



Foto: Gustavo Posso

# EL PNIS EN TERRENO: VOCES DEL CAMPESINADO COCALERO

MAYO 2020  
ISSN: 2590- 9347 (EN LÍNEA)

**IEPRI**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN  
Y REGULACIÓN DE DERECHOS  
DE PROPIEDAD AGRARIA



UK Research  
and Innovation



drugs  
&  
(dis)order  
GCRF



# OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

Francisco Gutiérrez Sanin  
**Director**

Rocío del Pilar Peña Huertas  
**Coordinadora Académica**

**Informe** Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

ISSN: 2590-9347 (en línea)

**Proyecto:** Drugs and (dis)order: building sustainable peacetime economies in the aftermath of war

**ESRC Reference:** ES/P011543/1

## **Autores:**

Margarita Marín Jaramillo [1]

Diana Machuca Pérez [2]

Camilo Acero Vargas [3]

## **Agradecimientos:**

Al Fondo de Investigación en Retos Globales (GCRF por sus siglas en inglés), SOAS y a la Universidad de Londres, quienes a través del proyecto Drogas y (des)orden: construir economías sostenibles después de la guerra aportaron significativamente al desarrollo de la encuesta.

A Christian Aid y a la COCCAM quienes fueron aliados estratégicos para el diseño, formulación y aplicación de la encuesta y la socialización de sus resultados.

A los líderes y lideresas de Tumaco y Puerto Asís que acompañaron la recolección de datos y han participado activamente durante el desarrollo de este proyecto de investigación. También a nuestros compañeros en terreno, Gustavo Posso, en Puerto Asís, y Jimmi Campas, en Tumaco, quienes nos han colaborado durante el trabajo de campo.

A Metis Group por su riguroso trabajo durante la implementación de la encuesta.

A todo el equipo de investigación del Observatorio de Tierras que con su colaboración y arduo trabajo ofrecieron valiosos aportes para la puesta en marcha de este ejercicio. Especialmente agradecemos a Mónica Parada, Howard Rojas, Sebastián Cristancho, Luis Castillo, Esteban Espinosa, Frances Thomson y Camila Fernández.

Finalmente, a Carolina Crosby Jiménez y Natalia Abril por la edición del texto, corrección de estilo y diseño del informe.

[1] Estudiante de doctorado en Ciencias – Estadística de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora del Observatorio de Tierras. Contacto a [mmarinj@unal.edu.co](mailto:mmarinj@unal.edu.co)

[2] Investigadora del Observatorio de Tierras. Contacto a [dxmachucap@unal.edu.co](mailto:dxmachucap@unal.edu.co)

[3] Investigador del observatorio de Tierras. Contacto a [caacero@unal.edu.co](mailto:caacero@unal.edu.co)

# TABLA DE CONTENIDO

1. **Introducción / 4**
2. **Puerto Asís y Tumaco en contexto/ 7**
  - 2.1 Puerto asís/ 7
  - 2.2 Tumaco/ 8
3. **Ruta metodológica de la encuesta/ 10**
4. **Caracterización socioeconómica del campesinado involucrado en los cultivos de uso ilícito/ 13**
5. **Las percepciones sobre el PNIS/ 19**
  - 5.1 El impacto del PNIS en las mujeres/ 24
6. **Conclusiones/ 25**
7. **Referencias bibliográficas/ 27**
8. **Anexos/ 29**
  - 8.1 Anexo 1: ficha técnica/ 29

## LISTADO DE TABLAS Y FIGURAS

- Figura 1:** Número de encuestados según su perfil y sexo/ **13**
- Figura 2:** Nivel educativo según tipo de encuestado/ **14**
- Figura 3:** Número de encuestados que se consideran campesinos/ **14**
- Figura 4:** Pregunta ¿La coca es su única alternativa económica/ **15**
- Figura 5:** Pregunta ¿Mejóro su situación económica con la coca?/ **15**
- Figura 6:** Gastos de los hogares/ **16**
- Figura 7:** Educación de los hijos, de acuerdo con el nivel de educación de los padres/ **17**
- Figura 8:** Porcentaje de encuestado con acceso a diferentes servicios públicos/ **17**
- Figura 9:** Considera que la producción de coca en la región ha:/ **18**
- Figura 10:** porcentaje de participación por elección en las últimas elecciones/ **18**
- Figura 11:** Balance sobre de percepción de los usuarios en diferentes aspectos del programa PNIS/ **19**
- Figura 12:** Número de pagos adeudados/ **20**
- Figura 13:** Porcentaje de encuestados que tienen copia de su contrato/ **22**
- Figura 14:** ¿Se arrepiente de haber entrado al programa del PNIS?/ **23**
- Figura 15:** ¿Considera que el gobierno va a cumplir los compromisos adquiridos en el programa?/ **23**
- 
- Tabla 1:** Ingreso de los usuarios del programa antes y después de la implementación del PNIS/ **21**
- Tabla 2:** Tiempo al día dedicado en diferentes actividades según sexo/ **24**

# 1. INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto de investigación *Drogas y (des)orden: construir economías sostenibles después de la guerra\**, financiado por el gobierno del Reino Unido, el grupo de investigación Conflicto e Instituciones en una perspectiva comparada del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia adscrito al Observatorio de Tierras\*\*, realizó una encuesta a personas inscritas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en los municipios de Tumaco en Nariño y Puerto Asís en Putumayo.

El foco de atención de la encuesta fueron los usuarios del programa mayores de 18 años pertenecientes a las 4.506 familias ubicadas en 176 veredas de Puerto Asís y las 16.658 familias residentes en 133 veredas de Tumaco.

La encuesta proponía indagar en dos aspectos fundamentales:

1. La caracterización de los y las personas involucradas en la economía cocalera.
2. Registrar y analizar las percepciones del campesinado involucrado en el cultivo de uso ilícito sobre la política de sustitución, aunque preguntamos también por otras percepciones.

Justamente, uno de los aspectos novedosos de la encuesta fue incorporar las voces de los usuarios de la política de sustitución, indagar sobre sus condiciones de vida y sus percepciones acerca del PNIS. Asimismo, este ejercicio contó con la

\* Para más información sobre el proyecto puede consultar la página web <https://drugs-and-disorder.org/>

\*\* El proyecto es dirigido por el profesor Jonathan Goodhand (SOAS, Universidad de Londres) y el profesor Francisco Gutiérrez Sanín en Colombia. Financiado por el gobierno del Reino Unido a través del Fondo de Investigación de Retos Globales (GCRF), tiene como objetivo investigar sobre las drogas y las economías ilícitas y sus efectos sobre los conflictos armados, la sociedad y el estado.

participación de organizaciones sociales relacionadas con el programa, principalmente la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), quienes participaron en el diseño del cuestionario, acompañaron la recolección de datos en las regiones y estuvieron presentes en los espacios de socialización de resultados. Además, la elaboración del cuestionario recoge insumos de otras encuestas realizadas por el Estado como la Encuesta de Uso del Tiempo, de Cultura Política y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En esta medida, la encuesta de este proyecto puede ser comparada con otros ejercicios estadísticos y en esta medida comparar los encuestados inscritos en el PNIS con otros grupos poblacionales.

