



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES Y GRUPO MÓVIL DE ERRADICACIÓN

PRODUCTO 5

INFORME FINAL

VERSIÓN DEFINITIVA

Bogotá D.C, Diciembre 20 de 2012



TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	3
1.1	EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS	3
1.2	PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN Y CONTENIDO DEL INFORME	4
1.3	ANTECEDENTES.....	6
2	RESUMEN EJECUTIVO	16
2.1	PROCESO METODOLÓGICO	18
2.2	RESULTADOS	21
2.3	PRINCIPALES RESULTADOS DEL LEVANTAMIENTO DE LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA FAMILIA GUARDABOSQUES.....	32
2.4	RECOMENDACIONES	34
3	SÍNTESIS METODOLÓGICA	39
3.1	DISEÑO MUESTRAL INFORMACIÓN PRIMARIA CUANTITATIVA	43
3.2	DISEÑO MUESTRAL INFORMACIÓN PRIMARIA CUALITATIVA.....	45
4	EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	48
4.1	RESULTADOS DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES	48
4.2	RESULTADOS DEL GRUPO MÓVIL DE ERRADICACIÓN.....	54
5	LEVANTAMIENTO LA LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES FASE VII	65
5.1	CARACTERIZACIÓN.....	66
5.2	REDUCCIÓN DE CULTIVOS	67
5.3	GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEO	68
5.4	CONDICIONES DE VIDA	68
5.5	CAPITAL SOCIAL	68
5.6	CULTURA DE LA LEGALIDAD	69
5.7	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	70
5.8	IMPACTOS NO ESPERADOS.....	70
6	EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y EL ANÁLISIS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.....	79
6.1	ARREGLO INSTITUCIONAL.....	79
6.2	CAPACIDAD Y ARTICULACIÓN	81
6.3	FUNCIONAMIENTO DEL DISEÑO.....	83
6.4	ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y OTRAS RECOMENDACIONES	87
7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN.....	91
	BIBLIOGRAFÍA	97

1 INTRODUCCIÓN

El Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Grupo Móvil de Erradicación (GME) se enmarcan en la política de lucha contra las drogas y en el esfuerzo del Estado por lograr un territorio libre de cultivos ilícitos, a través de la erradicación manual. La erradicación manual se divide en dos estrategias: erradicación manual voluntaria y erradicación manual forzada. El PFGB junto con el Programa Proyectos Productivos hacen parte de la primera, y el GME hace parte de la segunda, ambos bajo la coordinación del Programa contra Cultivos Ilícitos, PCI, en su momento, en Acción Social, y actualmente en la Unidad Especial para la Consolidación Territorial adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

El Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Evaluación de Políticas Públicas decidió realizar una evaluación de dos de estas estrategias clave de lucha contra las drogas, el PFGB y los GME. Para esto en noviembre de 2011 abrió el concurso de méritos CM-023-11 para el cual la Unión Temporal Econometría Consultores - SEI S.A. precalificó, presentó propuesta y resultó seleccionada para adelantar la evaluación.

1.1 EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas -DSEPP, en cabeza de Orlando Gracia, desarrolló la supervisión del contrato de consultoría, apoyada por un Comité Técnico Interinstitucional, coordinado por Juan David Casas de la DSEPP, y durante el desarrollo de la evaluación contó con la participación de: Diego Restrepo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP; María Jimena Castaño y Juan Diego Celi de Departamento de la Prosperidad Social (DPS); Nubia Pacheco y Daniel Rico de la Unidad de Consolidación Territorial. La Unión Temporal agradece al Comité Técnico los importantes aportes durante la etapa de diseño de los instrumentos de investigación, así como la permanente y oportuna disposición para la discusión y retroalimentación durante el desarrollo de la evaluación.

El equipo de consultoría de la Unión Temporal estuvo dirigido por Oscar Rodríguez Nieto, de Econometría S.A. La planeación y el desarrollo del trabajo de campo estuvieron liderados por Yamile Palacios y Fernando Trujillo de SEI S.A. quienes coordinaron un equipo de 9 supervisores y 47 encuestadores. Para el análisis de la información y la formulación de recomendaciones Econometría consultores conformó también un equipo de primera línea: La evaluación institucional fue desarrollada por Juan David Parra y Liliana Caballero; La evaluación de resultados del Programa Familias Guardabosques estuvo liderada por Luis Fernando Restrepo; La evaluación de resultados del Grupo Móvil de

Erradicación estuvo a cargo de Olga Romero; En el diseño de instrumentos, análisis documental y en la coordinación del levantamiento de línea de base estuvo inicialmente Juanita Vásquez y posteriormente María Jimena Gonzalez, quien además supervisó y coordinó el operativo de recolección de información cualitativa. En el diseño muestral y seguimiento al trabajo de campo de la encuesta estuvo Jhon Jairo Romero. En el análisis estadístico y econométrico de las bases de datos participo Santiago González. Las entrevistas semiestructuradas a líderes, autoridades locales y representantes de grupos étnicos, así como el desarrollo de los grupos focales y experimentos económicos, fueron llevados a cabo por Jacob Murillo, Zamira Namén y María Jimena González.

Durante el desarrollo de la investigación se adelantaron reuniones, mesas de discusión y entrevistas con diferentes actores, cuyas opiniones experiencias y comentarios fueron de vital importancia para el análisis institucional y de resultados. Dentro de ellos es importante resaltar la colaboración prestada por Guillermo García, Hugo Bustos y Leonardo Correa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), así como a sus colaboradores dentro de esta entidad. También extendemos un agradecimiento especial a Álvaro Balcázar, Director de la Unidad de Consolidación Territorial y al general Rafael Colón, director del PCI, por su colaboración para el desarrollo de la investigación y sus aportes al entendimiento de la estrategia a evaluar. Igualmente se extiende un agradecimiento a los funcionarios entrevistados en la Unidad de Consolidación, el DNP, DPS, MADR, MADS, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Armada Nacional, y Ejército Nacional, así como a Victoria Eugenia Restrepo ex directora del PCI por la entrevista concedida.

Finalmente resulta de especial importancia destacar la gran colaboración recibida por un grupo de 29 erradicadores quindianos y su coordinador zonal, con quienes se llevó a cabo un interesante taller de discusión sobre la operación del GME y cuyas experiencias fueron fundamentales para el entendimiento del funcionamiento de esta estrategia.

1.2 PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN Y CONTENIDO DEL INFORME

En concordancia con los términos de Referencia de la consultoría y la propuesta presentada por la UT y aceptada por el DNP, los productos de la evaluación son los siguientes:

- **Producto 1: Informe preliminar de documentación e identificación de información.** Incluye la descripción del cronograma de consecución, revisión de la información y de realización de trabajo de campo, que tenga en cuenta el objetivo y los componentes planteados para la evaluación y la descripción de las variables objeto de análisis que van a ser tenidas en cuenta para la realización de la evaluación, cubriendo todos los componentes formulados para la evaluación.
- **Producto 2: Informe metodológico.** Contiene la metodología detallada para la evaluación del programa. Está basado en la propuesta inicial, explicando con mayor profundidad el alcance y desarrollo de cada uno de los componentes de la evaluación

- **Producto 3: Informe de trabajo de campo.** Este informe da cuenta del desarrollo del levantamiento de la información, en cuanto a la logística del trabajo de campo (personal, capacitación, rutas, tiempos, almacenamiento y seguridad de la información, entre otros), los resultados de los operativos de campo y los tamaños de la muestra en cada una de las fases para la evaluación de resultados del PFGB, como del grupo tratamiento y control en la fase VII del PFGB y el manejo de la información para garantizar su confidencialidad. Incluirá como anexo el informe de la prueba piloto y los reportes semanales de seguimiento.
- **Producto 4. Bases de datos e informe de salidas.** Con este producto se hace entrega de los archivos planos y de las bases de datos en medio magnéticos con la información recolectada durante el trabajo de campo, lista para ser utilizada en los análisis correspondientes, la documentación necesaria para el uso de las bases de datos y el informe de salidas de frecuencias de las encuestas y entrevistas. Incorpora un reporte técnico de las salidas estadísticas y econométricas, especificando la metodología implementada, las memorias de cálculo, los archivos de modelación y sus sintaxis de tal forma que se puedan replicar los ejercicios con las variaciones deseadas.
- **Producto 5: Informe final.** Este producto, se compone de un documento con los siguientes capítulos:
 - i) Resumen ejecutivo
 - ii) Evaluación institucional
 - iii) Evaluación de resultados
 - iv) Análisis de la línea de base
 - v) Arquitectura Institucional
 - vi) Recomendaciones
 - vii) Ficha de la Evaluación

Este documento corresponde al Producto 5 de la evaluación, y contiene además de los capítulos previstos en los términos de referencia de la contratación, un capítulo de síntesis metodológica y una sección de antecedentes que se ha ubicado al final de este primer capítulo de introducción. El resumen ejecutivo se incorpora en el capítulo 2 y la síntesis de la metodología, se presenta en el capítulo 3. La evaluación de resultados está en el capítulo 4 y el levantamiento de la línea de base en el capítulo 5. El capítulo 6 corresponde a la evaluación institucional y el análisis de la arquitectura institucional. El capítulo 7 contiene finalmente las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Debido a la extensión de los análisis realizados en este documento central se han condensado los aspectos más importantes de la evaluación y para un mayor detalle se acompaña de un conjunto de documentos independientes y sus correspondientes anexos, para cada una de las evaluaciones realizadas, así:

- Documento I – Evaluación Institucional y Arquitectura Institucional
- Documento II –Evaluación de Resultados del Programa Familias Guardabosques
- Documento III –Evaluación de Resultados del Grupo Móvil de Erradicación

- Documento IV –Levantamiento de la Línea de Base del Programa Familias Guardabosques

1.3 ANTECEDENTES

1.3.1 Antecedentes internacionales

La política de erradicación manual de cultivos ilícitos hace parte de la política de lucha contra las drogas y responde tanto a una problemática interna compleja y al esfuerzo del Estado por lograr un territorio libre de cultivos ilícitos, como a un marco jurídico de orden internacional que ha venido siendo adoptado.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (Naciones Unidas), declara ilícito el cultivo de las plantas que tienen como destino la extracción de sustancias con las que se producen estupefacientes e igualmente las partes firmantes se comprometen a tomar las *medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación*. Y explícitamente indica que se debe¹ *arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruir los que se cultiven ilícitamente*. El objetivo de la convención es condensar y sustituir de los tratados existentes sobre estupefacientes, limitar el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos, establecer la necesidad de una cooperación y una fiscalización internacionales constantes sobre el tema. Colombia incorporó esta convención a su orden interno a través de la Ley 13 de 1974.

En 1971 se realiza una nueva convención sobre sustancias psicotrópicas donde se toman medidas contra el uso indebido de éstas y se amplía la lista de las mismas. Este convenio reconoce que el cultivo para fines ceremoniales por parte grupos étnicos es legítimo y estipula que *todo Estado en cuyo territorio crezcan en forma silvestre plantas que contengan sustancias sicotrópicas de la Lista I y que se hayan venido usando tradicionalmente por ciertos grupos reducidos, claramente determinados, en ceremonias mágico-religiosas, podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, formular la reserva correspondiente, en relación a lo dispuesto por el artículo 7 del presente Convenio, salvo en lo que respecta a las disposiciones relativas al comercio*. Colombia lo incorpora a su ordenamiento jurídico a través de la Ley 43 de 1980.

En los años 70 se desarrollan los primeros programas de sustitución de cultivos en Tailandia² reconociendo que al tratarse de una situación originada en condiciones de pobreza de la población campesina, la solución debía incluir la viabilización de posibilidades de producción dentro de la economía legal. El término de sustitución de

¹ Organización de las Naciones Unidas “Convención única de 1961 sobre estupefacientes” Artículo 27 inciso 2.

² Vargas Mesa, Ricardo (2010) “Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia”. DIAL Dialogo Interagencial en Colombia, p 5.

cultivos fue evolucionando hacia un concepto más integral de desarrollo rural alternativo que en Latinoamérica se implementó con muy buenos resultados en Perú y Bolivia durante los ochentas.

En 1988 se toman medidas para prevenir y erradicar los cultivos ilícitos a través de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que se incorpora en Colombia con la Ley 67 de 1993. En esta convención se incorporan temas como la promoción de la cooperación, la necesidad de intercambio de bases de información, la extradición, la asistencia judicial y explícitamente del uso de medidas de desarrollo rural integrado para buscar alternativas de sustitución de cultivos que sean económicamente viables. Dice específicamente que *factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socioeconómicas imperantes deberán ser tomadas en cuenta, antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha.*

Otro documento importante es la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Plan Mundial de Acción, aprobado durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de junio de 1998. La Declaración Política sobre las drogas, que se desarrolla en una sesión especial de las Naciones Unidas sobre las drogas, hace un reconocimiento oficial de la definición de desarrollo alternativo: *“El Desarrollo Alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas”*

Las instancias internacionales que se refieren al problema mundial de drogas son: Las Naciones Unidas, especialmente la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), I Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. Se resalta la importancia de las Naciones Unidas, en particular de la UNODC, para Colombia.

En el siguiente diagrama se presentan estos actores multilaterales y a continuación se presenta una breve descripción del ámbito de acción de cada uno de ellos.

DIAGRAMA 2.

ACTORES MULTILATERALES EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS



Fuente: Elaboración de la Unión Temporal con base en CONPES 3669

El liderazgo en la definición de lineamientos para la lucha contra las drogas ilícitas, a nivel mundial, lo tiene la Organización de las Naciones Unidas y a su interior la Comisión de Estupefacientes es la principal instancia de discusión y decisión, aunque los temas relacionados con drogas también se debaten con alguna periodicidad en el consejo Económico y Social y en la Asamblea General. En el año 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) para promover las acciones concertadas en contra de la producción, tráfico y consumo ilícito de drogas. En 1997 el PNUFID en coordinación con el Centro Internacional para la Prevención del Crimen creó UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen cuyo mandato es asistir y asesorar a los países miembros en su lucha contra las drogas ilícitas, el crimen y el terrorismo. Tiene oficinas nacionales y regionales en 21 localidades de todo el mundo, que abarcan más de 150 países. El organismo no sólo ejecuta proyectos y actúa como consejero de muchos países sobre asuntos de política de drogas, sino que también funciona como secretaría de la Comisión de Estupefacientes de la ONU.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido por un tratado, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986. Tiene como principal misión fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los Estados miembros para reducir la producción, tráfico y uso de drogas ilícitas, y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de la problemática de las drogas.

El Consejo Suramericano para el Problema Mundial de las Drogas es también llamado Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN). Es un organismo bastante reciente, se creó en la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, de agosto de 2009. El Consejo buscará constituirse como una coordinación para la cooperación en la prevención y lucha contra el problema de las drogas.

El Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) se creó en junio de 2003 y está conformado por las autoridades nacionales de los Países Miembros responsables de la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas³.

Finalmente otros actores importantes son las agencias de lucha contra las drogas ilícitas en los países consumidores y en los otros países productores, así como las agencias de cooperación internacional que aportan recursos para el desarrollo de programas de desarrollo alternativo.

1.3.2 Marco Jurídico y de política pública

En Colombia existe un marco institucional de lucha contra las drogas que está diseñado para atacar todos los eslabones del negocio⁴, a saber: El cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico, la distribución ilícita de estupefacientes, la desviación de precursores y las actividades delictivas conexas. Para esto, se ha buscado estructurar una estrategia de lucha *integral* contra las drogas.

Desde el inicio de la lucha contra los cultivos ilícitos ha habido cambios y en cada década ha habido un enfoque de política diferente: En los años ochenta, sólo interdicción, enfocado en acciones de desmantelamiento. En los años noventa, cambia la interdicción, se empieza la detección, aspersion y verificación y entra la primera generación de desarrollo alternativo, donde por primera vez se suponen alternativas lícitas de desarrollo con el objeto de elevar el costo de oportunidad de sembrar coca. En la década del dos mil, se sigue trabajando en los tres componentes, y se fortalecen las estrategias de erradicación

³ CAN, decisión 549.

⁴ Ver Conpes 3669

manual, tanto forzada como voluntaria, avanzando paralelamente en lograr intervenciones integrales enfocadas en las poblaciones vulnerables y afectadas por los cultivos.

Las primeras normas contra las drogas y cultivos ilícitos en Colombia aparecen en la década de los 80, momento en el cual el país empieza a figurar dentro de los mayores productores de coca y con mayores extensiones de tierra dedicadas a los mismos. La evolución en la normatividad se complementa con en la historia del Desarrollo Alternativo en Colombia, que empieza en 1985 dentro del marco del Plan Nacional de Rehabilitación, con proyectos de sustitución de cultivos en el sur del Cauca y se amplió al norte de Nariño en 1989.

La Ley 30 de 1986, que adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes y fortalece tanto el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), creado por el Decreto 1206 del 26 de Junio de 1973, como los Consejos seccionales de Estupefacientes. El CNE formula las políticas, planes y programas *que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas o sustancias que producen dependencia física o síquica*. En él participan cinco ministros, el Director de la Policía Nacional, el Fiscal y el Procurador. Una de sus funciones es *Disponer la destrucción de los cultivos ilícitos por los medios que se consideren más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar la salud de la población y por la preservación de los ecosistemas del país*.

La Policía Antinarcoóticos es el actor fundamental en la operativización de los planes nacionales tanto para la prevención como para la represión de delitos relacionados con la producción, tráfico y consumo de estupefacientes. El Decreto - Ley 423 de 1987 en su artículo 2° señala que *"la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional tendrá a su cargo el planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión, en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales éstos se produzcan, conforme a lo dispuesto en la Ley número 30 de 1986 y demás disposiciones que la adicionen o la reformen"*. Este artículo fue adoptado como legislación permanente por el artículo 1° del Decreto - Ley 2253 de 1991, a partir de la autorización constitucional para convertir en legislación permanente, decretos dictados bajo la declaratoria de estado de sitio.

En 1996 se creó el PLANTE, que recogía los esfuerzos realizados por el PNUFID-UNDCP en el Guaviare, Caquetá y Putumayo, iniciados en 1990. Este Programa buscaba la consolidación de procesos de desarrollo rural, una participación más activa del Estado y la integración de las zonas de la economía campesina afectada por los cultivos ilícitos a la economía nacional. El Programa fue apoyado por el BID y terminó en el 2005. A pesar de haber beneficiado más de 4000 familias y haber erradicado más de 500 hectáreas a 2001, fue insuficiente en su capacidad de gestión para lograr un buen cubrimiento de todas las zonas con coca. La estrategia de erradicación usada fue la de erradicación paulatina, a través de acuerdos con los pequeños productores, estrategia que llevó a lo que algunos

denominaron “desarrollo con coca”, donde se sustituían cultivos y a la vez se cultivaba coca.

La ley 487 de 1998 creó el fondo de inversiones para la paz, a través del cual se financiaron los programas del componente social del Plan Colombia y le dio continuidad al Plante. Es importante mencionar el papel del *Plan Colombia*. Éste se planteó como una estrategia conjunta para la lucha contra las drogas ilícitas y las organizaciones armadas asociadas a la producción y tráfico de drogas ilícitas. Según Mejía et al, este plan tenía como objetivo central atacar el narcotráfico con tres objetivos específicos: reducir a la mitad los cultivos ilícitos en un plazo de 6 años, promover la justicia social y económica y fortalecer las instituciones. La erradicación forzosa y el desarrollo alternativo fueron las herramientas adoptadas para el primer objetivo.

A comienzos del nuevo siglo, Colombia pasa a convertirse en el principal productor de hoja de coca acumulando alrededor de las tres cuartas partes del área sembrada en los países de la comunidad Andina. Esto en parte debido al éxito de los programas de desarrollo alternativo desarrollados en Perú y Bolivia entre 1995 y 2001.

La Ley 599 de 2000 que expide el nuevo Código Penal estableció a los cultivos ilícitos como parte de los delitos contra la salud pública⁵.

ARTICULO 375. CONSERVACION O FINANCIACION DE PLANTACIONES⁶. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En 2002 se demandaron por inconstitucionalidad este y otros artículos del capítulo de tráfico de estupefacientes aludiendo al derecho al libre desarrollo de la personalidad. La Corte Constitucional en su Sentencia C-689/02 declaró exequible estas normas y aclaró que “*El derecho al libre desarrollo de la personalidad, como cualquier derecho fundamental, no es un derecho absoluto. Así las cosas éste no puede ser invocado para desconocer los derechos de otros, ni los derechos colectivos, ni mucho menos para limitar*

⁵ Título XIII –Delitos contra la salud pública, Capítulo 2 –Tráfico de estupefacientes y otras infracciones.

⁶ Las penas fueron aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto que se referencia incorpora las penas aumentadas

la capacidad punitiva del Estado frente a comportamientos que pongan en peligro el orden social o económico, o el ejercicio de los demás derechos que se reconocen a todos los ciudadanos”

Entre el 2001 y el 2003 operó Campo en Acción, financiado por el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), cuyo objetivo principal era desarrollar proyectos productivos de desarrollo alternativo con vocación agropecuaria, acuícola y ambiental. En este Programa se establecen los primeros pactos de erradicación voluntaria con los cultivadores de coca. Este Programa logró beneficiar más de 110.000 familias y estableció 157.026 hectáreas con cultivos lícitos de proyectos productivos. Sin embargo, no se tiene conocimiento del verdadero impacto del Programa, ya que sólo se tiene información de sus resultados en términos de números de beneficiarios y hectáreas intervenidas. También tuvo problemas en la operación misma, generados en problemas de coordinación y formulación de los mismos proyectos.

En la práctica el *Plan Colombia* se extendió más allá de los 5 años iniciales que debía durar, con ciertas modificaciones y ajustes. Con la llegada del Gobierno Uribe, al Plan Colombia se le añadió el esfuerzo de recuperación de territorio y un papel más fuerte a las Fuerzas Armadas para lograrlo, así que se articuló el *Plan Colombia* a la *Política de Seguridad Democrática* en cuanto a la lucha contra las drogas.

La siguiente etapa surge con el CONPES 3218 de 2003 en la forma del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), que se estableció hasta el 2006. El PDA buscaba consolidar el proceso de erradicación y prevenir la expansión de los cultivos ilícitos con un compromiso de no siembra ni resiembra con los cultivadores mismos. Para esto, debía ofrecer alternativas estables, fortalecer el capital social de las comunidades, lograr desarrollo institucional en las zonas de intervención y legitimidad del Estado entre las comunidades beneficiadas. Además, se evidenció la importancia de intervenir en temas socioeconómicos y de carácter social de manera simultánea con las intervenciones contra los cultivos. El PDA cambió el enfoque del desarrollo alternativo y dejó de enfocarse solamente en el factor económico y de tierra y le dio importancia al factor humano y ambiental, a las comunidades y sus formas organizativas.

El CONPES 3218 de 2003 definió unas líneas productivas para la sustitución de cultivos y dictó las directrices para la Política Contra Cultivos Ilícitos. Aquí se fortalecen los grupos de erradicación manual forzosa y la erradicación manual voluntaria, donde se contemplan los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Sin embargo, actualmente se reconoce que fueron insuficientes y que pueden tener problemas de asequibilidad por los productores, ya que no todos tienen el área y condiciones del suelo necesarias. Tampoco fue completamente exitosa la apuesta por los productos de pancoger y de temprano rendimiento.

La idea central era promover, gestionar y apoyar proyectos productivos al interior de la frontera agrícola y el apoyo directo a las familias para la recuperación y conservación de

ecosistemas en zonas ambientalmente estratégicas⁷. Aclarando que el PDA no actuaría en áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales. En estas condiciones aparecen el Programa Proyectos Productivos y el Programa Familias Guardabosques, como componentes del PDA. Un tercer componente de fortalecimiento institucional buscaba armonizar y legitimar las acciones de intervención institucional incluyendo la verificación a cargo de Naciones Unidas.

En 2004 se crea en la Presidencia de la República el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) para realizar la articulación y coordinación interagencial con el fin de garantizar la recuperación social del territorio. Por otra parte desde 2004 se adelantó un programa piloto de erradicación manual desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Defensa, por la Dirección Nacional de Antinarcóticos de la Policía y la Alta Consejería para el Plan Colombia de la Presidencia de la República. En su momento se justificó por el “incremento de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina, áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y/o cercanos a cuerpos de agua estáticos, corrientes y asentamientos humanos”⁸, que se desarrolló inicialmente en los departamentos de Boyacá, Caldas, Magdalena y Putumayo, donde los cultivos de coca eran muy pequeños para ser fumigados o estaban ubicados en áreas que por sus condiciones geográficas, no permitían la aspersión aérea.

En el 2005 se crea Acción Social a través del Decreto 2467, incorporando a ella el FIP y así se transforma el Programa de Desarrollo Alternativo en el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos (PCI). El Programa recogió los aprendizajes y esfuerzos del PDA y de las experiencias anteriores en erradicación manual voluntaria, para mejorar el PFGB y el PPP y le sumó la erradicación manual forzosa, a cargo de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), la Policía Nacional el Ejército y la Armada, para complementar la erradicación por aspersión. Adicionalmente se desarrollan programas especiales para problemáticas puntuales. El PCI ha intervenido en 492 municipios, que equivale al 44% del país en 32 departamentos, que cubren la totalidad de Colombia⁹.

Es muy importante destacar la experiencia piloto de la Sierra de la Macarena, en términos de erradicación manual de cultivos ilícitos y de coordinación interinstitucional post-erradicación. La ejecución del Plan Integral de la Macarena en 2007 permitió generar aprendizajes en cuanto a coordinación institucional, focalización de la erradicación y seguridad de los erradicadores. Estos aprendizajes se incorporaron oficialmente en el Plan Nacional de Consolidación Territorial en 2009.

⁷ Ver CONPES 3218.

⁸ Ministerio de Defensa “Erradicación Manual de coca” publicación informativa http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Erradicacion%20manual%20de%20coca.pdf

⁹ Ver CONPES 3669

Hacia 2007 el Gobierno Nacional había creado un grupo interinstitucional para estudiar los avances en el control territorial como requisito para lograr el desarrollo sostenible¹⁰ y se estableció la necesidad de plantear una propuesta de acción articulada del Estado en las zonas en donde se avanza en seguridad territorial de manera que las instituciones pudieran funcionar de manera adecuada y permanente y los ciudadanos tuvieran la garantía sobre el ejercicio de sus derechos. De este esfuerzo nació el Plan Nacional de Consolidación Territorial, como una forma de alinear la oferta institucional en diferentes áreas con los esfuerzos militares y de policía. Se priorizaron 15 zonas específicas vulnerables, con presencia de cultivos ilícitos y en situación de riesgo por orden público y narcotráfico, se comenzó a desarrollar el Plan a través del Centro de Coordinación de Acción Integral, instancia creada para la articulación de los esfuerzos de las diferentes entidades.

En el 2009 sale la Resolución 09 del Consejo Nacional de Estupefacientes que impone controles especiales sobre el comercio y tenencia de sustancias químicas precursoras de estupefacientes en un conjunto de municipios priorizados y surge la Directiva Presidencial No. 01, del Plan Nacional de Consolidación Territorial que incluye, entre sus múltiples objetivos, la consolidación de territorios libres de ilícitos.

Posteriormente y en el marco de la política de Consolidación, el CONPES 3669 de 2010 recopiló años de aprendizajes y objetivos en la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo, y estableció como propósito “afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, que lleven a la reducción de las siembras ilegales y de la convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita, y por consiguiente, a la conformación de zonas libres de cultivos ilícitos”. Con todo esto se buscaba que el impacto estuviera encaminado directamente al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, o en riesgo de estarlo y, como se mencionó anteriormente, en la consolidación de territorios libres de ilícitos. Adicionalmente, la política “establece los procesos de coordinación inter-agencial, interinstitucional e intersectorial necesarios para definir: las zonas donde procede la erradicación manual, ya sea voluntaria o forzosa, las interacciones con el PNC como esfuerzo estatal, la intervención post-erradicación y la estrategia de desarrollo alternativo”.

