional, para el cumplimiento de sus compromisos en estos puntos y la implementación de dichas medidas, adoptó una serie de medidas para facilitar la implementación de la RRI. Por una parte, creó el SIAT, como un aporte estatal no reembolsable que podría cubrir hasta el 100% del valor de los

requerimientos financieros para establecer un proyecto productivo, en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, con el fin de apoyar la producción agropecuaria, la economía solidaria y el restablecimiento de los derechos de los trabajadores rurales.

Además de lo anterior, el Gobierno nacional creó el PNIS, y estableció que los beneficiarios de dicho programa serían las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, y que voluntariamente se comprometían a la sustitución, a la no resiembra y a no estar involucradas en labores asociadas. A través de dicho incentivo, dentro del marco de una RRI, esperaba garantizar la sustitución de cultivos ilícitos a través de procesos de actividades económicas sostenibles; sin embargo, el incentivo planteaba solo desembolsos a dos años, sin requisitos distintos de tener cultivos ilícitos.

Lo anterior generó en realidad que el incentivo no condujera a procesos de sustitución de cultivos, sino que, por el contrario, incentivó los cultivos ilícitos. En ese orden de ideas, la política del gobierno generó un incentivo perverso que, aunado a otros factores, dio como resultado un incremento significativo en la extensión de los cultivos ilícitos.

Desde 2012 hasta 2016, se evidenció que las políticas públicas encaminadas a solucionar la erradicación de cultivos ilícitos han sido ineficientes. La desconexión del PNIS con la RRI generó una separación absoluta de lo que quedó escrito en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La llamada transformación del campo colombiano y la inexactitud en la financiación y el sostenimiento económico del PNIS generó dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos para su desarrollo.

En síntesis, el subsidio integral de carácter no generó una expectativa económica a gran parte de los campesinos colombianos, e impactó negativamente para que se aumentaran los cultivos de uso ilícito.

Con la perspectiva del AED, el subsidio integral de carácter no reembolsable, como incentivo, luce económicamente atractivo tanto para los campesinos que trabajan de manera legal como para los campesinos que trabajan de manera ilegal. Apelando a su racionalidad, resulta difícil concebir que un campesino del común, que adelanta actividades

productivas legales (ganadería, agricultura o artesanía, entre otros), y en las cuales el porcentaje de beneficios e ingresos es ostensiblemente menor en comparación con los beneficios y los ingresos de las actividades productivas ilegales, no se vea constantemente incitado a pasarse a actividades ilegales; más aún, si le pagan por ello no solo el gobierno, sino también, aquellos a quienes fácilmente puede vender su producto. En otras palabras, para los que aún no se dedicaban a esas actividades, en virtud de que el gobierno les aseguraba una cifra bastante importante por dedicarse a ella, tuvieron un incentivo perverso y contrario a la finalidad de la política, y, por lo tanto, ineficiente con cualquier perspectiva.

Por otro lado, para el grupo de campesinos que ya adelantaban actividades ilícitas el incentivo fue igualmente perverso, pues lo que hicieron, en muchos casos, fue intentar acceder a los subsidios apelando a que no se tenía restricción en torno al grupo familiar. Se evidenció que una sola familia se hacía pasar por dos o tres para acceder al subsidio, lo cual requería que se incrementaran los cultivos ilícitos como único requisito de acceso al subsidio. De nuevo, el incentivo fue por completo ineficiente.

Finalmente, la última situación se evidencia con aquellos a quienes el subsidio no los incentivó a cultivar más, pues ya cumplían con las condiciones para recibirlo; sin embargo, al ser básicamente un plan de corto plazo (a dos años), y teniendo en cuenta que las dos terceras partes se reciben el primer año, el incentivo para la sustitución fue, simplemente nulo.

Con lo anterior, la respuesta a la pregunta planteada inicialmente (Con la perspectiva del AED, ¿es eficiente la política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito frente al incremento en la siembra de cultivos ilícitos en Colombia?) es categórica: *no*. Y no solo no es eficiente, sino que, por el contrario, generó en muchos casos exactamente lo opuesto: el incremento de los cultivos ilícitos en el país.