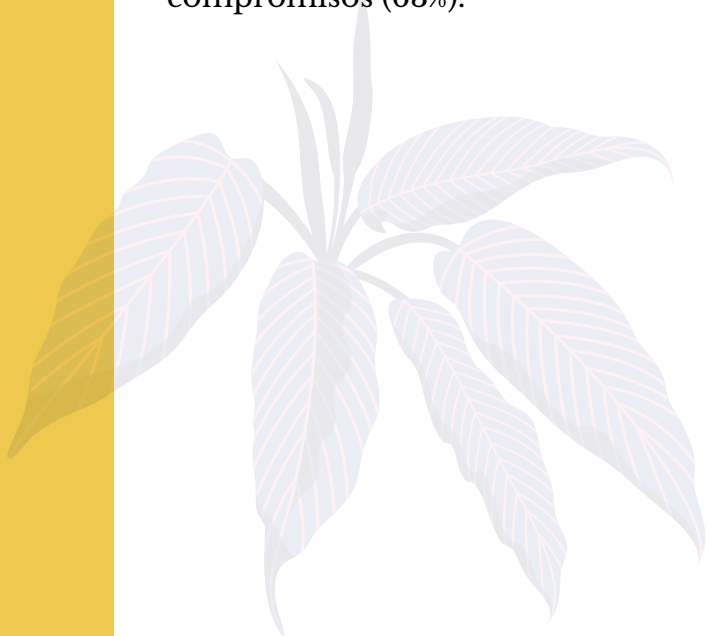


Aplicación de la encuesta en la vereda Alto Pusbi  
Foto: Diana Machuca

A partir del estudio de los resultados obtenidos encontramos dos hallazgos importantes. En primer lugar, la encuesta arrojó que las personas cultivadoras se reconocen como campesinos asociados a una economía ilícita que les permitió recibir ingresos moderados, los cuales fueron invertidos en bienes (principalmente en la educación de sus hijos, vivienda y tierras). Sin embargo, este “avance social” es contrarrestado por los fenómenos de violencia que trae el cultivo de la coca y por la carencia de acceso a bienes públicos de estos territorios (agua potable, alcantarillado, gas natural. Ver Gutiérrez (2019); Parada y Marín (2019)).

En segundo lugar, y correlativamente, la encuesta revela las dificultades y reparos de los usuarios con respecto a la implementación del PNIS. La secuencia del programa, según encontramos, es la siguiente: primero, los inscritos hacen un gran sacrificio económico: renuncian a sus ingresos derivados de la coca y entran al programa bajo un incentivo económico mucho menor en comparación con la situación previa a su vinculación (sobre todo en las y los cultivadores); segundo, el programa les promete estímulos económicos a través de pagos bimensuales, asistencia técnica y proyectos productivos; por último, el programa incumple los tiempos de pagos y genera retrasos en los compromisos de sus componentes, lo cual termina por dejar a las familias inscritas sin un sustento económico (legal).

La otra cara de este balance muestra, pese a las adversidades, la buena voluntad que han tenido las familias inscritas con los compromisos del programa. En este sentido, una buena parte de los encuestados dice no arrepentirse de haber ingresado al PNIS (86%); ellas y ellos mismos consideran que están cumpliendo con sus compromisos (cerca del 90% dice no conocer a alguien del programa que haya resembrado) y consideran que el gobierno no les va a incumplir sus compromisos (63%).



## 2. PUERTO ASÍS Y TUMACO EN CONTEXTO

### 2.1 PUERTO ASÍS

La presencia y expansión de cultivos de coca en el Putumayo data desde inicios de la década de los 80. Desde ese entonces el departamento y, en especial el municipio de Puerto Asís, se ha convertido en uno de los ejes de producción de la hoja de coca en el país. Según la información presentada por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Puerto Asís tiene 7.657 hectáreas de coca sembrada, lo cual representa el 4,5% de la producción nacional y es el tercer municipio con mayor número de hectáreas de coca sembradas

En Puerto Asís se encuentran inscritas un total de 4.506 familias en el PNIS. De estas, 2831 están inscritas bajo el perfil de cultivador; 920 como no cultivador; y 755 como recolectores. La firma del acuerdo regional para el departamento del Putumayo corresponde al 27 de julio del 2017. Como en otras partes del país, la firma de los acuerdos individuales empezó en marzo del 2018. El primer pago se realizó en junio del 2018, mientras la asistencia técnica empezó en julio de 2019, cuando según la hoja de ruta del PNIS, la asistencia técnica iniciaría con el primer pago. Los proyectos de auto-sostenimiento o huerta casera están en fase de contratación y los proyectos productivos no han iniciado todavía.

La debilidad institucional del programa ha sido una constante durante estos tres años de implementación. Desde el inicio, el equipo de funcionarios de la Dirección de Sustitución no ha sido de más de 5 personas, para atender a 4.506 inscritos en el departamento de Putumayo. El coordinador departamental del PNIS ha cambiado 3 veces y hasta finales del 2019 solo había dos funcionarios encargados del programa. El programa de sustitución en Puerto Asís nunca ha tenido oficina: atienden a los inscritos al PNIS en los hoteles, en panaderías y en



la Casa Campesina. No hay ruta ni procedimientos claros de atención a las quejas y peticiones de los usuarios.

Los líderes campesinos de Puerto Asís han participado de manera muy activa desde el inicio del PNIS. Agrupados en las instancias de participación a nivel municipal y departamental dispuestas por el acuerdo, estos líderes se han puesto en la tarea de informar a los inscritos, coordinar con los funcionarios y, en general, hacer veeduría en la implementación. No obstante, la displicencia del gobierno y los problemas de seguridad han dificultado su tarea.



Socialización del ejercicio y arreglos logísticos con los líderes de Puerto Asís, junio 2019  
Foto: Camilo Acero

## 2.2 TUMACO

Durante los primeros años de la década del 2000, Tumaco junto a otros municipios nariñenses se convirtieron en un eje de producción de hoja de coca importante, y con los años Tumaco se convirtió en el municipio con mayor número de hectáreas de coca en todo el país. En el año 2016, en Tumaco se cultivaron cerca de 23.000 hectáreas de coca (un número mayor al registrado en Bolivia). La tendencia durante el año 2017 (19.517 ha) y 2018 (16.046 ha) se ha reducido; sin embargo, se sigue disputando el primer lugar con Tibú (16.096 ha), Norte de Santander.

Para el caso del municipio de Tumaco se cuenta con la inscripción de 16.568 familias al PNIS, de las cuales 14.557 están inscritas como cultivador; 1.710 como no cultivadores y 301 recolectores. El 4 de marzo del 2017 se firmó el acuerdo general para el departamento de Nariño, el cual tuvo la participación de la gobernación, el entonces director del PNIS, Eduardo Díaz, el ministerio del postconflicto y delegado de FARC y de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca Amapola y Marihuana (COCCAM). En dicho documento se incluyeron los compromisos con el programa por parte de 22 municipios nariñenses, de los cuales 10 hacen parte de la región PDET Pacífico y Frontera Nariñense.

La firma de acuerdos individuales inició en el mes de julio del 2017, en el sector denominado “La Carretera”. Posteriormente, en noviembre del 2017, se vincularon las familias del consejo comunitario Alto Mira y Frontera, una de las zonas con mayor concentración de cultivos de coca en el municipio. Después se adelantó esta vinculación individual con otros tres consejos comunitarios: Río Mejicano, Río Chagüí y Río Rosario. Finalmente, mediante la Asociación Porvenir Campesino (ASOPORCA) que representa veredas de los sectores de Llorente y la Guayacana se ha extendido el proceso de vinculación a esta zona.

Al igual que en el caso de Puerto Asís, en Tumaco las ayudas y recursos del Programa de Asistencia Inmediata se han retrasado. Aunque dependiendo de la zona de intervención, o del consejo, los tiempos de implementación son distintos, en general en las cinco zonas se ha avanzado apenas en los pagos individuales y en algunos casos, como en el sector de Carretera, en la entrega de recursos de seguridad alimentaria. De otro lado, la debilidad burocrática también ha sido evidente. Según información reportada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en septiembre del 2019, Nariño cuenta con 12 funcionarios para la implementación del PNIS.

### 3. RUTA METODOLÓGICA DE LA ENCUESTA

La encuesta a usuarios del programa PNIS en Puerto Asís y Tumaco, fue el resultado de seis meses de trabajo entre el Observatorio de Tierras, Christian Aid y la COCCAM, cuyo propósito era la construcción y aplicación de un instrumento que permitiera, por un lado, caracterizar al campesinado asociados a los cultivos ilícitos; y por otro lado, conocer las percepciones sobre el PNIS a partir de sus propios usuarios (desde sus distintos perfiles: cultivador, no cultivador y recolector).

Durante los primeros meses se realizaron mesas de trabajo y talleres con el fin de elaborar el cuestionario. En estas jornadas participó la Comisión Política de la COCCAM, cuyos comentarios y aportes permitieron aterrizar muchas de las inquietudes y términos que debían considerarse en la encuesta.