Durante la operación el Programa Proyectos Productivos se fue integrando paulatinamente con el Programa Familia Guardabosques y resultaron fusionados en este último tanto en la forma de intervención como en el tipo de municipios atendidos. El programa Familias Guardabosques ha desarrollado siete fases en las cuales ha primado el criterio preventivo en la selección de los municipios y los aspectos ambientales se combinaron con desarrollos productivos, generalmente al interior de la frontera agrícola.

¹⁰ Ver términos de referencia de la Evaluación del Plan Nacional de Consolidación Territorial

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico se contemplan principalmente en el capítulo de la “Consolidación de la Paz” dentro del lineamiento estratégico de “Orden Público”. Se ve la lucha contra el narcotráfico como “elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales.” Plantea dos necesidades en particular para su éxito, la primera, formular una política integral, con una instancia permanente de coordinación institucional y la segunda fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades. Contempla contrarrestar cada una de las etapas de las drogas, entre ellas, el control de cultivos, principalmente por medio de la erradicación, que además es parte central del esfuerzo en Consolidación, contemplada como un apoyo transversal al desarrollo regional. En materia de erradicación manual voluntaria contempla continuar con los dos programas existentes: Proyectos Productivos y Familias Guardabosques.

En desarrollo de esta integración de esfuerzos, en la reforma institucional adelantada a final de 2011 el Programa contra Cultivos Ilícitos pasa a hacer parte integral de la nueva Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial (UACT) con el fin de integrar las acciones de erradicación manual con las estrategias integrales dirigidas al fortalecimiento de la gobernabilidad, la integración regional y la participación ciudadana, a través de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). La UACT se crea mediante el Decreto-Ley 4161 se estableció como entidad adscrita al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, que coordina el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

2 RESUMEN EJECUTIVO

Este capítulo consiste en una síntesis de toda la evaluación. En el cual se presenta, de forma resumida, en primera instancia, los objetivos y el proceso de evaluación, los principales resultados encontrados para cada uno de los componentes de la evaluación, y finalmente, un conjunto de recomendaciones, que permitirán de acuerdo con la opinión de la unión temporal, mejorar la eficiencia y eficacia del tipo de intervenciones que se evalúan, así como optimizar la capacidad institucional para ello.

La mayor parte de los aspectos mencionados en este capítulo se amplían justifican y desarrollan en los capítulos subsiguientes y con un mayor detalle en los documentos anexos a este informe.

La política de erradicación manual de cultivos ilícitos hace parte de la política de lucha contra las drogas ilícitas y se compone de dos estrategias principales: la erradicación manual voluntaria y la erradicación manual forzosa. La primera comprende dos programas de desarrollo alternativo: Familias Guardabosques y Proyectos Productivos; la segunda se relaciona con la acción de los Grupos Móviles de Erradicación Manual.

Los objetivos de la política están planteados en el Conpes 3218 que crea en 2003 el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) el cual tiene como objetivo:

- 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”*

Posteriormente el CONPES 3669 de 2010 asigna como principal objetivo a 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”

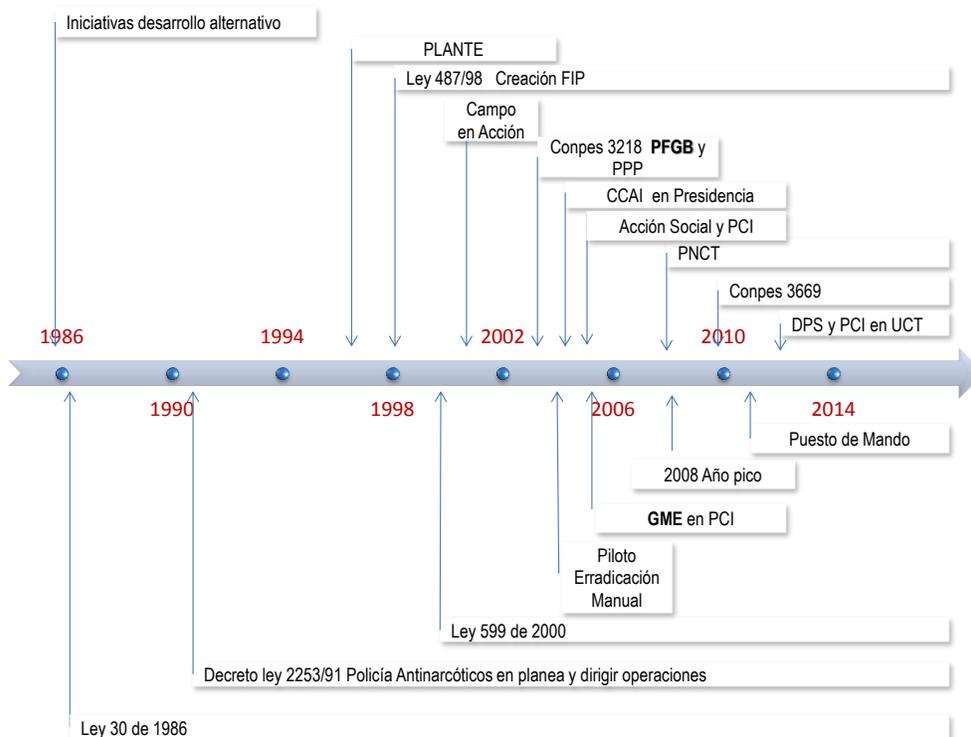
En cuanto al Programa Familias Guardabosques inicialmente el Conpes 3218 de 2003 indica que el objetivo de este programa es: *“vincular y comprometer familias campesinas como guardabosques, en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas. La inversión en capital natural apunta a contrarrestar el daño ambiental ocasionado por el conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos”* y explica que *“Para tal efecto canalizará un apoyo monetario a las comunidades que conformen núcleos de intervención dentro de las zonas focalizadas por el Programa bajo el doble compromiso de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos”*

En 2010 el Conpes 3669 indica que el objetivo del programa es *“transferir condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afro-descendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de los recursos naturales, la implementación de bienes y servicios ambientales y la generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas”*

Con respecto a los Grupos Móviles de Erradicación (GME) el CONPES 3669 de 2010 indicó que los Grupos Móviles de Erradicación tienen a cargo, en conjunto con el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional, la ejecución de la estrategia de erradicación Manual Forzosa. Especifica que *“La estrategia tiene la responsabilidad de evitar la reubicación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina, zonas de parques nacionales naturales o de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios donde por razones de orden público, normatividad o presupuestal no ha llegado el PFGB y el PPP”*.

El siguiente diagrama presenta los principales hitos históricos en el desarrollo de la política de erradicación desde 1986 con la expedición de la Ley 30 de ese año y la aparición de los primeros pilotos de proyectos de desarrollo alternativo, hasta la creación del DPCI en la Unidad de Consolidación Territorial adscrita al Departamento de Prosperidad Social (DPS).

DIAGRAMA 1 – PRINCIPALES HITOS DE LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN MANUAL



Fuente: Elaboración de la UT Econometría-SEI a partir de las normas legales y los documentos de política

2.1 PROCESO METODOLÓGICO

2.1.1 Objetivos de la Evaluación

De acuerdo con los términos de referencia de la contratación el objetivo de la consultoría realizada fue el siguiente:

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

- *Un componente institucional relacionado con los procesos de interacción de Acción Social [hoy 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 y*
- *Una propuesta de arquitectura institucional de la política de erradicación de cultivos ilícitos.*

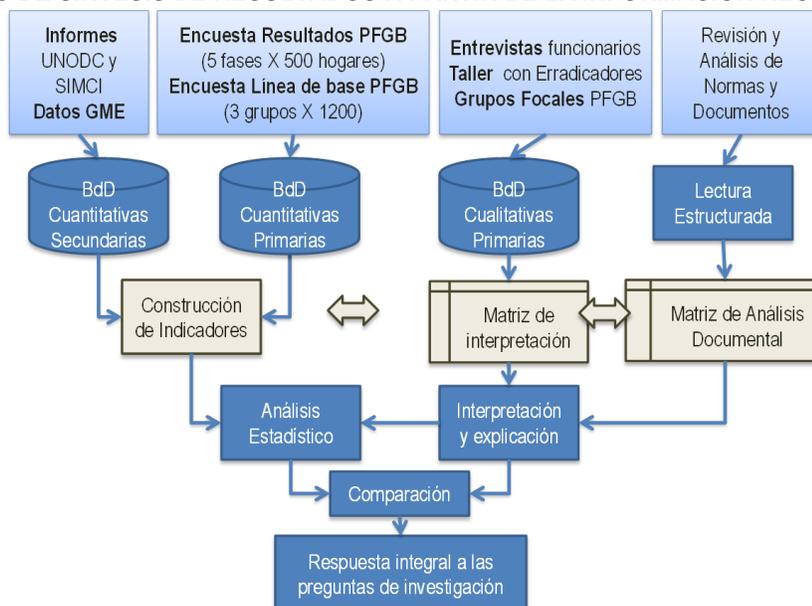
2.1.2 Metodología de investigación

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. Se parte inicialmente de la desagregación de los objetivos en un conjunto de preguntas de investigación referidas a cada uno de los componentes¹¹, se procede entonces a la definición de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos y sus posibles fuentes de información determinando las temáticas comunes entre las distintas evaluaciones (ver diagrama 2.2). El siguiente paso es el diseño de los instrumentos de información primaria tanto cuantitativa como cualitativa y la revisión de la información de la información secundaria disponible; luego viene el desarrollo de los operativos de recolección de información y sistematización de la misma.

La información cualitativa se organiza en matrices de interpretación que permiten contrastar la información obtenida desde diferentes fuentes, mientras que la información cuantitativa se utiliza para la conformación de los indicadores. Ya en la etapa de síntesis (ver diagrama 2.2) se establecen comparaciones y se extraen ideas claves de la información cualitativa y se compara con los indicadores cuantitativos. Finalmente se procede a la responder las preguntas de investigación identificando los principales hallazgos y recomendaciones que se derivan de este ejercicio.

¹¹ Esta parte de la metodología fue desarrollada por el Comité interinstitucional de la evaluación durante el diseño de los pliegos de la contratación

DIAGRAMA 2.
PROCESO DE SINTESIS DE RESULTADOS A PARTIR DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA



Fuente:Elaboración de Econometría Consultores adaptada de acuerdo a la propuesta de consultoría de la UT Econometría SEI para esta evaluación

Los instrumentos de recolección de información cuantitativa primaria utilizados fueron dos encuestas: una dirigida a una muestra de los hogares beneficiarios de las fases 1 a 5 del PFGB y otra dirigida a una muestra de hogares de fase 7 y de hogares de control distinguiendo entre controles cercanos o vecinos y otra de controles distantes. Esta última desagregación con el final de detectar posibles efectos de desborde o efectos indirectos del PFGB durante la evaluación de impacto.

Los instrumentos de recolección primaria cualitativa fueron varios: reuniones de discusión abierta y entrevistas semiestructuradas a funcionarios del orden nacional, entrevistas semiestructuradas a autoridades locales, entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios y representantes de comunidades étnicas; grupos focales de trayectoria¹² para la reconstrucción de experiencias en las fases 1 a 5; grupos focales de nodos temáticos¹³ para hogares de tratamiento, control vecino y control distante para explorar las

¹² Los grupos focales de trayectoria consisten en la reconstrucción colectiva de una experiencia a partir de su ubicación gráfica en una línea de tiempo.

¹³ Los grupos focales de nodos temáticos se basan en un proceso de asignación de preferencias a un conjunto de alternativas planteadas y la discusión sobre los resultados del ejercicio. En este caso se entregaron virtualmente mil

opiniones sobre mecanismos de solución al problema de los cultivos ilícitos y un taller Delphos¹⁴ de discusión con un grupo de erradicadores del GME.

Adicionalmente se diseñó y aplicó en hogares de tratamiento (fase 7), control vecino y control distante, un experimento económico sobre disposición a la asociatividad, el cual arroja información cuantitativa susceptible de ser cruzada con la encuesta de línea de base.

En información cualitativa secundaria se consultaron normas legales, documentos de política, documentos académicos, estudios, informes de seguimiento y demás documentos relevantes sobre el tema de erradicación manual de cultivos ilícitos. En cuanto a la información secundaria cuantitativa se trabajó con los datos administrativos suministrados por el PCI y la información de las encuestas de seguimiento de UNODC contenida en los informes de esa entidad.

2.2 RESULTADOS

2.2.1 Principales resultados de la evaluación institucional

En general se encontraron importantes fortalezas en el seguimiento del Programa Familias Guardabosques y en su capacidad de adaptación del diseño durante la ejecución de las diferentes fases. Esta cualidad del programa permitió introducir modificaciones importantes en el criterio de erradicación previa, el monto del incentivo, las modalidades del ahorro y el acompañamiento. También sirvió para implementar un ejemplar enfoque diferencial en la aplicación del programa en las comunidades étnicas.

Se encontró sin embargo que las dificultades para garantizar la erradicación previa por parte de las comunidades en zonas de mayor densidad de cultivos de coca y presencia de actores armados por fuera de la ley, llevó a que la focalización del programa se concentrara en zonas de menor densidad de cultivos, muchas veces dentro de la frontera agrícola, en donde primaba el criterio preventivo o de contención, sobre la erradicación de cultivos existentes y el objetivo de producción de alternativa frente al objetivo inicial de conservación y recuperación de ecosistemas.

En la medida que el condicionamiento de los incentivos en estas comunidades era más fácil de cumplir se percibió al incentivo más como un subsidio del gobierno central para ganar

millones de pesos para ser distribuidos entre 7 alternativas de medidas de política y cada uno de los asistentes distribuyó ese presupuesto entre dichas opciones.

¹⁴ Los talleres Delphos son una metodología cuantitativa-Cualitativa en donde se diligencia un pequeño formulario de encuesta de opinión al comienzo, se procesa, 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.

governabilidad y credibilidad, lo cual en muchos casos generó sentimientos de dependencia y grandes expectativas de continuidad. Se rescata sin embargo la utilidad de los procesos de acompañamiento para el adecuado uso del incentivo en inversiones productivas y para la generación de dinámicas de asociatividad que no siempre se dieron durante la vigencia del programa y que en otros casos se consolidaron más adelante.

Otro aspecto importante que se evidenció en las fases I a V fue la desarticulación del programa frente a las demás iniciativas de desarrollo rural y frente al sector ambiental. Esto aunque le permitió una mayor independencia y efectividad en la ejecución, impidió que los procesos en el territorio tuvieran acceso a mecanismos sectoriales que garantizaran su continuidad y sostenibilidad productiva y ambiental una vez terminado el programa.

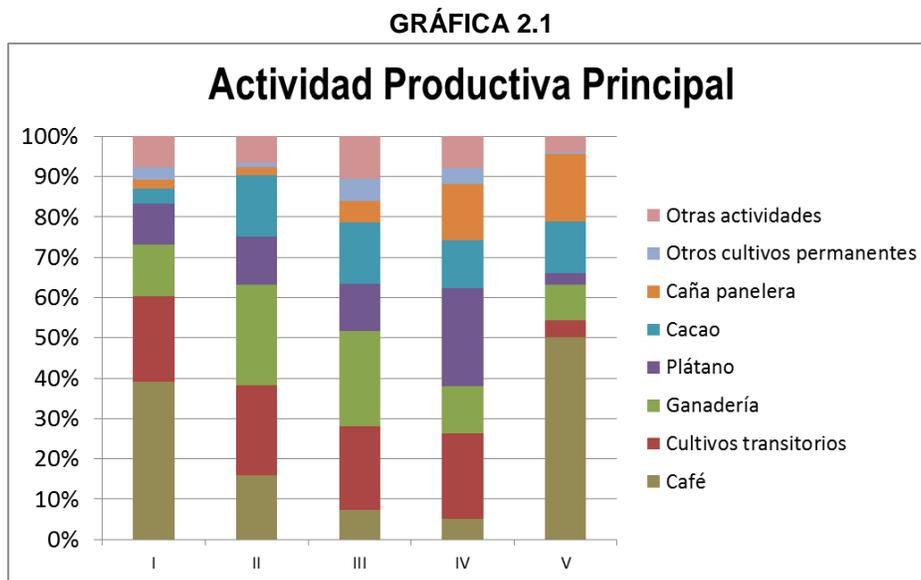
En cuanto al grupo móvil de erradicación se encontró que es una estrategia efectiva para la erradicación de cultivos ilícitos a la que se le debe dar continuidad en el marco de los procesos de consolidación territorial. Se encontró sin embargo que a pesar de contar con los espacios de coordinación necesarios para una correcta articulación institucional estos no siempre funcionan adecuadamente, el acompañamiento y seguridad ha quedado a cargo primordialmente de la Policía Nacional y el apoyo de las Fuerzas Militares depende de las prioridades que tengan en cada coyuntura. También se detectaron dificultades en la capacidad de los sistemas de información para brindar una adecuada información sobre la ubicación exacta de los cultivos ilícitos, debido especialmente a los cambios en la configuración y estrategias de producción que han adaptado los cultivadores con distintas estrategias para evadir la detección satelital. Esto deriva en imprecisiones y en la necesidad de búsquedas más extenuantes, riesgosas y costosas que deben hacerse en campo haciendo también más difícil la planeación previa de la logística.

2.2.2 Principales resultados de la evaluación de resultados del Programa Familia Guardabosques

En las primeras fases, más del 50% de los beneficiarios erradicaron para entrar al programa. En las fases IV y V fueron sólo el 34%. El programa migró a un enfoque preventivo y terminó operando en áreas de menor densidad de cultivos ilícitos. Sin embargo, la superficie erradicada voluntariamente alcanzó, de acuerdo con los informes de UNODC, un total de 14.557 Ha. (I-III=9.036; IV-V=5.521). Si se tiene en cuenta que se benefició a 107 mil familias¹⁵, se calcula que por cada familia beneficiaria del programa se

¹⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP, años 2007-2011.

“erradicaron” en promedio 0,14 hectáreas, lo cual no es bajo teniendo en cuenta el carácter preventivo de la intervención y la baja densidad de cultivos en las veredas intervenidas.



Fuente: UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados

El Programa ha promovido proyectos productivos sostenibles, buscando que sus beneficiarios desarrollen actividades económicas, principalmente de tipo agro-productivo, como fuente de ingresos, especialmente en cultivos permanentes como café y caña, aunque incluyendo desarrollos para seguridad alimentaria. El resultado es que actualmente el 90% de los encuestados de las fases I-V manifiesta estar vinculado a actividades agroproductivas¹⁶. En las primeras fases para el 21% de los encuestados los cultivos ilícitos eran la principal fuente de ingresos antes de entrar al programa¹⁷. En la Fase V, la gráfica muestra que la estructura de producción rompe la tendencia que se venía dando. Se favorecen cultivos permanentes y semi-permanentes, en lugar de transitorios y ganadería.

Según la encuesta de la evaluación de resultados (fases I-V), los ingresos mensuales de los beneficiarios del PFGB, por concepto de actividades económicas, en términos generales, son equivalentes a un salario mínimo legal vigente; y de acuerdo con la encuesta de línea de base adelantada (Fase VII), no son significativamente diferentes de las de campesinos comparables en municipios no intervenidos.

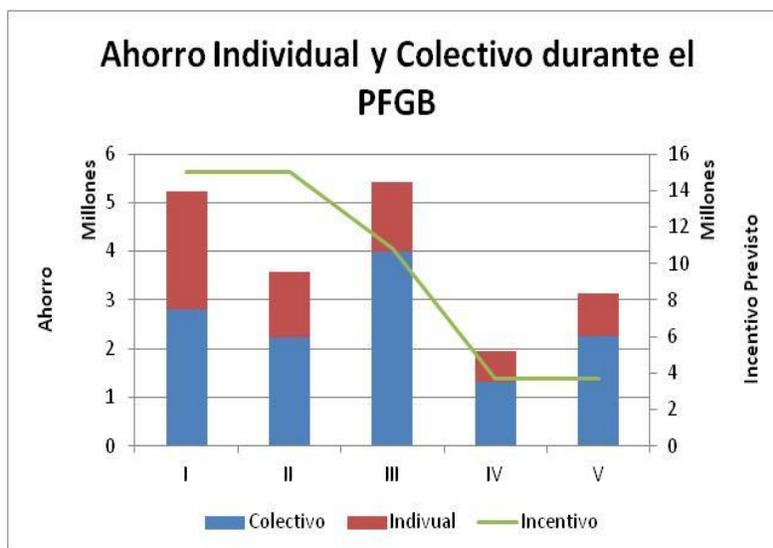
El PFGB promovió tanto el ahorro individual como colectivo de una parte del incentivo recibido y alcanzó proporciones importantes en las primeras cinco fases del PFGB,

¹⁶ UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados

¹⁷ UNODC Ibíd.

especialmente en la primera. Este ahorro fue usado principalmente en compra de tierras, mejoramiento de la vivienda y adquisición de materiales de trabajo. Un aspecto muy singular, que resulta determinante en la desvinculación de las familias de las actividades ilícitas, es la inversión del incentivo en la compra de tierras, sobre todo porque genera mayor arraigo local y responsabilidad patrimonial y con el entorno.

GRÁFICA 2.2



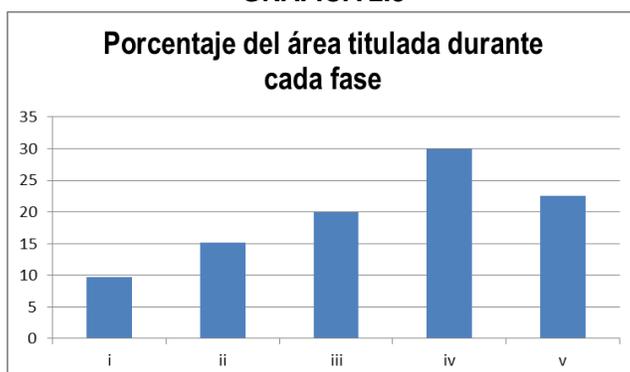
UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados

El 90% del área de las Unidad Productivas Agropecuaria (UPAs) corresponde a propietarios, con o sin título. Esto no sorprende porque el programa estaba dirigido principalmente a propietarios, aunque no se puede tener certeza sobre el grado de formalización de los títulos. De acuerdo con las entrevistas a funcionarios y grupos focales con los beneficiarios, se evidencia la opinión generalizada que la propiedad y titularidad de la tierra puede llegar a ser muy efectiva en relación con la erradicación de cultivos ilícitos, ya que hay menos probabilidad de que la persona cultive ilícitos en su propia tierra. Además, por regla general, los títulos de propiedad promueven el asentamiento, reducen la migración y abren las puertas al crédito y a la formalización de la actividad productiva. Este parece ser uno de los principales aprendizajes derivados del PFGB.

En general los propietarios con título¹⁸ manifestaron que lo tenían hace aproximadamente 14 años aunque durante las fases del Programa se presentó un proceso activo de titulación, con una tendencia creciente. Como se muestra en la siguiente gráfica.

¹⁸ La encuesta preguntó específicamente por la existencia de título de propiedad pero por razones de la extensión de la misma no se realizó solicitud de los documentos ni verificación del trámite de registro. Esta pregunta corresponde

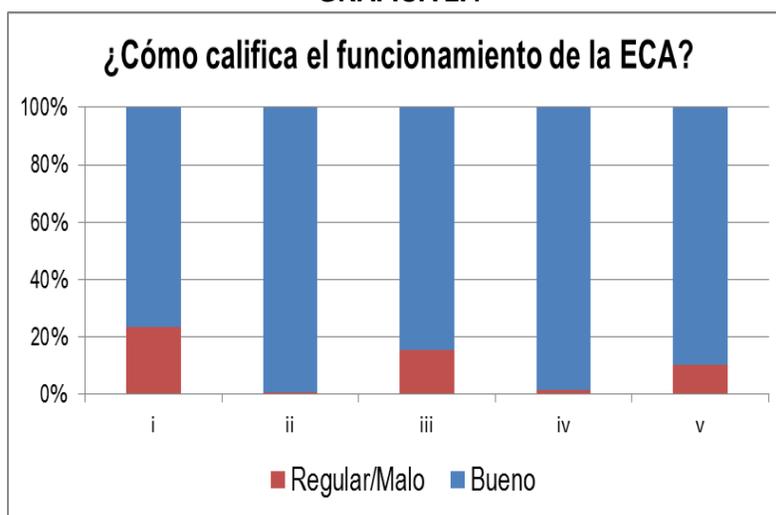
GRÁFICA 2.3



Fuente: Cálculos de la UT con base en UNODC (2007-2011), “Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP” y teniendo en cuenta el área de los predios inscritos.

En materia de asistencia técnica, la percepción de los beneficiarios es bastante positiva, en particular en lo referente a las escuelas de campo para agricultores (ECAs) que es fue esquema de capacitación utilizado por el Programa, el cual se basa en ejercicios prácticos y se desarrolla en las fincas de los beneficiarios. En las ECAs se promueve la discusión sobre problemas del cultivo y se buscan las soluciones entre los participantes, siempre con la orientación y guía del facilitador. Como se muestra más adelante, este enfoque facilitó el aprendizaje y apropiación por parte de los productores rurales de mejores prácticas ambientales, la introducción de cambios tecnológicos y nuevos esquemas productivos.

GRÁFICA 2.4



UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados

entonces a la percepción de los entrevistados dentro de su entendimiento del significado del concepto “título de propiedad”.

Aunque las familias guardabosques se vinculen a proyectos productivos, la sostenibilidad de esta estrategia depende de manera importante del apoyo y acompañamiento que se le haya prestado a la misma. Para generar sostenibilidad de nuevas alternativas productivas es necesario, de una parte, fortalecer las iniciativas de seguridad alimentaria y de flujo de caja en el corto plazo en los primeros meses de la intervención y, de otro lado, mantener y reforzar el acompañamiento directo a los campesinos, sobre todo en los componentes organizativo, productivo y de comercialización.

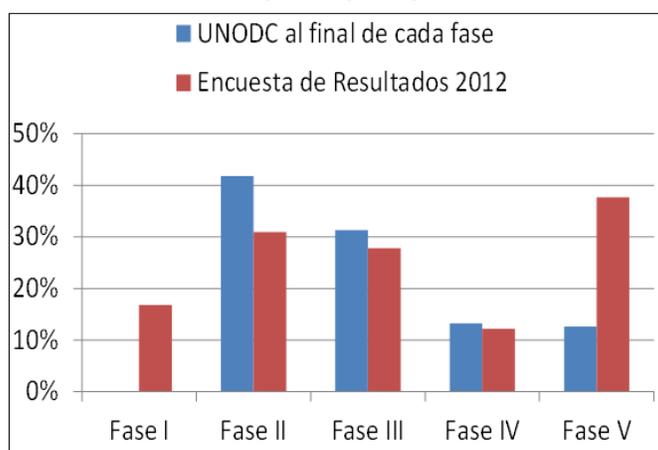
Adicionalmente, se acota que la sostenibilidad de estas nuevas alternativas, en gran medida, depende de factores tales como el fortalecimiento del capital social local, en particular la existencia de líderes capacitados y con capacidad de interlocución con las instituciones. Por eso se requiere la instalación de capacidades en los mismos y el fortalecimiento de procesos asociativos y organizativos. Algunos de los actores entrevistados plantean que, si bien en teoría, después de tres años de acción del PFGB en una determinada zona, o cuando los beneficiarios son declarados “graduados”, ellos ya pueden ser independientes, eso no suele ser muy realista. En muchos casos en tres años es muy difícil consolidar organizaciones, lograr un cambio cultural y generar confianza. La duración de la intervención requerida depende de las condiciones iniciales de las comunidades y las capacidades existentes, por lo cual cada caso es diferente.

Uno de los puntos de mayor aprendizaje del PFGB, ha sido la política de cero ilícitos o erradicación previa a nivel de vereda. En anteriores intervenciones con erradicación progresiva las comunidades continuaban vinculadas a los cultivos ilícitos mientras aprovechaban las ayudas estatales. Hacer la erradicación previa a nivel de vereda buscaba incentivar el control social pero la construcción y consolidación de estos procesos de control social no ha sido fácil, sin embargo, los líderes perciben que el control social es mayor ahora que antes de la llegada del programa.

Se reconoce el acompañamiento como uno de los resultados más positivos del programa. Este acompañamiento, inicialmente más de carácter social, fue evolucionando hacia uno de carácter integral (técnico, ambiental y social). Sin embargo, una de las principales dificultades con las que ha tropezado este acompañamiento, es el bajo nivel educativo de la inmensa mayoría de los beneficiarios del PFGB.

