



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

**EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA
NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS (PNIS) EN EL
MARCO DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE DROGAS DEL ESTADO COLOMBIANO**

Producto 4: Informe de resultados

Versión 3

Unión Temporal Ipsos-Uniandes PNIS 2022

Departamento Nacional de Planeación

Bogotá, D.C.

29 de noviembre de 2023



| | | | |
|---|--|----|-----------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | |
| | 13 | 10 | 2023 |
| PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 |

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP)

Carlos Castañeda

Subdirección de Evaluación (SE)

Patricia Moreno

Comité Técnico de Seguimiento

Omar David Garzón Ospina

Andrés Cruz Pérez

Carmen Julith Fonseca Casado

Darwin Fauricio Cortés Cortés

Julián David Cubillos García

Camila Andrea Chavarría Forero

Diego Restrepo Londoño

Alexander Rivera Álvarez

Rubén Darío Zules Otero

UNIÓN TEMPORAL IPSOS-UNIANDES PNIS 2022

Equipo consultor

Hernando Zuleta - Director de la evaluación

María del Pilar López Uribe - Experta en programas de desarrollo alternativo

María Angélica Ospina Martínez - Experta cualitativa

José Alberto Guerra - Experto cuantitativo

Equipo investigador

Uniandes-CESED: María Alejandra Vélez, Lucas Marín Llanes, María Juliana Rubiano y Beatriz Ramos.

IPSOS: Felipe Castro, Priscila García y Natalia Celis Uribe.

Cítese este documento así:

DNP. (2023). Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá: Unión Temporal Ipsos-Uniandes PNIS 2022

| | | | | | | |
|---|---|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAI: Asistencia Alimentaria Inmediata
 ADR: Agencia de Desarrollo Rural
 AEI: Artefacto explosivo improvisado
 AFP: Acuerdo Final para la Paz
 ANT: Agencia Nacional de Tierras
 ART: Agencia de Renovación del Territorio

 ATI: Asistencia Técnica Integral
 BAC: Banco Agrario de Colombia
 CAT: Consejo Asesor Territorial PNIS
 CESED: Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Facultad de Economía, Universidad de los Andes)
 CMES: Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento PNIS
 CMPP: Comisiones Municipales de Planeación Participativa PNIS
 CNE: Consejo Nacional de Estupefacientes
 COCCAM: Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Marihuana y Amapola
 CPD: Consejo Permanente de Dirección
 CTS: Comité Técnico de Seguimiento de la Evaluación
 DA: Desarrollo Alternativo
 DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
 DDHH: Derechos Humanos
 DNP: Departamento Nacional de Planeación
 DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
 DSEPP: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP
 EA: Entrevista abierta
 EI: Entrevista semiestructurada individual
 EG: Entrevista semiestructurada grupal
 EP: Entrevista en profundidad
 ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
 FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
 FCP: Fondo Colombia en Paz
 FMMM: Fuerzas Militares
 GAO: Grupos Armados Organizados
 GET: Gestión de Empleo Temporal
 GF: Grupo focal
 GREG: Estimadores de Regresión Generalizada
 HV: Historia/s de vida
 ICA: Instituto Colombiano Agropecuario
 IPM: Índice de Pobreza Multidimensional
 JAC: Juntas de Acción Comunal
 MAPP/OEA: Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos
 Minambiente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
 Mindefensa: Ministerio de Defensa Nacional
 Mineducación: Ministerio de Educación Nacional
 Minhacienda: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Minjusticia: Ministerio de Justicia y del Derecho
 MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo
 MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo
 OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz
 ONU: Oficina de las Naciones Unidas
 PAI: Plan de Asistencia Inmediata
 PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
 PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
 PECIG: Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea de Glifosato
 PGN: Presupuesto General de la Nación
 PI: Plan de Inversión del componente de proyectos productivos del PNIS
 PIDARET: Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial
 PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
 PLANTE: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
 PMI: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final
 PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
 PNN: Parques Nacionales Naturales de Colombia
 PO: Pregunta Orientadora

| | | | | | |
|---|---|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | |

PP: Proyecto Productivo

PPCC: Proyecto Productivo – Ciclo Corto

PPCL: Proyecto Productivo – Ciclo Largo

PPI: Plan Plurianual de Inversiones

PSA: Pagos por Servicios Ambientales

RRI: Reforma Rural Integral

RT: Recorrido por el territorio

SA: Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria

SGP: Sistema General de Participaciones

SGR: Sistema General de Regalías

SIIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto

SIMCI: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SISPNIS: Sistema de Información del PNIS

SPNNC: Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia

UAESPE: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UNGASS: Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UPM: Unidad Primaria de Muestreo

UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

ZME: Zonas de Manejo Especial

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Tabla de contenido

| | |
|---|------------|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| I. Descripción del programa | 7 |
| II. Componentes y alcance de la evaluación | 8 |
| III. Metodología general | 10 |
| Métodos e instrumentos | 11 |
| Fuentes de información | 12 |
| Muestra | 14 |
| V. Metodología cuantitativa y comportamental - componente resultados | 15 |
| Métodos e instrumentos | 15 |
| Estimación de resultados socioeconómicos y territoriales | 15 |
| Estimación de resultados experimentales | 17 |
| Fuentes secundarias | 19 |
| Muestra cuantitativa y comportamental | 20 |
| Procesos de calibración de los estimadores | 21 |
| VI. Principales conclusiones y recomendaciones | 22 |
| PARTE I. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL | 26 |
| Capítulo 1. Caracterización del ecosistema institucional | 26 |
| 1.1 Evolución institucional | 26 |
| 1.1.1 Antecedentes sobre desarrollo alternativo y modelo UNGASS | 26 |
| 1.1.2 Caracterización del diseño original del programa y sus cambios en el tiempo | 28 |
| 1.1.3 Caracterización y evolución de la arquitectura institucional del programa | 33 |
| 1.2 Capacidad institucional | 35 |
| 1.2.1 Cadena de valor del PNIS | 35 |
| 1.2.2 Disponibilidad, suficiencia e idoneidad de los insumos y recursos del programa | 39 |
| Capítulo 2. Articulación y coordinación para el diseño y ejecución | 59 |
| 2.1 Naturaleza y calidad de las interacciones institucionales | 59 |
| 2.1.1 Interacciones intrainstitucionales | 59 |
| 2.1.2 Articulación con políticas sectoriales | 61 |
| 2.1.3 Articulación con organismos internacionales y sector privado | 67 |
| 2.1.4 Articulación con entidades territoriales | 68 |
| 2.2 Naturaleza y calidad de las interacciones en las instancias de ejecución, gestión y coordinación del PNIS | 70 |
| 2.3 Naturaleza y calidad de las interacciones entre institucionalidad y contexto de implementación | 73 |
| 2.3.1 Mecanismos para contextualizar y democratizar la oferta | 73 |
| 2.3.2 Mecanismos y canales de comunicación y atención a la ciudadanía | 75 |
| Balance general - componente institucional | 78 |
| PARTE II. EVALUACIÓN DE RESULTADOS | 80 |
| Capítulo 3. Resultados del PAI-FAMILIAR en los beneficiarios (cultivadores y no cultivadores) | 80 |
| 3.1 Componente Asistencia Alimentaria Inmediata | 80 |
| 3.2 Componente Huertas Caseras / Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria | 92 |
| 3.3 Componente Proyectos Productivos Ciclo Corto y Ciclo Largo | 103 |
| 3.4 Componente Asistencia Técnica Integral | 122 |
| Capítulo 4. Resultados del PAI-RECOLECTORES en los beneficiarios | 128 |

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

| | |
|---|------------|
| 4.1 Componente Gestión de Empleo Temporal | 128 |
| Capítulo 5. Resultados del PAI-COMUNITARIO y PISDA | 132 |
| 5.1 Componente PAI comunitario | 133 |
| 5.2 Componente PISDA | 136 |
| Capítulo 6. Resultados generales del PNIS | 142 |
| 6.1 Resultados en reducción de cultivos ilícitos | 142 |
| 6.2 Resultados en mejora de las condiciones de vida de los hogares | 144 |
| 6.3 Otros resultados | 145 |
| 6.4 Relación entre seguridad e implementación del PNIS | 147 |
| 6.4.1 Hallazgos cuantitativos | 147 |
| 6.4.2 Hallazgos cualitativos | 150 |
| 6.5 Diferencias entre beneficiarios activos y no activos | 153 |
| 6.6 Enfoque diferencial | 155 |
| 6.6.1 Enfoque ambiental - Territorios para la Conservación | 155 |
| 6.6.2 Enfoque de género | 159 |
| 6.6.3 Enfoque étnico | 163 |
| 6.6.4 Liderazgos | 164 |
| 7. CONCLUSIONES | 167 |
| 8. RESUMEN DE RECOMENDACIONES | 171 |
| 8.1 Recomendaciones para cumplir con lo acordado con beneficiarios | 171 |
| 8.2 Recomendaciones para el diseño e implementación de nuevos Programas de Desarrollo Alternativo y/o Transformación Territorial en Zonas Cocaleras | 173 |

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

INTRODUCCIÓN

Dada la interacción entre economías ilícitas y conflicto armado, el proceso de negociación entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) incluyó un punto orientado a solucionar el problema de las drogas ilícitas, respecto al cual se definieron en el punto cuatro del Acuerdo Final para la Paz (AFP) tres componentes: i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); ii) la prevención del consumo y el enfoque de salud pública; y iii) la solución al problema de producción y comercialización de narcóticos. El foco de esta evaluación es el primer componente.

Según el AFP (marco normativo principal y constitucional del PNIS), el objetivo del programa es que “el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (punto 4.1.2). Así mismo, el Artículo 2 del Decreto Ley 896/2017, mediante el cual se crea el PNIS, determina que su propósito es “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través de (...) la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”. El AFP también estipula resultados intermedios para cumplir con los objetivos de i) superación de la pobreza en los hogares vinculados a los cultivos de uso ilícito, ii) fortalecimiento de la participación y convivencia ciudadana, iii) cierre de la frontera agrícola, y iv) fortalecimiento de la presencia del Estado a través de la transformación territorial (punto 4.1).

En el presente documento, son presentados los hallazgos de la evaluación institucional y de resultados del Programa, desarrollada por la UT Ipsos-Uniandes PNIS 2023. Esta tuvo como objetivo realizar una medición de los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes, a nivel de beneficiarios (familias cultivadoras, familias no cultivadoras y recolectores) y a nivel territorial. Para esto, son analizadas también las preferencias, percepciones y factores comportamentales y su relación con la permanencia, vinculación y los resultados del programa; así como los efectos exógenos al programa sobre los resultados y su relación con el efecto de este. Igualmente, tuvo como objetivo analizar la arquitectura institucional del PNIS, los roles de los diferentes actores involucrados y la articulación entre los mismos, así como su articulación con la política integral de drogas del Estado Colombiano y la implementación del AFP.

I. Descripción del programa

El PNIS es un programa insertado en el marco del Desarrollo Alternativo (DA) y, por lo tanto, está concebido de manera multidimensional y multinivel. Sus elementos se orientan a transformar la vida de los hogares, tanto en la unidad de análisis individual como en la territorial. Implementado en 56 municipios, a 99,097 hogares relacionados con los cultivos de uso ilícito en calidad de cultivadores, no cultivadores en zonas de influencia de estos cultivos y recolectores.

Para intervenir estas poblaciones y sus territorios, el programa contempló varios niveles de intervenciones: i) el Plan de Asistencia Inmediata (PAI) Familiar, ii) el PAI Comunitario y iii) los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

De acuerdo con el PAI familiar, los hogares vinculados como cultivadores o no cultivadores recibirían los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) por 12,000,000 COP, Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria (SA) por 1,800,000 COP, Asistencia Técnica

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Integral (ATI) por 3,200,000 COP y Proyectos Productivos, 9,000,000 COP para Ciclo Corto (PPCC) y 10,000,000 COP para Ciclo Largo (PPCL), sujetos a la erradicación total previa de los cultivos de uso ilícito. El único componente que se entregó en efectivo fue la AAI, el resto se entregaron en especie.

La Ley 1955/2016 estableció la ruta para la intervención del PAI Familiar: un mes después de la caracterización inicial de los cultivos de uso ilícito, cada hogar empezaría a recibir la AAI; 3 meses después de la caracterización se haría la verificación de la erradicación a cargo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); 12 meses después de la caracterización debía iniciarse el proyecto productivo; y, desde el mes 4 al 28, los hogares recibirían la ATI para las huertas y los proyectos productivos, a través de operadores regionales. En el caso del PAI a recolectores, el programa se limitaba a la entrega de la AAI durante 12 meses sujeto a su contratación en empleos temporales comunitarios articulados con la Reforma Rural Integral (RRI).

En cuanto a las transformaciones territoriales, el programa consideró dos mecanismos: el PAI comunitario y la articulación del programa con la RRI a través de los PISDA. El primero se diseñó para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares por medio de promover el acceso a programas para la primera infancia, garantizar la seguridad alimentaria de niñas y niños en edad escolar, disminuir el hambre en la población adulta mayor, implementación de brigadas de salud y construcción de infraestructura necesaria (vías de acceso, puestos de salud, escuelas, etc.). Respecto a la articulación con la RRI, se plantearon mecanismos diferenciados para los municipios beneficiarios de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que integrarían las iniciativas PISDA dentro de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) correspondientes, y para aquellos que no hacían parte de esta focalización. Para este segundo grupo (8 municipios), se diseñaron de manera independiente los PISDA, cuyo objetivo era materializar transformaciones territoriales estructurales establecidas en la RRI, a través de mecanismos de participación con las comunidades.

II. Componentes y alcance de la evaluación

La evaluación comprende el período entre la firma del Decreto 896 de mayo de 2017 y diciembre de 2022. Sus objetivos específicos fueron:

1. Plantear el diseño metodológico para la realización de la evaluación.
2. Levantar la información primaria requerida para la realización de la evaluación.
3. Realizar una medición de los resultados del programa en cada uno de los componentes del PNIS.
4. Realizar un análisis de los resultados del PNIS en las familias beneficiarias cultivadoras y no cultivadoras.
5. Realizar un análisis de los resultados del PNIS en los recolectores
6. Realizar un análisis de los resultados del PNIS en los territorios del PNIS.
7. Analizar la arquitectura institucional del PNIS y los roles de los diferentes actores (PNN, MADS, MADR, Defensa, Consejería para la Seguridad Nacional, PDET - ART, UPRA, ANT, entre otros)
8. Identificar el rol de los actores en la arquitectura institucional de la política integral de drogas del Estado Colombiano y su articulación.
9. Analizar las preferencias, percepciones y factores comportamentales y su relación con la permanencia, vinculación y los resultados del programa.
10. Analizar los efectos exógenos al programa sobre los resultados y su relación con el efecto del programa.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Para la evaluación de resultados, son analizados los componentes y líneas de intervención del PNIS, por medio de la identificación de los efectos de cada una y el análisis de la incidencia que han tenido los factores internos y externos de la implementación en el cumplimiento de resultados esperados. La evaluación empleó una metodología mixta, que combina métodos cualitativos y cuantitativos, para dar respuesta a las preguntas orientadoras:

1. ¿Cuáles han sido los resultados del PNIS en la reducción de cultivos ilícitos y la mejora de las condiciones de vida de las familias?
2. ¿Cuáles son los resultados del PNIS (PAI-familiar) sobre las familias vinculadas (cultivadores y no cultivadores) que desarrollan actividades lícitas en términos de: productividad, rentabilidad, ingresos, sostenibilidad productiva, técnicas de producción, prácticas financieras, comerciales y administrativas?
3. ¿Cuáles han sido los resultados del PNIS (PAI-comunitario y PISDA) en el acceso a programas de las familias (infraestructura, salud, programas sociales, educación, entre otros)?
4. ¿Cuál es el aporte de cada componente del PAI Familiar (Asistencia alimentaria inmediata, Asistencia técnica integral, Proyectos productivos Ciclo corto y ciclo largo, y autosostenimiento y seguridad alimentaria,) sobre los resultados generales del PNIS (reducción de cultivos ilícitos y mejora de calidad de vida de la familia)?
5. ¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores externos (variables relacionadas con la vinculación y permanencia; condiciones de seguridad y percepciones; Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; institucionalidad; restricciones de uso tenencia y ocupación en las zonas de manejo especial -parques nacionales naturales, consejos comunitarios, resguardos indígenas ley 2° del 1959-; voluntariedad de las familias y comportamiento de las familias; logística; presupuesto) e internos (recursos asignados, talento humano, arquitectura institucional, articulación institucional, oferta programática, procesos e instrumentos de planeación, entre otros) en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes?
6. ¿Las características del bien o servicio entregado a los beneficiarios son las especificadas en el PNIS?, ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los beneficiarios con la oportunidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el PNIS?
7. ¿Cuál ha sido la relación entre la seguridad y la implementación del PNIS? ¿cómo ha incidido el PNIS en las condiciones y percepciones de seguridad de las familias vinculadas; y cómo han incidido las condiciones de seguridad en la implementación del PNIS?
8. ¿Cuál es el resultado del PNIS en el PAI-recolectores en términos de los ingresos y acceso al mercado laboral de los recolectores?
9. ¿Cómo el diseño conceptual, operativo, normativo, financiero e institucional del PNIS atendió las necesidades que soportan su creación e incidió en los resultados del programa y en cada uno de sus componentes? Y, en términos del proceso de monitoreo y seguimiento realizado por el operador contratado (UNODC, entre otros) ¿cuáles han sido y cómo han incidido las variables de este proceso en los compromisos e informes de avances del PNIS (en su conjunto y en cada uno de sus componentes)?

La sección comportamental de la evaluación resuelve las preguntas de resultados 5 y 6, acerca de las preferencias asociadas a aspectos de permanencia y expectativas de vinculación del programa.

Por su parte, la evaluación institucional se orientó hacia la respuesta de las siguientes preguntas:

10. ¿Cómo ha sido el proceso de articulación entre los diferentes actores nacionales y territoriales en el diseño y la ejecución del PNIS?
11. ¿Cómo es la articulación (institucional) del PNIS con la Política Integral de Drogas Ruta Futuro, la Política de Defensa y Seguridad, y los Planes Nacionales de Desarrollo? Y ¿en qué medida el PNIS que se ha implementado responde a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y su

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

normatividad?

La realización de esta evaluación cobra relevancia por dos razones. Por un lado, de cara al cierre del Programa, previsto para el 2023, se hace necesario comprender los resultados obtenidos hasta ahora por cada componente del PNIS, su nivel de avance y la necesidad de priorización para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de la política de sustitución. Por el otro, analizar la evolución institucional y la naturaleza y calidad de la articulación de los actores alrededor del PNIS, en el marco de sus 6 años de ejecución, permite comprender su alineación normativa con las expectativas planteadas en el punto 4 del AFP, así como la incidencia que ha tenido la articulación institucional en el cumplimiento de los resultados del Programa.

III. Metodología general

La evaluación se desarrolló bajo un diseño metodológico mixto, coherente con los objetivos, preguntas orientadoras y unidades de análisis de cada componente.

Tabla 1. Diseño metodológico general

| | Componente institucional | Componente resultados |
|---|--------------------------|-----------------------|
| Metodología cualitativa | X | X |
| Enfoque teórico-conceptual: Gobernanza ecosistémica | X | X |
| Método: conversacional / Técnica: entrevista semiestructurada (individual y grupal) y grupos focales con actores institucionales claves del nivel nacional y territorial | X | X |
| Método: biográfico-etnográfico / Técnica: historias de vida con beneficiarios y sus entornos (entrevistas en profundidad, recorridos por el territorio, registros etnográficos) | | X |
| Metodología cuantitativa | | X |
| Enfoque teórico-conceptual: inferencia causal e identificación de cambios entre grupos de beneficiarios | | X |
| Método: encuesta - aplicación de un cuestionario estructurado individual a los beneficiarios activos en el programa y estimación de estadísticas descriptivas | | X |
| Método: información administrativa y estimación de modelos econométricos que permiten identificar relaciones causales | | X |
| Metodología comportamental | | X |
| Enfoque teórico-conceptual: estimación de preferencias por el tiempo y por el riesgo | | X |
| Método: aplicación individual del protocolo de experimentos y un cuestionario estructurado para beneficiarios activos y suspendidos o retirados del programa para estimar modelos econométricos | | X |

Fuente: elaboración propia.

IV. Metodología cualitativa

Se aplicó un mismo marco interpretativo para la evaluación institucional y de resultados, el cual se estructuró en torno al modelo de *gobernanza ecosistémica*. Este modelo sigue los principios de la teoría de sistemas y la ecología cultural (Maturana, 1997; Luhmann, 1998, 2005) con énfasis en la dimensión interaccional y policéntrica de la buena gobernanza (Ake, Diouf, Mazrui y otros, 1989, en Mkandawire, 2007; Whittingham, 2005; Haldenwang, 2005). Desde esta perspectiva, se consideró al PNIS como un ejercicio de gobernanza dentro de un régimen político híbrido, cuyo funcionamiento institucional y de resultados depende de la disposición e interacción equilibradas entre los distintos actores, elementos y niveles de su ecosistema, así como de su capacidad para adaptarse y tomar decisiones en función del interés común, de acuerdo con las necesidades sociales y las condiciones del contexto (estructural y situacional). El ejercicio de gobernanza del PNIS se inspiró en el modelo de desarrollo alternativo de Naciones Unidas y tomó como base fundamental su enfoque integral, participativo, de desarrollo humano y de derechos.

| | | | | |
|---|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | VERSIÓN 1 | | |

Esta conceptualización se articuló con las preguntas orientadoras y los objetivos de la evaluación en el siguiente esquema de ejes categoriales, aplicado durante todo el proceso de recolección y análisis de información (Tabla 2):

Tabla 2. Ejes categoriales cualitativos

| Ejes categoriales - Componente institucional |
|--|
| Eje 1 - Evolución institucional |
| Identificar las condiciones y transformaciones en el contexto político-administrativo, económico y sociocultural colombiano que, como contingencias, han afectado la trayectoria del programa y frente a las cuales ha debido adaptarse. |
| Eje 2 - Características del ecosistema institucional |
| Mapear la disposición institucional del PNIS y analizarla en términos de su organización, funcionamiento y disponibilidad a escala nacional y territorial, tanto desde la perspectiva de su diseño original como de su implementación actual. |
| Eje 3 - Naturaleza y calidad de las interacciones (intra)institucionales |
| Analizar las interacciones, interdependencias y sinergias entre los diversos actores, elementos y niveles que componen el ecosistema del PNIS. |
| Eje 4 - Interacciones entre institucionalidad y beneficiarios / contexto situacional |
| Analizar las interacciones, interdependencias y sinergias entre la institucionalidad del PNIS y sus beneficiarios (nivel individual del ecosistema), y entre la institucionalidad del PNIS y sus contextos situacionales o de implementación. |
| Eje 5 - Alineación entre ideal normativo e implementación |
| Analizar el nivel de correspondencia entre lo esperado (el “deber ser” del programa), lo ejecutado y lo obtenido en el PNIS. |
| Ejes categoriales - Componente de resultados |
| Eje 1 - Realización del enfoque del PNIS mediante una buena gobernanza ecosistémica |
| Observar los resultados del PNIS en el marco de la interacción Estado-sociedad, bajo los principios de buena gobernanza y los principios fundamentales del programa |
| Eje 2 - Efectos del PNIS en los beneficiarios y sus entornos |
| Observar los resultados del PNIS en el nivel individual de su implementación, es decir, desde el punto de vista de sus beneficiarios y sus entornos, y en relación con el contexto de implementación: i) efectos acarreados a través de los componentes PAI Familiar y Recolectores, PAI Comunitario y PISDA; ii) factores externos que inciden en los resultados; iii) interacciones de los beneficiarios con los actores y procesos de la institucionalidad |
| Eje 3 - Incidencia de las interacciones ecosistémicas en los resultados del PNIS |
| Analizar la interacción entre los distintos niveles del ecosistema institucional del PNIS en la consecución de resultados específicos: i) características de la institucionalidad (arquitectura, capacidad, diseño original e ideal normativo, prácticas de implementación a nivel local); ii) procesos de articulación y coordinación vertical (entre el nivel territorial y nacional) y horizontal (entre PNIS y políticas sectoriales; entre PNIS y actores públicos y privados); iii) factores internos que inciden en los resultados del programa; iv) interacciones entre ecosistema institucional y contexto de implementación del programa; v) factores externos del contexto que inciden en los resultados. |
| Eje 4 - Incidencia del contexto estructural en los resultados del PNIS |
| Observar los resultados del PNIS en términos de la interacción del sistema y el nivel individual con el contexto estructural, para interpretar las incidencias de orden sociocultural, económico y político-administrativo. |

Fuente: elaboración propia.

Métodos e instrumentos

Partiendo de esta conceptualización, se estableció un marco temporal para observar el ejercicio de gobernanza del PNIS, que abarca desde la firma del AFP entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP (septiembre-noviembre de 2016) hasta el cierre de 2022. Para abordar las fuentes primarias de la evaluación, se utilizaron métodos conversacionales (entrevistas semiestructuradas individuales y grupales con actores de la institucionalidad del PNIS) y una batería de métodos biográfico-narrativos y etnográficos (historias de vida a partir de entrevistas en profundidad, recorridos por el territorio y registros etnográficos). Las fuentes secundarias fueron sometidas a análisis documental. La Tabla 3 presenta los instrumentos aplicados en el trabajo de campo cualitativo.

| | | | | | |
|---|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | |

Tabla 3 Instrumentos cualitativos para la evaluación institucional y de resultados

| Nivel | Instrumento | Aplicaciones |
|---------------------------------|--|--------------|
| Nacional | Entrevista individual | 13 |
| | Entrevista grupal | 8 |
| | Grupo focal | 2 |
| Territorial | Entrevista grupal - Autoridades locales | 7 |
| | Entrevista grupal - Autoridades étnicas | 1 |
| | Entrevista grupal - JAC | 4 |
| | Entrevista abierta - JAC | 1 |
| | Entrevista grupal – Org. sociales | 4 |
| | Entrevista grupal - CMPP | 3 |
| | Entrevista grupal - CMES | 1 |
| | Entrevista abierta - Enlace municipal PNIS | 1 |
| Individual - territorial | Batería de historia de vida - Familia beneficiaria | 8 |
| | Entrevista abierta - Beneficiario recolector/retirado/suspendido | 4 |
| Total de instrumentos | | 57 |

Fuente: elaboración propia.

Fuentes de información

Con base en las unidades de análisis incluidas en los pliegos y el marco normativo del PNIS, las fuentes cualitativas para el componente institucional pueden clasificarse por categorías según su naturaleza (primarias, secundarias), nivel administrativo y rol en el programa:

Tabla 4. Fuentes de información primaria - componente institucional

| Nivel | Rol en el programa | Actor idóneo |
|----------|---|--|
| Nacional | Instancias de ejecución PNIS | DIRECCIÓN GENERAL PNIS: Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) |
| | | CONSEJO PERMANENTE DE DIRECCIÓN PNIS |
| | Organismos claves en la ejecución | AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (ART) |
| | | DAPRE - OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE PAZ: Unidad de Implementación del AFP |
| | | UNODC COLOMBIA: Equipo de Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo (PNIS) |
| | | REPRESENTANTES FARC (miembros ex FARC del partido Comunes, delegados o no para el Consejo Nacional de Reincorporación) |
| | Otros organismos nacionales articulados | MINDEFENSA: Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad (funcionarios de las diferentes direcciones a cargo de articular la Política de Defensa y Seguridad con el PNIS) |
| | | MINJUSTICIA: Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas (unidades a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE y de articular la Política de Drogas con el PNIS) |
| | | MINAMBIENTE / PARQUES NACIONALES NATURALES: unidades que articulan la Política Nacional Ambiental y el SINAP con el PNIS |
| | | DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa / Dirección de Gobierno, DDHH y Paz |
| | | FONDO COLOMBIA EN PAZ (FCP) |

| | | | | | |
|---|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | |

| | | |
|-------------|--|--|
| Territorial | Instancias de coordinación y gestión PNIS | AGENCIA DE DESARROLLO RURAL (ADR) |
| | | ORGANIZACIONES SOCIALES, COMUNITARIAS Y COOPERATIVAS, con presencia en distintas regiones del territorio nacional, adheridas a COCCAM. |
| | Organismos claves en la coordinación y gestión | CONSEJO ASESOR TERRITORIAL PNIS (CAT) |
| | | COMISIÓN MUNICIPAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA PNIS (CMPP) |
| | | CONSEJO MUNICIPAL DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO (CMES) |
| | | EQUIPOS TERRITORIALES DE LA ART |
| | | AUTORIDADES LOCALES |
| | | JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL |
| | Operadores del PNIS | ORGANIZACIONES SOCIALES, COMUNITARIAS Y COOPERATIVAS, en el nivel territorial ¹ . |
| | | AUTORIDADES ÉTNICAS |
| | | OPERADORES DEL PNIS |

Fuente: elaboración propia.

Con todas las fuentes expuestas se recolectaron descripciones y percepciones respecto a factores de éxito y cuellos de botella en la institucionalidad que hayan incidido en los resultados del PNIS, así como recomendaciones y lecciones aprendidas durante su implementación.

Adicionalmente, para el componente de resultados se incluyen las siguientes fuentes de información primaria:

Tabla 5. Fuentes de información primaria - componente de resultados

| Nivel | Rol en el programa | Actor idóneo |
|--------------------------|--------------------------|--|
| Individual - Territorial | Beneficiarios activos | FAMILIAS BENEFICIARIAS ACTIVAS VINCULADAS COMO CULTIVADORAS |
| | | FAMILIAS BENEFICIARIAS ACTIVAS VINCULADAS COMO NO CULTIVADORAS |
| | | BENEFICIARIOS ACTIVOS VINCULADOS AL PNIS COMO RECOLECTORES |
| | Beneficiarios no activos | BENEFICIARIOS RETIRADOS O SUSPENDIDOS DEL PROGRAMA |

Fuente: elaboración propia.

Además de incluir a los beneficiarios del PNIS y sus entornos, este componente aborda las mismas fuentes definidas en el componente institucional, aunque con énfasis en los ejes categoriales de resultados. En este eje, también se indaga por las recomendaciones y lecciones aprendidas del programa, en relación con la obtención de los resultados esperados.

Tabla 6. Fuentes de información secundaria - componente institucional y de resultados

| Legislación y normatividad | |
|----------------------------|--|
| Acuerdo Final/2016 | Punto 4 - Marco normativo principal y constitucional del PNIS. Acuerdo de agosto y Acuerdo de noviembre. |

¹ Como parte del ejercicio de triangulación de la evaluación, se decidió incluir a organizaciones sociales tanto en el nivel territorial (en 3 de los 6 municipios visitados) como en el nivel nacional, para contrastar visiones sobre el PNIS desde una coordinadora nacional como COCCAM y desde la implementación local que ha tenido el programa. En el nivel territorial, las organizaciones consultadas fueron de diversa índole, unas con un involucramiento directo con el PNIS, como asociaciones de población beneficiaria, y otras con uno más indirecto, como mesas de jóvenes municipales, que permitieron conocer la incidencia del PNIS en dinámicas locales no solo limitadas a la población beneficiaria.

| | | | | | |
|---|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | |

| | |
|---|---|
| Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955/2019) | Art. 281: Hoja de ruta para implementar política de estabilización - Desarrollo y ejecución del PNIS a cargo de ART |
| Política Integral de Drogas - Ruta Futuro | Marco nacional de política de drogas |
| Decretos | De creación y reglamentarios del programa, también de reestructuraciones institucionales. Modificación estructura ART |
| Resoluciones | Territorios para la conservación, Protocolo de Género |
| Lineamientos metodológicos y operativos | |
| Plan Marco Implementación del Acuerdo Final | Marco implementación PNIS |
| Protocolos | PAI y PISDA, enfoque de género, Escuelas de Capacitación Agrícola - ECAs, novedades PNIS, selección de organizaciones operadoras, vinculación PNIS, Ruta Metodológica de Intervención PNIS, entre otros |
| Lineamientos | Estrategia de atención a familias cultivadoras y no cultivadoras de ilícitos - PAI y desarrollo productivo, otros |
| Circulares | Emitidas por entidades competentes para regular la articulación alrededor del PNIS |
| Informes de gestión y estadísticos | Informes anuales de implementación del PNIS |
| Informes de monitoreo | Informes de monitoreo de UNODC sobre el PNIS |
| Informes y estudios | |
| Documentos emitidos por el programa en la implementación | Documentos PISDA firmados, informes parciales de avance de implementación, noticias |
| Informes de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales | Implementación del Acuerdo Final y el PNIS |
| Productos de investigación académica (libros, artículos, informes, policy papers, etc.) | Diseño e implementación PNIS y transformaciones en su institucionalidad a nivel general |
| Informes de entidades o productos académicos, sobre casos particulares | Diseño e implementación PNIS y transformaciones en su institucionalidad a nivel local. También noticias sobre estudios de caso |

Fuente: elaboración propia.

Muestra

La información cualitativa empleada para el análisis provino de fuentes primarias y secundarias. En el nivel institucional, se aplicaron 15 entrevistas individuales, 28 entrevistas grupales y 2 grupos focales, a nivel nacional y territorial, en metodologías de aplicación presencial y virtual. En el nivel individual, fueron aplicadas 4 entrevistas individuales abiertas a beneficiarios recolectores o suspendidos y 8 metodologías de historia de vida, compuestas por los instrumentos de entrevista a profundidad, recorrido por el territorio y registro etnográfico, de aplicación presencial en los lugares de prueba piloto y trabajo de campo definidos para la evaluación.

Para la aplicación de los instrumentos del nivel territorial, fueron escogidos 7 municipios. Sus características, la institucionalidad territorial entrevistada y beneficiarios son presentadas en el Anexo 2.

| | | | | | |
|---|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | |

V. Metodología cuantitativa y comportamental - componente resultados

Métodos e instrumentos

A partir de la estructura del programa y del marco conceptual sobre el desarrollo alternativo, la metodología para la evaluación de los resultados del PNIS se enfoca en las relaciones entre los componentes del programa y las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios, y la asociación entre la implementación de la política y los cambios territoriales. Por lo tanto, a nivel de los hogares, se analizará la diferencia temporal entre la recepción de los componentes del programa por parte de hogares beneficiarios y las diferencias entre grupos de hogares a medida que iban recibiendo los distintos componentes. Para eso se usará la secuencialidad en la recepción de los distintos componentes. Los hogares se van a organizar por grupos de acuerdo al momento del tiempo (año en que recibieron el beneficio) y al componente que fueron recibiendo por etapas (AAI, SA, PP). Esta metodología cuantitativa a nivel del hogar se aplicará utilizando distintas fuentes de información: i) información recolectada a través del instrumento cuantitativo; ii) información administrativa sobre condiciones socioeconómicas de los hogares; y iii) mediciones experimentales. A nivel territorial se analizará las relaciones entre la entrada del programa y la recepción de los componentes con la densidad de cultivos de coca y las tasas de deforestación a nivel de grillas de un kilómetro por un kilómetro. En el Anexo 3 se presentan las metodologías para estimar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con la encuesta y con la información administrativa del Sisbén III y IV.

Estimación de resultados socioeconómicos y territoriales

El análisis cuantitativo utiliza la variación exógena en la recepción de los distintos componentes por parte de los beneficiarios inscritos al programa. Los potenciales hogares beneficiarios recibieron en diferentes momentos del tiempo los distintos componentes del programa. Por ejemplo, el hogar A recibió el componente AAI en 2017, el hogar B en el 2018, y el hogar C en el 2019; el mismo hogar recibió A recibió SA en 2018 mientras que el hogar B y C lo recibieron en 2020. Los tres hogares A, B, y C estaban inscritos al programa y eran potenciales beneficiarios. Sin embargo, los tiempos de recepción de los componentes fueron distintos para cada uno. Esa es la variación que se va a analizar, teniendo en cuenta que las diferencias en estos tiempos dependen de características observables de los hogares que se controlan en la estimación y asumiendo que los hogares a comparar son, en promedio, similares antes de empezar a recibir la intervención del programa.

El análisis entre los diferentes tiempos de recepción de los componentes del programa y las condiciones socioeconómicas de los hogares se estimó a través de un modelo de diferencia en diferencias escalonado (Callaway & Sant'Anna, 2021) que corrige por los potenciales riesgos de sesgos en este tipo de estrategias de identificación y que tiene en cuenta que hogares pueden recibir el tratamiento (recepción del componente) en diferentes momentos del tiempo. Teniendo en cuenta que esta metodología limita la inclusión de interacciones entre variables de interés, para evaluar la relación de cada componente con la variable de resultado se dividió la muestra cómo se presenta en la Tabla 3 (Anexo 4).

A partir de estas submuestras, se estimó el siguiente modelo econométrico:

$$y_{i,d,t} = \beta T_{i,d,t} + \theta_d trend + \gamma_i + \gamma_t + \varepsilon_{i,d,t}$$

donde $y_{i,v,t}$ corresponde al IPM a nivel hogar analizada; $\theta_d trend$ corresponde a una tendencia lineal a nivel de departamento; γ_i y γ_t corresponden a efectos fijos del hogar

| | | | |
|---|--|----|-----------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | |
| | 13 | 10 | 2023 |
| PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 |

y del año, respectivamente; $T_{i,d,t}$ es una variable dicótoma que toma el valor de 1 a partir del periodo t en el que el hogar i superó el umbral definido para cada uno de los componentes; $\varepsilon_{i,d,t}$ es el error estocástico del modelo agrupado a nivel de municipio. El efecto fijo de hogar γ_i controla por todas las características observables y no observables de los hogares que no cambian en el tiempo; el efecto fijo de año γ_t controla por choques en cada año que afectan a todos los hogares por igual y la interacción entre la tendencial lineal y el efecto fijo de departamento controla por variables observables y no observables que afectan a todos los hogares en un mismo departamento y que crecen linealmente.

Por ejemplo, en aquellos modelos donde la variable de tratamiento es recibir el componente AAI, se estima la relación entre el componente AAI y las condiciones socioeconómicas, limitando la muestra a personas que no han recibido ningún componente (control) y a personas que solo han recibido el pago de AAI (tratamiento), y la variable $T_{i,d,t}$ toma el valor de 1 únicamente a partir del periodo t en el que el hogar i superó los dos millones de pesos por el componente de AAI. Esta asignación de grupos de control y tratamiento se mantiene en los modelos estimados para medir las relaciones entre AAI, SA, PP. En los modelos realizados no se evalúa la complementariedad entre los componentes porque la definición del tratamiento corresponde a recibir o no cada uno de los beneficios del PAI Familiar. En el caso que se evalúa recibir SA y PP, no se incluyen interacciones entre tratamientos porque la estructura del estimador Callaway & Sant'Anna (2021) no lo permite; por el contrario, se define la recepción del tratamiento a partir del momento en el que se reciben los dos componentes. Por lo tanto, en el caso concreto que evalúa el efecto de recibir PP y SA, la variable de tratamiento es igual a 1 a partir del periodo t en el que el hogar i ha recibido los dos componentes, 0 de lo contrario. En este modelo, la muestra se restringe únicamente a aquellos hogares que han recibido AAI pero ninguno de los otros componentes y a los hogares que hasta el 2022 han recibido PP y SA.

Para mostrar la consistencia de los modelos y determinar si las relaciones estimadas son atribuibles a los componentes del programa, se estiman los modelos dinámicos en los que se pretende mostrar la ausencia de efectos anticipatorios. La ausencia de efectos anticipatorios se conoce en la literatura como el cumplimiento del supuesto de tendencias paralelas que permite atribuirle el impacto al tratamiento definido. El concepto de tendencias paralelas se empleará sistemáticamente en el documento porque es un elemento central para interpretar los resultados cuantitativos. Por último, teniendo en cuenta que en algunos años la ejecución de los componentes ha sido baja, para mostrar la independencia de los resultados al peso en años con pocas unidades tratadas realizamos ejercicios de robustez únicamente con cohortes de hogares tratadas que representen una proporción elevada de la muestra empleada en cada modelo. En el documento nos referimos a los modelos que solamente se estimaron para años con una concentración elevada de unidades tratadas como truncados y aquellos sin imponer esta restricción como modelos sin truncar.

Adicionalmente, se estiman los modelos condicionando por los niveles de vulnerabilidad de los hogares anteriores a la implementación del programa, la ubicación en Zonas de Manejo Especial (ZME), el género de los beneficiarios del PNIS, la presencia violenta de grupos armados y el nivel de ejecución de ATI. Esto se realiza separando la muestra total en dos grupos de acuerdo a estas características (e.g vulnerable vs no vulnerable, ZME vs ZME, mujer vs hombre, grupos armados vs no grupos armados y alta ejecución de ATI vs baja ejecución de ATI).

En cuanto a la metodología correspondiente a los resultados territoriales, para estimar la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

relación entre el PNIS y los cambios en las variables de resultado de interés (cultivos de coca y área deforestada), se plantea un modelo econométrico donde se construye un grupo de comparación que no recibió los beneficios del programa (contrafactual) y un grupo de tratamiento que recibió el programa. Teniendo en cuenta que el equipo consultor construyó la información a nivel de grilla², se definió como grupo de control aquellas grillas en los municipios PNIS que no tienen ningún beneficiario. En el caso del grupo de control, se mantuvo la misma metodología anteriormente descrita donde se consideran como grillas tratadas por el componente c, aquellas donde al menos un beneficiario hubiera recibido el componente.

$$y_{g,d,t} = \beta T_{g,d,t} + \theta_d trend + \gamma_g + \gamma_t + \varepsilon_{g,d,t}$$

donde $y_{g,d,t}$ es un vector de variables que miden la densidad de cultivos de coca y la tasa de deforestación anuales a nivel de grilla de un kilómetro cuadrado en la grilla g, en el departamento d y en el año t; $\theta_d trend$ corresponde a una tendencia lineal a nivel de departamento; γ_g y γ_t corresponden a efectos fijos de la grilla y del año, respectivamente; $T_{i,d,t}$ es una variable dicótoma que toma el valor de 1 a partir del periodo t en el que al menos un hogar en la grilla g recibió el componente c; $\varepsilon_{i,d,t}$ es el error estocástico del modelo agrupado a nivel de vereda. Adicionalmente, para evaluar el margen intensivo de este modelo definimos como variables de tratamiento el número y el porcentaje de beneficiarios al interior de una grilla que han recibido el respectivo componente. Así mismo, se estiman los modelos dinámicos de esta estructura empírica para revisar el cumplimiento de la ausencia de efectos anticipatorios a través de la metodología propuesta por Callaway & Sant'Anna (2021).

En la Tabla 1 (Anexo 4b) se presentan las medias en el 2015 de las variables observables a las cuales tenemos acceso para cada uno de los grupos de control y de tratamiento empleados en el modelo del IPM. Si bien no se identifican diferencias sistemáticas entre los grupos de tratamiento y los de control, hay desbalance en algunos casos como en la zona de residencia de los hogares, el acceso a gas, la afiliación al régimen subsidiado del sistema de salud y el número de personas en el hogar. Teniendo en cuenta que el cambio en el tiempo en estas características no debe ser importante en los hogares vinculados al PNIS, tanto los efectos fijos a nivel de hogar como las tendencias lineales departamentales capturan gran parte de esta variación. Sin embargo, incluimos en la Tabla 2 (Anexo 4b) dos modelos comparando los resultados incluyendo los controles de zona de residencia, gas y tipo de afiliación al sistema de salud con la ecuación principal propuesta. Los resultados son consistentes y robustos a la inclusión de estos controles. Las metodologías para seleccionar los contrafactuales adecuados, tanto en los modelos a nivel individual como a nivel de grilla, se presentan en el Anexo 5.

Estimación de resultados experimentales

La principal disyuntiva a la que se enfrentan los individuos al tomar una decisión cuyos retornos asociados son inciertos es sopesar que un mayor retorno esperado está usualmente vinculado a una mayor varianza estadística. Esto se traduce en que pagos con mayor nivel de riesgo se asocian con posibles beneficios mayores. Por lo tanto, para simular esta situación

² En el Anexo 5 se desarrollan los detalles de la metodología para definir los grupos de control a partir de la definición de grilla empleada y en el Anexo 6 se presenta el algoritmo para georreferenciar a los hogares beneficiarios en las grillas.

| | | | | | | |
|---|---|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |

con los participantes seguiremos una metodología de lista de loterías en la cual cada participante debe escoger una lotería y en la que la decisión va a reflejar sus preferencias entre el retorno esperado y la varianza entre los pagos (Cárdenas & Carpenter, 2013; Moya, 2018). Para medir las preferencias por el riesgo (cuando la incertidumbre está asociada a una distribución de probabilidad objetiva) cada pago (Pago 1 o Pago 2) de las loterías propuestas ocurre con una probabilidad del 50%. En este caso, cada lotería tiene un pago esperado (el promedio esperado entre todos los pagos) y varianza (que es el valor promedio del cuadrado de la diferencia entre cada pago y el pago esperado) distinta. En la Tabla 4 (Anexo 4) presentamos las loterías entre las que decidieron los participantes, los pagos esperados de cada lotería y la varianza.

Tabla 4 (Anexo 4). Matriz de pagos por lotería, valor esperado y varianza de cada lotería

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|-----------|---------------|---------------|--------------|------------------------------|---------------------------------------|
| | Pago 1 (50 %) | Pago 2 (50 %) | E(Lotería X) | Var(Lotería X) (en miles) | Rango de aversión al riesgo (CRRA) |
| Lotería 1 | 20,000 | 20,000 | 20,000 | 0 | ($\infty, 7.4$) |
| Lotería 2 | 17,000 | 26,000 | 21,500 | 20,250 | (7.4, 5.5) |
| Lotería 3 | 14,000 | 32,000 | 23,000 | 81,000 | (5.5, 4.08) |
| Lotería 4 | 11,000 | 38,000 | 24,500 | 182,250 | (4.08, 3.43) |
| Lotería 5 | 8,000 | 44,000 | 26,000 | 324,000 | (3.43, 3.24) |
| Lotería 6 | 5,000 | 50,000 | 27,500 | 506,250 | (3.24, 2.94) |
| Lotería 7 | 2,000 | 56,000 | 29,000 | 729,000 | (2.94, 0.15) |
| Lotería 8 | 0 | 60,000 | 30,000 | 900,000 | (0.15, $-\infty$) |

La Tabla 4 (Anexo 4) permite apreciar que cada pago en pesos de cada lotería ocurre siguiendo la misma distribución de probabilidad; sin embargo, a medida que aumenta el valor esperado de cada lotería, también aumenta la varianza. A partir de la decisión de cada participante sobre una lotería, será posible estimar el intervalo al que pertenece su coeficiente de aversión al riesgo, que es decreciente en el número de las loterías. Por lo tanto, la primera lotería, que es aquella que representa la mayor aversión al riesgo, es la que tiene un pago esperado inferior y una menor varianza; por el contrario, la última, que es la de menor aversión, tiene el pago esperado mayor, así como la varianza entre los pagos.

Adicionalmente, para recuperar las actitudes de los individuos frente a la ambigüedad se añadió incertidumbre con una distribución de probabilidad subjetiva. Para ello, se les informó a los individuos que cada pago podía suceder por lo menos con 30% de probabilidad, pero desconocían la distribución del 40% restante. Tanto la aversión al riesgo (la actitud que tienen los individuos hacia resultados inciertos cuando conocen la probabilidad con la que suceden) y la aversión a la ambigüedad (la actitud hacia resultados inciertos cuando desconocen la probabilidad con la que suceden) son dimensiones de las preferencias que pueden ser relevantes para explicar la permanencia de los individuos en el programa. Por último, se realizaron preguntas hipotéticas, sin incentivos económicos, sobre la disposición a aceptar montos de dinero de distinta magnitud en el presente (hoy) versus el futuro (12 meses) para recuperar sus preferencias intertemporales. Estas preferencias están asociadas al nivel de paciencia del individuo y pueden ser relevantes para entender la permanencia en el programa.

A partir de las decisiones de los participantes del experimento, se presentará el estado en el programa (activo vs retirado/suspendido) en función de las actitudes frente a la incertidumbre (aversión al riesgo y aversión a la ambigüedad), las tasas de descuento intertemporal (nivel

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de paciencia), las percepciones y creencias frente al programa y las instituciones del Estado, y las características socioeconómicas para determinar si existen relaciones entre estas variables y la probabilidad de ser suspendido o retirado del PNIS. Formalmente, el modelo estimado sigue la siguiente especificación:

$$Estado_i = \alpha + \beta' Preferencias_i + \delta' Creencias_i + \gamma' x_i + \varepsilon_i$$

donde $Estado_i$ corresponde a una variable dicótoma igual a uno si el individuo i está suspendido o retirado del PNIS; $Preferencias_i$ es un vector de variables de preferencia, que incluye el índice de paciencia, de aversión al riesgo y de aversión a la ambigüedad del individuo i ; $Creencias_i$ es un vector de variables sobre percepciones y creencias, que incluye la confianza en el gobierno, la percepción sobre probabilidad de monitoreo de cultivos, beneficios del programa para la no vinculación con la economía de la coca y el temor a sanciones por incumplimiento de los acuerdos; x_i es un vector de variables socioeconómicas del individuo i capturadas a través del instrumento cuantitativo y que sirven como medida de restricciones pecuniarias y contexto.; y ε_i es el error estocástico del modelo.

Fuentes primarias

Para el componente de resultados, segmento cuantitativo, se levantó información mediante la aplicación de 1,730 encuestas y 236 experimentos. La Tabla 7 describe las fuentes primarias de información.

Tabla 7. Fuentes de información primaria - componente de resultados - cuantitativo

| Rol en el programa | Actor idóneo |
|--------------------------|--|
| Beneficiarios activos | Familias beneficiarias activas - vinculadas al programa PNIS en calidad de Cultivadoras |
| | Familias beneficiarias activas - vinculadas al programa PNIS en calidad de No cultivadoras |
| | Familias beneficiarias activas - vinculadas al programa PNIS en calidad de Recolectoras |
| Beneficiarios no activos | Beneficiarios retirados o suspendidos del programa PNIS |

Fuente: elaboración propia.

Fuentes secundarias

Por parte del PNIS se han recibido 8 archivos, cuya información se resume en la Tabla 2 (Anexo 4). La base de registro al programa tiene 99,097 códigos únicos de beneficiarios (CUB); es decir, la totalidad de los hogares vinculados desde el inicio del programa (2016) y los documentos de identidad de los beneficiarios. Las dos bases de reportes de operadores cuentan con 1,066 CUBs con información sobre PP y ATI desde el 20 de mayo del 2020 hasta el 29 de noviembre del 2022, y con información para 476 CUBs de recepción de SA sin fechas disponibles. Por último, de la primera ronda de bases recibidas, la base sobre pagos de AAI tiene información para 59,652 CUBs desde el 12 de septiembre del 2016 hasta el 12 de diciembre del 2022.

Además, se recibieron 3 bases con información georreferenciada a nivel de CUB. La primera base cuenta con 59,652 CUBs con el punto de autorreporte de cultivo de coca antes del comienzo del programa. La segunda tiene 51,306 CUBs con el predio donde se declara la intención de tener un proyecto productivo del programa. La tercera cuenta con 59,352 CUBs con información sobre el predio donde se declara la intención de tener una huerta casera en el marco del componente SA. A partir de esta información y la suministrada por el Sisbén IV,

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

se pudo establecer la georreferenciación de 89,253 beneficiarios del programa y la fuente de cada punto georreferenciado se presenta en la Tabla 1 (Anexo 4). Adicionalmente en el Anexo 6 se desarrolla la metodología seguida para hacer esta georreferenciación.

Por último, el 28 de junio del 2023 se recibió la base completa que permite identificar la recepción de todos los componentes del programa, actualizada hasta diciembre del 2022, para los hogares vinculados al PNIS como cultivadores y no cultivadores. Este archivo cuenta con 4 hojas de cálculo (Monitoreo, ATI, SA, PP) e incluye información sobre fecha y monto de recepción para cada componente (ver Tabla 2, Anexo 4). Para el procesamiento y análisis posterior se emplea la base de datos de ejecución del programa descrita en este párrafo.

Teniendo en cuenta el procesamiento de la información administrativa presentada en el Informe 3, se obtiene información longitudinal para 77,839 beneficiarios (78.55% de los 99,097 iniciales). Para tener un panel balanceado desde el 2013 hasta el 2022, es decir información completa para todo el periodo, se tuvo en cuenta el conjunto de beneficiarios para los cuales hay información longitudinal, esto es, el 84.3% de los beneficiarios.

A nivel territorial, la principal variable que consideramos en esta sección es el área de cultivos de coca para evaluar los resultados del PNIS. Los datos sobre los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito los provee la UNODC a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) y están disponibles para el período 2010-2021 a nivel grilla de 1km². Esta información fue cruzada con la georreferenciación de los beneficiarios del programa siguiendo la metodología que se presenta en el Anexo 6.

Para medir el cierre de la frontera agrícola, nos enfocamos en la tasa de deforestación a partir de la metodología propuesta de Hansen et al. (2013) y Prem et al. (2020). Esta metodología emplea información satelital procesada por Hansen et al. (2013), disponible para el periodo 2000-2021, en la cual se define cobertura boscosa como toda la vegetación que supere los 5 metros de altura. Por lo tanto, siguiendo la metodología planteada por Prem et al. (2020), definimos la deforestación a nivel de grilla (1km x 1km) cuando se pierde la cobertura boscosa en ese espacio entre dos periodos. La deforestación se normaliza por el área disponible para ser deforestada, dado que solo se consideran los cambios de un año al otro, y se tiene en cuenta el área total con selva y/o bosque de los municipios.

Muestra cuantitativa y comportamental

Según el anexo técnico debía aplicarse como mínimo una muestra de 1,691 encuestas presenciales a los beneficiarios activos del programa PNIS, donde 571 serían cultivadores, 571 no cultivadores y 549 recolectores, en 110 veredas, 37 municipios y 12 departamentos.

En la propuesta presentada por la UT, se planteó una muestra de 1,726 encuestas, de las cuales 598 correspondían a cultivadores, 574 a no cultivadores y 554 a recolectores, en 111 veredas, 42 municipios y 12 departamentos.

Finalmente, la muestra lograda durante el proceso de recolección fue de 1,730 encuestas presenciales aplicadas a beneficiarios activos, donde 610 fueron cultivadores, 571 no cultivadores y 549 recolectores, en 121 veredas, 42 municipios y 12 departamentos.

Adicionalmente, el proceso de recolección cuantitativa incluyó la aplicación de 236 experimentos comportamentales de los cuales 85 se aplicaron a activos y 151 a suspendidos o retirados; cultivadores, no cultivadores y recolectores del programa PNIS.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Procesos de calibración de los estimadores

El diseño muestral planteado para la implementación de la encuesta fue un diseño probabilístico de dos etapas, en la primera etapa fue un diseño estratificado en donde se seleccionan aleatoriamente por medio de un muestreo aleatorio simple dentro de cada estrato las veredas, las cuales corresponden a las Unidades Primarias de Muestreo (UPM), en la segunda etapa por medio del mismo diseño se seleccionan aleatoriamente por tipo de actividad (Cultivador, No cultivador y Recolector) los beneficiarios, dentro de cada vereda seleccionada en la primera etapa.

El proceso de ponderación inició con el cálculo del factor de expansión básico. Durante el trabajo de campo, fue necesario realizar el reemplazo de algunas veredas, pues, aunque se había seleccionado beneficiarios allí, no se contactaron por la imposibilidad de llegar a la vereda. Adicionalmente, dentro de los beneficiarios seleccionados hubo algunos que, pese al esfuerzo del equipo de campo, no fue posible contactarlos; a estas unidades muestrales se les conoce como unidades con elegibilidad desconocida, pues no fue posible establecer un contacto con ellas. Dado que estas unidades fueron seleccionadas en la muestra y tienen asociada una probabilidad de selección, se debe realizar un ajuste de factores de expansión, llamado ajuste por elegibilidad desconocida. Este se realizó usando las categorías de la variable *Rango de edad*, donde se construyeron 6 clases y se realizó el ajuste usando el factor de expansión inicial.