En un primer momento se dio la aplicación de una prueba piloto en Montelíbano y Puerto Libertador, en el departamento de Córdoba (abril 2019), dado que en estas zonas se contaba con el listado de usuarios que nos permitía hacer el marco muestral y establecer el tamaño de la muestra. Luego de este primer ejercicio, se llegó a un cuestionario final de 195 preguntas que incluía información sobre ingresos, uso del tiempo, percepción frente a las instituciones vinculadas al programa, seguridad, participación política, entre otros temas.

Por otra parte, el equipo de trabajo del Observatorio estuvo liderando una estrategia jurídica con el fin de conseguir los datos de Tumaco y Puerto Asís ya que se desconocía el número y nombre de las veredas intervenidas por el PNIS, así como el número de usuarios inscritos en cada una de ellas, lo cual impedía el avance de la recolección de información. En este caso, luego de respuestas negativas a derechos de petición y después de acciones de tutela (que en parte dejan ver la dificultad de acceso a información sobre el programa) fue posible conseguir la información y proceder con su aplicación.

La encuesta fue aplicada entre el 17 de junio y 2 de julio de 2019 en los municipios de Tumaco y Puerto Asís por la empresa Metis, Strategic Research. El tipo de operación estadística realizada fue un muestreo estratificado por conglomerados desiguales\*. La población objeto del estudio estuvo conformada, en el caso de Puerto Asís, por 3.138 familias ubicadas en 108 veredas, lo que corresponde al 70% de la población objeto; mientras que en Tumaco fueron 7.496 familias residentes en 66 veredas, lo que corresponde al 45% de la población objeto. Se dio esta selección debido a problemas de orden público que impedían el ingreso a ciertas veredas (para mayor información técnica sobre la metodología utilizada en la recolección de la información, consultar el Anexo 1).

Los resultados fueron socializados previamente en tres eventos: uno realizado en la ciudad de Bogotá (14 agosto 2019), otro en Puerto Asís (10 de septiembre 2019) y un evento final en Tumaco (27 de septiembre 2019). En los tres eventos se contó con una participación diversa de actores, organizaciones, académicos y funcionarios.



Evento de presentación de resultados de la encuesta en Puerto Asís, septiembre 2019

Foto: Camilo Acero

\* En este tipo de muestreos se forman grupos homogéneos (o conglomerados), en función de variables independientes, altamente asociadas con los indicadores de estudio y poco correlacionadas entre sí. Cuando los conglomerados no tienen el mismo tamaño, se les conoce como conglomerados desiguales.



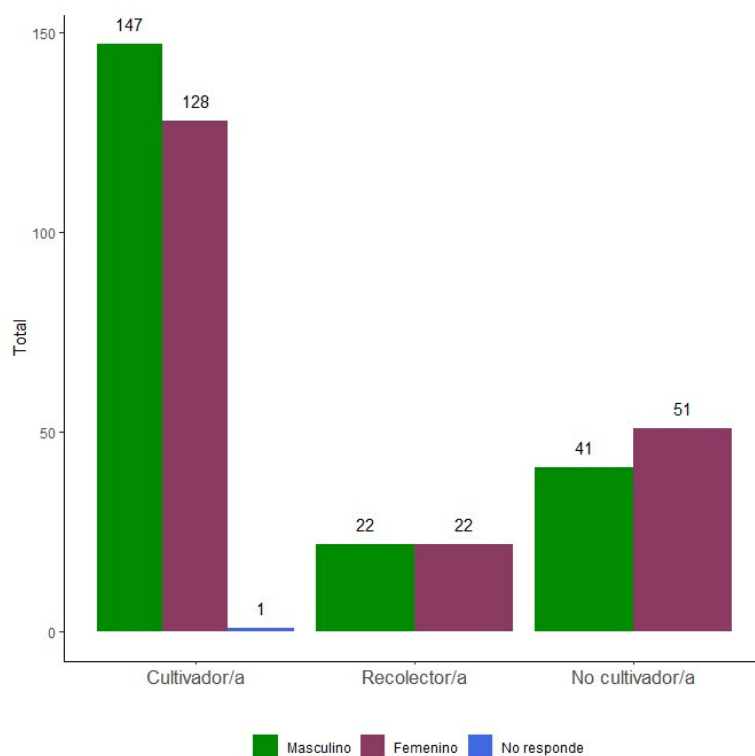
Socialización de la encuesta en Tumaco, Casa de la Memoria.  
Foto: Sebastián Cristancho



## 4. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL CAMPESINADO INVOLUCRADO EN LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

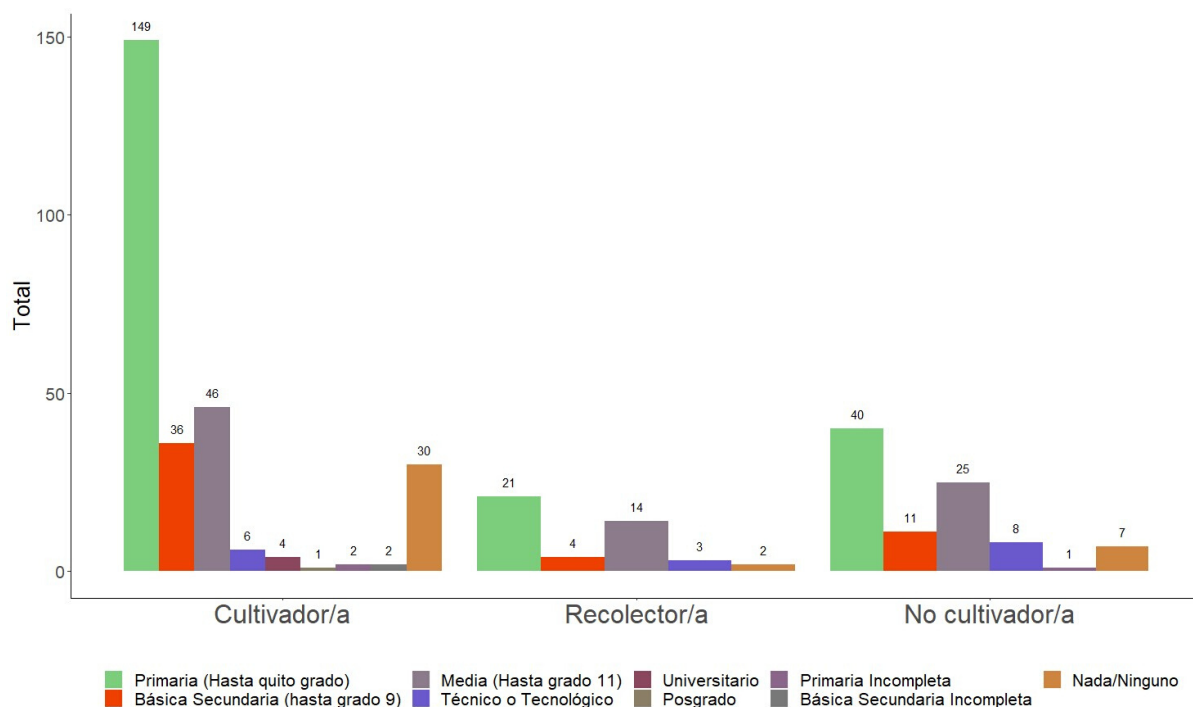
En total encuestamos 412 personas, 206 en cada municipio, de las cuales el 67% son cultivadoras, el 22% no cultivadoras y el 11% recolectoras (Figura 1). Del total de personas, 51% eran hombres y el 49% restante, mujeres.

Figura 1: Número de encuestados según su perfil y sexo.