La participación de los hogares en asociaciones, era un objetivo que buscaba el programa. En la encuesta realizada, y comparando con los datos del sistema de seguimiento, se encuentra que en las fases I y II la pertenencia a asociaciones se redujo después de finalizado el programa; en fase III y IV las proporciones se han mantenido similares a las logradas durante el programa; y en fase V por el contrario se presenta un incremento importante de hogares con al menos un miembro en una asociación productiva.

GRÁFICA 2.5



Fuente: UNODC (2007-2010) Informes de Seguimiento y UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados

La contribución del PFGB al mejoramiento de las relaciones al interior de las comunidades donde éste se ha implementado ha sido muy efectiva, según la percepción de los propios beneficiarios del Programa. En promedio, el 86% de quienes estuvieron vinculados a la primeras cinco fases del PFGB opinan que esas relaciones mejoraron y apenas el 12,5% creen que siguieron igual y sólo el 1,5% que empeoraron. Pero por otra parte frente a la pregunta sobre cambio en las condiciones de confianza, cerca del 70% de los beneficiarios considera que no ha habido mejoramiento en el nivel de confianza entre la población local.

Finalmente en temas ambientales, de acuerdo con las respuestas de los beneficiarios a la encuesta de Resultados, se observaron incrementos en las buenas prácticas ambientales en la producción y un incremento importante en el uso de abonos orgánicos.

Los resultados obtenidos por el Sistema de Seguimiento y Evaluación al PCI que opera la UNODC, muestran que las Familias Guardabosques contribuyeron activamente en la recuperación de áreas boscosas. Durante el Programa se observó que el número de familias beneficiarias que realizó la buena práctica de siembra de árboles, aumentó significativamente con respecto a la línea base de cada fase, y en la mayoría de las fases fue realizada por más de la mitad de las familias (entre 68% en las fases I y II y 55.8% en la fase V).

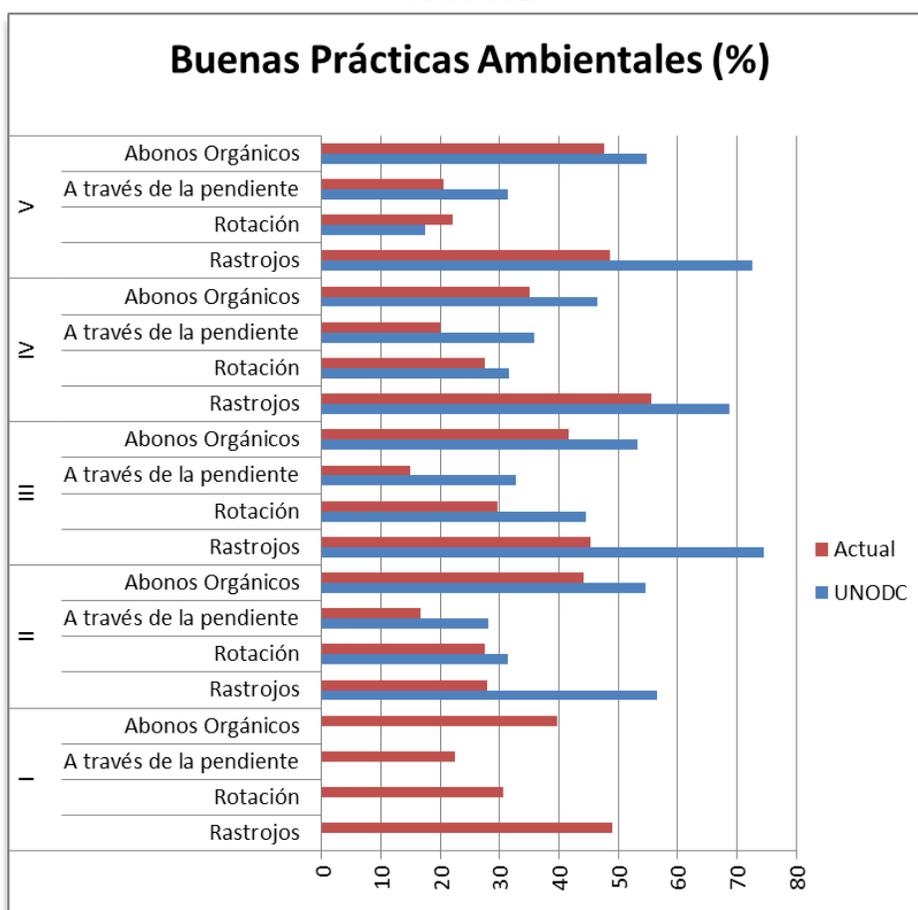
De acuerdo con la opinión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁹ aunque eliminar cultivos ilícitos ayuda al ambiente, la forma en la que está concebido el Programa

¹⁹ Entrevista con la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Mayo de 2012.

no permite hablar de una estrategia de cuidado medio-ambiental. Las Familias Guardabosques están, por lo general, ubicadas en zonas alejadas a centros urbanos, muchas veces en terrenos poco aptos para el desarrollo de actividades agrícolas, y las obras de infraestructura necesarias para hacer viable la producción, tienen claros efectos en la deforestación.

En acciones de buenas prácticas se registró un nivel importante de adopción de estas prácticas al finalizar cada fase, de acuerdo con los informes de seguimiento de UNODC al Programa, pero en la encuesta de la evaluación se encuentra que a 2012 la frecuencia disminuyó, lo que muestra cierta tendencia a “bajar la guardia” en materia de protección ambiental, una vez desaparece la intervención directa del Programa.

GRÁFICA 2.6



Fuente: UNODC (2007-2010) Informes de Seguimiento y UT Econometría-SEI. Mayo-Julio 2012. Encuesta de Resultados.

2.2.3 Principales resultados de la evaluación de resultados del Grupo Móvil de Erradicación

Se encuentra una operación que ha mostrado un diseño estable en el tiempo y con posibilidades de mejorar en términos de planeación de los operativos para lo cual se requiere mejor información, mayor disposición y prioridad por parte de la fuerza pública y en general mejores instrumentos de planeación, para que pueda llevarse a cabo con menos incertidumbre y dependiendo menos de la experiencia de quienes la realizan.

El Grupo Móvil de Erradicación muestra unos resultados importantes en términos de reducción de cultivos ilícitos aunque con un pico en 2008 y una posterior reducción en los años subsiguientes. 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. El comportamiento del área erradicada es proporcional a la asignación presupuestal, lo cual indica que es un instrumento efectivo cuando se le dan los recursos y se prioriza su utilización.



Fuente: Documento CONPES 3669 de 2011 e información de la DPCI

Los esfuerzos de erradicación de la última década han producido un efecto globo entre países donde los cultivos de coca se han vuelto a desplazar a países como Perú y Bolivia, en donde se habían reducido de manera importante en la década de los noventa debido principalmente a programas de desarrollo alternativo. No se encuentra evidencia de efecto globo entre regiones, sino que los cultivos ilícitos han aparecido reiterativamente en las mismas regiones a pesar de las acciones de erradicación área y manual, forzosa y voluntaria.

Se adelantaron modelos de econometría espacial para buscar efecto globo a nivel municipal. El modelo estimado sirve para explicar el cambio en la proporción de área sembrada en cultivos ilícitos de los municipios como función del cambio en la proporción

de área erradicada, tanto manualmente como por aspersión, la presencia o no del programa Familias guardabosques y variables de caracterización a nivel municipal, como: altitud, varios indicadores de presencia del conflicto, oferta institucional en educación.

Para captar el efecto espacial se estimó un modelo por cada año entre 2005 y 2010. Como principal resultado se puede anotar que no se encontró evidencia de correlación espacial negativa entre municipios lo que significa que no existen evidencias de la presencia de un efecto globo significativo entre municipios

En cuanto a erradicación manual para casi todos los cambios entre años, el GME presenta un efecto pequeño pero significativo en la reducción de la proporción de área sembrada. Por el contrario, se advierte que los primeros años de estudio (2005 - 2007) el efecto de la aspersión sobre el cambio en el porcentaje de área cultivada de ilícitos era positivo. Ya para el cambio entre 2007 y 2008, así como entre 2009 y 2010, el efecto de la aspersión sobre el cambio en el área sembrada pasa a ser negativo y significativo.

Por otra parte no se encontró un efecto perceptible del Programa Familias Guardabosques sobre los cambios en la proporción de área sembrada de ilícitos. Tampoco se encuentra un efecto significativo de los indicadores de conflicto ni del indicador de oferta educativa.

En cuanto a efecto globo al nivel local, se percibe un desplazamiento entre veredas en la búsqueda de sitios de más difícil detección y acceso por parte de los erradicadores del GME que participaron en el taller de discusión. Este mismo fenómeno fue mencionado en diferentes entrevistas con funcionarios del nivel central.

La persistencia de los cultivos en ciertas regiones se manifiesta en porcentajes altos de resiembra, los cuales son mayores para la aspersión aérea que para la erradicación manual²⁰.

Se han producido cambios tecnológicos y esquemas de producción distintos que han llevado tanto a la concentración de núcleos de cultivos ilícitos en zonas de conflicto, como a la atomización de los cultivos. En muchos casos se busca aprovechar las dificultades de los medios satelitales para la detección de cultivos, como puede ser el fraccionamiento y dispersión de las plantaciones, el desarrollo en sombrío, y el desplazamiento hacia zonas de alta nubosidad. Esto finalmente influye para que se presenten frecuentes discrepancias entre la información que aporta el SIMCI y lo que encuentran los GME cuando llegan a campo. Esto indicaría la importancia de utilizar imágenes con mayor resolución e

²⁰ Para mayor detalle ver la sección 3.3 del “Documento III – Evaluación de Resultados GME” que hace parte de este informe final.

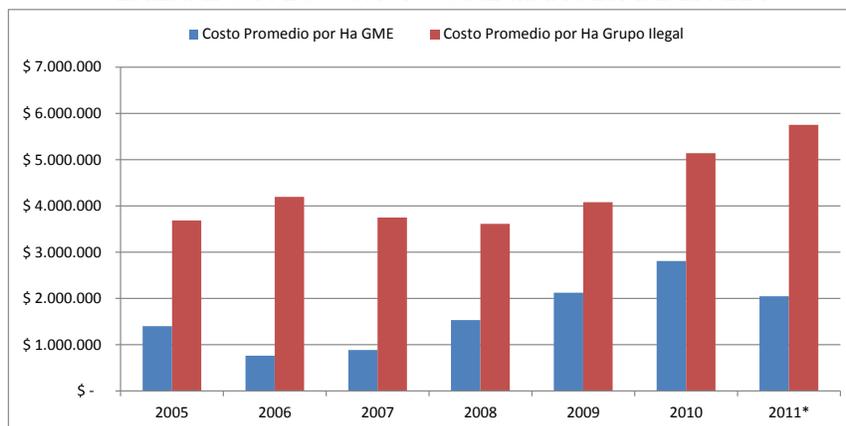
intensificar en la verificación aérea y otros medios de complementarios de ubicación de cultivos.

La atomización de los cultivos ilícitos ha incrementado los costos de la erradicación manual, pero sigue siendo una alternativa costo-efectiva para atacar las finanzas de los grupos al margen de la ley. Mientras que el costo de erradicación manual forzosa por hectárea está cercano a los \$3 millones, el costo para las organizaciones narcotraficantes por cada hectárea está alrededor de los \$5 millones de pesos, teniendo en cuenta la resiembra²¹.

Es normal que el costo de erradicar sea menor cuando las áreas cultivadas son grandes y generalizadas que cuando están dispersas y concentradas, pero en el momento en que se ha logrado una contención del fenómeno, es cuando es más importante no bajar la guardia e invertir suficientes recursos en mejorar la precisión de la información y hacer más efectiva la planeación de los operativos. Esto acompañado de medidas para priorizar en las fuerzas armadas la necesidad de un acompañamiento adecuado y oportuno de los grupos de erradicación.

La siguiente gráfica muestra la relación de entre el costo de erradicar manualmente y el costo generado a los cultivadores de ilícitos, lo cual es un indicador de costo-efectividad favorable, en la medida que el costo generado a los grupos ilegales es una cota mínima de los beneficios de la erradicación para la sociedad.

GRÁFICA 2.7
COSTO PROMEDIO POR HECTÁREA GME Y COSTO PROMEDIO POR HECTÁREA GENERADO A LOS GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY



*Costo promedio por Ha para Grupo Ilegal, proyectado para 2011(tendencia lineal)

²¹ Se elaboró un modelo de simulación de Montecarlo, por municipio teniendo en cuenta las posibilidades de resiembra según la cosecha en la que se lleva a cabo la erradicación.

Fuente: Cálculos Unión Temporal Econometría-SEI, Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, existe la percepción entre expertos y funcionarios que la erradicación manual tiene un impacto más fuerte que la aspersión²², pues la planta puede demorarse 8 meses en volver a crecer, sin embargo su cubrimiento es más limitado porque no puede abarcar mucho territorio. Por el contrario, la aspersión tiene la ventaja de impactar mayor área en un corto tiempo, y aunque sirve para mostrar resultados rápidamente, la cosecha puede volver a estar lista después de 4 o 6 meses, o menos, si se logran cortar los tallos y conservar las raíces, lo cual es una práctica común en zonas erradicadas por este método.

Adicionalmente más allá de la reducción de cultivos, mientras que la aspersión tiene una gran oposición por parte de las comunidades y se cuestionan sus efectos ambientales, por el contrario aunque el GME tiene la natural resistencia de los directamente afectados, para las comunidades circundantes trae consigo un efecto de seguridad, y de presencia del Estado lo cual es una externalidad positiva.

2.3 PRINCIPALES RESULTADOS DEL LEVANTAMIENTO DE LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA FAMILIA GUARDABOSQUES

Como parte de esta evaluación, se realizó el diseño y levantamiento de una línea de base para una evaluación de impactos del Programa de Familias Guardabosque (PFGB), incluyendo la estimación de impactos tempranos de la Fase VII.

Es importante notar que se solicitó levantar la Línea de Base para la fase VII del Programa, fase que comenzó en el 2010 y que 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. Esto tiene dos implicaciones metodológicas importantes:

- 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.

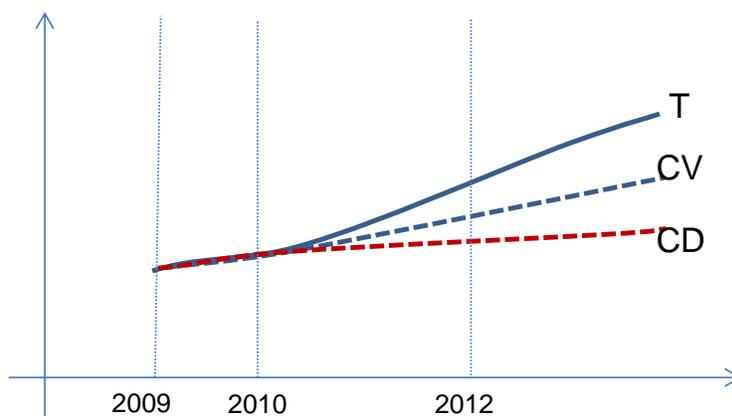
Por esta razón, fue necesario hacer un esfuerzo no sólo por captar la situación actual, sino también por captar la situación anterior a la intervención, debido a la posibilidad de la

²² El alcance de la consultoría no incluía el componente de aspersión aérea por lo cual no se contó con la información para realizar un ejercicio similar de costo efectividad para este tipo de erradicación.

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. 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 el cálculo de impactos tempranos los cuales se presentan más adelante.

Se definieron dos grupos de control, para poder, en primer lugar, captar el verdadero impacto de la intervención, sin subvaloraciones derivadas de la existencia de efectos indirectos o de desborde (*spill-overs*) al interior del municipio, y en segundo lugar, identificar la existencia de dichas externalidades, tanto positivas como negativas que el Programa puede tener sobre su entorno. Para esto se establecen los controles “vecinos” (CV) y los controles “distantes” (CD).

GRÁFICA 2.8
COMPORTAMIENTO ESPERADO DE LOS GRUPOS DE TRATAMIENTO (T), CONTROL VECINO (CV) Y DISTANTE (CD)



Fuente: Elaboración de la UT para ilustración

La estimación de los efectos se realiza usando la metodología de pareo por probabilidad de participación o PSM por sus siglas en inglés. El impacto global del programa se compone de: el impacto que logra sobre los tratamientos (T-CD) y el desborde que éstos generan sobre sus vecinos (CV-CD). Esto quiere decir que la existencia de desborde amplía el alcance del Programa más allá de su intervención directa.

Se encuentra una similitud muy interesante entre la distribución de probabilidad de tratamiento y control vecino, y como es de esperarse una menor similitud entre estas y la de control distante que en promedio tiene una menor probabilidad de parecerse al promedio de los tratamientos, como es de esperar, pero que tienen un importante soporte común tanto con la distribución de tratamiento como con la de control vecino.

Se encontraron diferencias significativas entre tratamiento y control distante en varios aspectos importantes como el ICV, la participación en asociaciones, la percepción de reducción en la presencia de cultivos ilícitos, en capacidades empresariales y en la percepción de cantidad y calidad de la vegetación a su alrededor con respecto al 2009.

En los indicadores en que el impacto fue significativo, se hicieron estimaciones para verificar si el monto del incentivo monetario explicaba estos resultados. No se encontraron efectos del incentivo como factor aislado. Se utilizó también la muestra de Fases I-V para verificar esta hipótesis mediante modelos de intensidad del tratamiento y se encontró un efecto significativo del incentivo monetario sólo sobre el ahorro total.

Un resultado muy importante es el que se obtuvo en cuanto a actitudes de honestidad. Estas se midieron mediante un juego económico desarrollado al interior de la encuesta en donde se entregó un dado al entrevistado para que lo lanzara 10 veces (sin observación por parte del encuestador) y anotara los resultados, para pagarle una retribución de acuerdo al resultado acumulado de los dados. Los entrevistados del grupo tratamiento reportaron en promedio resultados más cercanos al valor esperado real que los entrevistados de control y la diferencia es significativa. No se detectaron efectos significativos sobre los controles vecinos, por lo cual no se encuentran efectos de desborde en este tema.

Se desarrolló un experimento (juego) económico en talleres con hogares tratamiento y control con el fin de buscar diferencias en la disposición a la asociatividad. Cada participante tenía una dotación de 4 millones de pesos para invertir en un proyecto individual o asociativo que en términos efectivos significaba una dotación de 4 mil pesos que el participante recibió al final junto con las ganancias proporcionales obtenidas durante el juego. Se planteó un problema de inversión de esta dotación en donde tenía dos alternativas: un cultivo individual en su propia finca, o un proyecto asociativo. Si invertía en el individual obtenía una rentabilidad dada sin ningún riesgo, si invertía en la asociación podía ganar más pero estaba sujeto al resultado de un dado. Entre mayores fueran las contribuciones de los asistentes al proyecto asociativo, se aumentaba la probabilidad de éxito del mismo (más caras del dado le significaban obtener la rentabilidad prevista). En promedio, cada individuo del grupo de tratamiento invirtió 345 mil pesos más que los del grupo de control distante. Esto denota un impacto temprano en la preferencia por asociarse.

2.4 RECOMENDACIONES

2.4.1 Recomendaciones sobre la arquitectura institucional

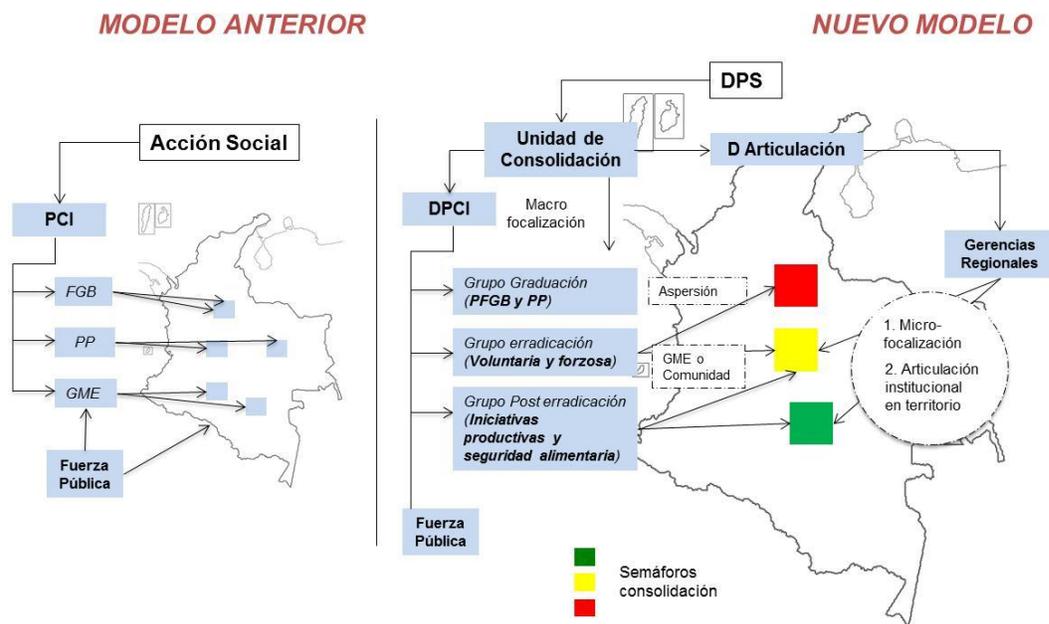
Esta evaluación de las estrategias de erradicación manual de cultivos ilícitos se desarrolló cuando se habían llevado a cabo de manera muy reciente el cambio de la estructura

organizacional que transformó a la antigua Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y creó la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, en donde actualmente funciona el Programa contra los Cultivos Ilícitos, que coordina tanto al PFGB como al GME.

La evaluación analizó esta arquitectura institucional encontrando que es adecuada para atacar los problemas de articulación detectados en el diagnóstico del PFGB. Es una organización institucional consistente con la política de Consolidación Territorial expedida en 2010 integrar las acciones de erradicación manual con las estrategias integrales dirigidas al fortalecimiento de la gobernabilidad, la integración regional y la participación ciudadana.

En el nuevo esquema institucional la erradicación manual forzosa y las intervenciones de desarrollo rural en la post-erradicación son instrumentos, aplicables en diferentes etapas del proceso de consolidación, y se integran dentro de una intervención estructurada intersectorial, con un enfoque de procesos, dirigido al desarrollo humano y a la sostenibilidad de la seguridad y del desarrollo territorial. El diagrama 2.3 esquematiza las diferencias entre los dos modelos.

DIAGRAMA 2.3 CAMBIO EN EL MODELO DE ERRADICACIÓN MANUAL



Nota: Las operaciones de GME incluyen también "victorias tempranas" en zonas con baja densidad de cultivos ilícitos y de contención en municipios por fuerza de la estrategia de consolidación.

Fuente: Elaboración de la UT Econometría-SEI con base en entrevistas semiestructuradas e información documental de la UACT

La nueva arquitectura, permite atender las principales dificultades identificadas en el contexto de la evaluación (2003-2011), tales como la necesidad de mayor articulación institucional y de integralidad en la intervención.

En todo caso, aunque la estructura organizacional y las instancias de coordinación sean las adecuadas, el buen funcionamiento de las estrategias de erradicación (tanto voluntaria como forzosa) dependerá mucho de la prioridad que las entidades involucradas le asignen a las mismas. Tal prioridad debe reflejarse en planes o programas conjuntos con recursos claramente definidos.

Por otra parte se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos:

- 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 instrumentos de política específicos:
 - El primer paso es la definición clara de la frontera agrícola.
 - Las acciones de post erradicación referidas a conservación y protección ambiental en estas zonas, se deben diseñar de forma articulada con el Ministerio del Medio Ambiente.
 - Debe definirse las estrategias aplicables a las familias asentadas en estos territorios.
- No debe abandonarse el esquema de seguimiento, monitoreo y verificación realizado por una entidad externa de carácter independiente y autónomo.

2.4.2 Recomendaciones sobre acciones de desarrollo rural en post erradicación

En este contexto, las recomendaciones derivadas de la evaluación de resultados del PFGB son aplicables no en la hipotética extensión del mismo, sino en las acciones de desarrollo rural que se implementen en el marco de los procesos de consolidación territorial.

- La flexibilidad fue una de las grandes fortalezas del PFGB. Las intervenciones de desarrollo rural en pos-erradicación no deberían tener un diseño único ni rígido. Por el contrario, deben concebirse como una caja de herramientas para el acompañamiento (ej. asistencia técnica, capacitación, crédito, capital semilla, etc.)

que permitan adaptarse y dosificarse según las necesidades y circunstancias específicas de cada comunidad y territorio.

- Para asegurar la sostenibilidad de la intervención, se sugiere determinar la duración y otras características del acompañamiento, a partir de un diagnóstico que incorpore las particularidades de cada territorio. La caja de herramientas debe nutrirse tanto de recursos propios del PCI como de la búsqueda de una vinculación efectiva de contrapartidas y apoyos de diferentes programas e iniciativas del nivel local, nacional e internacional.
- Es importante la sistematización de experiencias exitosas e identificación precisa de dificultades durante el proceso, para implementar oportunamente los cambios de diseño que se hagan necesarios y generar aprendizajes aplicables en otros contextos. En este sentido el levantamiento oportuno de una línea de base para las nuevas intervenciones y el establecimiento de un sistema de indicadores de seguimiento resulta relevante.
- Los eventuales recursos para incentivos monetarios no reembolsables a nivel de hogar, deberían ser utilizados sólo en casos muy específicos y preferencialmente orientados a iniciativas de seguridad alimentaria y de flujo de caja para las familias más vulnerables.
- Se propone que el enfoque de “incentivo condicionado” opere sobre la totalidad de las intervenciones de la caja de herramientas y no sobre un incentivo monetario obligatorio. Esto significa que aunque no exista transferencia monetaria se debe condicionar la intervención (acompañamiento, incentivos) al mantenimiento de territorios libres de ilícitos. Por esta razón es importante mantener el criterio de erradicación previa, aunque en casos específicos se requiera que la erradicación sea adelantada por el GME, la cual es una opción que actualmente ya se brinda a las comunidades. La sanción a la comunidad de la vereda por acciones de cultivadores aislados no debe ser la exclusión definitiva de los programas estatales, sino suspensiones temporales acompañada con el efecto demostración de hacer recaer todo el peso de la ley sobre los infractores.
- Por esto es necesario definir con mayor claridad la normatividad legal para que la erradicación voluntaria reduzca las penas de los campesinos participantes, así como establecer procedimientos jurídicos y policiales que faciliten la judicialización efectiva de los cultivadores reincidentes.

- Finalmente, la evaluación evidencia que los procesos de formalización de la propiedad y habilitación legal de títulos pueden llegar a ser una estrategia efectiva para prevenir la siembra de cultivos de ilícitos y un factor para el futuro apalancamiento de créditos. Los instrumentos de restitución, formalización y facilitación del acceso a la tierra deben ser una herramienta central de las futuras intervenciones.

2.4.3 Recomendaciones sobre el Grupo Móvil de Erradicación

- La principal recomendación frente a los GME es mantener esta estrategia y fortalecerla financiera, legal y tecnológicamente.
- Establecer una base jurídica más sólida de los procesos de erradicación manual que en el caso del GME, asigne responsabilidades concretas no sólo a la Policía Nacional sino a las demás fuerzas de seguridad del Estado y establecer fuentes de financiamiento permanentes. Puede pensarse en esquemas combinados en donde el Ejército tenga la obligación de participar en la entrada, desminado y aseguramiento del área y la Policía reciba el área para realizar el acompañamiento durante la duración del operativo que es aproximadamente de dos meses.
- Destinar recursos financieros para acceder con mayor frecuencia a imágenes satelitales de alta resolución y complementarla con sobrevuelos más frecuentes de verificación de la ubicación geográfica de los cultivos
- Sistematizar los hallazgos de áreas sembradas de coca, marihuana y/o amapola por parte de comandos militares durante sus actividades normales de inspección del territorio, como forma de complementar la información obtenida por otros medios.
- Establecer en el Manual de Procedimientos que se está desarrollando, mecanismos de seguimiento de la operación logística y consulta a los erradicadores y coordinadores zonales para establecer posibilidades de mejoramiento.