Adicional a esto, el ajuste por no respuesta se realizó con un modelo de clasificación binario para estimar el puntaje de propensión de responder a la encuesta, se evidenció que el modelo logístico y la regresión Lasso presentaron mejores ajustes en el modelo y la distribución de las estimaciones, dada la multicolinealidad de las covariables el modelo utilizado para el ajuste de la no respuesta fue la regresión Lasso, se crearon 10 clases usando las estimaciones y el ajuste se realizó con el factor ajustado por la elegibilidad desconocida (ver Anexo 23).

La estrategia que se llevó a cabo en el proceso de calibración y que permitió el control de los posibles sesgos fue por medio de Estimadores de Regresión Generalizada (GREG), para corregir sesgos muestrales y no muestrales y para mejorar la eficiencia de las estimaciones. Este método incorporó el ajuste de las variables auxiliares utilizadas en el estimador de regresión como una modificación de los factores de expansión.

Con el ajuste de la calibración, se finalizó el proceso del cálculo de los factores de expansión, estos pesos, por un lado, corrigen el sesgo que generan las probabilidades desiguales, y por otro, permiten la estimación de datos absolutos para el universo estudiado. En conclusión, el diseño de muestra ejecutado cumple con los requerimientos del pliego de condiciones de la evaluación y la propuesta entregada por la UT, asegurando estimaciones con un adecuado margen de error y resultados confiables y representativos (ver Anexo 22).

VI. Principales conclusiones y recomendaciones

El objetivo central del PNIS, como quedó estipulado en el AFP, era reducir los cultivos ilícitos y superar la pobreza de los habitantes de regiones cocaleras a partir de intervenciones integrales con un enfoque territorial. Este objetivo tuvo una aceptación general dentro de los beneficiarios y actores nacionales y locales involucrados.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Sin embargo, los cambios entre la versión del documento firmado en el Teatro Colón (24 de noviembre del 2016) y el documento negociado en la Habana y firmado en Cartagena (26 de agosto de 2016) tuvieron impactos sobre la legitimidad del programa en el territorio y la aceptación por parte de los beneficiarios. Por ejemplo, los cambios en relación con la posible gradualidad en el programa, la posibilidad de la aspersión aérea en los casos donde no fuera posible la sustitución y la reducción del tiempo para el tratamiento penal diferencial de cultivadores de dos años a uno afectaron la aceptación y legitimidad del programa.

En esta evaluación, encontramos una deficiente articulación intrainstitucional, interinstitucional y sectorial, para cumplir con los objetivos del programa. Los principales factores de incidencia son de diseño (falta de asignación presupuestal, relaciones no vinculantes entre las distintas entidades para el desarrollo del programa, cambios institucionales que no designaron mecanismos claros de articulación) y de coyuntura política (diferencias en las prioridades para la ejecución y competencia con nueva oferta institucional). En cuanto al diseño, se destacan criterios de focalización incompletos para la firma de acuerdos colectivos e individuales (por capacidades económicas y localización en ZME, por ejemplo), la ausencia de lineamientos étnicos y ambientales para su implementación, y en su ejecución, la falta de un enfoque territorial como estaba inicialmente estipulado. Así mismo, la tercerización del programa a operadores sin conocimiento de las regiones así como la falta de continuidad asociada a cambios de operadores en una misma zona, los lineamientos rígidos y estandarizados para los operadores, y la falta de mecanismos claros de vigilancia y auditoría fueron fallas internas del programa que repercutieron en los resultados de los componentes del programa. Estos elementos tienen efectos en todos los niveles de resultados del PNIS.

Como conclusión principal, teniendo en cuenta el efecto del programa desde su anuncio, encontramos que el programa aumentó los cultivos de coca tanto en los lugares donde hay beneficiarios como en sus vecinos. En el caso de las condiciones de vida de los hogares vinculados, el programa redujo los niveles de pobreza multidimensional sólo para aquellos beneficiarios que tenían menores niveles de vulnerabilidad y mayores capacidades instaladas antes de empezar el programa. En el análisis cualitativo se observó una mejora de las condiciones socioeconómicas de los hogares que contaban con ciertas condiciones previas al inicio del programa, como una menor dependencia a los cultivos de coca y/o cierta diversificación de sus ingresos (menores problemas de liquidez). Las mejoras socioeconómicas fueron evidentes en múltiples formas como i) mejoramiento de la vivienda; ii) consolidación de una fuente ingresos lícita que, aunque no pudiese compensar el costo de oportunidad de la sustitución, brindaba compensaciones no monetarias para el beneficiario; iii) apalancamiento de proyectos productivos agrícolas, comerciales o de servicios; entre otros.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

A continuación se describen los principales análisis realizados, así como los resultados centrales de la evaluación para cada una de las dimensiones del programa. Evaluamos el efecto de cada componente del PAI Familiar hasta el 2022. Los datos administrativos indican que el 99.9% de los beneficiarios han recibido AAI y el 96.5% recibieron el componente de SA. En el caso de los PPCC el porcentaje de hogares que había recibido este componente llegó a 96.97%. En el caso del PPCL el 2.75% de los hogares recibieron este componente. En el caso de ATI, a pesar de que este componente debía ser transversal a la implementación del programa, sólo tuvo un cumplimiento del 2.33%. Los resultados sugieren que la implementación de los componentes del PAI familiar fue menor en ZME y en municipios con presencia de uno o más grupos armados. En términos generales, según el reporte de la encuesta y la evidencia cualitativa, todos los componentes del PAI Familiar presentaron retrasos, discontinuidades y problemas de calidad, sobrecostos, problemas de pertinencia y coherencia entre lo entregado y la oferta original.

En el caso de AAI y SA, no se encontró que estos componentes tuvieran un efecto en cultivos de coca ni en la pobreza multidimensional. Sin embargo, el análisis cualitativo evidenció una mejora en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios que tenían una menor dependencia de los cultivos y pudieron destinar los pagos de la AAI a proyectos productivos, lo que aportó a ingresos económicos con los que ya contaban en razón de estos proyectos propios, anteriores a la intervención del PNIS, al tiempo que el uso de estos pagos para mejoras en infraestructura de sus viviendas, como el arreglo de tejas y/o adecuación de espacios. Así mismo, se encontró que la SA no siempre garantizó una soberanía y/o seguridad alimentaria o una mejora en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. A pesar de que, en algunos casos sí mejoró la calidad de vida, en estos casos los insumos entregados fueron usados para otros propósitos, tales como mejora de predios y creación o fortalecimiento de proyectos productivos de ciclo corto. Cuantitativamente, se encontró que la recepción de este componente redujo la pobreza multidimensional para las titulares mujeres, mientras que en los hombres no tuvo ningún efecto.

Los proyectos productivos (PPCC o PPCL), por su parte, disminuyeron los niveles de pobreza y aumentaron el área sembrada con cultivos de coca cuando este componente era recibido de manera simultánea con la SA. La disminución de la pobreza multidimensional únicamente ocurre para los beneficiarios menos vulnerables al principio de la intervención. De manera similar, en el análisis cualitativo se encontró una mejora de las condiciones socioeconómicas con la entrega de este componente en los hogares con factores habilitantes, tales como un proyecto productivo iniciado, una menor dependencia del cultivo de coca, conocimientos previos, acceso a servicios o infraestructura, propiedad de la tierra, entre otros. En el caso de cultivos de coca, los resultados sugieren que el crecimiento en los cultivos no ocurrió en las zonas donde estaban los beneficiarios del PNIS, pero sí en las zonas vecinas al lugar georreferenciado de estos hogares.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Se evaluó el efecto de cada componente por grupos que han recibido diferentes niveles de asistencia técnica, dado que era transversal a la intervención. Los resultados sugieren que este beneficio no tuvo efectos diferenciales en pobreza multidimensional, excepto en los casos que se comparaba recibir el PPCC y SA contra solo recibir PPCC o SA. Para aquellos beneficiarios que recibieron más ATI que la mitad de los beneficiarios, la combinación de PPCC y SA se asocia con menores niveles de pobreza multidimensional en comparación con aquellos beneficiarios que solo han recibido PPCC o SA. Por su parte, el PAI Recolectores atendió de manera temporal la situación de los beneficiarios, y no brindó soluciones de largo plazo para su situación socioeconómica. A partir de la información de la encuesta, se pudo establecer que el 35.21% de los recolectores no ha tenido acceso a los beneficios de la Gestión de Empleo Temporal (GET). Adicionalmente, al 42.06% de quienes han recibido los beneficios no le han pagado la totalidad de los 12 millones de pesos. Solo el 27.52% de quienes tuvieron estos trabajos comunitarios ha participado posteriormente en actividades remuneradas; sin embargo, este resultado no necesariamente se explica por alguna intervención específica del programa que pretenda insertar al mercado laboral a los recolectores.

A nivel territorial los avances en la implementación del PAI Comunitario y los proyectos enmarcados en las iniciativas PISDA son muy limitados, dada la deficiente estrategia de articulación en las fases de diseño y ejecución con las entidades competentes para el avance de los proyectos PISDA y la oferta local para programas de bienestar comunitario. De hecho, en las regiones donde sí se desarrollaron algunos proyectos, estos no son reconocidos como parte del PNIS. Además, existen problemas de disponibilidad de información para hacer seguimiento a las iniciativas. Sin embargo, con la información disponible, es posible identificar que en los municipios PNIS-PDET, únicamente el 18% de los proyectos PISDA y el 19.9% de los del PAI comunitario ha finalizado. En los municipios PNIS no PDET, los registros de finalización son aún menores.

Cinco años después de iniciado el programa, se evidencia una pérdida de confianza y legitimidad por parte de los beneficiarios, no solo por los incumplimientos de los componentes familiares y comunitarios, sino porque las expectativas iniciales de gradualidad e integralidad no fueron cumplidas.

A través de las mediciones experimentales, se exploraron las diferencias comportamentales entre beneficiarios activos y no activos. Se identificó que la aversión a la ambigüedad se asocia con una probabilidad más alta de no estar activo en el programa. Adicionalmente, se encontró que los beneficiarios más pacientes tienen una menor probabilidad de permanecer activos en el PNIS. Así mismo, la paciencia se asocia con una menor probabilidad de participar en la economía cocalera, mientras que los beneficiarios más aversos a la ambigüedad tienen una probabilidad más alta de vincularse a esta actividad.

Basados en los hallazgos anteriores, organizamos las recomendaciones en dos niveles: i) recomendaciones para cumplir con lo acordado; ii) recomendaciones para diseñar un nuevo programa de Transformación Territorial de las Zonas Cocaleras. En cuanto a las recomendaciones para cumplir con lo acordado, es necesario recuperar la confianza y la legitimidad del Estado en las regiones cocaleras beneficiarias del PNIS. Para conseguir este propósito se requiere el liderazgo de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) para cumplir con lo pactado y renegociar los acuerdos con beneficiarios en las ZME, donde

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

no necesariamente se pueden adelantar los proyectos productivos iniciales por las restricciones ambientales. Así mismo, es necesario articular el PNIS con otros programas del AFP, como el PDET y garantizar recursos para la ejecución de los componentes comunitarios. La DSCI debe llevar a cabo o encargar una auditoría general para evaluar la implementación a cargo de los operadores y diseñar una ruta de implementación que considere la inclusión de organizaciones locales. La DSCI también debe establecer mesas de diálogo con los hogares inscritos en el PNIS que se encuentran ubicados en ZME donde hay conflictos entre comunidades por el territorio, e implementar la ruta étnica para garantizar el acceso al programa por parte de la población étnica vinculada.

En cuanto a las recomendaciones para el diseño e implementación de nuevos Programas de Desarrollo Alternativo y/o Transformación Territorial, las intervenciones deben centrarse en mejorar la calidad de vida de los hogares en zonas coccaleras o amenazadas por la expansión de cultivos ilícitos. Esto implica un enfoque integral con lineamientos étnicos y ambientales, que involucre inversiones en infraestructura, ordenamiento territorial, capital humano, asociaciones productivas, protección de las comunidades, especialmente sus líderes, y focalización de recursos. Así mismo, el alcance de las intervenciones debe estar condicionado a las restricciones presupuestales y de capacidad de las instituciones. Por último, teniendo en cuenta los retos identificados, recomendamos que el nuevo programa de Transformación Territorial para Zonas Coccaleras empiece con experimentos controlados para evaluar el impacto de la intervención antes de ser escalado. Esto requiere limitar, al menos inicialmente, el alcance del programa en cuanto a la participación de los hogares y los espacios territoriales.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

PARTE I. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Capítulo 1. Caracterización del ecosistema institucional³

1.1 Evolución institucional

1.1.1 Antecedentes sobre desarrollo alternativo y modelo UNGASS

Ha habido un conjunto de conceptualizaciones, directrices y pautas desarrolladas internacionalmente para los programas de DA. De esta manera, se han elaborado enfoques y perspectivas internacionales sobre el DA, las cuales han guiado la construcción de múltiples programas alrededor del mundo. En Colombia, los programas de DA han estado alineados con las conceptualizaciones y enfoques internacionales, especialmente con los que han surgido a partir de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas. En el caso del PNIS, su normatividad y diseño original en el Acuerdo de Paz, fueron antecedidos por reconocimientos y nuevas comprensiones sobre la relación entre drogas y desarrollo formuladas desde las Naciones Unidas. Para los propósitos de la evaluación resulta relevante considerar los ideales de diseño de programas de DA propuestos desde escenarios internacionales, pues hay una congruencia entre estos y lo que se estableció en el Acuerdo de Paz y su normatividad. A continuación, se profundizará en esto.

El DA es un enfoque de los programas de reducción de oferta de drogas que ha buscado prevenir y eliminar los cultivos de uso ilícito mediante su sustitución voluntaria. Esta reducción se ha pretendido mediante la solución de las causas primordiales que han llevado a poblaciones campesinas del sur global al cultivo de coca, amapola y cannabis para su subsistencia. Así, el DA se ha conceptualizado como un enfoque para promover el desarrollo rural en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito. En las últimas décadas, el DA ha sido impulsado por la UNODC, dado el reconocimiento de un “ciclo vicioso” entre la producción y tráfico de drogas, la pobreza y la inestabilidad económica (Buxton, 2015).

Anteriormente, en la Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 1998, se reconoció el DA como:

un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural formuladas específicamente con esa finalidad en el contexto de las iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible que llevan a cabo los países que luchan contra la droga, y reconociendo las características socioculturales propias de las comunidades y grupos destinatarios, en el marco de la búsqueda de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas (Buxton, 2020, p. 1).

Este reconocimiento de la UNGASS se hizo en el marco de la ratificación del “Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo”. Estos hechos constituyeron un hito en la comprensión del llamado “problema de las drogas”, pues implican un explícito reconocimiento del vínculo entre el desarrollo socioeconómico y la producción de cultivos de uso ilícito. A la vez, el plan de la

³ Este capítulo responde a la PO9: ¿Cómo el diseño conceptual, operativo, normativo, financiero e institucional del PNIS atendió las necesidades que soportan su creación e incidió en los resultados del programa y en cada uno de sus componentes? Y, en términos del proceso de monitoreo y seguimiento realizado por el operador contratado (ONUDC, entre otros) ¿cuáles han sido y cómo han incidido las variables de este proceso en los compromisos e informes de avances del PNIS (en su conjunto y en cada uno de sus componentes)?, a la PO11b: ¿en qué medida el PNIS que se ha implementado responde a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y su normatividad? y aporta elementos para responder a la PO5, en relación con los factores internos de incidencia en el cumplimiento de resultados del Programa.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

UNGASS reconoció implícitamente que las estrategias de erradicación llevadas a cabo por diferentes Estados no habían conseguido reducir los volúmenes de cultivo locales y mundiales (Buxton, 2020).

En la sesión extraordinaria de 2016 de la UNGASS se reiteró el reconocimiento del vínculo entre producción de drogas y desarrollo, y por lo tanto el cambio de las estrategias de control de la oferta (Buxton, 2020). Además, también se modificó la interpretación bajo la cual las utilidades obtenidas por las actividades delictivas se entienden como incentivos para el cultivo (Brombacher y Westerbarkei, 2019). Sin embargo, hubo una evolución en la conceptualización del DA desde la UNGASS de 1998 hasta la UNGASS del 2016. De acuerdo con Brombacher y Westerbarkei (2019), con la UNGASS de 2016 se dio una verdadera apertura al enfoque de desarrollo en la política internacional sobre drogas, pues el documento final no solo asigna un papel destacado al DA, sino que amplía el alcance del desarrollo hacia los mercados urbanos de drogas y el narcotráfico (Brombacher y Westerbarkei, 2019). Además, explican los autores, las políticas de drogas orientadas al desarrollo adquirieron mayor alcance y reconocimiento tras la UNGASS 2016.

Según lo estipulado en la Resolución A/RES/68/196, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, las intervenciones integrales de DA pueden darle solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. Estas intervenciones deben enfocarse en aliviar la pobreza, considerada como una de las causas de los cultivos de uso ilícito. En ese sentido, tanto los indicadores de reducción cultivos de coca como los indicadores de desarrollo humano deben ser tenidos en cuenta en el DA.

En la resolución A/RES/68/196 se establecen algunos principios orientadores para la implementación de programas de DA, los cuales conforman su marco conceptual. En primer lugar, desde la perspectiva del diseño e implementación, los programas deben tener en cuenta las vulnerabilidades y necesidades específicas de las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito. Así mismo, la participación de las comunidades vinculadas debe mantenerse durante el monitoreo y evaluación de los programas. En cuanto a las acciones para la implementación, se espera que las intervenciones generen sinergias y mejoren la confianza entre las instituciones del Estado y las comunidades. En segundo lugar, respecto a la organización institucional, la Resolución sugiere que los programas de DA exitosos deben fortalecer la capacidad de las instituciones a nivel nacional, regional y local. Dentro de las acciones para implementar el DA, se recomienda promover la coordinación y cooperación entre agencias gubernamentales para adoptar un enfoque holístico en la política de drogas.

En tercer lugar, sobre los resultados esperados de los programas de DA, la Resolución sugiere que uno de los objetivos medibles de estas intervenciones sea la eliminación o reducción significativa de la oferta de drogas ilícitas. La Resolución también incluye en las medidas de los programas de DA aquellas relacionadas con la protección del medio ambiente a través de incentivos para la conservación que estén alineados con mejorar el bienestar y que no tengan impactos ambientales negativos. Esta dimensión de los programas de DA los diferencia del resto de políticas de control a la oferta de drogas porque la medición de éxito no se limita a la erradicación de los cultivos; por el contrario, considera mejoras socioeconómicas y ambientales de las comunidades afectadas por este fenómeno como un resultado intermedio para alcanzar la eliminación de los cultivos de uso ilícito.

Así mismo, como objetivo intermedio del DA, plantea la protección a los derechos de estas comunidades, contrario a lo determinado por otras intervenciones como la aspersión aérea o la erradicación forzada. Por último, la Resolución establece en sus líneas conceptuales

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

generales la evaluación de los resultados de los programas de DA en términos de control a los cultivos de uso ilícito y en mediciones del desarrollo humano, socioeconómico y ambiental, tal como se indica en la sección metodológica de este informe.

Pese a esta evolución conceptual del concepto de DA, varios expertos han cuestionado sus alcances y sus redefiniciones. Para Buxton (2015), los datos de treinta años de programas de DA demuestran: i) un éxito limitado en la reducción de la oferta; ii) más daños que beneficios causados por los programas mal supervisados y débilmente evaluados; iii) pocos beneficios para los cultivadores con los programas de DA; iv) debate en torno al concepto de DA y diversidad de comprensiones sobre el desarrollo (Buxton, 2015). Para Brombacher y Westerbarkei (2019), la UNGASS 2016 y su documento final se quedan cortos en dar lineamientos sobre cómo llevar a cabo intervenciones de desarrollo en mercados de drogas altamente violentos y sobre el financiamiento de los programas de DA.

En Colombia ha habido también una evolución del DA desde 1996 (ver Anexo 7, Figura 1), cuando se formuló el primer programa en el país, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE). Desde entonces, todas las administraciones han diseñado e implementado versiones con algunas modificaciones de este tipo de programas. Anterior al PNIS, se han destacado programas como Campo en Acción (2001-2003), Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PDA) (2003-2006), el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) (2006-2010), la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial (2010-2014) y el Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2014-2016). Dentro de estos planes, desde el 2001 y hasta el 2014, se incluyó el programa Familias Guardabosques, como un componente ambiental de la sustitución de cultivos ilícitos (ver Anexo 7, Figura 1).

Frente al PNIS, su diseño conceptual se fundamenta en los planteamientos de las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas en 1998 y 2013, donde los programas de DA fueron considerados soluciones integrales a la política de drogas que debían implementarse en función de las necesidades y vulnerabilidades de las comunidades productoras de hoja de coca. A partir de este marco conceptual, se establece que el principal impacto del PNIS debe ser la eliminación de los cultivos de uso ilícito del territorio nacional, por lo que se acoge a un enfoque tradicional de la política de drogas orientado a reducir la oferta de dichos cultivos, sin incluir otros eslabones de la cadena productiva de las sustancias psicoactivas. No obstante, también incluye un enfoque alternativo orientado a mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares vinculados a estos cultivos, respetar los DDHH y promover la construcción participativa y diferencial de políticas públicas.

1.1.2 Caracterización del diseño original del programa y sus cambios en el tiempo

El AFP del 24 de noviembre de 2016 constituyó el marco normativo principal y constitucional del PNIS, donde se estableció el objetivo del programa: que “el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (punto 4.1.2). En este documento se consiguieron, además, los lineamientos del programa, tales como su carácter participativo, su enfoque territorial, integral y de sostenibilidad.

Antes de la firma del documento del AFP en el 2016, mediante el comunicado conjunto # 36 de mayo del 2014 entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional se hizo público el acuerdo sobre el punto 4 y el futuro programa de sustitución (El Tiempo, 16 de mayo 2014). Así, la primera noticia sobre un nuevo plan de sustitución se conoció dos años antes de la firma del AFP.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

El AFP estipuló resultados intermedios para cumplir con los objetivos de “i) superación de la pobreza en los hogares vinculados a los cultivos de uso ilícito, ii) fortalecimiento de la participación y convivencia ciudadana, iii) cierre de la frontera agrícola, y iv) fortalecimiento de la presencia del Estado a través de la transformación territorial” (punto 4.1), tales como la generación de condiciones materiales e inmateriales de bienestar para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos.

Ahora bien, entre la versión del documento firmado en el Teatro Colón (24 de noviembre del 2016) y el documento negociado en La Habana y firmado en Cartagena (26 de agosto de 2016) hubo cambios sustanciales, producto de la renegociación de puntos sensibles, dado el triunfo del “No” en el Plebiscito por la Paz. Uno de los principales cambios que se introdujo en el AFP firmado en el Teatro Colón tuvo que ver con la gradualidad implícita de la sustitución, dada la ambigüedad del texto original. Inicialmente, en el documento firmado en Cartagena se estipuló que: “En los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del gobierno y las comunidades en el marco del proceso de sustitución” (Acuerdo para la Paz y la Terminación del Conflicto, p. 97, párr. 2). Sin embargo, en el texto del AFP firmado en el Teatro Colón, este mismo párrafo quedó de la siguiente manera:

En los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el marco del proceso de sustitución. Se trata de llegar a acuerdos para tener territorios libres de cultivos de uso ilícito. No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito (Acuerdo para la Paz y la terminación del conflicto, noviembre 24 de 2016, p. 107).

Con esto, se puede interpretar que la versión final del AFP cerró la puerta a un posible espacio de gradualidad entre el gobierno y los beneficiarios, pues se determinó de manera explícita que ninguna persona con cultivos de coca podría ser, simultáneamente, beneficiaria del programa. Así fue manifestado en las entrevistas cualitativas por delegados de las extintas FARC, quienes argumentaron que la renegociación del AFP quitó la posibilidad de gradualidad en la eliminación de los cultivos (EG representante FARC, 2023). De acuerdo con esto, el primer cambio en los principios del programa fue frente al requerimiento de la erradicación previa para ser beneficiario del PNIS, y se dio en los procesos de renegociación del acuerdo.

A pesar de esto, para León Marín (2022), el AFP “no definió si los beneficiarios debían cumplir el levantamiento de sus cultivos de forma gradual o total desde el comienzo. Únicamente indicó que en los acuerdos de sustitución se definirían los tiempos para el cumplimiento de los compromisos tanto de los beneficiarios como del Gobierno y que las medidas del programa estarían condicionadas al cumplimiento del cronograma de los cultivadores” (p. 5). Es decir, según León Marín, no necesariamente con la renegociación del acuerdo se eliminó la posibilidad de gradualidad, pues el AFP no definió explícitamente la gradualidad. Sin embargo, en la práctica, el programa se diseñaría teniendo en cuenta la erradicación previa.

Otro de los cambios que se introdujo con la renegociación fue la posibilidad de la aspersión aérea en los casos donde no fuera posible la sustitución. En la versión firmada en Cartagena no se había incluido este punto, mientras que en el documento final del AFP quedó incluido lo siguiente: “El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito” (p. 107).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Adicionalmente, con la renegociación se redujo el tiempo para el tratamiento penal diferencial de cultivadores de dos años a uno:

el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. (Acuerdo para la Paz y la terminación del conflicto, noviembre 24 de 2016, p. 108)

También se incluyó la posibilidad de revocar el tratamiento penal diferencial ante la reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados (Acuerdo para la Paz y la terminación del conflicto, noviembre 24 de 2016, p.108).

El 27 de enero de 2017 fue publicado por la Presidencia de la República el comunicado de lanzamiento del PNIS. Con este, el Gobierno Nacional y las FARC-EP dieron a conocer los componentes del programa y la meta de sustitución de 50,000 hectáreas durante el primer año de implementación (FIP et al., 25 de abril de 2017; INDEPAZ, 27 de enero del 2017). Así, el gobierno y las FARC-EP hicieron públicos los componentes que el PNIS tendría en el PAI Familiar: durante el primer año, los hogares beneficiarios del programa recibirían los pagos de AAI (12,000,000 COP), SA (1,800,000 COP) y PPCC (9,000,000 COP). Durante el segundo año, las familias beneficiarias recibirían el componente de PPCL (10,000,000 COP). Durante todo el proceso de sustitución, de acuerdo con el comunicado, habría una ATI (3,200,000 COP). La entrega de estos componentes estaba sujeta a la erradicación total previa voluntaria de los cultivos de uso ilícito.

El 29 de mayo del 2017 se creó el PNIS, por medio de Decreto Ley 896, determinando que su propósito era “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través de (...) la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”. Se definieron los beneficiarios PNIS como familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, se comprometían a la sustitución voluntaria y no resiembra y no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016 (art. 6). Además, se definieron los componentes de la intervención: PAI Familiar, Recolectores y Comunitarios, celebrados con las comunidades, y los pilares PISDA: obras de Infraestructura rápida; componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; plan de formalización de la propiedad; planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; cronogramas, metas e indicadores. Adicionalmente, el decreto estipula la vigencia del programa de 10 años.

A pesar de que el PNIS fue creado en mayo del 2017, desde octubre del 2016 se había iniciado el proceso de firma de acuerdos colectivos del programa (ver Anexo 7, Figura 2). Por ejemplo, la firma del acuerdo en Cumaribo, Vichada, se hizo en octubre del 2016. Posteriormente, desde el 25 de febrero del 2017 y los meses siguientes hasta abril del 2018, se firmaron acuerdos colectivos en 56 municipios del país. Aunque se había estipulado que los cultivadores con siembras posteriores al 10 de julio del 2016 no podrían ingresar como beneficiarios, no se conoce en los procesos de firma de acuerdos un mecanismo de verificación de esto. Incluso, dentro de los requisitos de vinculación al programa expedidos en la circular 06 de 2018 y en los lineamientos del PAI del Consejo Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019), no se hizo referencia a la edad de la siembra para el ingreso.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

De acuerdo con la revisión de León Marín (2022), entre el 2017 y 2018, el Gobierno firmó 106 acuerdos colectivos, con un estimado de 188,036 familias ubicadas en 98 municipios y 3,785 veredas (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022b, p. 13 citado en León Marín, 2022). Es decir, el inicio de la firma de acuerdos colectivos fue anterior a la creación del PNIS y hubo acuerdos anteriores a su reglamentación, que se dio con el Decreto Reglamentario 362, firmado en el mes de febrero del 2018.

De acuerdo con la revisión de León Marín (2022), los firmantes de los acuerdos colectivos e individuales se comprometieron a: 1) la sustitución voluntaria y concertada; 2) la no resiembra; 3) no cultivar ni estar involucrados en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito; y 4) no participar en la comercialización ilegal de materias primas derivadas de esos cultivos (p. 5).

Ni en el Decreto Ley 896 del 2017 ni en el Decreto Reglamentario 362 del 2018 se encuentran las especificaciones de los componentes individuales que tendría el programa. No obstante, el PNIS incluía otros componentes, descritos en normas tales como el Decreto Ley 896 de 2017:

1. PAI Comunitario: este se diseñó para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares a través de programas para la primera infancia, garantizar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar, contra el hambre en la población adulta mayor, brigadas de salud y construcción de infraestructura necesaria (vías de acceso, puestos de salud, escuelas, etc.).
2. Articulación con la RRI (punto 1 del AFP): PISDA/PDET: se plantearon mecanismos diferenciados para los municipios beneficiarios de los PDET y para aquellos que no hacían parte de esta focalización. Para este segundo grupo (8 municipios), se diseñaron los PISDA, cuyo objetivo era materializar transformaciones territoriales estructurales establecidas en la RRI. Un elemento central de los PISDA era la concertación con las comunidades a través de mecanismos de participación. Así, el programa esperaba garantizar el cumplimiento de sus objetivos a través de mejoras socioeconómicas de los hogares beneficiados, fortalecimiento de las capacidades comunitarias, su participación en la construcción de los programas y transformación territorial. Así, la vinculación con la RRI del programa se hizo por medio de los PDET cuando había coincidencia entre las zonas, mientras que en las zonas no PDET se formularían los PISDA.

En el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), publicado en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3932 el 29 de junio de 2018, se establecieron las metas e indicadores necesarios para darle seguimiento a la implementación del PNIS. El programa quedó en el PMI como uno de los pilares del punto 4 del AFP, con nueve estrategias⁴ de implementación y 47 indicadores⁵ (Anexo 8). Finalmente, en el 2018, además de reglamentarse el PNIS, con el articulado reglamentario del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, se creó la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización, como una herramienta para articular

⁴ Las nueve estrategias del pilar PNIS fueron: 1. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; 2. Acuerdos con las comunidades; 3. Tratamiento penal diferencial; 4. Asambleas comunitarias; 5. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos; 6. Sostenibilidad y recuperación ambiental; 7. Plan de formalización de la propiedad; 8. Estrategias para zonas de los PNN; 9. Estrategia de comunicación.

⁵ Se puede consultar la base de datos de indicadores en el siguiente enlace: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Puntos/CargarPuntos>

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional. (Decreto 1955 de 2018, art. 281)

Con la llegada del Gobierno de Iván Duque, se formuló una nueva política de drogas denominada Ruta Futuro, con la que se pretendía lograr una reducción de la disponibilidad de cultivos ilícitos. Para ello, estipuló seis estrategias: i) intervención de la fuerza pública para recuperación de la seguridad; ii) reactivar el Programa de Aspersión Aérea; iii) erradicación manual forzosa; iv) erradicación manual voluntaria; v) sustitución de cultivos ilícitos; y vi) aplicar investigación y desarrollo para incorporar la ciencia y tecnología en la reducción de cultivos ilícitos y disponibilidad de drogas. Aunque en esta política se menciona la promoción del PNIS, el programa no es transversal ni se retoma en las estrategias propuestas en la Política de Ruta Futuro.

Durante ese periodo de gobierno, parte de los esfuerzos se enfocaron en la reanudación de la aspersión aérea con glifosato como herramienta fundamental para la erradicación de los cultivos de coca. Desde el gobierno, se publicó un borrador de decreto para dar continuidad al PECIG (Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea de Glifosato), pero finalmente esto fue detenido por la sentencia de la Corte Constitucional T-413 en el 2021 (Dejusticia, 2022). Así, la sustitución voluntaria, aunque se formuló como parte de la política de drogas del gobierno, no fue central, mientras que hubo importantes esfuerzos por modificar el Plan de Manejo Ambiental para reanudar el PECIG.

Posteriormente, con La Ley 1955 del 2019 se estableció la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta de articulación de los instrumentos derivados del AFP. Con esto se buscaba garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET (Art. 281).

Durante el 2020 se definieron lineamientos y especificidades del programa vía resoluciones y circulares de la DSCI y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Principalmente, la evolución normativa durante este año se da en torno a la operación del programa (ver Anexo 7, Figura 3): lineamientos para entrega del PAI; lineamientos para la atención de novedades; adopción de las directrices de seguridad para el PNIS; requisitos para vinculación y permanencia en el programa. Asimismo, frente a la implementación del programa en Áreas de Manejo Especial, durante el 2020 se formula la Ruta implementación Auto-sostenimiento y Seguridad Alimentaria en Áreas Protegidas. Este documento complementa la Guía de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) para asistencia técnica diferenciada PNIS. Adicionalmente, durante el 2020 también se formularon los lineamientos para la implementación del programa en territorios étnicos y se adoptó el modelo alternativo de sustitución voluntaria denominado “Territorios para la Conservación en Áreas Ambientales Estratégicas” (Resolución 30 del 5 de junio de 2020).

Finalmente, hasta el 2021 se definieron los lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación (30 de septiembre de 2021, en revisión y concertación). Según la ART (2022, diciembre), este documento

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

fue validado con las autoridades de las comunidades étnicas vinculadas al PNIS identificadas desde el inicio de la implementación del programa, y fue socializado con entidades de gobierno, entes de control e instituciones que realizan seguimiento a la implementación del proceso de paz. Los lineamientos fueron presentados en varias sesiones de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), y como resultado de acuerdos establecidos en estos espacios, se suscribió el convenio de asociación 20-2022 entre la DSCI y la ONIC, en cuyo marco se están socializando los lineamientos con las organizaciones y líderes indígenas del país con el propósito de recoger sus observaciones frente a los cultivos ilícitos, ajustar el documento y presentarlo a proceso de concertación final en la MPC. (pp. 13-14)

1.1.3 Caracterización y evolución de la arquitectura institucional del programa

Con la creación del PNIS bajo el Decreto Ley 896 del 2017 se establecieron las siguientes instancias de ejecución: i) Junta de Direccionamiento Estratégico; ii) DSCI adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del DAPRE; y iii) Consejo Permanente de Dirección (ver Anexo 7, Tabla 1). Así, en el 2017 el PNIS y su dirección estaban inicialmente adscritas al DAPRE. Bajo ese mismo decreto se definieron, a nivel territorial, instancias de coordinación y gestión del PNIS: i) Consejo Asesor Territorial del PNIS (CAT); ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa del PNIS (CMPP); iii) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) (ver Anexo 7, Tabla 1).

La Junta de Direccionamiento Estratégico, además de ser definida en sus funciones con el Decreto 896 del 2017, tuvo un cambio frente a su conformación por medio del Decreto 2262 del diciembre del 2018: los cuatro miembros permanentes designados por el Gobierno Nacional serían el Alto Consejero Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Viceministro de Políticas y Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa, el director de la ART y el presidente de la ADR. No obstante, de acuerdo con lo informado por la ART (2022), en la sesión 01 de esta junta realizada el 27 de julio del 2020, los miembros de gobierno que asistieron fueron delegados de la ART y de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Para el momento de la creación del PNIS, la ART (creada en el 2015 bajo el Decreto 2366) tenía funciones relacionadas con aspectos de la sustitución de cultivos, las cuales habían sido adicionadas con el Decreto 2096 del 2016 (ver Anexo 7, Figura 4). Con la modificación de la ART en el 2016 con el Decreto 2366, se estableció que la agencia debía formular e implementar estrategias para articular y coordinar las entidades nacionales y territoriales en los planes y proyectos para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, es importante señalar que para ese año, la ART no contaba con funciones específicas relacionadas con el PNIS. Con el Decreto 2096 también se estipularon otras funciones para la agencia, tales como el establecimiento de “reglas para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial incluyendo aquellas para la sustitución de cultivos”. (Decreto 2096 del 2016, art. 105). Los lineamientos para las funciones de la ART relacionadas con la promoción del desarrollo económico en territorios con cultivos de uso ilícito y la estrategia de articulación entre la agencia y el PNIS se impartieron posteriormente con la Resolución 446 del 2017. Después, se establecieron los lineamientos de articulación entre el PNIS y los PDET (creados con el Decreto 893 de 2017) con la circular 17 de la ART a finales del 2017.

En el 2019, con la Ley 1955 del 2019, se cambió la adscripción de la ART del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al DAPRE (ver Anexo 7, Figura 4) y se estableció que el desarrollo y ejecución del PNIS sería efectuado por parte de esta agencia (artículo 281, parágrafo 4). Posteriormente, en octubre de ese mismo año, con el Decreto 1784 del 2019 se modificó la estructura del DAPRE: la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación asumió las labores de articulación y coordinación interinstitucional de las

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

directrices y líneas de política relacionadas con la implementación del AFP, con el fin de lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos (art. 29).

En noviembre del 2019, mediante el Decreto 2107 de 2019, se modificó nuevamente la estructura de la ART, estableciendo la DSCI como dependencia de la ART, con autonomía administrativa y financiera. En el año siguiente, la ART tuvo una nueva modificación en su estructura (Decreto 1223 de 2020), donde se agregaron nuevas funciones y se incluyó en un solo cuerpo las modificaciones a la estructura realizadas mediante los Decretos 2096 de 2016 y 2107 de 2019. Actualmente, la DSCI continúa como una dirección de la ART. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se espera que la adscripción de la dirección cambie nuevamente al DAPRE.

Para el nivel operativo, el PNIS tenía un comité encargado de la contratación estatal de operadores. De acuerdo con el mapa operativo elaborado por León Marín (2022), este comité está conformado por un representante del contratista y un representante del PNIS, y le correspondía la toma de decisiones técnicas para la ejecución de los componentes del programa a cargo de los operadores, así como el seguimiento al plan de acción, metas, productos e indicadores pactados (León Marín, 2022). Adicionalmente, en el nivel operativo también se estableció el comité de seguimiento, conformado por un representante del contratista, un representante del PNIS y un representante del Fondo Colombia en Paz (FCP). Este comité tenía encargada la tarea de seguimiento del cumplimiento de los desembolsos, la revisión de los informes de ejecución y la aprobación de los cierres administrativos y financieros de los contratos (León Marín, 2022). Estos comités son parte de la arquitectura institucional del PNIS enfocada en la operatividad del programa.

Para la operatividad del programa fue necesario vincular a diversas entidades y se estableció un esquema de tercerización para la entrega de los componentes del PAI. Entre las entidades vinculadas se encuentran Fedecafé, Fedecacao, OEI y Agrosavia durante el 2016-2020, y la UNODC, definida desde el AFP como una de las entidades internacionales que acompañaría la implementación del punto 4. Así, la UNODC tenía encargadas cuatro misiones referentes al PNIS: i) la caracterización de los cultivos ilícitos de los beneficiarios inscritos como cultivadores (establecimiento de la línea base del programa); ii) verificación de la sustitución voluntaria de los lotes comprometidos; iii) verificación del cumplimiento de los compromisos firmados y avances en la implementación de los componentes del PAI (seguimiento); iv) obtención de la información para la elaboración de la línea final que permite evaluar los resultados y la efectividad de la intervención. Sin embargo, además de las misiones, la UNODC cubrió parte de los procesos PNIS como socialización, inscripción de beneficiarios, verificación de los pagos por el primer componente del programa (AAI) y la operación de los componentes de SA y AT.

Para la entrega de los componentes, la UNODC realizó convocatorias en los municipios para vincular asociaciones u organizaciones locales como operadoras. Así, esta oficina cumplió un rol institucional tanto de operador como de verificación, seguimiento y monitoreo. No obstante, los informes de seguimiento realizados por UNODC se limitaron a informar acerca del porcentaje de entrega de cada uno de los componentes del programa y no incluyeron un análisis de la calidad de los componentes, su pertinencia, su oportunidad o la coherencia general del programa.

La participación de entidades operadoras, que podían ser actores locales, dependía del proceso inicial de identificación, selección y contratación para la implementación del componente de la ATI. Los actores que hicieron parte de estos procesos debían ser

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

contratados, de acuerdo con la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación (2019), de manera directa o por licitación bajo un criterio de evaluación de la experiencia en campo y de la capacidad operativa. Esta contratación del servicio debía hacer parte transversal del programa, puesto que sería el equipo encargado del diseño, entrega, capacitación y orientación técnica del proyecto de SA y de la implementación de PPCC Y PPCL. Es decir, el proceso de ATI debía ser continuo durante toda la implementación del programa y debía estar a cargo de este equipo contratado a nivel local. Por esta razón, una multiplicidad de actores convergen a nivel municipal y regional en el nivel operativo del programa.

1.2 Capacidad institucional

1.2.1 Cadena de valor del PNIS

Como se explicó en la sección anterior, el diseño conceptual del PNIS se fundamenta en los planteamientos de las Sesiones UNGASS sobre drogas en 1998 y 2016. A partir de este marco conceptual, se estableció que el principal impacto del PNIS debe ser la eliminación de los cultivos de uso ilícito del territorio nacional, por lo que se acoge a un enfoque tradicional de la política de drogas orientado a reducir la oferta de dichos cultivos, sin incluir otros eslabones de la cadena productiva de las sustancias psicoactivas. No obstante, también incluye un enfoque alternativo orientado a mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares vinculados a estos cultivos, respetar los Derechos Humanos (DDHH) y promover la construcción participativa y diferencial de políticas públicas.

Así, entre los principios de implementación del PNIS se encuentran: i) el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, sociales y ambientales de las comunidades rurales y sus territorios; ii) la construcción participativa y concertada con las comunidades para planear y definir las limitaciones de la ejecución y monitoreo del PNIS; y iii) a nivel territorial, además de los niveles individuales y comunitarios mencionados, el programa debe integrarse con los elementos de la RRI estipulados en el AFP (punto 1) para permitir el tránsito hacia una economía lícita que fortalezca la presencia del Estado y los principios y normas del Estado social de derecho.

De manera concreta, los objetivos específicos del programa, que corresponden a sus resultados intermedios esperados, son:

1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos de uso ilícito.
2. Fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades, su participación y convivencia.
3. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible.
4. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Estos objetivos evidencian el diseño integral del PNIS y su entendimiento de la presencia de cultivos de uso ilícito desde una perspectiva multidimensional, como se muestra en la propuesta de cadena de valor (Anexo 7, Figura 5). En primer lugar, el programa propone resolver condiciones socioeconómicas vulnerables de los hogares para que puedan transitar hacia una economía lícita. En segundo lugar, desde una perspectiva comunitaria, está diseñado para internalizar las heterogeneidades regionales mediante el fortalecimiento de la participación activa de las comunidades en las decisiones. Por último, la transformación de los territorios es central en la teoría de cambio del programa, puesto que se solucionan las

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

barreras contextuales y estructurales que existen en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito en términos de seguridad, garantías para las comunidades, protección del medio ambiente, entre otras, que deben resolverse para que el tránsito hacia las economías lícitas sea sostenible en el tiempo.

Insumos

El marco normativo del PNIS se basa en la norma constitucional establecida a través del punto 4 del AFP y los posteriores decretos y reglamentaciones expuestas anteriormente (ver capítulo 1.1.2 *Caracterización del diseño original del programa y sus cambios en el tiempo*). A partir de esa base jurídica y política que fue el AFP ha ido determinando competencias a las entidades que lo han coordinado y ejecutado desde el nivel nacional y se han establecido lineamientos para la implementación del programa.

En cuanto al recurso humano, el programa ha sido dirigido por la DSCI de la ART y ha contado con 12 funcionarios de planta a nivel nacional para el año 2021 (Marín Llanes et al., 2021). Las oficinas regionales de la ART han articulado la implementación del PNIS y han contratado a los operadores para entregar los componentes del programa. La UNODC, por su parte, se encargó de levantar la línea base de los hogares beneficiarios, además de hacer la verificación de la erradicación de los cultivos y el seguimiento a la implementación del programa.

Frente a los recursos financieros, el Decreto Ley 691/2017 creó y reglamentó el FCP, instancia encargada de gestionar y administrar los recursos para la implementación de todos los componentes del Acuerdo Final, incluido el PNIS. El FCP se diseñó como mecanismo de articulación de múltiples fuentes de financiación como el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y el Presupuesto General de la Nación (PGN) para priorizar las acciones orientadas a la construcción de paz y el posconflicto a través del CONPES 3867/2016. Posteriormente, el PMI estableció que la financiación de todos los puntos del AFP provendría de 6 fuentes distintas: el PGN, el SGP, el SGR, recursos de cooperación internacional, recursos propios de las entidades territoriales y recursos del sector privado (Gobierno de Colombia, 2018). Los recursos son presupuestados y asignados por el Ministerio de Hacienda y distribuidos por el DAPRE, para posteriormente ser ejecutados por la DSCI para su propio funcionamiento y por el FCP para los proyectos de inversión del programa.

Por último, el marco institucional del PNIS incluye el PMI, los protocolos de implementación del PNIS para los PAI, PISDA y otros, que establecen los lineamientos de las instancias de participación de las comunidades para la ejecución y coordinación de los planes de desarrollo y la intervención del PNIS; y los informes de seguimiento bajo la política de Ruta Futuro, como los informes de monitoreo de la UNODC, que permiten medir el cumplimiento con los hogares beneficiarios y monitorear los cultivos de uso ilícito en los predios de los beneficiarios.

Productos y procesos por resultado

R.1 Condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos de uso ilícito superadas

El primer objetivo del PNIS es la superación de la pobreza de los hogares vinculados a los cultivos de uso ilícito para que las fuentes de ingreso de los hogares y las condiciones mínimas de supervivencia puedan satisfacerse mediante actividades lícitas. Por ello, uno de los elementos incluidos en el programa fue el PAI Familiar, compuesto por una serie de procesos y productos ofrecidos a la población beneficiaria, con líneas de atención

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

diferenciada para los hogares vinculados como cultivadores o no cultivadores y aquellos vinculados como recolectores.

Productos R.1. El primer componente del PAI, destinado tanto para hogares cultivadores como no cultivadores, fue la AAI que, en principio, se trataba de la entrega de mercados durante el primer año del programa, aunque en la práctica, en la mayoría de casos, se realizó a través de pagos monetarios bimensuales equivalentes a 2,000,000 COP. En el segundo componente (SA), se entregaban huertas caseras y especies menores a los beneficiarios, así como acompañamiento técnico para mejorar la eficiencia del uso de estos recursos. El tercero establecía la entrega de proyectos productivos de ingresos rápidos, con el fin de compensar el costo de oportunidad de la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Un cuarto componente determinaba la implementación de proyectos productivos de ciclo largo que estuvieran alineados con la RRI y con la garantía de mejores ingresos y mejor calidad de vida en el largo plazo para los hogares beneficiarios. Para el caso de los recolectores, el PAI se limitó a la entrega del componente de AAI y a la entrega de servicios de información para empleos temporales y comunitarios.

Procesos R.1. Un proceso que se estableció para el PAI individual fue la contratación de operadores para la entrega de las huertas caseras y asistencia técnica. León Marín (2022) muestra que, cuando se diseñó el protocolo para estas entregas, el componente ya estaba en su etapa final de implementación; por lo tanto, la normatividad que se desarrolló para protocolizar los procesos (Resolución 9/2021 de la DSCI) se enfocó en los proyectos productivos. La entrega de estos últimos incluyó los procesos de revisión y análisis de la dinámica productiva a nivel territorial, identificación de encadenamientos productivos, caracterización de potenciales asociativos y solidarios de encadenamiento, y monitoreo a la implementación de proyectos mediante mesas de diálogo, reporte de barreras, fortalecimiento de participación estratégica, entre otros.

R.2 Capacidad de gestión de las comunidades, su participación y convivencia fortalecidas

Retomando los postulados elevados en las UNGASS, el PNIS fue formulado alrededor de la participación activa de las comunidades en el diseño, implementación y monitoreo del programa. Tanto en el marco normativo (estipulado en el AFP y en el Decreto Ley 896/2017) como en la reglamentación de la participación de las comunidades (a través del Decreto 362/2017 y la Circular Interna 17/2017 de la DSCI) se determinaron los productos y procesos que contribuirían al cumplimiento de este resultado intermedio.

Productos R.2. La Circular Interna 17/2017 de la DSCI estableció los productos a entregar a las comunidades beneficiarias en el marco del PNIS para garantizar su participación efectiva. En primer lugar, presentó un servicio participativo de formulación, ejecución y diseño de los PISDA. También incluyó los servicios para la participación directa de las comunidades en el seguimiento y monitoreo de estos programas. Por último, ofreció la construcción participativa de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional, los Pactos Municipales de Transformación Regional y el PATR que deben articularse con los elementos de la RRI a través de los PDET.

Procesos R.2. Para cumplir con la entrega de esos productos, el Decreto 362/2017 otorgó facultades a la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS (Artículo 2.2.5.1.2) para el proceso de construcción de una guía metodológica y los protocolos de participación para el diseño de los PISDA. También dio funciones a este órgano para definir el proceso de confirmación y puesta en marcha de los CAT con participación efectiva de las comunidades. Adicionalmente, la Circular Interna 17/2017 de la DSCI estipuló el proceso de firma de los

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

acuerdos territoriales de compromiso de sustitución con las comunidades y las entidades territoriales; determinó el proceso de implementación de espacios de concertación con las comunidades y de contratación de organizaciones comunitarias para generar retornos económicos a nivel local; creó los procesos de concertación en mesas de diálogo para el seguimiento y monitoreo; y estableció el proceso para la construcción participativa de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional y Municipal.

R.3 Contribución al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible complementadas

Uno de los resultados intermedios establecidos en el diseño del PNIS fue el cierre de la frontera agrícola y la implementación de alternativas productivas sostenibles ambientalmente. La aplicación de este enfoque obedeció a la interacción entre los cultivos de uso ilícito y la deforestación, y a su presencia en zonas ambientalmente estratégicas. A pesar del diseño inicial, este enfoque no se reglamentó hasta varios años después de iniciar la implementación del programa, a través de la Resolución 56/2020 de la DSCI, que estableció los siguientes productos y procesos mediante el modelo de Territorios para la Conservación.

Productos R.3. En primer lugar, se determinó como producto el acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración que establece el área a conservar y restaurar de manera participativa con las comunidades, así como las actividades por realizar. Adicionalmente, se incluyó un incentivo a la conservación, equivalente a una remuneración en contraprestación por las actividades de restauración y conservación. En tercer lugar, se implementó un sistema sostenible de producción que consistía en insumos acordes con los planes de inversión y de los usos del suelo. En cuarto lugar, se plantearon capacitaciones de ATI durante 25 meses para fortalecer las asociaciones en términos de conservación y restauración.

Procesos R.3. Para hacer efectiva la entrega y cumplimiento con los productos y contribuir a los objetivos ambientales del PNIS, la Resolución 56/2020 de la DSCI estipuló el proceso de firma de los acuerdos voluntarios y colectivos de conservación y los contratos de derechos de uso del suelo que deben llevarse a cabo a través de las autoridades ambientales correspondientes como PNN, el Ministerio de Ambiente, entre otras. Así mismo, estas autoridades deben hacer el proceso para formular los proyectos que involucren incentivos y realizar el pago por la contraprestación de la restauración y conservación. Teniendo en cuenta que una de cada dos hectáreas de coca se encuentra en zonas ambientalmente estratégicas, uno de los enfoques del programa era la priorización de la intervención en zonas ubicadas en PNN (UNODC, 2022), criterio que quedó estipulado en el Decreto 896/2017. Por último, se estableció un sistema de monitoreo de cumplimiento con responsabilidades compartidas entre instituciones: la DSCI quedó a cargo de levantar la línea base para delimitar y definir el área beneficiada, y hacer la verificación de la erradicación de los cultivos de uso ilícito; y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se asignó como responsable de verificar el cumplimiento de los acuerdos de conservación y recuperación.

R.4 Presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito fortalecida

Uno de los elementos que incluyó el PNIS en su diseño fue la visión territorial y las barreras existentes a este nivel que explican la decisión de los hogares rurales de relacionarse con los cultivos de uso ilícito. El objetivo del programa era la transformación de estos territorios para garantizar la articulación con el resto de los cambios estructurales rurales impulsados por la RRI y que la transición hacia una economía lícita fuera sostenible. Entre los productos y procesos descritos a continuación se incluyen algunos que fueron parte del PAI Comunitario

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

del PNIS y PISDA.

Productos R.4. La transformación territorial estructurada en el programa se orientaba, principalmente, a garantizar la superación de la pobreza, la generación de ingresos y las condiciones de seguridad para las comunidades. Adicionalmente, en el PAI Comunitario se incluyeron garantías para el acceso a oportunidades laborales de las mujeres, para la seguridad alimentaria de la primera infancia y de niñas y niños en edad escolar, y para la permanencia en las escuelas.

Procesos R.4. Para entregar estos bienes y servicios a las comunidades, el programa contempló, en primer lugar, el proceso de desminado en zonas afectadas por la ubicación de minas antipersonales. En segundo lugar, consideró el proceso de construcción de infraestructura en los territorios, que incluía escuelas, puestos de salud, vías terciarias, entre otros. Adicionalmente, estableció el proceso para desarrollar guarderías infantiles y comedores escolares dotados con víveres para garantizar al menos una comida a toda la población escolar. En cuarto lugar, se determinó un proceso para implementar brigadas de atención en salud, así como programas contra el hambre en los adultos de la tercera edad. Por último, un proceso central para la transformación territorial fue la articulación con la RRI a través de los PDET en los municipios donde estaban estos programas, y a través de los PISDA en municipios no PDET.

1.2.2 Disponibilidad, suficiencia e idoneidad de los insumos y recursos del programa⁶

En este apartado se presentan los hallazgos cualitativos relacionados con la disponibilidad, suficiencia e idoneidad de los insumos y recursos con los que cuenta el PNIS para su operación y funcionamiento. Más allá de caracterizar la totalidad de su capacidad institucional, el objetivo es identificar los aspectos de esta que han incidido en la implementación y resultados del programa (factores internos). Observar esta dimensión no sólo permite comprender cómo está equipada la institucionalidad para ese propósito; también aporta al análisis sobre la correspondencia entre el PNIS diseñado, implementado y obtenido. A continuación, se exponen los principales facilitadores, fortalezas, obstáculos y cuellos de botella atribuidos a la capacidad institucional del PNIS, en particular lo relacionado con su marco conceptual, normativo y operativo, talento humano, planeación y seguimiento, diseño y recursos financieros, y monitoreo.

Marco conceptual, normativo y operativo

- *Aciertos y desafíos generales del marco conceptual del PNIS.* Entre los distintos actores relacionados con el PNIS, tanto de la institucionalidad como de la ciudadanía, hay una percepción positiva sobre el marco conceptual que sustentó el diseño original del programa. Durante sus socializaciones iniciales, este se percibió a nivel general como idóneo, con claridad de objetivos, incluyente y participativo, con una intención genuina por responder a las necesidades sociales y económicas, no solo en el nivel individual de los actores focalizados, sino a escala comunitaria y territorial. Se resaltó particularmente la intención de articularlo con los distintos puntos del AFP (especialmente con la RRI), así como su enfoque integral de la sustitución y sus principios fundamentales (respeto por los DDHH, el medio

⁶ Esta sección ofrece información para responder las preguntas orientadoras 10 y 11 del componente institucional, pero también la segunda parte de la pregunta 5 (*¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores internos — recursos asignados, talento humano, arquitectura institucional, articulación institucional, oferta programática, procesos e instrumentos de planeación, entre otros— en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes?*) y la pregunta 9, ambas del componente de resultados. El detalle de estas incidencias internas en la implementación y resultados del PNIS se incluye en la Parte II del informe.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

ambiente y el buen vivir; construcción participativa y concertada; enfoque diferencial y territorial; sustitución voluntaria).