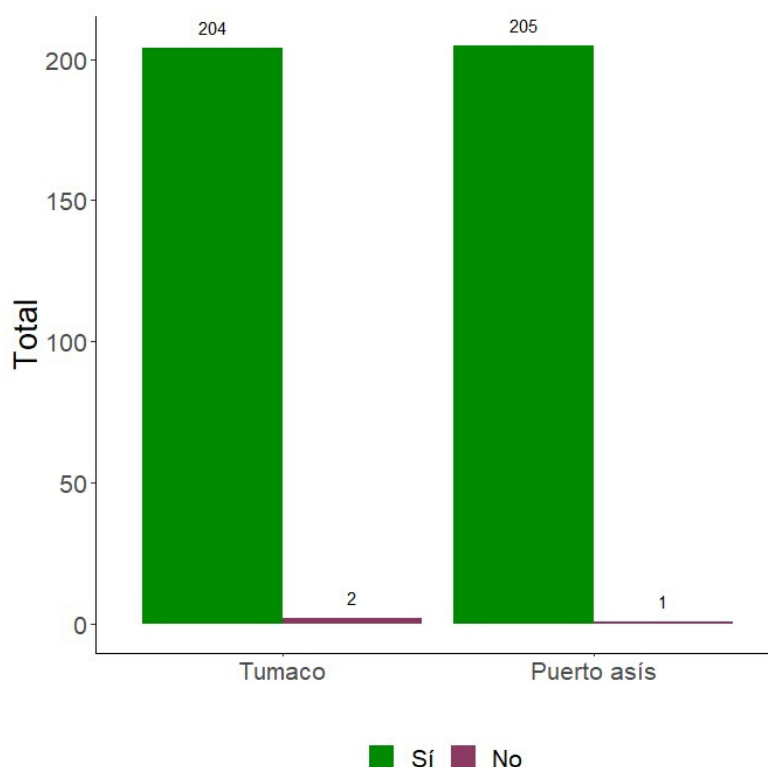
En los tres perfiles, la mayoría de encuestados presentan un nivel educativo bajo ya que solo pudieron alcanzar primaria (Figura 2).

Figura 2: Nivel educativo según tipo de encuestado.



La encuesta arrojó que los usuarios del programa se encuentran en un entorno netamente rural. En este sentido, la mayoría de encuestados residen en las zonas rurales o en los centros poblados de las zonas rurales (únicamente dos personas manifestaron que vivían en el casco urbano del municipio). De igual forma, les consultamos si se consideraban campesinos y una gran mayoría (409 de los 412 encuestados) manifestó positivamente este reconocimiento (Figura 3).

Figura 3: Número de encuestados que se consideran campesinos.



Respecto a la tenencia de la tierra, los cultivadores y no cultivadores inscritos en el PNIS podrían catalogarse como pequeños propietarios. En promedio, los encuestados manifestaron tener predios cercanos a las 6,8 hectáreas, un dato muy inferior a las 48 hectáreas de Unidad Agrícola Familiar establecidas para Tumaco y las 90 hectáreas para Puerto Asís (según la Resolución 041 de 1996). Adicionalmente, al consultar cuánto destinaban a cultivos no relacionados con coca, previamente al ingreso al programa, los encuestados indicaron que en promedio dedicaban cerca de 2,2 hectáreas de sus predios a actividades diferentes a la producción de coca.

Para las personas inscritas en el programa las razones que los llevan a cultivar coca no encajan con las lógicas criminales que se les atañe, sino que están más asociadas a la falta de oportunidades (Figura 4) y al mejoramiento de su situación económica (Figura 5).

Figura 4: Pregunta ¿La coca es su única alternativa económica?

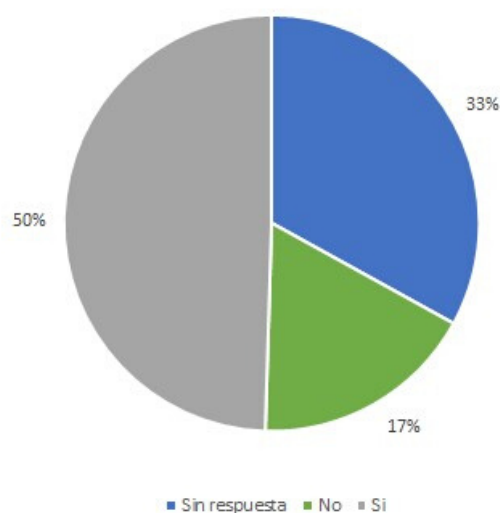
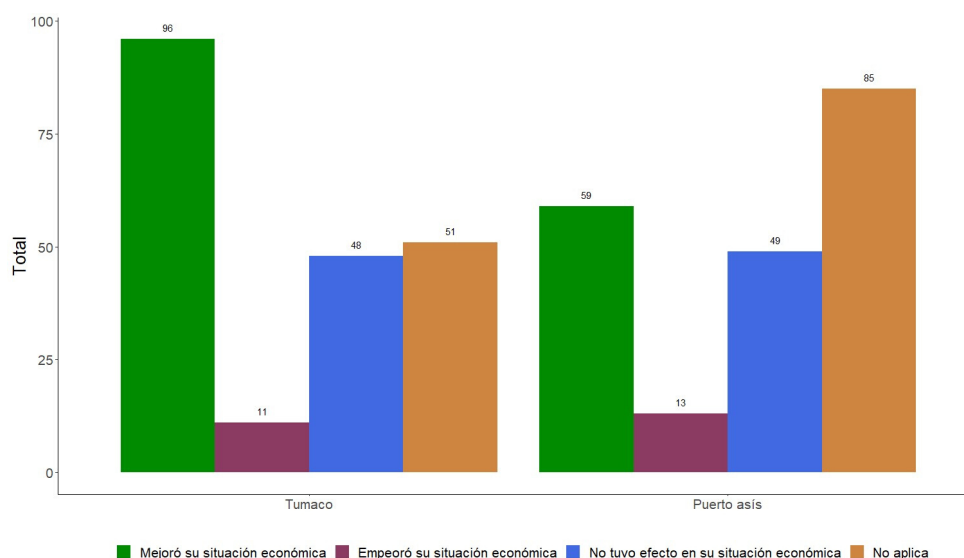


Figura 5: Pregunta ¿Mejoró su situación económica con la coca?

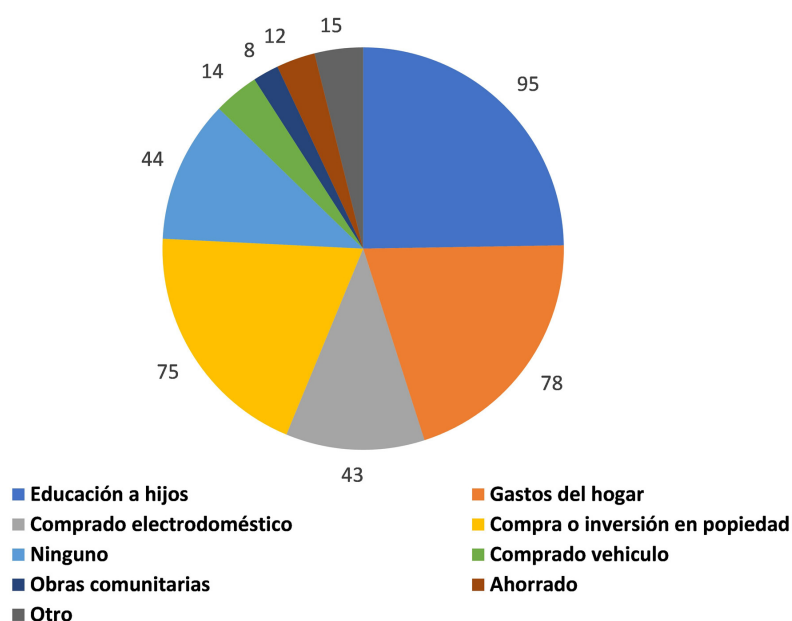




Es precisamente esta ventaja económica que ofrece el cultivo de coca sobre otras actividades disponibles en las regiones, la principal motivación de los campesinos para involucrarse en el cultivo de uso ilícito. Un líder cocalero lo manifestó en estos términos: “la coca es para nosotros lo que un sueldo de la empresa es para ustedes” (Entrevista líder comunal. 6 de diciembre 2018).