3 SÍNTESIS METODOLÓGICA

De acuerdo con los términos de referencia de la contratación el objetivo de la consultoría realizada fue el siguiente:

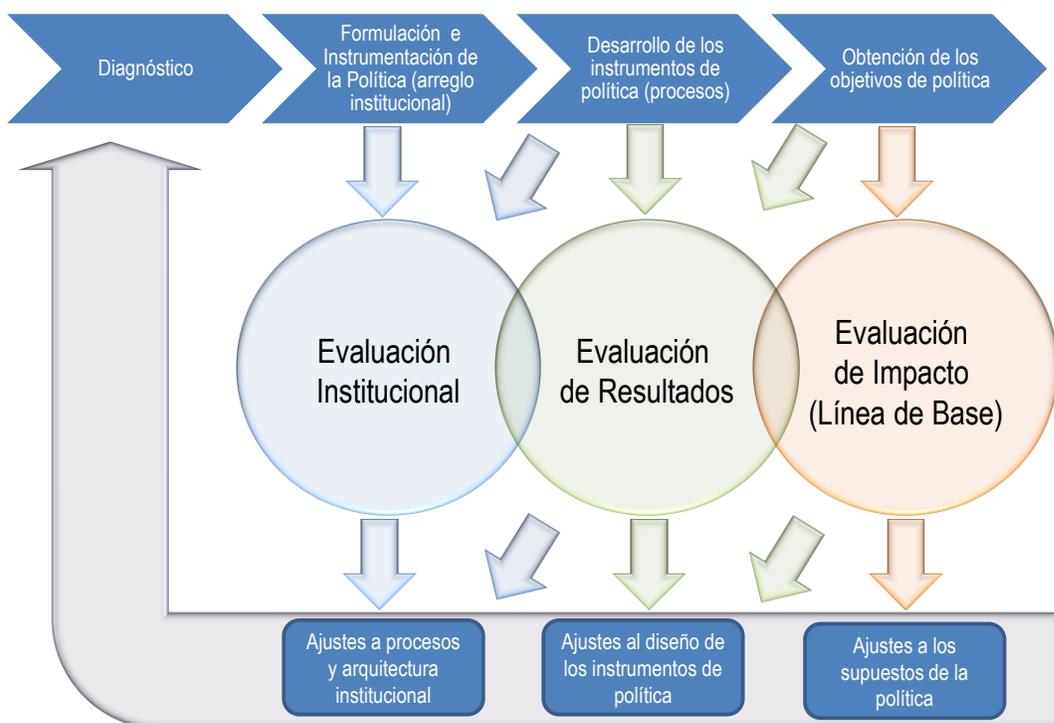
Realizar una evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación a partir de cuatro componentes: un componente institucional relacionado con los procesos de interacción de Acción Social con otras entidades para el desarrollo de los programas; un componente de resultados para 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; levantamiento de la línea base sobre para la medición de impactos del Programa Familias Guardabosques en su fase VII y una propuesta de arquitectura institucional de la política de erradicación de cultivos ilícitos.

Los objetivos específicos de cada componente son los que se presentan a continuación:

- **Componente 1: Evaluación institucional de la estrategia de erradicación manual de cultivos ilícitos (PFGB y GME).** El objetivo de este componente es analizar la gestión y el funcionamiento del PFGB y del GME, teniendo en cuenta sus procesos, interacción y coordinación institucional y los recursos que utiliza.
- **Componente 2: Evaluación de resultados del PFGB y GME** El objetivo de este componente es determinar los resultados obtenidos por el Grupo Móvil de Erradicación y el Programa de Familias Guardabosques en el logro de la erradicación de cultivos ilícitos, la generación de ingresos, la sostenibilidad ambiental de la intervención, el mejoramiento del capital social de los beneficiarios. Lo anterior, comparando entre fases del PFGB, para saber si los cambios implementados con el tiempo y a través de las diferentes fases de intervención tuvieron efectos positivos en relación con el objetivo del programa.
- **Componente 3: Levantamiento de la línea base del PFG (Fase VII)** El objetivo de este componente es proponer el diseño metodológico para la evaluación de impacto del PFGB en su fase VII, mediante el levantamiento de una línea base (observaciones de tratamiento y control vecino y control distante) con el fin de medirlos nuevamente en un posterior seguimiento.
- **Componente 4: Propuesta de arquitectura institucional y recomendaciones:** El objetivo de este componente es proponer un modelo en el que se planteen alternativas para mejorar la operación y funcionamiento de la política de erradicación manual de cultivos ilícitos, basándose el análisis jurídico y de política, en modelos de erradicación y desarrollo alternativo en otros países y en la información recogida de los otros componentes.

El estudio incluye tres tipos de evaluaciones: una evaluación institucional tanto del PFGB como del GME; una evaluación de resultados tanto del PFGB (fases I al V) como del GME; y el diseño y levantamiento de una línea de base para una evaluación de impactos del PFGB, incluyendo la estimación de impactos tempranos de la Fase VII. El siguiente diagrama ubica estas tres evaluaciones en el marco del ciclo de formulación de políticas públicas, como el eslabón necesario para llevar a cabo posibles ajustes a la formulación de los instrumentos, a la arquitectura institucional de los programas o a los supuestos sobre los que se ha construido la política.

DIAGRAMA 2.1 – PAPEL DE LAS EVALUACIONES EN EL CICLO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADO A LA LUCHA CONTRA LOS CULTIVOS ILÍCITOS



Fuente: Elaboración propia de la UT

Desde el punto de vista del proceso de investigación común a estas tres evaluaciones, el enfoque se basa en una metodología de investigación tipo análisis-síntesis o desagregación-agregación. Mediante este método se descompone un problema de investigación en sus partes se estudian de manera desagregada y luego se vuelven a agregar las partes del problema para formular una solución integral.

DIAGRAMA 2.2 – METODOLOGÍA DE ANÁLISIS-SÍNTESIS APLICADA



Fuente: Elaboración propia de Econometría

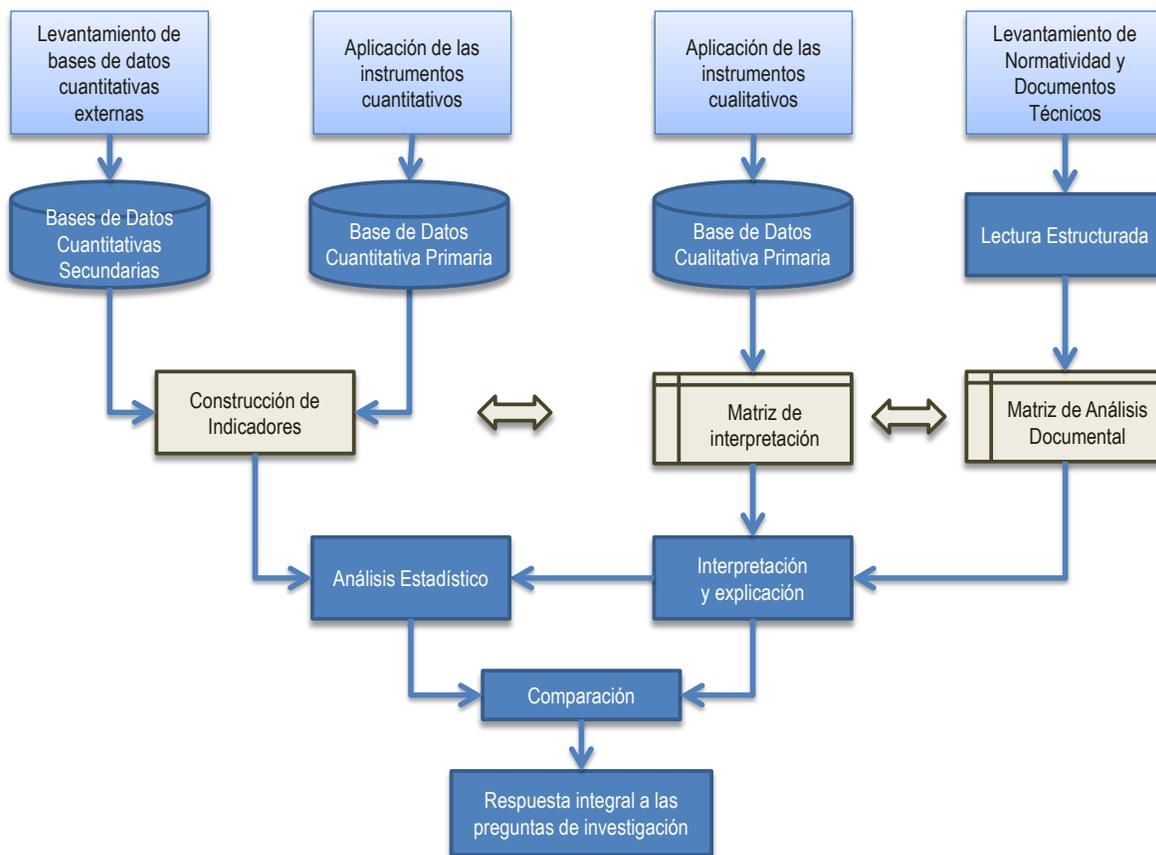
En la fase de análisis (desagregación) se establecen las preguntas de investigación o hipótesis que se derivan de los objetivos generales de la evaluación²³. A partir de esas preguntas o hipótesis se establecen las variables e indicadores, así como las fuentes de información y los métodos adecuados para cada tipo de fuente (primaria y secundaria) y se procede al diseño de los instrumentos de recolección. En ese momento se alcanza el mayor nivel de desagregación y se procede entonces al levantamiento de la información con los procedimientos adecuados de acuerdo al instrumento. La información que se recoge puede ser insumo de análisis cualitativos y cuantitativos por lo que puede requerir diferentes niveles de representatividad y precisión. Estos aspectos determinan dónde y a cuántas unidades de observación acudir. Este documento presenta entonces la descripción de la información recolectada y las bases de datos que serán utilizadas para la fase de síntesis o agregación.

La evaluación cuenta principalmente con dos tipos de información: primaria, recolectada en campo en el marco de la evaluación, tanto cualitativa como cuantitativa; e información secundaria, de parte del Programa como de otras entidades. La información secundaria para análisis cualitativo, corresponde a documentos como informes, publicaciones y demás documentos referentes al tema correspondiente. La información primaria para análisis cualitativo proviene de entrevistas a fuentes individuales y a fuentes grupales y de grupos focales. La información secundaria para análisis cuantitativo, corresponde a bases de datos no recolectadas durante la consultoría pero referidas al tema de la evaluación (UNODC/SIMCI). Por su parte la información primaria corresponde a las encuestas

²³ Etapa suministrada por los términos de referencia.

realizadas tanto para el análisis de resultados como para la línea de base del análisis de impacto. La forma de integrar toda esta información se presenta en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 2.3 – METODOLOGÍA DE INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia de la UT

La información cualitativa se organizó en bases de datos textuales que incorporan la síntesis de las respuestas de las diferentes fuentes de información. Estos textos se han organizado de una manera vertical de acuerdo a las categorías de análisis y preguntas de investigación de cada una de las evaluaciones. Una base textual similar se utilizó para el análisis documental (análisis de discurso), la lectura de los documentos no se llevó a cabo de una manera lineal sino de forma estructurada de acuerdo a las mismas categorías de análisis utilizadas para la sistematización de las entrevistas de acuerdo con las preguntas de investigación relevantes para tal fin. Esto garantiza la posibilidad de comparación posterior. En la medida que en estas fuentes de información se sintetizan las respuestas a las preguntas de investigación, obtenidas con los instrumentos primarios y con la lectura de

documentos, se conformaron dos matrices de textos sintéticos: una matriz de interpretación de respuestas y una matriz de análisis documental.

Entre tanto, la información cuantitativa, tanto primaria como secundaria, se estructuró y organizó en bases de datos a partir de las cuales se han construido los indicadores cuantitativos para diferentes unidades de observación y análisis. Dichos indicadores cuantitativos se diseñaron previamente sobre la base de las mismas categorías de análisis de la evaluación cualitativa. De esta forma para cada aspecto de la evaluación se tomaron los indicadores relacionados y se cruzaron con las respuestas y síntesis de documentos directamente relacionados y así se obtuvo la explicación del comportamiento de los indicadores.

3.1 DISEÑO MUESTRAL INFORMACIÓN PRIMARIA CUANTITATIVA

3.1.1 Diseño de muestreo

3.1.1.1 Evaluación de resultados FASE I a V

Para inferir resultados confiables y precisos, se utilizó un método probabilístico, garantizando para esto un marco de muestreo en las distintas etapas, es decir, asignando probabilidades de inclusión conocidas *a priori* y mayores a cero y respetando que los mecanismos de selección condicionan las probabilidades asignadas *a priori*. De esta manera es posible utilizar los modelos de probabilidad teóricos establecidos según el diseño, para realizar inferencia estadística precisa y confiable de los resultados a la población objetivo que refleja el marco.

Se implementó el método estratificado, buscando mayor eficiencia al aprovechar la información auxiliar disponible, como el total beneficiarios del PFG presentes en el municipio en las diferentes fases del Programa, logrando captar así, la mayor variabilidad posible de los resultados en términos de la intensidad del Programa en los municipios.

CUADRO 2.1 – NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN EL NÚMERO DE FASES IMPLEMENTADAS

		N de Fases implementadas adicionales en los municipios en los que se implementó la Fase VII			
		Solo fase VII	1	2	Total
N de Fases implementadas adicionales en los municipios en los que se implementó las Fases I a V			13		13
	Solo fases I a V	97			97
	0		8		105
	1		10	4	14
	2			2	2
	Total	97	13	18	6

Fuente: Información disponible con los términos de referencia.

Los municipios marcados en azul en el cuadro anterior, se les dio probabilidad de selección igual a 1. Esto porque son municipios en los que se ha implementado más de una fase desde que inició el Programa, y por no ser la generalidad del Programa, podrían tener dinámicas y características diferentes al resto de municipios que no necesariamente se podría representar con una muestra de municipios. Los municipios restantes se estratificaron a partir de información auxiliar disponible, permitiendo tener seleccionado por estrato mínimo dos municipios, mediante la metodología de muestreo con probabilidad proporcional al tamaño (PPT).

En cada municipio, partiendo de la presencia de las fases en las veredas o del tamaño de la misma, se construyeron dos estratos (grades y pequeños; o con una fase y con más de una fase) y en cada uno de éstos, se seleccionaron veredas por el método PPT. Posteriormente, en cada vereda se seleccionó con Muestreo Aleatorio Simple el conjunto de hogares que posteriormente fueron buscados en el terreno para ser encuestados. En consecuencia, el diseño muestral propuesto fue: probabilístico, estratificado, multietápico (3 etapas) y de elementos (EST PPT-Municipios, EST PPT-veredas y MAS-hogares).

3.1.1.2 Línea de Base Fase VII

La muestra de hogares de la línea de base de la fase VII está compuesta por los 25 municipios en los que se encuentran los hogares beneficiarios del Programa Familias Guardabosques, en consecuencia, el diseño muestral propuesto fue: probabilístico, estratificado, multietápico (2 etapas) y de elementos (EST PPT-veredas y MAS-hogares). Y en el caso de los controles vecinos y controles distantes fue (EST MAS-veredas y MAS-hogares). La forma de estratificación de las veredas fue la misma a la utilizada en la evaluación de resultados de la fase I a V en la segunda etapa.

Uno de los grupos de control, hogares distantes, se desarrolló en municipios que tuvieran las mismas características relacionadas con la implementación del PPFGB y que en el momento del levantamiento de la información no se hubiera implementado ninguna de las VII fases del Programa.

3.1.2 Tamaño de la muestra

3.1.2.1 Evaluación de resultados FASE I a V

Se diseñó una muestra de 2.500 hogares para la evaluación de resultados de la fase I a V, distribuida en 54 municipios en los que se ha desarrollado las Fases I a V del Programa PFGB.

CUADRO 2.2 - TAMAÑO DE MUESTRA DE MUNICIPIOS Y HOGARES

Fase	Muestra de	
	Municipios	Hogares
I	13	500
II	19	500
III	12	500
IV	14	500
V	14	500
Subtotal	54	2.500

Fuente: cálculos Unión temporal: Econometría- SEI.

La cantidad de veredas seleccionadas se basó en el universo que se conformó con los municipios seleccionados en la primera etapa, dando una mayor probabilidad a las veredas donde se ha implementado más de una fase, esto por la misma hipótesis manejada con los municipios.

3.1.2.2 Línea de Base Fase VII

Con la implementación del diseño de muestreo planteado en el inciso anterior, se diseñó una muestra aleatoria sin remplazo de 3.720 unidades de observación o USM, divididas en partes iguales entre los tres grupos poblaciones de la evaluación: tratamiento, control vecino y control distante, con 1.240 en cada uno de ellos. En este componente no se dio selección de municipios, la muestra de hogares de tratamiento y de control vecino se desarrolló en el total de municipios en los que se implementa la fase VII. La muestra de municipios para los hogares de control distante se definió con información adicional del Programa (matriz de riesgos) que permitió construir el universo de referencia con municipios que tenían alta probabilidad de haber entrado al programa.

Así, la muestra estaba constituida inicialmente por 77 municipios con 565 veredas distribuidas en: 336 veredas intervenidas por el PFGB, 109 veredas correspondientes al grupo control vecino y 120 veredas correspondientes al grupo control distante, sin embargo debido a la pérdida de muestra fue necesario cambiar 2 municipios y remplazar 103 veredas.

3.2 DISEÑO MUESTRAL INFORMACIÓN PRIMARIA CUALITATIVA

La información cualitativa no busca una representatividad probabilística de la población objeto de estudio, por lo que la descripción de la muestra que se realiza a continuación no sigue supuestos estadísticos necesarios para hacer inferencia sobre los parámetros de la población. Aun así, la selección de los participantes en la recolección de información

cuantitativa buscó tomar información de fuentes variadas de forma que se abordaran las diferentes perspectivas y actores involucrados.

3.2.1 Grupos Focales y Experimentos

Para la evaluación de resultados se seleccionaron cinco municipios de tal manera que cada uno perteneciera a una fase distinta, de la I a la V, del PFGB. En cada municipio se realizó un grupo focal de trayectoria en donde se discutieron preguntas con referencia al antes, durante y después de la presencia del programa en la vereda.

Para la línea de base, se realizaron dos tipos de actividades con miembros de veredas de tratamiento, control vecino y control distante. Una de las actividades fue un experimento económico en donde se exploró la voluntad de las personas para asociarse en la realización de proyectos productos. Durante la segunda actividad, los participantes asumieron el rol de alcaldes del municipio y tomaron la decisión de cómo distribuir 100.000.000 de pesos para combatir la problemática asociada a la producción de cultivos ilícitos. Para estas actividades, se seleccionaron cuatro municipios de tratamiento-control vecino y tres municipios de control distante. En los primeros cuatro municipios se realizaron dos talleres: uno para miembros de veredas de la Fase VII (tratamiento) y otro para los de las veredas de control vecino. En cada municipio de control distante se realizó un taller.

La selección de los municipios fue basada en los siguientes criterios:

- **Criterio de disponibilidad de información.** Los municipios seleccionados debían haber sido ya visitados por los encuestadores, para asegurar la existencia de información de la encuesta para todos los asistentes. Debido a que los resultados del experimento económico serán cruzados con las respuestas de las encuestas, era fundamental que los participantes hubieran sido ya encuestados previamente. Asimismo, se utilizó la información de las encuestas para convocar a los participantes.
- **Criterio regional.** Este segundo criterio estuvo relacionado con la necesidad de contar con un municipio de cada fase, de la I a la V para la evaluación de resultados. Estos se ubicaron en los departamentos de Putumayo, Magdalena, Chocó y Antioquia. Para los talleres de línea de base, se seleccionaron tres municipios de tratamiento-control vecino y tres de control distante para lograr un número suficiente de observaciones, en los departamentos de Putumayo, Cauca, Córdoba y Antioquia.
- **Criterio Logístico.** Por último, teniendo en cuenta estos dos criterios, se seleccionaron municipios basados en su cercanía y en la facilidad de la ruta.

En los municipios de tratamiento y en los de las fases I a la V, se entrevistaron a líderes comunitarios de las veredas participantes en el programa, así como a funcionarios locales con conocimiento en la parte agropecuaria y social relacionadas al programa.

También se realizaron entrevistas específicas a líderes de grupos étnicos. En Santa Marta se realizaron dos entrevistas con un líder de los grupos indígenas relacionadas con el Programa Guardabosques Corazón del Mundo desarrollado en la Sierra Nevada de Santa Marta. Se realizó una entrevista con la líder de la comunidad raizal vinculada al Programa Seaflower Keepers de San Andrés Isla. Similarmente, también se entrevistó al representante del resguardo indígena de Unguía que fue parte del programa.

3.2.2 Entrevistas Funcionarios

Se realizaron diecinueve entrevistas a funcionarios a nivel nacional vinculados con el programa.

3.2.3 Taller Delphos

Se realizó un Taller Delphos con un grupo de 29 erradicadores de la región del Eje Cafetero y un coordinador zonal. Este tipo de talleres consiste en el diligenciamiento de un formulario cuyas respuestas se presentan y se discuten con los participantes para establecer motivos de respuesta y ampliación cualitativa de las opiniones, y al final del taller se vuelve a diligenciar el formulario de manera anónima incorporando cambios de opinión surgidos de la discusión.

4 EVALUACIÓN DE RESULTADOS

4.1 RESULTADOS DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES

El PFGB es un componente de una estrategia de desarrollo alternativo, que estaba inicialmente dirigido a familias localizadas en ecosistemas social y ambientalmente estratégicos y que estuvieran involucradas, o en riesgo de involucrarse, en la producción de cultivos ilícitos.

Para tal efecto, el Gobierno y las familias firman un contrato en el que se formalizan los compromisos comunitarios de erradicar los cultivos ilícitos existentes de manera manual y voluntaria, de no sembrar ni resembrar, de no ejecutar labores conexas a los mismos y de atender las actividades de acompañamiento previstas por el Programa. De igual forma, se dejan claras las responsabilidades del PFGB con aquellas familias que cumplan sus compromisos, tanto en materia de transferencia periódica y por un tiempo determinado de recursos (incentivo temporal y condicionado), como de suministro de un acompañamiento técnico, ambiental y social (integral) con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, conduciéndolas a fortalecer una cultura de la legalidad y a favorecer un desarrollo local ordenado y sostenible, al igual que el desarrollo de procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa.

El Programa se desarrolló en siete fases de las cuales las fases I a V son el objeto de esta evaluación de resultados

4.1.1 Reducción de cultivos

En términos generales, puede afirmarse que en materia de erradicación de cultivos ilícitos, sostenimiento de áreas libres de ilícitos y prevención de su expansión, el PFGB se ha enfocado principalmente a contrarrestar los efectos sociales, ambientales y económicos de la producción de cultivos ilícitos, más que a la erradicación de los mismos.

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), con un porcentaje de resiembra del 5%²⁴. Esta área corresponde apenas a un poco menos del 0,4% del área total de los municipios en donde operó el programa. Esto significa que, por cada una de esas 106.826 familias, se “erradicaron” en promedio sólo

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación; Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2003-2008.

0,14 hectáreas. Pero, en cambio, se señala que el área recuperada en bosque y rastrojo alto, fue de 532.422 hectáreas en el período 2003 a 2010.

El PFGB ha operado en zonas en donde hay baja densidad de cultivos de coca por hectárea y en las que, por lo tanto, la reducción del cultivo de coca atribuible al PFGB es muy limitada. En este sentido, podría afirmarse que el PFGB ha tenido una contribución importante en la contención y prevención de la expansión de la coca, más no tanto en la erradicación como tal.

Es así como, mientras en las primera fases del PFGB un poco más de la mitad de los beneficiarios erradicó para poder ingresar al Programa y para alrededor del 21% de ellos, los ilícitos eran su principal fuente de ingreso.

En las Fases IV y V, los beneficiarios que vienen de estar vinculados a cultivos ilícitos son apenas el 34% y aquellos que sólo constituyen poblaciones en riesgo son el 66%.

4.1.2 Aspectos Económicos

El factor más importante para la generación de ingresos estables por parte de las familias beneficiarias del PFGB, es su vinculación a nuevas actividades o proyectos de carácter productivo. En este sentido, el Programa ha promovido tales proyectos, buscando que sus beneficiarios desarrollen actividades económicas, principalmente de tipo agro-productivo, como fuente de ingresos. Durante las primeras cinco fases del PFGB, alrededor del 80% de las familias se vincularon a algún proyecto apoyado por el Programa²⁵.

La siguiente tabla resume los tres principales tipos de proyecto en cada fase, según el número de familias que se vinculó a cada uno de ellos²⁶. Además del café y del cacao, resaltan las participaciones de las actividades ganaderas y silvo-pastoriles y de ciertos cultivos transitorios. Si bien estos no estaban incluidos dentro de las líneas productivas priorizadas por el CONPES 3218, sí correspondían a actividades tradicionales en las zonas de intervención. Esto sugiere que existió cierta capacidad de adaptación del Programa a las particularidades regionales para así formular proyectos acordes con las expectativas y conocimientos de las familias y las cadenas productivas existentes a nivel local.

²⁵ Según UNODC, durante las primeras 5 fases del programa, la proporción de familias vinculadas a proyectos productivos fue la siguiente: I y II, 79,9%; III, 83,9%; IV, 82,8%; y V, 90,9%. Sistema de Seguimiento y Evaluación; Encuesta Nacional Guardabosques. (Los datos de estas 5 fases corresponden a las líneas finales levantadas entre 2005 y 2011).

²⁶ Informe Ejecutivo del Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI): erradicación, prevención y sustitución de cultivos. Acción Social-UNODC, Sistema de Seguimiento y Evaluación a Políticas y Programas de Desarrollo Alternativo; COL/J86. Bogotá, octubre de 2008.

CUADRO 4.1 – PRINCIPALES LÍNEAS PRODUCTIVAS DESARROLLADAS CON EL PFGB

FASES	CAFÉ	CACAO	CULTIVOS TRANSITORIOS	SILVOPASTORIL Y GANADERÍA
I y II	15,5%	27,2%		15,7%
III	29,6	15,8	13,9	
IV	23,7	11,1	7,6	
V	47,1	15,1		12,3

Fuente: UNODC, sistema de seguimiento y evaluación

El PFGB también fue construyendo paulatinamente un componente de seguridad alimentaria, mediante el cual se buscó implementar pequeñas líneas productivas para que las familias pudieran disponer de alimentos y generar ingresos durante las etapas de establecimiento y sostenimiento de sus cultivos permanentes, es decir en los periodos improductivos de los mismos. El 86% de las familias desarrolló actividades de autoconsumo.

De la información arrojada por la encuesta de hogares del presente estudio, se desprende que en la actualidad el 90% de los beneficiarios del Programa tienen en la actividad agropecuaria su principal fuente de ingresos. Los ingresos mensuales de los beneficiarios del PFGB, por concepto de actividades económicas, en términos generales, son equivalentes a un salario mínimo legal vigente.

El ahorro individual del incentivo recibido alcanzó proporciones de gran valor en las primeras cinco fases del PFGB, especialmente en la primera. De ahí en adelante se registra un progresivo descenso, fase tras fase, en el monto total del ahorro individual, lo cual seguramente es explicado por la disminución en el valor del incentivo asignado por familia. Este ahorro fue usado principalmente en compra de tierras, mejoramiento de la vivienda y adquisición de materiales de trabajo. De manera similar, el ahorro colectivo de una parte del incentivo recibido, alcanzó gran valor en las primeras cinco fases del PFGB. Se estima que, en buena medida, este ahorro colectivo se ha invertido en el apalancamiento de las actividades productivas, asociativas o individuales y así lo expresaron la mayor parte de los agentes institucionales y líderes de las organizaciones de beneficiarios que fueron entrevistados

Un aspecto singular, que resulta determinante en la desvinculación de las familias de las actividades ilícitas, es la inversión del incentivo en la compra de tierras, sobre todo porque genera mayor responsabilidad patrimonial y con el entorno. En opinión de muchos agentes institucionales, este uso del incentivo generó micro-procesos de reforma agraria, puesto que se logró que muchos campesinos arrendatarios compraran sus tierras. Se estima que la titularidad de la tierra puede llegar a ser más efectiva que los propios programas de desarrollo alternativo, ya que hay menos probabilidad de que la persona cultive ilícitos en su propia tierra. De acuerdo con la encuesta a hogares, casi un 20% de los beneficiarios de las cinco primeras fases del PFGB usó el ahorro individual del incentivo en la compra de

tierras. Según las cifras de UNODC²⁷, entre los años 2003 y 2007, 11.405 Familias Guardabosques habían logrado adquirir 43.378 hectáreas de tierra.