Yo creo que el PNIS también, de alguna forma, inherentemente, es salvar vidas (...), porque cuando uno abandona una práctica y una economía ilegal como resultado de otros efectos sociales, saliendo en defensa de esto, creo que se salvan vidas. No solamente de las vidas de las balas, sino las vidas de carecer de un pan, de un alimento, de una comida diaria. Creo que también el PNIS se propone eso, hay que hacerle honor también a este programa en ese sentido, en lo consignado en el Acuerdo. (...) Este modelo de sustitución se construyó a través de un ejercicio de derecho comparado y se perfeccionó a partir también de las experiencias internacionales. (...) Este programa es único en el mundo y (...), en su concepción, es una iniciativa y una política de gobierno que tiene unos objetivos muy claros. (EI DAPRE, 2023)

No obstante, del marco conceptual y de los principios fundamentales del PNIS se derivan también los principales retos en su implementación. Para que el programa funcione a cabalidad, requiere de una arquitectura institucional robusta y coordinada que sea capaz de poner en marcha modelos macro de transformación y desarrollo territorial y sostenerlos en el tiempo. En ese sentido, se identifican varias debilidades en cuanto a diseño estratégico, aunque también hay elementos específicos de orden conceptual y de enfoque del programa que se reconocen insuficientes o menos idóneos para su implementación y logro de resultados.

- Predominio del enfoque individual sobre el comunitario. Diversos actores de todos los sectores identifican como una falla que el PNIS se haya enfocado predominantemente en unidades individuales (hogares y personas) a través de su estrategia PAI Individual (Familiar y Recolectores). A pesar de que también incluye una estrategia comunitaria (PAI Comunitario) y una territorial (PISDA), estas no se han implementado simultáneamente con las individuales: además de los retrasos en su ejecución, la comunitaria y la territorial requieren de por sí acciones a más largo plazo. Tal desfase ha terminado por perpetuar la ausencia o precariedad de las condiciones necesarias en las regiones para que los proyectos de vida de los beneficiarios sean sostenibles. Esto, sumado a los retrasos en la implementación misma del PAI Familiar y PAI Recolectores, ha implicado que muchos de los recursos hasta ahora entregados a los beneficiarios hayan sido de uso inmediato o en el corto plazo. Por ello, el enfoque del programa ha sido señalado como reactivo, asistencialista y cortoplacista, en detrimento de su diseño original orientado a la transformación estructural y el desarrollo sostenible:

Con decirles “usted va a producir pollos, pescados, plátano...”, la economía no se va a reactivar, porque todos tienen el mismo problema. (...) Yo sí digo que el PNIS, para el proceso de desarrollo económico de cada región, debe plantear una posición estructural de fondo y forma frente a eso. No es entregarle solamente a cada uno una plata, porque eso no se va a ver. (...) Tiene que haber un proceso de desarrollo económico real. Si se le va a dar a cada campesino una plata, es perder la plata. (EG autoridades locales, 2023)

Creo que la responsabilidad inicial y principal es del Estado, del gobierno colombiano, que no cumplió, y la otra parte es que, cuando se crean estas iniciativas, se hizo con ese enfoque reactivo, que yo llamo asistencialista, [el cual] genera más dependencia y más asistencialismo. Si no está de la mano del acompañamiento, incluso de las iniciativas de los gremios, de las entidades privadas, del gobierno y de la comunidad internacional, pues va a ser un fracaso. No estoy insinuando que el PAI sea un fracaso, sino que tuvo una mirada mal enfocada, desde que se enfocó en familias y desde que se empezaron a entregar recursos. (EI DAPRE, 2023)

Se estableció un programa que lo seguimos defendiendo, siendo claros en que habría que hacerle ajustes, habría que mejorarlo, porque tal y como quedó el programa quedó con un enfoque muy asistencialista, no quedó con un enfoque real de transformación. (EI representante ex FARC, 2023)

Junto a lo anterior, actores institucionales y comunitarios reiteraron que el foco en las unidades familiares terminó reforzando la tendencia al individualismo y el desinterés

| | | | |
|---|--|----|-----------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | |
| | 13 | 10 | 2023 |
| PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 |

asociativo ya afianzados en las poblaciones rurales⁷. Además, el énfasis del programa en los proyectos individuales por encima de los colectivos o asociativos no permitió desarrollar de manera generalizada estrategias comunitarias de mayor alcance para garantizar la sostenibilidad de esos proyectos. La debilidad en los ejes de asociatividad y comercialización del programa acentuó esta situación, en detrimento de su objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades (estos aspectos serán ampliados en la Parte II. Evaluación de resultados).

Lo anterior también se reflejó en el énfasis en los acuerdos individuales de sustitución por encima de los acuerdos colectivos. Al respecto, funcionarios del orden nacional resaltaron que privilegiar la unidad individual representa una falla en el diseño estratégico del programa y disuena con su diseño conceptual original, ya que el fenómeno de intervención en sí mismo es de naturaleza comunitaria-territorial:

Esto tiene que ser un tema colectivo. No puede ser un programa con individuos que cada uno negocie, sino que esto tiene que ser un tema de compromiso colectivo y comunitario, de comunidades enteras, porque así es el fenómeno. (EG DNP, 2023)

- Problemas con la definición y segmentación de los cultivadores. Algunas entidades del orden nacional señalaron como barrera, desde el inicio del programa y hasta hoy, la dificultad para definir el concepto de “pequeño cultivador”, debido a la dinámica cambiante de los cultivos ilícitos. Esto ha impedido unificar un lenguaje técnico entre los distintos sectores involucrados con la implementación del PNIS y, en general, de los puntos 1 y 4 del AFP (p. ej., en la definición técnica de la categoría “pequeño cultivador” en los proyectos de ley sobre tratamiento penal diferencial).

Por otra parte, autoridades locales señalaron que el diseño del PAI Familiar falló en segmentar la población de familias cultivadoras según el tamaño de su producción. El programa llegó predominantemente a los cultivadores más pequeños, pero no a aquellos con mayor capacidad de producción. Muchos de estos últimos no vieron rentable la sustitución, por lo cual no se inscribieron al programa, o bien, a pesar de haberse vinculado y debido a los retrasos en las entregas, acudieron a la resiembra. En opinión de algunos funcionarios locales, esto ha influido en que los resultados en hectáreas sustituidas sean reducidos.

- Cambios, desacuerdos y desventajas en relación con la sustitución gradual. La gradualidad en la sustitución de los cultivos de uso ilícito fue uno de los temas más polémicos durante las negociaciones del AFP y, con mayor fuerza, en su renegociación posterior al plebiscito para refrendarlo (ver Cap 1.1.2). Aquellos a favor de la gradualidad consideran que esta fue una de las mayores pérdidas políticas en la renegociación del AFP y muchos afirman que fue una de las primeras faltas a la confianza de quienes querían sustituir los cultivos. Adicionalmente, muchas comunidades se quedaron con la expectativa de gradualidad inicial —que además tenía mucho más sentido para ellas— y no se les explicó ni socializó este cambio de manera clara y oportuna. En consecuencia, un gran número de familias cultivadoras asumió la gradualidad de entrada, lo que puso en vilo su vinculación al programa en las primeras visitas de verificación:

[La gradualidad] es un tema de concepto. (...) Si usted dice: “Vamos a entrar a un proceso de sustitución voluntaria”, yo qué asumo: a medida que se va la primera fase, yo voy sustituyendo una parte; a medida que llega el segundo proyecto, yo sustituyo hasta ir a la par. Porque además nunca explicaron la forma en que iba a ser, en ningún momento el gobierno o los delegados del gobierno dijeron: “Nosotros le vamos a pagar el

⁷ Esto coincide con lo documentado en el ámbito de los estudios rurales, por ejemplo, en relación con el carácter individualizador de las intervenciones político-asistenciales modernas en desarrollo rural y ordenamiento territorial (cf. Paniagua-Mazorra, 2008).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

incentivo y ustedes apenas llegue el incentivo usted debe de arrancar toda la coca”. Eso en algún momento fue como traumático, porque cuando ya la gente había firmado y empezaron todas las verificaciones, (...) hubo gente que tuvo muchas novedades. (...) Otro tema que no hubo nunca la claridad es cuándo se empieza el proceso y a usted le exigen arrancar las matas. (EG autoridades étnicas, 2023)

Esto resuena con otra crítica muy extendida entre diferentes actores relacionados con el PNIS. Aunque suele argumentarse la imposibilidad del Estado de destinar recursos a quienes aún estén incurso en actividades ilícitas, la ausencia de la sustitución gradual se considera una falla de diseño del programa. Si bien, en el diseño original, los componentes de AAI y SA debían cubrir las necesidades inmediatas de los beneficiarios una vez erradicaran sus cultivos, en el marco de la no gradualidad esto solo hubiera sido posible con una implementación oportuna e ininterrumpida de estos y los demás componentes del PAI Familiar, so pena de poner en riesgo el mínimo vital de las familias. Allí también entraban en juego factores como la perspectiva diferenciada de los beneficiarios según su rol en la cadena de la coca y sus capacidades instaladas; o las brechas temporales entre el cubrimiento inmediato de necesidades, el establecimiento de proyectos productivos sostenibles a largo plazo y la transformación territorial.

La comunidad que decidió aceptar la sustitución se dio a la idea de que la instalación de los proyectos iba a ser muy rápido (...) La coca cada tres meses le da un ingreso; sea rentable o no, le permite a la familia tener un ingreso. Pero en el momento en que usted arranca las plantas, usted se queda sin ingreso y además porque el ingreso que dio el gobierno se dio en un año y, de ahí para allá, no pasó nada más. (EG autoridades étnicas, 2023)

- Rezago en los ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial. Uno de los compromisos del gobierno en el punto 4 del AFP fue tramitar los ajustes normativos necesarios para implementar el tratamiento penal diferenciado de los pequeños cultivadores de plantas de uso ilícito. Estos ajustes permitirían

renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, noviembre 24, p. 108)

Si bien se había establecido que este tratamiento penal diferenciado debía operar transitoriamente pero en simultánea con la implementación del PNIS, tales ajustes no se han realizado hasta la fecha. Entre 2016 y 2022 se radicaron seis proyectos de ley sobre el particular (tres por el Ministerio de Justicia en el gobierno Santos y tres por el partido Comunes en los gobiernos Santos, Duque y Petro)⁸, pero todos fueron archivados (Anexo 9); adicionalmente, algunos funcionarios señalan que el tratamiento penal diferenciado no fue priorizado en la agenda del gobierno Duque.

Según diversos actores entrevistados, este vacío normativo ha dejado a los beneficiarios — que comenzaron a vincularse al PNIS desde 2017— en una situación de inseguridad jurídica⁹

⁸ En agosto de 2023 representantes a la Cámara por el partido Comunes radicaron el Proyecto de Ley 381 de 2023 Cámara (Trato Penal Diferencial), por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final. Fue archivado según el art. 190 de la Ley 5 de 1992.

⁹ Esta situación también ha sido señalada en entes como la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2022, agosto).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

y ha incrementado su desconfianza e incertidumbre frente al programa; además, se ha convertido en una barrera para la fluida operación de los distintos entes de control involucrados.

Se tenía que haber dado un tratamiento penal diferenciado en relación a los cultivadores. Los cultivadores, de alguna manera, con sus firmas y con sus compromisos del levantamiento de las hojas de coca estaban reconociendo que estaban cometiendo un ilícito y eso los ponía en una situación de riesgo jurídico altísimo. Y, a la fecha, todavía no tenemos esa ley de tratamiento penal diferenciado. Eso plantea una inseguridad jurídica muy alta. (El ART, 2023)

• Alta dependencia de la RRI y su avance. El AFP definió que el PNIS fuera un componente de la RRI consignada en su punto 1. En ese sentido, estableció que, cuando hubiera coincidencia entre zonas PDET y territorios afectados por cultivos de uso ilícito, el programa debería implementarse en el marco de los PATR de la subregión correspondiente y, para las zonas no PDET con presencia del programa, se formularían los PISDA. Adicionalmente, el programa debería estar integrado a los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales.

Aunque dicha articulación fue uno de los aspectos más elogiados en los inicios del PNIS, el logro de sus resultados terminaría dependiendo en gran medida del avance del punto 1. A la vez, integrarse con la RRI terminaría siéndole muy costosa: su horizonte de implementación era exageradamente amplio y, de no avanzar el punto 4, sus metas serían irrealizables. Esto le plantearía desafíos enormes y tendría serias incidencias en su ejecución y resultados.

Por un lado, los componentes comunitarios-territoriales del programa (PAI Comunitario y PISDA) no pudieron ser asumidos por la DSCI, no solo por su reducida arquitectura institucional tanto en el nivel central como territorial, sino porque administrativamente no todo era de su competencia ni podía ejecutar presupuesto para otros fines distintos al PAI Familiar (ver secciones “Diseño financiero” y “Talento humano” a continuación). Sin una plena articulación y coordinación institucional y una clara distribución de competencias con las demás entidades involucradas (ART, ANT, ADR, etc.), era improbable que el programa lograra sus objetivos, lo que finalmente sucedió (ver Cap. 5).

Por otro lado, aunque el diseño original demandaba articular el PNIS con las entidades territoriales y sus planes de desarrollo, no hubo herramientas normativas suficientes que permitieran establecer relaciones vinculantes con las alcaldías y gobernaciones para implementarlo o que ofrecieran claridad en sus competencias y compromisos en ese sentido. Esto no solo dificultó el relacionamiento del programa con la institucionalidad local; también condujo a la integración caprichosa de este a las agendas gubernamentales locales según los intereses políticos de turno, lo cual se reflejó en una articulación dispar —incluso nula en algunos casos— del PNIS con los planes de desarrollo departamentales y municipales (ver Cap. 2). Todo lo anterior también repercutió negativamente en la articulación entre PDET, PAI Comunitario y PISDA, así como en el diseño, implementación y seguimiento de estos dos últimos (ver “Marco operativo e institucional” y “Monitoreo y seguimiento” a continuación; ver Caps. 2 y 5).

Sumado a esto, los avances limitados en la RRI terminaron incidiendo negativamente en el cumplimiento de los objetivos comunitarios-territoriales del programa, sin los cuales no podía haber logrado un efecto integral en el mejoramiento en la calidad de vida de los beneficiarios y en la transformación de sus territorios (ver Caps. 2, 5 y 6), tal como se había planteado en su diseño original.

El PNIS creo que depende mucho de la implementación de los otros puntos del Acuerdo, en especial el de Reforma Rural Integral. O sea, si nosotros no tenemos una infraestructura terciaria, si nosotros no tenemos

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

una infraestructura que le llegue a esas zonas PDET, es muy difícil que el PNIS prospere. Entonces, su impacto también se ve limitado por las limitaciones, (...) tampoco todo es culpa como tal del PNIS, sino que el PNIS funciona en un contexto en donde se supone que el punto 1 debía funcionar y debía implementarse aceleradamente y eso no se hizo. En la Reforma Rural Integral, eso no es solamente repartir tierras, hay distritos también, polideportivos o internet en zonas PDET; educación, baterías sanitarias, todo eso hace parte del punto 1. Sin eso, es muy es muy berraco que, por más que se logre sustituir cultivos en unas familias, ellas puedan encontrar en eso una forma de vida cuando no tienen un distrito de vida, cuando no hay una batería sanitaria. Entonces, su impacto se ve limitado por las limitaciones que ya el mismo punto 1 le generó, le transmitió, en terreno es difícil. (EG FCP, 2023)

• Marco operativo limitado para las instancias de ejecución, gestión y coordinación. Para materializar los procesos de planeación y evaluación participativa “de arriba hacia abajo”, como se dictamina en el AFP, a través del Decreto 362 de 2018 se crearon tres instancias de ejecución del PNIS a nivel nacional (Dirección General PNIS; Consejo Permanente de Dirección - CPD; Junta de Direccionamiento Estratégico - JDE) y tres instancias de coordinación y gestión a nivel territorial (Consejo Asesor Territorial - CAT; Comisiones Municipales de Planeación Participativa - CMPP; Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento - CMES). Cinco de las seis —excluyendo la DSCI— funcionarían a manera de cuerpos colegiados: la JDE estaría conformada por actores gubernamentales y reincorporados de las FARC-EP, y el CPD, los CAT, CMPP y CMES por estos mismos actores, en conjunto con líderes y organizaciones de la sociedad civil (Anexo 7, Tabla1).

Si bien lo anterior se estableció por decreto, el documento no incluyó un marco regulatorio y operativo suficiente para el ejercicio de las instancias ni tampoco se formularon lineamientos posteriores para ello. Esta ausencia se reflejó en el funcionamiento dispar, desarticulado, descoordinado y limitado de dichos espacios, tanto a nivel nacional como territorial. Diversos actores señalan, además, que hubo una falta de voluntad política y de recursos financieros para mantenerlos. Tales factores impactaron negativamente su sostenibilidad, en detrimento del principio de participación y concertación y de la gobernanza del programa (ver Cap. 2).

[Sobre el CPD:] En el papel éramos como un consejo consultor, asesor, pero no se profundizó porque no hubo un marco regulatorio, no hubo una operatividad de ese Consejo. Era diferente el Consejo Nacional de Paz, que tenía su reglamento interno y tenía normatividad. Aquí no, eso quedó suelto, solamente en que nos encontráramos en Bogotá, pero no podíamos avanzar en nada, no hubo una regulación, no hubo un reglamento interno de ese proceso de Consejo (...). Para mí, tengo que decirle con toda la sinceridad, fue un Consejo que nació muerto ya, y luego vino el gobierno de Duque (...), atomizó todo el proceso que había, que se venía adelantando (...). Entonces eso quedó a la deriva, pero comenzaron fue a actuar en territorio sin orientación de nosotros, sin orientación del Consejo Nacional Permanente, claro, pues ahí quedó perdido. (EG miembro CPD, 2023)

• Limitaciones del enfoque diferencial desde el diseño original. Uno de los aspectos del diseño original del PNIS que tuvo mayor aceptación y generó alta expectativa entre las comunidades fue la incorporación de un enfoque diferencial, particularmente en cuanto a género, condición étnica, rol en la cadena de la coca y territorio. Fue consignado en el AFP como uno de los principios fundamentales de la solución al problema de las drogas ilícitas (punto 4) e incluso en el punto 6 se incluyó un “Capítulo étnico”. También, desde el mismo AFP, se ofrecieron pautas para su aplicación.

A pesar del diseño, sus respectivos lineamientos comenzaron a definirse bien avanzada la implementación del PNIS (ver siguiente viñeta), por lo que diversos actores señalan que ninguno de sus componentes fue concebido desde un enfoque diferencial. Este desfase tendría distintas repercusiones en la implementación (ver Cap. 6.6). Adicionalmente, aunque el programa diferenció su oferta para familias beneficiarias cultivadoras, no cultivadoras y recolectores, no se tuvieron en cuenta otros roles en la cadena productiva de la coca (cocineras, químicos, etc.), ni tampoco se consideraron otras variables diferenciales como

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

condición etaria (ciclo de vida), condición física (estado de salud, discapacidad, etc.) o relación con la tierra (propietarios, no propietarios, aparceros, trabajadores, jornaleros, desposeídos, población flotante, etc.).

Uno de los mayores retos del PNIS en materia de enfoque diferencial se deriva de la omisión de un marco normativo para la intervención de comunidades y territorios en ZME (áreas protegidas y ambientalmente estratégicas y territorios colectivos), así como de aquellos que están en situaciones de traslape (cf. Rubiano-Lizarazo et al., 2022). Esto ha afectado, en particular, el desarrollo de las estrategias de formalización de la propiedad y la implementación de proyectos productivos viables en el marco del programa, no solo por las diversas restricciones en el uso del suelo en áreas protegidas, sino por los conflictos por la tenencia de la tierra entre las poblaciones que allí habitan y la imposibilidad de titulación en baldíos inadjudicables (cf. Rubiano-Lizarazo et al., 2022). Los desfases entre el inicio del programa y la emisión de lineamientos diferenciales solo han agravado la situación (ver siguiente viñeta y Cap. 6.6).

- Implementación limitada del enfoque diferencial e insuficiencia de herramientas. Como se señaló en la sección anterior, el diseño original del PNIS tuvo vacíos en la normatividad para el enfoque diferencial; sin embargo, desde 2020, la DSCI ha emitido algunos protocolos, pautas y lineamientos para su implementación: la Resolución 30/2020 “Territorios para la Conservación en Áreas Ambientales Estratégicas”; la Circular 8/2020 con lineamientos generales para atención a poblaciones étnicas; la Resolución 9/2021 y el protocolo respectivo para la implementación del enfoque de género (ART-DSCI, 2021); y un documento transversal con lineamientos para el enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación (ART-DSCI, 2021, 30 de septiembre, en revisión y concertación) (ver Cap. 6.6).

No obstante, tanto actores institucionales como de la ciudadanía indican que estas herramientas han tenido una escasa o nula implementación en los territorios. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en que los bienes y servicios entregados por el programa no se adaptaron a las necesidades particulares de las mujeres, las poblaciones étnicas o los tipos de territorio. Se reportó que, aunque ciertas iniciativas implementadas afirmaban tener enfoque de género, este no se evidenció más allá de la vinculación de mujeres, y no se consideraron sus condiciones o expectativas específicas en relación con las actividades productivas o su tipo de relación con la tierra. Por su parte, las comunidades indígenas y afrocolombianas señalan que sus leyes propias, sus costumbres y su concepción y organización del territorio no fueron incorporadas suficiente ni satisfactoriamente en el diseño e implementación de la oferta del programa (ver Caps. 2.2 y 6.6).

Otra de las principales debilidades del marco operativo e institucional del PNIS, también relacionada con el enfoque étnico y territorial, es la insuficiencia de herramientas desde los inicios del programa para intervenir las poblaciones que habitan zonas de manejo especial. Las dificultades para establecer una ruta clara de atención para las familias ubicadas en circunscripción de áreas protegidas y ambientalmente estratégicas (PNN, reservas forestales, zonas amparadas por la Ley 2ª de 1959) y para aproximarse a los territorios colectivos traslapados con esas áreas (resguardos indígenas, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina) se han convertido en importantes cuellos de botella en las regiones intervenidas (ver Cap. 6.6).

Planeación y seguimiento

- Lineamientos disponibles para la planeación y el seguimiento. La herramienta base para la planificación del AFP a largo plazo fue el PMI (Gobierno de Colombia, 2018), el cual

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

presenta las estrategias, líneas de acción, metas, productos, indicadores, cronogramas y responsables para cada punto y pilar del AFP, desde una perspectiva integral, intersectorial, territorial y diferencial (étnica y de género). El marco temporal propuesto para realizar todas las metas —aunque estas tienen plazos distintos— fue de 15 años (2017-2031), que corresponden a 5 periodos presidenciales, incluido el gobierno Santos.

En aras de alinear el PMI con los planes de desarrollo y articular las distintas instancias institucionales y herramientas para implementar el Acuerdo Final a escala nacional y territorial, se expidió el CONPES 3932 con los lineamientos respectivos (DNP, 2018). El documento presenta el plan de acción y lineamientos para la articulación del PMI con los PDET y los 16 planes nacionales de la RRI, así como con otros instrumentos de planeación y programación presupuestal. También incluye el marco general de los procesos de planeación participativa para implementar los PDET a nivel territorial. Igualmente, presenta una estrategia para fortalecer los sistemas de información dedicados al seguimiento de políticas, programas y proyectos relacionados con la construcción de paz, particularmente el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). En el SIIPO se incluyen los reportes de cada pilar y puntos del AFP; se estima el avance cuantitativo y cualitativo de sus indicadores, y se hace seguimiento a los recursos.

Este marco se adoptó para la planeación y seguimiento del PNIS. En primer lugar, el AFP determinó la formulación de los PISDA para responder a las necesidades específicas de las comunidades y territorios priorizados por el programa. Los PISDA debían construirse mediante procesos de planeación participativa bajo la misma metodología de los PDET, para lo cual se establecieron instancias de participación en los distintos niveles territoriales, con presencia de delegados de las comunidades, organizaciones sociales, autoridades locales y reincorporados de las FARC, además de las entidades involucradas con el desarrollo del PNIS. Tales instancias estarían representadas en los municipios por los CMES y CMPP; en el nivel departamental o subregional, por los CAT; y, en el nivel nacional, por el Consejo Permanente de Dirección. La metodología no solo debía garantizar la articulación de los PISDA con los PDET, durante la formulación de los PATR, sino la integración del PNIS a los planes de desarrollo local, para lo cual —según el CONPES 3932— las autoridades locales contarían con instrumentos y guías específicas expedidos por el DNP.

En segundo lugar, aunque se anticipó como desafío contar con la voluntad política de los gobiernos para priorizar las metas del AFP en cada cuatrienio, se espera que el PNIS se integre a los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en el periodo 2018-2031, siguiendo las pautas del CONPES 3492. Según el documento, al inicio de cada administración, estará en manos del DNP —en coordinación con el DAPRE— formular una propuesta de Plan Cuatrienal de Implementación con lineamientos sobre los contenidos de paz que debe contemplar el PND, según los compromisos del PMI y los planes nacionales para la RRI (DNP, 2018). El Plan Cuatrienal también deberá presentar la programación anual de los indicadores del PMI, en línea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (DNP, 2018). Adicionalmente, el DNP deberá formular un capítulo de paz en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y, junto a Minhacienda, como parte del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), solicitará anualmente a los sectores los montos estimados en inversión y funcionamiento para financiar el PMI; a su turno, los sectores deberán incluir dichos montos en su programación presupuestal anual (DNP, 2018). Las distintas iniciativas PISDA consignadas en los PATR serían ejecutadas en los territorios PDET-PNIS por la ART.

Luego de socializar la propuesta de Plan Cuatrienal a escala multisectorial, cada sector deberá incluir en la formulación de los PND sus compromisos frente al PMI, en coherencia

| | | | | |
|---|---|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | VERSIÓN 1 | | |

con lo que allí se establece (DNP, 2018). Los sectores se encargarán de establecer las metas de cada indicador del Plan Cuatrienal de Implementación, siempre en línea con la regla fiscal, su MGMP y el MFMP (DNP, 2018). Para el caso del PNIS, los principales sectores involucrados son Presidencia (DSCI, ART, Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP) y Justicia (Minjusticia), pero también están implicados Ambiente (Minambiente, PNN), Agricultura y Desarrollo Rural (ADR), Seguridad y Defensa (Mindefensa), Salud (Minsalud), Educación (Mineducación) y Trabajo (UAESPE).

En tercer lugar, el esquema de seguimiento del PNIS en SIPO se estructuró en torno a las tres metas trazadoras del punto 4 del AFP y a 9 estrategias específicas para el pilar 4.1; así mismo, se formularon 47 indicadores para el seguimiento del avance en la implementación del programa. Estos datos, de consulta abierta, son centralizados por el DNP, que recibe el reporte de todas las entidades involucradas y emite los protocolos correspondientes a este proceso (Anexo 7, Tabla 2). Por su parte, las iniciativas PISDA incluidas en los PATR, cuya ejecución quedaría en manos la ART, serían marcadas con la etiqueta ‘Sustitución de cultivos ilícitos’ para el seguimiento de sus avances de implementación en el sistema de información de la entidad.

- Articulación del PNIS al PND 2018-2022. En general, los pilares del punto 4 del AFP fueron articulados al PND 2018-2022 del gobierno Duque bajo un marcado enfoque de seguridad. Esta apuesta se cristalizó en el Pacto por la Legalidad (pacto estructural I), que ofreció el marco desde el cual los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito debían articularse a las políticas de Drogas y de Seguridad y Defensa. A su turno, los objetivos y metas del PNIS se vincularon al Pacto por la Construcción de Paz (pacto transversal XI), específicamente a la línea A (Acciones efectivas para la política de estabilización), desde donde se articularían a la política de Estabilización “Paz con Legalidad”, bajo el marco del Pacto por la Legalidad y en diálogo con las políticas de Ambiente, Desarrollo Rural y Trabajo (Figuras 6 y 7, Anexo 7).

Además del acento en la “cultura de la legalidad” y en el enfoque prohibicionista y punitivo de la “lucha contra las drogas”, este PND se distinguió por un énfasis en la territorialización. Prueba de ello fue la apuesta del gobierno para la implementación del punto 1 (RRI) del AFP cuya bandera fueron los PDET, así como la articulación territorial de los temas priorizados en el punto 4 (integración de los PISDA del PNIS al PDET, territorialización de la agenda antidrogas, fortalecimiento del control institucional del territorio, focalización territorial, desminado, erradicación forzada + voluntaria). En particular, para dar alcance a ello, el PND propuso dos acciones que incidieron en la institucionalidad y ejecución del PNIS: i) la reestructuración de la ART y la DSCI y ii) la articulación de los PISDA y PATR a través de la Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización. Estas quedarían consignadas también en la política de Estabilización “Paz con Legalidad”.

Como se mencionó en la sección 1.1.3, la DSCI migró por diversas entidades como consecuencia del cambio de administración en 2018: de haber comenzado en las Altas Consejerías Presidenciales para el Postconflicto (en el Gobierno Santos) y para la Estabilización (en inicios del Gobierno Duque), pasó a integrar la estructura de la ART a finales de 2019, cuando esta fue trasladada del sector Agricultura y Desarrollo Rural al de Presidencia. Dicha reestructuración, que se destacó como un esfuerzo por solucionar la duplicidad de acciones que venía ocurriendo entre las entidades (DNP, Gobierno de Colombia, 2019), también se aprovechó para reformular la distribución de competencias en la ejecución y gestión del PNIS. Derivado de ello, la DSCI solo quedó a cargo de implementar y ejecutar el componente individual del PAI (Familiar y Recolectores) y de gestionar la oferta

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

del PAI Comunitario a través de otras entidades, mientras que el PISDA se viabilizó a través de su inserción en los PATR de los PDET.

Como resaltaron algunos funcionarios entrevistados, aunque estas estrategias parecían procurar la articulación desde el nivel nacional, terminaron priorizando sólo algunos focos del programa y fragmentando su planeación, ejecución y seguimiento, lo que afectó el principio de integralidad consignado en su diseño original. Además, las metas fijadas se consideraron demasiado ambiciosas (cierre del PAI Individual con 100% de familias con proceso de sustitución finalizado y 50,000 hectáreas erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución), si bien tampoco tuvieron mayor avance al cierre del cuatrienio (ver Cap. 5). Adicionalmente, diversos actores manifestaron que el excesivo énfasis del PND en seguridad y legalidad determinó la priorización de iniciativas y recursos, en detrimento de la inversión en la sustitución voluntaria (ver sección “Diseño financiero y recursos financieros”).

- Ventajas y desventajas de la ruta de trabajo participativo PNIS-PDET. Con la Circular Interna 17 del 22 de noviembre de 2017 de la DSCI y la ART, se estableció una ruta de trabajo conjunta para construir de forma articulada los PATR y los PISDA en los territorios de coincidencia PDET-PNIS (Anexo 7, Figura 8, y Anexo 10). Con ello, no solo se pretendía dar alcance a las disposiciones respectivas del Acuerdo Final, sino evitar la duplicidad de acciones entre la ART y la DSCI. La emisión de esta ruta fue un avance importante en la distribución de competencias a nivel intrainstitucional-territorial y en la disponibilidad de herramientas para la operación del programa.

Aunque, en general, las pautas de esta ruta conjunta parecían claras, hubo dificultades para llevarlas al territorio. Como los entrevistados señalaron, los desfases en las trayectorias del PNIS y los PDET incidieron negativamente en la articulación intrainstitucional para la planeación participativa (ver Caps. 2.1 y 5). Aunque el PNIS fue creado oficialmente en mayo de 2017, desde octubre de 2016 ya se habían empezado a suscribir acuerdos colectivos de sustitución. Los PDET, en contraste, también creados por decreto en mayo de 2017, solo iniciaron su proceso de planeación participativa en noviembre de ese año. Para enero 31 de 2018, el PNIS había conformado por su cuenta instancias participativas en 22 municipios, mientras que la fase participativa submunicipal de los PDET se había completado en 48. La Circular 17 de noviembre de 2017 y su anexo de finales de enero de 2018 se emitieron precisamente para enfrentar la duplicidad de acciones y objetivos de la DSCI y la ART —en ese entonces entidades separadas—, pero esto no resolvió los conflictos que ya habían aparecido por este motivo y que se habían instalado en el interior de la institucionalidad.

Tal como se expone en la sección 1.1.3, en noviembre de 2019, mediante el Decreto 2107, la DSCI se integró a la ART como dirección técnica con autonomía administrativa y financiera, luego de casi 4 años de haber sido creada la agencia y 2 años de haberse puesto en operación. Lejos de resolver su desarticulación previa, exfuncionarios de varias entidades reportaron conflictos asociados a esta integración tardía, los cuales incidieron tanto en la planeación como en la operación del programa:

En territorio era un divorcio total, salvo por ahí unos muy pocos territorios, como por ejemplo podría ser Antioquia más o menos, Arauca, Guaviare (...) Los coordinadores regionales de ART tienen muchísima autonomía, entonces ellos en región, así [el director nacional] diga: “Oiga, apoyen al PNIS”, no lo apoyan. (...) Entonces, es muy difícil. Si tú miras, por ejemplo, hay obras PDET ejecutadas en territorios donde hay cultivos ilícitos y nunca exigieron que se acabaran y eso es una absoluta desfachatez. (...) Esto es PDET-PNIS y tiene que haber cierta corresponsabilidad, pero nunca hicieron nada. Uno veía que entregaban escuelas o centros de acopio en veredas donde estaba inundado de coca. (El exfuncionario DSCI nacional, 2023)

El Acuerdo de Paz era un esfuerzo articulado, y el proceso de sustitución puntualmente debería estar articulado al punto 1 del Acuerdo y a todos los esfuerzos de desarrollo rural integral del Gobierno. Se creó una estructura

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

institucional para eso, donde estaba el PNIS, la ART, la ANT, y estos debían actuar articuladamente para apoyar los procesos de sustitución. Lo que vimos en la implementación, ya en la realidad, fue que el PNIS inició antes. Empezó antes de todos estos procesos y llegó al territorio solo y no se articularon. Y finalmente, cuando empezaron los avances de titulación de tierras, los avances de desarrollo rural, no entraron articulados al territorio con un solo esfuerzo. (EG UNODC, 2023)

Diversos actores señalaron el escaso interés gubernamental en la implementación del punto 4 del Acuerdo como un agravante de esta situación, lo que ocasionó un rezago en la implementación de las iniciativas PISDA debido a su escasa priorización en comparación con el PDET (ver Cap. 5). Se mencionó incluso que había una idea subyacente en ciertos sectores institucionales de “no contaminar al PDET con el PNIS”. La falta de priorización y los rezagos de las iniciativas PISDA también fueron atribuidos a problemas en la metodología de planeación participativa, “basada fundamentalmente en una agregación de intereses” (El ART, 2023). Algunos de los problemas indicados (ver Cap. 5) fueron:

- Etiquetado de iniciativas PISDA basado en la filiación de sus proponentes y no en una lectura amplia del fenómeno:

se ha identificado que esas etiquetas provienen es de que se identificaba la persona que la enunciaba como perteneciente o porque decían “Hago parte de una asociación de cultivadores de hoja de coca” y demás, entonces eso en gran medida lo que te arroja es que haya tan pocas con esa etiqueta [de ‘Sustitución’] (El ART, 2023).
- Dinámica predominantemente informativa u operativa de las sesiones participativas, señalada en algunos casos tanto por delegados de la comunidad como equipos territoriales.
- Subrepresentación de delegados comunitarios de zonas rurales distantes en las instancias de planeación participativa, debido a escasa convocatoria y/o a dificultades para su desplazamiento

Lo anterior tuvo distintas repercusiones (ver su desarrollo en Cap. 4). Además de la baja proporción de iniciativas PISDA en el universo de iniciativas PDET, la más reiterada por los actores fue la pérdida de la especificidad diferencial, poblacional y territorial que el PNIS otorgaba a los PISDA, debido a su absorción en el esquema PDET.

Finalmente, las situaciones expuestas también impactaron los procesos de planeación participativa. Según los relatos y lo observado en campo, la metodología conjunta PDET-PNIS se desarrolló de manera dispar en los distintos territorios. El mensaje de integralidad que debía expandirse entre las comunidades y territorios no llegó a todos los actores o llegó parcialmente. Esto se refleja en que, si bien todos reconocen los espacios de planeación participativa PDET y sus temáticas, muchos no logran identificar cuáles corresponden al PNIS, los identifican parcialmente o no los vinculan a los procesos PDET.

Lo anterior se suma al funcionamiento desigual de las instancias participativas del PNIS que, en muchos casos, llegó a ser limitado o insuficiente (ver Cap. 2.2). Además, como debilidad de la metodología PDET-PNIS, se señaló que hubo mayor énfasis en vincular a las comunidades en la fase de planeación, pero no en las de implementación, evaluación y seguimiento:

Las comunidades son muy claras en términos de que el ejercicio participativo para la construcción de los PATR, a pesar de que en la metodología hayan resultado unos PATR difícilmente cumplibles, pues fue muy rica, la participación desde las veredas fue sumamente rica. Pero la crítica está en que ahí terminó la participación, que cuando comenzaron a ejecutarse las obras, el seguimiento de las obras, todo lo demás, ahí ya a las comunidades se las olvidó. Y eso yo creo que es aplicable para los PDET pero también para el PNIS. (El ART, 2023)

En ese sentido, por ejemplo, se mencionó que los diagnósticos realizados en los PISDA no fueron socializados con las comunidades, los beneficiarios o los operadores, ni tampoco se les informó sobre qué de lo planeado se ejecutaría o cuáles iban siendo los avances o

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

resultados de las iniciativas: “Parte de la planeación como tal debió ser la implementación del proyecto. No fue debidamente socializada o acordada por la comunidad” (EG Autoridades locales, 5ª semana de mayo 2023) (ver desgaste de instancias en Cap. 2.2).

- *Dificultades en la articulación PNIS-planes locales de desarrollo.* Se reportó una desarticulación generalizada del PNIS con las autoridades locales, tanto en su planeación como en su implementación, a pesar de que se esperaba la participación de estas últimas en las instancias participativas del nivel municipal y subregional. Por un lado, la articulación del PNIS con los Planes Locales de Desarrollo ha sido afectada por los desfases entre los ciclos de gobierno nacionales y territoriales y la llegada del programa, así como por la integración tardía de sus objetivos a los de las administraciones locales que, en muchos casos, hicieron este proceso sin mayor rigurosidad. Algunos funcionarios territoriales aseguraron haber recibido un escaso o deficiente acompañamiento técnico de las entidades respectivas en este proceso, al igual que en la estructuración de los proyectos de inversión.

Por otro lado, se registró un relacionamiento débil —incluso conflictivo en varios casos— entre la institucionalidad del PNIS y las alcaldías municipales (ver Cap. 2). Esto se refleja, por ejemplo, en el desconocimiento de estas últimas sobre los planes de acción del programa o sobre los proyectos PISDA o PAI Comunitario que se están desarrollando en sus territorios, a los cuales no pueden hacerles seguimiento porque están en manos de otras entidades. Tampoco se consulta con los funcionarios la selección de los operadores y resienten la falta de comunicación de los avances y logros de las iniciativas a escala local:

una cosa es que se muestre a nivel nacional, que diga estamos cumpliendo, y otra cosa es empezar desde abajo y mostrarle a la comunidad lo que hacemos acá, con el departamento y la Agencia, en el territorio; es hacer reuniones y decirle: “Bueno, con este proyecto hemos cumplido esto”. (EG autoridades locales, 2023)

En efecto, el carácter nacional del programa se percibe como un factor de la desarticulación: ni el PNIS puede obligar el apoyo de las autoridades, ni las autoridades se sienten suficientemente involucradas desde su nivel administrativo (ver Cap. 2). Entidades nacionales advirtieron la escasa apropiación y compromiso de las administraciones locales frente a los componentes del PNIS, puesto que atribuyen plenamente su desarrollo al gobierno nacional; mientras tanto, diversas autoridades locales manifestaron que no han sido suficientemente tenidas en cuenta al planificar las acciones del programa ni en su relacionamiento con la comunidad.

esas agencias vienen a territorio y hablan, y dicen “Vamos a hacer y qué vamos a hacer”, pero nunca cuentan a nosotros qué es lo que van a hacer ni lo planifican con el ente territorial. Entonces, el alcalde se entera es porque el secretario de desarrollo productivo le comenta que vinieron (...). Pero el PNIS como tal, en articulación con los entes territoriales y de lo del PDET, que si bien estamos con los 8 pilares, las iniciativas fueron mal programadas en su momento. (EG autoridades locales, 2023)

Diseño financiero y recursos financieros

- *Esquema financiero y ejecución presupuesta.* Según el PMI, la financiación de todos los puntos del AFP provendría de 6 fuentes distintas: el PGN, SGP, el SGR, recursos de cooperación internacional, recursos propios de las entidades territoriales y recursos del sector privado (Gobierno de Colombia, 2018). Para el cumplimiento de todos los compromisos del Acuerdo, se planteó un monto indicativo de \$129.5 billones de 2016 en un marco de 15 años (2017-2031), donde el punto 1 (Reforma Rural Integral) ocuparía un 85.4% y el punto 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas) un 6.4% (con un costo previsto de \$8.3 billones de 2016) (Gobierno de Colombia, 2018).

Los recursos del PNIS han sido presupuestados y asignados anualmente por Minhacienda de acuerdo con el MGMP y el MFMP del sector Presidencia; el Plan Plurianual de Inversiones

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

para la Paz del PND; y el plan o proyecto de inversión y funcionamiento del programa, estructurado por la DSCI junto al DNP desde 2019 (ART, 2022, diciembre; Contraloría, 2022). Desde 2017, tales recursos han sido administrados por el FCP —patrimonio autónomo del DAPRE, administrado por varias fiduciarias públicas y regido por el derecho privado—, a través de la subcuenta “Sustitución” a cargo de la DSCI. Dado que el FCP acompaña la programación presupuestal del DAPRE para la implementación del AFP, también se ha encargado de consolidar anualmente las necesidades financieras del PNIS (Contraloría, 2022).

Entre 2017 y 2022, la fuente principal de recursos del programa —como en el resto de los puntos del AFP— fue el PGN (58.17%), seguido de la cooperación internacional (41.15%) (Contraloría, 2023). Solo un mínimo porcentaje de los recursos provino de entidades territoriales (0.60%) y del SGP (0.09%), los cuales tuvieron su mayor participación en la vigencia 2022 (Contraloría, 2023).

Los recursos del PGN administrados por el FCP provienen de la Bolsa Paz por los conceptos de “Sustitución” (destinados a funcionamiento e inversión del programa) e “Impuesto nacional al carbono” (destinados solo a inversión) (ART, 2022, diciembre; Contraloría, 2022). La destinación de este último fue establecida en la Ley 1930 de 2018 (art. 26), donde se ordenaba que el 70% del recaudo del impuesto al carbono se otorgará al FCP para la implementación del AFP con criterios de sostenibilidad ambiental, concepto bajo el cual se asignó al PNIS¹⁰.

Según datos abiertos del FCP (2023), entre las vigencias 2017-2022, Minhacienda le asignó al programa un total de \$2,511,607 millones, de los cuales un 37.4% fue por concepto de funcionamiento, un 62.3% por concepto de inversión y un 0.3% por concepto de otros recursos (Anexo 7, Tabla 3). En el mismo periodo, el monto total asignado tuvo una ejecución presupuestal del 93.4% y una ejecución financiera del 80.5% (FCP, 2023; ver Anexo 7, Tabla 4).

- Falta de instrumentos financieros al inicio del programa y avance posterior en su construcción. Exfuncionarios de la DSCI relatan que uno de los retos en los dos primeros años del PNIS fue la carencia de un marco fiscal para su desarrollo y de un proyecto de inversión estructurado, instrumentos necesarios para su planificación, proyección y seguimiento, para su articulación con los planes de desarrollo y otras políticas, y para la gestión de recursos ante las entidades competentes. Aunque esto generó de entrada rezagos administrativos, tales herramientas fueron construidas y consolidadas finalmente entre 2018 y 2021 por la DSCI con apoyo del DNP, lo que se considera un avance fundamental.

- Desfinanciación del programa. Diversos actores institucionales del nivel nacional y territorial señalaron una desfinanciación del PNIS durante el gobierno Duque, que atribuyeron a su escasa voluntad política para implementar la totalidad del AFP. En cuanto al punto 4, por ejemplo, señalaron que, mientras en la agenda gubernamental 2018-2022 se priorizó la reducción de cultivos ilícitos a través de la erradicación forzada, quedaron rezagados temas como la sustitución voluntaria vía PNIS y el tratamiento penal diferenciado:

¹⁰ Dos ajustes normativos posteriores a dicha ley han repercutido en esta asignación: en 2021, la Ley 2155 (art. 59) determinó que el 100% del recaudo del impuesto al carbono se destinara por un año al Fondo Nacional Ambiental; y, en el mismo año, la Ley 2169 estipuló que, desde enero de 2023, el porcentaje de dicho recaudo para el PNIS se reduciría del 70 al 50%.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

El gobierno pasado en su racionalidad y en sus principios básicos decidió subirle el volumen mucho al tema de erradicación forzada mediante aspersión aérea con glifosato, casi que se obsesionó infructuosamente con ese punto, insistió mucho, y uno sí podría decir que le bajó mucho el volumen a los temas de transformación territorial, de derechos humanos, de reducción de vulnerabilidades, de salud pública. (EG funcionario nivel nacional, 2023)

El caso más concreto fue el del PNIS: soñaban 1.3 billones y les daban 200,000 millones, entonces completamente desfinanciado el programa. Digamos que el gobierno anterior no le puso el debido cuidado financiero a este gran programa —porque desde la planeación fue muy bueno—, entonces la ejecución ha tenido muchos picos, no es fácil ir a territorio. Pero, digamos, sí hubo un descuido y la incidencia la estamos viendo en este momento. (EG funcionario nivel nacional, 2023)

Esto se refleja en algunas cifras. Aunque el PNIS ha recibido la mayoría de los recursos dentro del punto 4 (95%), según la Contraloría (2022), el pilar 4.3 (“Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”) incrementó en 2021 su ejecución presupuestal catorce veces respecto a 2017, “explicado principalmente por el mayor esfuerzo del PGN para el cumplimiento de los propósitos de este pilar” (p. 162). En contraste, el PNIS tuvo una reducción paulatina y considerable en las asignaciones presupuestales entre 2018 y 2020 y, de nuevo, en 2022; adicionalmente, en los mismos años, las asignaciones fueron notablemente menores a las solicitudes presupuestales de la DSCI (ART-DSCI, 2022, diciembre; FCP, 2023)

Tabla 8. Asignación presupuestal PNIS - recursos FCP (2017-2022) (en millones de pesos)

| AÑO | ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL (recursos asignados) | Funcionamiento | % del total asignado | Inversión | % del total asignado | Otros recursos | % del total asignado |
|-----------------|--|----------------|----------------------|-----------|----------------------|----------------|----------------------|
| 2017 | 510,000 | 510,000 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2018 | 459,070 | 2,918 | 0.6 | 456,153 | 99.4 | 0 | 0 |
| 2019 | 300,968 | 300,800 | 99.9 | 0 | 0 | 168 | 0.1 |
| 2020 | 191,002 | 41,000 | 21.466 | 150,000 | 78.533 | 2 | 0.001 |
| 2021 | 757,934 | 41,000 | 5.4 | 709,341 | 93.6 | 7,592 | 1 |
| 2022 | 292,633 | 43,000 | 14.7 | 249,568 | 85.28 | 65 | 0.02 |
| TOTAL 2017-2022 | 2,511,607 | 938,718 | 37.4 | 1,565,062 | 62.3 | 7,827 | 0.3 |

Fuente: elaboración propia a partir de Datos Abiertos, FCP (2023).

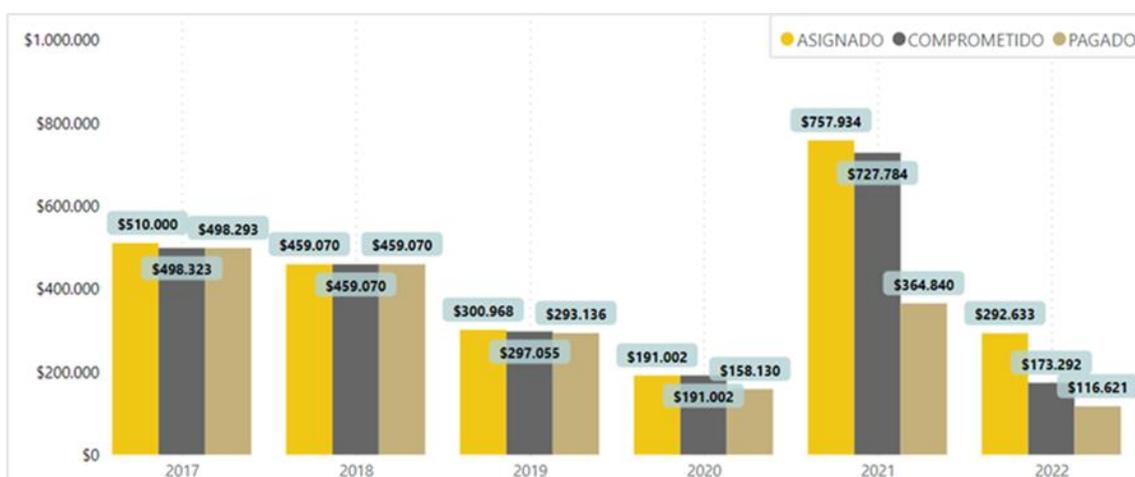
Tabla 9. Ejecución presupuestal PNIS - recursos FCP (2017-2022) (en millones de pesos)

| AÑO | SOLICITUD PRESUPUESTAL (recursos solicitados por la DSCI) | ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL (recursos asignados) | EJECUCIÓN PRESUPUESTAL (recursos comprometidos) | % | EJECUCIÓN FINANCIERA (recursos pagados) | % |
|-----------------|---|--|---|-------|---|-------|
| 2017 | Sin datos | 510,000 | 498,323 | 97.7 | 498,293 | 99.9 |
| 2018 | 456,153 | 459,070 | 459,070 | 100 | 459,070 | 100 |
| 2019 | 1,956,000 | 300,968 | 297,055 | 98.7 | 293,136 | 98.68 |
| 2020 | 604,320 | 191,002 | 191,002 | 100 | 158,130 | 82.79 |
| 2021 | 1,300,000 | 757,934 | 727,784 | 96.02 | 364,840 | 50.13 |
| 2022 | 1,300,000 | 292,633 | 173,292 | 59.22 | 116,621 | 67.3 |
| TOTAL 2017-2022 | - | 2,511,607 | 2,346,526 | 93.4 | 1,890,090 | 80.5 |
| TOTAL 2018-2022 | 5,616,473 | 2,001,607 | 1,848,203 | 92.3 | 1,391,797 | 75.3 |

Fuente: elaboración propia a partir de Datos Abiertos, FCP (2023).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Figura 1. Comparativo anual ejecución presupuestal y financiera, subcuenta Sustitución (PNIS) 2017-2022 (en millones de pesos)



Fuente: Datos Abiertos, FCP (2023).

Particularmente, en el periodo 2018-2022, se observó una baja financiación del funcionamiento del programa y, en 2019, año con la mayor cifra asignada a ese rubro, no se destinaron recursos por concepto de inversión, lo que constituyó un grave cuello de botella para el avance en la implementación de ese año. Por otra parte, según la Contraloría (2023), en la vigencia 2022, el PGN fue desplazado como principal fuente de recursos del PNIS y su participación presupuestal disminuyó notablemente: solo aportó un 9.36%, frente a un 58.69% de cooperación internacional y un 31.38% de entidades territoriales, mientras el SGP aportó un 0.57%. Esto difiere del esquema previsto en el PMI, donde se espera que el PNG tenga una participación predominante en la financiación del AFP.

Según la DSCI, la disminución en la asignación presupuestal al PNIS en 2020 fue atribuida a la emergencia sanitaria por el COVID-19, año en el cual, de los \$604,000 millones solicitados, Minhacienda solo aprobó \$191,000 (\$41,000 para funcionamiento y \$150.000 para inversión, estos últimos provenientes del impuesto al carbono) (ART-DSCI, 2022, diciembre, p. 32). Para entonces, esto mostraba un panorama dudoso para dar término al programa en el plazo estipulado inicialmente: “A un programa que vale 3.6 billones darle 200,000 millones es decir que va a durar 11 años, y estaba programado que durara máximo 5 años” (El exfuncionario ART, 2ª semana de julio 2023).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

El año 2021 se destacó por un incremento significativo tanto en la solicitud de recursos al PGN (\$1,300 millones, más del doble del 2020) como en la asignación presupuestal (casi cuatro veces más que en 2020) (ART-DSCI, 2022, diciembre; Contraloría, 2022; FCP, 2023); de hecho, ambas fueron las más altas en la historia del programa y la Contraloría (2022) destacó el esfuerzo fiscal realizado. No obstante, si bien la ejecución presupuestal en esa vigencia fue del 96%, la financiera fue tan solo del 50% (FCP, 2023). Para 2022, el panorama volvería a empeorar: aunque la DSCI solicitó el mismo monto que en 2021, Minhacienda le asignó un presupuesto casi tres veces menor que el de esa vigencia (ART-DSCI, 2022, diciembre; FCP, 2023). Esta vez —en el año del cambio de gobierno—, la ejecución presupuestal de esos recursos solo llegaría al 59% y la financiera al 67% (FCP, 2023; ver Anexo 7, Tabla 3 y 4 y Figura 9). En la más reciente reforma tributaria (art. 223, Ley 2277 de 2022), se incluyó un nuevo cambio en la destinación del Impuesto Nacional al Carbono: 20% de su recaudo será destinado a la financiación del PNIS, una disminución considerable desde la Ley 1930 de 2018 (70%) y la Ley 2169 de 2021 (50%).

Estas cifras confirman la información cualitativa recolectada en la evaluación acerca de la desfinanciación del PNIS y sus repercusiones negativas en la operación y en el logro de objetivos, a lo cual se suma la baja ejecución de recursos durante 2022. Tales factores han contribuido seriamente a los rezagos en la implementación.

- Falta de claridad en el diseño financiero del PAI Comunitario y PISDA. Distintos actores señalaron que el PNIS terminó limitándose al PAI individual y Recolectores, y que no hubo claridad suficiente sobre el diseño financiero del PAI Comunitario y de los PISDA, lo que dificultó su costeo, planeación, gestión e implementación. El PMI determinó que los componentes comunitarios-territoriales del programa se articularan al punto 1 del AFP, lo que condujo a que los componentes PAI Comunitario y PISDA fueran integrados a los PDET como un capítulo de los PATR, pero no se dieron lineamientos para su financiación.

Mediante recursos por concepto de funcionamiento, la DSCI se encargó de identificar y priorizar los municipios de coincidencia PNIS-PDET y no PDET para implementar los PISDA, así como de adelantar los respectivos procesos de planeación participativa en articulación con los PATR, implementar el enfoque diferencial y territorial, diseñar los modelos de sustitución especiales, entre otros. No obstante, debido al esquema de articulación con la RRI, la DSCI no podía manejar recursos para ejecutar lo que estipulaban el PAI Comunitario y el PISDA (p. ej. obras de infraestructura rápida, programas sociales, etc.), y esto quedó en manos de otras entidades (nacionales y territoriales), muchas de las cuales no tuvieron claridad financiera, conceptual o administrativa para esa tarea. La ausencia de un marco financiero para esos componentes se cruzó con la falta de voluntad política y, en muchos casos, estos quedaron sin ejecución, incompletos o absorbidos por PDET.