Esta situación conduce a otro importante resultado del estudio sobre los patrones de consumo y los niveles de participación política de los productores de coca. La encuesta encontró que, lejos de patrones de consumo suntuarios, la familia productora de coca invierte su dinero principalmente en: educación para sus hijos, tierras, automóviles y vivienda (Figura 6), es decir, en educación, finca raíz y en bienes durables como medios de transporte (que pueden ser usados también para la producción).

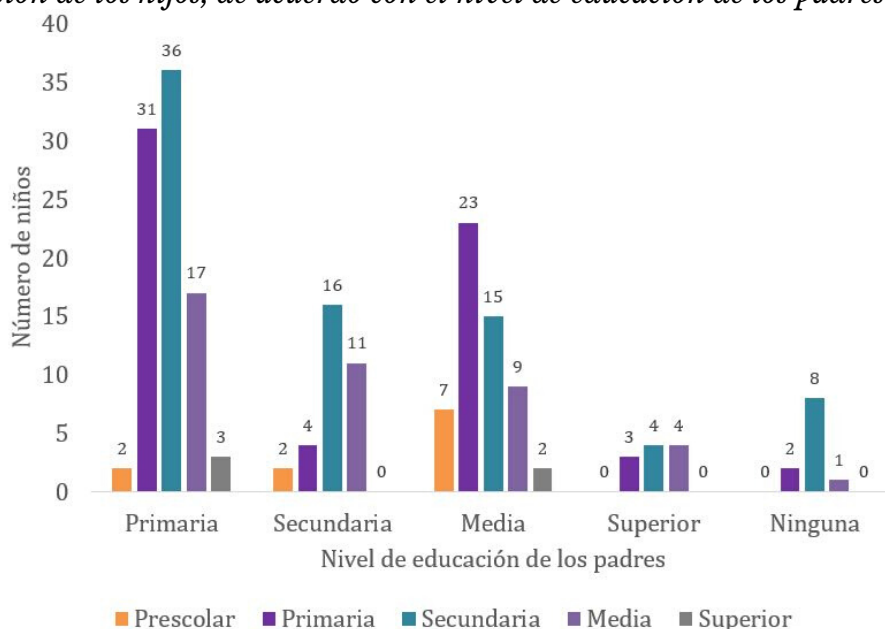
*Figura 6: Gastos de los hogares*



Estos datos de las familias inscritas al PNIS pueden contrastarse con los resultados de la Encuesta Nacional de Presupuesto (DANE, 2017), que mide cómo la población urbana y rural invierte su dinero. Dicha encuesta muestra que los hogares con ingresos entre 1 y 3 salarios mínimos gastaron la mayor parte de su presupuesto en vivienda, muebles, enseres y alimentación; mientras que uno de los rubros en los que menos gasta es precisamente en la educación de sus hijos. Es en los hogares con ingresos de más de 3 salarios mínimos donde este último rubro cobra mayor importancia. Contrario a este patrón, los encuestados inscritos en el PNIS tienen una mayor preocupación por invertir en educación que lo que indica el resto de la población colombiana clasificada como clase media.

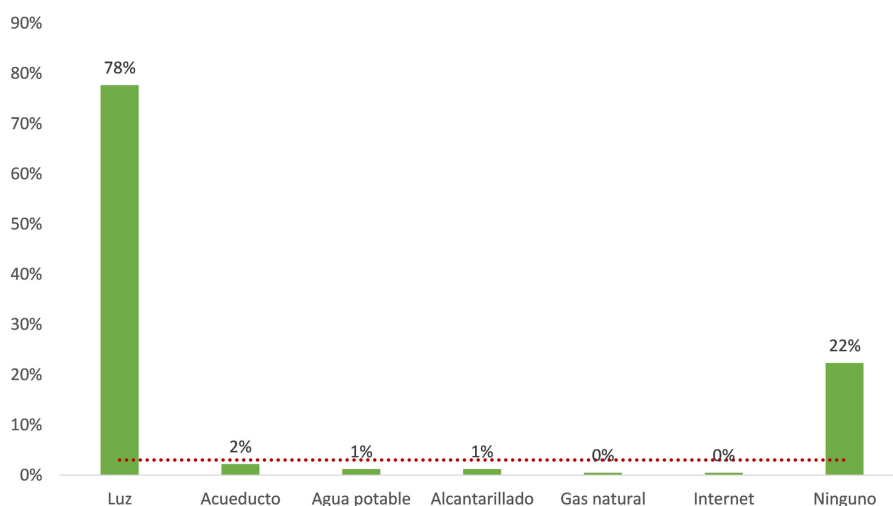
En la Figura 7 se observa que la mayoría de encuestados sin nivel de educación o con un nivel de educación primaria tiene hijos que ya han alcanzado un nivel de educación igual o superior al suyo, lo que implica un avance social de toda una generación medida en acceso a educación.

Figura 7: Educación de los hijos, de acuerdo con el nivel de educación de los padres



No obstante, los productores de coca en estos territorios están lejos del resto de colombianos en aspectos fundamentales. Los datos del estudio muestran que menos del 3% de los encuestados tienen acceso formal a acueducto, agua potable, alcantarillado, gas natural e internet (Figura 8). Esta cifra está muy por debajo del promedio de hogares rurales colombianos, según lo reportado por el Censo Nacional Agropecuario de 2014. Esto es preocupante si tenemos en cuenta que alrededor del 40% de los encuestados esperan que el gobierno suministre bienes y servicios públicos como parte de los acuerdos de sustitución.

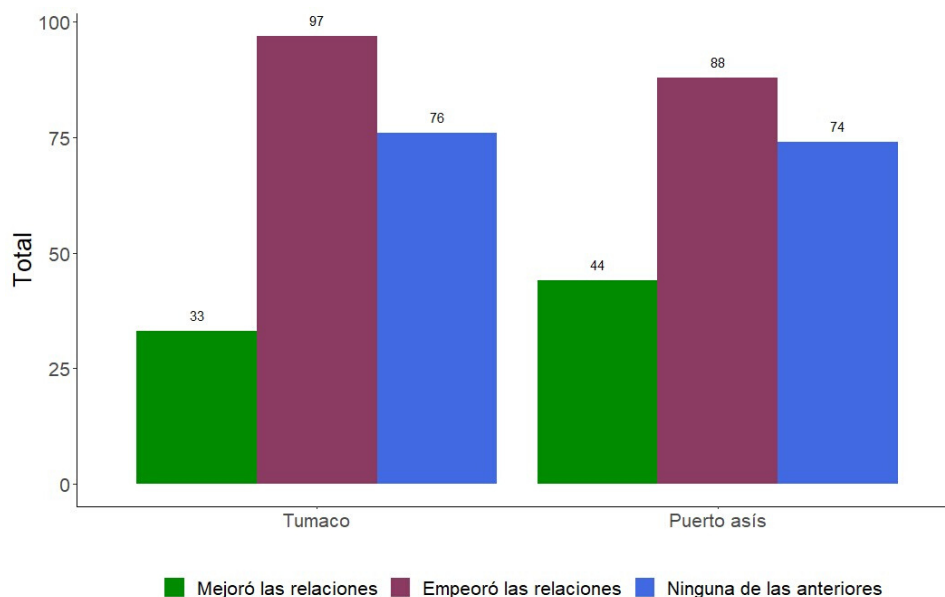
Figura 8: Porcentaje de encuestados con acceso a diferentes servicios públicos



Nota: Los encuestados respondieron que accedían a electricidad por vías como paneles solares, plantas de gasolina, entre otros. Por tanto la barra "luz" no necesariamente corresponde con conexión a la red eléctrica."