En materia de asistencia técnica, la percepción de los beneficiarios es bastante positiva, en particular en lo referente a las escuelas de campo para agricultores (ECAs).

4.1.3 Aspectos sociales

Uno de los puntos de mayor aprendizaje del PFGB, ha sido la política de cero ilícitos que se sustenta en un protocolo que parte del principio según el cual sólo se deben realizar inversiones para mitigar el impacto de la siembra de cultivos ilícitos, si la comunidad ha tomado la decisión y las medidas para estar en la legalidad. La exigencia de erradicación previa nace de un aprendizaje de programas previos de desarrollo alternativo en donde se aplicaba un criterio de erradicación gradual. En ese caso, con mucha frecuencia, luego de la inversión realizada, la comunidad continuaba vinculada a cultivos ilícitos y, al mismo tiempo, aprovechaba aquellos cultivos lícitos promovidos por los programas gubernamentales.

En relación con el avance del control social en las comunidades atendidas por el PFGB, algunos actores institucionales del nivel nacional, vinculados a responsabilidades operativas en el PFGB, son de la opinión que estos pactos de erradicación son, por lo general, más difíciles de lograr en las zonas más lejanas o aisladas de los territorios rurales, ya que al estar aisladas, tienden a imponerse normas propias que no siempre son las mismas leyes estatales. Por el contrario, cuando se logra un contacto más estrecho y permanente con las comunidades y crece la confianza mutua entre los distintos agentes, el control social se hace más expedito y efectivo.

Sin embargo, según la opinión mayoritaria de los actores entrevistados, la construcción y consolidación de estos procesos de control social no ha sido fácil, ni se logra de un día para otro. Por ello, es importante que toda la comunidad veredal esté convencida del Programa. Pero para esto, resulta determinante la vinculación y colaboración de los líderes comunitarios. De acuerdo con la opinión de muchos de estos actores, antes de la llegada del Programa a sus comunidades no había ningún control social sobre el establecimiento de cultivos ilícitos. Ahora lo hacen las propias comunidades, que están pendientes de que no haya personas sembrando coca.

²⁷ Informe Ejecutivo sobre el Seguimiento a los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos, UNODC (2006-2007).

Existe un reconocimiento generalizado, en particular de los líderes comunitarios y actores institucionales locales entrevistados, sobre la importancia y resultados positivos de los procesos de acompañamiento brindados por el PFGB. Obviamente, una de las principales dificultades con las que ha tropezado este acompañamiento, es el bajo nivel educativo de la inmensa mayoría de los beneficiarios del PFGB. En esta materia, algunos estudios y análisis recientes²⁸ indican que, para el caso del PFGB, los miembros de las familias que no saben leer ni escribir son el 14,2% y que el 45,3% de los integrantes de las familias sólo ha cursado algunos grados de educación primaria. Este acompañamiento, inicialmente más de carácter social, fue evolucionando hacia uno de carácter integral (técnico, ambiental y social).

4.1.4 Capital social

La participación en asociaciones no es muy alta y fue disminuyendo al final de cada fase. En la encuesta realizada se encuentra que en las fases I y II la pertenencia a asociaciones se redujo de manera importante después de finalizado el programa, en fase III y IV las proporciones se han mantenido similares a las logradas durante el programa, y en fase V por el contrario se presenta un incremento importante de hogares con al menos un miembro en una asociación productiva.

CUADRO 4.2 PERTENENCIA A UNA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES O COMERCIALIZADORES

	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
UNODC al final de cada fase	41.8%		31.3%	13.2%	12.6%
Encuesta de Resultados 2012	16.8%	30.9%	27.8%	12.2%	37.7%
Error estándar	2.9	5.6	4.5	2.7	5.2

Fuente: UNODC, Sistema de seguimiento y evaluación; y UT Econometría-SEI Encuesta de la evaluación de resultados.

Los niveles de participación en organizaciones tales como veedurías ciudadanas, comités de control social comunitario o grupos de vigilancia y seguridad, son muy bajos. La participación en grupos religiosos es medianamente importante, en cuanto oscila entre un 17% (Fase V) y un 39% (Fases II y IV).

La contribución del PFGB al mejoramiento de las relaciones al interior de las comunidades donde éste se ha implementado ha sido muy efectiva, según la percepción de los propios beneficiarios del Programa. En promedio, el 86% de quienes estuvieron vinculados a la primeras cinco fases del PFGB opinan que esas relaciones mejoraron, el 12,5% creen que siguieron igual y el 1,5% que empeoraron. Sin embargo, cabe anotar que esa percepción de

²⁸ UNODC, Informe Ejecutivo 2011.

mejoramiento se va reduciendo persistentemente, aunque todavía no con una caída dramática, a partir de la Fase II y hasta la Fase V.

Por otra parte frente a la pregunta sobre cambio en las condiciones de confianza, cerca del 70% de los beneficiarios considera que no ha habido mejoramiento en el nivel de confianza entre la población local. Esto demuestra que sigue existiendo un camino por recorrer en términos de la formación de capital social, para lograr consolidar relaciones de confianza, aunque un primer paso, correspondiente al establecimiento de buenas relaciones entre vecinos ya se ha logrado.

4.1.5 Aspectos ambientales

El PFGB contempla la consolidación de estrategias para adelantar planes de uso sostenible y manejo alternativo de los bosques y del territorio, a través del fomento de Buenas Prácticas Ambientales (BPA) durante el desarrollo de actividades productivas, y el uso sostenible y manejo adecuado de los recursos naturales. Según información disponible en el PFGB²⁹, en algunas de las fases del Programa, se observó un incremento importante en la implementación de prácticas tales como incorporación de rastrojos al suelo, rotación de cultivos, siembras a través de la pendiente y aplicación de abonos orgánicos.

También se logró un incremento en el porcentaje de Familias Guardabosques que utilizó abonos orgánicos para fertilizar sus cultivos principalmente en las primeras tres fases. En todas estas prácticas, se observó una menor aplicación en las familias que las implementaron en la Fase V.

En el caso específico de acciones para la protección y/o recuperación de la fauna silvestre, durante la ejecución de las cinco primeras fases del Programa, su frecuencia osciló entre el 34% (Fase IV) y el 70% (Fase II); entre tanto, luego de finalizado el PFGB, este tipo de acciones cayeron a niveles entre el 25% (Fases III y IV) y 35% (Fase I). Esto corroboraría que existe cierta tendencia a “bajar la guardia” en materia de protección ambiental, una vez desaparece la intervención directa del Programa.

4.1.6 Otros resultados

También es importante resaltar otros resultados mencionados por el DPCI en las discusiones sobre resultados del programa:

- Apoyos en capacitación técnica y básica a través del SENA, MEN y Dansocial.
- Asistencia técnica a los campesinos en procesos de seguridad alimentaria.

²⁹ Balance PCI 2011; Sistema Seguimiento y Evaluación UNODC.

- Vinculación al PFGB de entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones).
- Avances en procesos de articulación institucional con Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Universidades, Instituciones Locales.
- Coordinación con el programa Computadores para Educar, en apoyo a escuelas rurales.
- Apalancamiento de recursos mediante convenios de cooperación con UNODC, Federación Nacional de Cafeteros, FUPAD. ADAM, USAID, Carrefour y compañías del sector privado.

4.2 RESULTADOS DEL GRUPO MÓVIL DE ERRADICACIÓN

La operación del grupo móvil de erradicación ha cambiado con el transcurso del tiempo desde su inicio³⁰ en 2005. En el 2006, su acción se concentró en el Parque de la Macarena con “Operación Colombia Verde”. Para 2007 se introduce el monitoreo de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) y se terceriza la contratación a erradicadores. En el 2008 se registra la cifra más alta de erradicación desde el comienzo de la estrategia, con una alta concentración de hectáreas erradicadas en los municipios de Puerto Asís, Cumaribo y Tumaco. En el 2009 se realiza un piloto de intervención integral y para el 2010 se realiza una focalización de la intervención por zonas: victorias tempranas³¹, consolidación³² y contención³³. Para el año 2011 se establece el Puesto de Mando con el que se pretende coordinar mejor la estrategia del GME.

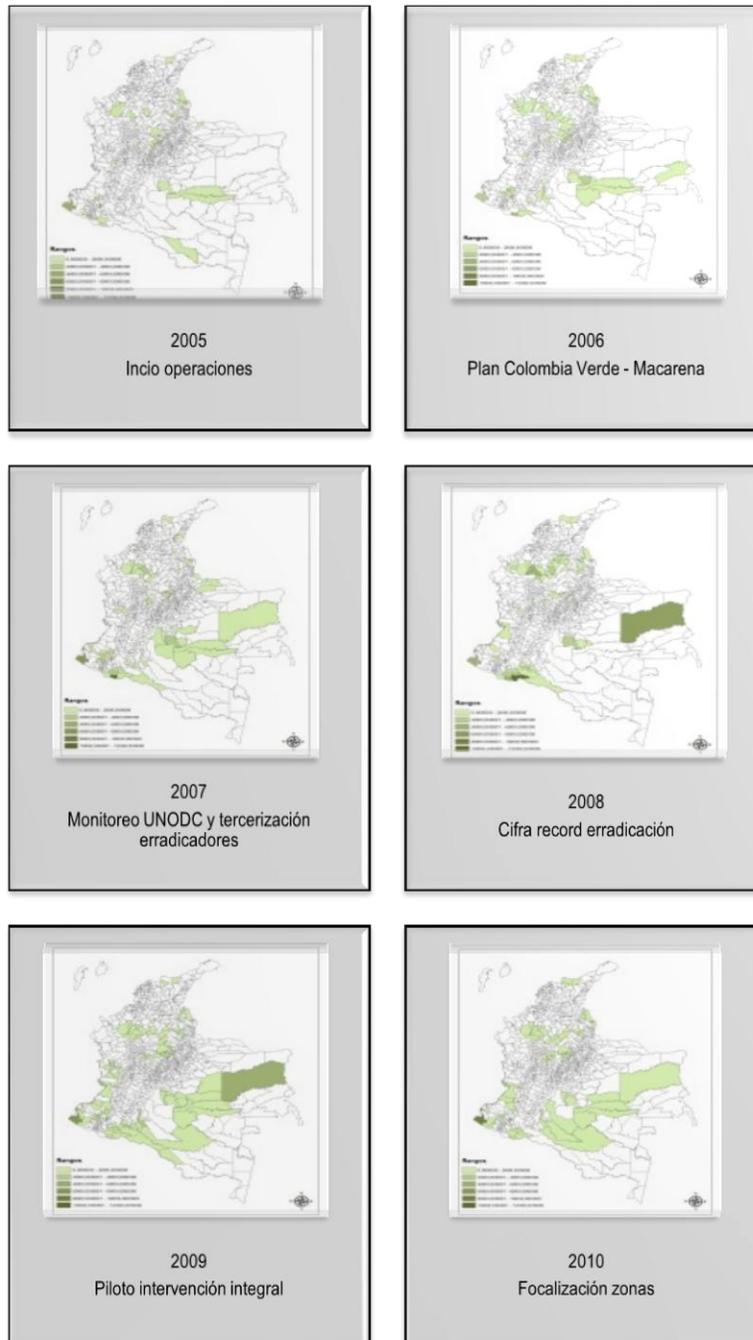
³⁰ PCI (2012).

³¹ Erradicación en zonas con baja presencia de cultivos ilícitos.

³² Erradicación en zonas naranja de consolidación, definidas a través de un semáforo donde convergen una débil presencia institucional del Estado, una alta violación de los DDHH y el DIH y presencia de cultivos ilícitos.

³³ Erradicación por fuera de las zonas de consolidación, para controlar el “efecto globo”.

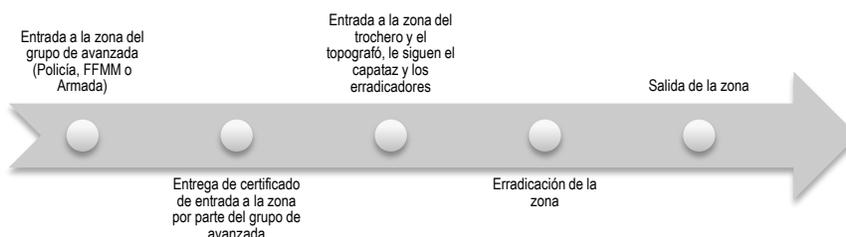
DIAGRAMA 4.1 EVOLUCIÓN DEL GRUPO MÓVIL DE ERRADICACIÓN



Fuente SIMCI, sistema de información de Monitoreo y Verificación.

Al Puesto de Mando asisten representantes del PCI, del Ministerio de Defensa, de la DIRAN, de las FFMM, de la Armada y de la embajada de los Estados Unidos de América³⁴. Se tienen 58 GMEs, de los cuales 34 les provee seguridad la Policía (Dirección de Antinarcóticos), 22 los acompaña el ejército y 2 la armada. Cada GME está compuesto por 31 personas: 28 erradicadores, 2 rancheros y 1 capataz, y su estancia en campo es de alrededor de 60 días, de los cuales 45 son días hábiles. El diagrama 4.2 resume el proceso de entrada a la zona de trabajo, primero entra el grupo de avanzada que revisa la zona en términos de seguridad y posteriormente hace entrega de certificado para entrar a la zona, con esto, el “trochero” y el topógrafo (UNDOC) ingresan y abren camino para el resto del grupo, de esta forma se procede a erradicar y al finalizar se sale de la zona.

DIAGRAMA 4.2 – PROCESO DE ERRADICACIÓN EN CAMPO



Fuente: Adaptación Unión Temporal Econometría-SEI. Taller Delphos GME. Junio 2012.

4.2.1 Operación

La estrategia de erradicación manual forzosa depende de factores como:

- Presencia de cultivos ilícitos, que se determina con la información del SIMCI, sobrevuelos a la zonas a erradicar e información en campo.
- Condiciones de orden público.
- Disponibilidad de fuerza pública para acompañar las actividades de erradicación.
- Complementariedad con la aspersión aérea.

La operación del GME ha tenido un diseño relativamente estable en el tiempo, pero aun así las variables cambiantes del entorno han hecho que a nivel de la previsión de los detalles logísticos de cada operativo, hacen que muchas veces la planificación deba hacerse sobre la marcha y aún hay algunos aspectos que en ocasiones quedan sujetos a la improvisación.

³⁴ Información tomada de la asistencia al Puesto de Mando llevado a cabo el miércoles 6 de Junio de 2012.

La experiencia de los funcionarios del PCI ha sido fundamental en los procesos de planificación y la acumulación de experiencias, retroalimenta los cambios o previsiones necesarias para los siguientes operativos. Sin embargo, el éxito de cada operación depende de manera importante de la veracidad, precisión y oportunidad de la información disponible al momento de la planificación.

Variables como el tamaño del grupo erradicador, cantidades de suministros, medios de transporte, tamaño del contingente de acompañamiento, rutas, entre otras, se definen con base en las experiencias previas y de acuerdo a las necesidades del momento. De esta manera se presenta un margen de incertidumbre sobre los costos y tiempos definitivos que tendrá que afrontar el operativo.

Otro aspecto que ha influido es la reacción de los cultivadores a las acciones de erradicación. Se han producido cambios tecnológicos y esquemas de producción distintos que buscan aprovechar las dificultades de los medios satelitales para la detección de cultivos, como puede ser el fraccionamiento y dispersión de las plantaciones, el desarrollo en sombrío, y el desplazamiento hacia zonas de alta nubosidad.

Es necesario tener en cuenta que la información con la que se trabaja tiene una resolución y una periodicidad limitadas, además de la falta de intercambio de información sobre las áreas tratadas por aspersión. El Sistema de información y monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) de las Naciones Unidas consolida para el 31 de diciembre de cada año, un mapa de coberturas que identifica áreas sembradas en cultivos ilícitos en cuadrículas de 1 kilómetro cuadrado y está sujeto a las condiciones de nubosidad. Por esta razón se presentan frecuentes discrepancias entre la información que aporta el SIMCI y lo que encuentran los GME cuando llegan a campo.

Cuando los cultivos no habían experimentado los esfuerzos de erradicación de los años recientes, era mucho más fácil detectarlos satelitalmente, ubicarlos en campo y erradicarlos. Hoy en día, se presenta un fenómeno de atomización, la mayor parte de los cultivos son más pequeños y dispersos. Los cultivos de mayor tamaño se ubican en zonas con presencia de grupos por fuera de la ley, con francotiradores, campos minados o confrontaciones directas con la fuerza pública. También se está sembrando en las orillas de ríos para evitar fumigación y posibilitar hostigamientos al GME. Los grupos al margen de la ley, al verse debilitados, prefieren concentrar los cultivos en núcleos que son más fáciles de controlar y proteger. En esas condiciones el acompañamiento se hace muy difícil y el operativo muy riesgoso.

En las zonas de economía campesina, los cultivos se encuentran más dispersos y escondidos por la vegetación, en muchos casos se ha integrado el cultivo con la transformación y los cultivadores, al asumir partes del proceso y producir directamente

pasta de coca, deben trabajar a menores escalas. La dispersión, más que una fortaleza estratégica del narcotráfico, denota la necesidad del cultivador individual de diversificar su actividad económica y no depender únicamente de la coca, que ahora resulta menos rentable. Esta situación de atomización de cultivos, hace que los vuelos de reconocimiento, que se utilizan para mejorar la precisión de la información, sean costosos y su efectividad se haga menor, siendo necesario acudir a la búsqueda directa durante los operativos de erradicación.

Se trata de un problema de recursos, pues si bien los costos asociados con la logística del grupo y el transporte hasta la zona son responsabilidad del PCI, la disposición de suficiente personal para asegurar el área, desminado, y en general para el acompañamiento, depende de la disponibilidad de personal de la Policía Nacional o de la fuerza acompañante en la zona. Para el PCI por otra parte, se ha hecho más costoso cada operativo en la medida que se acude a áreas más dispersas y sobre las que existe mayor incertidumbre frente a la información disponible y se hace necesario caminar largas distancias, aumentando el periodo de erradicación o en algunos casos se requiere uso de helicópteros cuyo uso y condiciones de contratación implican mayores costos³⁵.

4.2.2 Efectividad

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. De hecho, el 74% de los cultivos ilícitos se ha mantenido en las mismas zonas durante la década.

El GME tiene un impacto más fuerte que la aspersión, pues la planta puede demorarse 8 meses en volver a crecer. Sin embargo, El cubrimiento de la erradicación manual es más limitado porque no puede abarcar mucho territorio mientras que la aspersión tiene la ventaja de impactar mayor área en un corto tiempo, y aunque sirve para mostrar resultados rápidamente, la cosecha puede volver a estar lista después de 4 o 6 meses, o menos si se logran cortar los tallos y conservar las raíces, lo cual es una práctica común en zonas erradicadas por este método. Adicionalmente más allá de la reducción de cultivos, la

³⁵ Según las entrevistas el costo de una hora de helicóptero asciende a US\$4.200,00 y tiene un mínimo de contratación de 70 horas al mes, las cuales no siempre se requieren

aspersión tiene una gran oposición por parte de las comunidades y se cuestionan sus efectos ambientales. Por el contrario aunque el GME tiene la natural resistencia de los directamente afectados, para las comunidades circundantes trae consigo un efecto de seguridad y de presencia del Estado lo cual es una externalidad positiva.

El informe anual sobre monitoreo de cultivos de coca en Colombia, mide la resiembra en las áreas erradicadas forzosamente mediante la superposición de las coordenadas reportadas por el GME, teniendo en cuenta la fecha de la imagen y la de erradicación. De acuerdo a los datos reportados en los informes, la resiembra ha incrementado de 2006 a 2010, pasando del 15% a casi el 50%. Para el Ministerio de Defensa, la Policía, las FFMM y la Armada, si los cultivadores se judicializaran efectivamente, la resiembra no existiría.

La Ley 599 de 2000 estableció penas más severas para todas las fases de la cadena incluyendo la siembra y luego se endurecieron aún más³⁶. En principio se debería en cada operativo judicializar a los cultivadores y llevar a cabo acciones para la extinción de dominio. Sin embargo la judicialización no es fácil, por las dificultades en el levantamiento de pruebas que permitan determinar la propiedad de los cultivos y porque muchos de ellos se adelantan en baldíos. La erradicación de los GME es un operativo que no incorpora el acompañamiento de la fiscalía y en donde la presencia de la policía está dirigida a cuidar la seguridad de los erradicadores, más que a judicializar a la población que se encuentra en el área. Los cultivadores que son judicializados muchas veces logran su libertad por debilidades en los procesos judiciales.

4.2.3 Efecto Globo

De acuerdo con el Conpes 3669 de 2010, el efecto globo “es el traslado y reubicación de cultivos ilícitos en otras zonas generalmente de difícil acceso o con menor presencia del Estado, donde su actividad no se ve amenazada, con el fin de evadir las medidas de control de cultivos ilícitos”.

Como se ha mencionado, las áreas de cultivo de ilícitos, se ha concentrado históricamente en las mismas áreas y representan cerca de un 16% del territorio nacional, por lo no es evidente que a lo largo de los últimos 10 años se haya presentado un efecto globo a nivel de grandes regiones, aunque en los últimos años se registra un movimiento de cultivos hacia la zona del Pacífico (Choco), en donde se percibe que por la nubosidad los cultivos son más difíciles de ubicar. Sin embargo los grandes núcleos de cultivos siguen estando en las mismas regiones.

³⁶Ver Ley 890 de 2004

De acuerdo con la percepción de los erradicadores, al interior de las regiones en donde tradicionalmente se encuentran cultivos ilícitos, se presenta un efecto globo local, pasando de una vereda a otra en la búsqueda de sitios de más difícil detección y acceso por parte del GME.

Otro fenómeno que claramente se ha visto en la última década es un efecto globo de mayores dimensiones, en donde ya la gran concentración de cultivos ilícitos no se encuentra en Colombia, sino que se han vuelto a desplazar a países como Perú y Bolivia, en donde se habían reducido de manera importante en la década de los noventa debido principalmente a programas de desarrollo alternativo.

4.2.4 Externalidades

El GME ha tenido efectos negativos sobre los incentivos para cultivar la coca, ya que se incrementa el costo para los cultivadores. De esta forma, se puede esperar que la estrategia tenga un efecto sobre la producción agropecuaria.

En cuanto a los aspectos ambientales estrategia del GME es la más amigable con el medio ambiente. Por su lado, la aspersión aérea es la opción menos favorable para el cuidado del ecosistema.

Otra externalidad que se presenta y que ya se ha mencionado es la sensación de mayor presencia del Estado para los no cultivadores en las zonas que se erradican.

Finalmente una externalidad negativa tiene que ver con la disponibilidad de mano de obra campesina en épocas de cosecha, en las regiones de origen de los erradicadores. En los periodos de mayor dinamismo de los Grupos de Erradicación Manual y teniendo en cuenta la remuneración atractiva de la actividad, se presentó un encarecimiento de la mano de obra especialmente en algunos municipios del eje cafetero.

Es común además que los erradicadores paguen altos intereses a los agiotistas en sus municipios de origen. Al tener necesidad de endeudarse para cubrir los gastos de sus familias durante las fases de erradicación en las cuales se mantienen ausentes, y ante la expectativa de altos ingresos, normalmente se presentan endeudamientos costosos que finalmente le reducen sus ingresos netos.

4.2.5 Efectos sobre las finanzas de los grupos ilegales

El cálculo realizado por la Unidad de Consolidación sobre la cantidad de dinero dejado de percibir potencialmente por los grupos encargados de la comercialización, el valor oscila entre 588.154 millones de pesos y 2.654.267 millones de pesos en el 2008, año record en la erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos.

Por otra parte, Mejía & Rico (2010) calculan el valor agregado de cada eslabón de la cadena para el año 2008. A partir de estos datos y el dato de hectáreas cultivadas se llega a un estimativo del valor agregado por hectárea en ese año en cada fase, lo cual permitió calcular un valor agregado perdido por hectárea erradicada. Este costo de oportunidad es de los órdenes de magnitud del calculado por la Unidad de consolidación. Si además se supone que la pérdida por hectárea se mantiene relativamente constante se puede reproducir este cálculo para los años 2005 a 2010 (ver Cuadro 4.1). Para el eslabón de la producción donde los grupos al margen de la ley se vinculan directamente a la cadena de producción de la cocaína³⁷, se registran pérdidas entre 859.183 millones de pesos y 2.3 billones de pesos, en 2005 y 2008 respectivamente, manteniéndose en ordenes de alrededor de un billón el resto de años.

Aún si se incorporara un decrecimiento importante de los precios, que no parece haberse dado, salvo en las primeras etapas de la cadena, las pérdidas de los grupos armados son de unas dimensiones bastante apreciables, frente a los costos de la erradicación. Esto inclusive si se tiene en cuenta que los costos de erradicar han crecido y seguirán creciendo.

CUADRO 4.3 – EFECTO ECONÓMICO DE GME (PRECIOS CONSTANTES 2011)

Eslabón de la producción y tráfico de cocaína	Pérdida por Ha Erradicada (Millones de Pesos)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hoja de Coca	\$ (515.510)	\$ (692.953)	\$ (741.207)	\$ (1.365.350)	\$ (923.490)	\$ (669.662)
Base de Coca	\$ (343.673)	\$ (461.968)	\$ (494.138)	\$ (910.234)	\$ (615.660)	\$ (446.442)
Producción Cocaína	\$ (859.183)	\$ (1.154.921)	\$ (1.235.345)	\$ (2.275.584)	\$ (1.539.149)	\$ (1.116.104)
Tráfico de Cocaína	\$ (4.124.077)	\$ (5.543.620)	\$ (5.929.658)	\$ (10.922.803)	\$ (7.387.916)	\$ (5.357.300)

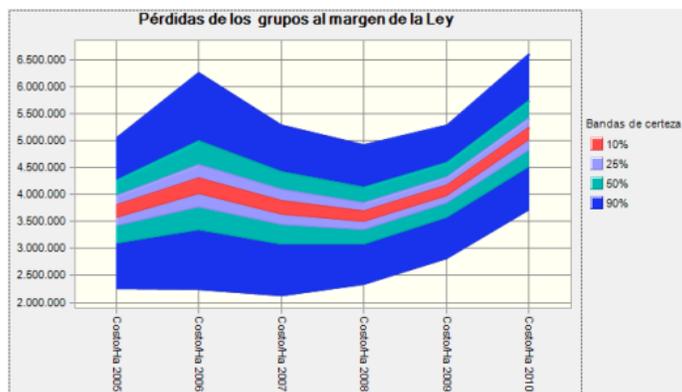
Fuente: Cálculos Unión Temporal Econométrica-SEI, basado en Mejía & Rico (2010).

Se elaboró un modelo de simulación de Montecarlo, por municipio teniendo en cuenta las posibilidades de resiembra según la cosecha en la que se lleva a cabo la erradicación

La simulación, registra en la Gráfica 4.2 la pérdida por Ha erradicada de los grupos ilegales. Se advierte, que la media de la pérdida por hectarea erradicada pasa de 3.500.000 COP en 2005 a alrededor de 5.000.000 COP en 2010, valor menor al estimado en los anteriores ejercicios expuestos en la sección. Este cálculo, más conservador y que incorpora la resiembra y diferentes cosechas que da una hectarea de coca, advierte, aunque una pérdida mucho menor para los grupos ilegales por la estrategia del GME, todavía pérdidas para estos ante la erradicación manual forzosa.

³⁷ Según Mejía & Rico (2010) los grupos al margen de la ley se vinculan en esta fase pues cuentan con la capacidad de incurrir en los costos fijos (montaje de un centro de procesamiento de cocaína). "".