- Incidencias de los ciclos presupuestales y de gobierno en la ejecución. Uno de los cuellos de botella en la operación del programa más reiterados por las entidades del orden nacional tiene relación con los ciclos presupuestales y de gobierno. Por un lado, en cada cambio de gobierno los procesos de planeación y ejecución tienden a rezagarse en el primer año, pues se requiere un tiempo prudencial para el ajuste institucional y el conocimiento de los esquemas, procesos y herramientas financieras y de planeación de parte de los nuevos equipos. Por otro lado, los ciclos presupuestales, desde la programación inicial de recursos por parte de la DSCI y el DAPRE hasta la asignación y distribución presupuestal, son extremadamente largos. Aunque se reconoce la ventaja de que el FCP esté bajo un régimen de derecho privado sin anualidad presupuestal, el trámite de los recursos se rige por los tiempos y condiciones del sector público, por lo que a veces toma hasta seis meses que sean

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

transferidos por Minhacienda. Lo anterior, junto a la falta de celeridad en algunos procesos de las entidades ejecutoras, termina por generar dilaciones y rezagos en la implementación del programa:

La decisión que se toma es que el proyecto se va a ir financiando a través de una figura que permite el presupuesto que es la distribución, entonces siempre los recursos se asignan una vez sale el decreto de liquidación, Hacienda tiene unos recursos y, durante el año, decide distribuirle a la Dirección de Sustitución el recurso. Eso genera un impacto muy importante en tiempos, porque las entidades no tienen el recurso desde enero 1, sino dependen de que Hacienda confirme cuándo hay caja para asignarlos, y ese problema pues fueron todos los años que lleva el PNIS en implementación. Entonces, la financiación se pensó con presupuesto nacional, pero dependiente de ese recurso que tiene Hacienda en su proyecto de inversión de distribución, luego la oportunidad del recurso no se ha dado nunca.

— **¿O sea nunca hubo un proyecto de inversión?**

Hubo, pero la decisión de Hacienda es siempre financiarlo a través de este mecanismo, decir como “esos recursos los entrego hasta la ejecución”. Y eso siempre ha tomado 5 o 6 meses del año, luego los recursos entran en junio, julio, agosto. Esta es la hora [junio 28] que, por ejemplo, lo que falta de PNIS no se ha entregado a ‘Sustitución’. Y con eso pues inmediatamente se impacta cualquier esquema operacional de un proyecto, porque los recursos no están a tiempo nunca. Sumado a que, por la forma de ese recurso, ese recurso solo lo puede ejecutar Fondo Colombia en Paz, el recurso que entrega Hacienda va al Fondo, y ya esa es una segunda restricción y es que el Fondo pues tiene sus reglas, sus condiciones, sus tiempos que también han venido afectando la implementación del PNIS. (...) El Fondo Colombia en Paz [no está sujeto al principio de anualidad], esa es su virtud, (...) pero por otro lado, los recursos llegan súper tarde, los procesos administrativos del Fondo no son los más óptimos, luego todo eso va sumando a que, al final, al territorio estemos llegando de manera no oportuna con los bienes y servicios. (EG DNP, 2023)

Talento humano

- Escasa capacidad operativa al inicio del programa. Junto a la falta de recursos, algunos funcionarios señalaron la reducida capacidad operativa en los tres primeros años del PNIS (2017-2020) como uno de los principales cuellos de botella que rezagaron su implementación: “Cuando arrancó el programa, éramos algo más de 32 o 34 personas tratando, en una total informalidad, porque pertenecíamos al DAPRE, éramos todos contratistas” (El funcionario nivel nacional, 2023). Entre estas personas, apenas una irrisoria cantidad pasaría a conformar el equipo inicial:

No había equipo técnico ni equipo administrativo para manejar eso. Eran 8 o 9 personas, no era nada para manejar un programa que, si usted calcula, 100 mil familias por 36 millones son 3.6 billones de pesos, luego es un presupuesto que excede muchísimo el de la ART o cualquiera de las agencias del país con 300, 400 funcionarios. (El exfuncionario DSCI, 2023)

Por tal razón, se señaló que la integración de la DSCI a la ART, aunque tarde en la trayectoria del PNIS, fue un gran avance. La creación de una planta de personal en 2020 contribuyó a fortalecer su capacidad institucional. Si bien esta se abrió con apenas 11 cargos, su formalización fue clave a nivel administrativo, de cara al manejo de los casi 200 contratistas vinculados en ese entonces para implementar el programa en las localidades priorizadas. Además de los coordinadores regionales, se dispuso en cada territorio un equipo de administrativos y profesionales (agrónomos, veterinarios, ingenieros de sistemas para gestión de la información, abogados, entre otros) e instaló una oficina (separada de la ART) con su respectivo equipamiento.

- Fortalezas y debilidades de la operación de UNODC en la entrega del PAI Familiar. Dada la incapacidad institucional para su operación en los 56 municipios priorizados, el PNIS recurrió a un esquema tercerizado para la entrega de los componentes del PAI Familiar (ver Cap. 1.1.3). Por la envergadura del programa, ha sido necesario vincular a diversas entidades. En los primeros años (2016-2020), incluyendo el piloto, participaron Fedecafé, Fedecacao, OEI y Agrosavia. No obstante, como parte del Convenio de Cooperación Internacional COLW40, UNODC sería el principal y más grande operador en esa etapa y cubriría buena

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

parte de los procesos del PNIS: socialización, inscripción de beneficiarios, línea base, monitoreo de verificación, etc., pero también una primera fase del PAI Familiar con alrededor de 61,000 familias. En este último, la entidad verificó pagos por AAI y operó los componentes SA y ATI, para los cuales desarrolló una estrategia concertada con los beneficiarios, en articulación con otros actores del territorio:

Lo que hacíamos era concertar con las comunidades, nos sentábamos con ellos y qué tipo de seguridad alimentaria deberían establecer, de acuerdo a las necesidades y valores nutricionales, a las mismas condiciones agroecológicas de sus fincas, a los mismos ejercicios o experiencias previas que habían tenido las comunidades. Se concertaba un plan de inversión con esas familias y se implementaba. Todo el tramo del ejercicio se hacía de manera concertada con familias y lo hacíamos a través de organizaciones locales también. Es decir que no entrábamos como rueda suelta a territorio, sino que buscábamos hacer ejercicios de articulación con organizaciones que ya estaban establecidas, que podíamos fortalecer en el mismo proceso, que podían ayudar a implementar y que daban garantía en territorio de ese ejercicio de concertación, de formulación e implementación. Por supuesto, con administraciones municipales también nos articulamos, y con gobernaciones departamentales. (EG UNODC, 2023)

Para las entregas a las familias, UNODC abría convocatorias en los municipios para vincular asociaciones u organizaciones locales como operadoras. Más que subcontratistas, estas eran tratadas como aliados estratégicos en territorio con quienes se establecían Memorandos de Acuerdo durante la operación. Para aplicar a las convocatorias, además de demostrar idoneidad y capacidad operativa, se les solicitaba ser entidades sin ánimo de lucro, provenir del territorio, estar certificadas en asistencia técnica y/o extensionismo rural y validar su experiencia con las Juntas de Acción Comunal (JAC), entre otros. Además de UNODC y la DSCI, la comunidad participaba en el proceso de selección a través de sus delegados en las instancias participativas del PNIS.

Se identificaron distintas percepciones sobre este rol de UNODC en la operación del PAI Familiar. Una parte de los entrevistados valoró de forma positiva sus procesos de concertación con las comunidades, la preferencia por operadores locales y el involucramiento de las JAC en la verificación de experiencia, todo lo cual otorgó legitimidad al proceso. Otros, sin embargo, señalaron como cuello de botella la complejidad y lentitud en el trámite de los Memorandos de Acuerdo con las organizaciones locales: *“tenían que llenar un poco de papeles, el protocolo mandarlo a Viena donde están las sedes de UNODC y después esperar 3, 4 meses a que vinieran a comenzar a contratar gente. Entonces se iban 8 meses, un año para comenzar”* (EG autoridades locales, 2023). Otros puntos criticados fueron el doble rol de la entidad en la operación y monitoreo del programa, su presencia excesiva en los diferentes procesos y su inadecuada gestión de la información, punto este que dificultó el empalme con la DSCI en 2020, cuando UNODC dejó de operar el PNIS.

- *Desventajas de la centralización en la contratación y supervisión de operadores.* Justo desde 2020, se decidió que la contratación de operadores para la entrega del PAI Familiar pasara en su totalidad a manos del nivel central del PNIS, bajo la gestión administrativa del FCP. Según los entrevistados, esto trajo cambios importantes. De un lado, tanto los procesos de selección de operadores como la construcción de los planes de inversión dejaron de ser concertados con las comunidades o no lo fueron en la misma medida; además, se dejaron de priorizar los operadores locales. De otro lado, el seguimiento de los operadores recayó en el nivel nacional del PNIS —no en las coordinaciones regionales ni en las instancias participativas municipales—, mediante la vinculación centralizada de supervisores para todos los contratos; por lo demás, sin intermediaciones, el operador se convirtió en el único proveedor de la información sometida a control y vigilancia. Todo esto terminó debilitando el seguimiento de los operadores en los territorios y, como consecuencia, se multiplicaron las

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

irregularidades: subcontrataciones sin supervisión, sobrecostos, hechos de corrupción, entre otros (ver Cap. 3).

Te duplican informes de asistencia técnica: está pactado, si no me equivoco, de a \$130,000 por visita de asistencia técnica, entonces la misma visita la fotocopian y le cambian el nombre del beneficiario y la fecha, pero el concepto es el mismo, es decir, falso. Ese es uno de los eventos de corrupción. Se inventan impuestos que no existen: en zonas donde aparece en el ciclo corto que son 9 millones y aparece que le dan 6.5: “No, es que los otros 2.5 son impuestos”... O el más normal de todos que es la sobrefacturación de los insumos: entonces allí aparecen lechones que tu vecino te los vendía en \$80,000 facturados a \$400,000, o las guadañas de 2 millones cuando en el mercado están en \$1,200,000. (EG funcionario nivel nacional, 2023)

El año pasado, en la última reunión [con los beneficiarios PNIS], hubo muchísimo inconveniente porque hablaban de un recurso que les entregaban en cosas al beneficiario, pero resultó que el operador de ese mismo monto les descontaba una serie de cosas, hasta el mismo servicio de traslado de ellos, que viáticos, que no sé qué. Hablaron de un monto de 19 millones de pesos, que en ese momento (...) quedaba reducido como en como en 14, 15 millones de pesos y les iban a quitar beneficios. (EG autoridades locales, 2023)

- Personal no local y descontextualización de la oferta. Una inconformidad muy reiterada por los actores territoriales es la contratación de equipos y operadores de regiones distintas a la propia, lo cual se incrementó luego de que UNODC —que priorizaba proveedores locales— dejara de operar el PAI Familiar. Con ello, dicen, no solo se ha relegado la oferta de recurso humano y la capacidad instalada en los municipios, además de cerrarse oportunidades para su fortalecimiento. También se ha impedido una lectura suficiente e idónea de las condiciones y necesidades del contexto intervenido, provocando incoherencias entre la oferta original y lo entregado en SA, PPCC, PPCL y ATI.

Derivado de lo anterior, se registran múltiples casos en que los bienes y servicios entregados no han coincidido plenamente con la vocación productiva de los territorios ni de los beneficiarios, o bien, se han entregado sin considerar factores ambientales, económicos o socioculturales de las regiones, afectando seriamente su calidad y pertinencia (p. ej. semillas, animales o proyectos no aptos para las condiciones locales ambientales o de suelos; monocultivo de grandes plantaciones o ganadería en zonas no aptas; proyectos sin encadenamientos productivos o en zonas remotas sin infraestructura vial; omisión de las técnicas y métodos productivos tradicionales, etc.) (ver Cap. 3). A ello se suma la displicencia y mal trato de diversos operadores hacia los beneficiarios, así como la mala gestión de quejas y reclamos.

Los actores territoriales indican que la construcción de lazos de confianza entre las comunidades y los equipos u operadores suele ser más lenta y menos probable cuando estos no son locales, lo que también repercute en el nivel de aceptación del programa. Insistieron en que, frente a los actores externos, las personas tienden a retener información y su nivel de compromiso disminuye, lo que afecta su participación y colaboración. Por su parte, las autoridades locales señalaron que, al centralizar la contratación y seguimiento de los operadores y la selección de proveedores no locales, ahora tienen mucho menos contacto e información sobre ellos. En ese sentido, se destaca como fortaleza de la administración entrante la iniciativa de integrar personal y contratistas para el PNIS que provengan del territorio intervenido y que lo conozcan con rigor. Por ejemplo, en los equipos de la DSCI, se han contratado líderes comunitarios y reincorporados de las FARC, lo que ha reportado hasta el momento buenos resultados en la restauración de la confianza con las poblaciones.

- Fortalecimiento mutuo de capacidades entre personal y PNIS en los territorios. Un efecto indirecto positivo de la implementación del PNIS y, en general, del AFP en los territorios ha sido el fortalecimiento de capacidades en el recurso humano local. Diversos miembros vinculados al programa han accedido a formación y capacitación en áreas relacionadas con el ámbito de intervención, y han acumulado aprendizajes y experiencias significativas en el

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

territorio. A su vez, el personal local vinculado ha podido aportar sus propias habilidades, conocimientos y capital social durante la trayectoria del programa, permitiéndole un mejor acceso al territorio y mayor aceptación entre las comunidades.

Monitoreo

Como ha sido señalado, la UNODC fue la entidad designada para las funciones de monitoreo y verificación del compromiso de erradicación total de cultivos de coca por parte de las familias previo a la entrega de los componentes del PNIS. Sin embargo, desde la información cualitativa fue señalado que hicieron recomendaciones al diseño del PNIS durante los diálogos de paz, contrataban a los operadores e implementaron el piloto del programa. Tanto actores institucionales nacionales y territoriales como operadores y beneficiarios del programa denunciaron esta multiplicidad de roles como una mala práctica, que pone en duda la validez de los informes de seguimiento y genera sospechas sobre la auditoría/interventoría del realizada.

Ahora bien, desde actores consultados se menciona que los informes de seguimiento del PNIS se limitaron a datos descriptivos sobre porcentaje de entrega de cada uno de los componentes del PAI. Así, no se consideraron variables más integrales para monitorear la calidad del programa como, por ejemplo, coherencia y pertinencia de la oferta.

En términos de capacidades, fueron evidenciadas dos barreras internas para esta labor. En primer lugar, en relación con los sistemas de información del Programa, la consolidación y actualización en tiempo real de una base de datos fue un cuello de botella importante que repercutió en las actividades de todos los actores encargados de la implementación. Desde la UNODC se señala que no fue recibida una información completa y oportuna de los beneficiarios y los predios georeferenciados, lo que es atribuido a retrasos por parte de la DSCI. Adicionalmente, fue señalado que la información entregada no era clara ni estaba lista para ser utilizada, por lo que la UNODC tuvo que limpiar las bases de datos, verificar inconsistencias y resolverlas. Esto generó retrasos en la verificación de compromisos, que era una operación de gran envergadura y requería de bastante tiempo de planificación para desplegar equipos en campo, considerando factores de presupuesto, seguridad y logística.

una acción de mejora que tomó el programa sí fue tratar de consolidar todo a través de una base de datos digamos consolidada, que se llamó el SISPNIS, para tener digamos, evitar multiplicidad de datos y de base de datos, y buscar que a través de ese SISPNIS, nos entregaran información oficial. Es decir, que la focalización la hacía el Gobierno, a través de esas bases de datos, pero el reto era también tratar de seguir el ritmo a esas bases de datos, porque eran muy variantes. (EG UNODC, 2023)

Los retrasos de información generaron retrasos en el despliegue de los monitoreos de verificación, lo cual a su vez generó retrasos en los pagos de AAI y, por ende, retrasos en toda la hoja de ruta del programa (ver Parte II. Evaluación de resultados). Por su parte, funcionarios DSCI afirman que ellos lograron tener control del SISPNIS hasta 2021 y que la información que UNODC entregó no estaba depurada. Esto repercutió en la planificación presupuestal y logística del programa durante meses.

En segundo lugar, desde las entrevistas fue señalado que la baja asignación presupuestal del Programa repercutió en el cumplimiento de los plazos de las misiones de verificación y en la realización de informes de seguimiento. A estas dificultades se sumaron incidencias de factores externos, en particular las dificultades de orden público para poder realizar las visitas correspondientes.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Capítulo 2. Articulación y coordinación para el diseño y ejecución

El presente capítulo expone los hallazgos relacionados con la articulación de los distintos actores institucionales y del contexto de implementación del PNIS, tanto en su fase de diseño como de ejecución¹¹. Para dar cuenta de esta articulación, se distingue entre interacciones horizontales y verticales; las primeras suceden entre entidades implementadoras del PNIS, así como con otras políticas sectoriales, organismos internacionales y sector privado. Las segundas, entre la institucionalidad y las instancias de gobierno y/o coordinación del PNIS a nivel territorial, al tiempo que entre institucionalidad y contexto de implementación¹².

2.1 Naturaleza y calidad de las interacciones institucionales

2.1.1 Interacciones intrainstitucionales

De acuerdo con el ecosistema institucional establecido en el 2019, la DSCI, adscrita a la ART, es la entidad directamente encargada de la implementación del PNIS. Esta tiene tres niveles de funcionamiento: en el nacional, tiene a su cargo el direccionamiento estratégico, la articulación interinstitucional y la designación presupuestal. En el territorial, la DSCI cuenta con 14 coordinaciones, encargadas del direccionamiento operativo del PNIS: Antioquia, Magdalena Medio, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Arauca, Córdoba, Pacífico-Valle, Vichada, Guaviare y Chocó. Finalmente, en el nivel local se encuentran los enlaces municipales del Programa, quienes son el punto de contacto directo de la DSCI con las personas beneficiarias, sociedad civil, autoridades locales, operadores y otros actores relevantes para la implementación.

En el nivel nacional, no se evidencia una directriz de articulación de equipos territoriales de las entidades competentes para la implementación del PNIS en relación con iniciativas de transformación territorial, producción agrícola, comercialización, entre otras. Con los equipos territoriales de la ART, encargados de los PDET, es con quienes más articulación debería haber, en concordancia con el cumplimiento del Punto 1 y Punto 4 del AFP, pero esto no corresponde con lo encontrado en la recolección de información para esta evaluación. De esta manera, la evaluación encontró una desarticulación a nivel nacional que se reproduce en el nivel territorial y no permite identificar iniciativas conjuntas de sustitución y transformación territorial (ver Cap. 5).

En teoría sí se conectan (...) el punto 1 que responde a la reforma rural integral, indica que para el desarrollo del PNIS se debe cumplir con gran parte de lo que está contenido en esos compromisos y de ahí pues salen una serie de instrumentos (...) aparte también de los planes nacionales sectoriales, en los que de cierta manera o de cierta forma se establece cómo se deben articular entre ellos, entre PDET, entre PNIS, entre PISDA, bueno, en fin. Lo que ocurre es que no, allá en el terreno, en territorio, no responde en ocasiones a esa realidad y ese también es uno de los problemas del PNIS, ¿sí? que en el

¹¹ Este capítulo responde a la PO10: ¿Cómo ha sido el proceso de articulación entre los diferentes actores nacionales y territoriales en el diseño y la ejecución del PNIS?

¹² En esta medida, el capítulo aporta elementos para responder, en el componente de resultados, a la PO5: ¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores externos (variables relacionadas con la vinculación y permanencia; condiciones de seguridad y percepciones; Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; institucionalidad; restricciones de uso tenencia y ocupación en las zonas de manejo especial (parques nacionales naturales, consejos comunitarios, resguardos indígenas ley 2° del 1959); voluntariedad de las familias y comportamiento de las familias; logística; presupuesto) e internos (recursos asignados, talento humano, arquitectura institucional, articulación institucional, oferta programática, procesos e instrumentos de planeación, entre otros) en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

PNIS se establece como una área geográfica a atender de acuerdo con una serie o un conjunto de hectáreas de coca, y que pueden también corresponder con algunos criterios para que sea un municipio PDET para que también responda a ciertas categorías para hacer PISDA o también para los mismos PATR. Pero cuando se van a hablar (...) puede que la institucionalidad esté atendiendo los compromisos o los componentes de PDET y, por otro lado, la dirección de sustitución llega con, llegue con PNIS y esté atendiendo a las mismas familias bajo diferentes conceptos sin una articulación previa. (EG funcionarios DNP, 2023)

Mira, se firma el proceso de postconflicto, se crean un pocotón de agencias, Agencia de Renovación del territorio, Agencia Nacional de Tierras (...), Agencia de Normalización y Reincorporación (...) la Agencia de Desarrollo Rural, un poco de agencias y todas llegan aquí con chalequito, que fue cuando empezó con el gobierno de Santos, que todo el mundo llegaba con chaleco y “ay, ¿esos manes de dónde son?”, todo el mundo era con chalecos, pero nunca se vio el desarrollo. Eso sí, contrataron a mucha gente, [pero] ¿qué pasa con esa articulación? (EG autoridades locales, 2023)

Lo que pasa es que en un programa dividieron muchísimas cosas del gremio, entonces a cada programa le dividían su personal, lo del PNIS acá, los de PDET acá, los de no sé qué y cada uno tenía sus temas y su personal. Entonces ahí era donde uno quedaba dividido. Cuando lo hablaban, normalmente tocaban el tema cosa por cosa global, uno lo escuchaba. Pero [no] cuando nos dividían, porque nos sacaban y tenían su conversación aparte. (EG CMPP, 2023)

Estas dificultades en la articulación se evidencian en un mayor reconocimiento del PDET sobre el PNIS en materia de transformación territorial. Desde actores institucionales fue señalada una desproporción entre el músculo de operación destinado al primero, que tuvo una Consejería Presidencial con una alta capacidad institucional necesaria para dinamizar la implementación del Acuerdo a través de los PDET durante el gobierno de Iván Duque, así como la posibilidad de apalancar inversiones bajo figuras como obras por impuestos y obras por regalías, que involucran directamente al sector privado en la implementación del punto 1 (ver Cap. 1.2).

la consejería presidencial para la estabilización, pues ellos fueron como, en el gobierno anterior fueron como los dinamizadores del tema de implementación del acuerdo (...) con el Departamento Nacional de Planeación, sí (...) los PDET tuvieron mucha relevancia porque tuvieron consejero presidencial durante 4 años. (EG funcionarios ADR, 2023)

En el nivel territorial, no se evidenció una ruta establecida de trabajo conjunto entre las distintas coordinaciones regionales de la DSCI. Si bien tienen reuniones de seguimiento y avance organizadas y conducidas por la dirección nacional, coordinadores territoriales de la Dirección únicamente señalaron trabajar de manera conjunta cuando hay que registrar el traslado de un beneficiario de una seccional a otra, a causa de cambio de lugar de residencia. A partir de revisión de fuentes secundarias, se partía del supuesto de que existían núcleos regionales de trabajo entre las direcciones; sin embargo, en campo fue confirmado que esta figura no existe y que, como se mencionó, trabajan de manera más bien aislada.

entre coordinadores no tenemos una coordinación nacional de los territoriales (...) hasta ahora no ha habido ninguna acción específica relacionada con este tema, que se haya enrutado desde esa coordinación nacional de coordinadores. O sea, existe una figura institucional que podría perfectamente tomar como una función específica ese asunto, ese

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

tema de generar unos vínculos entre las coordinaciones para dar cumplimiento a necesidades de muchos de los beneficiarios que, de manera obligada, muchas veces tienen que desplazarse desde el territorio donde se encuentran. Es importante, yo creo, hacer esa recomendación, para que podamos estar articulados desde esa coordinación Nacional, y hacer, inclusive hacer seguimiento, a esos procesos de desplazamiento de esas personas que se vinculan de un territorio a otro, por las amenazas o por los riesgos que ellos corren en su territorio natural. (GF equipos territoriales ART, 2023)

2.1.2 Articulación con políticas sectoriales¹³

A partir de la recolección de información de fuentes primarias y secundarias, el equipo investigador evidenció que existe una amplia oferta estatal que se relaciona de manera directa o indirecta con los objetivos de sustitución, en particular con el componente de transformación territorial, pero que no hay una articulación suficiente en el nivel estratégico ni en el operativo, como lo muestran las entrevistas realizadas en los niveles nacional, territorial e individual. Para el PNIS, esto es especialmente relevante con la política de drogas, la política de seguridad y defensa, y los PND.

En relación con la política de drogas, aunque *Ruta Futuro*, diseñada en el 2018, menciona la promoción del PNIS, esta articulación no fue transversalizada ni operativizada en los lineamientos de la política; por ejemplo, de que dentro del CNE no hay representación de la DSCI. Esto tiene repercusiones en la integralidad del abordaje de la sustitución que hace el PNIS con el enfoque de salud pública y lucha contra el narcotráfico, estipulados en el punto 4 del Acuerdo de Paz (Gobierno de Colombia y FARC, 2016), como menciona uno de los actores entrevistados:

dentro del Consejo Nacional de Estupefacientes no están adscritos los organismos o las entidades responsables del PNIS, entonces ahí hay una fractura, hay una brecha entre el diseño institucional para satisfacer la formulación, implementación, seguimiento, monitoreo de la política de drogas y los actores que realmente están vinculados con el proceso . (El funcionario nivel nacional, 2023)

Además, actualmente, se percibe una competencia y duplicidad de funciones entre la DSCI y el Ministerio de Justicia, puesto que abordan la solución al problema de las drogas ilícitas desde mecanismos diferenciados y desarticulados entre sí. Esto se evidencia tanto desde el nivel nacional como desde el territorial, donde organizaciones sociales reconocen, en el Gobierno actual, a Minjusticia como impulsor de la política de drogas, mientras que la DSCI es vista más como un operador de la sustitución, sin que haya una articulación nacional ni territorial entre ambas entidades.

De cara al cierre del programa, esto también genera dificultades, pues desde organizaciones sociales y JAC no son percibidas acciones concretas de la DSCI para finalizar el PNIS dando cumplimiento a los compromisos adquiridos. Por el contrario, ven en la construcción de la nueva política de drogas, en cabeza de Minjusticia, la única salida posible para continuar con las iniciativas de sustitución y transformación territorial. Así, Minjusticia gana terreno y es visto como un interlocutor legítimo en esta materia, en contraposición a una imagen desgastada en organizaciones de la sociedad civil (sociales y JAC) del rol de la DSCI.

El tratamiento penal diferenciado, estipulado en el punto 4 del Acuerdo de Paz, no ha sido

¹³ Esta sección da respuesta a la primera parte de la PO11: ¿Cómo es la articulación (institucional) del PNIS con la Política Integral de Drogas Ruta Futuro, la Política de Defensa y Seguridad, y los Planes Nacionales de Desarrollo?

| | | | |
|---|--|----|-----------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | |
| | 13 | 10 | 2023 |
| PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 |

implementado. Como se mencionó anteriormente, existen fallas en el diseño para la operativización de este enfoque. En consecuencia, en la articulación no se evidencian directrices que relacionen a la DSCI con el Minjusticia para este proceso, lo que genera además una dificultad en los canales de comunicación con la ciudadanía, en la medida en que no hay claridad frente al alcance de este tratamiento, lo que genera zozobra en las comunidades al sentirse en un limbo jurídico, por haber reconocido explícitamente la ilegalidad de la actividad cometida (como fue desarrollado en la sección 1.2.2). El siguiente fragmento refleja esta preocupación por parte de una persona beneficiaria:

debemos apuntarle es cambiarle primeramente el nombre a ese PNIS y bregar a cambiar ciertas cosas de las que firmamos, porque en su momento firmamos un documento en donde nos reconocíamos ilegales, que ese es el error más grande que cometimos al aceptar el PNIS, porque pues...

— ¿También en calidad de no cultivadores?

Claro, porque el documento dice que somos ilegales, o sea eso sí es preocupante (...) decía que nos reconocíamos como algo ilegales, entonces eso es lo más preocupante en su momento, pero pues ojalá el nuevo Gobierno tenga a bien no darle como más larga a ese tema, porque nos iríamos a ver involucrados en cosas que no tenía que ser así. (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

Respecto a la política de seguridad y defensa, existe una articulación entre la DSCI y Mindefensa para informar sobre las áreas donde no se ha adelantado de manera efectiva la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, donde se activan mecanismos de erradicación forzada manual por parte de la fuerza pública. A pesar de que los canales para ello están establecidos y hay claridad en las competencias de cada entidad, fueron señalados retos asociados a la transferencia efectiva de información a la comunidad, como se verá en el apartado 2.3.

Adicionalmente, desde las comunidades se evidencia una desmejora en las condiciones de seguridad territoriales, que habían mejorado tras la firma del AFP, pero que al momento de realización del trabajo de campo de este estudio (entre mayo y agosto del 2023), presentaban recrudescimiento de presencia y control territorial por parte de grupos armados al margen de la ley en algunos de los municipios consultados, como Tumaco y Puerto Guzmán. A su vez, se manifiesta inseguridad por parte de líderes sociales vinculados al PNIS, demostrado también en las cifras de homicidio desde la firma del Acuerdo (ver sección 2.3). En esta medida, actores comunitarios (organizaciones sociales, representantes de JAC y población beneficiaria) señalan bajas garantías de seguridad ofrecidas por el Programa, que debía ser uno de los puntos centrales para asegurar una transición de los cultivos ilícitos a las economías lícitas.

el municipio tiene un número de desplazamientos bastante grande. ¿Por qué razón? Porque ha habido enfrentamientos, [a] algunas personas les han quitado la vida, entonces por miedo, por la zozobra, han tenido que abandonar las fincas y salirse a los pueblos, a sufrir. Entonces ¿qué creemos con esto?, que pues el gobierno tenga un acercamiento con esos grupos, que lleguen a un acuerdo, y nos brinde una ayuda la campesino buscando la forma de que la coca se reduzca, porque créame, que si el municipio no tuviera coca, créame que los grupos armados no llegan acá, porque ellos van detrás de la coca por unos impuestos, pienso yo, que es para sostenerse ellos también, ¿cierto? Usted donde mira un municipio o un departamento que no tenga coca, a ver si hay grupos armados, no los hay, porque es que a ellos no les genera ganancia, esos generan es coca, la coca los mueve.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

(EG JAC, 2023)

Otro sector de importancia para la implementación del PNIS es el de planeación. A nivel nacional, el DNP señala una relación inicial con la DSCI para asegurar la alineación de su ejecución presupuestal con el cumplimiento del punto 4 del AFP. Este enfoque ha sido principalmente técnico, facilitando la formulación conjunta del proyecto de inversión de la Dirección y su alineación con el PMI, establecido en el CONPES 3932.

Adicionalmente, en la fase de ejecución del PNIS se señala que existe un enlace entre el DNP y la DSCI, tanto a nivel nacional como territorial, para facilitar la validación de avances de la implementación. A nivel nacional, se señala una labor de seguimiento al PMI desde distintas direcciones del DNP; sin embargo, actualmente no se evidencia un trabajo de la mano entre ambas entidades. Esto corresponde, en parte, a las reorganizaciones internas que han tenido, que han vuelto difusas las competencias entre cada subdirección y su relación con programas de otras entidades.

En cuanto a la planeación territorial, los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales son de gran importancia para la implementación del PNIS, en la medida en que se pretende que exista una articulación entre la política nacional de sustitución y los programas de gobierno locales y regionales, con el fin de generar acciones alineadas en todos los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito para dar respuesta a las necesidades manifiestas por el Programa. A pesar de este ideal normativo, existe una dificultad para generar relaciones vinculantes entre estos dos marcos de política pública:

el problema con el tema de gobiernos territoriales es que no existen competencias específicas para que uno le pueda decir a un alcalde, a un gobernador, que tiene que aportarle a este programa [el PNIS], entonces eso es un problema real. Nosotros, aunque insistamos en los planes de desarrollo territorial [en] que municipios y departamentos se sumen con bienes y servicios complementarios, más allá de eso no podríamos hacer nada más, porque este programa tiene un tinte muy nacional, entonces los alcaldes y gobernadores van a decir “yo no tengo recursos”, pero, además, “díganme qué ley dice que yo tengo que hacer algo ahí”. (EG DNP, 2023)

Desde las autoridades locales, esto también fue señalado como una barrera para la articulación: desde el gobierno nacional es exigida la alineación de los planes de desarrollo con programas y políticas estatales, pero esto no necesariamente está alineado con los intereses de campaña y de gobierno locales. Por esta razón, se termina viendo qué “cruza” al final, mas no se diseñan los programas de gobierno pensando en dar cumplimiento a la lineación nacional.

Otra herramienta de planeación de gran relevancia es el PDET. Como se mencionó anteriormente, la ruta de articulación PNIS-PDET fue establecida en la Circular interna 17 de 2017, a cargo de la DSCI y la ART —en ese momento, entidades independientes—. Con el fin de asegurar la integración entre el punto 1 y el punto 4 del AFP, se buscó integrar en los ejercicios participativos del PDET de los 48 municipios de coincidencia con el PNIS las iniciativas de sustitución, plasmados en los PATR de las regiones correspondientes.

En los 8 restantes de no coincidencia, se estableció que la ruta metodológica de construcción de los PISDA provendría de la metodología PDET¹⁴. Desde los actores del orden nacional y

¹⁴ Los 48 municipios de coincidencia se ubican en 10 subregiones PDET: Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sur de Bolívar, y Sur de Córdoba. A partir de la integración de la DSCI en la ART, la entidad contabiliza una subregión PDET adicional a las 16 inicialmente diseñadas. Esta corresponde a los 8 municipios de no coincidencia PDET-PNIS: Barrancominas (Guainía), Cumaribo (Vichada), Ipiales (Nariño), Bolívar, Dagua y El Dovio (Valle del Cauca), Piamonte y Rosas (Cauca).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

territorial consultados, fue señalado que estos ejercicios sí tuvieron lugar y, en efecto, quedaron marcadas las iniciativas de sustitución en los PATR, así como construidos los PISDA en los municipios de no coincidencia. En total, fueron diseñadas 812 iniciativas alineadas PISDA, integrados en los 8 pilares del PDET (ver Anexo 11).

Por su parte, las iniciativas PISDA en municipios no PDET siguieron otros criterios, diferentes a los pilares PDET. Las 1,444 iniciativas diseñadas corresponden a los sectores de Obras de infraestructura social de ejecución rápida (745), Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población (383), Sostenibilidad y recuperación ambiental (205), y Plan de formalización de la propiedad (111). Esta disonancia entre los pilares de una y otra herramienta de planeación genera dificultades al momento de pensar en la coherencia y correlación entre la oferta programática para la transformación territorial entre los distintos municipios del PNIS, tengan o no coincidencia con la focalización del PNIS.

Como hallazgos de la articulación, se evidencia una diferencia en los tiempos de implementación entre el PDET y los PISDA. Mientras que las mesas territoriales del primero iniciaron en el 2018, las jornadas de socialización y asambleas comunitarias para el diseño de los PISDA en municipios de no coincidencia no comenzaron hasta el segundo semestre del 2020 (agosto-octubre), con la firma de los acuerdos entre octubre y noviembre de ese año (ART, 2020). En este segundo escenario, los CMPP fueron las instancias designadas para el diseño, con participación también de los CAT, coherente con la ruta de planeación submunicipal, municipal y subregional estipulada por la ART. Para este punto, la DSCI ya estaba inscrita en la ART y es señalada desde distintos actores una articulación deficiente entre los equipos nacionales y territoriales correspondientes, que hizo que las iniciativas PISDA fuesen asumidas por la DSCI y no de manera articulada con la ART, como previsto inicialmente.

Adicionalmente, en las subregiones PDET se evidenció un decaimiento de la articulación entre ambas entidades, que había tenido lugar en la fase de planeación participativa, al momento de empezar a ejecutar los pilares. A esto, actores del nivel nacional y territorial aducen a voluntades políticas encontradas, que buscaban mantener al PDET alejado del PNIS; incluso, bajo una idea de “no contaminar” al primero del segundo. En esta medida, y como fue confirmado por distintos actores en campo, por parte del gobierno de Iván Duque se percibió un desinterés de la implementación del PNIS como herramienta para la transformación territorial a través de la sustitución, privilegiando a los PDET para esta labor. Esto también tiene repercusiones en el avance de iniciativas incluidas en los PATR de las subregiones de coincidencia (ver Cap 5).

Frente a la política ambiental, se encontró una deficiente articulación con Minambiente y, específicamente, con el SINAP. Desde este sector, se manifiesta que una de las barreras internas del PNIS para la articulación interinstitucional es la magnitud del programa y su intención de abarcar poblaciones en todo el territorio nacional. Esto es visto como una dificultad para la operativización de la llegada conjunta a los territorios, en la medida en que la presencia continua de la DSCI no puede ser asegurada.

A pesar del establecimiento de un sistema de monitoreo de cumplimiento de responsabilidades entre la DSCI y Minambiente (ver Cap. 1.2), se evidencia una coordinación y articulación más deficiente en las ZME, pues en ellas la DSCI se enfrenta a la necesidad de coordinarse con varias entidades, como PNN, la ANT, la UPRA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En esta articulación multiactor se generan cuellos de botella, pues se manifiesta que las reuniones pueden tener una baja frecuencia, al tiempo que ser poco

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

concluyentes.

Las 7 localidades priorizadas para el desarrollo del campo cualitativo de la presente evaluación, además de ser municipios PNIS, están en coincidencia con ZME, entre ellas resguardos indígenas, consejos comunitarios y áreas cobijadas por la Ley 2ª. En ellas, fue evidente la deficiente articulación del programa con la política ambiental, que se remonta al diseño (ver Cap. 1.2.2) y que se materializa en la fase de implementación, pues se genera una zona gris frente a lo que puede y no puede ser realizado en estas áreas, lo que tiene un impacto directo en los mecanismos de atención a la ciudadanía y en el cumplimiento de resultados en los distintos componentes, como será ampliado más adelante.

La Resolución 30 del 2020 de la ART establece la adopción de Territorios para la Conservación como modelo alternativo de sustitución voluntaria en áreas ambientales estratégicas, donde se establecen “iniciativas de generación de ingresos en armonía con las actividades permitidas, la aptitud del suelo y el ordenamiento ambiental vigente” (ART, 2020). Para ello, se establecen roles de entidades para la gestión financiera y/o técnica del modelo; sin embargo, de acuerdo con la evidencia cualitativa recolectada, esta articulación no se ha desarrollado para tener avances concretos bajo este modelo de sustitución.

Se evidencia, también, fallas en la articulación vertical entre la DSCI y los operadores para aplicar de manera correcta el enfoque territorial del Programa, como ejemplifica el siguiente extracto para el caso de PNN:

el programa era tan grande que tampoco lograban el control de todo el programa de las regiones sí, entonces a nosotros nos tocaba llamarlos oiga mire que están entrando a tal área y que reunieron gente y que están dando capacitación, pues de lo que no se pueda hacer sí, entonces ellos les tocaban llamar al operador y decirles oiga ustedes por qué entró, por qué no concertó con parques. (El PNN, 2023)

Adicionalmente, como señalado por Rubiano et al. (2022), la resolución No. 56 de octubre de 2020, que contiene las orientaciones metodológicas de la estrategia de Territorios para la Conservación, “no desarrolla lineamientos concretos para los casos de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras” (p.1). Así, en ZME correspondientes a territorios colectivos de grupos étnicos se presentan retos adicionales en materia de articulación, puesto que las autoridades étnicas se convierten en un interlocutor fundamental para todas las fases del Programa y solo en el 2022 empezó la construcción de una ruta diferencial para esta implementación, 5 años después del inicio del PNIS. Esto será ampliado en la sección 2.1.4.

En una fase temprana de implementación y escenarios participativos, distintas entidades manifiestan haber tenido relacionamiento con el PNIS, enmarcado en las discusiones de sustitución y transformación territorial, para ver posibilidades de trabajo conjunto. Es el caso de la ADR, que participó en las mesas de trabajo de los PDET, en línea con el pilar 6 (Reactivación Económica y Producción Agropecuaria) y, en el caso de los municipios PNIS no PDET, en las de construcción de los PISDA. Esta articulación no es continuada, sin embargo, en la fase de entregas de componentes PAI ni PISDA.

En la actualidad vamos avanzando en temas más bilaterales o paralelos de articulación con otras entidades, que digamos ese gran músculo que tuvimos en el periodo del gobierno anterior, que era como convocar a todas las entidades y ver cómo actuábamos de manera transversal en algunos aspectos. (EG ADR, 2023)

Adicionalmente, se evidenció que la relación con el DAPRE entró en una especie de “punto muerto” tras la salida de la DSCI de Presidencia para su adscripción en la ART. Los cambios normativos de las entidades tienen un impacto en la capacidad de articulación intra e interinstitucional, como ha sido señalado en páginas anteriores. Sin embargo, se evidenciaron

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

nuevas posibles líneas de articulación en el gobierno actual (2022-2026) entre la DSCI y el DAPRE; por ejemplo, para acompañamiento técnico en relación con temas como economías campesinas y el programa de Hambre Cero¹⁵, así como compromisos en temas de infraestructura vial para el aporte a la integración del punto 4 con el punto 1 del AFP, lo que implica una coordinación con el Ministerio de Transporte.

Ahora bien, un punto fundamental de articulación del PNIS con la RRI es la formalización de la propiedad privada, para asegurar la titularidad de la tierra y el acceso pleno a derechos y beneficios vinculados a esta tenencia. Para ello, se gestionó un convenio entre la ART y la ANT, en el marco del programa Formalizar para Sustituir, para la atención de familias PNIS en componentes de formalización del predio, proyecto productivo y comercialización. Este programa esperaba atender 53,521 familias, con inversión de recursos provenientes tanto de la ANT como de la DSCI. De acuerdo con los datos de la encuesta aplicada a beneficiarios en esta evaluación, el 37% posee un contrato de compraventa sobre su predio. Le siguen la escritura (16.84%) y no tener ningún documento (15.82%). Destaca, también, la sana posesión (12.22%) y el arrendamiento (6.85%).

Sin embargo, en la recolección de información cualitativa no se relacionaron avances significativos en el programa en relación con el objetivo de acceso a la propiedad. Desde una de las entidades consultadas, fue señalado que en la última sesión de la Junta de Direccionamiento Estratégico antes del cambio de gobierno en el 2018 fue contemplada la posibilidad de destinar recursos de PPCL a la formalización de tierras; no obstante, esto debía ser asumido en el marco de la alianza ya mencionada. Desde distintas entidades se sigue manifestando la formalización como una de las deudas del abordaje del problema de las drogas en el país, lo que refleja escasos avances en esta materia¹⁶. Por ejemplo, fue señalado que:

hay un gran porcentaje de las familias PNIS que carecen de tierra, o que la tienen de manera insuficiente, o que la tienen en arrendamiento, y que digamos no se ha podido articular pues el punto 4 con el punto 1 de los acuerdos de Paz, con el fin de poderles dar unas garantías, sí, a las familias PNIS que no tienen tierra, y que digamos lo que la dirección prácticamente hizo fue, buscarse una figura de arrendamiento de un terreno, de una, dos, tres, cinco, diez hectáreas para poder digamos allí que se puedan atender y ellos puedan implementar pues los proyectos productivos, sí, entonces digamos que ha hecho falta esa articulación. (GF funcionario DSCI nivel territorial, 2023)

Lo anterior se relaciona, además, con la inconformidad generada por los contratos de uso de suelo (CUS), que fueron vistos por las comunidades como un “cambio en las reglas del juego” del PNIS, que será mencionado más adelante.

En relación con el sector de Agricultura, se evidenció una baja articulación con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) desde la DSCI para la implementación del PNIS, en línea con los objetivos de transformación territorial, así como en la entrega de los componentes individuales del Programa. Como se mencionó desde la entrevista realizada a esta entidad, si bien ha habido desarrollos conjuntos para el cumplimiento de objetivos, estos no han tenido los

¹⁵ En el marco del ODS 2, en el PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida” fue incluido el programa *Agricultura Hambre Cero*, que busca ofrecer apoyo agropecuario a familias vulnerables en zonas cocaleras. En el 2023 se formalizó la articulación entre MinAgricultura y la DSCI, con el fin de priorizar las regiones PNIS con mayor inseguridad alimentaria (Norte de Santander, Cauca, Antioquia, Putumayo y Nariño).

¹⁶ A pesar de los escasos avances en titulación de tierras en Colombia, el programa Formalizar para Sustituir, que fue una estrategia complementaria al PNIS, ha reducido los cultivos de coca condicional a que la titulación se acompañe con la llegada de vías de comercialización a los predios formalizados (López-Urbe et al., manuscrito sin publicar).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

resultados esperados:

ha faltado mucha articulación interinstitucional, articulación entre agremiaciones de cultivos ilícitos y nosotros, pero eso no quiere decir que no se haya hecho nada. Nosotros como en el 2020 o 2021, junto con la dirección, articulamos para la superación de un proyecto productivo en Tumaco, de cacao y coco que beneficiaba a aproximadamente a 100 familias. El proyecto estuvo totalmente estructurado, se estructuró con la metodología que teníamos nosotros acá, pero bueno, llegó cambio de gobierno y eso quedó ahí como en standby, entonces hubo un esfuerzo por parte de la área técnica territorial, por parte de nosotros desde acá, desde el nivel central, y por parte de los técnicos de PNIS que estaban presentes en el territorio... Se generaron muchas expectativas con las familias, de hecho eso fue con un consejo comunitario, el consejo comunitario hizo la inversión y eso quedó ahí, entonces esperamos poder retomarlo con esta nueva administración (...) es supremamente importante el rol de la agencia de desarrollo rural con toda la parte institucional, para poder activarnos en estos territorios y poder llevar un verdadero desarrollo. (EG funcionario ADR, 2023)

En contraposición a estos esfuerzos de articulación, la evaluación evidenció una duplicidad de iniciativas entre este sector y el PNIS, en relación con los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial (PIDARET), que son la nueva apuesta del sector en articulación con la nueva política de drogas, pero que no se enmarcan en los objetivos de cara al cierre del PNIS:

[son] planes que tienen un horizonte a 20 años para el desarrollo rural, recogen todos los aspectos, no solamente los temas agropecuarios y no solamente lo que tiene como alcance y misionalidad la agencia de desarrollo rural sino que convoca a todas las demás entidades, los 32 departamentos ya cuentan con su plan formulado, 25 de ellos fueron ya adoptados mediante ordenanza departamental, los otros 7 están en ese trámite. (EG funcionario ADR, 2023)

En este sentido, desde la evaluación se evidenció que desde las distintas políticas sectoriales de incidencia para la implementación del PNIS, existe una preocupación mayor por el desarrollo de nuevos programas que apunten a los objetivos de transformación territorial y solución al problema de las drogas desde un marco diferente al del Programa. Esto supone un panorama de bajos avances en la articulación para el cierre efectivo de los compromisos adquiridos en el PNIS.

2.1.3 Articulación con organismos internacionales y sector privado

La evaluación encontró factores de incidencia internos que han facilitado esta articulación. Uno de ellos es la participación de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en sesiones del Comité de Acompañamiento y Verificación de los CAT. Desde las comunidades, consideran que su participación ha sido importante debido a que se han desplazado a zonas rurales para escucharlas directamente. Esto les ha permitido recoger recomendaciones de primera mano y llevarlas al gobierno. Sin embargo, se percibe que el gobierno no ha prestado suficiente atención a estos insumos, por lo cual no es posible hablar de una articulación en el nivel estratégico.

Como factores externos que han facilitado la articulación, se evidencia que distintas organizaciones y asociaciones de población vinculada al PNIS, así como entidades gubernamentales de importancia para el cumplimiento de objetivos de sustitución, DA,

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

comercialización, fortalecimiento asociativo y transformación territorial, han logrado convenios con organismos de la cooperación internacional, que contribuyen de manera más o menos indirecta a los objetivos del Programa. Sin embargo, estos proyectos suelen ser de escala reducida, pues benefician principalmente a un número limitado de pequeños productores sin generar un impacto significativo en la escala local. En este sentido, se identifica una articulación de la sociedad civil con organismos internacionales, encaminada a objetivos de sustitución, pero fuera del marco legislativo y operativo del PNIS.

actualmente estamos avanzando en un proceso de, en temas de ley 902 en el marco de una iniciativa que trata con el apoyo presupuestal de la Unión Europea, y es poder brindar proyecto productivo a las familias que van a ser beneficiarias de titulación por parte de la agencia nacional de tierras, ahí en ese convenio compartimos un indicador junto con la agencia de renovación del territorio, por ser municipios PDET y también con la dirección de sustitución de cultivos ilícitos, nosotros vamos avanzando en lo que nos compete porque ellos digamos que la idea era a través de esta iniciativa atender a los beneficiarios de sustitución. (EG funcionario nivel nacional, 2023)

Ahora bien, según actores institucionales y población beneficiaria, se evidencia una articulación débil con el sector privado. No se rastreó desde la información primaria ni secundaria fuentes de inversión privadas para el desarrollo del Programa, como sí sucede con otras intervenciones estatales (ej. Obras por impuestos, obras por regalías, que entran a financiar obras alineadas con objetivos PDET); esto incide en que no se vea como un actor relevante para el diálogo articulado alrededor de los objetivos de implementación del PNIS. Así mismo, puede entenderse como una deficiencia en las fuentes de financiación contempladas para el programa (ver 1.2 *Capacidad institucional*).

En términos de comercialización y encadenamientos productivos, desde algunas entidades del orden local sí fue mencionada la vinculación con el sector privado para estos objetivos. Esta, al igual que con organismos internacionales, es señalada como fruto de procesos asociativos a los que se vinculan las familias beneficiarias (e.g. asociaciones de cacao, de café, ganaderas) que, desde el inicio del programa, cuentan ya con cultivos consolidados previo a la entrada del Programa, lo que se consolida como un factor externo de incidencia para los resultados del PNIS (ver Cap. 3). De acuerdo con el diseño individual (ver Cap. 1), el Programa no generó condiciones que permitieran la asociatividad de familias beneficiarias y, por lo tanto, no le pueden ser atribuidas estas alianzas para el cumplimiento de objetivos de comercialización.

2.1.4 Articulación con entidades territoriales

Las autoridades locales no manifiestan haber tenido una participación activa en el diseño ni la implementación del PNIS. Por un lado, se evidencia una deficiente articulación en la fase inicial, de llegada del Programa a los municipios, donde señalan que los entes territoriales fueron desconocidos como actores conocedores de las dinámicas locales como normatividad vigente, costos de insumos y viabilidad general de proyectos.

se debe trabajar con los presidentes de junta, con las JAC pero que no sean los que lideren el proceso, se tiene que tener es una articulación es con los entes territoriales que conocemos el territorio, de que se debe manejar el territorio bajo una normatividad y bajo unas leyes que es lo que no se está cumpliendo, somos ley segunda y eso no lo va a cambiar nadie, tenemos parques nacionales, tenemos resguardos indígenas y eso tampoco lo van a cambiar, entonces bajo esas leyes y esa normatividad debemos trabajar el PNIS. (EG autoridades locales, 2023)

Por otro lado, durante el desarrollo del PNIS, las alcaldías se han erigido como veedores del proceso en sus municipios, mas no han desarrollado un trabajo conjunto para la implementación. Esto es especialmente señalado en la fase inicial de recolección de datos para inscripción de población beneficiaria, donde desde una de las alcaldías entrevistadas se

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

señala que no hubo un cruce de bases de datos que permitiera una mejor focalización del programa, y en las entregas de componentes por parte de operadores. Tampoco señalan haber tenido ninguna participación ni ser consultados para la selección de operadores en el territorio. Debido a los incumplimientos en el pago de los compromisos del Programa (ver Parte II. Evaluación de resultados), en muchos de los casos etnográficos visitados se ha generado una marcada rivalidad entre las autoridades locales y los equipos territoriales de la DSCI, pues los primeros consideran que han tenido que responder ante las comunidades por responsabilidades ajenas y, por lo tanto, han dejado de acompañar los espacios convocados por la dirección, mientras que los segundos sienten un entorpecimiento de sus labores por bajo apoyo logístico. Las siguientes citas permiten ver casos de contraposición entre ambos actores:

yo creo que, pues no hay mucho que contar y decir con el tema PNIS más que problemas y situaciones difíciles con la comunidad con los beneficiarios porque les incumplen (...) yo asistí a esa reunión [año 2022] donde le manifesté al doctor Fidel Navarro que era un mentiroso, que no volvía a prestar mi infraestructura del municipio para reuniones del PNIS, porque era un programa y una cantidad de funcionarios que lo que se habían dedicado [era] a la burocracia y a engañar los campesinos., y también me enoje con los campesinos y les dije “si ustedes ya llevan una tutela en camino, si ustedes ya están peleando a través de las vías de hecho legales para que les cumplan lo que ustedes ya cumplieron, pues entonces no se reúnan, ni reciban nada del programa, porque sencillamente cuando salga la tutela, pues ellos van a apelar diciendo nosotros ya venimos haciendo entregas y van a perder todo el camino legal y jurídico que hicieron”. La respuesta de los campesinos fue inmediata: desocuparon el auditorio y dejaron solo al programa PNIS y desde ese momento me he desentendido del programa PNIS, porque no me parece justo con los campesinos. El gobierno nunca nos quiso escuchar, el que salió, el que entró, tampoco. (EG autoridades locales, 2023).

en nuestro caso, en el municipio X es un poco complicado establecer un diálogo de cooperación entre la alcaldía y la dirección de sustitución, siendo de que las administraciones tienen una referencia de que es un programa que no funciona, que las comunidades tienen quejas y toda esa cuestión (...) yo en alguna de mis propuestas a la dirección (...) les proponía la posibilidad de que se sacara un decreto gubernamental donde se obligaba a las administraciones locales, o sea a las alcaldías a tener que participar en el tema del proceso de sustitución de cultivo de uso ilícito, porque se está tratando directamente esos municipios y no tiene coherencia que las alcaldías no participen activamente en dicho proceso, que es el desarrollo del municipio (...) o sea, [que] las alcaldías se apersonen también de ese proceso y ayuden a contribuir, porque de verdad no contribuyen en mucho al proceso de sustitución. (GF equipos territoriales ART, 2023).

En los CMPP, CMES y CAT, señalan haber tenido representación, bajo la figura de veeduría anteriormente mencionada. Sin embargo, desde delegados de otros sectores a estos espacios, también surgieron críticas frente a la poca regularidad y baja pertinencia de la presencia de alcaldías: *“era como a coger la vocería y a dirigir y en el grupo de nosotros no se dejaban manejar, entonces tuvieron muchas inconformidades y ahí el hombre no volvió”* (EG CMPP, 2023).

Estos testimonios reflejan una baja capacidad de articulación de las entidades locales en el acompañamiento al PNIS, que parte de un diseño deficiente en el que no fueron establecidos lineamientos claros para esta participación. Adicionalmente, en todas las autoridades locales consultadas se percibió una sensación de que la DSCI ha pasado por encima de la autonomía de los gobiernos territoriales, lo que ha marcado aún más la ya mencionada rivalidad. Estas deficiencias en la articulación han tenido implicaciones en los resultados del Programa, en la medida en que no se ha generado una integralidad del PNIS con la oferta de institucionalidad local para cumplir con los objetivos de DA (ver Cap. 5).