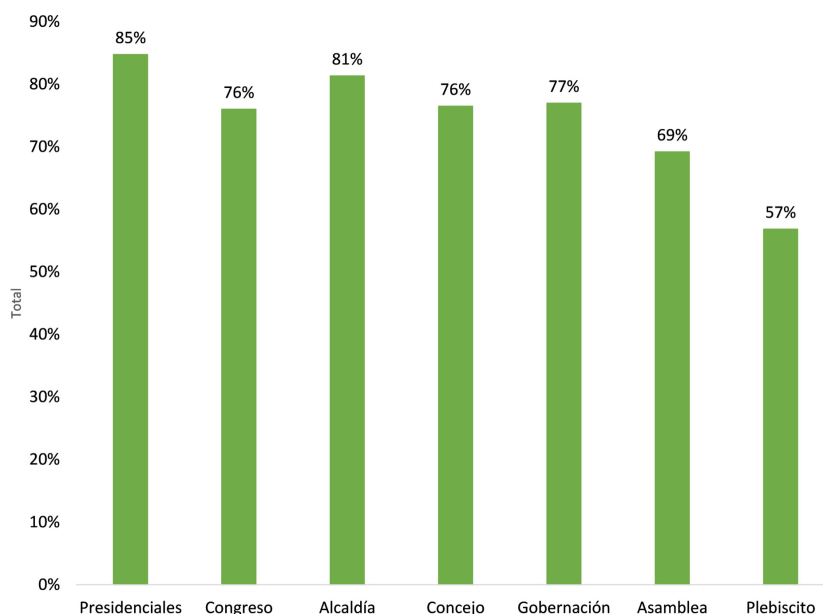
Además, la abrumadora mayoría de los productores que participaron en el estudio manifestó que la coca estaba asociada con el incremento de la violencia en sus regiones y sintieron que su relación con la coca tuvo un alto componente negativo (Figura 9).

Figura 9: Considera que la producción de coca en la región ha:



Un último hallazgo importante sobre esta caracterización de los encuestados está relacionado con el ejercicio de su ciudadanía. Encontramos que los usuarios participan muy activamente en la vida social de sus comunidades y en la democracia. De hecho, la encuesta arrojó que el 85% de los encuestados había votado en las últimas elecciones presidenciales. También se encontró que los niveles de participación para elecciones locales eran muy altos (Figura 10), lo que es un resultado asombroso si se tiene en cuenta que los niveles de participación en el país para las elecciones a la presidencia en 2018 fueron del 53,38% (Registraduría Nacional, 2018).

Figura 10: porcentaje de participación por elección en las últimas elecciones

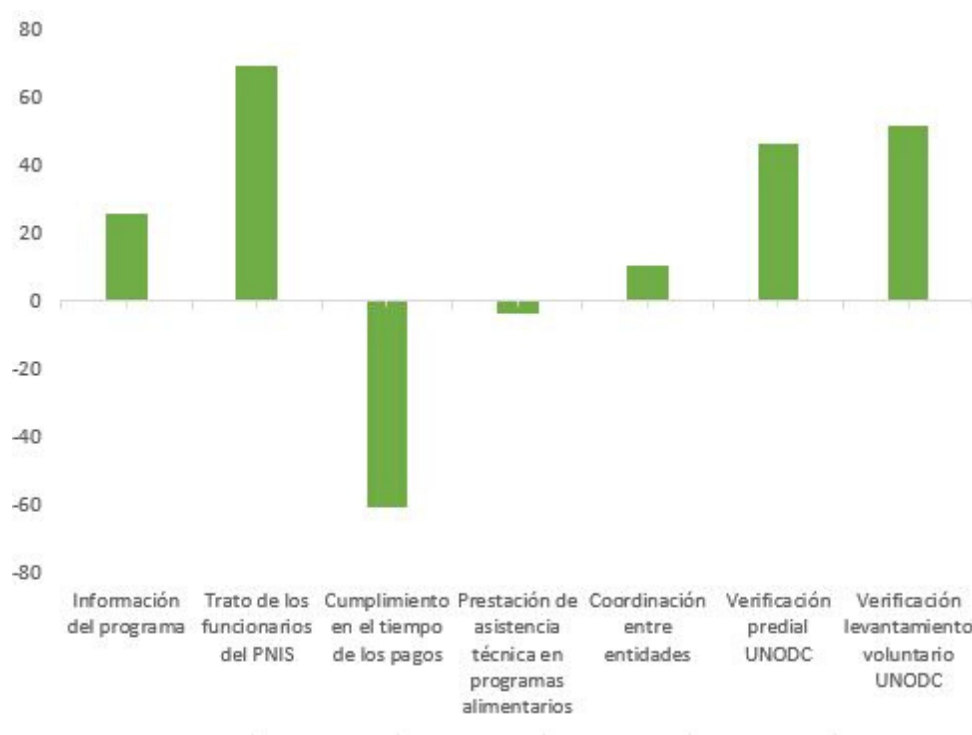


## 5. LAS PERCEPCIONES SOBRE EL PNIS

La encuesta además de caracterizar a las familias inscritas, quiso indagar sobre sus percepciones (de los inscritos) alrededor del programa de sustitución luego de casi dos años y medio de su implementación. Para este ejercicio se recurrió a la técnica de construcción de balance de Anderson (1952) y Theil (1952), que permite convertir las preguntas de percepción en un índice que se encuentra en el intervalo de -100 a 100, donde -100 indica una percepción muy negativa sobre el tema y 100 una muy positiva.

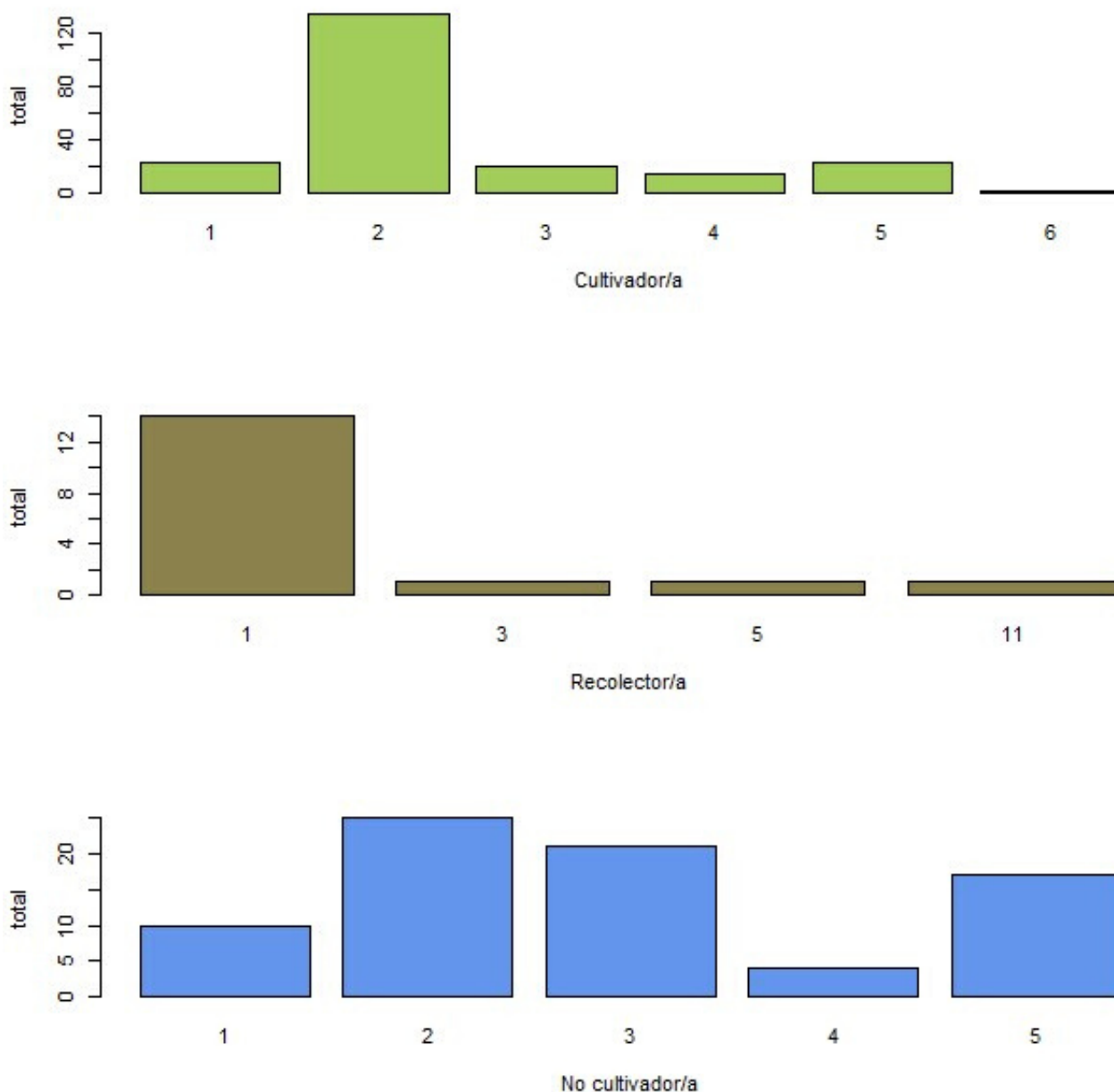
En términos generales, se encontró que los encuestados valoraban como positivo, en el momento en que se hizo el trabajo de campo, el trato que habían recibido de los funcionarios del programa (tanto de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos [DSCI] como de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito [UNODC por sus siglasen inglés]). No obstante, a la hora de preguntar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno, las respuestas no fueron nada halagadoras (Figura 11).