GRÁFICA 4.2 – PÉRDIDA POR HECTÁREA ERRADICADA DE LOS GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY

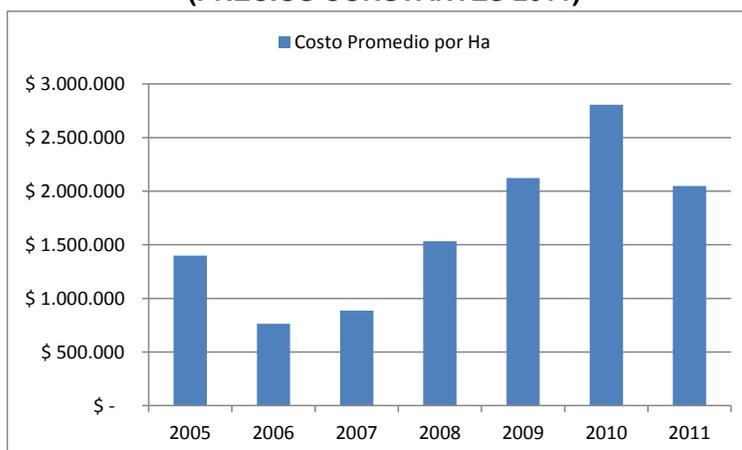


Fuente: Cálculos Unión Temporal Econometría-SEI, basado en Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito(2007-2010); Gobierno de Colombia (2006), Unidad para la Consolidación Territorial y Mejía & Rico (2010).

4.2.6 Costo-efectividad

La Gráfica 4.1 evidencia que el costo promedio por hectárea ha aumentado en más de un millón de pesos desde el comienzo del Programa. Para 2005, el costo ascendía alrededor de casi un 1.500.000 COP, mientras que para el 2010 llegó un poco más de 2.500.000 COP. Una vez se explora al interior de estos costos, se advierte un incremento en el pago a los erradicadores en 2007, año en que se comienza a tercerizar la contratación de erradicadores, pasando a representar alrededor del 27% del total de costos a un poco más del 40%.

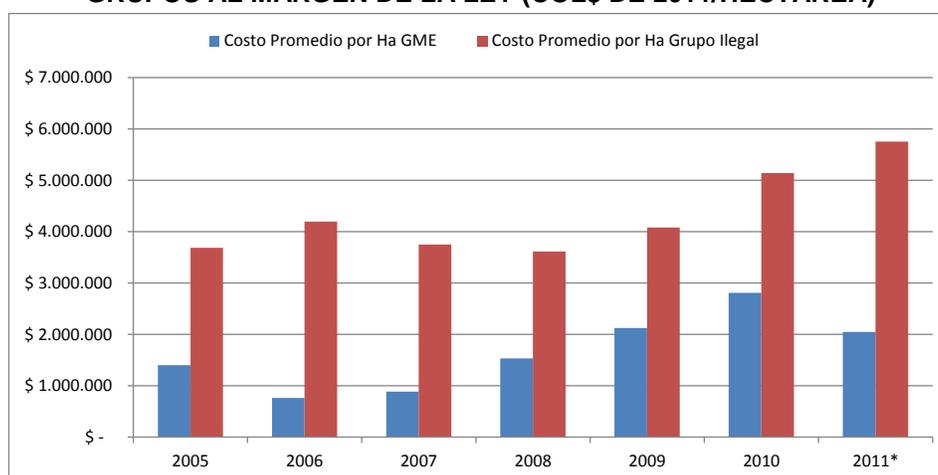
GRÁFICA 4.1 – COSTO PROMEDIO POR HECTÁREA GME (PRECIOS CONSTANTES 2011)



Fuente: Cálculos Unión Temporal Econometría-SEI, Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

Aunque los costos por Ha 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. Es importante entonces, analizar el costo promedio por Ha erradicada, a la luz del costo promedio por Ha que se le está generando a los grupos al margen de la ley con la estrategia del GME. La Gráfica 4.2 evidencia la eficiencia de la estrategia y soporta la continuación de la misma, en la medida que el costo generado a los grupos ilegales es una cota mínima de los beneficios de la erradicación para la sociedad

GRÁFICA 4.2 – COSTO PROMEDIO PARA GME Y COSTO PROMEDIO GENERADO A LOS GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY (COL\$ DE 2011/HÉCTAREA)



*Costo promedio por Ha para Grupo Ilegal, proyectado para 2011(tendencia lineal)

Fuente: Cálculos Unión Temporal Econometría-SEI, Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, existe la percepción entre expertos y funcionarios que la erradicación manual tiene un impacto más fuerte que la aspersión³⁸, pues la planta puede demorarse 8 meses en volver a crecer, sin embargo su cubrimiento es más limitado porque no puede abarcar mucho territorio. Por el contrario, la aspersión tiene la ventaja de impactar mayor área en un corto tiempo, y aunque sirve para mostrar resultados rápidamente, la cosecha puede volver a estar lista después de 4 o 6 meses, o menos, si se logran cortar los tallos y conservar las raíces, lo cual es una práctica común en zonas erradicadas por este método.

Adicionalmente más allá de la reducción de cultivos, mientras que la aspersión tiene una gran oposición por parte de las comunidades y se cuestionan sus efectos ambientales, por

³⁸ El alcance de la consultoría no incluía el componente de aspersión aérea por lo cual no se contó con la información para realizar un ejercicio similar de costo efectividad para este tipo de erradicación.

el contrario aunque el GME tiene la natural resistencia de los directamente afectados, para las comunidades circundantes trae consigo un efecto de seguridad, y de presencia del Estado los cual es una externalidad positiva.

5 LEVANTAMIENTO LA LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES FASE VII

Como parte de esta evaluación, se realizó el diseño y levantamiento de una línea de base para una evaluación de impactos del Programa de Familias Guardabosque (PFGB), incluyendo la estimación de impactos tempranos de la Fase VII. Es importante notar que se solicitó levantar la Línea de Base para la fase VII del Programa, fase que comenzó en el 2010 y que 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. Esto tiene dos implicaciones metodológicas importantes:

- 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.

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 que se presentan a continuación.

Se definieron dos grupos de control, para poder, en primer lugar, captar el verdadero impacto de la intervención, sin subvaloraciones derivadas de la existencia de efectos indirectos al interior del municipio y en segundo lugar, identificar la existencia de dichas externalidades, tanto positivas como negativas que el Programa puede tener sobre su entorno. Para esto se establecen los controles “vecinos” y controles “distantes”.

Los controles “vecinos” y “distantes” son los dos grupos contra los que se propone medir el impacto del programa y también los efectos de desborde y externalidades que pueda tener, a partir de información cuantitativa primaria. La estimación de estos efectos de desborde se realiza usando la metodología de pareo por probabilidad de participación o PSM por sus siglas en inglés. Si dicho desborde existe, entonces el impacto encontrado entre los tratamientos y los controles vecinos será menor que el encontrado entre los tratamientos y los controles distantes, siendo este último el verdadero impacto del

programa sobre los tratamientos. El impacto global del programa se puede entonces pensar como el impacto que logra sobre los tratamientos (T-CD) y el desborde que éstos generan sobre sus vecinos (CV-CD). Esto quiere decir que la existencia de desborde amplía el alcance del Programa más allá de su intervención directa.

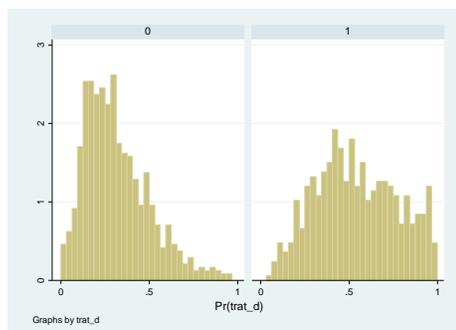
5.1 CARACTERIZACIÓN

En el levantamiento de la línea de base es importante verificar la comparabilidad entre los grupos de control y tratamiento, para lo cual se usa un indicador sintético de caracterización de estos hogares. El indicador recomendado en la metodología PSM es la probabilidad de participación. Por las características del programa, la probabilidad de participación en el programa está dada principalmente por las características de la vereda y sus factores de riesgo, criterios usados para la selección de veredas durante el trabajo de campo. Sin embargo para garantizar la comparabilidad entre hogares es procedente estimar una función de probabilidad que permita estimar la propensión a parecerse a un hogar de tratamiento promedio.

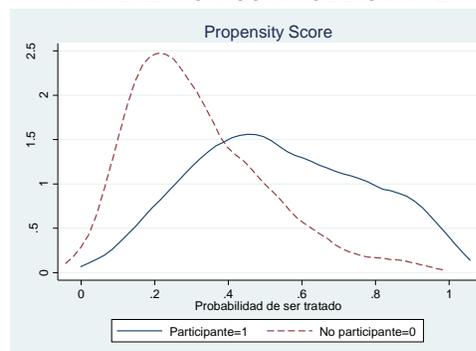
Esto se lleva a cabo mediante un modelo probit en donde la pertenencia al grupo de tratamiento es explicada por un conjunto de variables de los hogares que no se afectan por los indicadores de impacto, bien por ser independientes a ellos o por ser predeterminados a la intervención. Una vez estimada la función de probabilidad se calculan los puntajes de probabilidad estimada para cada uno de los hogares de las tres muestras (tratamiento, control vecino y control distante) y se descartan aquellos hogares que resultan con probabilidades similares y a esto se le denomina “soporte común”. Finalmente para realizar la comparación, se empareja cada individuo del grupo tratamiento con un promedio ponderado de los individuos cercanos del grupo de control.

Las siguientes gráficas muestran las estimaciones de la función de probabilidad para los tres grupos. Se encuentra una similitud muy interesante entre la distribución de probabilidad de tratamiento y control vecino, y como es de esperarse una menor similitud entre control vecino y la de control distante. En promedio, el control distante tiene una menor probabilidad de parecerse al promedio de los tratamientos, como es de esperar, pero existe un importante conjunto de observaciones de similar probabilidad (soporte común) tanto con la distribución de tratamiento como con la de control vecino.

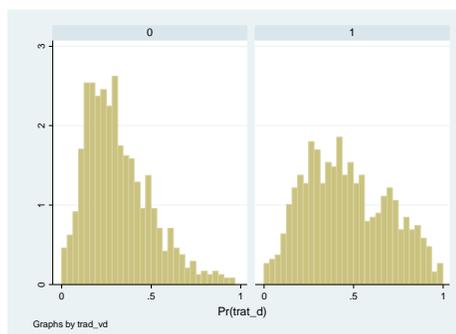
GRÁFICA 5.1
HISTOGRAMAS DE FRECUENCIAS
TRATAMIENTO Y CONTROL DISTANTE



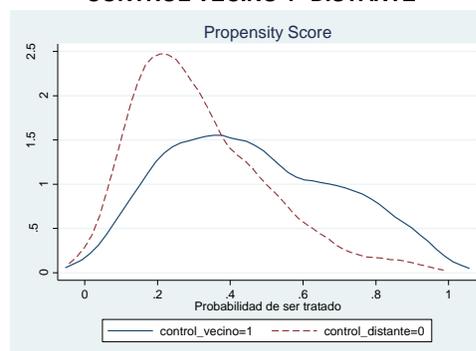
GRÁFICA 5.2
FUNCIÓN DE DENSIDAD DE
PROBABILIDAD ESTIMADA
TRATAMIENTO Y CONTROL DISTANTE



GRÁFICA 5.3
HISTOGRAMAS DE FRECUENCIAS
CONTROL VECINO Y DISTANTE



GRÁFICA 5.4
FUNCIÓN DE DENSIDAD DE
PROBABILIDAD ESTIMADA
CONTROL VECINO Y DISTANTE



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de línea de base

5.2 REDUCCIÓN DE CULTIVOS

No se encontraron diferencias entre control vecino y tratamiento ante la pregunta “¿Usted cree que en 2011 hubo presencia de cultivos de coca y/o amapola en su vereda?”, mientras que sí se encontraron entre control vecino y control distante. En cuanto a la frecuencia de personas que considera que hay casos en los que se justifica sembrar coca hay diferencias significativas frente a ambos tipos de tratamiento. Hay una diferencia de 5,58% entre los grupos de tratamiento y control distante, esta diferencia es estadísticamente significativa, lo cual significa que hay un impacto en esta percepción. También existe una diferencia entre los grupos de control vecino y control distante, que es de menor tamaño pero de igual manera significativa. Lo anterior nos permite hablar de la existencia de un pequeño efecto desborde en ese imaginario.

De manera similar se indagó sobre la justificación de raspar coca; en este caso se encuentra un impacto significativo ente tratamiento y control distante, pero inexistente entre

controles vecinos y distantes. En este caso partículas no se observa la ocurrencia de un efecto desborde.

Se realizaron grupos focales para discutir frente a las soluciones que podría implementar el Estado en una política frente a las drogas. Se entregaban 10 billetes didácticos de 100 millones de pesos y se pedía a los participantes que los asignarían a un conjunto de medidas y una vez se realizaba esta distribución se discutía sobre las diferentes medidas. Se destaca la importancia de la titulación de tierras como mecanismo percibido por los hogares para prevenir los cultivos. También se mencionaron la posibilidad de comercialización efectiva de productos, la existencia de sistemas de riego y el fortalecimiento de proyectos productivos

5.3 GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEO

No se encontraron evidencias de efectos significativos en la mayoría de los indicadores de ingresos. Pero aunque el programa no ha generado impactos en variables económicas como los ingresos o la generación de empleo, que por su característica son de ajuste lento, este ha impactado de manera temprana la percepción de la facilidad que tienen los hogares para asumir diferentes situaciones relacionadas con la unidad productiva, muy ligadas con los objetivos del programa; tales son las capacidades para negociar, para solucionar problemas, para rechazar propuestas por fuera de la legalidad y para proteger el medio ambiente. En las tres últimas existen efectos de desborde significativos, es decir sobre las veredas vecinas.

5.4 CONDICIONES DE VIDA

Se observa una diferencia estadísticamente significativa para el 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.

Al estimar el efecto de desborde por medio de la diferencia entre los grupos de control vecino y control distante, se encuentra que esta diferencia no es estadísticamente significativa. Lo anterior se puede explicar ya que el incentivo económico puede ayudar en la mejoría del índice que es de naturaleza estructural, pero la carencia de este último dificulta el desborde.

5.5 CAPITAL SOCIAL

Para analizar los indicadores de capital social, se utilizaron preguntas de la encuesta relacionadas con la participación en diferentes organizaciones, la afiliación a ciertos servicios y el nivel de confianza de los miembros de la comunidad con organismos locales. Resulta interesante observar la ocurrencia de diferencias positivas y significativas en la

participación en diferente tipo de organizaciones como la JAC, grupos religiosos, grupos ambientales y especialmente en asociaciones de productores o comercializadores.

Otros indicadores de seguridad y confianza no arrojaron diferencias significativas.

5.6 CULTURA DE LA LEGALIDAD

Para comprender si el PFGB ha fomentado la cultura de la legalidad, se consideraron diversos indicadores. Dentro de la encuesta, se preguntó si los encuestados justificaban las siguientes acciones:

- Firmar por otra persona
- Romper un acuerdo con las autoridades
- Falsificar un documento
- Que los padres le peguen a los hijos
- Tomar electricidad sin pagar por ella
- Que un hombre le pegue a su esposa
- Quedarse con un celular que se encuentra tirado
- Ofrecer un soborno para agilizar un trámite
- No pagar impuestos

Se presenta una situación en donde los hogares de tratamiento no presentan diferencias significativas frente a control distante, salvo en firmar por otra persona y tomar electricidad sin pagar por ella. En esos casos el porcentaje de personas de tratamiento que están de acuerdo es mayor. Sería difícil pensar que esto se trate de un impacto negativo del programa, sino que posiblemente se trata de una diferencia inicial que debe ser controlada cuando se calculen los impactos en seguimiento.

Adicionalmente se llevó a cabo al interior de la encuesta otro experimento económico para medir cultura de la legalidad, reflejada como actitudes honestas del entrevistado. Se entregó un dado al encuestado para lanzarlo 10 veces sin supervisión; para cada valor del dado se paga \$100 pesos por punto obtenido. El valor esperado teórico de la retribución en términos agregados es de \$3.500. En un escenario en donde todos los entrevistados dijieran la verdad y dado el nivel de agregación a lo largo de la muestra, el resultado no debería ser significativamente diferente de esta cifra. Como resultado se obtuvo que en los tratamientos el valor promedio es de \$3.632, en control distante es de \$3.712 y en control vecino es de \$3.661. En todos los casos estos valores son significativamente diferentes de \$3.500, sin embargo, se encuentra una diferencia significativa y negativa entre los entrevistados de tratamiento y control distante de \$80. Esto indica que existe un efecto temprano significativo sobre la actitud frente a la oportunidad de lucrarse utilizando una mentira. No se detectaron efectos desborde significativos sobre los controles vecinos.

5.7 SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Se le preguntó a los encuestados que compararan la cantidad y calidad de la vegetación a su alrededor con respecto al 2009. Se observan impactos tempranos en todos los indicadores. Adicionalmente se observa un efecto desborde en lo referente a la calidad y cantidad de la vegetación así como la cantidad de fauna.

A su vez se construyó una escala de 0 a 3 para determinar el número de factores del entorno natural que rodea a los encuestados usando los tres indicadores anteriores. Este nuevo indicador también muestra que los de tratamiento tienen un nivel más alto comparado con los de control distante y el control vecino con respecto a este último. Estos cuatro indicadores sugieren que el PFGB ha logrado un impacto temprano en la percepción de recuperación de ecosistemas.

5.8 IMPACTOS NO ESPERADOS

Según las entrevistas con los líderes en las veredas de tratamiento, no ven factores que actualmente incidan en el retiro de las personas del programa. En una vereda, hubo nueve retirados debido a su falta de asistencia a las capacitaciones.

Al preguntarles a los líderes y funcionarios locales del PFGB, en las entrevistas semiestructuradas, sobre la relación directa del incentivo económico con la mejoría en el bienestar de los beneficiarios, en general reconocieron que el incentivo sí es muy importante para el éxito del programa, pero que las mejoras en el bienestar no son únicamente atribuibles al incentivo.

El componente del compromiso colectivo del PFGB fue discutido durante las entrevistas en el trabajo de campo. Algunos están de acuerdo con requerir que toda la vereda participe y erradique los ilícitos, y hasta consideran que este compromiso trae beneficios positivos para la comunidad.

Respecto a la existencia de presiones por parte de los grupos armados a los beneficiarios del programa, ninguno de los entrevistados durante el trabajo de campo mencionó que enfrentarían ese problema actualmente. En Tierralta (Córdoba) y Balboa (Cauca), los líderes dijeron que no se había presentado este tipo de presión. En San Luis (Antioquia) sí se presentaron presiones al comienzo. A continuación se presenta el cuadro con los cálculos de los impactos tempranos:

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
Reducción de Cultivos							
P_1302C ¿Usted cree que ___ hubo presencia de cultivos de coca y/o amapola en su vereda? En 2011		4.98%	22.16%	-17.17%	16%	21%	** -4,451% (2%)
P_1303AD Según su opinión, dígame si las siguientes afirmaciones se justifican siempre, hay casos en los que se justifica o nunca se justifican : d. Cultivar coca o amapola		2.28%	7.87%	** -5,587%	4%	7%	** -2,957% (2%)
1304: ¿Cree usted que hay gente que trabajaría con cultivos de coca o amapola en su vereda?	P_1304A	54.75%	67.66%	** -12.91% 3.46%	57.67%	62.88%	-5.15% 3.5%
334: el último cambio de barrio o vereda obedeció a que la gente comenzó a sembrar coca...	cambio_vereda_coca	0.36%	0.62%	-0.26% 0.87%	0.00%	0.31%	-0.31% 0.26%
P_1303AJ Según su opinión, dígame si las siguientes afirmaciones se justifican siempre, hay casos en los que se justifica o nunca se justifican : Raspar coca		5.3%	12.7%	** -7,367% (3%)	8%	10%	-3% (2%)
Generación de ingresos y empleo							
P.216 En 2011 ¿cuáles fueron las ventas anuales de la ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL? (Escriba el valor en pesos)	Ventas principales mes	\$ 300,504	\$ 401,830	-\$ 101,326 (95,141)	\$ 306,234	\$ 373,645	\$ 67,411 (\$ 110,111)
P.217 En el 2011 ¿Cuáles fueron las ventas anuales de TODA SU ACTIVIDAD PRODUCTIVA? (Escriba el valor en pesos)	Ventas totales mes	\$ 368,267	\$ 473,837	-\$ 105,570 (94,483)	\$ 375,261	\$ 443,896	\$ 68,634 (\$ 104,267)
p_304 p_305 p_306 p_307 p_308	Costos mes	\$ 249,761	\$ 322,914	-\$ 73,153 (38029)	\$ 271,980	\$ 334,212	\$ 62,233 (\$ 30,575)
p_501 ¿Desde el 2010 usted o alguien de su hogar ha comprado finca, lote o parcela?	p_501	17.30%	12.26%	5.03% (2.7%)	15%	13%	2% (2%)
p_911a p_911b Dígame si tales deudas las tiene con, a. Bancos,	Credito_ben	18.8%	20.9%	-2%	15%	18%	-3%

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
cooperativas u otras entidades financieras b. Fondos de empleados o fundaciones de microcrédito				(2,8)			(2%)
911 Dígame si tales deudas las tiene con, 907 Dígame sí tales deudas las tenía con: a. Bancos, cooperativas u otras entidades financierasb. Fondos de empleados o fundaciones de microcrédito	bancarizados	10.2%	12.2%	-2.0% (2,8%)	8%	10%	-2% (2%)
302. ¿(período) cuántos (texto del literal) tenía este negocio o unidad productiva, incluyendo todas sus actividades?	número de trabajadores prop	4.09	4.84	**0,74 (0,49)	4.00	3.89	0.11 (0,33)
1103. ¿Comparado con 2009, para usted ahora es más fácil (negociar)	p_1103a	54.9%	40.7%	**14,275% (3,8%)	45.3%	39.3%	6.0% (3%)
1103. ¿Comparado con 2009, para usted ahora es más fácil (rechazar propuestas productivas ilegales)	p_1103b	65.02%	44.18%	**20,836% (3,7%)	51.8%	41.7%	**10,030% (4%)
1103. ¿Comparado con 2009, para usted ahora es más fácil (solucionar problemas)	p_1103c	59.30%	39.70%	**19,6 (3%)	48.2%	40.4%	**7,848% (4%)
1103. ¿Comparado con 2009, para usted ahora es más fácil (cuidar y proteger el medio ambiente)	p_1103d	68.6%	45.5%	**23,10% (3,6%)	56.0%	45.1%	**10,902% (3%)
1003a.'Promedie las dos posibilidades – (máximo y mínimo) y calcule el ingreso esperado del negocio. Mencione la cifra al entrevistado(a), diciendo "entonces el ingreso promedio mensual en el anterior escenario sería de \$_____.	p_1003a	\$ 845,111.00	\$ 670,240.90	\$ 174,869.10 \$ (156,799.00)	\$ 681,403.75	\$ 664,399.34	\$ 17,004.41 (\$ 71,063)
302. ¿(período) cuántos (texto del literal) tenía este negocio o unidad productiva, incluyendo todas sus actividades? 303. De estos trabajadores, ¿cuántos eran miembros de su hogar?	Prop	55%	64%	9%	61%	64%	-4% (2%)
Calidad de vida							
901.¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____? h. Grupo	P_901_1H	10.46%	10.96%	-0.51%	10%	8%	2%

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
deportivo o cultural				(2,7%)			(2%)
ICV	icV_hoY	57.1222049	55.1502327	**1,97197219 (0,74)	52	53	-0.98 0.7146168
NBI pobreza	nbi_p	78.1%	81.7%	-3.5% (2,7%)	89%	85%	**3,883% (2%)
NBI miseria	nbi_m	45.06%	37.72%	7.34% (3,1%)	55%	43%	**11,903% (3%)
701 .En los últimos 30 días, ¿alguna vez usted o algún miembro de su hogar no pudo variar la alimentación por falta de dinero o producción propia? 702. En los últimos 30 días, ¿alguna vez usted o algún miembro de su hogar dejó de desayunar, almorzar o comer por falta de dinero o producción propia? 703. En los últimos 30 días, ¿alguna vez en su hogar tuvieron que hacer algo que hubiera preferido no hacer para conseguir los alimentos?	clasificación seguridad alimentaria	55.89%	57.67%	-1.78% (3,5%)	52.1%	57.9%	-5.7% (3%)
704: ¿Considera usted que la alimentación de su hogar es actualmente mejor, igual o peor que en el 2009?	percepción de mejor alimentación	46.77%	23.06%	**23,71% (3.2%)	26.1%	20.6%	**5,432% (3%)
P_209A4A ¿qué se deben los cambios en ____? Solo aplica para los que respondieron si en: Revise si en las preguntas 201 a 208 se presentaron cambios entre el 2009 y hoy	mejora_vivienda	47.15%	58.89%	-11.74% (5.6%)	56.3%	63.3%	-6.9% (6%)
302: Edad en años cumplidos 307: ¿Actual-mente ____ asiste a un establecimiento de educación formal?	prop_asis	90.77%	86.06%	4.71% (3,4%)	87%	82%	**4,760% (3%)
302 Edad en años cumplidos 308 ¿Actualmente cuál es el nivel educativo más alto alcanzado? 309 ¿Actualmente cuántos años ha aprobado en este nivel?	año_educ_mayo12_hoY	6.55	6.62	-0.069 (-0,17)	5.92	6.08	-0.167 0.16

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
Cultura de la Legalidad							
1303A: Según su opinión, dígame si las siguientes afirmaciones se justifican siempre, hay casos en los que se justifica o nunca se justifican : (porcentaje de hogares que justifican la acción enunciada) a. Firmar por otra persona b. Romper un acuerdo con las autoridades c. Falsificar un documento e. Que los padres les peguen a los hijos f. Tomar electricidad sin pagar por ella g. Que un hombre le pegue a su esposa h. Quedarse con un celular que se encuentra tirado i. Ofrecer un soborno para agilizar un trámite k. No pagar impuestos	Firmar por otra persona	25.86%	15.27%	**10.59% 3.02%	17%	14%	2% (3%)
	Romper un acuerdo con las autoridades	10.65%	8.26%	2.39% 2.25%	11%	7%	3% (2%)
	Falsificar un documento	2.09%	0.66%	1.43% 0.84%	1%	1%	0% (1%)
	que los padres le peguen a los hijos	43.96%	35.12%	8.84% 3.39%	36%	33%	4% (3%)
	Tomar electricidad sin pagar por ella	4.75%	1.29%	**3.46% 1.05%	3%	1%	2% **(1%)
	Que un hombre le pegue a su esposa	2.29%	1.77%	0.53% 1.07%	3%	2%	1% (1%)
	Quedarse con un celular que se encuentra tirado	16.67%	12.60%	4.06% 2.50%	14%	12%	2% (2%)
	Ofrecer un soborno para agilizar un trámite	3.23%	3.09%	0.14% 1.33%	1%	2%	-1% (1%)
	No pagar impuestos	7.22%	4.78%	2.45% 1.75%	3%	3%	1% (1%)
	Capital social						
901, ¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____?	espacios_de participacion	1.785171	1.436578	**0,348	1.41	0.69	0.53

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
	(número)			(0.08)			(0.06)
901, ¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____? a, Junta de Acción Comunal b, Asociación de productores y/o comercializadores u organización productiva d, Organizaciones de población desplazada, población retornada, reintegrada o población vulnerable e, Movimiento o partido político f, Grupo voluntario de trabajo con la comunidad o asociaciones de apoyo para población necesitada g, Asociación de padres de familia i, Organizaciones de vigilancia o seguridad j, Escuela de Campo de Agricultores (ECAS) k, Grupo religioso l, Comité Comunitario de Verificación y Control Social CCVCS (Sólo para el grupo tratamiento) m, Grupo de conservación del medio ambiente n, ONG u otras organizaciones de la sociedad civil o, Gremios p, Otro, ¿Cuál? _____	P_901_1A	58.94%	72.41%	** -13,47% (4%)	65%	72%	-7.24% (3%)
	P_901_1B	33.46%	12.43%	**21,02% (3%)	8%	10%	-1.38% (2%)
	P_901_1D	6.27%	3.71%	2.57% (2%)	4%	3%	1.29% (1%)
	P_901_1E	3.42%	1.86%	1.56% (1%)	2%	1%	1.11% (1%)
	P_901_1F	20.15%	19.12%	1.04% (3%)	22%	17%	4.74% (3%)
	P_901_1G	21.10%	17.97%	3.14% (3%)	22%	18%	4.29% (3%)
	P_901_1I	0.76%	0.76%	0.00% (1%)	1%	0%	**0,74% (0%)
	P_901_1J	39.54%	1.71%	**37,83% (2%)	1%	2%	-0.23% (1%)
	P_901_1K	32.51%	24.48%	**8,03% (3%)	28%	19%	**8,66% (3%)
	P_901_1M	14.07%	0.65%	**13,42% (2%)	3%	0%	**2,41% (1%)

