

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES Y GRUPO DE ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS¹

Descripción de la intervención evaluada

La Política de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos tiene dos estrategias principales: la erradicación manual voluntaria y la erradicación manual forzosa. La primera comprende dos programas de desarrollo alternativo: Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PPP); la segunda se relaciona con la acción de los Grupos Móviles de Erradicación Manual. Los lineamientos de esta política están consignados en los Documentos Conpes 3218 de 2003 y 3669 de 2010.

En principio la Política de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos tuvo sus lineamientos en el Conpes 3218 de 2003, con el cual se creó el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) y se definieron los siguientes objetivos: *“(i) consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión; (ii) brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas; (iii) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado; y (iv) apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario”*.

El PDA buscaba consolidar el proceso de erradicación y prevenir la expansión de los cultivos ilícitos con un compromiso de no siembra ni resiembra. Para ello, el Conpes centró su acción en: i) La promoción, gestión y apoyo a proyectos productivos y de generación de empleo, ingresos y valoración patrimonial a partir de emprendimientos productivos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo, sostenibles técnica, social, económica y ambientalmente, que serían implementados en zonas al interior de la Frontera Agrícola establecida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; ii) Apoyo económico directo a familias para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de bienes y servicios ambientales, y la generación de ingresos y empleos “verdes” en zonas social y ambientalmente estratégicas.

Posteriormente, el Conpes 3669 de 2010 define como principal objetivo de la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial, el siguiente: *“afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual y de desarrollo alternativo que permitan la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos como resultado de la focalización, sincronización y adaptabilidad de los esfuerzos institucionales así como de la corresponsabilidad de las comunidades y las autoridades locales. Estos procesos serán complementarios a otras modalidades de erradicación de cultivos ilícitos”*.

En cuando a las estrategias de la Política, se puede decir que durante su operación, el Programa de Proyectos Productivos (PPP) se fue integrando paulatinamente con el Programa de Familias Guardabosques (PFGB). Por un lado, el PFGB es una iniciativa para hacer transferencias económicas condicionales, con el fin de promover la erradicación de cultivos ilícitos a través de la recuperación y protección de ecosistemas frágiles; mientras que el PPP trabaja con organizaciones sociales en la implementación de proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y corto plazo. Estos programas, y puntualmente el PFGB se ha desarrollado en siete fases al momento de la evaluación.

Por su parte, la erradicación manual forzosa es ejecutada por los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional. Los GME han sido esfuerzos complementarios a la dispersión aérea a cargo de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

¹ Esta evaluación fue realizada por Agricultural Assessments International Corporation AAIC S.A.S. y finalizó en el año 2012.

Objetivo general de la evaluación

Realizar una evaluación del Programa de Familias Guardabosques (PFGB) y Grupo Móvil de Erradicación (GME) a partir de cuatro componentes:

- Un componente institucional relacionado con los procesos de interacción de Acción Social [hoy Departamento para la Prosperidad Social DPS-Unidad de Consolidación] con otras entidades para el desarrollo de los programas.
- Un componente de resultados para las fases I a V del Programa Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación, en materia de erradicación de cultivos ilícitos y sobre aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales.
- El levantamiento de la línea base sobre para la medición de impactos del Programa Familias Guardabosques en su fase VII.
- Una propuesta de arquitectura institucional de la política de erradicación de cultivos ilícitos.

Metodología de la evaluación

La metodología general de la evaluación es un esquema de análisis-síntesis en donde primero se desagregan los temas de estudio hasta su unidad básica de observación y luego se agregan resultados para cumplir con los objetivos. Ésta se basó en la revisión de fuentes secundarias y en el levantamiento de información primaria por medio de instrumentos de recolección de información cuantitativa (encuestas) y cualitativa (grupos focales, entrevistas semiestructuradas y reuniones de discusión abierta).