Adicionalmente, la evaluación permitió conocer experiencias de autoridades étnicas en resguardos indígenas y consejos comunitarios sobre la implementación del PNIS en sus territorios. Estos actores señalaron que el Programa fue diseñado desde Bogotá, sin tener en cuenta a las autoridades comunitarias ni adelantar procesos de concertación y/o consulta

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

previa. Adicionalmente, existe una inconformidad por el nivel de involucramiento que se les exige en estos procesos, sin contar con el apoyo de la institucionalidad para el fortalecimiento de sus instancias comunitarias:

lo poco o nada que se ha logrado hacer, ha sido de pronto a través de algunos convenios internacionales, cooperaciones, que a veces ayudan a algunos pequeños proyectos, donde realmente son un poco pequeños, no son alternativos, y pues nos hemos visto envueltos en esas situaciones mínimas, donde no hemos tenido apoyo como tal del Gobierno Nacional, ni Departamental, ni Municipal, para que los consejos comunitarios puedan crecer. Todo ha sido, nosotros decimos, con las uñas, para poder construir, desarrollar, todo ha sido a través del esfuerzo de todos los que participaron en las juntas de Gobierno estos años. (EG CMPP, 2023)

Inclusive, fueron señalados procesos legales contra el Estado por no respetar lo que las comunidades étnicas han señalado como su derecho a la consulta previa en la implementación del PNIS.

En estos casos, se evidenció que estas autoridades han debido afrontar ante las comunidades la carga de ser la cara visible del proceso ante sus comunidades, lo que las ha puesto en situaciones problemáticas, como amenazas, y que generan desconfianza de las autoridades hacia el Estado, debido a los incumplimientos generados. Esto será desarrollado en el apartado 2.3.2. En este sentido, se evidencia una deficiente articulación entre la DSCI y este tipo de actor para dar cumplimiento a los objetivos del Programa, que ha resultado, incluso, en abierta rivalidad, como en los casos anteriormente señalados.

2.2 Naturaleza y calidad de las interacciones en las instancias de ejecución, gestión y coordinación del PNIS

De acuerdo con los principios del DA establecidos por la Resolución A/RES/68/196 de la Asamblea General de la ONU, la participación de las comunidades vinculadas debe mantenerse durante el monitoreo y evaluación de los programas de este tipo. Para ello, el PNIS diseñó espacios mixtos de participación, entre representantes de las comunidades y de las entidades competentes para el diseño e implementación, reglamentados por el Decreto 362 de 2018. A pesar de esta premisa, la evidencia cualitativa muestra un desarrollo insuficiente del principio de participación a lo largo de la implementación del PNIS.

En un primer momento, fue destacada la participación de la sociedad civil en las mesas territoriales para la construcción de los PATR, donde se establecieron las hojas de ruta de las 16 subregiones focalizadas por el PDET. De acuerdo con instituciones y población beneficiaria, en estos documentos quedaron diseñadas las iniciativas de sustitución, correspondientes a los PISDA que, desde los PDET, apalancarían la visión de DA sustentada en el PNIS (en las 10 subregiones de coincidencia). Sin embargo, no existe una evidencia de una articulación clara entre equipos territoriales del PDET, del PNIS y la sociedad civil para avanzar efectivamente en estas iniciativas (ver Cap. 5). En esta línea, fue señalada una baja representación de beneficiarios PNIS en los grupos motor del PDET, que dificulta la priorización de estas acciones al interior de los distintos pilares establecidos.

Frente a las instancias de ejecución del nivel nacional, de la Junta de Dirección Estratégico y Consejo Permanente de Dirección existen actas firmadas donde se registraron los delegados de cada sector y sesionaron los primeros años (2017-2019), pero después se señala que perdieron el impulso y el apoyo institucional. Esto coincide con dos barreras principales, de acuerdo con los actores consultados: i) desfinanciación del programa en el gobierno de Duque, y ii) pandemia y, con ella, virtualidad. Queda la idea de que estos procesos son costosos (recursos financieros, de tiempo, humanos) y se perdió la voluntad política de hacerlo. El espíritu participativo que estaba en el diseño del PNIS no quedó reflejado como una constante para la ejecución.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Para las instancias de coordinación y gestión, en el nivel territorial, fueron instaurados los CMES, los CMPP y los CAT. Todos los actores entrevistados concuerdan en calificar el diseño de estos espacios como pertinente y acorde a las necesidades de participación de los territorios en la implementación del PNIS, al ser un espacio de interlocución legítima con el gobierno nacional, representantes ex FARC y organismos internacionales. Sin embargo, se evidenciaron fallas en el funcionamiento de estas instancias, al tiempo que en la debida articulación que debían tener entre sí, tanto a nivel municipal (CMPP con CMES) como departamental (CMPP y CMES con CAT). En las localidades de las historias de vida, se reporta una disparidad en cuanto a su funcionamiento:

A nivel municipal, La Montañita tuvo la instancia mejor consolidada, el CMPP, con 9 sesiones oficiales (ART, 2022), y, de acuerdo con indagaciones cualitativas, algunas extraoficiales, con la participación de todos los miembros requeridos, primero mensual y luego trimestralmente. Según ART (2022), le siguen en total de sesiones Tumaco (5), Tierralta (5), Puerto Guzmán (4), Miranda (3), San José del Guaviare (municipio piloto) (3) y El Retorno (2). En todos, a excepción de Tierralta, hubo entre 1 y 2 reuniones conjuntas de CMES-CMPP.

A nivel departamental, el CAT que más sesionó fue el de Guaviare (5), seguido de Putumayo (3), Nariño (2), Cauca (2), Córdoba (2) y Caquetá (1) (ART, 2022). Una participante en las historias de vida reportó haber asistido a las sesiones de CAT en calidad de presidenta de JAC y afirma que eran convocadas por la ART, que discutían temas de PDET y PNIS a la vez, y que ocurrían aproximadamente cada 4 meses, aunque no volvieron a funcionar. En este sentido, es confirmado que las instancias funcionaron de manera conjunta para ambos mecanismos, como fue estipulado en el diseño; sin embargo, así sesionaran en los mismos espacios, no se da cuenta de resultados comunes fruto de esa articulación programática (ver Cap. 5).

Desde la indagación cualitativa se vio que, en unos pocos casos, estas instancias tuvieron procesos más consolidados y constantes; sin embargo, en su mayoría, sesionaron escasas veces y con bastante dilación. A ello se aducen, por un lado, limitaciones presupuestales para asegurar la participación de representantes:

sería pues como una debilidad, porque miramos que X es un municipio disperso, y donde el transporte es costoso, por ejemplo, desde la vereda X a acá vale como 400 que una persona venga y, entonces quién va a venir a una reunión y si no le dan viáticos, ni nada. Entonces, la logística es importante en el CMPP, por eso de pronto no hay participación, por la logística. (EG CMES, 2023)

Por otro lado, hubo casos donde CMES y CMPP sesionaron como un solo organismo o donde coincidían múltiples actores con propósitos diversos, lo que impidió que las comunidades identificaran claramente su carácter y objetivo dentro del PNIS. Miembros de las comunidades reportaron que estas instancias funcionaron más como espacios informativos institucionales de las acciones a realizar que participativos, y que su palabra no era tenida en cuenta, sino que sentían que iban más a escuchar. Estas denuncias también son presentadas hacia la participación de autoridades locales en estas instancias, como fue señalado en el apartado anterior.

Ahorita le estaba preguntando a un conocido y me dice que anteriormente la participación en esa mesa CMPP era la participación del gobierno como gobernación y alcaldía era mayor, pero empezó a disminuir, al punto al que pasó a ser un poquito más la alcaldía que la gobernación y ya dijeron “no”. Y eso sí es a modo general y es que se hace el acta, se habla de todos los temas entorno a PNIS y PDET, se hace el acta de lo que ocurrió, la sensación, se pasa al PNIS [a la DSCI], ¿cierto? Y en su mayoría, en algunas ocasiones, lo que ocurre es que el PNIS... como quien dice, una respuesta bien sea pizca o bien sea en reunión y ocurre que... lo que

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

mencionaba el señor hace un ratito y es que eso es lo que dice el gobierno, esa es la respuesta. O sea, sí se manifiesta una respuesta, pero llegan a imponer, como que... “o reciben las 5 tejas en 14 días o paila”, perdón la expresión. (EG CMPP, 2023)

Adicionalmente, se denuncia una baja participación de firmantes del AFP en estas instancias: en una de las entrevistas realizadas, fue señalado que en unas regiones sí convocaban a esta población, mientras que en otras regiones no, lo que es percibido como una politización de los espacios.

bueno en muchos departamentos, en muchos municipios le dieron participación directa a los firmantes del acuerdo de paz en estas instancias, en otros departamentos tocó hacer la lucha, la pelea para que les dieran participación; en algunos se logró, en otros no se logró. Siempre ha habido el rechazo político de funcionarios del gobierno, porque son prácticamente los funcionarios de las instituciones del gobierno las que han generado estos debates y estas discriminaciones. (EG Organizaciones Sociales nivel nacional, 2023).

Esto va en línea con lo manifestado por representantes ex FARC en el nivel nacional y territorial: consideran que fueron relegados de los espacios y paulatinamente les dejaron de tener en cuenta. Un ejemplo de ello es que, en el caso del Consejo Permanente de Dirección, uno de los entrevistados, perteneciente a organizaciones sociales, señaló haber participado en más sesiones que el delegado ex FARC también entrevistado, de las que menciona no haber tenido conocimiento; es decir, no haber sido invitado.

En el caso del CAT, los representantes entrevistados tenían claridad sobre los objetivos de este espacio, su alcance y actores involucrados, al tiempo que señalaron un funcionamiento constante a lo largo de los años de implementación. Sin embargo, se mencionó un bajo seguimiento a las decisiones tomadas, pues no tienen la trazabilidad de incidencia hasta Bogotá —para referirse a la DSCI nacional—.

Al igual que en el nivel nacional, en los casos en que mejor funcionaron, se reportó que estas instancias tuvieron mejor desempeño al inicio del programa (2017-2020) y que luego fueron dejando de convocarse y sesionar. En un municipio, lo atribuyeron a que, en el gobierno Duque, se desestimaron estos espacios y los delegados institucionales dejaron de convocar y de asistir, arguyendo falta de recursos.

Si bien con el nuevo gobierno se instauró nueva esperanza en las comunidades y organizaciones sociales, muchas reflejan desencanto actualmente, pues las instancias de participación no han sido reactivadas en el ritmo que se esperaba y no hay expectativas reales de un cierre adecuado del Programa. Desde distintas organizaciones sociales señalaron que no saben cómo va el PNIS hoy, porque reclaman que no se han reunido con la DSCI. En entrevistas ha salido, incluso, cómo se espera ya cumplir en la nueva política de drogas, sin cerrar como se debería el PNIS.

De acuerdo con representantes de la sociedad civil de distintas zonas del país, existen dos problemas principales para asegurar una participación activa en las instancias territoriales del PNIS. Por un lado, la mencionada falta de financiación. Por otro, el escalamiento del conflicto armado y, con él, las amenazas a líderes comunitarios, debido al riesgo que supone la visibilidad y exposición en procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Esto será desarrollado en el siguiente apartado.

Por su parte, desde representantes de la institucionalidad se evidenció que existe una idea de las organizaciones sociales y comunitarias como un interlocutor difícil, con una marcada tendencia regional. Esto evidencia posibles sesgos en la implementación del Programa que

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

dificultan la voluntad de un diálogo abierto y asertivo con distintas poblaciones.

Adicionalmente, desde el trabajo de campo cualitativo de la presente evaluación se evidenció que las instancias de gestión y coordinación demoraron en reactivarse en el gobierno actual (2022) y en sesionar de manera regular (2023), esto último fue evidenciado especialmente para las regiones priorizadas para *Agricultura Hambre Cero*, explicado en páginas anteriores, pues la gestión de la DSCI nacional y territorial fue orientada, a mediados de año, hacia la organización de jornadas de recolección de firmas y documentos para la inscripción de las familias en este programa. Esto da cuenta de puntos coyunturales de saturación programática que tienen incidencia en una correcta articulación para la obtención de resultados; sin embargo, también permite evidenciar acciones encaminadas a la atención integral que se ha buscado habilitar para las familias PNIS.

2.3 Naturaleza y calidad de las interacciones entre institucionalidad y contexto de implementación¹⁷

2.3.1 Mecanismos para contextualizar y democratizar la oferta

Desde la evaluación realizada, se encontró una baja correspondencia entre los objetivos amplios del PNIS, que enmarcan la sustitución en la transformación territorial, y la oferta efectiva del programa, por la ausencia de mecanismos para contextualizar la oferta de acuerdo con las condiciones de las regiones priorizadas. Desde las entrevistas aplicadas a institucionalidad del orden nacional y territorial, así como a organizaciones sociales y JAC, se evidenció que entienden como fundamental la necesidad de integrar correctamente al PNIS con la RRI, estipulada en el punto 1 del Acuerdo. Para lograr esta conexión, uno de los puntos centrales es el fortalecimiento de canales de comercialización, que hagan competitivos y rentables los productos de sustitución en los territorios, así como la inversión en programas sociales, bienes públicos y formalización de la propiedad. Si bien se pretendía que el PAI comunitario y los PISDA permitieran hacer este vínculo, se presentaron deficiencias en su diseño e implementación que han obstaculizado el cumplimiento de objetivos (ver Cap. 5).

Adicionalmente, fue evidenciada una deficiencia en la concepción de las necesidades diferenciadas de los territorios en materia de alternativas de sustitución, que incidió en la recepción y uso de los distintos componentes del Programa, teniendo en cuenta vocaciones de uso de suelo y rutas de comercialización (ver Parte II. Evaluación de resultados). En esta medida, si bien el PNIS debía sustentarse en los PATR establecidos para los municipios de coincidencia PDET, se presentaron fallas en la articulación para el diseño de la oferta para darle más peso a las necesidades manifiestas de las comunidades en los componentes del PNIS para la transformación territorial (tanto en el nivel individual como comunitario). En el caso de los municipios PNIS-no PDET, los escenarios de construcción de los PISDA, para la identificación de prioridades territoriales, no sucedieron sino hasta el 2020, lo que evidencia que el programa inició sin un diagnóstico comunitario de necesidades a atender (ver Capítulo 5).

Finalmente, no se percibe que haya escenarios de participación amplia de la sociedad civil,

¹⁷ Esta sección aporta a responder a la PO5: ¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores externos (variables relacionadas con la vinculación y permanencia; condiciones de seguridad y percepciones; Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; institucionalidad; restricciones de uso tenencia y ocupación en las zonas de manejo especial (parques nacionales naturales, consejos comunitarios, resguardos indígenas ley 2° del 1959); voluntariedad de las familias y comportamiento de las familias; logística; presupuesto) e internos (recursos asignados, talento humano, arquitectura institucional, articulación institucional, oferta programática, procesos e instrumentos de planeación, entre otros) en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

que abarquen, más no se limiten a, las instancias de ejecución, gestión y coordinación previamente señaladas. Desde organizaciones sociales se señala que el panorama no es tan positivo en estos momentos; hay algunas instancias andando, pero consideran que:

nos enfrentamos a una reactivación del conflicto, a una oligarquía retardataria que viene generando digamos ese atropello y ese freno para lo que se pueda hacer en territorio y así mismo también todavía hay una falta de comunicación, algunos que todavía no entienden cómo es construir desde las comunidades gobernanza y gobernabilidad. (EG Organizaciones sociales nivel nacional, 2023)

Para la llegada del PNIS a territorios étnicos colectivos, como resguardos indígenas y consejos comunitarios, se estipulaba que la firma de los acuerdos fuese colectiva. Sin embargo, esto generaba un compromiso de autoridades étnicas como garantes de la sustitución que, en consideración de estos actores, no podía ser asegurada, en la medida en que “uno no puede obligar a sustituir si no hay una propuesta seria frente a ese cambio de economía” (EG autoridades étnicas, 2023).

Así mismo, fue evidenciada una baja articulación del programa con población en ZME, debido a la ausencia de una ruta clara para estos territorios. Esto se relaciona con lo mencionado anteriormente, sobre la relación del PNIS con la política ambiental. En el caso de los PNN, se señala que no se realizó un piloto de la implementación en estas áreas y que esto contribuyó a generar falsas expectativas a las familias, en la medida en que el componente de proyectos productivos, fundamental para el Programa, no puede ser ejecutado en zonas de área protegidas.

Por su parte, las JAC cumplieron un papel importante como interlocutoras entre el Estado y las comunidades, en distintas fases de implementación del Programa. En un primer momento, desde la participación en espacios de socialización territoriales sobre los objetivos del PNIS, para después replicar la información en sus núcleos veredales. Posteriormente, en distintos territorios estuvieron encargadas de motivar la inscripción de las familias al programa, así como en recolectar sus documentos necesarios, para actuar como centralizador a nivel veredal. A partir de ello, se menciona, acompañaron el proceso de firma de contratos, para el que fue necesaria una llegada articulada de las entidades con las JAC en los territorios; en muchos casos, este momento representó el primer contacto directo de las familias con la institucionalidad pertinente. Sin embargo, no se contempló un acompañamiento jurídico ni técnico a las organizaciones sociales ni a las JAC, que les permitiera tener un conocimiento suficiente sobre las implicaciones de la firma de los acuerdos individuales de sustitución, al ser estas organizaciones las interlocutoras directas entre el Estado y las comunidades para este proceso. Si bien se señala que hubo reuniones suficientes de socialización, distintos líderes y lideresas manifestaron sentirse inconformes con la calidad de la información recibida e, incluso, engañadas (ver Cap. 2.3.2).

En la fase de ejecución, distintos líderes y lideresas de las JAC y organizaciones sociales entraron a conformar las instancias de coordinación del Programa, cuyas barreras han sido ya desarrolladas (ver Cap. 2.2). A estas fallas de articulación se suman las dificultades en la relación con los operadores en los territorios (ver Parte II. Evaluación de resultados), que marcan el inicio de una relación distinta con el programa a la que se venía manejando, en la que las JAC se vuelven veedoras del proceso, pero fuera de los mecanismos de participación inicialmente destinados para este propósito. A partir de esto, la articulación de los equipos territoriales de la DSCI con las JAC se evidencia compleja, debido a los incumplimientos del programa y la manera en cómo las quejas de las comunidades han sido gestionadas (ver Cap. 2.3.2).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Las comunidades, en cabeza de las organizaciones sociales y las JAC, manifiestan inconformidad por la contratación de empresas externas a los territorios para la entrega de los componentes de los programas (es decir, los operadores). Aducen que estos actores desconocen las dinámicas regionales, lo que genera costos económicos y sociales más elevados de la implementación, al tiempo que no velan por los intereses comunitarios, sino que tienen un fin de lucro dentro del Programa.

Por ello, consideran que los contratos deberían ser celebrados con actores comunitarios, lo que se erige como una recomendación desde estos sectores tanto para el cierre del programa como para la nueva política de drogas. A pesar de que esta visión es respaldada por actores institucionales del gobierno actual, pues reconoce un rol activo en las comunidades para su transformación territorial, este escenario implica retos para la administración y supervisión de tantos contratos de manera simultánea, al tiempo que para el establecimiento de criterios técnicos de selección.

2.3.2 Mecanismos y canales de comunicación y atención a la ciudadanía

Para analizar la articulación entre el PNIS y su contexto de implementación, se parte de la idea de que el Programa se desarrolla dentro de un régimen político híbrido, donde coexisten armónica o conflictivamente instituciones de diferente tipo —tradicionales y modernas, formales e informales, entre otras aparentes dicotomías—.

Desde el inicio del Programa, se evidencia que la socialización del PNIS no llegó por parte de actores estatales a las comunidades. Por el contrario, desde población beneficiaria, organizaciones sociales y JAC manifiestan que las primeras en hablar sobre el AFP y el punto 4 en los territorios fueron las extintas FARC-EP. Esto tuvo efectos directos en la legitimidad del Estado en el proceso, al tiempo que en la generación de expectativas sobre el Programa. Posteriormente, los líderes y lideresas fueron las personas convocadas para las socializaciones por parte de entidades estatales; sin embargo, desde la población beneficiaria se denuncia que nunca haya llegado directamente la institucionalidad a sus veredas para poder recibir la información de primera mano.

En relación con el enfoque de liderazgo que tenía el PNIS, distintos líderes comunitarios consultados señalaron que el Programa les hizo ser la cara visible del proceso en sus territorios, ser los socializadores de los compromisos, motivar a la gente a inscribirse, asistir a las instancias del orden nacional y territorial, etc., sin una garantía real de cumplimiento. En el momento de los retrasos de los componentes, denuncian, el Estado no ha “dado la cara” y han sido los líderes y lideresas quienes han tenido que afrontar la incertidumbre, el malestar y la sensación de engaño que tiene la población beneficiaria. En uno de los casos conocidos, una lideresa señaló, inclusive, estar amenazada por miembros de su propia comunidad, pues creen que se robó el dinero que debían recibir por cuenta del PNIS.

Este tipo de inconformidades se suman a la ya desgastada visión que tienen los líderes y lideresas sobre los esquemas de protección que el Estado está en la capacidad de ofrecer. Sin embargo, es preocupante que por una labor propia de un programa estatal se ponga en riesgo la integridad de esta población, expuesta primero como promotora del PNIS —de cara, por ejemplo, a grupos armados al margen de la ley— y ahora como parte del incumplimiento del mismo (cf. Marín Llanes, 2022; ver Cap. 6.4 y 6.6.4).

En la encuesta cuantitativa no se indagó por el riesgo ni las amenazas a líderes sociales; sin embargo, se incluyeron preguntas sobre resolución de conflictos a través de líderes comunitarios y confianza en estos actores, así como en líderes étnicos. Los resultados, a

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

pesar de que no permiten establecer una relación causal, sugieren que los beneficiarios que han recibido SA (57.7% vs 48.5% en quienes no han recibido ningún componente) o PP y SA (56.6% vs 48.5% en quienes no han recibido ningún componente) perciben que hay una mayor participación de los líderes comunitarios en la resolución de conflictos en sus veredas. En cuanto a la confianza en líderes comunitarios y étnicos, se identifica que recibir cualquiera de los componentes se asocia con mayor confianza en estos actores (14.5% quienes no han recibido nada, 10.1% quienes han recibido solo AAI, 8.7% quienes han recibido solo SA, 3.5% quienes han recibido solo PP, 7.6% quienes han recibido SA y PP). Estos resultados se presentan en la Tabla 11 del Anexo 4. Adicionalmente, la proporción de hogares que confía mucho en los líderes es creciente en el número de componentes recibidos. El análisis y magnitudes de estos cambios se desarrolla en la evaluación de resultados.

Esta historia es repetida desde otras entidades. Es el caso de la Fuerza Pública y funcionarios de PNN, por ejemplo, donde se señala que las inconformidades de la comunidad por los incumplimientos terminan siendo recibidas por las personas que tienen presencia constante en los territorios (nivel veredal, incluso), en lugar de los equipos territoriales de la DSCI. Esto demuestra, por un lado, la baja articulación entre las entidades, que no pueden dar respuesta a los resultados del PNIS; por otro, y en igual medida, una incidencia en la posibilidad de articulación, pues genera roces entre las mismas entidades. Sobre todo, demuestra la deficiencia en el conocimiento y la posibilidad de acceso a canales de atención directos y permanentes a los que la ciudadanía debería poder acudir para tramitar sus quejas ante el Programa.

Esto resulta problemático para novedades como la suspensión de población debido a inconformidades en el proceso de monitoreo y seguimiento de la erradicación, a cargo de la misión de verificación de la ONU. Según fue señalado en la información cualitativa, se han presentado casos en los que estas no conformidades no son señaladas de manera oportuna por la DSCI, en su responsabilidad de centralizar y canalizar la atención con la población beneficiaria.

[es necesario que] quien ejecute el programa de sustitución, digamos que tenga unos espacios de diálogo claros con las comunidades, de tal manera que la comunidad sepa en todo momento, en qué etapa de su proceso está. Particularmente cuando se presentan incumplimientos, o se presentan, por ejemplo, sustracciones del programa. Porque esto sí generó dificultades en campo y es que por ejemplo las personas tuvieron un incumplimiento o unas comunidades que ya no pudieron continuar en el programa. Las comunidades manifestaban pues que esa información no les llegó, el PNIS informaba que había intentado ubicarla, que no fue posible, finalmente las notificaron por aviso y la forma que se enteraban que estaban excluidas del programa, era cuando llegaba la tropa a hacer traslados de erradicación. (El funcionario nivel nacional, 2023)

Según UNODC, solicitaron múltiples veces información de beneficiarios en ZME. Desde su perspectiva, la DSCI no entregó esta información oportunamente, por lo que tuvieron que improvisar el despliegue de los monitoreos sin considerar la pertenencia étnica de las familias. Como consecuencia, se suspendieron familias de comunidades indígenas que mantuvieron plantas como parte de su medicina ancestral. Eventualmente fueron reintegradas al programa, pero repercutió en la confianza y legitimidad del programa en territorios indígenas.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la firma de contratos de uso de suelo (CUS) por parte de beneficiarios en ZME, como zonas de Ley 2da, generó inconformidades y ruptura de la confianza entre comunidades y el programa. Estas firmas se generaron en territorios vinculados al PNIS establecidos en zonas de reserva forestal que, por lo tanto, no tienen derechos de propiedad sobre la tierra. En estos baldíos, de propiedad de la Nación, se celebran contratos para permitir el uso y explotación del suelo, pero no representan un

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

proceso de formalización de tierra para los tenedores.

Por fallas aducibles al diseño y la socialización, el PNIS generó en la población beneficiaria una expectativa de titulación de tierras en ZME, sin una claridad sobre el alcance de estos contratos (Rubiano et al., 2022). En este proceso, se generó el temor de que no estaba siendo reconocida la propiedad de facto de la tierra y que se debieran firmar contratos con el Estado para poder continuar con el proceso de recepción de componentes para la sustitución. Esto demuestra una baja comunicación por parte del Programa para llevar a cabo la ruta de sustitución de acuerdo con la política de tierras y su repercusión en la legitimidad del programa. Así mismo, es visto por beneficiarios y líderes comunitarios consultados en la evaluación como un cambio en las reglas del juego del PNIS, al ser una regulación que empezó en el 2021, posterior a la vinculación de familias en el programa. La siguiente cita muestra un caso de inconformidad por parte de una JAC en el departamento de Córdoba:

En el proceso de paz que se firmó, hablaba de tenencia y legalización de tierras, el nombre del contrato de tenencia y legalización de tierras. Prácticamente nosotros los campesinos nos sentimos engañados con ese contrato de derecho y uso de tierras, porque en el proceso de paz que se firma se habla de formalización (...) de tierra, y entonces nos dieron a firmar un contrato de derecho de uso, donde usted tiene derecho a usar la tierra pero no es el dueño, entonces créame que nos sentimos engañados. No estamos legalizando, no estamos hablando de tenencia, sino un contrato de derecho y de uso, si yo hago un contrato de esta casa por 3 o 4 meses, pues en 3 o 4 meses me las quitan. Lo mismo pasa acá con el PNIS, nos sentimos engañados, porque estamos firmando los contratos, y están diciendo que esas tierras no son de nosotros, tenemos estatus de usarlas por 10 años, pero no es de nosotros. (EG JAC, 2023)

Adicionalmente, la firma de CUS generó confrontamientos entre líderes comunitarios y la DSCI, como lo señala este caso del departamento del Guaviare:

Ellos venían a imponer sus reglas y uno ni por más que decía que no estaba de acuerdo, y casi que nos enfrasamos mucho fue con el tema de los contratos de uso de suelo, porque ellos decían, “si usted no firma contratos de uso de suelo, el PNIS no avanza” y entonces a diario nos agarramos ahí. Y yo decía “no, pues que se pierda esa vaina entonces, pero la condición no nos va a sacar de acá” y entonces después decían “usted tiene que cumplírnos porque eso es un acuerdo, eso fue un negocio que hicimos. Es que ustedes tienen que agradecer porque ustedes eran ilegales”, y de malas fuéramos ilegales, pero les hacíamos cosquillas y de eso sobrevivíamos.

— ¿Quiénes les decían que eran ilegales?

El mismo director en su momento, a cada rato decía que nosotros éramos ilegales. (EG JAC, 2023)

En el caso de los operadores, el manejo de las inconformidades de beneficiarios por parte de la DSCI también tuvo repercusiones en el cumplimiento de sus labores, en la medida en que son la cara directa de la implementación del Programa en los territorios. En la recolección cualitativa fueron conocidos distintos casos de enfrentamientos entre la comunidad y el operador, bien sea por incumplimientos, por inconformidad de los componentes recibidos o por malos tratos de parte y parte. Si bien se estipula que la DSCI debería acompañar las entregas, se evidenció que esto no siempre ocurre, lo que deja a los operadores sin un respaldo institucional en territorio y a las comunidades sin una figura directa con quien tramitar las quejas que pueden surgir de estos espacios.

ahorita vienen y nos dicen que las familias que están en el ciclo corto, de nueve millones, por el tema de la canasta familiar tan alta, el tema tan complejo económico, pueden de esos 9 millones extraer o trasladar dos millones, para que sea [en] efectivo [esa] entrega y que ellos puedan con eso comprar lo que ellos necesiten. Pero ya están los técnicos en el territorio y ellos están haciendo la inversión en cada familia, entonces allí va a haber una falencia y un retroceso y no es que yo diga que no, porque está muy bien lo que está haciendo el gobierno, pero entonces ¿por qué no se vio esa noticia antes de que llegaran los técnicos? Porque las familias,

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

todos, yo creo que van a decir “sí, denme los dos millones en efectivo”, pero entonces den plan de inversiones. Tienen que volverlo a hacer, porque en el plan de inversiones, ellos están copando los nueve millones. Si al haber esta noticia entonces ellos se van a quedar así y los técnicos o el trabajo de los técnicos, ¿dónde queda? Entonces, como que si es bueno todas esas situaciones que están raspando, pero con el tiempo yo digo que coordinar bien los procesos para que no haya falencias de atrás, porque eso puede haber un retraso dentro de los técnicos que están allá haciendo su trabajo, en su visita, uno y dos y ya mirando el plan de inversión de cada familia. (EG autoridades étnicas, 2023)

Finalmente, desde distintos actores institucionales y de organizaciones sociales se recalcó la diferencia entre los tiempos del Estado y los organizativos, que hacen necesario un diálogo constante para poder asegurar la articulación de las directrices nacionales con los niveles territoriales para su operativización. En este sentido, desde las comunidades persiste el reclamo de entender los tiempos locales, que entran en contravía con los de asignación presupuestal, contratación y ejecución manejados desde el nivel nacional. Este se eleva a nivel de diseño, con un horizonte inicial solo de dos años para la sustitución de los cultivos de coca en el país, sin reconocer las dinámicas regionales para ello, pero también a nivel de ejecución, en términos de reuniones y entrega de componentes.

Balance general - componente institucional

La evaluación identificó una falta de alineación entre diseño original, ideal normativo e implementación del PNIS, de acuerdo con lo establecido en el AFP. A nivel general, se identificó una reiterativa falta de coherencia entre los bienes y servicios entregados y lo originalmente ofertado, que no solo derivó en múltiples quejas de los beneficiarios y el deterioro de su confianza en el programa, sino además agudizó sus condiciones de vulnerabilidad. También fue particularmente preocupante el incumplimiento en la implementación de los componentes de proyectos productivos ciclo corto y largo; tratamiento penal diferencial; enfoque diferencial étnico, reglamentación, lineamientos y acciones específicas con poblaciones étnicas; enfoque territorial ambiental y acciones específicas con beneficiarios y territorios ubicados en ZME; acciones específicas con mujeres por rezago en los anteriores puntos.

En específico, esta falta de alineación se observó frente a los siguientes principios y objetivos del programa: i) frente al principio de integralidad, se identificó a cambio un predominio del enfoque individual (énfasis en la unidad "familia" y acuerdos individuales), priorización de algunos focos del programa sobre otros y fragmentación de su planeación, ejecución y seguimiento; ii) frente al principio de sostenibilidad, se evidenció a cambio un enfoque asistencialista y cortoplacista y debilidad en el componente de comercialización; además los incumplimientos, retrasos, desfases y entregas parciales de los componentes pusieron en riesgo el mínimo vital y la sostenibilidad de las familias beneficiarias; iii) frente al objetivo de fortalecimiento de la gestión comunitaria, se encontró debilidad en el componente de asociatividad; iv) frente al principio de enfoque diferencial y territorial, se registró una escasa adaptación y conceptualización de la oferta según las características, condiciones, necesidades y expectativas de los beneficiarios y territorios, especialmente evidente en la ausencia, rezago o implementación limitada de los enfoques ambiental, género, étnico y liderazgos, y la exclusión de otras categorías poblacionales relevantes; v) frente al principio de construcción conjunta participativa y concertada, se observó la ausencia de un marco regulatorio, operativo y financiero para las instancias participativas del PNIS, que derivó en un funcionamiento dispar, desarticulado, descoordinado y limitado, en detrimento de la gobernanza del programa; vi) frente al principio de integración con la RRI, se evidenció que, dada la alta dependencia del PNIS a este punto del AFP, su escaso avance afectó negativamente los resultados del programa, ya que sus componentes individuales no podían

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

surtir los efectos esperados sin el desarrollo de los componentes comunitarios-territoriales; vii) frente al objetivo de fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en los territorios, se reportó la ausencia de un diseño institucional sólido para garantizar condiciones de seguridad y protección de líderes y lideresas vinculados al PNIS, así como la falta de dichas garantías.

En relación con la articulación para la implementación, la evaluación encontró una deficiente articulación intra e interinstitucional para el cumplimiento de objetivos del Programa en materia de transformación territorial, así como para operativos en campo como entregas de componentes, aviso de novedades a familias, vinculación con erradicación forzosa e implementación en ZME, entre otras. Adicionalmente, relaciones complejas con actores locales y con el contexto general de implementación, en especial con líderes comunitarios después de incumplimientos del programa, así como al interior de las instancias de participación del PNIS, que no sesionaron con la regularidad esperada, al tiempo que los representantes consideran que no permitió concretar los acuerdos y decisiones que se tomaban de manera colectiva en estos espacios.

En general, no se evidencia una directriz nacional clara frente a los procesos de articulación y los espacios designados para tal fin han tenido una baja repercusión en la ejecución del programa. Los principales factores de incidencia son de diseño (designación presupuestal, relaciones no vinculantes entre las distintas entidades para el desarrollo del programa, cambios institucionales que no designaron mecanismos claros de articulación) y de coyuntura política (diferencias en las priorizaciones para la ejecución, competencia con nueva oferta institucional), lo que tiene efectos en todos los niveles de resultados del PNIS.

En particular con políticas sectoriales de relevancia para la evaluación, se encontró que aunque en la Política de Ruta Futuro se menciona la promoción del PNIS, este no es transversal ni se retoma en las estrategias propuestas en su hoja de ruta, que se evidencia en la falta de participación de representantes PNIS en las instancias de la Política y viceversa. En relación con la política de seguridad y defensa, ha habido una difícil articulación para la transmisión de información en relación con la presencia de cultivos de coca posterior a los acuerdos de erradicación voluntaria, para activación de ruta de erradicación forzosa.

Ahora bien, los pilares del punto 4 del AFP fueron articulados al PND 2018-2022 del gobierno Duque bajo un marcado enfoque de seguridad. Esta apuesta se cristalizó en el Pacto por la Legalidad (pacto estructural I), que ofreció el marco desde el cual los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito debían articularse a las políticas de Drogas y de Seguridad y Defensa. A su turno, los objetivos y metas del PNIS se vincularon al Pacto por la Construcción de Paz (pacto transversal XI), específicamente a la línea A (Acciones efectivas para la política de estabilización), desde donde se articularían a la política de Estabilización “Paz con Legalidad”, bajo el marco del Pacto por la Legalidad y en diálogo con las políticas de Ambiente, Desarrollo Rural y Trabajo. Con los planes de desarrollo territoriales, la articulación es compleja pues no se pueden generar relaciones vinculantes que comprometan a autoridades locales a incluir los lineamientos y objetivos del PNIS en sus planes de gobierno.

En cuanto a la articulación con otras políticas sectoriales, se evidencia una baja articulación de la DSCI con entidades correspondientes para políticas de ambiente, formalización de la propiedad rural y transformación territorial. Esto sucede en los espacios deliberativos de las otras políticas y viceversa. Así, no se evidenciaron condiciones suficientes para generar un escenario propicio para la concertación y vinculación de esfuerzos para el enfoque integral de la sustitución. La baja generación de relaciones vinculantes resultó en una articulación poco

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

constante, dependiente de momentos coyunturales, más que de una directiva estatal que la promoviera.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

PARTE II. EVALUACIÓN DE RESULTADOS¹⁸

Capítulo 3. Resultados del PAI-FAMILIAR en los beneficiarios (cultivadores y no cultivadores)¹⁹

En este capítulo se presentan los resultados cualitativos y cuantitativos de la evaluación de cada uno de los componentes del PAI Familiar. La evaluación de estos componentes se enfoca en sus efectos en condiciones socioeconómicas de los hogares, en el área con cultivos de coca y la tasa de deforestación en las zonas en las que se encuentran ubicados los beneficiarios del programa. Cada una de las secciones, describe, en primer lugar, la implementación del componente; en segundo lugar, identifica los factores internos y externos que explican los resultados del componente; en seguida, presenta sus resultados en condiciones socioeconómicas; en cuarto lugar, muestra los efectos del componente en cultivos de coca y deforestación; por último, hace una caracterización de las condiciones socioeconómicas del grupo de hogares que recibió cada uno de los beneficios.

3.1 Componente Asistencia Alimentaria Inmediata

La AAI era el primer componente que debían recibir los hogares vinculados al PNIS. Este componente consistía en pagos bimensuales de 2 millones de pesos durante el primer año de implementación. Este beneficio económico se diseñó para satisfacer las necesidades básicas alimentarias de los hogares vinculados al PNIS después de la erradicación de los cultivos de coca.

Si bien en las bases de datos del PNIS se reportó un cumplimiento del 99.9%, el objetivo central de este componente no se cumplió a cabalidad -brindar asistencia alimentaria a los beneficiarios tras la erradicación total previa-, debido al incumplimiento de la hoja de ruta diseñada en el programa. En principio, este componente debía reducir el estrés financiero de las familias una vez erradicaban los cultivos de coca, pues se realizarían pagos bimensuales con el objetivo de suavizar el consumo de los hogares permitiéndoles resolver sus necesidades básicas y adecuar el terreno para el establecimiento de proyectos productivos lícitos. Cualitativamente, se encontró en términos generales que no hubo mejoras socioeconómicas con la entrega de este componente, especialmente por problemas de implementación tales como: i) retraso en el inicio del primer pago, ii) la discontinuidad en la frecuencia de los pagos, y iii) interferencias con otros programas o entidades del Estado. Sin embargo, también se encontraron casos en los que los pagos AAI se invirtieron en PPCL y/o PPCC, y se generaron mejoras en las condiciones socioeconómicas de algunos beneficiarios. Estas inversiones sólo eran posibles con factores habilitantes como un proyecto productivo iniciado y/o una menor dependencia de los ingresos de la coca.

¹⁸ Esta sección da respuesta a la PO1: ¿Cuáles han sido los resultados del PNIS en la reducción de cultivos ilícitos y la mejora de las condiciones de vida de las familias?, a la PO4: ¿Cuál es el aporte de cada componente del PAI Familiar (Asistencia alimentaria inmediata, Asistencia técnica integral, Proyectos productivos Ciclo corto y ciclo largo, y autosostenimiento y seguridad alimentaria,) sobre los resultados generales del PNIS (reducción de cultivos ilícitos y mejora de calidad de vida de la familia)? y a la PO9a: ¿Cómo el diseño conceptual, operativo, normativo, financiero e institucional del PNIS atendió las necesidades que soportan su creación e incidió en los resultados del programa y en cada uno de sus componentes?

¹⁹ Esta sección da respuesta a la PO2: ¿Cuáles son los resultados del PNIS (PAI-familiar) sobre las familias vinculadas (cultivadores y no cultivadores) que desarrollan actividades lícitas en términos: productividad, rentabilidad, ingresos, sostenibilidad productiva, técnicas de producción, prácticas financieras, comerciales y administrativas? y a la PO6: ¿Las características del bien o servicio entregado a los beneficiarios son las especificadas en el PNIS?, ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los beneficiarios con la oportunidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el PNIS?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Implementación del componente

Para el análisis a partir de la información administrativa, definimos que un hogar recibió el componente, si el valor total recibido por el hogar era igual o mayor a un pago de 2 millones, lo cual equivale a la mediana de quienes han recibido este componente y al primer pago del mismo.

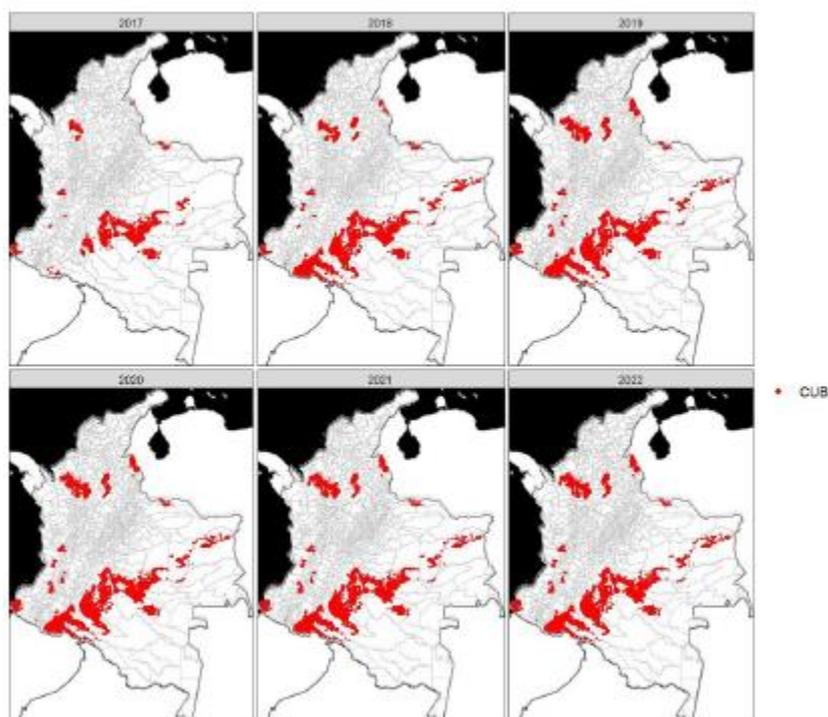
Tabla 5 (Anexo 4). Ejecución de componentes para cultivadores y no cultivadores

| (1) Año | (2) AAI | (3) ATI | (4) SA | (5) PPCC | (6) PPCL |
|------------|------------|------------|-----------|-------------|-------------|
| 2017 | 29.03 % | 0.00 % | 0.00 % | 0.00 % | 0.00 % |
| 2018 | 74.15 % | 0.43 % | 13.27 % | 0.35 % | 0.09 % |
| 2019 | 95.96 % | 0.44 % | 58.66 % | 0.82 % | 0.42 % |
| 2020 | 98.28 % | 0.75 % | 73.70 % | 1.29 % | 0.46 % |
| 2021 | 99.79 % | 2.11 % | 84.47 % | 27.86 % | 1.98 % |
| 2022 | 99.90 % | 2.33 % | 96.47 % | 96.97 % | 2.75 % |

Información total de cultivadores/ no cultivadores activos

La Tabla 5 (Anexo 4) muestra que, según la información administrativa recibida, en el 2017 el 29.03% de los beneficiarios activos cultivadores y no cultivadores recibieron al menos un pago de este componente. Este porcentaje evoluciona de manera creciente hasta llegar a 99.9% en el 2022. En el Mapa 1 (Anexo 4) se presenta la evolución espacial de la ejecución de este componente.

Mapa 1 (Anexo 4). Ejecución espacial AAI



Fuente: Elaboración propia a partir del SISPNIS y el Sisbén IV

A partir del instrumento cuantitativo, se observa que el 9.79% de los beneficiarios reportan no haber recibido este componente. El 85.21% de los beneficiarios encuestados aseguran que

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

recibieron los pagos de AAI y el 4.99% que los recibieron parcialmente (ver Anexo 4, Tabla 6). Adicionalmente, de quienes recibieron los pagos, el 28.21% respondió que no los recibió en los tiempos pactados, el 11.01% reportó que algunos pagos sí los recibieron cumplidamente, y el 60.78% aseguró que todos los pagos de este componente se recibieron según la ruta de implementación establecida (ver Anexo 4, Tabla 34).

Para el análisis de los componentes del PAI Familiar, es importante tener en cuenta que las diferencias entre los datos administrativos y el autoreporte de las encuestas puede tener varias explicaciones, incluyendo falta de claridad de los beneficiarios sobre el componente recibido, problemas de comunicación del programa, olvidos por el paso del tiempo o errores en los registros oficiales. Además de la ejecución efectiva de los beneficios, la encuesta captura las percepciones de los beneficiarios frente a los componentes recibidos, de manera que complementan los reportes administrativos y deben ser consideradas.

En el trabajo realizado por el equipo consultor y en trabajos previos, se ha documentado que uno de los principales problemas con el programa han sido los retrasos en los pagos de los componentes. A partir del diseño del programa y de la ruta de intervención que se debía seguir, entre el primer pago de 2 millones de pesos y el último debieron transcurrir 11 meses. Según la información administrativa recibida, se calculó el promedio de meses entre el primer y último pago por 12 millones de pesos para todos los beneficiarios activos cultivadores y no cultivadores. El tiempo promedio de ejecución fue de 17.23 meses y únicamente para el 10.33% de estos beneficiarios se cumplió con los tiempos determinados en el diseño del programa (ver Anexo 4, Tabla 8). Estos resultados, así como los de la encuesta, sugieren retrasos en la ejecución de este componente e incumplimientos frente al diseño inicial de la ruta de intervención.

A continuación, se presentan los principales problemas de implementación de este componente asociados con i) el retraso en el inicio del primer pago, ii) la discontinuidad en la frecuencia de los pagos, y iii) fallas administrativas en el desembolso de los pagos a familias vinculadas simultáneamente a otros programas sociales del Estado.

Los pagos no iniciaron a tiempo y tampoco se realizaron con la frecuencia prometida. En la mayoría de los casos documentados, las familias mencionaron que los primeros pagos se realizaron después de haber erradicado por completo los cultivos de coca y de haber recibido la visita de verificación de UNODC de la misión 2. Estos reportes contrastan con el diseño de hoja de ruta del PNIS, en el cual se estipulaba que el primer pago de la AAI debía iniciar en el mes 1 después de la misión 1 de línea base de UNODC y antes del monitoreo 2 de verificación de UNODC que debía ocurrir en el Mes 3 (entre 30 y 60 días después del primer pago) (UNODC, 2022). Por el contrario, los pagos iniciaron en promedio en el mes 4.62 después de la inscripción de las personas al programa, según la información administrativa suministrada. Durante este periodo de tiempo, las familias beneficiarias no tuvieron ingresos para satisfacer sus necesidades básicas, pues habían erradicado los cultivos de coca y no habían recibido el primer pago de AAI.

Además del retraso en el inicio de los pagos de AAI, la frecuencia en los desembolsos también sufrió retrasos considerables. Las familias beneficiarias y autoridades locales afirmaron que conforme transcurría el avance del programa, la demora se hacía cada vez mayor (incluso 6 meses de espera entre un pago y otro). En algunos casos, se reportaron situaciones en las cuales las familias vinculadas al programa dejaron de recibir los pagos por interferencia con otros programas o entidades del Estado. Beneficiarios que se encontraban vinculados simultáneamente al PNIS y al programa de subsidios de Adulto Mayor dejaron de recibir los

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

pagos del PNIS o el monto de dicho subsidio. Otro caso reportado fue el cobro de cartera de créditos activos en estado de mora en el Banco Agrario de Colombia (BAC) utilizando los pagos del componente de AAI del PNIS que recibían en estas cuentas. Es decir, campesinos que habían accedido al sistema financiero y, por alguna razón, se atrasaron en el pago de las cuotas no recibieron AAI pues el BAC cruzó cuentas automáticamente para liquidar dicha deuda. En ambos casos, los beneficiarios no fueron informados previamente y, hasta el momento del trabajo de campo, tampoco habían recibido asesoría adecuada por parte del PNIS para resolver la situación. Los casos estaban a cargo de líderes comunitarios quienes se encargaban de elevar la novedad con el enlace PNIS, quien a su vez procedía a elevarla al nivel central del PNIS.

Por cualquiera de las 3 situaciones expuestas, la discontinuidad en los pagos tuvo efectos en la estabilidad financiera de los hogares y en la inversión de capital para la adecuación de terrenos:

en qué gasta la comunidad los 12 millones de la asistencia alimentaria, esos gastos, ¿uno ahí en que lo invierte? P1: eso no lo han dado junto. M2: exacto, ¿entonces esa plata en que se invirtió? P1: en pagar la deuda de la alimentación. P2: esa es otra cosa, por lo menos a nosotros si nos hubieran dado los 12 millones junticos así de pronto algo hubiéramos adquirido. P4: o puntualito, puntualito complementamos los proyectos, cierto, estar recibiendo así la asistencia alimentaria, pero se está empezando a implementar proyecto. Una sigue a la otra. P2: una sigue a la otra, una tras la otra. P5: entonces que pasaba, que le pagaba por decir ahora en este mes dos millones de pesos, se demoraban 3 o 4 meses para, pero eso con lucha, presionando, para venir a pagar. P3: la temática de eso eran 6 pagos cada uno, un año, y duraron 3 o 4 años para dar esa plata. (EG JAC, 2023)

Este tipo de afirmaciones fueron constantes en todas las regiones visitadas. El incumplimiento de lo acordado en cuanto a la frecuencia de pagos generó mayor presión a las familias, pues habían cumplido con lo acordado y erradicado la totalidad de los cultivos de coca en sus predios. Durante el tiempo de espera, las familias se vieron obligadas a implementar estrategias para resolver este grave choque en sus ingresos; por ejemplo, hubo quienes redujeron los niveles de consumo del hogar. Así, paradójicamente, el componente de AAI puso en riesgo la seguridad alimentaria de las familias campesinas. Otros, se valieron de los ahorros en efectivo o en especie, por ejemplo, vendiendo una vaca que tenían como ahorro para la educación de uno de sus hijos en el futuro. También hubo familias que recurrieron a los préstamos informales (lo que representa un aumento de los niveles de endeudamiento), tal como fue mencionado por un líder comunitario consultado, y el usual fiado de mercado en las tiendas locales. También se reportó el desplazamiento de jóvenes y de jefes del hogar a otras zonas del país en busca de oportunidades laborales, asociado a migración laboral, pues se vincularon como jornaleros en otras fincas (aun cuando tenían tierra propia) e incluso como raspachines de hoja de coca.

Aunque los retrasos de los pagos lo sufrieron buena parte de las familias vinculadas al programa, no todas sufrieron las consecuencias en la misma magnitud. Encontramos heterogeneidad en función de los niveles de pobreza iniciales en los cuales se encontraban las familias PNIS. Por ejemplo, hogares con mayor número de personas dependientes, limitaciones en acceso a tierra (cantidad de hectáreas disponibles para producción) y ubicados en zonas alejadas con dificultades en comercialización fueron afectados más fuertemente por el incumplimiento del programa. Un líder y beneficiario del programa explica con precisión cómo las familias PNIS fueron afectadas de manera diferencial de acuerdo con sus características socioeconómicas pre-existentes:

Personas que tenían una, dos hectáreas de tierra ¿Cómo implementan otra cosa? Es que no se puede ¿si me entiende? [Ellos] dicen: “si yo tuviera la platica para hacer unos potreros, hacer unas cocheras...” Porque en

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

dos hectáreas uno puede tener una o dos vaquitas de ordeño ¿cierto? (...) Pero pues la plata no alcanza porque tenemos que ser claros y decir que hay unas personas que tienen más tierra, han tenido una solvencia mejor, tienen sus 2, 3 vaquitas qué sé yo, y han podido sobrevivir digamos así, y hay otras que han tenido que irse de la región porque no, ósea, no aguantan más. (...) Los pequeños se han tenido que ir de la región, o sea, palabras más palabras menos ese el PNIS ha ayudado como a desplazar gente por el incumplimiento del gobierno. (EA JAC, 2023).

Factores internos y externos

Las fallas en la implementación de este componente del PNIS se deben, en su mayoría, a factores internos como i) la ausencia de planeación presupuestal, ii) problemas asociados al desarrollo de monitoreos de verificación de UNODC (fallas en sistemas de información, articulación institucional y planeación financiera y ausencia de enfoque étnico). Particularmente, para este componente el único factor externo que influyó en su despliegue fueron las difíciles condiciones de seguridad en algunas zonas que obstaculizaron el despliegue de las misiones de verificación de UNODC.

Por un lado, la ausencia de planeación presupuestal repercutió en los desembolsos. De manera reiterada, funcionarios de alto nivel de Estado afirmaron que el programa empezó desfinanciado, lo cual puede explicar el pago cumplido de los primeros desembolsos y el paulatino retraso conforme avanzaba el programa. De manera complementaria, funcionarios de otras entidades del Estado afirmaron que los retrasos eran generados por problemas administrativos derivados del FCP; no obstante, funcionarios de dicha entidad rechazaron la ocurrencia de problemas con los desembolsos.

Por otro lado, familias beneficiarias y autoridades locales mencionaron problemas en el segundo monitoreo de verificación de erradicación por parte de UNODC (erradicación cultivos de coca). Los problemas de información, articulación institucional y planeación financiera generaron una alteración de la línea de tiempo del programa desde el inicio. En algunas zonas, el segundo monitoreo de UNODC no ocurrió dentro de los tiempos estipulados (mes 3), sino que tuvo retrasos. Además, algunos beneficiarios no recibieron la visita de verificación de la UNODC, aun cuando sus vecinos sí lo hicieron. Para estos casos, los líderes y enlaces PNIS elevaron la novedad para solicitar una nueva visita de la entidad, necesaria para validar al hogar y permitir el desembolso de los pagos. Al respecto, UNODC aseguró que el desarrollo de las misiones de verificación tuvo retos importantes que generaron retrasos en su despliegue. Por ejemplo, los retrasos de la DSCI para enviar el listado completo de beneficiarios y los puntos de georreferenciación de las fincas a UNODC, así como problemas en las condiciones de seguridad en algunos territorios.

Adicionalmente, los retrasos en los pagos de algunas familias también fueron resultado de suspensiones derivadas de dicha misión de verificación de UNODC en algunas comunidades étnicas. Desde el punto de vista de las comunidades, las suspensiones fueron injustificadas, porque no se implementó un enfoque diferencial en el PNIS: los requisitos de erradicación total de los cultivos previa a la llegada de los componentes no consideraron el uso tradicional de la hoja de coca, autorizado en la legislación nacional. En estas zonas, familias indígenas erradicaron la mayoría de los cultivos, pero dejaron en sus patios pocas plantas que serían utilizadas como medicina tradicional. Al encontrarse con matas de hoja de coca, la UNODC procedió a reportar al hogar a la DSCI y fue suspendido del programa. Los hogares que pasaron por esta situación tuvieron que esperar la revisión del caso en Bogotá, la nueva visita de UNODC y el reingreso al programa. Sobre este punto, es necesario mencionar que los cruces de información entre la georreferenciación de los predios y su ubicación dentro de figuras de ordenamientos territorial no ocurrió al inicio del programa (Ver Capítulo 6.6 sobre

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

enfoque diferencial). La ausencia de información en este frente explica el desconocimiento de UNODC para implementar un ^[OBI]enfoque diferencial en las misiones de verificación para el caso de familias indígenas.

Como se mencionó anteriormente, las interferencias con otros programas del Estado también causaron problemas en la entrega de este componente. En la ruta de implementación no se consideró lo suficiente los casos en los cuales un hogar podría ser beneficiario de más de un programa estatal de transferencias condicionadas o tuviera deudas en mora con el BAC.