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
	P_901_1N	0.95%	0.29%	0.66% (1%)	1%	0%	0.12% (0%)
901, ¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____? C, veedurías	P_901_1C	1.71%	1.81%	-0.10% (1%)	1%	0%	0.12% (1%)
901, ¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____? h, Grupo deportivo o cultural	P_901_1H	10.46%	10.96%	-0.51% (3%)	10%	8%	1.50% (2%)
920,B; ¿Ha participado usted o algún miembro de su hogar en trabajos colectivos para la construcción de alguna obra en beneficio de la comunidad como caminos, acueducto, escuela, etc.?	P_920_B	68.82%	69.04%	-0.21% (3%)	69%	68%	0.97% (3%)
905: ¿Si por alguna razón necesita usted un préstamo para cubrir sus gastos de una semana, considera usted que entre sus vecinos y amigos de la zona es posible conseguirlo?	confianza_vecinos	70.34%	67.90%	2.44% (3%)	65%	64%	0.53% (3%)
801 ¿En los últimos cinco años algún miembro de este hogar es/fue beneficiario en algún programa relacionado con los siguientes temas?(diferentes de Familias Guardabosques)	participacion_prog_social	69.77%	67.99%	1.78% (2%)	62%	66%	-3.98% (2%)
P_313: ¿En el 2009 ___ estaba cubierto por alguna entidad de salud	afiliacion_SGSS	86.99%	88.02%	-1.03% (2%)	87%	87%	0.36% (2%)
901, ¿Participa usted o alguien de su hogar en la (el) _____? E, Movimiento o partido político	P_901_1E	3.42%	1.86%	1.56% (1%)	2%	1%	1.11%
La última vez que se quejó ante esa persona, entidad u organización, ¿le ayudó a solucionar el problema?	P_908	81.75%	82.95%	-1.21% (3%)	83%	83%	-0.04% (3%)
908 la Alcaldía; 912 instituciones_agro, 913 instituciones_militares; 914 instituciones_judiciales	instituciones_agro	77.27%	78.27%	-1.00%	77%	76%	0.46%

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
				(3%)			(3%)
	instituciones_militares	70.08%	68.20%	1.88%	70%	69%	0.32%
				(3%)			(3%)
	instituciones_judiciales	63.41%	62.67%	0.75%	65%	63%	1.72%
				(4%)			(4%)
917: La última vez que se quejó ante esa persona, entidad u organización, ¿le ayudó a solucionar el problema? Personero, Casa de Justicia, Alcalde, Concejal conocido, Inspector de Policía, Cura o Pastor, Presidente de la JAC	Personero	10.65%	10.59%	0.05%	9.2%	9.1%	0.19%
				(2%)			(2%)
	Casa de Justicia	3.80%	2.71%	1.09%	4.6%	3.0%	1.66%
				(1%)			(1%)
	Alcalde	9.13%	10.67%	-1.54%	8.3%	8.2%	0.10%
				(2%)			(2%)
	Concejal conocido	7.60%	8.66%	-1.06%	8.3%	5.2%	**3,12%
				(2%)			(2%)
Inspector de Policía	7.79%	6.38%	1.41%	7.6%	5.4%	2.16%	
			(2%)			(2%)	
Cura o Pastor	8.75%	5.38%	3.37%	3.7%	4.8%	-1.09%	
			(2%)			(1%)	
Presidente de la JAC	13.69%	11.46%	2.23%	9.8%	11.2%	-1.39%	
			(3%)			(2%)	
Otro	66.05%	57.06%	8.99%	63.0%	52.7%	10.28%	
			(8%)			(10%)	

CUADRO 5.1 CÁLCULO DE IMPACTOS TEMPRANOS

Número de pregunta	Indicador	Tratamiento	Control Distante	Diferencia T-CD	Control Vecino	Control Distante	Diferencia CV-CD
Sostenibilidad Ambiental							
P_1208: Con respecto a las siguientes condiciones generales del entorno natural que lo rodean, cómo le parece que están hoy en día frente a lo que estaban en el 2009? a. Cantidad y calidad de vegetación que tiene a su alrededor b. Cantidad de fauna (animales) que hay cerca de donde usted reside c. Disponibilidad de agua limpia cerca de su vivienda	Cantidad y calidad de vegetación que tiene a su alrededor	59.39%	29.21%	**30,18% (4%)	38%	25%	**13,37% (3%)
	Cantidad de fauna (animales) que hay cerca de donde usted	40.61%	21.82%	**18,79% (3%)	27%	20%	**6,96% (3%)
	Disponibilidad de agua limpia cerca de su vivienda	34.73%	22.09%	**12,65% (3%)	21%	20%	1% (3%)
	factores_entorno	1.338	0.730	**0,608 (0.08)	87%	65%	**21,94% (0.07)
p_1210A: En este momento, ¿tiene usted un esquema de protección del bosque en su tierra?	esquema_proteccion	23.38%	23.19%	0% (3%)	22%	23%	-1% (3%)
P_1210B2: ¿Cuánta área protege?	area_ha	1.87	2.72	-0.85 (0.67)	3.92	2.65	1.27 (0.95)
P_1204: De las siguientes prácticas ¿cuál(es) realiza en su(s)predio(s): (opción múltiple)	num_buenas_practicas	2.10	1.84	0.26 (0.10)	2.00	1.78	**0,217 (0.08)

Fuente: Estimaciones de la UT Econometría SEI, por el método de Propensity Score Matching, usando información de la encuesta de línea de base

6 EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y EL ANÁLISIS DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.

El objetivo del informe de Evaluación Institucional, de acuerdo a los términos de referencia del contrato, se centra en el análisis de "... la gestión y el funcionamiento del Programa Familias Guarda Bosques (PFGB) y de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), teniendo en cuenta sus procesos, [su] interacción y coordinación institucional y los recursos que utiliza[n]". Se indaga, por ende, en torno a interrogantes relacionados al diseño, las estrategias de articulación, las fortalezas y debilidades de los instrumentos de intervención (i.e. incentivo económico, condiciones de erradicación previa), los esquemas de control y verificación y los entornos normativos que facilitan o dificultan el desempeño de los programas en campo.

El documento I "Evaluación Institucional y Arquitectura Institucional" que acompaña a este informe contiene la respuesta detallada a cada una de las preguntas de investigación de acuerdo con las entrevistas a funcionarios del orden nacional y local, grupos focales realizados en distintos municipios de las diferentes fases del programa, un taller desarrollado con erradicadores manuales y otros insumos provenientes de instrumentos utilizados en las evaluaciones de resultados tanto del PFGB como del GME y en el levantamiento de la línea de base del PFGB.

A continuación se extractan los aspectos más relevantes encontrados en ese documento.

6.1 ARREGLO INSTITUCIONAL

El arreglo institucional que se relaciona con la ejecución del PFGB y el GME se ha venido transformando en el tiempo en la medida que ha evolucionado la política de desarrollo alternativo inicialmente y la política de consolidación territorial en los años más recientes.

Como se mencionó en la sección de antecedentes incluida en el capítulo introductorio de este informe Los programas de sustitución de cultivos ilícitos con enfoque de desarrollo alternativo comenzaron puntualmente con el PNR hacia 1985, en el Gobierno Barco. El desarrollo alternativo se consolidó en el Gobierno Samper con el Plante, cuya dirección funcionaba en Presidencia pero se ejecutaba a través del Ministerio de Agricultura y la Red de Solidaridad. Durante el Gobierno Pastrana el Plante fue complementado con el programa Campo en Acción y se financiaban a través del Fondo de Inversiones para la Paz, como parte del componente social del Plan Colombia. Durante el Gobierno Uribe se comenzó fusionando el Plante y campo en Acción en un solo programa y se cambió la condición de erradicación progresiva por la erradicación previa.

En 2003 el CONPES 3218 formula el Programa de Desarrollo Alternativo cuyos componentes son el Programa de Proyectos Productivos, el Programa Familias Guardabosques y un componente de fortalecimiento institucional. Se asignan inicialmente al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Ambiente la ejecución de estos programas, aunque la dirección estaba a cargo de la consejería para el Plan Colombia.

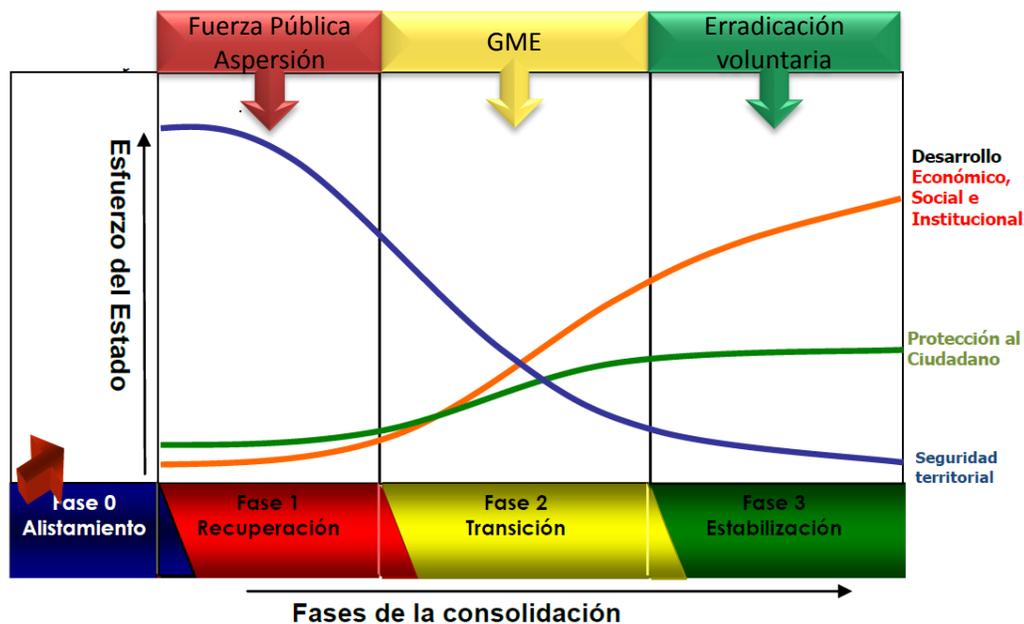
En 2004 se crea la estrategia de erradicación manual forzosa mediante grupos móviles de erradicación, inicialmente en coordinación entre el Ministerio de Defensa, el de Justicia y la Consejería Presidencial para el Plan Colombia. Las fuerzas militares y de Policía, ya llevaban a cabo labores de erradicación forzosa, pero lo novedoso era llevarlas a cabo con contingentes de campesinos y reinsertados, especializados para tal fin.

En 2005 se crea Acción Social y además de las funciones del a Red de Solidaridad y la agencia de cooperación internacional, hereda los programas del FIP. El Programa Contra Cultivos Ilícitos PCI comienza a funcionar en Acción Social coordinando los programas de Proyectos Productivos y Familias Guardabosques y se le asignó entonces también la coordinación del Grupo Móvil de Erradicación.

Entre 2007 y 2008 se formula el Plan Nacional de Consolidación Territorial, el 2010 el CONPES 3669 integra la política de desarrollo alternativo a la consolidación territorial buscando acciones de desarrollo más articulado e integral con diferentes herramientas para distintos momentos del proceso. Finalmente en 2011 se crea el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y adscrito a éste la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, en donde se integró el PCI con las demás acciones de la estrategia de consolidación. El programa proyectos productivos se había venido integrando a Familias Guardabosques y este a su vez desarrolla su VII fase.

El nuevo enfoque de política involucra acciones integrales de desarrollo humano en lo rural en diferentes intensidades de acuerdo a la fase del proceso que se encuentre el municipio, sobre la base del fomento de la cultura de la legalidad y el criterio de cero ilícitos-erradicación previa a las intervenciones de desarrollo, pero no prevé la entrega de incentivos monetarios directos condicionados. El Grupo Móvil de Erradicación sigue en cambio jugando un papel muy importante en las fases intermedias del proceso de consolidación.

DIAGRAMA 6.1 INSTRUMENTOS DE ERRADICACIÓN DENTRO DE LAS FASES DE CONSOLIDACIÓN



Fuente: CCAI “Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación” e interpretación de la UT con base en entrevistas

6.2 CAPACIDAD Y ARTICULACIÓN

6.2.1 Familias Guardabosques

En lo relacionado con la articulación institucional, la evaluación evidencia que el Programa Familia Guardabosques en general tuvo una muy baja articulación institucional con otros programas y entidades gubernamentales tanto a nivel nacional como local.

Las razones para ello son variadas, en las entrevistas se planteó que la independencia de recursos con que contaba el PCI le daba la posibilidad de actuar con una mayor celeridad que la que tendría si se hubiera involucrado en actuaciones conjuntas con otras entidades.

Por otra parte las condiciones de entrada del PFGB y de otros programas eran distintas a las de los programas del Ministerio de Agricultura o a las prioridades del Ministerio de Ambiente. Otro factor importante es que no se definieron espacios de intercambio de información, discusión de estrategias de acción conjunta, ni instancias de coordinación a nivel nacional ni territorial. Se asumió que las intervenciones del PFGB estaban dirigidas a zonas en donde los otros programas de desarrollo rural no aplicaban, de acuerdo con los objetivos del MADR y en el caso del MADS, se consideraba que la articulación de este programa con el

sector ambiental era un asunto a resolverse regionalmente con las CAR. Ciertamente al sector ambiental percibir el PFGB como intervenciones productivas en zonas por fuera de la frontera agrícola, de parte del programa la presencia del MADS, representaba más una restricción más que en una ayuda y no había incentivos para buscar su involucramiento.

Se debe reconocer articulación con algunos programas y entidades como Artesanías de Colombia, Bibliotecas Itinerantes y Computadores Para Educar, así como en casos particulares con actores regionales en donde se dieron las condiciones.

Se podría hablar de articulación³⁹ entre FGB y GME en la medida que este último instrumento se utilizaba donde no era posible una erradicación voluntaria.

El nuevo esquema dentro de la política de consolidación territorial, en cambio, está basado en la articulación, la Unidad de Consolidación tiene una dirección de articulación y las decisiones se toman en un conjunto de espacios de coordinación.

6.2.2 Grupo Móvil de Erradicación

En el caso del Grupo Móvil de Erradicación, la coordinación institucional era indispensable, especialmente en lo que tiene que ver con el acompañamiento y garantía de seguridad de los grupos durante la operación. La obtención de acompañamiento por parte de la fuerza pública era un pre-requisito de cada operativo del grupo. Se creó un puesto de mando en 2011 que se reúne semanalmente y decide cuándo y dónde erradicar, y cuál de las fuerzas debe apoyar en cada sitio.

Aun así, es común que se presenten problemas debido a que quienes asisten al puesto de mando no siempre tienen información completa o total capacidad para la toma de decisiones. Esto hace que las reuniones no sean efectivas y la mayoría de las veces no se tomen decisiones y se hace difícil la planeación e implementación de cada operación.

La Policía Nacional no siempre cuenta con la capacidad efectiva en cada sitio para brindar el acompañamiento necesario de acuerdo a las condiciones de seguridad y orden público, aunque es la única fuerza que tiene personal asignado especialmente para estas labores. Para el Ejército y la Armada el acompañamiento es una colaboración que se presta de manera “voluntaria”, pues se considera que es una labor y una responsabilidad que corresponde a la Policía. En algunas ocasiones, se devuelven los GMEs porque se presentan bajas en el equipo

³⁹ Existe una articulación entre los dos programas evidenciada por los resultados de las entrevistas y talleres de la consultoría

de erradicación o de las fuerzas. Otras veces, los grupos se devuelven porque no encuentran los cultivos ilícitos.

El problema de articulación en este caso no corresponde a falta de espacios de coordinación sino a temas relacionados con la prioridad que las instituciones le dan al tema de la erradicación, pues aun sin esos espacios la coordinación funcionaba mejor en 2008, año pico de la erradicación, pues se trataba de un problema prioritario para todos los actores institucionales involucrados y los problemas que se presentaban se podían resolver rápida y oportunamente, y por lo tanto se podían realizar más operaciones, con mayor cubrimiento de riesgo.

También se trata de un problema de recursos, si bien los costos asociados con la logística del grupo y el transporte hasta la zona son responsabilidad del PCI (inicialmente de Acción Social y ahora de la Unidad de Consolidación), la disposición de suficiente personal para asegurar el área, desminado, y en general para el acompañamiento, depende de la disponibilidad de personal de la Policía Nacional o de la fuerza acompañante en la zona. Para el PCI por otra parte, se ha hecho más costoso cada operativo en la medida que se acude a áreas más dispersas y sobre las que existe mayor incertidumbre frente a la información disponible y se hace necesario caminar largas distancias, aumentando el periodo de erradicación o en algunos casos se requiere uso de helicópteros cuyo uso y condiciones de contratación implican mayores costos.

6.3 FUNCIONAMIENTO DEL DISEÑO

Uno de los aspectos importantes a analizar en una evaluación institucional es el funcionamiento del diseño de las reglas del juego. Una “institución” en su concepto más amplio es un conjunto de reglas de juego establecidas para lograr un objetivo. Las entidades y su organización hacen parte de estas instituciones, pero también son importantes instituciones el diseño de los programas y las relaciones predefinidas entre actores. Adicionalmente deben examinarse los cambios en esas reglas de juego, su adaptación al entorno y la efectividad de estos cambios frente a los objetivos de largo plazo.

6.3.1 Familias Guardabosques

Uno de los grandes logros del Programa Familias Guardabosques es la implementación de unos adecuados mecanismos de seguimiento y retroalimentación, que facilitaron la toma de decisiones para la adecuación del diseño a las condiciones cambiantes del entorno. Esto se logró gracias a que el monitoreo se llevó a cabo por fuera del programa, por un actor independiente y con credibilidad como es la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC).

Por otra parte, debe reconocerse en el Programa Familias Guardabosques la gran flexibilidad para adaptarse al entorno y las condiciones existentes en las zonas de intervención. Esta capacidad de adaptación en el diseño, significó por ejemplo la posibilidad de integrar las situaciones, condiciones y características culturales de comunidades étnicas, como es el caso del Programa “Familias Guardabosques Corazón del Mundo” en la Sierra Nevada de Santa Marta y el programa “Seaflower Keepers” con la comunidad raizal de San Andrés Isla. Estas iniciativas representan un ejemplo de un verdadero enfoque diferencial en la acción del Estado, digno de sistematización para futuras intervenciones.

La capacidad de adaptación también se vio en los cambios de diseño que se llevaron a cabo entre fases, tomando en cuenta experiencias exitosas como en el caso de los procesos de ahorro, que se dieron de manera espontánea entre los beneficiarios en las primeras fases, se incorporó como condición obligatoria en fases posteriores y en la última fase se transformó en garantías de capacidad de apalancamiento para proyectos conjuntos.

Sin embargo, esta capacidad de auto-transformarse llevó en muchos a que el programa se utilizara para objetivos de política diferentes. En el caso de San Andrés, en donde no existen cultivos ilícitos se buscó que sirviera para estimular a los jóvenes frente a la cultura de la legalidad, pero por no existir condicionamiento alguno en el incentivo, este objetivo no se logró y los principales efectos del programa es la legitimación y mayor presencia del Estado Nacional frente a las comunidades vulnerables de la isla. Otro caso de utilización del programa para otros objetivos de política es el caso de la fase VI, en donde se utilizó para mitigar los efectos de las pirámides financieras que afectaron al sur del país y que aunque indirectamente servirían para prevenir que estas familias acudan a la economía de la coca presente en su región, su efecto directo era el acercamiento y reconciliación con del Gobierno Central, ante una percepción de afectación por la persecución de estos delitos financieros.

Los cambios en el diseño también llevaron a que el Programa cada vez se pareciera más en su focalización al programa Proyectos Productivos, migrara a muchas zonas dentro de la frontera agrícola. Debido a las dificultades para lograr establecer el programa en áreas de incidencia de cultivos ilícitos, se fue convirtiendo en un instrumento más de prevención que de erradicación. En las zonas de mayor afectación de cultivos ilícitos, la presencia de actores armados por fuera de la ley dificultaba tanto la voluntad para entrar en el programa como la posibilidad de real de lograr la erradicación previa.

En la primera fase, en donde el compromiso de erradicación era por finca, se presentaba un efecto globo localizado, por el desplazamiento de los cultivos hacia otros predios, lo cual no garantizaba que en realidad se estuviera reduciendo la producción, en lo que algunos han llamado el efecto gruyere, que mostraba en una misma vereda combinación de situaciones de predios entremezclados con coca y sin coca.

El programa rediseñó las condiciones para las siguientes fases y se incorporó el concepto de vereda libre de ilícitos como criterio de erradicación previa para las siguientes fases. En ese contexto se estimulaba el control social por parte de los vecinos y se evitaba el desplazamiento de cultivos, pero también se redujo la posibilidad de entrar al programa en aquellas veredas en donde no se podía garantizar una erradicación total y especialmente en aquellas en donde había presencia de grupos armados ilegales influyendo sobre la cohesión de las redes sociales y atemorizando a una proporción de los hogares de la vereda. Así, aun haciendo un esfuerzo importante con el grupo de personas dispuestas a erradicar y entrar en el programa, no se lograban en muchos casos las condiciones y entonces la vereda terminaba siendo objeto de erradicación forzosa y excluida de la posibilidad de entrar al PFGB⁴⁰.

Esto llevó a que las veredas que mayores posibilidades tenían de entrar en el PFGB eran precisamente aquellas en donde había menor densidad de cultivos ilícitos o no los había; y como dentro de los objetivos del programa también estaba la prevención, esto era perfectamente viable, permitido y deseable. Si bien en esos casos lo natural habría sido entrar con el Programa Proyectos Productivos, lo más atractivo para las comunidades era tener acceso al incentivo económico y las necesidades de ejecución priorizaban mayores recursos para el PFGB que para el PPP. El resultado final es la entrega de incentivos monetarios con un condicionamiento que no implicaba mayores esfuerzos para las comunidades y que más que servir dentro de la política de erradicación, contribuía a la recuperación de la economía en zonas vulnerables⁴¹ y a fortalecer la imagen del estado central en estas zonas tradicionalmente abandonadas.

Esta situación llevó a que no fuera necesario que el monto del incentivo se estableciera en valores tan altos como los que se requerirían para atraer a familias que viven en las economías inflacionarias de los municipios con fuerte presencia de coca. Además de reducir el monto del incentivo, se redujo la duración del periodo de entrega del mismo, lo cual permitió aumentar de manera importante la cobertura y la penetración geográfica del programa. Esto unido a las exigencias de ahorro o apalancamiento obligatorio, llevó a una menor disponibilidad de recursos para inversión en cultivos permanentes y en seguridad alimentaria, lo cual dificultó la consolidación de los proyectos colectivos y el afianzamiento de los procesos de asociatividad. Sin embargo, en la evaluación de resultados se encuentra que estos procesos

⁴⁰ En algunos casos puede suceder que las comunidades sientan que es riesgoso hacer la erradicación ellos mismos y prefirieran que la hiciera el GME, pero siempre y cuando eso no los excluyera de participar en el programa.

⁴¹ Ahora bien, la presencia de un acompañamiento y asistencia técnica, así como el condicionamiento a la asistencia a las capacitaciones y talleres, fueron elementos importantes para que se llevara a cabo un uso productivo del incentivo y del ahorro. Estos aspectos así como la posibilidad de conformación de asociaciones, la mejora en prácticas ambientales y el mejoramiento de las fincas fueron los beneficios más valorados por los beneficiarios.

continuaron y después de la salida del programa, se han logrado consolidar las organizaciones comunitarias y el trabajo colectivo.

El problema que se detecta en este tipo de intervenciones en donde se entregan subsidios que no implican una corresponsabilidad efectiva es el incremento de la dependencia de la ayuda del Estado, manifestado como una añoranza del incentivo, la sensación en las comunidades de un mayor tiempo de incentivo para lograr procesos efectivamente sostenibles, unido a la gran expectativa por un regreso de este tipo de intervención.

6.3.2 Grupo Móvil de Erradicación

El Grupo Móvil de Erradicación nació como una directiva del ejecutivo, propiciada por algunos empresarios e implementada inicialmente por la presidencia y Ministerio de Defensa. Se fue estructuró de acuerdo con las primeras experiencias obtenidas en campo como en el caso de la zona de la Sierra de la Macarena. Tiene unos procedimientos generales bien definidos para la operación, pero no tiene una normatividad que lo apoye y garantice la confluencia institucional para lograr su adecuado funcionamiento.

La Ley 30 de 1986 da facultades amplias al Consejo Nacional de Estupefacientes para determinar los medios más adecuados para la “destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia”, pero esta falta de músculo jurídico hace que se dependa de la voluntad y de las prioridades coyunturales de instituciones de acompañamiento y seguridad.

Otro aspecto que preocupa es la pérdida de credibilidad en las sanciones judiciales, la Ley 599 de 2000 estableció penas más severas para todas las fases de la cadena incluyendo la siembra y luego se endurecieron aún más. En principio se debería en cada operativo judicializar a los cultivadores y llevar a cabo acciones para la extinción de dominio. Sin embargo, la judicialización se dificulta, por las dificultades en el levantamiento de pruebas y porque muchos de los operativos de erradicación se adelantan en baldíos, en donde es muy complicado identificar al dueño del cultivo. En la medida que la erradicación de los GME es un operativo que no incorpora el acompañamiento de la Fiscalía y en donde la presencia de la policía está dirigida a cuidar la seguridad de los erradicadores más que a judicializar a la población que se encuentra en el área. Los cultivadores que son judicializados muchas veces logran su libertad por debilidades en los procesos judiciales.

La intervención del GME ha tenido un diseño relativamente estable en el tiempo, pero aun así las variables cambiantes del entorno han hecho que a nivel de la previsión de los detalles logísticos de cada operativo, muchas veces la planificación debe hacerse sobre la marcha y aún hay algunos aspectos que en ocasiones quedan sujetos a la improvisación.

6.4 ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y OTRAS RECOMENDACIONES

Los resultados de la evaluación institucional permiten ver algunos vacíos importantes que se presentaron tanto en el PFGB como en el GME, principalmente en torno a la articulación de estas intervenciones con otras instituciones del Estado en el territorio. Pese a esto, el modelo de consolidación presentado, cuyos fundamentos de fondo se consigan en el Plan Nacional de Consolidación Territorial (Directiva Presidencial 01 de 2009), anticipa soluciones de política para enmendar algunos de los problemas mencionados. De acuerdo a una gran parte de los actores consultados, incluyendo el cuerpo directivo de la recién creada Unidad de Consolidación adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, el nuevo esquema de Desarrollo Rural cobija una estrategia integral, donde la erradicación de cultivos ilícitos debe entrar dentro de la lógica de la irreversibilidad en la recuperación del territorio, de modo que se convierta en un proceso realmente progresivo y sostenible en el tiempo.

Al momento de desarrollarse la evaluación, existe esta arquitectura institucional recientemente creada y en consideración del equipo de evaluación, su diseño responde no sólo a las debilidades históricas de los programas de desarrollo alternativo, sino que se encuentra en concordancia con el enfoque integral de la nueva política de consolidación territorial. Es temprano evaluar si esta nueva estructura organizacional, aun en implementación, contiene fragilidades que vayan a debilitar la consecución de los objetivos de dicha política, dentro de la cual la erradicación manual es uno de los instrumentos.