Figura 11: Balance sobre de percepción de los usuarios en diferentes aspectos del programa PNIS



Para los participantes del estudio, las mayores dificultades del PNIS están asociadas con los incumplimientos del gobierno y no con otros factores como la presencia de grupos armados ilegales. En ese sentido, el estudio muestra que la mayor parte de los encuestados se muestran insatisfechos con la implementación del programa en lo que respecta al cumplimiento de los pagos bimensuales, pues a una gran parte se le deben dos o más pagos (Figura 12), y a la prestación de asistencia técnica en programas alimentarios.

Figura 12: Número de pagos adeudados



Además de esta situación de incumplimiento en los pagos, un hallazgo que resalta la encuesta es el sacrificio económico que hacen los usuarios para ingresar al programa y renunciar a los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito. En este sentido, vemos cómo el ingreso de los cultivadores (67% de los encuestados) se vio notablemente reducido después de ingresar al programa. Los resultados muestran el siguiente panorama: el programa les pide a los usuarios salir de la economía ilícita a cambio de un incentivo económico inferior y que, adicionalmente, ha presentado retrasos y no pagos en su implementación.

*Tabla 1: Ingreso de los usuarios del programa antes y después de la implementación del PNIS*

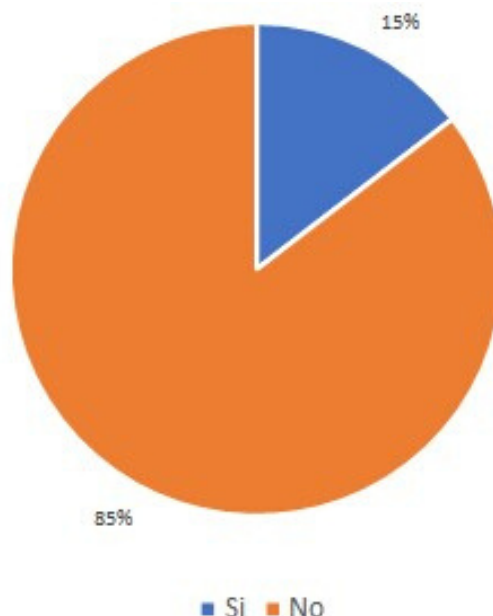
	Ingreso promedio antes de entrar al PNIS	Ingreso promedio hace un mes	Diferencia del ingreso promedio
Cultivador	1.649.321	739.879	-909.441*
Recolector	669.177	1.080.230	411.052*
No cultivador	623.631	768.507	144.875

\*Diferencia estadísticamente significativa con un nivel de significancia del 5%

**Nota:** en la Encuesta Nacional de Presupuesto de Hogar 2016-2017 el ingreso nacional en centro poblado y área rural dispersa: \$1.170.000

La encuesta indica que el programa tiene una enorme deficiencia en materia informacional. Para empezar, es alarmante que menos del 20% de los encuestados tenga copia del contrato suscrito con el gobierno (Figura 13), lo que es muy preocupante pues la falta del documento donde se explicitan los compromisos asumidos por las partes va en contravía de todo principio jurídico.

Figura 13: Porcentaje de encuestados que tienen copia de su contrato



Adicionalmente, los datos indican que la información del programa llegó a los usuarios no por vía del estado -que es lo que se espera de cualquier política pública- sino por la labor de instancias como las Juntas de Acción Comunal o los vecinos. Al respecto, alrededor del 50% de los encuestados señalaron que se habían vinculado por la información brindada por las JAC y otro 39% indicó que nadie le había brindado información previa a su vinculación.

Lo paradójico respecto de estas cifras, y la ventana de oportunidad que el gobierno no puede ignorar, es que los encuestados manifestaron mayoritariamente su compromiso y optimismo con la política de sustitución voluntaria. A la pregunta sobre si consideraban que los inscritos al PNIS cumplirían lo pactado, *más del 85% dijo que sí iban a cumplir con lo pactado. De hecho, más del 90% afirmó que no conocía a familias inscritas en el programa que hubieran vuelto a sembrar coca después de la firma de los acuerdos con el gobierno.* Estos resultados de la sustitución voluntaria contrastan con las medidas de erradicación forzada, donde más de la mitad de los encuestados que habían sido afectados por dicha medida manifestaron que había vuelto a sembrar en menos de un año, lo que coincide con lo encontrado por la UNODC en su labor de verificación y con algunos de sus estudios cuantitativos sobre sustitución y erradicación forzosa de cultivos ilícitos (Moreno, 2018; Rocha, 2018).

Finalmente, un dato a resaltar es que a pesar de los incumplimientos del gobierno y la falta de provisión de bienes y servicios públicos, solo el 14% de los encuestados se arrepiente de haber entrado al programa de sustitución voluntaria (Figura 14). El campesinado encuestado no solo manifiesta su compromiso con el programa, sino que también espera que el gobierno cumpla con su parte. Así, a pesar del inconformismo con los ritmos de cumplimiento y de las señales contradictorias del actual gobierno respecto del programa -por ejemplo, el año pasado el presidente Duque manifestó que no habilitaría más inscripciones al programa debido a una escasez de recursos para su continuidad (El Espectador, 2018), más del 60% de los encuestados cree que el estado va a cumplir con lo acordado.

Figura 14: ¿Se arrepiente de haber entrado al programa del PNIS?

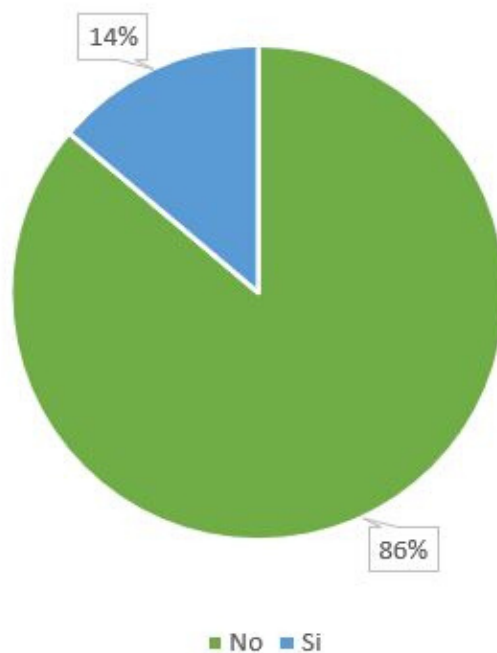
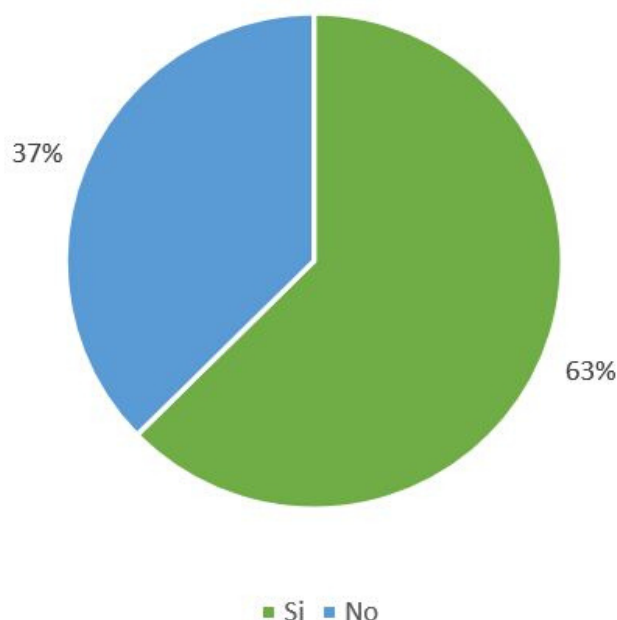


Figura 15: ¿Considera que el gobierno va a cumplir los compromisos adquiridos en el programa?