Para la evaluación institucional, se seleccionaron seis variables de análisis: i) desempeño de las instituciones involucradas; ii) interacción y mecanismos o instancias de coordinación institucional; iii) utilización de recursos; iv) incentivo condicionado; v) asistencia técnica productiva y ambiental y vi) fortalecimiento comunitario y organizacional. Para abordar este componente, se realizó un mapa institucional a partir de matrices en las cuales se recogió toda la información de las entidades y de los mecanismos e instancias de coordinación que dieran cuenta de las variables mencionadas anteriormente.

Para la evaluación de resultados del GME y PFGB y la línea de base de la Fase VII del PFGB se van a analizar las variables de ahorro, actividades alternativas, capital social, cultura de legalidad, sostenibilidad ambiental, calidad de vida, área sembrada con cultivos ilícitos entre otras. Los principales instrumentos para abordar el componente de resultados son las encuestas a hogares, entrevistas y grupos focales, complementados con el análisis de las bases de datos de seguimiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) y otras bases administrativas.

Para el levantamiento de la línea de base (LB) de la fase VII de PFGB, se presentaron dos problemas metodológicos porque esta fase comenzó en el 2010 y dura 30 meses por familia beneficiada; esto quiere decir que el Programa está a punto de finalizar para las familias con firmas del contrato individual más antiguo:

- En primer lugar, dado que los beneficiarios no se escogieron de manera aleatoria, fue necesario tener una metodología de impacto de tipo cuasi experimental.
- En segundo lugar, la línea de base más precisa es aquella que se levanta antes de que los beneficiarios reciban la intervención del Programa.

Por esta razón, fue necesario un esfuerzo no sólo por captar la situación actual, sino también por captar la situación anterior a la intervención, debido a la posibilidad de la existencia de impactos tempranos que se hayan dado entre el inicio del Programa y la actualidad, que, al no ser tenidos en cuenta, pueden afectar la estimación de impactos en el momento del seguimiento. Por lo tanto, se usaron preguntas retrospectivas para capturar estos efectos, en las que se preguntó la situación actual y la situación en enero de 2010, momento en que todavía ninguna familia de la fase VII había recibido intervención del Programa. Una ventaja de esta situación, es que permite cálculo de impactos tempranos, y una desventaja es que se pueden presentar sesgos de recordación.

Los instrumentos de recolección de información cuantitativa primaria utilizados son:

- Encuesta dirigida a una muestra de 2500 hogares beneficiarios de las fases I a V del PFGB
- Encuesta dirigida a una muestra de 1240 de hogares beneficiarios de la fase VII, 1240 hogares de control cercano o vecino y 1240 hogares de control distante, esta última desagregación con el fin de detectar posibles efectos de desborde o efectos indirectos del PFGB durante la evaluación de impacto.

Los instrumentos de recolección primaria cualitativa son:

- Reuniones de discusión abierta y entrevistas semiestructuradas a funcionarios del orden nacional, autoridades locales, líderes comunitarios y representantes de comunidades étnicas.
- Grupos focales de trayectoria para la reconstrucción de experiencias en las fases I a V.
- Grupos focales de nodos temáticos para hogares de tratamiento, control vecino y control distante para explorar las opiniones sobre mecanismos de solución al problema de los cultivos ilícitos.
- Un taller Delphos² de discusión con un grupo de erradicadores del GME.
- Once experimentos económicos aplicados en hogares de tratamiento (fase VII), control vecino y control distantes sobre disposición a la asociatividad, el cual arrojó información cuantitativa que se cruzó con la encuesta de línea de base.

Principales resultados y conclusiones

Componente institucional:

- La arquitectura institucional, en donde la erradicación hace parte de la Política de Consolidación Territorial, es adecuada en la medida que atiende las principales dificultades identificadas en la evaluación, tales como la necesidad de mayor articulación institucional y de integralidad en la intervención.
- En lo relacionado con la articulación institucional, la evaluación evidencia que el PFGB en general tuvo una muy baja articulación institucional con otros programas y entidades gubernamentales tanto a nivel nacional como local.
- Para los GME, es común que se presenten problemas debido a que los miembros de la fuerza pública que hacen acompañamiento, no siempre tienen poder decisorio ni información completa sobre los planes de acción para llevar a cabo las operaciones. Además no siempre cuentan con la capacidad efectiva para dar el acompañamiento necesario de acuerdo con las condiciones de seguridad y orden público.