Resultados del componente en condiciones socioeconómicas

En esta sección se comparan los cambios entre los beneficiarios que recibieron el componente con aquellos encuestados en línea base por UNODC (ver Anexo 4, Tablas 9, 10 y 11).

Se evidencia una diferencia significativa en la pobreza multidimensional entre quienes recibieron AAI y el grupo de hogares encuestado en línea base. El IPM es 0.026 menor en el grupo de personas que recibieron este componente, lo que representa un cambio en 5.46%. En términos de acceso a productos financieros, los resultados sugieren un aumento de 4 puntos porcentuales (pp) en el acceso a cuentas corrientes y una reducción de 14.1 pp en préstamos de entidades financieras en comparación con lo reportado por los beneficiarios del programa en línea base. Sin embargo, al analizar la información del Formato 341 de la Superintendencia Financiera, se encuentra que no hay diferencias entre quienes han recibido este componente y quienes no lo han hecho hasta diciembre del 2022 en acceso a créditos. La información administrativa sugiere que el 37.9% de los beneficiarios y titulares del programa tienen algún crédito, mientras que en la información de la encuesta sugiere que en los hogares de los beneficiarios del programa este porcentaje equivale a 8.8%. Dado que no es consistente la información entre fuentes de información, no se puede establecer que haya una asociación entre el acceso a créditos y el componente de AAI. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre línea base (14.8%) y quienes recibieron este componente en acceso a cuentas de ahorro (15.3% en línea final).

En términos de cultivos o huertas caseras para el autosostenimiento, los resultados sugieren que entre quienes recibieron este componente y la línea base de UNODC hubo un aumento de 15.9 pp, lo cual equivale a un cambio en 30.6% en comparación con la información de antes del programa.

En el caso de acceso a vías terrestres no se evidencian cambios significativos entre estos grupos. Sin embargo, hay un aumento de 16.4 pp en la habilidad de estas vías en épocas de lluvia, frente a la línea base del 60.9%, y de 12.4 pp en el acceso a vías fluviales. Estos resultados no sugieren que el componente explique estos cambios en la infraestructura, como se mostró en la descripción de la implementación, los componentes se han ejecutado secuencialmente en zonas específicas y estos resultados pueden explicarse por diferencias en la evolución de la infraestructura de estas zonas. Sin embargo, estos resultados reflejan que en aquellas zonas del país donde los beneficiarios han recibido AAI ha habido un aumento en la cobertura de vías fluviales y en la calidad de las vías terrestres en comparación con las condiciones al inicio del programa.

En términos de confianza en las instituciones, se evidencia una reducción en la proporción de personas que no confía nada en la Alcaldía y en la Defensoría del Pueblo para quienes aseguran haber recibido este componente. En el mismo sentido, hay una reducción en la proporción de personas que confían mucho en estas dos instituciones y en el juzgado. En el

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

caso de la Alcaldía el cambio fue de 8.8% a 5.9%, mientras que en el caso de la Defensoría fue de 16.6% a 9.5% y en el del juzgado de 10% a 2.9%. En términos generales, los niveles de confianza para este grupo de beneficiarios son bajos y relativamente más bajos en comparación con la muestra representativa en línea base que hizo el programa. En el caso de la resolución de conflictos, se destaca que la proporción de personas que respondieron que la comunidad los resolvía disminuyó para quienes recibieron AAI en 18.9% en comparación con la línea base de UNODC.

En cuanto a los modelos econométricos que evalúan la relación entre el componente y el IPM construido a partir del Sisbén, comparamos a aquellos beneficiarios que han recibido únicamente AAI con aquellos que no han recibido ningún pago. Para este caso el grupo de control cuenta con 45 beneficiarios y en de tratamiento con 122 (ver Anexo 4, Tabla 35).

Tabla 36 (Anexo 4). Modelo IPM: AAI vs No recibir nada

| | IPM 1 | | IPM 2 | |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| ATT | 0.0188 (0.0184) | 0.0188 (0.0184) | 0.0202 (0.0176) | 0.0202 (0.0176) |
| Media Control | .4581 | .4581 | .4545 | .4545 |
| Obs. | 1,670 | 1,660 | 1,670 | 1,660 |
| EF Año | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| EF CUB | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tendencia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Cluster Mun. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Truncado | | ✓ | | ✓ |

Error estándar en paréntesis. * * p <0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

Los resultados presentados en la Tabla 36 (Anexo 4) indican un coeficiente positivo y estadísticamente no significativo para todas las especificaciones, incluyendo los dos IPM y los modelos en los que se truncan las cohortes de tratamiento por tener pocas observaciones. Estos resultados sugieren que no hubo un impacto del programa en pobreza multidimensional entre aquellos hogares que solo recibieron las transferencias monetarias y aquellos que se mantienen activos pero no han recibido ningún beneficio. Haciendo la diferenciación de efectos para hogares ubicados en ZME y aquellos ubicados por fuera, no es posible interpretar los coeficientes estimados de manera consistente porque sólo dos beneficiarios que no han recibido este componente se encuentran en ZME. Por lo tanto, no es posible realizar las estimaciones con un grupo de control con 2 unidades.

Durante el trabajo de campo cualitativo se documentaron varios casos en los cuales hogares que contaban con ciertos factores habilitantes²⁰ pudieron utilizar los pagos de la AAI como capital semilla e invirtieron rápidamente en los proyectos productivos lícitos de ciclo largo. Los siguientes factores habilitantes les permitieron a los hogares transitar más fácilmente hacia actividades productivas lícitas: i) contar con proyectos productivos de ciclo largo (en proceso o consolidados); ii) tener ingresos diversificados (menor presión por liquidez); iii) vinculación con asociaciones o cooperativas (capacitaciones o comercialización); iv) coincidencia de programas de fortalecimiento agrícola; v) disponibilidad redes de aseguramiento (formales e

²⁰ Se refiere a una condición, recurso o elemento que permiten o potencian el desarrollo de proyectos productivos lícitos.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

informales) ante choques; vi) educación (formal e informal) sobre emprendimiento y administración de empresas; y vii) continuidad de la asistencia técnica.

Cualitativamente identificamos que los hogares que contaban con proyectos productivos (en proceso o consolidados) tuvieron ventajas comparativas importantes frente a los demás hogares que dependían únicamente de los ingresos derivados del cultivo de coca. Particularmente, los hogares que se vincularon al programa bajo la modalidad de *no cultivadores* ya contaban con otro tipo de proyectos lícitos, lo cual les permitió invertir la mayoría de los pagos de AAI en el fortalecimiento productivo. Asimismo, los hogares vinculados como *cultivadores* que tenían ingresos diversificados antes del inicio del programa pudieron invertir más rápidamente los pagos de este componente en la consolidación de un proyecto productivo lícito (nuevo o ya existente). En ambos casos, los hogares (no cultivadores y los cultivadores con ingresos diversificados) tenían menor dependencia en los cultivos de coca. Por tanto, el compromiso de erradicación total previa y el retraso de los pagos de la AAI les supusieron un menor estrés financiero en comparación con aquellos que dependían en mayor medida de los ingresos de la hoja de coca.

Para el caso de los hogares que dependían enteramente de los cultivos de coca, los pagos de la AAI eran fundamentales para garantizar seguridad alimentaria a los miembros del hogar. En algunos casos, estos hogares invirtieron parte de los pagos en un proyecto productivo de ciclo largo, pero tuvieron que implementar estrategias diversas, como reducir notablemente sus niveles de consumo y retornar temporalmente a raspar hoja de coca. Para estos hogares en particular, fue fundamental contar con experiencia previa en cultivos de ciclo largo para invertir parte de los pagos de AAI desde un inicio.

En los tres casos expuestos anteriormente (cultivadores, no cultivadores con/sin ingresos diversificados), la probabilidad de éxito de los proyectos productivos estuvo a su vez influenciada por la vinculación con asociaciones o cooperativas que facilitaban el acceso a capacitaciones y abrían canales de comercialización durante todo el proceso de consolidación del proyecto (adecuación, cultivo, cosecha, comercialización). Se documentaron casos de asociaciones y cooperativas de distintos niveles, tanto locales como nacionales (e.g., Federación Nacional de Cafeteros). Asimismo, la coincidencia de programas de fortalecimiento agrícola de otras entidades del Estado, ONG, o asociaciones locales fueron fundamentales para garantizar su éxito²¹.

Un aspecto fundamental, y poco valorado en programas de sustitución, es el acceso a productos financieros que les permitan resolver necesidades de crédito y aseguramiento. Los hogares utilizaron fuentes formales e informales de crédito y aseguramiento (e.g., préstamos bancarios o familiares) para minimizar los choques generados por la erradicación total previa de los cultivos de coca y la inestabilidad financiera ocasionada por la discontinuidad en los pagos de la AAI. De esta manera, lograron garantizar un mínimo vital a los miembros del hogar y continuar con la adecuación de terrenos para tener un proyecto productivo en el futuro.

Dado que han pasado varios años desde la entrega de los pagos de la AAI, los hogares que invirtieron parte de los pagos y contaron con estos factores habilitantes ya tenían proyectos de ciclo largo consolidados al momento en que se realizó la evaluación del programa en campo.

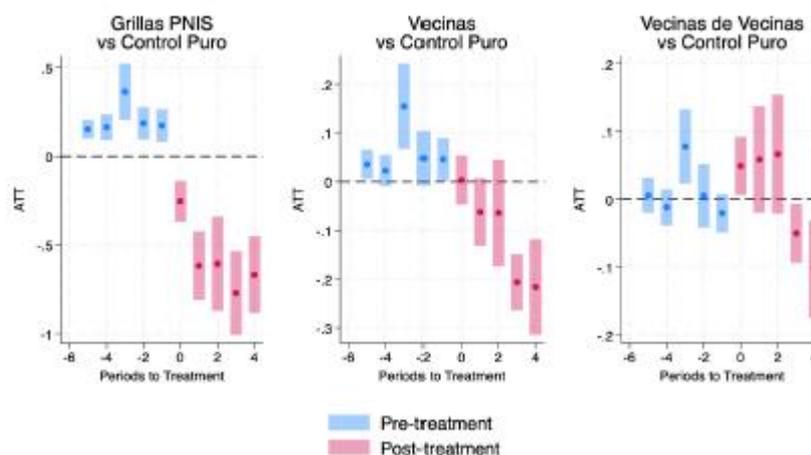
²¹ Esto no es un asunto generalizable para todos los hogares, pero sí pudo ser importante para los resultados del PNIS en algunos hogares. Fue reportado en varios casos de estudio de familias beneficiarias.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Resultados del componente en cultivos de coca y deforestación

El efecto del componente AAI sobre los cultivos de coca en las grillas en las que los beneficiarios del programa sólo recibieron las transferencias monetarias es negativo y estadísticamente significativo (ver Anexo 4, Tabla 37). Sin embargo, no es posible atribuirle este resultado al componente puesto que el supuesto que permite inferir relaciones causales en estimaciones de diferencia en diferencias —tendencias paralelas— no se cumple (ver Anexo 4, Figura 2). Este supuesto, como se desarrolló en la metodología, implica que las diferencias entre hogares que han recibido AAI (tratados) y aquellos que no lo han hecho (controles) se mantienen constantes antes de recibir el beneficiario. Al invalidar el cumplimiento de este supuesto, como se identifica en la Figura 2 del Anexo 4 coeficientes positivos y estadísticamente significativos antes del periodo de recepción de AAI, el efecto negativo encontrado no puede atribuirse únicamente a la entrega de los pagos. Adicionalmente, como se desarrollará más adelante, algunos resultados presentados en el Anexo 4 sugieren un efecto anticipatorio positivo y relacionado con el anuncio del programa en 2014. Estos resultados se presentan en detalle en el Capítulo 6.1 de este informe. En los modelos en los que se estima el efecto de este componente en la tasa de deforestación tampoco se cumplen los supuestos metodológicos para analizar de manera causal los hallazgos. Teniendo en cuenta que se incumplen los supuestos metodológicos, no es posible atribuir ningún resultado en términos de cultivos de coca ni de deforestación al componente de AAI.

Figura 2 (Anexo 4). Efectos dinámicos de AAI sobre cultivos de coca



Caracterización de los beneficiarios que recibieron el componente

En esta sección se emplea únicamente la información de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación y se caracteriza a los beneficiarios que reportaron recibir este componente en comparación con quienes no lo hicieron (ver Anexo 4, Tablas 12 a 33). Es relevante resaltar que esta información permite conocer las características actuales de los hogares vinculados al programa que han recibido AAI y las diferencias con quienes no lo han recibido. Sin embargo, estos resultados no se pueden atribuir a recibir AAI por lo que no se interpretan como resultados del programa ni sus potenciales implicaciones en los hogares vinculados al PNIS

Migración y servicios de salud

Los resultados sugieren que quienes recibieron AAI tienen una probabilidad 3 veces mayor

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de vivir en una vereda diferente después de haber firmado los acuerdos del programa en comparación con quienes no han recibido este componente. Para aquellos que no han recibido ningún beneficio la proporción de hogares que ha vivido en veredas diferentes equivale a 4.4% mientras que para quienes han recibido las transferencias monetarias es igual a 13.2%. En el caso de acceso a médicos, atención en centros de salud y episodios en los últimos 30 días en los que no tuvieron acceso a alimentos no se identifican diferencias entre este grupo y quienes no han recibido ningún componente. Así mismo, no se identifican diferencias en la pregunta sobre hogares que no han tenido acceso a atención médica en el último mes. Para el grupo de beneficiarios que no ha recibido ningún componente, el 10.7% sugiere no haber tenido acceso a estos servicios mientras que este porcentaje equivale a 15.9% en el grupo de personas que ha recibido AAI.

Actividades productivas y acceso a servicios financieros

Los hogares que recibieron este componente no tienen ninguna diferencia estadísticamente significativa en los rangos de gastos estipulados en la encuesta en comparación con los hogares que no recibieron ningún beneficio. En el instrumento cuantitativo también se indagó por los ingresos del hogar, así esta medición pueda tener limitaciones al ser autoreportada. Los resultados sugieren que la proporción de hogares en el rango de menores ingresos es mayor para quienes recibieron este componente. Sin embargo, 4.6% de los hogares que recibieron AAI se ubicaron en el rango de ingresos entre 1 millón a 1.7 millones de pesos, a diferencia del 0.6% que no ha recibido ningún pago.

Tabla 10. Rango de ingresos del hogar por recepción de componentes

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
|-----------------------------------|----------------------|------|---------------|------|--------------|------|--------------|------|----------------|
| | No recibió beneficio | AAI | Diff Nada-AAI | SA | Diff Nada-SA | PP | Diff Nada-PP | PPSA | Dif Nada-PP&SA |
| Menos de 350 mil pesos | .325 | .566 | -0.241*** | .393 | -0.069 | .311 | 0.014 | .286 | 0.039 |
| Entre 351 mil y 650 mil pesos | .376 | .240 | 0.137* | .302 | 0.075 | .466 | -0.09 | .250 | 0.126* |
| Entre 651 mil y 1 millón de pesos | .286 | .140 | 0.146** | .191 | 0.094 | .085 | 0.201*** | .364 | -0.078 |
| Entre 1.001 millón y 1.7 millones | .006 | .049 | -0.044** | .056 | -0.05*** | .128 | -0.123*** | .047 | -0.041*** |
| Más de 1.701 millones de pesos | .008 | .005 | 0.003 | .058 | -0.05*** | .010 | -.002 | .054 | -0.046*** |

Nota: En la columna 2 se presentan las medias en la línea final de aquellos hogares que no recibieron ningún componente (NRN), en la 3 de aquellos que recibieron solo AAI, en la 5 de aquellos que solo recibieron SA, en la 7 de aquellos que solo recibieron PP, y en la 9 de aquellos que recibieron PP y SA. Las columnas 4, 6, 8 y 10 presentan las diferencias de los grupos descritos anteriormente con la media en aquellos hogares que no recibieron ningún componente.

En el caso de activos productivos de los hogares, no se encuentran diferencias entre quienes han recibido estos pagos y los que recibieron AAI, excepto en guadañas. El 44.7% de los hogares que ha recibido AAI asegura tener acceso a este activo, mientras que el 59.2% de quienes no han recibido ningún componente tiene una guadaña en su hogar. Tampoco se identifican diferencias estadísticamente significativas en la voluntad de unirse a asociaciones o cooperativas entre estos dos grupos. En acceso a servicios financieros, se identifica que quienes han recibido los pagos de AAI tienen una probabilidad 16 y 3.6 veces superior de que algún miembro del hogar tenga un préstamo informal o Nequi/Daviplata, respectivamente, en comparación de aquellos que no han recibido ningún pago.

Actividades ambientales

En términos de conservación ambiental, los resultados sugieren que quienes han recibido las

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

transferencias monetarias tienen una probabilidad 17 veces superior de haber firmado acuerdos de conservación en el último año en comparación con quienes no han recibido ningún componente. En el caso de la firma de acuerdos de uso del suelo después del comienzo del programa, 0.1% de quienes no han recibido ningún componente aseguran haber firmado estos documentos, a diferencia del 5.6% de aquellos que recibieron AAI. En recepción de pagos por servicios y restricciones ambientales en el predio inscrito en el PNIS no se encuentran diferencias estadísticamente entre estos dos grupos.

Participación y confianza en las institucionales

Los beneficiarios que recibieron AAI participan más en asociaciones de productores, en las JAC y en organizaciones ambientales. En comparación con quienes no han recibido nada, estas diferencias equivalen a 4.5 veces más, 46% y a 14.5 veces más, respectivamente. Consistentemente, se identifica que la proporción de personas que no confía nada en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el PNIS, la DSCI, los operadores del PNIS, Fuerzas Militares, policía Nacional y JAC es estadísticamente menor en el grupo de hogares que ha recibido AAI en comparación con los que no han recibido ningún beneficio. Las diferencias porcentuales en estos casos varían entre 29.3% (Policía Nacional) y 79.5% (JAC). En la pregunta sobre mucha confianza en el Ministerio del Interior, el PNIS, la DSCI, los operadores del PNIS, autoridad étnica y los líderes comunitarios o étnicos, se identifica que la proporción de beneficiarios que responde esta opción es mayor en el grupo de beneficiarios que ha recibido estos pagos. En este caso las diferencias porcentuales son mayores: 46.8% para líderes comunitarios y étnicos, y varía entre 1.3 (autoridad étnica) y 5.6 (PNIS) veces mayor en hogares que recibieron las transferencias.

Seguridad e intervenciones de la Fuerza Pública

Las condiciones de seguridad y algunos hechos puntuales también se consideraron para evaluar si había diferencias entre quienes no recibieron ningún componente y quienes solo recibieron AAI. Los resultados de la Tabla 26 (Anexo 4) sugieren que no existieron diferencias entre estos dos grupos en afectaciones por extorsiones, intimidaciones, masacres, desplazamiento forzado, asesinato ni confinamiento. Sin embargo, se encontró que la probabilidad de hechos de reclutamiento forzoso de menores, desaparición forzada, secuestro, delitos sexuales y minas antipersonales fue mayor en las veredas de quienes recibieron este componente. En las veredas de aquellos beneficiarios que no recibieron ningún componente, la probabilidad de cada uno de estos hechos no supera el 0.1%, en comparación con las veredas de beneficiarios que recibieron AAI puesto que varía entre 2.1% (secuestro) y 4.7% (reclutamiento forzoso de menores).

Adicionalmente, se exploraron las diferencias entre estos grupos de beneficiarios en la probabilidad de erradicaciones en la vereda donde se encuentra el predio y se encontró que 28% de quienes recibieron AAI afirman que sí hubo estos operativos después del comienzo del programa. En el grupo que no ha recibido nada este porcentaje equivale a 0.7%. En ese sentido, el 9.5% de estos beneficiarios asegura que ha habido choques con la Fuerza Pública después del inicio del PNIS en este tipo de operativos, en contraste con 0.1% de aquellos que no recibieron ningún beneficio. Por último, el 49.9% de los beneficiarios que ha recibido este componente asegura que los productos entregados por los operadores fueron más costosos que lo que lo son en sus municipios.

3.2 Componente Huertas Caseras / Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria

El componente de Auto-sostenimiento y SA se diseñó con el objetivo de garantizar la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

seguridad alimentaria de la familia beneficiaria una vez realizado el proceso de erradicación de los cultivos de coca. Con las huertas caseras se buscaba generar las condiciones para que el beneficiario tuviera disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de la familia beneficiaria (UNODC, 2022). Este componente consistió en entregas en especie por 1.8 millones de pesos, orientadas a garantizar el autoconsumo de los hogares beneficiarios del PNIS. En ese sentido, el tipo de productos entregados variaba entre los hogares, pero podrían ser huertas caseras o animales que permitieran el autosostenimiento familiar. A pesar de que el 96.5% de los beneficiarios recibieron el componente de Auto-sostenimiento y SA, el análisis cuantitativo no evidencia mejoras socioeconómicas en los hogares con estas entregas. El objetivo del componente —generar las condiciones para que el beneficiario tuviera la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de la familia beneficiaria— no se cumplió, pues no se garantizó necesariamente una soberanía y/o seguridad alimentaria por problemas en diferentes dimensiones. Los beneficiarios señalaron que, en muchos casos, los insumos entregados: i) no tenían la calidad esperada; ii) no eran pertinentes para las necesidades de los beneficiarios; iii) se entregaban con un precio superior al de mercados locales; iv) no eran acordados en el plan de inversión realizado con el beneficiario. Desde el análisis cualitativo se encontró que, en algunos casos, hubo mejoras socioeconómicas cuando los insumos entregados fueron usados para otros propósitos como la creación o impulso de proyectos productivos de ciclo corto, especialmente la venta de animales.

Implementación del componente

En el análisis cuantitativo con la información administrativa, para este componente se definió que los hogares recibieron este componente (o eran considerados como tratados) si el valor asociado supera el 90% del total del componente. Como se presenta en la Tabla 5 (Anexo 4), en el 2017 ningún hogar recibió SA, en el 2018 13.27% de los beneficiarios cultivadores y no cultivadores habían recibido este componente. En 2022, el 96.47% de los hogares habían recibido el pago por SA.

En cuanto a la evolución espacial de la ejecución de SA, se evidencia que los departamentos donde empezó la implementación fueron Antioquia, Caquetá, Córdoba, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. En el 2018, se destaca la ejecución del componente en Briceño (Antioquia), dado que 83.17% de los beneficiarios activos cultivadores y no cultivadores lo recibieron. Por encima del 80% de ejecución de este componente y este año también se resaltan los municipios de Montelíbano (Córdoba), Barrancominas (Guainía), El Retorno (Guaviare), Miraflores (Guaviare) y Mapiripán (Meta). Hasta el 2022, solamente San Pablo (Bolívar) presenta niveles bajos de ejecución puesto que únicamente el 0.31% de los beneficiarios ha recibido este componente. Para el resto de municipios, la cota inferior de ejecución es 85.82% en Tarazá (Antioquia). La evolución de la ejecución se presenta en el Mapa 2 (Anexo 4).

A partir de la información de la encuesta, el 34.17% de los beneficiarios encuestados aseguran no haber recibido este componente. A diferencia, nuevamente, de los datos administrativos, el 64.02% de los beneficiarios sugieren que recibieron la SA y el 1.81% asegura que recibió parcialmente este componente. En cuanto a la calidad de los beneficios, únicamente 7.3% de quienes recibieron SA asegura que fue de excelente calidad y 21.18% que fue de buena calidad. Por el contrario, 27.25% de los encuestados respondieron que la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

calidad de este componente era mala y 44.27% aseguró que la calidad fue regular.

Aunque el 96.47% de los beneficiarios recibieron el componente, en la práctica no se garantizó necesariamente una soberanía y/o seguridad alimentaria, sino que los insumos entregados fueron usados para otros propósitos y, además, se reportó una mala calidad de lo entregado. Por lo tanto, se puede afirmar que los objetivos de oportunidad, coherencia, pertinencia y suficiencia de este componente del programa no se alcanzaron.

Se presentaron varios problemas en diferentes dimensiones. Los beneficiarios entrevistados señalaron que, en muchos casos, los insumos entregados: i) no tenían la calidad esperada; ii) no eran pertinentes para las necesidades de los beneficiarios; iii) se entregaban con un precio superior al de mercados locales; iv) no eran acordados en el plan de inversión realizado con el beneficiario; v) no hubo canales para hacer reclamos al respecto. Además, se reportaron retrasos y discontinuidad en la entrega de los insumos y hubo una ausencia de enfoque territorial en la entrega de los insumos para este componente; es decir, se entregaron insumos sin tener en cuenta las limitaciones territoriales para comercialización. Los factores contextuales también afectaron los resultados de la entrega del componente de huertas caseras, tales como la variación de precios de los insumos, factores climáticos y las movilizaciones sociales producto del estallido social del 2021.

El programa tenía estipulado que la llegada de las huertas se realizaría en el mes 10 después de la misión 1 de línea base de UNODC pues buscaba garantizar la seguridad alimentaria familiar una vez erradicada la coca. Sin embargo, los casos de retrasos fueron notables y, además, hubo discontinuidad en los tiempos de entrega de los insumos de un mismo proyecto de Auto-sostenimiento y Seguridad Alimentaria que debería haber recibido las entregas de manera articulada:

Bueno, primero fue que nos entregaron la purina, lo de las mallas, lo que se necesitaba para adecuar lo de los sitios dependiendo de lo que cada persona pidió, así mismo le entregaban, para que adecuara los sitios donde iban a tener. Los que iban a tener los marranos, pues le dieron para las cocheras, bueno, en fin. Y a los 2 meses o 3 meses, no entregaban, al menos que digo, nos entregaban los animales, digámoslo así. Pero esos animales llegaron como a los 3 meses porque ya la purina se había gastado en otros animales que tenía. (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

Durante 2018, se completó la entrega de este componente para el 13.27% de los beneficiarios. En 2019, el porcentaje de beneficiarios que recibieron este componente incrementó significativamente, llegando al 58.66%. Sin embargo, en los años 2020, 2021 y 2022, hubo un notable retraso en comparación con los plazos iniciales previstos para la llegada del Auto-sostenimiento y la SA, ya que los porcentajes acumulados fueron del 73.7%, 84.47% y 96.47%, respectivamente

Sobre los retrasos en la ejecución de este componente, el diseño de la política estableció que dicho componente debía concluir en un plazo máximo de 10 meses a partir del primer pago de AAI. Es importante señalar que, en el caso de los beneficiarios de SA, los datos proporcionados no incluían la fecha precisa de cada pago, únicamente se tenía acceso al año de referencia. Por lo tanto, para determinar el mes de ejecución de este componente, se estableció el mes de junio de cada año como punto de referencia, con el fin de aprovechar las variaciones en el número de meses entre el primer pago de AAI y la recepción total de SA.

En este contexto, el promedio de tiempo transcurridos entre el primer pago de AAI y la entrega completa de SA fue de 19.16 meses. Además, es relevante destacar que el 15.38% de los hogares beneficiarios, tanto cultivadores como no cultivadores, recibieron este beneficio en los plazos acordados, tal como estaba contemplado por el PNIS.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

La calidad de los insumos entregados fue una de las principales quejas de los beneficiarios, que ya habían sido documentadas previamente en otros trabajos (Rubiano et al., 2022). Frente a los animales, la mayoría de las dificultades y quejas estuvieron relacionadas con el estado de salud de los animales. Con el programa se buscaba que los beneficiarios establecieran proyectos porcícolas, avícolas, piscícolas, huertas o una combinación mixta de estos para garantizar una disponibilidad de alimentos durante todo el año de manera autónoma y sostenible. Sin embargo, una de las quejas de los beneficiarios es que los animales como las vacas, los cerdos o las gallinas eran entregadas en malos estados de salud, y morían pronto o se enfermaban. Además, también hubo reclamos frente a los alimentos que se entregaban para estos animales, pues también hubo entregas de alimentos descompuestos, como es el caso de Puerto Guzmán con alimento para las gallinas entregadas como parte de este componente:

señor, pues ya esa plata está perdida, y fueron cientos, o miles de toneladas, digamos, la mayoría aquí en X pidieron para gallinas, pollos, les daban el maíz, 10 o 12 bultos, y lo que les echaban a los pollos era un veneno, al otro día todos los pollos...se murieron...intoxicados porque eso cuantos años eso embodegado por allá. (EG JAC, 2023)

Se registraron otros problemas de calidad relacionados con los productos agrícolas. Una de las dificultades significativas fue la entrega de semillas que no funcionaron adecuadamente. Varios beneficiarios reportaron experiencias en las que las semillas no germinaron como se esperaba debido a un mal manejo previo durante su transporte y almacenamiento, o porque no eran apropiadas para el tipo de suelo en sus hogares. Esto impidió que varios beneficiarios pudieran establecer con éxito huertas en sus hogares para garantizar su seguridad alimentaria durante todo el año.

En resumen, se evidencia que, aunque se entregaron los insumos necesarios para este componente, no siempre se lograba el objetivo de auto-sostenimiento y seguridad alimentaria debido a que los insumos entregados no eran siempre adecuados para los tipos de suelos o no tenían la calidad necesaria.

En relación con las necesidades locales e individuales de los beneficiarios, la llegada de este componente del programa tuvo falencias considerables. Se observó de manera frecuente que los productos entregados a las comunidades no correspondían ni con las solicitudes realizadas por parte de estas ni con las necesidades reales de los beneficiarios en sus territorios. Hubo expresiones de descontento porque los beneficiarios tenían que escoger de listas de insumos con opciones limitadas. Algunos reportaron sentirse presionados a aceptar lo que se les entregaba sin posibilidades de hacer cuestionamientos sobre la pertinencia o calidad puesto que de otra manera se arriesgaban a no recibir nada. Además, se encontraron casos donde algunos manifestaron sentirse amenazados con la posibilidad de ser excluidos del programa si rechazaban los productos proporcionados.

El objetivo de pertinencia en la atención de necesidades no solo no fue alcanzado, en términos generales, por insumos no adecuados al territorio o al beneficiario, sino que además las cantidades que llegaban no siempre eran suficientes. Se observaron algunos casos donde no se proporcionaron las cantidades acordadas con los beneficiarios, por ejemplo, de los animales que debían recibir. Esto pudo generar la sospecha de que los recursos destinados para este componente se desviaban para beneficio de otros, como sucedió en el caso de Guaviare:

era la profesional encargada del consorcio dijo “ya entregamos esto, ya no hay marranos para nada, pero que yo sepa sobraron animales, sobraron animales, sobraron gallinas, sobraron pollos”. Esos lo cogieron ellos, yo lo sé porque en mi vereda resulta que los técnicos no saben... llegan a una vereda, por decir... ustedes llegan y les preguntan cuál cargo tienen y no lo saben, estaban ahí en el kiosco hablando, entonces dijo “vea que

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

sobraron tantas pollas en tal parte, pero la ingeniera dijo que la lleváramos a la finca de ella” entonces eso es difícil porque ellos allá se quedaron con eso. (EG organizaciones sociales nivel territorial, 2023)

Además, la confianza de los beneficiarios en el programa se vio afectada debido a la percepción de sobrecostos que se registraban en los insumos que los beneficiarios seleccionaban de este componente. Distintos actores territoriales manifestaron preocupación acerca de los precios elevados que los operadores asociaban a los productos entregados en el programa. Se observó una brecha significativa entre los precios establecidos por los operadores y los costos de productos similares disponibles en el municipio:

nos cuentan historias de que el componente de seguridad alimentaria que les llevaron en la primera etapa constaba de la entrega de unos cerdos, de unas semillas y cosas así. Y cuando aquí en el mercado local un buen cerdo de calidad se conseguía en 50 o 60.000 pesos, el programa se lo legalizó en 300.000 pesos. Obviamente que ellos se dieron cuenta que no era para nada bueno para ellos lo que estaba pasando. (EG autoridades locales, 2023)

Los beneficiarios también manifestaron descontento en los casos en los insumos que les entregaron no se ajustaron a sus planes de inversión o a los propósitos originales que habían acordado en el momento de la visita técnica. Un ejemplo de esto sucedió en Guaviare, donde el proyecto de un beneficiario se diseñó para la reproducción y venta de cerdos, y se acordó la entrega de una pareja de macho y hembra para este propósito. Sin embargo, la beneficiaria recibió cerdos macho castrados que impedían el proyecto de reproducción y venta.

Todas las anteriores fueron fallas de implementación que condujeron a efectos heterogéneos en los resultados del componente de auto-sostenimiento y SA. Frente a esas fallas se encontró que las Juntas de Acción Comunal (JAC) tuvieron un papel activo en el trámite de las quejas y descontento de los beneficiarios. Hubo un esfuerzo de estas organizaciones por presionar a los operadores para que se diera un cumplimiento de los estándares, calidades, características y calidades de los insumos entregados por parte del programa. Sin embargo, este trabajo resultó ser arduo en muchos casos, ya que los operadores no siempre respondían de manera favorable, argumentando que lo proporcionado era lo disponible desde la DSCI.

Factores internos y externos

Tabla 11. Factores de incidencia en el componente de Huertas Caseras/Seguridad Alimentaria

| <i>Factores externos</i> | <i>Factores internos</i> |
|---|--|
| <i>Contexto de movilización social y de la pandemia de COVID-19</i> | <i>Cambios de operadores y técnicos y falta de secuencialidad en los pasos de la implementación de las huertas caseras.</i> |
| <i>Crisis inflacionarias a nivel nacional y global.</i> | <i>Lineamientos de entrega de insumos poco flexibles para que la oferta fuera ajustada a las particularidades de los territorios y al perfil de los beneficiarios.</i> |
| <i>Factores climatológicos o de infraestructura inicial</i> | <i>Ausencia de análisis de suelos para establecer el tipo de semillas requerido por los beneficiarios.</i> |

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

| <i>Efectos</i> | <i>Efectos</i> |
|---|---|
| <i>Aumento de precios de insumos.</i> | <i>Interrupción y discontinuidad en el proceso de diseño y definición de modelos de huertas.</i> |
| <i>Dificultades para la entrega de los insumos.</i> | <i>Falta de congruencia en la atención de las necesidades particulares de los beneficiarios en relación a su soberanía y/o seguridad alimentaria.</i> |

Fuente: elaboración propia.

La implementación de estos proyectos dependía de un diagnóstico rural participativo previo a la formulación de los planes de inversión por finca individual. Esto debía hacerse antes de los procesos de estructuración e implementación por parte del operador de AT. En este diagnóstico de características y necesidades colectivas, era fundamental tener en consideración los esquemas de comercialización de alimentos existentes, especialmente la demanda local y los mecanismos de abastecimiento que ya tenía el territorio. De esta manera, la implementación de este componente debía ser un proceso continuo que empezaba con un diagnóstico inicial a nivel territorial, con un trabajo del equipo de asistencia técnica continuo y secuencial. En este proceso es donde se dio una de las primeras fallas internas del programa: cambios de operadores en un mismo territorio, cambio de técnicos y falta de secuencialidad en los pasos de la implementación de las huertas caseras. De esta manera, uno de los factores internos que incidieron en los resultados del componente de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento fueron esas interrupciones y discontinuidades en el proceso de diseño y definición de modelos de huertas.

Los lineamientos para la implementación de los proyectos de inversión estipulaban una producción rápida de alimentos con especies de ciclo corto: hortalizas, que permiten la obtención de las primeras cosechas en un período de 60 días; cultivos de subsistencia, que generan flujo de caja y que son necesarios en la dieta tradicional (frijol, maíz, yuca, plátano, arroz, etc.); infraestructura agrícola en general (drenajes, riego, galpones, viveros etc.); y producción pecuaria, mediante la incorporación de especies menores. Estos lineamientos pudieron ser muy rígidos para que los operadores ajustaran la oferta a las particularidades de los territorios y al perfil de los beneficiarios, en especial acorde a la tensión entre soberanía y seguridad alimentaria, tan particular a nivel regional: había hogares cuyas necesidades alimentarias no requerían una fuente de producción rápida de alimentos (al no estar acostumbrados al autoabastecimiento) sino proyectos de generación de ingresos de ciclo corto para la compra de productos alimenticios en los circuitos de comercialización establecidos a nivel local.

Otro factor interno que incidió en la implementación de este componente fue la ausencia de análisis de suelos para establecer el tipo de semillas que requerían los usuarios. Frente a esto también hubo fallas en los lineamientos para la obtención de semillas nativas o regionales pues estas solo se podrían adquirir con previo concepto técnico del profesional responsable de la asistencia técnica, que como se mencionó anteriormente, tuvo fallas desde su inicio. Adicionalmente, en este componente no se contempló la obtención de certificaciones y registros del INVIMA e ICA para que los beneficiarios pudieran insertar su producción de ciclo corto en circuitos de comercialización, así fuera localmente.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

A nivel externo, hubo choques que afectaron la entrega de los insumos para las huertas. Específicamente, hubo diversos factores contextuales que afectaron los precios de los insumos: se reportó que el contexto de movilización social y de la pandemia de COVID-19 afectó la entrega de los insumos, pues se dieron a un precio mucho mayor; también situaciones globales y nacionales de crisis inflacionarias que incrementaron los precios de los productos entregados. Además de lo anterior, en ciertos casos, factores locales climatológicos o de infraestructura inicial afectaron la implementación del componente.

Resultados del componente en condiciones socioeconómicas

En esta sección se comparan los cambios entre los beneficiarios que recibieron el componente con aquellos encuestados en línea base por UNODC (ver Anexo 4, Tablas 9, 10 y 11).

Los resultados sugieren que existe una diferencia significativa entre aquellos individuos que han recibido el programa de SA y el grupo de referencia que conforma la línea base en lo que respecta a la pobreza multidimensional. El IPM es 0.044 menos en el grupo de beneficiarios del programa en comparación, lo que representa un cambio del 9.2%, que es mayor que la identificada en el caso de AAI. En cuanto al acceso a productos financieros, se observa un aumento de 5 puntos porcentuales (pp) en el acceso a cuentas de ahorros y un aumento del 2.3 pp en el acceso a cuentas corrientes.

Adicionalmente, al examinar la capacidad de autosostenimiento de los beneficiarios, los datos presentados indican un incremento significativo del 16.9 puntos porcentuales para quienes recibieron este componente. Este aumento equivale a un cambio del 32.8% con respecto a la situación previa al programa.

En el caso del acceso a vías terrestres de los predios inscritos en el programa, se observa un aumento en 5.67 pp frente al 47.6% reportado por los beneficiarios en línea base. No se identificaron cambios en la disponibilidad de las vías terrestres en época de lluvia ni de las fluviales durante todo el año. El acceso a vías fluviales aumentó en 24.8% para quienes recibieron este componente. Estos resultados no sugieren que el componente explique estos cambios en la infraestructura, pues como se mostró en la descripción de la implementación los componentes se han ejecutado secuencialmente en zonas específicas. Sin embargo, estos resultados reflejan que en aquellas zonas del país donde los beneficiarios han recibido SA ha habido un aumento en la cobertura de vías terrestres y fluviales, pero no en su calidad en comparación con las condiciones al inicio del programa.

En términos de confianza en las instituciones, se evidencia una reducción en la proporción de personas que no confía nada en la Alcaldía y en la Defensoría del Pueblo. En el caso de la Alcaldía el cambio fue de 39.2% a 23.9%, mientras que en el caso de la Defensoría fue de 24% a 14.6%. En cuanto a la resolución de conflictos, se identifica que para todas las preguntas realizadas hubo un aumento en las respuestas positivas, lo cual indica que estos actores contribuyen a resolverlos. Los actores que se resaltan en este caso por tener cambios estadísticamente significativos son la comunidad, líderes, Policía Nacional, Grupo Armado al Margen de la Ley, Alcaldía y Personería.

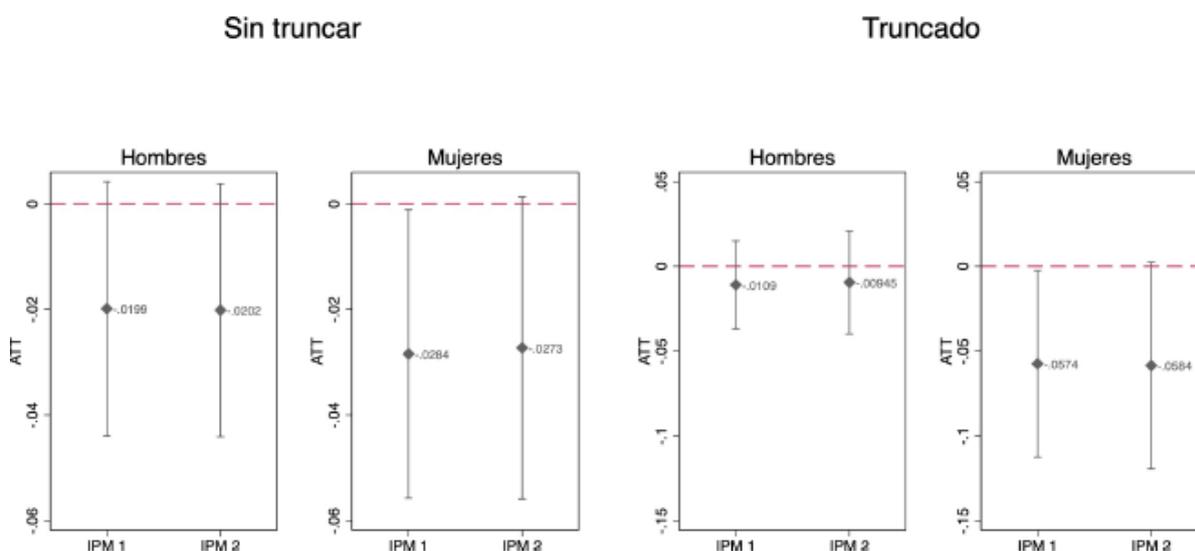
En cuanto a los resultados econométricos, en los modelos de SA comparamos a quienes han recibido este componente con quienes únicamente recibieron los pagos de AAI. De esta manera, se puede evaluar la relación entre la recepción de este componente y los resultados socioeconómicos de los hogares beneficiarios. En el caso del modelo que se compara con los beneficiarios que solo han recibido AAI, hay 122 beneficiarios en el grupo de control y

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |

1,308 en el grupo de tratamiento (ver Anexo 4, Tabla 39). En este caso, se estimó un coeficiente negativo pero estadísticamente no significativo para los dos IPM. Es decir que los niveles de pobreza multidimensional actuales de esta población no se pueden explicar por recibir SA. Los resultados de estos modelos se presentan en la Tabla 40 (Anexo 4).

Al dividir la muestra entre aquellos beneficiarios en ZME y por fuera de ZME, se encuentra que la SA se asocia con menores niveles de IPM únicamente para hogares en ZME. Sin embargo, los beneficiarios empleados en esta muestra están concentrados en el Parque Nacional Natural de la Macarena, en los municipios de La Macarena, Puerto Rico y Puerto Concordia puesto que el 58.72% de las unidades tratadas se encuentra en este espacio geográfico. Esta caracterización de los hogares en ZME impide que se haga un análisis causal de los resultados presentados puesto que hay poca variación entre las zonas dónde se encuentran estos hogares y porque se han implementado políticas particulares (diferentes al PNIS) en esta zona del país que pueden estar asociadas a los resultados y sesgando los resultados mencionados.

Figura A 41 (Anexo 4). Efectos de SA vs AAI en IPM por género



En el caso de la heterogeneidad por género, se encuentra que este componente no tuvo ningún efecto estadísticamente significativo para los hombres titulares del PNIS. Sin embargo, en el caso de las mujeres hay evidencia sugestiva de que el componente se asocia con menores niveles de pobreza multidimensional porque los coeficientes son estadísticamente significativos a un nivel de confianza cercano al 95%. Específicamente, recibir este componente para las mujeres se asocia con niveles del IPM menores entre 0.057 y 0.059 (ver Anexo 4, Figura A 41). Adicionalmente, tal como se presenta en la Figura A 42 (Anexo 4), el supuesto de tendencias paralelas se cumple en este caso y es posible atribuirle esta asociación a la recepción del componente de seguridad alimentaria. Como se desarrolla en seguida en los resultados cualitativos, se evidencia que existe una feminización de estas

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

labores en los hogares de los beneficiarios y que este componente ha permitido que las mujeres desarrollen actividades productivas sostenibles a partir de la recepción de este componente.

Con la llegada de este componente hubo diferentes efectos para los beneficiarios. Sin embargo, a nivel general, no se logró el objetivo de autosostenimiento y seguridad alimentaria. En los hogares con más necesidades se intensificó la inseguridad alimentaria puesto que tras la erradicación de la coca y la llegada de insumos que no garantizaban un proyecto sostenible de alimentos durante el año, los beneficiarios resultaron en situaciones de vulnerabilidad alimentaria y económica. Así, los beneficiarios tenían que optar por la búsqueda de recursos para comprar sus alimentos, dado que la huerta casera no se los podía garantizar. Aunque con los proyectos de este componente se pudiese garantizar una soberanía alimentaria en el hogar, las fallas de implementación impidieron que sucediera.

No obstante, algunos beneficiarios lograron aprovechar los insumos proporcionados por el programa para impulsar otros proyectos productivos o mejorar las condiciones de sus fincas. Es decir, en vez de lograr soberanía alimentaria con los insumos entregados como parte de este componente, alcanzaron seguridad alimentaria usando los productos para generar fuentes de ingreso. Es decir, en lugar de limitarse al uso directo de los recursos para los fines establecidos, algunos diversificaron sus actividades o realizaron mejoras adicionales en sus propiedades, adaptando los recursos entregados por el programa:

y otros de los marranitos que me dieron yo dije... ¿qué voy a hacer con esos 7 marranos?, no que yo se los compro... pero uno me llegó ya trabado, tocó matarlo, le vendí 6 de los que me dieron \$920.000, arranqué y me compré mi planta sola y puse mi cerca eléctrica para mis animales. También me sirvió, y todo el mundo debería hacer eso. (EG CMPP, 2023)

Así, se generaron ingresos con la venta de animales como cerdos o con la venta de huevos producidos por las gallinas entregadas como parte de este componente (ver Anexo 14. HV Miranda).

Como el propósito de este componente no era la creación de proyectos productivos, no se articuló su entrega con un enfoque territorial pensado para la comercialización de los insumos. Por esto, en varios casos, los beneficiarios se vieron obligados a vender sus productos a precios inferiores a los que se habían entregado. En otros casos, como el de Guaviare, la posibilidad de congelar las carnes para consumo posterior impidió que los beneficiarios perdieran los insumos entregados como parte de este componente (ver Anexo 15. HV El Retorno).

A pesar de que el componente de huertas caseras se diseñó inicialmente para el beneficio de la familia en general, se observa que fueron las mujeres quienes predominantemente lideraron su uso. Algunas de ellas lo hicieron por iniciativa propia, pero la mayoría asumió este rol por delegación de los hombres en la familia, dada la existente feminización de la alimentación y las huertas. Algunas de estas mujeres han hecho perdurar estos proyectos y actualmente venden gallinas y huevos en sus comunidades. Lo mismo se aprecia en el caso de la cría de cerdos, donde la participación de las mujeres ha contribuido a la sostenibilidad y al desarrollo de actividades económicas locales (ver Anexo 15. HV El Retorno).

Hubo factores externos que afectaron el impacto de este programa a nivel local. Se identificó una incidencia de seguridad en los territorios que afectó la sostenibilidad de los proyectos productivos. Los paros y conflictos sociales generaron escasez de insumos y aumentaron los costos, además de dificultar el transporte en general. Esta situación de inestabilidad social y económica ha tenido un impacto negativo en la continuidad y viabilidad de los proyectos

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

productivos, obstaculizando el acceso a los recursos necesarios para su sostenibilidad.

Resultados del componente en cultivos de coca y deforestación

En el caso de SA, se evidencia que tanto el signo como la significancia de los estimadores varía en función del grupo de control empleado. Es decir que los resultados cambian en función del grupo de control que se está empleando para estimar los efectos del componente y que los resultados no son consistentes a través de estas definiciones de contrafactual. Al emplear las grillas que no tienen beneficiarios del PNIS como grupo de control, se encuentra que este componente tuvo un efecto negativo y significativo en el área de cultivos de coca. Sin embargo, no se cumple el supuesto de tendencias paralelas porque existen efectos anticipatorios como se presenta en la Figura 5 (Anexo 4). En los ejercicios en los que se estima el efecto de SA comparando con grillas que solo recibieron AAI o con grillas que recibieron SA en el 2022, los resultados sugieren efectos negativos y estadísticamente no significativos. Es decir que al estimar los impactos empleando los grupos de control que hasta el momento de tratamiento tenían características similares en términos de la ejecución del programa, no encontramos efectos diferentes de 0 del componente SA en cultivos de coca.

En los ejercicios en los que se estiman los efectos de este componente en las grillas vecinas con estos dos grupos de control mencionados, se encuentra que, si bien hay un efecto positivo y estadísticamente significativo, no es posible atribuirlo al componente de SA, puesto que hay efectos anticipatorios significativos que violan el principal supuesto de identificación. Por lo tanto, no es posible concluir que este componente del programa haya tenido un impacto en términos de cultivos de coca en las grillas con beneficiarios del PNIS ni en sus vecinas.

En los modelos en los que la variable de resultado es la tasa de deforestación, los hallazgos sugieren que el componente de SA tuvo un efecto positivo en las grillas vecinas a las PNIS. Además de cumplirse los supuestos para atribuirle este resultado al componente, la magnitud del efecto equivale a un aumento entre 15.2% y 16.3% como se presenta en la Tabla 44 (Anexo 4).

Caracterización de los beneficiarios que recibieron el componente

En esta sección se emplea únicamente la información de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación y se caracteriza a los beneficiarios que recibieron este componente a través de las diferencias entre hogares que lo recibieron y quienes no lo hicieron (ver Anexo 4, Tablas 12 a 33). Es relevante resaltar que esta información permite conocer las características actuales de los hogares vinculados al programa que han recibido SA y las diferencias con quienes no lo han recibido. Sin embargo, estos resultados no se pueden atribuir a recibir SA.

Migración y servicios de salud

Los resultados sugieren que quienes recibieron SA tienen una probabilidad 4.1 veces mayor de vivir en una vereda diferente después de haber firmado los acuerdos del programa en comparación con quienes no han recibido este componente. Para aquellos que no han recibido ningún beneficio la proporción de hogares que ha vivido en veredas diferentes equivale a 4.4% mientras que para quienes han recibido las transferencias monetarias es igual a 18.2%. En el caso de episodios en los últimos 30 días en los que no tuvieron acceso a alimentos no se identifican diferencias entre este grupo y quienes no han recibido ningún componente. Así mismo, no se identifican diferencias en la pregunta sobre hogares que no han tenido acceso a atención médica en el último mes. Para el grupo de beneficiarios que no

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

ha recibido ningún componente, el 10.7% sugiere no haber tenido acceso a estos servicios mientras que este porcentaje equivale a 7.8% en el grupo de personas que han recibido SA. Sin embargo, se encontró una probabilidad 53.2% superior de acceso a médicos o atención en centros de salud para aquellos que recibieron este componente en comparación de quienes no han recibido ningún beneficio.

Actividades productivas y servicios financieros

La proporción de hogares en el rango de gastos entre 351 mil pesos y 650 mil es menor en aquellos que recibieron el componente en comparación con aquellos que no han recibido ningún beneficio. Para los que lo recibieron la proporción equivale a 39%, en el caso contrario a 56%. Sin embargo, las proporciones en los rangos de 651 mil a 1 millón (23.3% frente a 11.5%), y por encima de 1.701 millones (8.2% frente a 1.4%) son mayores en el grupo de quienes han recibido SA. En el caso de SA, la proporción de hogares es mayor en los dos rangos de ingresos mayores (entre 1 millón y 1.7 millones, e ingresos superiores a 1.7 millones) en comparación con hogares que no recibieron ningún beneficio.

En el caso de activos productivos de los hogares, no se encuentran diferencias entre quienes han recibido estos pagos y los que recibieron SA excepto en guadañas. El 42.1% de los hogares que ha recibido SA asegura tener acceso a este activo, mientras que el 59.2% de quienes no han recibido ningún componente tiene una guadaña en su hogar. Adicionalmente se identifican diferencias estadísticamente significativas en la voluntad de unirse a asociaciones o cooperativas entre estos dos grupos, superior en 46.4%.

En acceso a servicios financieros, se identifica que quienes han recibido los pagos de SA tienen una probabilidad 23 y 4.3 veces superior de que algún miembro del hogar tenga un préstamo informal o Nequi/Daviplata, respectivamente, en comparación de aquellos que no han recibido ningún pago.

Actividades ambientales

En términos de conservación ambiental, los resultados sugieren que quienes han recibido SA tienen una probabilidad 9.5 veces superior de haber firmado acuerdos de conservación en el último año en comparación con quienes no han recibido ningún componente. En el caso de la firma de acuerdos de uso del suelo después del comienzo del programa, 0.1% de quienes no han recibido ningún componente aseguran haber firmado estos documentos, a diferencia del 1.6% de aquellos que recibieron SA. En recepción de pagos por servicios y restricciones ambientales en el predio inscrito en el PNIS no se encuentran diferencias estadísticamente entre estos dos grupos.

Participación y confianza en las instituciones

Los beneficiarios que han recibido los pagos de este componente se asocian con una mayor participación en las JAC y en organizaciones ambientales. En comparación con quienes no han recibido nada, estas diferencias equivalen a 78.7% y a 12.8 veces más, respectivamente. Consistentemente, se identifica que la proporción de personas que no confía nada en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el PNIS, la DSCI, los operadores del PNIS, Fuerzas Militares, Policía Nacional, JAC y la autoridad étnica es estadísticamente menor en el grupo de hogares que ha recibido SA en comparación con los que no han recibido ningún beneficio. Las diferencias porcentuales en estos casos varían entre 28.9% (Policía Nacional) y 92% (JAC). En la pregunta sobre mucha confianza en el Ministerio del Interior, el PNIS, los operadores del PNIS, JAC, autoridad étnica y los líderes comunitarios o étnicos, se identifica que la proporción de beneficiarios que responde esta opción es mayor en el grupo

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de beneficiarios de AAI. En este caso las diferencias porcentuales son mayores: 39.7% para las JAC y 47.8% para líderes comunitarios y étnicos, y el resto es superior al 100%.

Seguridad e intervenciones de la Fuerza Pública

Las condiciones de seguridad y algunos hechos puntuales también se consideraron para evaluar si había diferencias entre quienes no recibieron ningún componente y quienes solo recibieron SA. Los resultados sugieren que no existieron diferencias entre estos dos grupos en afectaciones por extorsiones, masacres, desplazamiento forzado, asesinato ni confinamiento. Sin embargo, se encontró que la probabilidad de hechos de intimidación, reclutamiento forzoso de menores, desaparición forzada, secuestro, delitos sexuales y minas antipersonales fuera mayor en las veredas de quienes recibieron este componente. En las veredas de aquellos beneficiarios que no recibieron ningún componente la probabilidad de hecho de intimidación es de 2.4%, mientras que aquellas donde recibieron SA es de 8.7%. En el resto de casos, en las veredas con beneficiarios que no han recibido ningún beneficio cada uno de estos hechos no supera el 0.1%, en comparación con las veredas de beneficiarios que recibieron SA puesto que varía entre 2.8% (secuestro) y 5% (desaparición forzada).

Adicionalmente, se exploraron las diferencias entre estos grupos de beneficiarios en la probabilidad de erradicaciones en la vereda donde se encuentra el predio y se encontró que 22.3% de quienes recibieron SA afirman que sí hubo estos operativos después del comienzo del programa. En el grupo que no ha recibido nada este porcentaje equivale a 0.7%. En ese sentido, el 8.6% de estos beneficiarios asegura que ha habido choques con la Fuerza Pública después del inicio del PNIS en este tipo de operativos, en contraste con 0.1% de aquellos que no recibieron ningún beneficio. Por último, el 76.6% de los beneficiarios que ha recibido este componente asegura que los productos entregados por los operadores fueron más costosos que lo que lo son en sus municipios.