## 5.1 EL IMPACTO DEL PNIS EN LAS MUJERES (PUERTO ASÍS)

Sumado a lo anterior, realizamos un análisis de la situación de las mujeres en la economía cocalera y el impacto que ha tenido el programa en su situación. Encontramos que antes del ingreso al programa de sustitución, las mujeres cultivadoras tenían ingresos similares a sus pares hombres y alrededor de 3 veces más que los de las mujeres no cultivadoras. Al comparar los ingresos de estas mujeres en la actualidad, encontramos que el ingreso de las mujeres cultivadoras cae hasta valores cercanos a los de las mujeres no cultivadoras (Parada y Marín, 2019).

El cultivo de coca, adicionalmente, facilita que las mujeres puedan generar una mayor cantidad de ingresos por hectárea. De acuerdo con los cálculos de Parada y Marín (en prensa) una mujer puede producir \$104.579 por hectárea en las regiones de interés. En contraste, en economías como la cafetera se estima que las mujeres son capaces de producir un ingreso promedio de \$34.405 por hectárea (cálculos propios con base en Uribe, 2018)

En lo que respecta al uso del tiempo, encontramos que no existen diferencias significativas en el tiempo dedicado por los hombres y mujeres usuarios del PNIS al cuidado de los hijos y las labores de limpieza en el hogar. Sin embargo, sí observamos diferencias en el tiempo dedicado a las labores de preparación de alimentos. Esto contrasta con los resultados nacionales, donde encontramos que las mujeres dedican mucho más tiempo en estas tres labores, comparado con los hombres.

Tabla 2. Tiempo al día dedicado en diferentes actividades según sexo

Uso del tiempo	Nacional		Encuesta PNIS	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preparación de alimentos	1 hora y 4 minutos	1 hora y 47 minutos*	2 horas y 40 minutos	3 horas y 22 minutos*
Limpieza del hogar	47 minutos	1 hora y 14 minutos*	2 horas y 10 minutos	2 horas y 25 minutos
Cuidado de los niños	1 hora y 27 minutos	1 hora y 21 minutos	5 horas y 46 minutos	5 horas y 40 minutos

Fuente: Elaboración de los autores con base en la DANE (2017b) y la encuesta del Observatorio de Tierras y Christian Aid (2019). Para el caso nacional, la encuesta no diferencia entre zona rural y urbana.

## 6. CONCLUSIONES

Los resultados de la encuesta muestran ciertas realidades que viven las familias inscritas en el PNIS y que no pueden ser ocultadas u omitidas en los debates público sobre el problema de los cultivos de uso ilícito. En primer lugar, hay que señalar, y fundamentalmente reconocer, el avance social que han tenido estas familias producto de su asociación con los cultivos ilícitos: el tema no puede reducirse únicamente a que la coca les da más plata, sino a que les permitió un acceso a bienes y servicios (educación, vivienda y tierras) en un entorno caracterizado por la carencia y el abandono estatal. Esto implica repensar el papel de los cultivos de uso ilícito en estas regiones y reformular las políticas alrededor de la sustitución o la transición de las economías ilícitas hacia la legalidad.



Problemas en el desplazamiento del equipo técnico por inundaciones, julio 2019

Foto: Gustavo Posso

En segundo lugar, la encuesta muestra el desincentivo que tiene el programa en términos económicos, por lo menos en dos tipos de grupos: los cultivadores y en especial las mujeres cultivadoras. La situación es aún más alarmante cuando se muestran los descontentos e insatisfacciones de los usuarios con respecto a los retrasos de los componentes y a los incumplimientos en los pagos. Pese a este balance, que francamente hace insostenible el programa, los encuestados muestran su buena voluntad por cumplir sus compromisos adquiridos y no recurrir a la resiembra.



## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, O. (1952). “The business test of the IFO-Institute for economic research, Munich, and its theoretical model”. *Review of the International Statistical Institute*, 20, 1-17.
- DANE (2017a). Encuesta nacional de presupuestos de los hogares: Información julio de 2016 a julio de 2017. Recuperado del url: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- DANE (2017b). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Recuperado del url: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- El Espectador (2018). “Hay riesgo de resiembra porque el Gobierno está incumpliendo”: Coccam. Recuperado del url: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/hay-riesgo-de-resiembra-porque-el-gobierno-esta-incumpliendo-coccam-articulo-857491>
- Gutiérrez, F. (2019). Tensiones y dilemas de la economía cocalera. *Análisis Político* (97).
- Moreno, J. S. (2018) “El Efecto Globo: identificación de regiones propensas a la producción de coca”. Documentos CEDE No 28.
- Parada y Marín (2019). Mujeres y coca: una relación agridulce. *Análisis Político* (97).
- Rocha, R. (2018) La persistencia de la coca en Colombia: el suplicio de Sísifo. Archivos de Economía, No 483, julio 27.

- Registraduría Nacional (2018). Resultados del Preconteo de 1era vuelta de las elecciones de Presidente y Vicepresidente. recuperado del url: [https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre\\_pres\\_2018/resultados/html/resultados.html](https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/html/resultados.html)
- Theil, H. (1952). On the time shape of economic microvariables and the Munich business test, *Review of the International Statistical Institute*, 20, 105-120.
- Uribe, C. A. (2018). Federación de Cafeteros. Retrieved October 29, 2019, from [https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/buenas\\_noticias/columna\\_carlos\\_armando\\_uribe/](https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/buenas_noticias/columna_carlos_armando_uribe/)



## 8. ANEXOS

### ANEXO 1: FICHA TÉCNICA

- **Empresa Encuestadora:** Metis, Strategic Research
- **Grupo Objetivo:** Hombres y mujeres mayores de 18 años que estén inscritos en el programa de Erradicación y Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) en:
  - Puerto Asís: Agrupa 4.506 familias ubicadas en 176 veredas.
  - San Andrés de Tumaco: Concentra 16.658 familias residentes en 133 veredas.
- **Marco Muestral:** Corresponde a las veredas de los municipios seleccionados.
- **Tamaño de la Muestra:** 412 encuestas.
- **Técnica:** Entrevista personal mediante aplicación de cuestionario estructurado.
- **Tiempo de recolección:** Del 17 de junio al 2 de julio de 2019.
- **Cobertura Geográfica:** Puerto Asís (Putumayo) y San Andrés de Tumaco (Nariño)
- **Tipo de operación estadística:** Muestreo estratificado por conglomerados desiguales. La unidad primaria de muestreo fue la vereda y la unidad secundaria de muestreo correspondió a la familia perteneciente al programa y la unidad informante correspondió al jefe del hogar.
- **Población sujeto:** Debido a problemas de orden público, presencia de grupos armados al margen de la ley, desplazamiento a otros municipios, o desinterés por parte de los líderes sociales que los representan, se estudió una parte de la población así:
  - Puerto Asís: La población estudiada la conformaron 3.138 familias ubicadas en 108 veredas, correspondiente al 70% de la población objeto.
  - San Andrés de Tumaco: Concentra 7.496 familias residentes en 66 veredas, correspondiente al 45% de la población objeto.
- **Representatividad:** Representativos de las familias que hacen parte de la población sujeto conformada por las 107 veredas de Puerto Asís; y las 66 veredas de San Andrés de Tumaco.
- A nivel global tanto para Puerto Asís como para San Andrés de Tumaco el tamaño muestral es representativo con un nivel de confianza del 95% y un margen de error.