De acuerdo con el diagnóstico realizado de los instrumentos de la política de erradicación manual, la nueva institucionalidad, en términos de la erradicación de cultivos ilícitos debería lograr los siguientes aspectos:

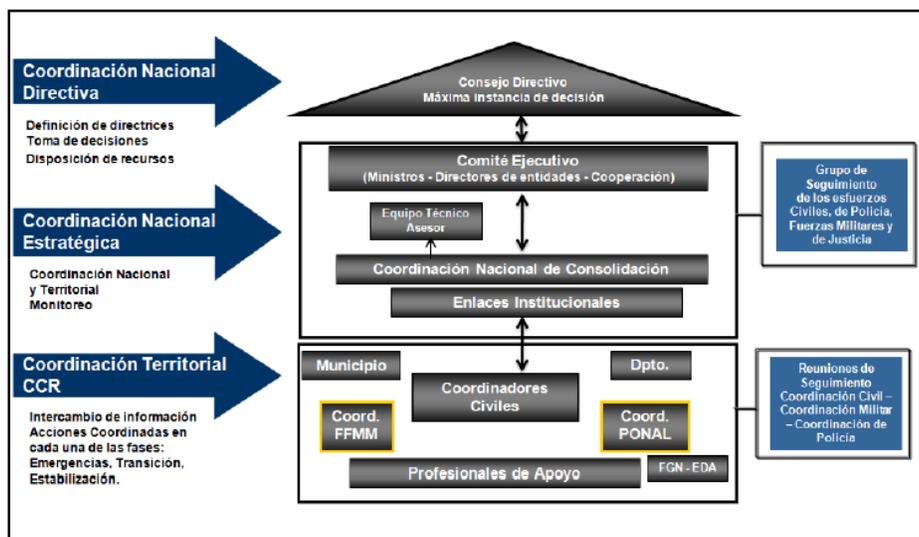
- Una intervención basada en el análisis de los procesos de control territorial, ganancia de gobernabilidad y confianza de las comunidades en el Estado, además de una mayor percepción de seguridad y respaldo institucional. Esto permitiría la sostenibilidad del criterio de erradicación previa voluntaria y una continuidad del criterio de cero ilícitos, promovido y respaldado por las mismas comunidades.
- Una efectiva articulación con las fuerzas armadas con una adecuada dosificación entre la fuerza y las acciones de desarrollo humano de la población, de acuerdo con las etapas del proceso. Esto permitiría el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo de procesos asociativos sin que la entrega de subsidios monetarios sea una condición obligatoria de la intervención sino que se pueda aplicar en donde se requieran por las condiciones de vulnerabilidad de la población.
- Una adecuada y coordinada actuación de los programas y entidades que conforman la oferta institucional del Estado de acuerdo con sus competencias y con una adecuada participación de las entidades locales, de manera que no se generen procesos de

dependencia del gobierno central y se creen procesos sostenibles que puedan ser administrados a nivel local.

- Un esfuerzo por lograr un ordenamiento efectivo de la propiedad que genere procesos de arraigo a la tierra y pertenencia a la comunidad, que a su vez reduzcan la propensión al riesgo propia de aquellos actores que van de una región a otra que se involucran en el cultivo de ilícitos, pues sienten que no tienen mucho que perder.

La nueva estructura institucional incorpora una dirección de articulación en la Unidad de Consolidación y en el diseño del Plan se han previsto espacios de coordinación a nivel nacional y territorial como se muestra en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 6.2 ESCENARIOS DE COORDINACIÓN DEL PNC



Fuente: CCAI "Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación"

Igualmente este Plan tiene como uno de sus pilares el tema de tierras y derechos de propiedad, que es fundamental para la consolidación de los procesos de erradicación.

En todo caso, aunque la estructura organizacional y las instancias de coordinación sean las adecuadas, el correcto funcionamiento de la política seguirá dependiendo de la voluntad política de las entidades que se encuentran en estos espacios, ya que de ella se desprende el grado de prioridad que se le asigne.

Es importante sin embargo establecer una base jurídica más sólida de los procesos de erradicación manual que en el caso del GME, asigne responsabilidades concretas no sólo a la Policía Nacional sino a las demás fuerzas de seguridad del Estado y establezca fuentes de financiamiento. Igualmente habría que definir la normatividad legal necesaria para que la erradicación voluntaria pueda ser un factor que exima o reduzca las penas en los casos en que los campesinos participantes en este tipo de programas se vean judicializados, así como

establecer procedimientos jurídicos y policiales que faciliten la judicialización efectiva de los cultivadores reincidentes.

En términos de operación —sin hablar aun del modelo general de intervención— se pueden rescatar algunas recomendaciones dirigidas a los detalles técnicos, legales y operativos de ambas estrategias y que en el caso de Guardabosques, las recomendaciones aplican para diferentes tipos de intervenciones de desarrollo rural dirigidas a zonas con cultivos ilícitos y que incluyan la erradicación previa.

En cuanto a intervenciones como el PFGB es importante contar con criterios claros frente a la elección de los parámetros de operación del programa (montos incentivos, plazos, etc.) los cuales deben a su vez guardar una mayor comunicación con comités de actores institucionales ,donde participen por ejemplo una entidad de monitoreo independiente como UNODC, el DPS, el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás entidades con las que se requiera coordinación. En estos espacios es importante dosificar la frecuencia de reunión y establecer claramente las decisiones que se requiere tomar en cada una de ellas para sean ejecutivas y establecer incentivos para la asistencia de los tomadores de decisiones o para que sus delegados tengan un panorama claro de la posición institucional que deben llevar a la reunión.

En cuanto al criterio de erradicación previa, si bien es importante mantenerlo como condición de acceso al programa, no pueden desconocerse las dificultades que enfrentan los campesinos en algunas regiones para cumplir el requisito. Bajo tal lógica, valdría la pena pensar en esquemas de concertación que puedan utilizar primero el apoyo del gobierno para erradicar manualmente los cultivos (ej. GME), y luego si poder ser candidatos a las intervenciones de desarrollo (ej. PFGB). Esto es compatible con el enfoque de procesos que actualmente se implementa para las zonas de consolidación.

Para mejorar la información requerida para la planeación de los operativos del GME, es importante destinar recursos financieros para acceder con mayor frecuencia a imágenes satelitales de alta resolución que los que actualmente maneja SIMCI y una opción es aprovechar los recursos logísticos destinados a actividades de aspersión área⁴² en áreas que no se encuentran en conflicto, para poder llevar a cabo sobrevuelos más frecuentes de verificación de la ubicación geográfica de los cultivos. Para optimizar los recursos, podría también pensarse en los hallazgos de áreas sembradas de coca, marihuana y amapola por parte de comandos militares durante sus actividades normales de inspección del territorio, como forma de complementar la información obtenida por otros medios. El Plan Nacional de

⁴² La estrategia de aspersión aérea, aunque sirve para el cubrimiento de áreas más extensas que el GME, tiene mayores tasas de resiembra además de los cuestionamientos políticos de los que es objeto constantemente.

Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía es un ejemplo de cómo pueden registrarse siniestros en campo, por medio del uso de tecnología y un servidor central.

Finalmente, en el desarrollo de la erradicación manual dentro del proceso de consolidación territorial es importante ir adelantando la sistematización de las experiencias exitosas y la identificación clara de las dificultades durante el proceso para implementar oportunamente los cambios de diseño que se hagan necesarios y contar con la documentación y la justificación clara de dichos cambios. La sistematización de las intervenciones a la fecha debe estar disponible, y deben convertirse en un referente para no repetir lecciones no exitosas dentro de las acciones futuras a desarrollar.

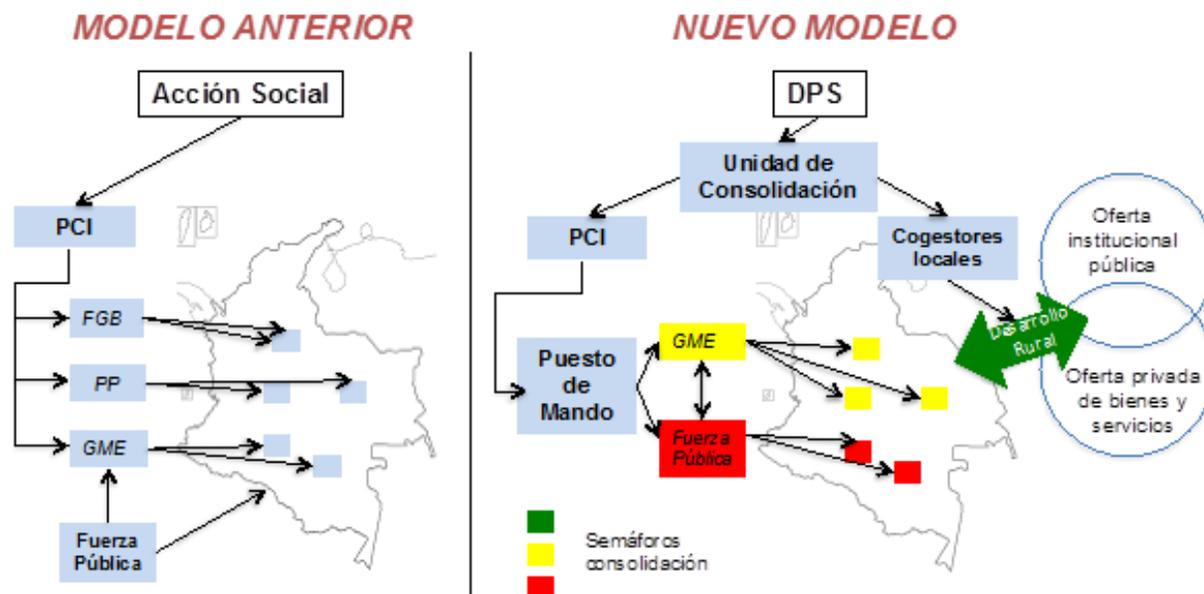
7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN.

7.1.1 Recomendaciones sobre la arquitectura institucional

Esta evaluación de las estrategias de erradicación manual de cultivos ilícitos se desarrolló cuando se había llevado a cabo de manera muy reciente el cambio de estructura organizacional que transformó a la antigua Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se creó la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, en donde actualmente funciona el Programa contra los Cultivos Ilícitos, que coordina tanto al PFGB como al GME.

La evaluación analizó esta arquitectura institucional, encontrando que es adecuada para atacar los problemas de articulación detectados en el diagnóstico del PFGB. Asimismo es consistente con la política de Consolidación Territorial expedida en 2010 y de la cual las intervenciones de desarrollo rural con erradicación previa y la erradicación manual forzosa son instrumentos aplicables en diferentes etapas del proceso de consolidación, integradas dentro de una intervención estructurada intersectorial, con un enfoque de procesos, dirigido al desarrollo humano y a la sostenibilidad de la seguridad y del desarrollo territorial. El diagrama 2.3 esquematiza las diferencias entre los dos modelos.

DIAGRAMA 2.3 CAMBIO EN EL MODELO DE ERRADICACIÓN MANUAL



Fuente UT Econometría SEI con base en entrevistas

En todo caso, aunque la estructura organizacional y las instancias de coordinación sean las adecuadas, el correcto funcionamiento de la política seguirá dependiendo de la voluntad política de las entidades que se encuentran en estos espacios, ya que de ella se desprende el grado de prioridad que se le asigne.

En resumen las conclusiones en cuanto a arquitectura organizacional son:

- La nueva arquitectura, 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.
- Sin embargo, el buen funcionamiento de las estrategias de erradicación (tanto voluntaria como forzosa) dependerá mucho de la prioridad que las entidades involucradas le asignen a las mismas. Tal prioridad debe reflejarse en planes o programas conjuntos con recursos claramente definidos.
- 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 instrumentos de política específicos:
 - El primer paso es la definición clara de la frontera agrícola.
 - Las acciones de post erradicación referidas a conservación y protección ambiental en estas zonas, se deben diseñar de forma articulada con el Ministerio del Medio Ambiente.
 - Debe definirse las estrategias aplicables a las familias asentadas en estos territorios.
- No debe abandonarse el esquema de seguimiento, monitoreo y verificación realizado por una entidad externa de carácter independiente y autónoma.

7.1.2 Conclusiones de la evaluación del Programa Familias Guardabosques

En esta sección se presentan las principales conclusiones derivadas de la evaluación de resultados y de impactos tempranos del Programa, las cuales sirven como base para las

recomendaciones que en la siguiente sección se presentan, en general, para los procesos de intervención en post-erradicación y en contención.

Aunque las familias guardabosques se vinculen a proyectos productivos, la sostenibilidad de esta estrategia depende de manera importante del apoyo y acompañamiento que se le haya prestado a la familia.

Para generar sostenibilidad de nuevas alternativas productivas es necesario, de una parte, fortalecer las iniciativas de seguridad alimentaria y de flujo de caja en el corto plazo en los primeros meses de la intervención y, de otro lado, mantener y reforzar el acompañamiento directo a los campesinos, sobre todo en los componentes organizativo, productivo y de comercialización. Esto se logra con un adecuado diagnóstico y una intervención flexible adaptada a las condiciones de entorno y características de cada comunidad.

Adicionalmente, se acota que la sostenibilidad de estas nuevas alternativas, en gran medida, depende de factores tales como el fortalecimiento del capital social local, en particular la existencia de líderes capacitados y con capacidad de interlocución con las instituciones. Por eso se requiere la instalación de capacidades en los mismos y el fortalecimiento de procesos asociativos y organizativos.

Algunos de los actores entrevistados plantean que “después de tres años de acción del PFGB en una determinada zona, o cuando los beneficiarios son graduados, ellos ya pueden ser independientes”, para la consultoría eso no suele ser muy realista. En muchos casos en tres años es muy difícil consolidar organizaciones, lograr un cambio cultural y generar confianza. La duración de la intervención requerida depende de las condiciones iniciales de las comunidades y las capacidades existentes, por lo cual cada caso es diferente.

En muchos casos se recomienda seguir asesorando a los grupos y organizaciones de beneficiarios, mantener y fortalecer un apoyo institucional calificado a los mismos y, en particular buscar la vinculación efectiva de contrapartidas y apoyos de otros programas institucionales, públicos y privados.

Se evidencia que la propiedad y titularidad de la tierra puede llegar a ser muy efectiva en relación con la erradicación de cultivos ilícitos, ya que hay menos probabilidad de que la persona cultive ilícitos en su propia tierra. Además, por regla general, los títulos de propiedad promueven el asentamiento, reducen la migración y abren las puertas al crédito y a la formalización de la actividad productiva. Este parece ser uno de los principales aprendizajes derivados del PFGB. Es clave que este tipo de intervenciones sean articuladas a la gestión que adelanta el INCODER, se deben generar las sinergias institucionales para no generar asimetrías en materia de los programas de titulación que adelanta la entidad.

Establecer espacios de coordinación permite articular diferentes tipos de intervenciones. Dosificando adecuadamente la frecuencia de reunión, con agendas claras y planeadas, para sean más ejecutivas y asistan los tomadores de decisiones o para que sus delegados tengan un panorama claro de la posición institucional que deben llevar a la reunión.

Hay un acuerdo generalizado en la necesidad de mantener el criterio de erradicación previa. Pero en algunos casos es difícil de garantizar solamente con control social.

7.1.3 Recomendaciones para intervenciones de post-erradicación

Como se ha dicho las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de resultados del PFGB no solo son aplicables si se decide extender el Programa sino que es importante tenerlas en cuenta en las acciones de desarrollo rural que se implementen en el marco de los procesos de consolidación territorial. La consultoría no recomienda continuar el PFGB⁴³ con el mismo diseño que tuvo en sus siete primeras fases sino transformarlo en una intervención más flexible en donde el incentivo no sea una condición obligatoria sino opcional dependiendo de las condiciones de diagnóstico

- La flexibilidad fue una de las grandes fortalezas del PFGB. Las intervenciones de desarrollo rural en pos-erradicación no deberían tener un diseño único ni rígido. Por el contrario, **deben concebirse como una caja de herramientas para el acompañamiento** (ej. asistencia técnica, capacitación, crédito, capital semilla, etc.) que permitan adaptarse y dosificarse según las necesidades y circunstancias específicas de cada comunidad y/o territorio.
- Para asegurar la sostenibilidad de la intervención, se sugiere determinar la duración y otras características del acompañamiento, a partir de un **diagnóstico que incorpore las particularidades de cada territorio**. La caja de herramientas debe nutrirse tanto de recursos propios del PCI como de la búsqueda de una vinculación efectiva de contrapartidas y apoyos de diferentes programas e iniciativas del nivel local, nacional e internacional
- Es importante la **sistematización de experiencias exitosas** e identificación precisa de dificultades durante el proceso, para implementar oportunamente los cambios de diseño que se hagan necesarios y generar aprendizajes aplicables en otros contextos. En este sentido el levantamiento oportuno de una línea de base para las nuevas

⁴³ En especial el nombre del Programa, dadas las transformaciones presentadas no conviene que se conserve para programas de incentivo a la producción sino que sería mejor reservarlo para una intervención integral de protección y conservación en zonas ambientalmente vulnerables.

intervenciones y el establecimiento de un sistema de indicadores de seguimiento resulta muy relevante.

- Los **eventuales recursos para incentivos monetarios** no reembolsables a nivel de hogar, deberían ser utilizados sólo en casos muy específicos y preferencialmente orientados a iniciativas de seguridad alimentaria y de flujo de caja para las familias más vulnerables.
- Se propone que el **enfoque de “incentivo condicionado” opere sobre la totalidad de las intervenciones de la caja de herramientas** y no sobre un incentivo monetario obligatorio. Esto significa que aunque no exista transferencia monetaria se debe condicionar la intervención (acompañamiento, incentivos) al mantenimiento de territorios libres de ilícitos. Por esta razón es importante mantener el criterio de erradicación previa, aunque en casos específicos se requiera que la erradicación sea adelantada por el GME, la cual es una opción que actualmente ya se brinda a las comunidades. La sanción a la comunidad de la vereda por acciones de cultivadores aislados no debe ser la exclusión definitiva de los programas estatales, sino suspensiones temporales acompañada con el efecto demostración de hacer recaer todo el peso de la ley sobre los infractores.
- Por esto es necesario **definir con mayor claridad la normatividad legal** para que la erradicación voluntaria reduzca las penas de los campesinos participantes⁴⁴, así como establecer procedimientos jurídicos y policiales que faciliten la judicialización efectiva de los cultivadores reincidentes.
- Finalmente, la evaluación evidencia que los procesos de formalización de la propiedad y habilitación legal de títulos pueden llegar a ser una estrategia efectiva para prevenir la siembra de cultivos de ilícitos y un factor para el futuro apalancamiento de créditos. Los instrumentos de **restitución, formalización y facilitación del acceso a la tierra deben ser una herramienta central** de las futuras intervenciones.

7.1.4 Recomendaciones sobre el Grupo Móvil de Erradicación

La principal recomendación frente a los GME es mantener esta estrategia y fortalecerla financiera, legal y tecnológicamente. Para ello se recomienda lo siguiente:

- **Establecer una base jurídica más sólida** de los procesos de erradicación manual que en el caso del GME, asigne responsabilidades concretas no sólo a la Policía Nacional sino a las demás fuerzas de seguridad del Estado y establecer fuentes de financiamiento permanentes. Puede pensarse en esquemas combinados en donde el

⁴⁴ Esto requiere una modificación del Código Penal y de Procedimiento lo cual estaría en la dirección de los cambios de política antidroga que el Gobierno Nacional ha planteado como necesarios, en diferentes escenarios internacionales

Ejército tenga la obligación de participar en la entrada, desminado y aseguramiento del área y la policía reciba el área para realizar el acompañamiento durante la duración del operativo que es aproximadamente de dos meses.

- Destinar recursos financieros para acceder con mayor frecuencia a **imágenes satelitales de alta resolución** y complementarla con más frecuentes sobrevuelos de verificación de la ubicación geográfica de los cultivos
- **Sistematizar los hallazgos de áreas sembradas** de coca, marihuana y amapola por parte de comandos militares durante sus actividades normales de inspección del territorio, como forma de complementar la información obtenida por otros medio.
- Establecer en el Manual de Procedimientos que se está desarrollando⁴⁵, **mecanismos de seguimiento de la operación logística** y consulta a los erradicadores y coordinadores zonales para establecer posibilidades de mejoramiento.

⁴⁵ Ver <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/programa-contra-cultivos-il%C3%ADcitos>

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social & UNODC . (2009). Informe Ejecutivo Encuentro Nacional de la Gestión Presidencial Contra Cultivos Ilícitos (PCI). Bogotá.
- Acción, S., & UNODC . (2009). Informe Ejecutivo Encuentro Nacional de la Gestión Presidencial Contra Cultivos Ilícitos (PCI). Bogotá.
- Barrueto, L. E. (2011). Instituciones y Reglas: La Escuela de Bloomington y sus Aportes a la Ciencia Económica. *Laissez-Faire*(35), 73-82.
- Bernal R & Peña X (2011) Guía práctica para la evaluación de impacto
- Cardenas, M. V. (2011). Principales Determinantes de los Cultivos de Coca en los Municipios de Colombia: Impacto del Programa Familias Guardabosques (PFGB). 1999-2009. Seminario de Economía del Banco de la República Sucursal Medellín.
- CCAI. (2009). Reporte Ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación . Bogotá: Centro de Coordinación de Acción Integral.
- Comunidad Andina de Naciones(2003) , decisión 549.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). Enclave: Cultivos Ilícitos Fases Agrícola e Industrial Base 2005 Serie 2000-2010pr.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Seguimiento de Proyectos de Inversión. Recuperado el 11 de Noviembre de 2011
- Departamento Nacional de Planeación (2003) CONPES 3218 programa de desarrollo alternativo 2003-2006
- Departamento Nacional de Planeación(2010), Documento Conpes 3669 Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Bogotá
- DNE. (varios años). Observatorio de Drogas en Colombia 2010. Acciones y Resultados. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes. Ministerio del Interior y la Justicia.
- DNP. (2010). Seguimiento de Proyectos de Inversión. Retrieved 2011 11-Noviembre from http://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0019171740000.pdf

- DNP. (2011). Concurso de Méritos CM-023-11. Bogotá.
- DPS. (2012). Informe de Gestión 2011. Bogotá: Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.
- FIP. (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Gerlter, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2010). Impact Evaluation in Practice. Washington D.C.: The World Bank.
- Giraldo, O., & Lozada, R. (2008). Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia Familias Guardabosques. Visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. Revista Luna Azul(27), 60-74.
- Heckman, James; LaLonde, Robert and Smith, Jeffrey. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," in Orley Ashenfelter and David Card, eds., Handbook of labor economics, Vol. 3A. Amsterdam: North-Holland, 1999, pp. 1865–2097.
- Mejía, D. (2011). Políticas Antidroga en el Plan Colombia: Costos, Efectividad y Eficiencia. En D. Mejía, & A. Gaviria, Políticas Antidroga en Colombia: Éxitos, Fracasos y Extravíos (págs. 69-90). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Mejía, D. (2011). Políticas Antidrogas en el Plan Colombia: Costos, efectividad y Eficiencia. En A. Gaviria, & Mejía Daniel, Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos (págs. 69-88). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mejía, D., & Rico, D. (2010). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. Documentos CEDE.
- Mejía, D., Uribe, M., & Ibañez, A. (2011). Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Bogotá: Universidad de los Andes. Documento CEDE no 13.
- Mejía, Daniel & Posada, Esteban. Cocaine Production and Trafficking: What Do We Know? En Policy Research Working Paper.#4618. World Bank. Mayo 2008.
- Mejía, Daniel & Rico, Daniel. La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. En Documentos CEDE #19 julio de 2010
- Mejía, Daniel. The War on Illegal Drugs in Producer and Consumer Countries: A Simple Analytical Framework. En Documentos CEDE #2 febrero de 2011.

- Mejía, Daniel; Uribe, María José & Ibañez Ana María. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) En Documentos CEDE #13 febrero de 2011.
- Ministerio de Defensa(Sin Fecha) “Erradicación Manual de coca” publicación informativa documento electrónico consultado en 01/2012
http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Erradicacion%20manual%20de%20coca.pdf
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (2006). Informe Final de Resultados de los Grupos Móviles de Erradicación Manual - Año 2006.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (2007). Cultivos de Coca Estadísticas Municipales Censo 2006. Bogotá.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (2007). Informe Final de Resultados: "Monitoreo por parte de UNDOC a los Grupos Móviles de Erradicación Manual" Año 2007.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (2008). Cultivos de Coca Estadísticas Municipales Censo 2007. Bogotá.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito; Gobierno Colombia. (2007). Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito; Gobierno de Colombia. (2006). Cultivos Ilícitos de Coca Estadísticas Municipales Censo 31 de Diciembre de 2005. Bogotá.
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito; Gobierno de Colombia. (2008). Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). Cultivos de Coca Estadísticas Municipales Censo 31 de Diciembre de 2009. Bogotá.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP año 2007
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP año 2008

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP año 2009

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP año 2010

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación. Informes Ejecutivos sobre Seguimiento PFGB-PPP año 2011

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2008). Informe Final Erradicación 2008.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009). Informe Final 2009 Acompañamiento y Monitoreo por parte de UNODC a los Grupos Móviles de Erradicación durante la segunda fase del año 2009. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). Informe GME 2010.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). Informe Fase 3 2011.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Gobierno de Colombia. (2012). Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2011.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Gobierno Nacional . (2009). Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Gobierno Nacional. (2011). Colombia Monitoreo de Coca 2010.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009). Cultivos de Coca Estadísticas Municipales Censo 31 de Diciembre de 2008. Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas(1961) “Convención única de 1961 sobre estupefacientes” .

PCI. (2012). Informe ejecutivo Encuentro nacional Programa contra cultivos ilícitos (PCI). San Andrés: Departamento para la Prosperidad Social – DPS.

PCI. (7 de Febrero de 2012). PPT Grupo Móvil de Erradicación. Bogotá.

- Policía Nacional de Colombia. (2010). Manual de Antinarcóticos para la Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos.
- Rodríguez Nieto, Oscar. 2004. Técnicas de consulta a expertos mediante Talleres Delphos, Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales, CEACS, Bogotá.
- Rosenbaum, P., & Rubin, D. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70, 41–55.
- Salazar, H. (2008 18-Junio). BBC Mundo. Retrieved 2011 йил 22-Новiembre from http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7462000/7462402.stm
- SIGOB. (2011). Gestión y Seguimiento de Metas del Gobierno. Retrieved 2011 йил 11-Новiembre from <http://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=618>
- United Nations Office on Drugs and Crime. UNODC. (2011). World Drug Report 2011. New York: United Nations.
- UNODC & DNE, Persistencia y productividad de los cultivos de coca en la Región Pacífico 2009-2010.
- UNODC, Características agroclimáticas de los cultivos de coca en Colombia
- UNODC, Des-cifrando las familias guardabosques. Indicadores año 2006. Consolidado Nacional Línea base y seguimiento (Fases I y II)
- UNODC, Des-cifrando las familias guardabosques. Indicadores año 2007. Consolidado Nacional (Fase III)
- UNODC, Informe Ejecutivo Encuentro Nacional de la Gestión Presidencial Contra Cultivos Ilícitos (PCI) agosto de 2009
- UNODC, Informe Ejecutivo sobre el seguimiento a los Programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al Desarrollo Alternativo en Colombia.
- UNODC. (2007). Informe Ejecutivo sobre el seguimiento de los programas de Familias Guardabosques y proyectos productivos. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al Desarrollo Alternativo con Colombia. Acción Social y UNODC.
- UNODC. (2009). Informe Ejecutivo sobre el seguimiento de los programas de Familias Guardabosques y proyectos productivos. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al

Desarrollo Alternativo con Colombia. Bogotá: Acción Social y UNODC. Acción Social y UNODC.

UNODC. (2010). Informe Ejecutivo sobre el seguimiento de los programas de Familias Guardabosques y proyectos productivos. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al Desarrollo Alternativo con Colombia. Bogotá: Acción Social y UNODC.

Vargas Mesa, Ricardo (2010) “Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia”. DIAL Dialogo Interagencial en Colombia.

Zorro, C. (2011). Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia (1982-2009). En A. Gaviria, & D. Mejía, Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos (págs. 91-120). Bogotá: Universidad de los Andes.