3.3 Componente Proyectos Productivos Ciclo Corto y Ciclo Largo

Para los hogares, el componente del PAI familiar que esperaban con más expectativas eran los proyectos productivos pues estos les permitiría transitar a una actividad económica lícita. Este componente se diseñó a partir de una proyecto de ciclo corto de 9 millones de pesos y uno de ciclo largo de 10 millones de pesos que debían ser complementados con asistencia técnica y responder a las necesidades productivas de cada uno de los territorios. Los productores mantuvieron la confianza en que el programa entregaría este componente, aún cuando tuvieron graves problemas con la AAI y las huertas caseras.

A pesar de que este fue el componente con mayores retrasos, con su implementación hubo una mejora de las condiciones socioeconómicas de los hogares por recibir las transferencias en especie de alguno de los componentes de PPCC y PCCL junto con el componente de seguridad alimentaria, en comparación con los que solo recibieron los pagos de AAI. Sin embargo, este efecto está concentrado en hogares con menores niveles de IPM antes del programa. Desde el análisis cualitativo se encontró que los hogares utilizaron en buena parte las transferencias en especie de estos componentes para mejoramiento de vivienda, lo cual explica la reducción en los niveles de pobreza. Para el caso de los hogares que lograron establecer un proyecto productivo esto ocurrió, en la mayoría de los casos, por el uso como capital semillas de los pagos de AAI y las condiciones habilitantes de los hogares (Ver capítulo 3.1). Los principales problemas de implementación han sido i) las demoras en la implementación, ii) sobrecostos asociados a la entrega de insumos, iii) mala calidad de los animales e insumos entregados, iv) incoherencia entre los productos solicitados y los

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

entregados por los proveedores, y v) imposición de los proyectos productivos por parte de los operadores.

Implementación del componente

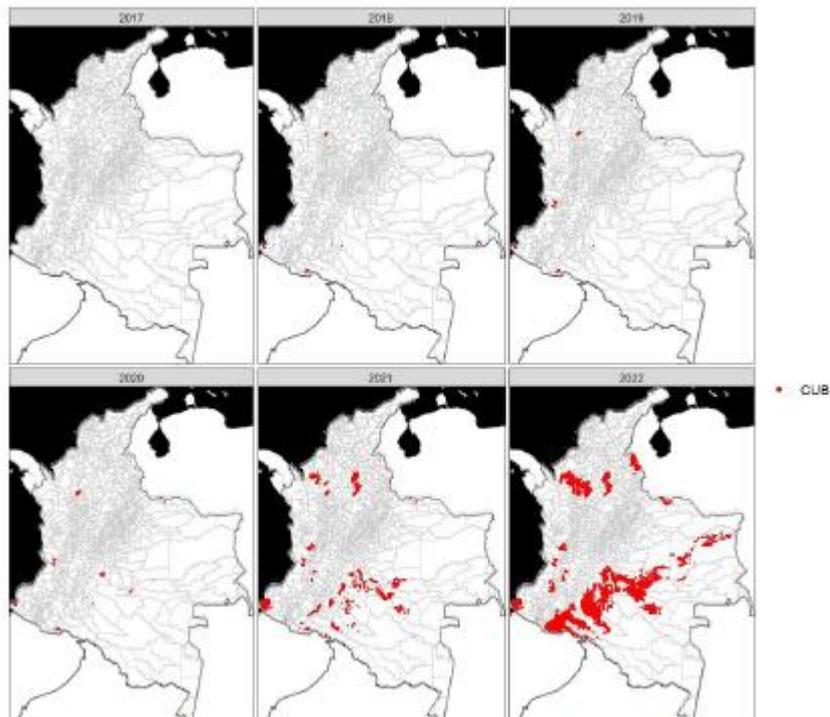
Para los componentes de PPCC y PPCL, en el análisis con la información administrativa, se definió que un hogar recibió el beneficio a partir del 90% del valor total de cada uno de los componentes. En el caso de los PPCC, como se presenta en la Tabla 5 (Anexo 5), hasta el 2020 el porcentaje de hogares que había recibido este componente no superó el 1.3%. Hasta el 2022, este porcentaje aumentó a 96.97%. En el caso del PPCL, hasta el 2020 el 0.46% de los hogares recibieron este componente y este porcentaje aumentó a 2.75% en el 2022.

Sin embargo, las cifras de ejecución de la información administrativa y de la encuesta no son consistentes para el PPCC. Es posible que los beneficiarios no tengan claridad sobre las diferencias entre el PPCC y PPCL o que teniendo en cuenta que la encuesta captura la percepción de los beneficiarios, esta puede estar recogiendo inconformidad frente a los retrasos y no necesariamente a la ejecución del componente. En el caso del PPCC, según la encuesta, solamente el 26.56% de los encuestados reporta haber recibido la totalidad de este componente y 4.29% ha recibido beneficios parciales (ver Anexo 4, Tabla 6). 69.15% de los encuestados respondieron no haber recibido este componente, a diferencia del 3.03% que sugiere la información administrativa. En el caso del PPCL la información sí coincide con la información administrativa. Y únicamente el 2.44% de los hogares beneficiarios reporta haber recibido la totalidad de este componente mientras que el 0.33% sugiere haber recibido algunos beneficios.

En cuanto a la calidad de los beneficios recibidos, el 28.66% y el 38.58% respondieron que el PPCC fue de mala calidad y regular calidad, respectivamente. Quienes aseguraron que el proyecto productivo fue de buena y excelente calidad equivalen al 22.88% y 9.88% de los encuestados, respectivamente (ver Anexo 4, Tabla 7). Adicionalmente, el 78% de los encuestados afirmó que los beneficios entregados fueron acordes a los solicitados y 3.25% de los hogares encuestados afirmó que los beneficios fueron acordes de manera parcial (ver Anexo 4, Tabla 45). En el caso del ciclo largo, la distribución de la calidad se comporta de manera opuesta: 47.65% y 23.12% afirman que la calidad de este proyecto fue buena y excelente, respectivamente. Solamente el 3.53% reportó que la calidad fue mala y 25.7% sugirieron que fue de regular calidad. Por último, el 65.66% de los beneficiarios afirmaron que los beneficios de este proyecto corresponden con los solicitados y el 5.68% afirmó que esto ocurrió de manera parcial.

Mapa 3 (Anexo 4). Ejecución espacial PPCC

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

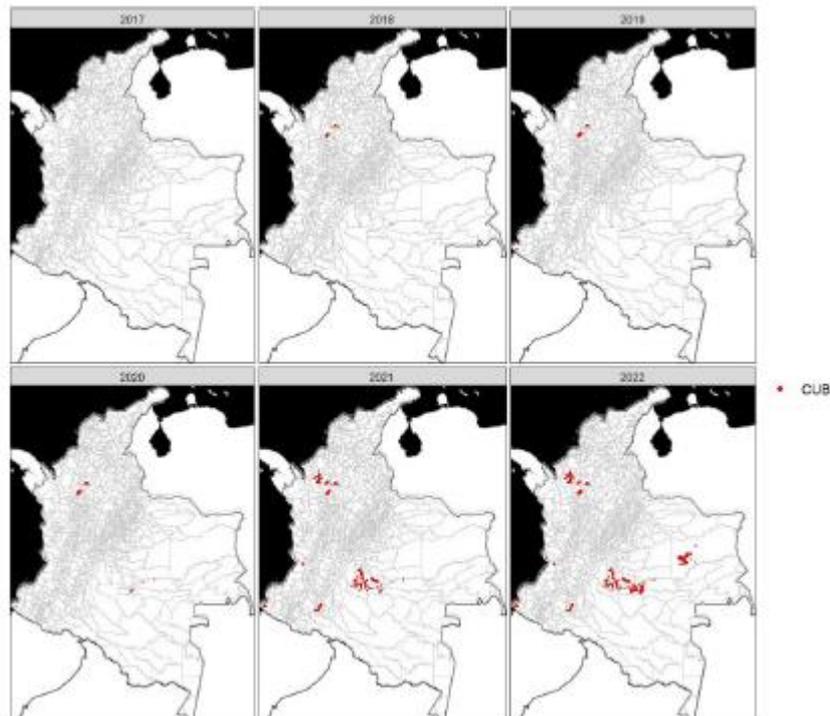


Fuente: Elaboración propia a partir del SISPNIS y el Sisbén IV

Sobre la evolución espacial de estos componentes, se observa en el Mapa 3 (Anexo 4) que la ejecución del PPCC nuevamente priorizó los departamentos de Antioquia, Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Es necesario resaltar que en los municipios de Sardinata y Tibú hubo solo un beneficiario, en cada uno, que recibió el PPCC hasta el 2022. En los municipios por los que empezó la implementación con mayor proporción de beneficiarios fueron Briceño (Antioquia) y Puerto Asís (Putumayo). Sin embargo, en ninguno de estos el porcentaje de beneficiarios que recibieron el componente supera el 3.9%. De manera consistente con el componente de SA, los proyectos productivos también empezaron a ejecutarse por los mismos departamentos y municipios. Al 2022 se identifica que únicamente 3 municipios tienen niveles de ejecución inferiores al 80%, no obstante, se encuentran por encima del 67.3%. Estos son San José de Uré (Córdoba), La Macarena (Meta) y Uribe (Meta).

Mapa 4 (Anexo 4). Ejecución espacial PPCL

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |



Fuente: Elaboración propia a partir del SISPNIS y el Sisbén IV

En el caso de la ejecución del PPCL, nuevamente, los primeros beneficiarios que recibieron este componente están ubicados en municipios de Antioquia, Guaviare y Nariño. En este caso, se repiten de manera sistemática los municipios de Briceño (Antioquia) y San Andrés de Tumaco (Nariño). Sin embargo, al 2018, únicamente 2.18% de los beneficiarios de Briceño recibieron el PPCL y en San Andrés de Tumaco solo una persona. El Mapa 4 (Anexo 4) muestra que entre 2019 y 2020 la ejecución de este componente únicamente avanzó en Briceño (Antioquia) llegando a 14.36% de los beneficiarios en ese año. A partir del 2021, beneficiarios en más municipios empezaron a recibir el componente y en el 2022 había beneficiarios que lo habían recibido en 18 municipios. Entre estos, se destacan Puerto Rico (Meta) y Cumaribo (Vichada) con 30.24% y 35.08% de los beneficiarios con PPCL, respectivamente. Por el contrario, en 11 de estos municipios menos del 10% de los beneficiarios ha recibido el componente.

Dado que la línea del tiempo sufrió retrasos considerables desde el primer componente del programa (AAI), todos los demás componentes también se retrasaron. En cuanto al tiempo de la ejecución de estos componentes, se midió desde la entrega del primer pago de AAI hasta el momento en el que el hogar recibiera el primer pago de alguno de los proyectos productivos. Teniendo en cuenta que solo se tuvo acceso al año de los proyectos productivos, también fue necesario suponer que la entrega de este componente fue en el mes de junio para calcular el número de meses. En el caso de los proyectos productivos, en promedio, pasaron 38.11 meses entre el primer pago de AAI y el primer pago de alguno de los proyectos productivos (ver Anexo 4, Tabla 8). Teniendo en cuenta que el diseño del programa contemplaba un periodo de 12 meses entre la recepción de los primeros pagos de estos componentes, el 12.54% de los beneficiarios activos cultivadores y no cultivadores recibieron estos pagos en los tiempos acordados al inicio del PNIS.

En los casos de estudio cualitativos fue evidente que la mayoría de los beneficiarios consideraban que este componente no cumplió con sus objetivos por i) las demoras en la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

implementación, ii) sobrecostos asociados a la entrega de insumos, iii) mala calidad de los animales e insumos entregados, iv) incoherencia entre los productos solicitados y los entregados por los proveedores, y v) imposición de los proyectos productivos por parte de los operadores.

Los problemas con los proyectos productivos iniciaron con las visitas de los operadores para definir el plan de inversión (PI) de cada hogar. Aunque en las socializaciones del programa, y en las primeras visitas de los operadores, se les prometió a los hogares cualquier producto que ellos solicitaran, en las siguientes visitas los términos de entrega del componente comenzaron a cambiar. Los beneficiarios reportaron que, si bien en las primeras visitas se acordaban los insumos o animales en el PI con los operadores, en las visitas siguientes el PI era modificado arbitrariamente o incluso impuesto a las familias. Relatos similares fueron recopilados en todos los casos de estudio:

Por ejemplo, si usted pedía por ejemplo yuca, ya no le daban yuca sino le daban era maíz (...) y esa era la discusión que teníamos, ¿Cómo que van a venir a entregarnos lo que ustedes quieran y no lo que nosotros queramos? y bueno ahí se formaban esas discusiones. (HV familia no cultivadora, Putumayo, 2023)

El PI acordado con las familias era modificado por problemas financieros o por restricciones ambientales para la implementación de proyectos en áreas protegidas (ver Cap. 6.6). Con respecto a los problemas financieros, los operadores cambiaban los precios de los productos en el PI durante el despliegue del programa. Argumentaron que debían incluir costos adicionales no contemplados inicialmente como, por ejemplo, los impuestos. Asimismo, afirmaron que era necesario incrementar los precios para considerar la inflación generada por los retrasos desde el inicio del programa y el tiempo de entrega de los productos. Asimismo, aseguran se vieron obligados a aumentar los precios de los productos por los sobrecostos asociados a las dificultades en la entrega de los insumos en zonas con malas vías de acceso o con condiciones especiales de seguridad. Desde el punto de vista de los beneficiarios, los sobrecostos también pueden estar asociados a prácticas de corrupción de los operadores del programa pues ofrecían productos con precios más caros en comparación con los mercados locales de los municipios. Por ejemplo, según los datos obtenidos en la encuesta, el 88.2% y el 87.4% de los beneficiarios que ha recibido algún proyecto productivo y la combinación de la seguridad alimentaria y proyecto productivo, respectivamente, asegura que los productos entregados por los operadores fueron más costosos de lo que son conseguidos en sus municipios. En el mismo sentido, una familia beneficiaria y con un rol de liderazgo importante en la zona, explica esta situación de la siguiente manera:

Y con PNIS ha habido otro reclamo grande. Es el tema de precios, cuando le hemos reclamado a los operadores entonces ellos nos dicen que el transporte, que los gastos administrativos, que a ellos les descuentan impuestos y cosas de esas y eso debe salir de los 19 millones. Entonces lo que hemos dicho en representación de las familias es que esos costos no pueden salir de los 19 porque realmente a la familia no le van a llegar 19, le van a llegar 16 o 17, esos costos los tendrá que asumir el PNIS". (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

Las inconsistencias en el PI fueron apeladas por líderes comunitarios en distintos escenarios, con diferentes resultados según el contexto de cada territorio. En algunos casos, la capacidad y poder de negociación de los líderes, y articulación con autoridades locales (alcaldía, enlace PNIS) influyeron en que los operadores finalmente ajustaran los precios de los PI. En otros casos, los PI se mantuvieron con los problemas mencionados anteriormente y los hogares tuvieron que eliminar o cambiar productos que habían solicitado inicialmente en el PI para no exceder el monto máximo estipulado.

Ahora, después de haber definido el PI —con todos los problemas previamente

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

mencionados— las familias esperaban recibir productos que les permitieran establecer un proyecto productivo de ciclo corto estable y rentable. No obstante, en la mayoría de los casos les fueron nuevamente incumplidos los términos acordados en el PI. Aunque solicitaban recibir cierto tipo de insumos, el operador entregaba otra cosa distinta a la acordada previamente. Adicionalmente, y de manera similar a lo que ocurrió con el componente de huertas caseras, los insumos y animales entregados tuvieron graves problemas de calidad. De manera reiterada, los beneficiarios afirmaron que los insumos recibidos no eran de buena calidad. Insumos como, por ejemplo, las tejas de zinc y maquinaria (e.g.: guadañas) se dañaron al poco tiempo de ser entregados. Los animales tampoco estaban en buenas condiciones (i.e., enfermos, demasiado jóvenes, o delgados) y, por ende, no cumplían con el valor que estaba estipulado en el PI. Más aún, las reparaciones de los insumos y maquinaria implicaban un costo adicional para los beneficiarios porque, en varios casos, debían desplazarse para hacer efectiva la garantía o realizar la reparación pues los operadores subcontrataron proveedores de otros municipios o incluso departamentos del país distintos a las zonas donde habitan los beneficiarios. Algunos casos puntuales desde la voz de los beneficiarios permiten ilustrar mejor la situación:

Nos trajeron unos becerritos que daba pesar mirarlos, no los quisimos recibir, luego nos llevaron a recibir, reciben o reciben y es esto lo que hay (...). Allá había unas vacas, digamos de esas Jersey, pero si hubiera sido vaca Jersey de calidad pues eran buenos, pero era ya vacas Jersey de las que sacan de todos lados, en los finqueros las que hacen como que “Esta no me sirve, esta no, esta, esta”. (...) Una vaca normal como las que uno tiene valía dos millones y medio, la más cara, y (...) el programa nos la cobró a 3 millones 500 porque por decir a mí me entregaron 14 millones de pesos en ganado, pero legalmente no compensaba ni el peso, ni el precio, pero ya tocaba recibirlas porque no había otra opción, o sea ya no podíamos hacer otra cosa. (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

Los beneficiarios difícilmente podían reclamar pues, en varios casos, afirmaron que fueron amenazados por los operadores de ser retirados del programa en caso de no recibir los productos entregados; sin importar su calidad o correspondencia con lo inicialmente ofertado. Los beneficiarios tampoco contaban con copias del PI que acordaron y firmaron pues los operadores se oponían a entregarlas, no llevaban copias cuando realizaban las visitas o no permitían la toma de fotografías. Sin esta información los beneficiarios dependían de la voluntad del operador y gestión posterior de los líderes comunitarios para elevar la situación a nivel territorial del PNIS.

Adicional a los problemas de suficiencia del componente, fueron evidentes problemas de pertinencia en la oferta. Considerando que, en buena parte de los casos la asistencia técnica no cumplió con sus objetivos fundamentales, los proyectos productivos se vieron afectados por la ausencia de acompañamiento para el inicio o reactivación de actividades productivas. Consistente con evidencia recogida en estudios previos (Rubiano-Lizarazo et al., 2022), el PI de ciclo corto y de ciclo largo no respondió a las necesidades de los hogares, en su lugar la naturaleza del PI fue más el resultado de un catálogo de compras que de una planeación con un objetivo claro sobre el tipo de proyecto productivo más conveniente a implementar. En este sentido, tampoco hubo una diferenciación clara entre proyectos de ciclo corto y de ciclo largo. Un líder explica la falta de coherencia y pertinencia de este componente de la siguiente manera:

¿En el proyecto de los 9 millones de pesos que hicieron? “Mire, usted debe de pedir esto, esto y esto (...)”. Que si tenía el proyecto, por ejemplo, de mejorar para las mangas, hacer sus mangas en su territorio, en su finquita, no, usted no tiene derecho sino a un rollo de alambre, o sea le montaban un salpicón que ni hacía, ni hacía una cosa, ni hacía otra. (EG Organización social territorial, 2023)

En vista de que no recibían lo que realmente necesitaban para iniciar o retomar un proyecto

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

productivo, la entrega de este componente no fue pertinente para cumplir con su objetivo central. Si bien las familias recibieron insumos que utilizaron por un tiempo o que vendieron para obtener dinero en efectivo, no consolidaron un proyecto productivo estable ni rentable a largo plazo.

Factores internos y externos

Al igual que en los componentes de asistencia técnica y huertas caseras, los proyectos productivos tuvieron los mismos factores internos y externos asociados con el rol de los operadores. Los cambios de operadores en una misma zona y cambios frecuentes de técnicos, los lineamientos rígidos y estandarizados para los operadores, y la falta de mecanismos claros de vigilancia y auditoría fueron fallas internas del programa que repercutieron en los resultados del componente en cuestión.

Adicionalmente, iniciar hasta el mes 12 la implementación de proyectos productivos fue una falla en el diseño del programa, considerando que los cultivos de ciclo corto toman aproximadamente 12 meses para dar la primera cosecha y los proyectos de ciclo largo se demoran mínimo 3 años en dar la primera cosecha. Estos tiempos son incluso conservadores pues no consideran actividades previas a la instalación del cultivo que también toman tiempo y planeación como, por ejemplo, la adecuación de tierra y la compra de insumos. En este sentido, el PNIS desde su concepción, falló en no considerar la duración real del establecimiento de proyectos productivos, tanto de ciclo corto como de ciclo largo. Especialmente el proyecto de ciclo largo que, en definitiva, permiten el tránsito de los cultivos de coca hacia alternativas de uso lícito mediante la generación de ingresos suficientes y estables y a largo plazo para las familias. En la hoja de ruta, la vinculación al programa finaliza un año después del inicio de los proyectos de ciclo largo en el mes 12. De modo que, de ser exitosos los proyectos productivos de ciclo largo empezarán a generar ingresos al menos dos años después de finalizada la ruta de implementación del PNIS. Tiempo en el cual los productores no tendrían ingresos suficientes para resolver las necesidades del hogar, dependerían enteramente de las huertas caseras (que no cumplieron con su objetivo) y de los proyectos de ciclo corto (que tampoco cumplieron con su objetivo).

Adicionalmente, no se contempló la promoción de la asociatividad para el establecimiento de los proyectos productivos en el diseño de los componentes del programa. Para garantizar el éxito de proyectos productivos de pequeña escala la asociatividad es fundamental pues facilita el acceso a recursos compartidos que individualmente serían difíciles de obtener como, por ejemplo. Tierra, maquinaria, insumos, acceso a financiamiento y conocimientos técnicos. Además, la consolidación de proyectos productivos de manera asociativa permite aprovechar economías de escala²², reduciendo así los costos unitarios de la producción y de la comercialización. Esto es crucial para lograr un nivel de producción rentable y constante, requisito principal para lograr acuerdos de comercialización con distribuidores o empresas.

Resultados del componente en condiciones socioeconómicas

En esta sección se comparan los cambios entre los beneficiarios que recibieron el PP y quienes recibieron PP y SA con aquellos encuestados en línea base por UNODC (ver Anexo 4, Tablas 9, 10 y 11).

En el caso de quienes únicamente recibieron el PP, no se identifican diferencias

²² En la medida en que el volumen de producción y comercialización aumenta, los costos unitarios tienden a disminuir.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

estadísticamente significativas en el IPM con los hogares encuestados en línea base. Sin embargo, en el caso de quienes recibieron el PP y SA, se identifica que el valor de este índice es 0.057 unidades menor en comparación con los hogares encuestados en línea base. Esta diferencia equivale en términos porcentuales al 12% en comparación con la media del grupo de línea base.

En cuanto al acceso a productos financieros, se observa un aumento de 20.5 puntos porcentuales (pp) en el acceso a cuentas de ahorros y un aumento del 15.3 pp en el acceso a préstamos de entidades financieras para quienes únicamente recibieron este componente. Esta relación es consistente con quienes recibieron el PP y SA (5.7 pp) en acceso a cuenta de ahorros, sin embargo la relación es la opuesta en acceso a préstamos de entidades financieras. En este caso, la proporción de hogares se redujo en 7.2 pp. Sin embargo, al analizar la información del Formato 341 de la Superintendencia Financiera, se encuentra que no hay diferencias entre quienes han recibido este componente y quienes no lo han hecho hasta diciembre del 2022 en acceso a créditos. La información administrativa sugiere que el 44.1% de los beneficiarios y titulares del programa que han recibido PP y SA tienen algún crédito, mientras que en la información de la encuesta sugiere que en los hogares de los beneficiarios del programa este porcentaje equivale a 15.7%. Dado que no es consistente la información entre fuentes de información, no se puede establecer que haya una asociación entre el acceso a créditos y la combinación de estos componentes.

Adicionalmente, al examinar la capacidad de autosostenimiento de los beneficiarios, los datos presentados indican un incremento significativo del 17.2 puntos porcentuales para quienes recibieron únicamente este componente. Este aumento equivale a un cambio del 33.3% con respecto a la situación previa al programa. En el caso de quienes recibieron PP y SA, no se identifican diferencias significativas con los hogares en línea base.

En el caso de acceso a las vías terrestres, se evidencia un aumento en 24.9 pp en comparación entre quienes recibieron solo el PP con la línea base, donde el 47.6% reportó tener acceso. No se detectaron cambios en la disponibilidad de las vías terrestres en época de lluvia, a diferencia cuando se compara con quienes recibieron los dos componentes puesto que en ese caso se identifica un aumento de 18.2%. Además, ha incrementado en un 14.9 pp y 8.9 pp la transitabilidad de las vías fluviales cuando se compara únicamente con PP y con PP y SA, respectivamente. Estos resultados no sugieren que el componente ni la combinación de componentes explique estos cambios en la infraestructura, pues como se mostró en la descripción de la implementación los componentes se han ejecutado secuencialmente en zonas específicas. Sin embargo, estos resultados reflejan que en aquellas zonas del país donde los beneficiarios han recibido PP o PP y SA ha aumentado la cobertura de vías terrestres y fluviales, y su calidad en comparación con las condiciones al inicio del programa.

En términos de confianza en las instituciones, se evidencia una reducción en la proporción de personas que no confía nada y que confía mucho en la Alcaldía, tanto para quienes recibieron el PP y para quienes recibieron los dos componentes. En el caso de la nula confianza en la Alcaldía, la reducción se ubicó entre 12.9 y 13.8 pp y en el caso de mucha confianza entre 6.1 y 3.3 pp, respectivamente para los dos grupos de recepción de componentes. En el caso de mucha confianza en la Defensoría, se identificaron reducciones en la proporción de personas tanto para quienes recibieron solo PP (68.7%) y para quienes recibieron los dos componentes (40.1%). También se encuentra que la proporción de hogares que confía mucho en los juzgados se redujo para quienes recibieron PP y los dos componentes. En cuanto a la resolución de conflictos, se identifica que hubo una caída en las respuestas positivas, lo cual

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

indica que estos actores contribuyen menos a resolver los conflictos, para el grupo de hogares que solo recibieron PP. Los actores que se resaltan en este caso por tener cambios estadísticamente significativos son la comunidad y el conciliador en equidad. Por el contrario, en el caso de la Policía Nacional hubo un aumento en su participación en la resolución de conflictos, según lo reportado en la encuesta. En el caso de quienes recibieron los dos componentes, mayoritariamente, se asocian con mayor resolución de conflictos por parte de líderes de la comunidad, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los GAOS, el líder religioso, los juzgados, la Alcaldía y la Personería. En los únicos casos que se identifica una reducción de participar en reducción de conflictos es en el caso de la comunidad y del conciliador en equidad.

En los modelos econométricos para evaluar el impacto de este componente agrupamos la recepción de alguno de los proyectos productivos, teniendo en cuenta que en la práctica no se diferenciaron en sus características técnicas, la cantidad y distribución espacial de los beneficiarios que han recibido PPCL impediría estimar relaciones insesgadas para este componente de manera individual. Por lo tanto, como se mencionó en la metodología, agrupamos en un solo componente la recepción de los proyectos de ciclo corto y largo. El número de beneficiarios que solo ha recibido alguno de los PP es de 1,573 (ver Anexo 4, Tabla 46). En el caso en que se compara el efecto de recibir alguno de los proyectos productivos contra quienes solo recibieron las transferencias monetarias, se encuentra que el estimador es negativo pero significativo únicamente cuando solo se consideran las cohortes tratadas en 2021 y 2022 (estimación truncada). En estos casos, el efecto del proyecto productivo en el IPM es de -0.0155 y -0.0196 para cada una de las medidas de pobreza multidimensional empleadas (ver Anexo 4, Tabla 48). Adicionalmente, como se muestra en la Figura 11 (Anexo 4), el supuesto de la ausencia de efectos anticipatorios se cumple y es posible atribuir los impactos al componente.

El objetivo de los proyectos de ciclo y largo es “ofrecer fuentes estables y sostenibles de ingresos a las familias vinculadas, a través de la implementación de alternativas agrícolas, pecuarias, forestales, de transformación y/o de servicios” (ART, 2022). Una vez finalizado el último pago de la AAI (en el mes 12) debían iniciar los proyectos productivos, los cuales a su vez debían contar con el acompañamiento de asistencia técnica hasta el mes 28 del programa. La ausencia de planificación de los proyectos y su naturaleza basada en una lista de compras motivaron que algunos hogares priorizaran la solicitud de insumos para el mejoramiento de vivienda. Incluso, en algunos casos reportaron que, de manera explícita, los operadores ofrecían insumos para construcción de vivienda como parte del portafolio del PI. Si bien los hogares mejoraron las condiciones de su vivienda y por lo tanto se redujeron sus niveles de pobreza multidimensional, es posible que estos resultados no se mantengan a largo plazo pues este componente no contribuyó a la generación de fuentes estables y sostenibles de ingresos.

En los casos de estudio cualitativos se hizo evidente que los hogares utilizaron como capital semilla las transferencias monetarias de la AAI para establecer un proyecto productivo anticipándose a la duración estimada (entre 1 y 3 años), luego los pagos en especie de los PPCC y PPCL se utilizaron bien para fortalecer dichos proyectos o para el mejoramiento de vivienda. Los hogares que pudieron consolidar proyectos productivos tenían condiciones habilitantes particulares como i) tener predios con proyectos productivos de ciclo largo (en proceso o consolidados); ii) ingresos diversificados (menor presión financiera); iii) vinculación con asociaciones o cooperativas (capacitaciones o comercialización); iv) coincidencia de programas de fortalecimiento agrícola; v) disponibilidad redes de aseguramiento (formales e

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

informales) ante choques ex-post; vi) educación (formal e informal) sobre emprendimiento y administración de empresas; vii) continuidad de la asistencia técnica (Ver capítulo 3.1).

Al explorar las posibles heterogeneidades en este modelo, se encuentra que el efecto en el IPM está concentrado en aquellos beneficiarios menos vulnerables al inicio del programa. Para construir esta medida de vulnerabilidad se separó la muestra en quienes estaban por encima y por debajo de la mediana del IPM en el 2015 y se estimaron los modelos de manera separada. En la Figura 12 (Anexo 4) se presentan estos resultados. En cuanto a heterogeneidades por género, no encontramos efectos estadísticamente significativos para hombres y mujeres (ver Anexo 4, Figura 13). Por último, los modelos en los que se separan a beneficiarios en ZME y a quienes no están en estas zonas sugieren un efecto negativo de la entrega de este componente en la pobreza multidimensional únicamente para aquellos que se ubican en alguna ZME (ver Anexo 4, Figura 15). Sin embargo, el efecto estimado no es atribuible al componente puesto que el supuesto de tendencias paralelas no se cumple por la presencia de efectos anticipatorios tal como se presenta en la Figura A 49 (Anexo 4).

Tabla 51 (Anexo 4). Modelo IPM: PP & SA vs AAI

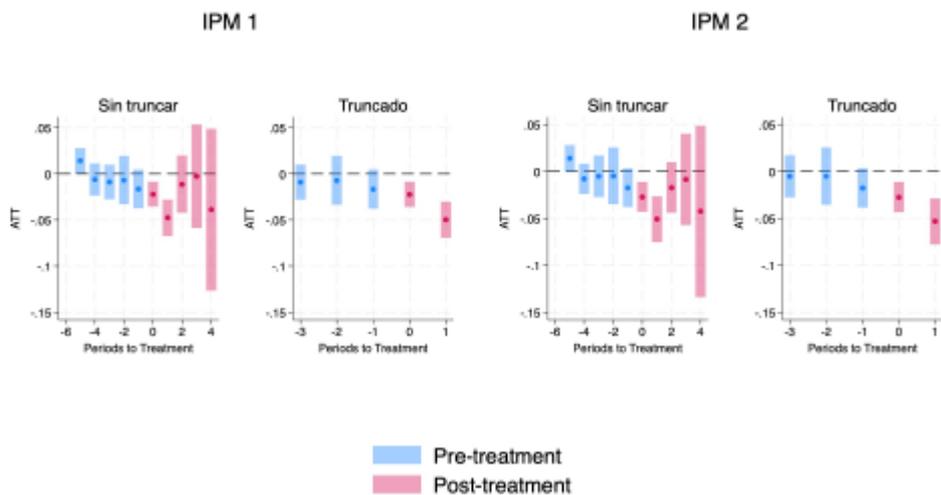
| | IPM 1 | | IPM 2 | |
|---------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| ATT | -0.0271*** (0.0059) | -0.0279*** (0.0060) | -0.0318*** (0.0061) | -0.0326*** (0.0062) |
| Media Control | .4468 | .4468 | .4349 | .4349 |
| Obs. | 462,320 | 456,440 | 462,320 | 456,440 |
| EF Año | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| EF CUB | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tendencia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Cluster Mun. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Truncado | | 2018-2020 | | 2018-2020 |

Error estándar en paréntesis. * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Adicionalmente, comparamos contra el mismo grupo de control el efecto de recibir complementariamente PP y SA. En este caso, el grupo de tratamiento está compuesto por 45,014 beneficiarios del programa. En la Tabla 47 (Anexo 4) se muestra que el efecto de recibir los dos componentes es consistente entre las metodologías del IPM y entre las especificaciones propuestas (truncadas y sin trincar). En el modelo sin trincar, recibir PP y SA redujo el IPM 1 y el IPM 2 en 0.027 y 0.032, respectivamente. Los efectos porcentuales correspondientes a estos coeficientes equivalen a reducciones de 6.1% y 7.3% respectivamente (ver Anexo 4, Tabla 51). Así mismo, como sugiere la Figura 18 (Anexo 4), estos efectos estimados son atribuibles a la recepción de los dos componentes puesto que los efectos dinámicos sugieren que no existen efectos anticipatorios previo a la intervención de este beneficio del PNIS.

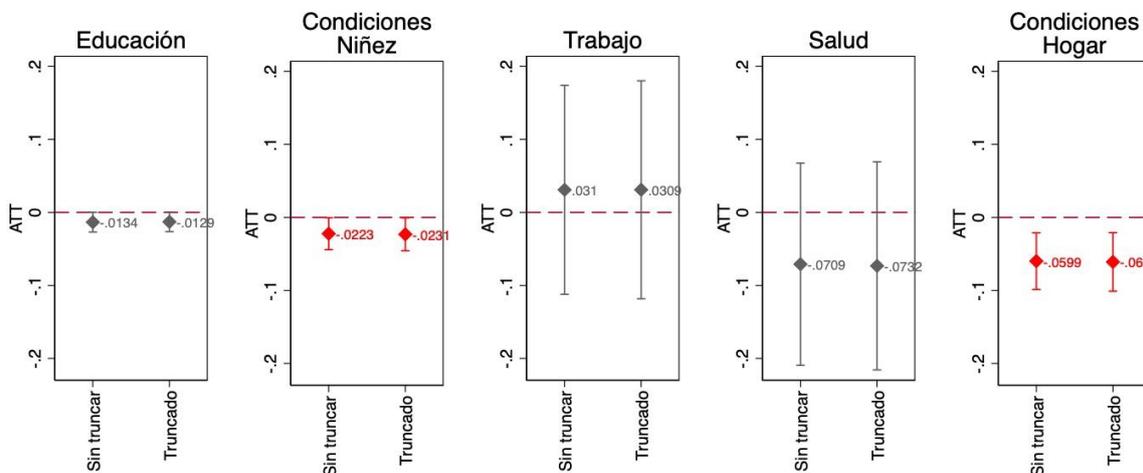
Figura 18 (Anexo 4). Modelo IPM: Efectos dinámicos PP & SA vs AAI

PP&SA+AAI vs AAI



De manera consistente con los resultados cualitativos, se encontró que el impacto de estos componentes en la reducción de la pobreza multidimensional se explica por menores niveles de privación en las dimensiones de educación, condiciones de la niñez y condiciones de vivienda. En las dimensiones de salud y trabajo no se identificaron efectos estadísticamente significativos, es decir diferentes de 0, a partir de la recepción del PP y la SA. Estos resultados se presentan en la **Figura 2**.

Figura 2. Efectos de PP & SA en cada dimensión del IPM

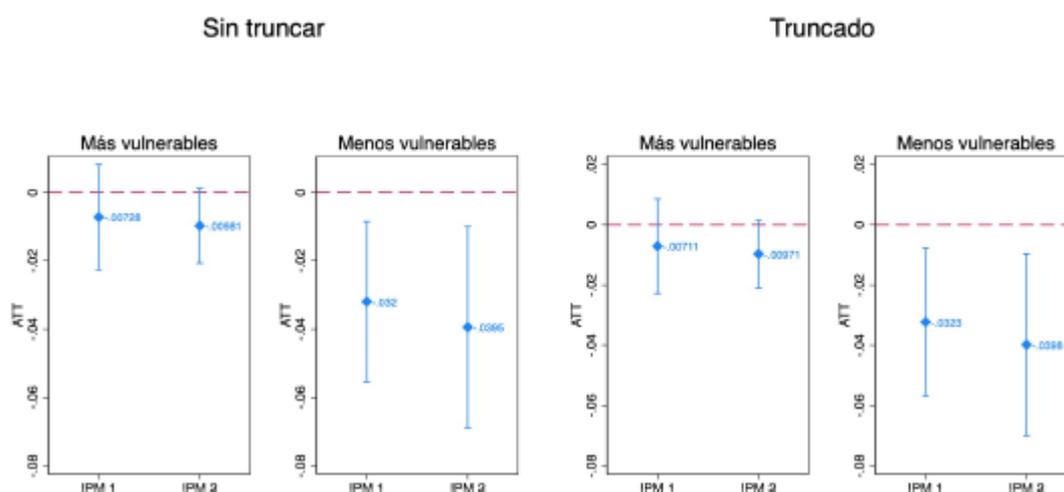


Un potencial problema para la identificación del efecto causal es que aquellos beneficiarios que han recibido los dos componentes también reciban otros programas de desarrollo rural que expliquen parcialmente el efecto presentado en el párrafo anterior. Por lo tanto, a partir de la información recibida por el sector Agricultura que permite identificar otros programas a los que están vinculados los beneficiarios del PNIS, es posible estimar el efecto de PP y de SA separando las muestras entre quienes no han recibido ningún proyecto adicional del sector agricultura y quienes participan en al menos un proyecto para los cuales tenemos

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |

información²³. Las Figuras 16 y 27 (Anexo 4) muestran los resultados para estas estimaciones y sugieren que el efecto no se explica por el grupo de beneficiarios que ha recibido al menos otro proyecto del sector de desarrollo rural. El principal objetivo de este ejercicio es mostrar que los efectos estimados en la evaluación no se concentran en un grupo de hogares que recibe otros programas de desarrollo rural puesto que podría afectar la estimación insesgada de los componentes del PNIS. Ahora, una posible explicación para no encontrar efectos consistentes en el grupo de hogares beneficiarios de otras intervenciones es que únicamente el 6.96% de los hogares del PNIS hacen parte de esta categoría.

Figura 19 (Anexo 4). Modelo IPM: PP & SA vs AAI - Heterogeneidad por vulnerabilidad

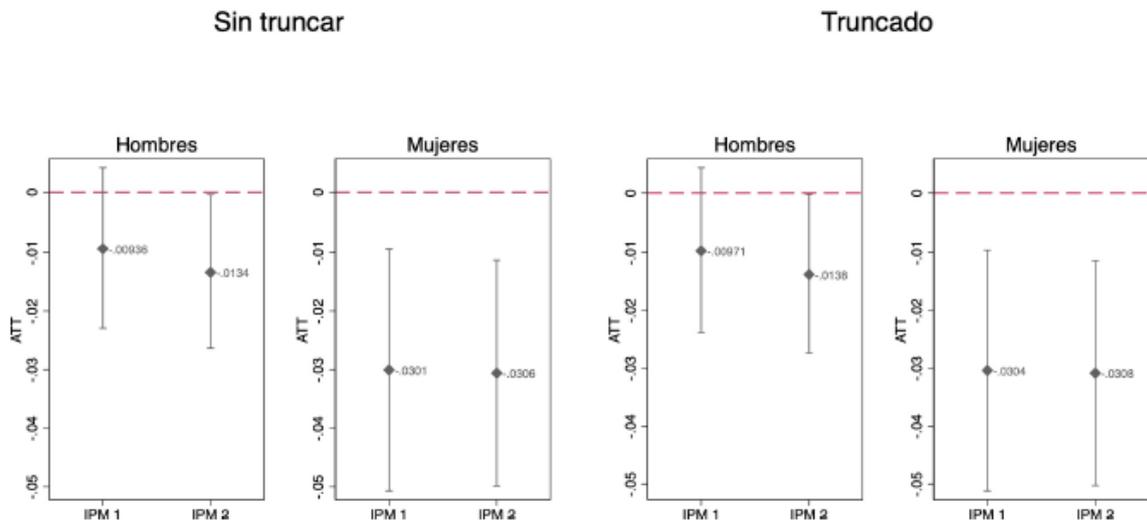


De manera similar al modelo que solo evalúa el efecto del proyecto productivo, se exploraron las heterogeneidades por nivel de vulnerabilidad, género y ZME. Como se muestra en la Figura 19 (Anexo 4), el efecto de estos componentes sobre la pobreza multidimensional se concentra en una población con menores niveles iniciales de vulnerabilidad (antes del comienzo del PNIS). Estos resultados sugieren que, si bien estos componentes del programa reducen la pobreza, solo lo hacen para aquellos que, antes de la llegada del PNIS, estaban en mejores condiciones socioeconómicas y con algunas características específicas que los situaban en la cola izquierda de la distribución de vulnerabilidad.

Figura 20 (Anexo 4). Modelo IPM: PP & SA vs AAI - Heterogeneidad por género

²³ 6.96% de los beneficiarios del PNIS está vinculado a al menos un programa de desarrollo rural. Los programas para los cuales tenemos información son: Extensión Agropecuaria, Asociatividad, Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Campo Emprende, Alianzas Productivas, Vivienda de Interés Social Rural.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |



En cuanto a las heterogeneidades por género, recibir únicamente el PP y la SA tiene efectos en pobreza para hombres y para mujeres. Si bien el efecto es negativo en ambos casos, la magnitud del efecto es mayor en mujeres que en hombres como se presenta en la Figura 20 (Anexo 4). Finalmente, el supuesto de tendencias paralelas se cumple en ambos casos, tal como se presenta en la Figura A 52 (Anexo 4), por lo que es posible atribuir este resultado a la recepción de los dos componentes. Al diferenciar por ZME, los resultados sugieren que el efecto negativo está concentrado en ZME. A pesar de ser negativos los coeficientes en los dos casos, solamente son estadísticamente significativos para hogares que están ubicados en ZME como se muestra en la Figura 22 (Anexo 4). Adicionalmente, el supuesto de tendencias paralelas se cumple en esta estimación como se presenta en la Figura A 53 (Anexo 4).

Resultados del componente en cultivos de coca y deforestación

En los modelos econométricos, al considerar de manera agregada los proyectos productivos, se encuentran resultados que no son consistentes puesto que se viola, nuevamente, el supuesto de tendencias paralelas lo que impide atribuirle el impacto a la entrega de este componente (ver Anexo 4, Tabla 54 y Figura 29). Ahora, de manera consistente con la evaluación en condiciones socioeconómicas, se evaluó el efecto de recibir conjuntamente los proyectos productivos y la SA. En este caso, se encontró que la recepción de estos dos componentes aumentó el área de cultivos de coca en las grillas PNIS, en sus vecinas y en las grillas vecinas a las vecinas PNIS (ver Anexo 4, Tabla 55). Si bien este modelo permite estimar un coeficiente positivo y estadísticamente significativo cuando se compara con las grillas que no tienen ningún beneficiario del programa, el supuesto de tendencias paralelas únicamente se cumple en el modelo que estima el impacto en grillas vecinas de las vecinas PNIS (ver Anexo 4, Figura 32).

Al estimar estos modelos empleando como grupo de control las grillas que solo han recibido AAI o las grillas que recibieron los dos componentes en 2022, los resultados son consistentes con los mencionados anteriormente. Si bien los coeficientes estimados empleando estos grupos de control no son estadísticamente significativos a los niveles de confianza estándar, se encuentran cerca de los umbrales definidos para ser significativos al 90% de confianza. En el caso del efecto en las grillas PNIS, los resultados sugieren un aumento en 112.4% en comparación con el área de coca en las grillas del grupo de control antes del 2014, 53.4% en

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

las grillas vecinas y 55.6% en las grillas vecinas de las vecinas (ver Anexo 4, Tabla 55). Este cálculo de las magnitudes de los efectos se realizó respecto a la media del grupo de control de aquellos que recibirán los dos componentes en el 2022 (0.321 hectáreas de coca en promedio por grilla en el 2014). Adicionalmente, en estos casos, se cumple el supuesto de tendencias paralelas y se identifican efectos individuales que son significativos al 95% de confianza.

Figura 32 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre cultivos de coca en grillas PNIS

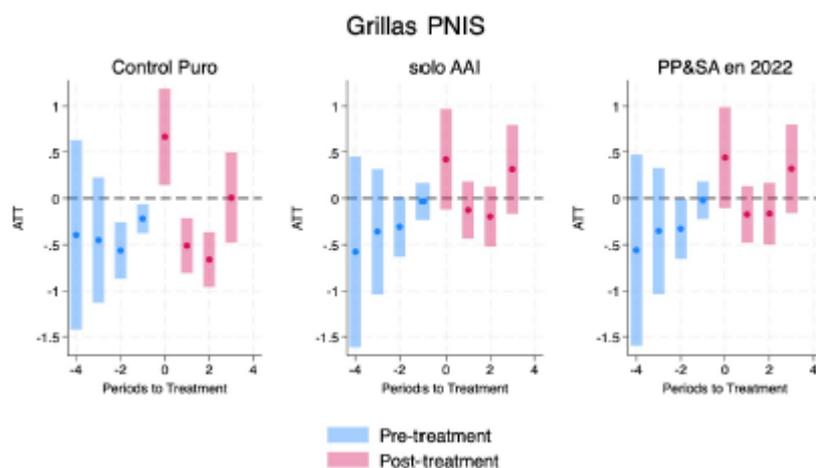


Figura 33 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre cultivos de coca en grillas vecinas a las PNIS

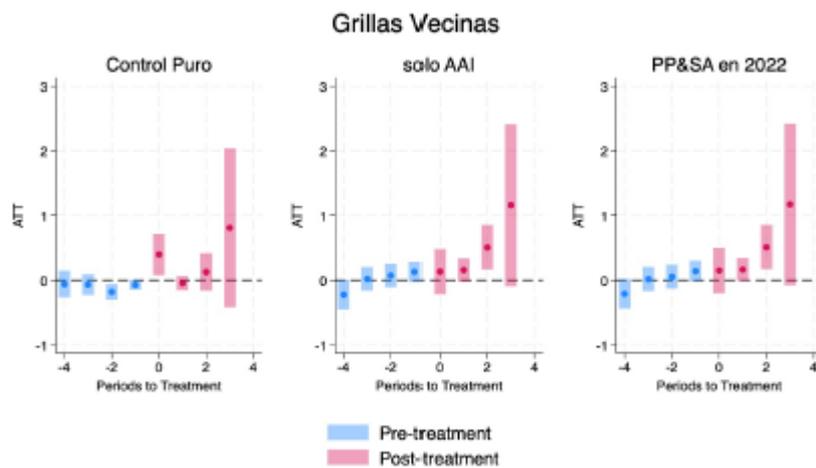
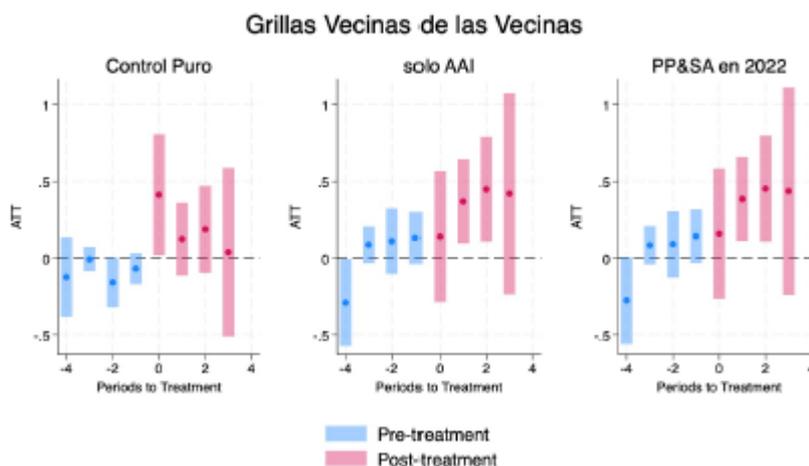


Figura 34 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre cultivos de coca en grillas vecinas a las vecinas de las PNIS

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |



En estos modelos, en el caso de los efectos en las grillas que recibieron estos componentes, los resultados sugieren un efecto de U. Es decir, como se presenta en la Figura 32 (Anexo 4), el efecto en el primer periodo es positivo y significativo al 90% de confianza, en los siguientes dos períodos los efectos son negativos, pero no significativos y en el último periodo el efecto es de la misma magnitud que el del primer periodo.

En las grillas vecinas a las grillas PNIS, el comportamiento de los efectos se aleja de ser estadísticamente igual a 0 y crece en el tiempo. Esto ocurre consistentemente en las grillas vecinas de las grillas vecinas del PNIS. Como se presenta en las Figuras 33 y 34 (Anexo 4), la entrega de estos componentes aumenta la coca en las grillas vecinas y el efecto es creciente en el tiempo, al igual que su significancia. Estos resultados son iguales para las grillas vecinas de las vecinas y no son sensibles a la definición del grupo de control entre grillas que solo recibieron AAI hasta el 2021 y grillas que no habían recibido algún proyecto productivo y SA hasta ese año pero que sí lo hicieron en el 2022.

En el caso del efecto en las grillas vecinas, los coeficientes son positivos y estadísticamente significativos al 90% de confianza desde el primer periodo después de la recepción de los componentes. Al emplear como contrafactual las grillas con beneficiarios que solo han recibido AAI (media pre-tratamiento = 0.177), los efectos de cada periodo varían entre 87.9% y 654%, y contra las grillas con beneficiarios que recibirán el PP y SA en el 2022 (media pre-tratamiento = 0.321) los impactos anuales varían entre 51% y 364.7%. Replicando el mismo ejercicio para los efectos en las grillas vecinas de las vecinas, se encuentra que los efectos en los dos periodos posteriores a recibir el componente son positivos y estadísticamente significativos -incluso al 99% de confianza-. La magnitud del efecto en el primer periodo es del 208.4% y 253% en el segundo al emplear AAI como grupo de control. En el otro caso, la magnitud de los efectos equivale a 120% y 140.9%. Teniendo en cuenta lo presentado en esta subsección, es posible asegurar que la recepción de estos componentes aumentó la coca en las grillas vecinas y que su efecto ha sido creciente y sostenido en el tiempo.

Al estimar el efecto de los proyectos productivos en la tasa de deforestación, no se encuentran resultados estadísticamente significativos. En la Tabla 56 (Anexo 4) se presentan los resultados para estas estimaciones y se evidencia que los únicos coeficientes estadísticamente significativos son aquellos en los que el control son las grillas hacen parte del control puro y en los que no se cumple con el supuesto de tendencias paralelas en los modelos dinámicos como se presenta en las Figuras 37-39 (Anexo 4). Por lo tanto, de manera individual, no se puede atribuir ningún resultado en términos de deforestación al componente

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |

de proyectos productivos.

Además, de manera consistente con los anteriores resultados presentados en esta sección, consideramos un modelo para evaluar el efecto de la recepción de la combinación de componentes. En este caso, como se presenta en la Tabla 57 (Anexo 4), la recepción conjunta de SA y PP aumentó las tasas de deforestación en las grillas PNIS, en las grillas vecinas a las PNIS y en las grillas vecinas de las vecinas PNIS. De manera consistente, en los modelos en los que se emplea como contrafactual el grupo de grillas que únicamente han recibido AAI o aquellas que recibirán SA y PP en el 2022, se estiman coeficientes positivos y estadísticamente significativos. Adicionalmente, la Figura 40 (Anexo 4) muestra que no existen efectos anticipatorios al tratamiento por lo que es posible atribuir estos resultados a la combinación de componentes que se está estudiando en esta subsección.

Figura 40 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre deforestación en grillas PNIS

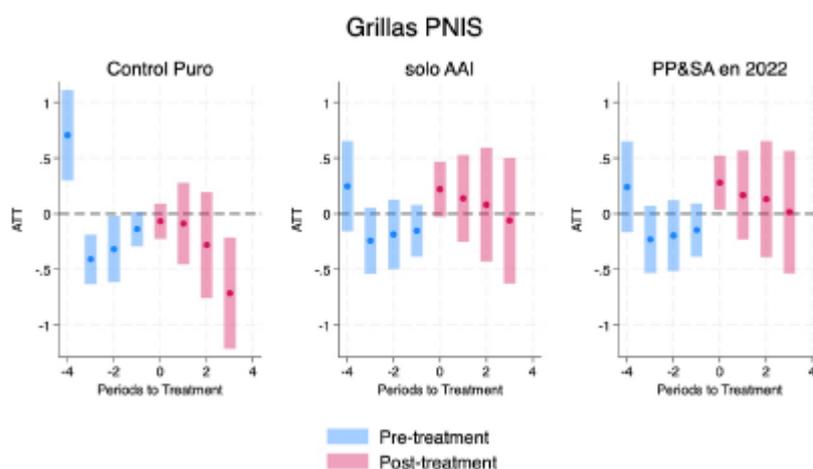


Figura 41 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre deforestación en grillas vecinas a las PNIS

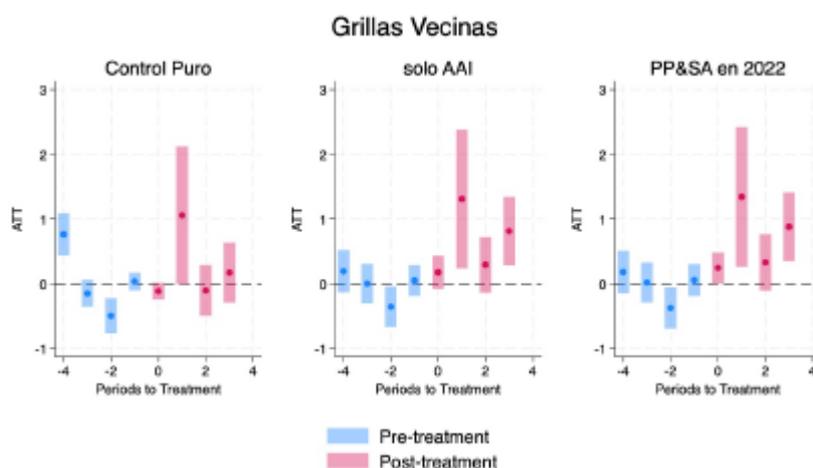
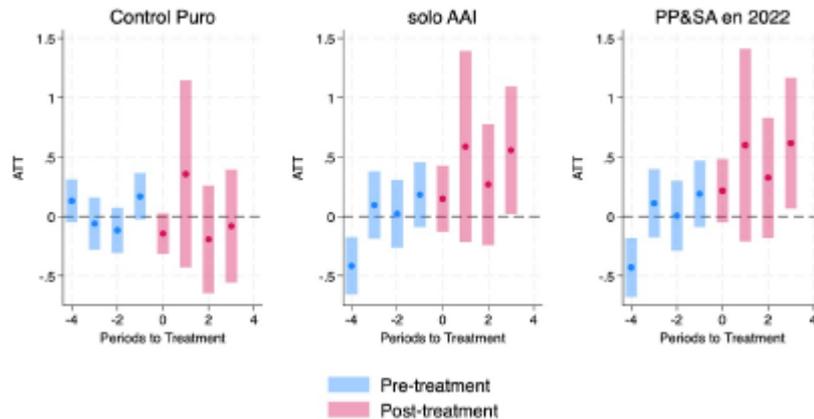


Figura 42 (Anexo 4). Efectos dinámicos PP & SA sobre deforestación en grillas vecinas a las vecinas de las PNIS

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |

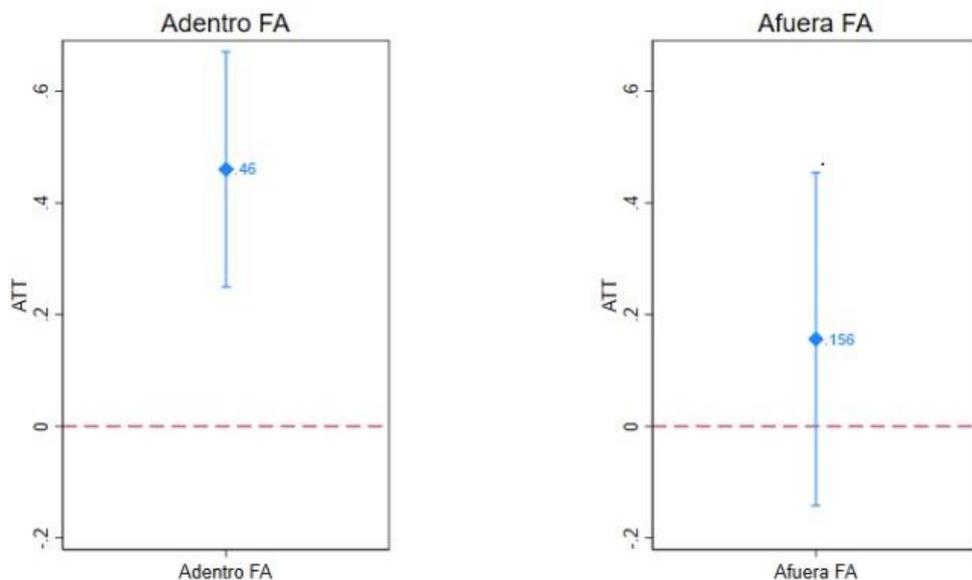
Grillas Vecinas de las Vecinas



En el caso del efecto en las grillas PNIS, la entrega de los componentes de SA y PP aumentó la tasa de deforestación entre 15.4% y 22.7%, dependiendo del contrafactual escogido (ver Anexo 4, Tabla 57). El efecto de esta combinación de componentes fue consistente en magnitud en las grillas vecinas y en las grillas vecinas de las vecinas. En las grillas vecinas, la tasa de deforestación aumentó entre 19.3% y 28%, mientras que en las vecinas de las vecinas el rango del efecto se sitúa en 13.4% y 21.2%. La cota inferior de este último intervalo fue estimada de manera imprecisa puesto que el coeficiente asociado al modelo en el que se emplea como contrafactual las grillas que recibieron solamente AAI no es significativo al 90% de confianza. Los cálculos de estas magnitudes se hicieron respecto a las medias en los grupos de control, es decir en las grillas con beneficiarios que solo han recibido AAI (media pre-tratamiento = 1.286) y en las que recibirán PP y SA en el 2022 (media pre-tratamiento = 1.1213). Sin embargo, el modelo dinámico asociado a esta especificación muestra una evolución creciente tanto en la magnitud como en la significancia del efecto.