Componente de resultados y línea de base fase VII PFGB:

- La superficie total de cultivos ilícitos erradicada manual y voluntariamente, en las primeras cinco fases del PFGB, fue de 14.557 hectáreas (9.036 en las Fases I a III; y 5.521 en las Fases IV y V),

² Los talleres Delphos son una metodología cuantitativa-Cualitativa en donde se diligencia un pequeño formulario de encuesta de opinión al comienzo, se presentan los resultados a los participantes, se discuten las respuestas y se realiza una segunda vuelta para responder el formulario teniendo en cuenta los argumentos de la discusión.



con un porcentaje de resiembra del 5%. Por cada familia (106.826 familias vinculadas al Programa), se erradicaron en promedio 0,14 hectáreas. Adicionalmente, se señala que en el período 2003 a 2010 el área recuperada en bosque y rastrojo alto, fue de 532.422 hectáreas.

- Según los datos reportados por la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, entre 2005 y 2010 se erradicaron por parte del GME un total de 280.738 hectáreas, siendo el 2008 el año pico con casi 85.000 hectáreas. En total desde hace 10 años se han erradicado más de 1.500.000 hectáreas de ilícitos a través de los distintos instrumentos disponibles (Plan Colombia, GME, aspersión y el PFGB), sin embargo el área cultivada en términos netos sólo se ha reducido en 20.000 hectáreas, lo cual se debe en parte a las altas tasas de resiembra.
- Aunque los costos por hectárea erradicada han aumentado, fruto de fenómenos como la atomización, es evidente que el GME viene generando resultados positivos en la reducción de cultivos ilícitos y la reducción de las finanzas de los grupos al margen de la ley. Para 2005 el costo de erradicación por hectárea ascendía alrededor de casi un 1.500.000 COP, para el 2010 llegó a un poco más de 2.500.000 COP; mientras que la pérdida por hectárea erradicada de los grupos ilegales pasó de 3.500.000 COP en 2005 a alrededor de 5.000.000 COP en 2010.
- Se observa una diferencia estadísticamente significativa para el Índice de Calidad de Vida (ICV) entre los grupos de tratamiento y control distante, es decir que a causa de un efecto temprano del Programa se da un incremento de casi dos 2 puntos en el ICV.

Principales recomendaciones

- Es importante profundizar los procesos de articulación e integración con las políticas de desarrollo rural y tierras así como con las instancias e instituciones nacionales y territoriales que están a cargo de las mismas.
- El problema de los cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas debe contar con los instrumentos de política específicos: i) el primer paso es la definición clara de la frontera agrícola; ii) las acciones de poserradicación referidas a conservación y protección ambiental en estas zonas, se deben diseñar de forma articulada con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; y iii) deben definirse estrategias aplicables a las familias asentadas en estos territorios.
- En el PFGB no deben abandonarse el esquema de seguimiento, monitoreo y verificación realizado por una entidad externa de carácter independiente y autónoma. Es importante complementar la línea de base con una encuesta de seguimiento posterior a la intervención, para una evaluación de impacto definitiva. También se recomienda levantar una línea de base para las nuevas intervenciones de contención y post-erradicación antes de intervenir.
- Se propone fortalecer los GME financiera, tecnológica y normativamente. La generación de un marco normativo más sólido, además de mejorar la operatividad de la estrategia, permitiría: i) asignar responsabilidades específicas para la fuerza pública y generar una articulación más sólida; ii) especificar las condiciones de seguridad necesarias para los erradicadores; y iii) generar una mejor articulación entre la fuerza pública que contribuya a una mayor eficiencia y efectividad en los procesos de erradicación manual. Además, se podrían destinar recursos para acceder con mayor frecuencia a imágenes satelitales de alta resolución y complementarlo con sobrevuelos de verificación de la ubicación geográfica de los cultivos.