Figura 3. Efectos de PP & SA en deforestación - Heterogeneidad por frontera agrícola

| | | | | | | |
|---|--|--|--|----|-----------|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | | VERSIÓN 1 | |



Nota: FA es Frontera Agrícola definido por el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria.

Adicionalmente, se realizó un ejercicio explorando la heterogeneidad de los efectos de estos componentes en la deforestación en grillas que estuvieran adentro o por fuera de la frontera agrícola. Estos resultados, presentados en la Figura 3, sugieren que el efecto está concentrado en grillas ubicadas dentro de la frontera agrícola. Si bien, en términos ambientales, los costos de la deforestación son menores si ocurre al interior de la frontera agrícola, a partir de estos resultados no es posible concluir si el efecto nulo encontrado en grillas por fuera de la frontera agrícola no incluye patrones específicos de deforestación en algunas zonas de especial interés ambiental.

Por lo tanto, adicionalmente al efecto anticipatorio que también ocurre en deforestación por el anuncio del programa y que será presentado en la siguiente sección, la entrega de los componentes del PNIS también tuvo un efecto positivo en estas dinámicas del uso del suelo en las grillas con beneficiarios y en sus vecinas. Desde las indagaciones cualitativas, por ejemplo, se evidenció en distintas regiones una predominancia de la ganadería en regiones anteriormente vinculadas al cultivo de coca. Si bien hubo una expansión en la deforestación, esta no ocurrió por fuera de la frontera agrícola a diferencia de, como se mostrará más adelante, sí fue el caso de los impactos del anuncio en la tasa de deforestación.

Caracterización de los beneficiarios que recibieron el componente

En esta sección se emplea únicamente la información de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación y se caracteriza a los beneficiarios que recibieron este componente a través de las diferencias entre hogares que lo recibieron y quienes no lo hicieron (ver Anexo 4, Tablas 12 a 33). Es relevante resaltar que esta información permite conocer las características actuales de los hogares vinculados al programa que han recibido PP (o PP y SA) y las diferencias con quienes no lo han recibido. Sin embargo, estos resultados no se pueden atribuir a recibir PP (o PP y SA).

Migración y servicios de salud

A partir de las preguntas que únicamente se realizaron en línea final es posible caracterizar las diferencias entre hogares que recibieron este componente y quienes no lo hicieron. Los resultados sugieren que quienes recibieron únicamente PP y quienes recibieron PP y SA

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

tienen una probabilidad 3.9 y 3.8 veces mayor, respectivamente, de haber vivido en una vereda diferente después de haber firmado los acuerdos del programa en comparación con quienes no han recibido estos componentes. En el caso de episodios en los últimos 30 días en los que no tuvieron acceso a alimentos, en el único grupo de beneficiarios por componente que se identifica una menor proporción es en aquellos que solo recibieron PP. La probabilidad de uno de estos hechos es 41.7% inferior para aquellos que solo recibieron el proyecto productivo. Así mismo, no se identifican diferencias en la pregunta sobre hogares que no han tenido acceso a atención médica en el último mes. Sin embargo, se encontró una probabilidad 57.6% superior de acceso a médicos o atención en centros de salud para aquellos que recibieron PP y SA en comparación de quienes no han recibido ningún beneficio.

Actividades productivas y servicios financieros

Tanto para únicamente PP como para la combinación de proyectos, se identifica que la proporción de hogares en el rango de gastos entre 351 mil pesos y 650 mil es menor en comparación con aquellos que no han recibido ningún beneficio. Para los que recibieron PP el porcentaje es 38.7% y para quienes recibieron los dos componentes es 32.6%, mientras que para quienes no han recibido ningún beneficio es 56%. Sin embargo, las proporciones en el rango de 651 mil a 1 millón son mayores en los dos grupos de beneficiarios (36.6% y 37.5% frente a 11.5%). En el caso de PP, se encontraron diferencias en los rangos de 651 mil a 1 millón de pesos, y en el de 1 millón a 1.7 millones. En el primer rango mencionado, la proporción de hogares que recibió este componente y se ubicó entre estos dos montos es de 8.5% (vs 28.6% en el grupo que no recibió ningún beneficio. Por el contrario, 12.8% de los hogares que recibieron este componente se ubicó entre 1 y 1.7 millones de pesos, en comparación con el 0.6% de quienes no han recibido ningún beneficio. En los hogares que han recibido PP y SA se identifica un patrón similar que en el caso de quienes solo han recibido PP. La proporción de hogares en rangos de menores ingresos es menor en comparación con quienes no han recibido ningún beneficio, y la proporción es superior en los dos rangos de mayores ingresos.

En el caso de activos productivos de los hogares, no se encuentran diferencias entre quienes han recibido estos pagos y los que recibieron PP o PP y SA, nuevamente, excepto en guadañas. El 19.5% de los hogares que ha recibido PP asegura tener acceso a este activo y 41.7% de quienes recibieron los dos componentes, en contraste con el 59.2% de quienes no han recibido ningún componente tiene una guadaña en su hogar. Adicionalmente se identifican diferencias estadísticamente significativas en la voluntad de unirse a asociaciones o cooperativas entre estos dos grupos y quienes no han recibido nada. La probabilidad es 50% mayor entre quienes solo recibieron PP y los que no recibieron nada, y 43.9% para quienes recibieron los dos componentes.

En acceso a servicios financieros, se identifica que quienes han recibido los pagos de PP y SA tienen una probabilidad 13 y 3.5 veces superior de que algún miembro del hogar tenga un préstamo informal o Nequi/Daviplata, respectivamente, en comparación de aquellos que no han recibido ningún pago. Esta diferencia se encuentra para quienes recibieron sólo el PP en el caso de acceso Nequi o Daviplata y la diferencia es de 11.2 veces.

Actividades ambientales

En términos de conservación ambiental, los resultados sugieren que para quienes han recibido solo los PP hay diferencias únicamente en la proporción de hogares que han firmado acuerdos de conservación del bosque. La probabilidad de que uno de estos hogares firme un acuerdo de conservación es 36.3 veces mayor en comparación con un hogar que no ha

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

recibido ningún beneficio. En el caso de los hogares que recibieron PP y SA, se encuentra consistentemente una mayor participación de estos beneficiarios en actividades y herramientas de protección ambiental. La probabilidad de firmar acuerdos de conservación (9.9% vs 0.6%), recibir pagos por servicios ambientales (1% vs 0%), firmar acuerdos de uso del suelo (3.1% vs 0.1%) y tener restricciones ambientales (9.8% vs 2.7%) es mayor en comparación con hogares que no han recibido ningún beneficio. Esto es consistente con estudios previos (Rubiano-Lizarazo et al 2022) que muestran que para recibir proyectos productivos en ZME los hogares debían firmar contratos de uso y acuerdos de conservación.

Participación y confianza en las instituciones

Los beneficiarios que solo recibieron PP no tienen diferencias estadísticamente significativas con la participación en asociaciones de productores, JAC y organizaciones ambientales de quienes no han recibido ningún beneficio. Sin embargo, se encontró una mayor participación en JAC de hogares que recibieron PP y SA en comparación con quienes no han recibido ningún componente (32.2%). Los beneficiarios que han recibido los pagos de este componente se asocian con una mayor participación en las JAC y en organizaciones ambientales. En comparación con quienes no han recibido nada, estas diferencias equivalen a 78.7% y a 12.8 veces más, respectivamente. Consistentemente, se identifica que la proporción de personas que no confía nada en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la DSCI, Fuerzas Militares, Policía Nacional, y JAC es estadísticamente menor en el grupo de hogares que ha recibido PP o PP y SA en comparación con los que no han recibido ningún beneficio. En el caso de los que recibieron PP y SA, estas proporciones también son inferiores para autoridades étnicas, PNIS y sus operadores. En la pregunta sobre mucha confianza en el Ministerio del Interior, JAC y los líderes comunitarios o étnicos, se identifica que la proporción de beneficiarios que responde esta opción es mayor en el grupo de beneficiarios de PP y de los dos componentes. Adicionalmente, para aquellos que recibieron PP y SA se identifican proporciones mayores en comparación de quienes no recibieron ningún beneficio para la autoridad étnica, los operadores del PNIS, el PNIS y la DSCI.

Seguridad e intervenciones de la Fuerza Pública

En cuanto a las condiciones de seguridad y hechos de violencia, solamente se identifican diferencias significativas entre quienes recibieron los dos componentes (PP y SA) para dos de los hechos considerados: desaparición forzada (2.7% frente a 0%) y minas antipersonales (2.8% frente a 0%).

Adicionalmente, se exploraron las diferencias entre estos grupos de beneficiarios en la probabilidad de erradicaciones en la vereda donde se encuentra el predio y se encontró que 31.3% de quienes recibieron PP afirman que sí hubo estos operativos después del comienzo del programa. Este porcentaje corresponde a 15% para quienes recibieron PP y SA, mientras que en el grupo que no ha recibido nada este porcentaje equivale a 0.7%. En ese sentido, el 5.1% de beneficiarios de PP y SA asegura que ha habido choques con la Fuerza Pública después del inicio del PNIS en este tipo de operativos, en contraste con 0.1% de aquellos que no recibieron ningún beneficio. No se estimaron diferencias estadísticamente significativas en esa pregunta para beneficiarios que solo han recibido PP.

3.4 Componente Asistencia Técnica Integral

Inicialmente el PNIS estipulaba que desde el mes 4 al 28 se brindaría asistencia técnica integral para el desarrollo de las huertas caseras y de los proyectos productivos (ciclo corto y

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

largo) a través de operadores regionales por un monto de \$3.200.000 por cada familia beneficiaria. El objetivo central de la asistencia técnica era apoyar a los beneficiarios para garantizar el éxito de los 3 componentes (huertas caseras y proyectos productivos ciclo corto/ciclo largo). El primero de ellos, sería fundamental para garantizar seguridad alimentaria al hogar una vez erradicaban los cultivos de coca. Con las huertas caseras no dependerían enteramente de la compra de víveres para la alimentación del hogar. Luego, con los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo se consolidaría la estrategia de sustitución con proyectos productivos lícitos.

A pesar de que este componente debía ser transversal a la implementación del programa, sólo tuvo un cumplimiento del 2.33%. Se encontró, no obstante, que la combinación de componentes, condicional a recibir por encima de la mediana los recursos de la asistencia técnica, tiene un efecto (pequeño en magnitud, pero significativo) en la mejora de condiciones socioeconómicas de los hogares. Los problemas de implementación de la asistencia técnica ocurrieron en varias dimensiones: i) retrasos en la llegada de la asistencia técnica (oportunidad), ii) limitada cantidad de visitas por beneficiario (déficit en suficiencia), iii) limitada duración de las visitas (déficit en suficiencia), i) y déficit en pertinencia del contenido ofertado. Adicionalmente, se destacan las marcadas heterogeneidades regionales de la calidad de la asistencia técnica ofrecida a causa de características específicas de los operadores contratados para desarrollar el programa, además de los factores contextuales que facilitaban u obstaculizaban su implementación (vías de acceso, articulación autoridades locales, condiciones de seguridad).

Implementación del componente

La ATI es el componente con menores niveles de ejecución de todo el programa, a pesar de haber sido diseñado para ser transversal en toda la intervención. Al 2022, únicamente el 2.33% de los beneficiarios activos cultivadores y no cultivadores habían recibido este componente, definida como la recepción del 90% del valor total. Si bien la evolución de la ejecución de este componente fue creciente en el tiempo, la tasa de crecimiento es menor en comparación con los otros componentes del programa puesto que se ubicaba en 0.43% en 2018 y creció hasta 2.33% en 2022 (ver Anexo 4, Tabla 5).

El componente empezó a ejecutarse en el 2018 en Briceño (Antioquia), año en el cual el 15.25% de los hogares activos cultivadores y no cultivadores recibieron ATI. Al finalizar el 2020, el porcentaje de ejecución de este componente en Briceño (Antioquia) no superó el 15.25%. En ese año, 37.27% de los beneficiarios en Cumaribo (Vichada) recibieron ATI. En el año 2021 el componente se empezó a implementar en Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Valle del Cauca y Vichada. Sin embargo, en ningún municipio, la ejecución superó el 37.27%. Para el último año para el cual se tiene información que el componente se había ejecutado en 19 municipios, pero con diferencias de ejecución entre los municipios significativas. Por ejemplo, en Puerto Rico (Meta) y Cumaribo (Vichada) la ejecución de ATI fue 30.24% y 37.27%, respectivamente. Por el contrario, en Cartagena del Chairá (Caquetá) y San Vicente del Caguán (Caquetá) solamente una persona ha recibido este componente. En El Paujil (Caquetá) y Puerto Asís (Putumayo) dos personas lo han recibido, y tres en La Montañita (Caquetá).

Según la percepción de los beneficiarios recogida en la encuesta, el 75.95% de los beneficiarios aseguran haber recibido el componente de ATI, lo cual contrasta con los datos administrativos. Probablemente los beneficiarios no diferencian entre recibir la totalidad y el componente de manera parcial, como se muestra en la Tabla 6 (Anexo 4). Únicamente el

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

0.97% de los encuestados afirma que recibió beneficios parciales de este componente y el 23.09% asegura que recibió todos los beneficios. En cuanto a la calidad del componente, 4.88% de los beneficiarios que recibió beneficios de este componente respondió que fue de mala calidad la asistencia, 37.04% que fue de regular calidad, 39.18% que fue de buena calidad y el 18.91% que fue de excelente calidad (ver Anexo 4, Tabla 7).

Los datos cualitativos evidencian que, en términos generales, no cumplió con sus objetivos como también se reporta en estudios previos (Rubiano-Lizarazo et al. 2022). Si bien en algunos casos los tiempos de entrega de la asistencia técnica cumplieron con lo estipulado, en la ruta de implementación del programa (oportunidad), no se cumplió con su objetivo pues no hubo coherencia, pertinencia ni suficiencia.

La oferta de la asistencia técnica tuvo problemas en varias dimensiones: i) retrasos en la llegada de la asistencia técnica (oportunidad), ii) limitada cantidad de visitas por beneficiario (déficit en suficiencia), iii) limitada duración de las visitas (déficit en suficiencia), y iv) déficit en pertinencia del contenido. Ahora, la calidad de la asistencia técnica ofrecida tiene marcadas heterogeneidades regionales a causa de características específicas de los operadores contratados para desarrollar el programa, y factores contextuales que facilitaban/obstaculizaban su implementación (vías de acceso, articulación autoridades locales, condiciones de seguridad).

En el trabajo de campo cualitativo tanto beneficiarios como autoridades locales afirmaron que no llegó en el momento en que debía hacerlo. En lugar de llegar desde el mes 4 del programa, en algunos casos los beneficiarios empezaron a recibirla una vez habían terminado de recibir los pagos de los 12 millones. Estos 8 meses de retraso tuvieron graves implicaciones para la estructuración de un proyecto productivo, la planeación financiera de las familias y la proyección de las actividades productivas. El cumplimiento de los tiempos estipulados de la asistencia técnica era fundamental para que los hogares pudieran estructurar los proyectos de huertas caseras y ciclo corto/largo.

Por otro lado, en general la cantidad de visitas llevadas a cabo por cada familia beneficiaria fue bastante limitada según las entrevistas en campo²⁴. En general, encontramos el siguiente patrón:

- Visita 1: Verificación ubicación de la finca y georreferenciación
- Visita 2: Socialización del Plan de Inversión y solicitud de insumos
- Visita 3: Verificación resultado del componente (éxito o fracaso)

Vale la pena mencionar que, en algunos casos, hubo un mayor número de visitas, pero se repetían actividades que ya habían sido realizadas en visitas anteriores; además, estas se registraban para deducir su valor del monto total del componente (\$3,200,000). Por ejemplo, en Miranda (Cauca) una familia había sido visitada 3 veces con el mismo objetivo de diligenciar el plan de inversión. Además del desperdicio de recursos, se agotó a las familias, se fragmentó su confianza en el avance del programa y en el adecuado uso de los recursos para recibir asistencia técnica de calidad (Ver Historia de Vida, Miranda). Desde el punto de vista de los beneficiarios, esta práctica responde a varios factores como, por ejemplo, la ausencia de planeación de los operadores, el cambio constante de operadores en una misma

²⁴ Incluso, en algunos casos, beneficiarios mencionaron que la asistencia técnica nunca ocurrió de manera personalizada sino en capacitaciones grupales, que implicaban el desplazamiento a zonas lejanas.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

zona (replicación de esfuerzos), y la corrupción (registrar un mayor número de visitas sin proveer ningún servicio adicional).

Ahora, en los casos en los cuales se llevaron a cabo visitas relativamente frecuentes (ej. Ver caso Miranda), los productores mencionaron que su duración era bastante limitada. Con visitas cortas no era posible brindar información ajustada a las necesidades reales de cada finca y cada proyecto productivo. Esta situación la relata uno de los beneficiarios de la siguiente manera:

el proceso de la asistencia técnica consideremos de que fue un fracaso, por qué, porque resulta de que centraron dos técnico, los técnicos fueron, los mandaban a hacer unas visitas con una agenda muy apretada nosotros criticamos eso como organización, porque, a un técnico le decían “usted tiene que visitar 30 familias” listo, tiene que visitar 30 familias, el plan era ese en el mes, pero resulta que en muchas partes hay gente que de una finca a la otra son hora y media de camino, entonces por lo tanto el técnico no hacía su trabajo como lo tiene que hacer ¿si me entiende? ¿Por qué?, porque él llegaba y como tenía un plan entonces no era sino llegar y buenas tardes y hágame el favor y fírmeme acá porque mire son las 6 y tengo que irme a quedar donde fulano, primera falla. (EG organizaciones sociales nivel territorial, 2023)

Adicional a la cantidad limitada de visitas por cada familia beneficiaria, el contenido de estas no cumplía con criterios de pertinencia pues en realidad no se asistía técnicamente al beneficiario²⁵. En varios casos, las visitas se realizaron para cumplir con requisitos administrativos y registrar el cumplimiento de la entrega del componente. Los beneficiarios afirmaron que varias se limitaban a la firma de planillas y toma de fotografías. Estas visitas se registraban como medio de verificación de entrega del componente de asistencia técnica, aun cuando no se les brindaba capacitación ni asesoramiento pertinente para implementar los proyectos productivos.

Aunque se les entregaron insumos, maquinaria y animales, no se les brindó asesoramiento sobre cómo utilizarlos o mantenerlos en buen estado.

pues yo le digo eso, en ese punto de la capacitación, ellos a veces iban y hacían una capacitación, y a veces la pasaban 2 o 3 capacitaciones por una y ya no iban más, en la asistencia técnica, ni siquiera le dijeron al productor mire este abono se lo hecha así, esta semilla se la siembra así, nada, solamente cumplieron con entregar y eso acá en la cabecera municipal y ya. (EG JAC, 2023)

En la mayoría de los casos de estudio, se omitieron análisis básicos de viabilidad de los proyectos, como la consideración de las restricciones y directrices establecidas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o la realización de estudios de suelos. Estos análisis son esenciales en el ámbito agrario para avanzar en el desarrollo de proyectos productivos y garantizar su éxito a largo plazo.

Si bien se registraron algunos casos excepcionales en los que se llevó a cabo algún tipo de análisis de suelos, estos se limitaron a una rápida evaluación visual por parte de un técnico durante unos pocos minutos. Curiosamente, esta información fue suficiente para recomendar la viabilidad del proyecto productivo y determinar los insumos necesarios para la familia beneficiaria. Según los testimonios de los beneficiarios del programa, este análisis visual podría ser realizado por un campesino con conocimientos básicos sobre los diferentes tipos de suelo. En consecuencia, no era necesario incurrir en los gastos de \$3,200,000 para obtener esta información.

En este momento por parte del programa me atrevo a decirle que ni un solo campesino tiene estudios de suelo, ¿qué se puede producir en ese suelo? No lo tiene. (EG JAC, 2023)

²⁵ Situación similar ocurrió con las capacitaciones. Los beneficiarios mencionaron que si bien se realizaron algunas capacitaciones en donde reunían campesinos de la vereda o municipio, la profundidad en los temas era insuficiente.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

No basta con ir a tomar el punto de georreferenciación del predio, saber cuánto mide, si se substituyó o no se substituyó y se quede ahí en el papel... A lo que realmente el estudio de la tierra ¿sirve o no sirve para cultivar? y en efecto para que les van a dar semillas que no les van a dar. (EG CMPP, 2023)

Dada la insuficiencia en la cantidad, duración de las visitas y pertinencia del contenido de la ATI, los productores permanecían por largos periodos de tiempo con dudas sobre la utilización de los insumos recibidos. Adicionalmente, la falta de canales de comunicación efectivos con los técnicos dificultaba la aclaración de dudas durante el transcurso del programa.

Factores internos y externos

En la estructuración del PNIS, los lineamientos para los operadores eran rígidos y estandarizados. Varios actores institucionales y operadores mencionaron que era difícil ajustar la oferta de los componentes a las particularidades de los territorios y al perfil de los beneficiarios. Desde el punto de vista de los operadores, la rigidez se originó en los lineamientos del Fondo Colombia en paz para desembolsar los recursos. A su vez, los productores mencionaron que eran bastante rígidas las directrices asignadas a los técnicos por parte de los operadores sobre el tipo de información a brindar y las actividades a realizar. Los operadores asignaban una carga laboral excesiva a los técnicos, lo cual les dificultaba realizar el trabajo en los tiempos idóneos y calidad adecuada. Les imponían metas mensuales de visitas ignorando las particularidades del contexto como, por ejemplo, la distancia entre las fincas, la calidad de las vías de acceso y la presencia de actores armados.

Además, en función de la dificultad de desarrollar una visita técnica, los operadores incrementaban el valor unitario de la visita dado el sobre costo de realizarla. La diferenciación en los sobre costos de la asistencia técnica no se contempló en el diseño del programa, pues se asumió un valor promedio estandarizable por familia beneficiaria sin considerar que estos costos podrían ser superiores en zonas de difícil acceso. Por esta razón, beneficiarios que habitan en zonas de difícil acceso experimentaron una reducción considerable en la cantidad de visitas.

Adicionalmente, los operadores contrataron técnicos foráneos al territorio que desconocían las estrategias básicas sobre cómo adelantar su trabajo en dichas zonas. No tenían lazos sociales con los líderes y tampoco con las autoridades locales; actores que han sido fundamentales para el despliegue de los componentes. También se reportó que dichas contrataciones repercutieron en la calidad de la asistencia técnica brindada, pues no conocían sobre las particularidades del contexto en términos productivos, ambientales, ni sociales. Los técnicos no permanecían en los territorios por largos periodos de tiempo, lo cual dificultaba la comunicación con los beneficiarios y autoridades locales. Además, en las zonas con presencia de actores armados, la entrada al territorio era aún más complicada para técnicos que no eran de la zona.

A su vez, la desarticulación de los operadores y técnicos con las autoridades locales (institucionales y comunitarias) intensificaron las tensiones sociales en los territorios. Por un lado, se generaba desconfianza frente a las actividades que desarrollaban. Por otro lado, los agendamientos de las visitas con los productores, sin considerar el rol de dichas autoridades, generaron conflictos al interior de las comunidades. Por las dificultades en la comunicación, no se acordaban adecuadamente horas ni fecha de visitas con el productor. El técnico llegaba a realizar la visita, pero el productor no se encontraba en el predio. Ante esta situación, el técnico registraba la visita y se descontaba del valor total correspondiente al componente. El rol de las autoridades locales (en su mayoría, campesinas o étnicas) era clave para garantizar la presencia del productor el día de la visita técnica.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Autoridades locales e institucionales, reportaron que solo hasta tiempo reciente se iniciaron labores de auditoría del rol de los operadores.

Resultados del componente en condiciones socioeconómicas

Para analizar los resultados del componente de ATI, a partir de la información administrativa recibida, se plantearon ejercicios que permitieran estimar relaciones heterogéneas de los componentes del PNIS en la pobreza multidimensional. Esta decisión metodológica se tomó, tal como se explica en el primer capítulo, porque el componente de ATI es transversal a la intervención del programa. Por lo tanto, para cada muestra incluida en los modelos, se calculó la mediana de recepción de ATI y se dividió la muestra entre hogares beneficiarios que no han recibido nada de este componente, quienes han recibido menos que el 50% de los que sí han recibido algo del componente y quienes han recibido más que el 50%. Sin embargo, en algunos casos, no fue posible estimar estos efectos heterogéneos porque los grupos de control contaban con muy pocas personas. A diferencia del resto de modelos, en este caso se consideraron dos estimaciones adicionales en las que se explora el efecto marginal de PP y SA, condicional a que alguno de los dos componentes haya sido recibido por el beneficiario, y en función del nivel de recepción de ATI.

En el caso de los efectos heterogéneos para el modelo que explora el efecto de AAI en pobreza multidimensional, se encuentra que para todos los grupos de recepción de ATI el efecto es estadísticamente no significativo. En el caso de SA, se encuentra una asociación negativa entre recibir este componente y la pobreza multidimensional para aquellos hogares que recibieron menos que el 50% de los beneficiarios incluidos en este modelo. En el caso de los PP, no se encuentran efectos estadísticamente significativos al diferenciar por niveles de recepción de ATI (ver Anexo 4, Figura 14). Adicionalmente, no es posible desarrollar el modelo que explora esta heterogeneidad por niveles de ATI cuando los hogares reciben PP y SA puesto que el grupo de control únicamente está compuesto por 4 unidades y realizar aproximaciones de inferencia causal en ese caso no es posible.

En los casos en los que se compara la recepción de los dos componentes (PP+SA) contra solo haber recibido alguno de los dos, se encuentra que hay una asociación negativa con la pobreza multidimensional únicamente para aquellos hogares que recibieron ATI por encima de la mediana. Es decir que para los beneficiarios que recibieron mayores niveles de ATI, recibir la combinación de estos dos componentes, en el margen, redujo sus niveles de pobreza multidimensional. En el caso del margen del PP, los resultados sugieren que para esos niveles de ATI, la combinación de componentes redujo la pobreza multidimensional entre 7% y 8% (ver Anexo 4, Figura 45). En el caso de la SA, la magnitud de los efectos fue menor y se sitúan entre 1.7% y 1.9% (ver Anexo 4, Figura 46). Este resultado sugiere que la asistencia técnica, cuando cumple medianamente con los criterios de oportunidad, suficiencia y calidad, puede potenciar los efectos positivos de los componentes del programa.

Los problemas de oportunidad, suficiencia y pertinencia del componente de asistencia técnica fueron determinantes para los resultados en términos de productividad, rentabilidad, ingresos y técnicas productivas.

Las dificultades en el inicio y la frecuencia de la asistencia técnica han tenido un impacto significativo en la elaboración de proyectos productivos a largo plazo. Al demorarse en el inicio de la asistencia técnica, los hogares no pudieron hacer una planificación financiera adecuada ni proyectar las actividades requeridas en la finca para el momento en que recibirían los insumos y los animales. Esto condujo a una falta de planificación coherente en cuanto a la inversión, lo que resultó en que la asistencia técnica se convirtiera en un simple conjunto de

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

entregas de insumos, animales y maquinaria, sin una estructura sólida para un proyecto productivo bien desarrollado. Además, no se proporcionó de manera oportuna la asesoría necesaria para garantizar el éxito a largo plazo de los insumos y animales entregados tanto en las huertas caseras como en los proyectos productivos de ciclo corto y largo.

Dado que la asistencia no cumplió con su objetivo central de asistir o capacitar a los beneficiarios en técnicas productivas, no contribuyó de manera sustancial al incremento de sus ingresos vía aumento de productividad agropecuaria. Eso solo habría podido ocurrir si el contenido de la asistencia técnica hubiera incluido capacitaciones e información que les permitieran mejorar la eficiencia de la producción (maximizar el rendimiento utilizando la menor cantidad de recursos posibles), la gestión adecuada de los recursos, y la resiliencia ante desafíos propios de la actividad agropecuaria como, por ejemplo, choques externos derivados por plagas o por el clima.

Con esto en mente y, desde el punto de vista de algunos beneficiarios, funcionarios del nivel local, territorial y nacional, la resiembra de coca, fue motivada por los incumplimientos en la entrega del componente de asistencia técnica. En los casos en que las huertas caseras ni los proyectos productivos pudieron consolidarse a largo plazo, los hogares han retornado a los cultivos de uso ilícito como forma de sobrevivir económicamente.

Capítulo 4. Resultados del PAI-RECOLECTORES en los beneficiarios²⁶

4.1 Componente Gestión de Empleo Temporal

Inicialmente, el componente del PAI para personas recolectoras de hoja de coca se diseñó como un apoyo de asistencia alimentaria con “opciones de empleo temporal para los recolectoras y recolectores (de cultivos ilícitos) asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral RRI” (AFP, 24 de noviembre del 2016). Este componente consistía en la integración de la población recolectora al desarrollo de actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario, definidas y priorizadas por las asambleas comunitarias. Así, los beneficiarios recolectores debían recibir ingresos mensuales a través de un contrato de prestación de servicios con las organizaciones del territorio y vincularse al Sistema General de Seguridad Social durante la vigencia de los contratos. No obstante, de acuerdo con la encuesta realizada, solo 47.41% de los beneficiarios reportaron haber recibido este componente completo (ver Anexo 4, Tabla 60).

Implementación del componente

El PAI para recolectores tuvo varios problemas, tanto en su diseño como en su implementación: i) el trabajo temporal que se planteó no representaba una solución a largo plazo para las personas recolectoras, era una solución temporal; ii) no se dieron soluciones para las causas estructurales como la falta de acceso a tierra de esta población o formación para el trabajo; iv) hubo interrupciones en las contrataciones de los trabajos temporales y, finalmente; v) hubo un desfase entre el tiempo de inicio del programa para recolectores y el

²⁶ Esta sección da respuesta a la PO6: ¿Las características del bien o servicio entregado a los beneficiarios son las especificadas en el PNIS?, ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los beneficiarios con la oportunidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el PNIS?, a la PO8: ¿Cuál es el resultado del PNIS en el PAI-recolectores en términos de los ingresos y acceso al mercado laboral de los recolectores? y a la PO9a: ¿Cómo el diseño conceptual, operativo, normativo, financiero e institucional del PNIS atendió las necesidades que soportan su creación e incidió en los resultados del programa y en cada uno de sus componentes?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

momento en el que los cultivadores que realizaron la erradicación total previa. Este componente ha sido el de más difícil seguimiento debido al constante movimiento de la población en el territorio.

En general, se pudo observar que el diseño del PAI para recolectores atendía de manera muy temporal la situación de los beneficiarios, y, además, no brindaba soluciones para las causas estructurales de su situación socioeconómica. Así, se generó una reincidencia en las actividades de recolección por parte de beneficiarios en algunos casos. Una vez suspendidos o finalizados los trabajos a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y después de haber recibido atención inmediata, muchos recolectores se vieron sin otras opciones laborales disponibles. Esto no solo lo percibían los beneficiarios, sino que autoridades locales y equipos territoriales del Estado reconocen el limitado alcance del PAI para cultivadores:

momentáneamente, [el PAI] les sirvió porque era como el sustento diario, era como que con lo que ellos se solventaban en ese tiempo. Ellos hacían un trabajo social y a raíz de eso les pagaban. Pero, así como de impacto, no, no creo. Porque imagínese, no era una cantidad lo que recibían... Pues mire que en su mayoría se han ido a buscar otros horizontes. (El DSCI nivel territorial, 2023)

yo he peleado y me ha gustado debatir ese punto de los recolectores, ¿por qué motivo? porque gracias a Dios nosotros los cultivadores quedamos con un pedazo de tierra, y los recolectores quedaron así, sin nada, porque ellos vivían solo de la hoja de coca. Entonces, ¿qué pasa ahí? como yo le decía al del PNIS: ¿por qué no escogieron primero para hacerle los pagos al recolector? porque el quedo sin nada, por lo menos nosotros tenemos un techo, tenemos un pedazo de tierra, pero los recolectores ellos son como decir ambulantes. (EG JAC, 2023)

Las percepciones de miembros de las JAC de Puerto Guzmán dan cuenta de la incapacidad del PAI para resolver problemas estructurales de acceso a tierra y recursos en la población recolectora. Hay una percepción generalizada sobre la vulnerabilidad económica en la que se encuentran los beneficiarios recolectores, incluso frente a los cultivadores, dada la falta de tierra, proyectos productivos y la alta dependencia de empleos temporales en el campo.

necesidades tenemos muchas porque en el PNIS cuando firmamos un contrato decía que a nosotros nos iban a organizar todo el tema de vivienda, o sea terrenos, proyectos productivos, donde aún todavía nos deben pagos de eso, no nos han cumplido. (...). Y la necesidad, realmente, en la mayoría de los recolectores, realmente, es la vivienda y también en el tema económico, porque si nos cumplieran y nos organizaran en el tema de viviendas y en algún tema de proyectos productivos, nos ayudaría mucho, porque sí, usted tiene su casita propia y tiene su terreno en qué trabajar y le dan su proyecto, pero que usted sepa cómo trabajar eso. (EA beneficiaria recolectora, Guaviare, 2023)

Por esto, la gestión de empleos temporal y los pagos de asistencia alimentaria pudieron resultar insuficientes desde su mismo diseño e implementación. Tampoco hubo estrategias que impulsara proyectos productivos o formación técnica de los beneficiarios recolectores para que pudiesen ser empleados en otros sectores agrícolas o comerciales en sus municipios.

Otra de las fallas de implementación tuvo que ver con el retraso y la interrupción de los pagos para la población beneficiaria. En algunas ocasiones, los recolectores tuvieron que detener los trabajos que estaban realizando en sus comunidades, lo que no solo afectó su sostenimiento económico, sino también el progreso de las obras. Este es el caso de algunos recolectores como en el caso del Guaviare:

también hubo un tema que se firmó un contrato, primero fue por 6 pagos, se firmó un contrato por 6 pagos, nos pagaron, trabajamos normal y ya después nos demoramos como 2 o 3 meses para volver a reiniciar los trabajos y los pagos. Ahí ya trabajamos y quedamos en pendiente en un solo pago que ya lo trabajamos, pero no lo pagaron. (EA beneficiaria recolectora, Guaviare, 2023)

Además de las interrupciones, en el caso referenciado del Guaviare se tardaron tres años en iniciar el PAI después de haber firmado los acuerdos.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

La implementación del componente de recolectores tuvo un retraso considerable, que muchas veces llevó a formas de organización o liderazgo comunitario para poder exigir su cumplimiento. Este es el caso de Putumayo, donde se empezó la contratación de este grupo de beneficiarios hasta este año:

porque los recolectores apenas empezamos a hacer nuestras labores comunitarias dentro de las comunidades, nosotros empezamos en abril. M: ¿de este año? P: sí, apenas, y eso como porque cuando a mí me eligen delegado acá, entonces yo empecé a pelear en todos los escenarios las sesiones acá, hasta que por fin se llegó la oportunidad de contratar recolectores. Recolectores activos, aquí en el municipio de Puerto Guzmán, tengo 621 recolectores activos. Para contratar de esos 621 recolectores activos, empezamos a socializar el 28 de marzo, y se contrataron 228 recolectores, con esos estamos trabajando, con 228 recolectores. (EA beneficiario recolector, Caquetá, 2023)

No solo el retraso o la interrupción de los pagos generó problemas para la población beneficiaria, sino también el desfase entre la erradicación de cultivos por parte de beneficiarios cultivadores y la entrega del PAI de recolectores. Este punto es crucial puesto que no se tuvo en cuenta el momento en el que la población beneficiaria recolectora quedó en una situación de vulnerabilidad económica al perder la posibilidad de empleo en la raspa de la coca. Al ser dependiente de este tipo de empleos temporales, la erradicación de los cultivos los dejaba sin opciones laborales, sumado al retraso de la entrega del PAI.

Así, el PAI para recolectores no ha cumplido con la atención de las necesidades de los beneficiarios, no ha sido oportuno en su implementación y no ha sido suficiente para atender y solucionar las situaciones de vulnerabilidad económica de los beneficiarios. Específicamente, el componente no logró atender el problema de falta de recursos, tierra o proyectos productivos de los beneficiarios. Tampoco ha sido oportuno en los tiempos de implementación puesto que la erradicación de la coca y los pagos no han sido paralelos o simultáneos. Y finalmente, no ha sido suficiente en la generación de soluciones a largo plazo para estas poblaciones.

El análisis cuantitativo de este componente se limitó a la información de la encuesta teniendo en cuenta que no se recibió la información administrativa sobre la ejecución de los componentes que debían recibir estos hogares. Por lo tanto, las estimaciones econométricas no pudieron realizarse y el análisis quedó limitado a la información obtenida a través de la encuesta.

Según esta información, 63.62% de los recolectores encuestados participó en los trabajos comunitarios acordados en el programa, 1.18% afirmó que parcialmente y 35.21% no ha estado vinculado a este componente (ver Anexo 4, Tabla 58). Adicionalmente, el 57.59% estuvo vinculado 12 meses a estos trabajos tal como se presenta en la Tabla 59 (Anexo 4). Es decir que el 42.06% de los recolectores no estuvieron vinculados a este componente durante el tiempo que se había acordado al principio del programa. También en términos del cumplimiento de lo acordado en el diseño del PNIS, solo el 47.41% reportó que el pago por esos trabajos fue de 12 millones de pesos. Al resto de recolectores que fueron vinculados al programa, les hicieron pagos por menos recursos. Posterior a terminar el componente GET, el 27.52% de los recolectores que participaron en estos trabajos aseguran que realizaron alguna actividad remunerada no necesariamente asociada al programa (ver Anexo 4, Tabla 61). Por lo tanto, el objetivo de vincular a actividades económicas a través de este componente no fue satisfecho.

Resultados del componente en condiciones socioeconómicas

Uno de los principales efectos de la implementación tardía y temporal del componente del PAI para recolectores fue la migración geográfica o laboral de los beneficiarios. Los beneficiarios

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

recolectores se han visto motivados a migrar de sus municipios en búsqueda de oportunidades laborales, dado que se ha erradicado la coca y el PAI no ha sido implementado de manera oportuna y suficiente. Segundo, se observó una migración a otros trabajos mientras los beneficiarios esperaban el inicio de los pagos y de los trabajos contratados por las JAC. En el caso del Guaviare, por ejemplo, la beneficiaria optó por el negocio de las rifas y de la cocina durante los tres años que se tardó el programa en iniciar.

Los recolectores han sido, desde un inicio, una población en movimiento. Varias de las personas entrevistadas fueron recolectores una parte de sus vidas y llegaron a los municipios donde actualmente habitan por ese mismo trabajo (ver Anexo 16. HV Puerto Guzmán; Anexo 14. HV Miranda). Ahora, con el PNIS, la población recolectora siguió en búsqueda de opciones laborales diferentes a la raspa de coca, en parte motivadas por el miedo a ser encarceladas (caso recolectora en Guaviare). También, parte de los beneficiarios migró a otros municipios, como es el caso de los compañeros del recolector entrevistado en el Caquetá. Así, algunos beneficiarios han retornado a actividades previas de recolección o siembra de coca, así sea en otros territorios.

Los proyectos, las expectativas y los sueños relacionados con el PNIS de muchos recolectores beneficiarios no se han logrado. Algunos imaginaban un futuro con proyectos productivos o vivienda (caso recolectora Guaviare). Otros proyectaban una educación profesional, como es el caso del joven beneficiario que esperaba asistir a la Universidad de la Amazonía en Florencia tras el programa pero no pudo. En muchos de los casos, el programa no tuvo la capacidad de cumplir con expectativas de mejora de condiciones socioeconómicas en el mediano y largo plazo a través de proyectos productivos o educación. Es decir, no logró tener efectos más allá de la corta temporalidad del empleo con las JAC.

Hubo casos en los que los recursos del programa impulsaron ciertos proyectos de los beneficiarios, aunque fuera por un corto periodo de tiempo. En el caso del recolector de La Montañita, este pudo utilizar los pagos del PAI para iniciar un proyecto productivo de cría de gallinas en la finca de sus padres. No obstante, al interrumpirse la asistencia, no pudo mantener su proyecto.

En esos tres primeros, yo empecé por ahí con un proyecto de gallinas. Un proyecto de gallinas, pues las obtuve con los primeros pagos, y pues quebré porque no volvieron a... la ayuda económica no volvió; entonces tuve que dejar acabar el proyecto que había iniciado. (...). Más o menos [alcancé a tener] como unas 60, 70 gallinas. (EA beneficiario recolector, Caquetá, 2023)

En otros casos, hubo grupos de recolectores que, en conjunto, han promocionado activamente su participación en proyectos similares a los trabajos comunitarios del programa en sus respectivas regiones (caso de recolector en Putumayo). Estos beneficiarios han experimentado mejoras en el acceso a servicios de salud y han logrado la bancarización. De manera similar, en el Caquetá hubo un grupo de recolectores que pudo mejorar condiciones de vida individuales y tener un impacto positivo en sus respectivas comunidades por medio de los trabajos de mejora de la infraestructura vial y educativa. En este caso estudiado se resalta que hubo dos grupos de recolectores: este primero que tuvo una continuidad en los pagos y una finalización de trabajos comunitarios, y un segundo grupo donde se suspendieron las asistencias y no se continuaron los trabajos. Así, hubo algunos casos de cierto éxito en el que algunos beneficiarios lograron tener cierto impulso temporal en sus proyectos o en la mejora de sus condiciones socioeconómicas.

En cuanto a los resultados del programa en el IPM, se encontró que no hubo diferencias estadísticamente significativas entre recolectores en línea base y aquellos que no recibieron

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

el componente de GET (ver Anexo 4, Tablas 62, 63 y 64). Por el contrario, para quienes sí lo recibieron se estableció una reducción en 0.045 en el IPM, lo cual representa una reducción en este índice del 9.4%. Si bien se estiman estas diferencias entre quienes han recibido el componente y la línea base, estos resultados no son causales y por lo tanto no se pueden atribuir a la intervención de la GET.

Sobre las preguntas de acceso a servicios financieros, se identificó que no hubo cambios en el acceso a cuentas de ahorros ni cuentas corrientes, tanto para recolectores que recibieron el GET como para quienes no lo hicieron. En el caso de acceso a créditos de entidades financieras, los resultados sugieren que hubo una caída estadísticamente significativa para los dos grupos de recolectores. En el caso de quienes no recibieron el componente, se identifica que el acceso a este servicio se redujo en 83.2% y para quienes lo recibieron la magnitud del cambio equivale a 65.9%.

En cuanto a vías terrestres, los resultados sugieren que el acceso a vías se redujo para quienes no recibieron el componente. El cambio en la proporción de este grupo fue de 19.2 pp, en comparación con el 53.6% de la línea base. En el caso de quienes recibieron los beneficios del GET no hubo cambios estadísticamente significativos. Sobre la disponibilidad durante época de lluvias, los resultados sugieren que hubo un aumento en 54.5% para quienes no recibieron el componente y de 17.4% para quienes sí lo hicieron. En acceso a vías fluviales, se identificó un aumento para los dos grupos de recolectores: el 30.6% de quienes no recibieron el componente aseguran tener acceso a vías fluviales y el 22.9% para los que sí lo recibieron, en comparación con 14.7% en línea base. No se identificaron cambios estadísticamente significativos en la transitabilidad de este tipo de vías.

En el caso de la confianza en las instituciones, se identifica que hubo una caída en la proporción de hogares que creen mucho en la Alcaldía en el grupo de recolectores que no recibieron el componente. Esta caída fue del 92.5%. Por el contrario, hubo un aumento en esta proporción en los beneficiarios que sí recibieron GET y representó un cambio de 45%. El mismo patrón se identifica en la confianza a la Defensoría pero en este caso los cambios porcentuales corresponden a -31.7% y 32.4%. En el caso de los juzgados, se identifica que hubo una caída en los dos grupos de recolectores. En línea base, el 13.6% de los recolectores confiaba mucho en el juzgado, mientras que en línea final quienes no recibieron el componente 4.4% pertenecía a este nivel de confianza y 8.7% de quienes sí recibieron.

En cuanto a actores que contribuyen a la resolución de conflictos, se identificó que la participación de la comunidad y sus líderes aumentó en 16% y 19.2% para los recolectores que no recibieron GET. Para los recolectores que recibieron el componente no se identificaron cambios significativos en estos actores. Por el contrario, en el caso de Fuerzas Armadas y GAO, se encontró que más recolectores que recibieron beneficios consideran que estos actores contribuyen a resolver conflictos. El porcentaje en comparación con línea base pasó de 0.5% a 7.1% para las Fuerzas Armadas y de 3.1% a 10% para GAOS. En el caso de los recolectores que no recibieron los beneficios, el porcentaje de GAOS se redujo a 2.1%. Por último, en los dos grupos de recolectores se identificó una reducción en la proporción de hogares que reporta al conciliador en equidad como un actor que resuelve conflictos en sus comunidades. Los resultados sugieren cambios de 27.2% en el caso de quienes no recibieron los beneficios y 41.2% en quienes sí lo hicieron.

Capítulo 5. Resultados del PAI-COMUNITARIO y PISDA

Dentro del diseño del PNIS, los componentes de PAI Comunitario y PISDA fueron contemplados como los puntos principales de vinculación del Programa con la RRI (Circular

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

17 de 2017). En este capítulo, se analizan los efectos obtenidos de estos dos componentes y su aporte a los resultados generales del programa²⁷.

5.1 Componente PAI comunitario

El **PAI Comunitario** tenía como objetivo acercar la oferta estatal de programas a la población en general en áreas prioritarias del PNIS, pero sin limitarse a los beneficiarios que fueran cultivadores, no cultivadores y recolectores. Esto incluía los componentes de programas educativos, de salud, para adultos mayores, oportunidades laborales, y la superación de la pobreza, entre otros (DNP, 2022). Cabe destacar que este no tenía un carácter participativo, sino que se basaba en la oferta disponible de entidades locales, territoriales y nacionales para atender a la población en general.

De acuerdo con información proporcionada por la DSCI para esta evaluación, se procesaron las cifras correspondientes a la ejecución reportada (Anexo 11). La Tabla 12 muestra el porcentaje de ejecución e inversión correspondiente:

Tabla 12. Ejecución de proyectos PAI comunitario en subregiones PDET

| Subregión | Proyectos diseñados | Proyectos terminados ²⁸ | Dinero destinado | Inversión terminada ²⁹ |
|--|---------------------|------------------------------------|------------------|-----------------------------------|
| ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA | 4.68% | 18% | 3.18% | 3.46% |
| ARAUCA | 4.71% | 17% | 4.05% | 18.84% |
| BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO | 8.36% | 13% | 13.34% | 2.50% |
| CATATUMBO | 2.68% | 24% | 3.71% | 10.78% |
| CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO | 15.96% | 13% | 22.74% | 2.95% |
| MACARENA GUAVIARE | 19.74% | 11% | 24.53% | 5.81% |
| PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE | 2.24% | 22% | 1.03% | 15.97% |
| PUTUMAYO | 26.00% | 20% | 14.30% | 2.79% |
| SUR DE BOLÍVAR | 6.57% | 17% | 8.47% | 0.01% |

²⁷ Este capítulo responde a la PO3: *¿Cuáles han sido los resultados del PNIS (PAI-comunitario y PISDA) en el acceso a programas de las familias (infraestructura, salud, programas sociales, educación, entre otros)?, parcialmente a la PO6 en lo referente a PISDA/PAI Comunitario: ¿Las características del bien o servicio entregado a los beneficiarios son las especificadas en el PNIS?, ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los beneficiarios con la oportunidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el PNIS? y parcialmente a la primera parte de la PO9: ¿Cómo el diseño conceptual, operativo, normativo, financiero e institucional del PNIS atendió las necesidades que soportan su creación e incidió en los resultados del programa y en cada uno de sus componentes?*

²⁸ En relación con los diseñados para cada subregión. En este sentido, los porcentajes de proyectos ejecutados e inversión ejecutada son por datos de la fila, no de la columna.

²⁹ Por inversión terminada se hace referencia a los proyectos que cuentan con acta de liquidación y acta de entrega.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

| | | | | |
|----------------|-------|----|-------|-------|
| SUR DE CÓRDOBA | 9.08% | 6% | 4.66% | 3.56% |
| TOTAL | 100% | – | 100% | – |

Fuente: elaboración propia, con base en datos proporcionados por la ART, 2023.

Se evidencia que el 98.19% de la financiación de los proyectos provino del Presupuesto General de la Nación. Ahora, en términos de financiación por número de proyectos se destacan 3 fuentes principales: recursos de los entes territoriales (30.61% registrados a través de interoperabilidad y 9.42% registrados manualmente³⁰), recursos del Presupuesto General de la Nación (26.42%) y OCAD Paz (9.08%). Sin embargo, el porcentaje de proyectos terminados financiados con recursos de entes territoriales equivale a 13.5%, con el Presupuesto General de la Nación a 12.6% y con el OCAD Paz a 4.6% (Anexo 11 - Hoja sobre Financiamiento). En el caso de las Obras PDET de Cooperación, de fuentes de recursos privados, de la FAO, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y de UNODC, se ha terminado el 100% de los proyectos. La suma de todos estos proyectos equivale al 3.6% del total de proyectos presupuestados y para los cuales se tiene información sobre la fuente de los recursos.

En cuanto a la distribución por componentes del PAI de estos proyectos en los municipios PDET, se identifica que para todas las regiones el componente que mayor proporción de proyectos tiene es el de *superación de pobreza*. La subregión con menor proporción de proyectos de este componente es Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (64.61%) y la que más tiene es Catatumbo, con 85.9%. Sin embargo, la ejecución de los proyectos de este pilar en ninguna subregión PDET ha superado el 26.42% de proyectos terminados. Incluso, hay regiones como Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, en la que únicamente se ha terminado el 8.54% de los proyectos correspondientes a este pilar.

El segundo componente que concentra mayor número de proyectos al interior de las subregiones es el de atención básica en salud. Si bien los porcentajes son mayores que en el resto de los pilares, la distribución es más heterogénea que en el caso de superación de la pobreza. Por ejemplo, subregiones como Catatumbo (7.7%), Pacífico y Frontera Nariñense (7.7%), y Sur de Bolívar (8.9%) contrastan con Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (24.7%) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (24.1%), que presentan porcentajes alrededor de 3 veces superiores.

En el caso de guarderías infantiles rurales, ninguna subregión supera una concentración de más de 7.7% de los proyectos en este componente. En términos de proyectos terminados, únicamente el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6.25%) y Putumayo (36%) reportan porcentajes positivos. En suministros de comedores escolares, información de acceso al mercado laboral y programas de hambre de la tercera edad, ninguna subregión concentra más de 4.62% en alguno de estos componentes. En cuanto a terminación de proyectos, solo se reportan avances de 9.09% de los proyectos de suministros de comedores escolares y 5.56% para programas contra el hambre para la tercera edad en Putumayo, así como 40% para programas de este pilar en la subregión Sur de Bolívar.

A pesar de estos avances reportados, el levantamiento de información cualitativa evidenció

³⁰ La información suministrada divide las fuentes de recursos de las entidades territoriales en dos categorías: las registradas manualmente y las registradas en interoperabilidad. En los dos casos, las fuentes corresponden a recursos propios de los gobiernos subnacionales y a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

que no hay un reconocimiento general en la población vinculada al programa de iniciativas que se hayan adelantado en el marco del PAI comunitario, tanto entre autoridades locales como población beneficiaria. De hecho, únicamente los perfiles de las historias de vida con ejercicio de liderazgo PNIS mencionaron conocer este componente del Programa. Para el caso de organizaciones sociales y JAC consultadas, si bien conocen el término, señalan que no ha habido avances al respecto.

En la comunicación con las instancias de gestión y coordinación, únicamente en la entrevista realizada con el CAT se señalaron avances en esta materia. Llama la atención que hace parte de la subregión 17 PDET, lo que puede explicar el reconocimiento de estos avances fuera del marco de la implementación liderada por la ART que, como ya fue mencionado, presenta una baja articulación en territorio con el PNIS (ver Cap. 2). Desde el CMES consultado, encargado de hacer seguimiento a estas iniciativas, se mencionó que han presentado reclamaciones para comprender qué ha ocurrido con el PAI Comunitario, pero hasta ahora, no se ha recibido ninguna respuesta. Esta denuncia es repetida desde liderazgos en organizaciones sociales y JAC.

Así las cosas, pueden señalarse dos principales fallas internas para la obtención de resultados. Por un lado, en términos de difusión de la oferta, hay confusión entre las obras PDET y las de PAI Comunitario-PISDA. Incluso, el PAI Comunitario parece más desconocido que PISDA en las entrevistas con beneficiarios y hay confusión entre ambos componentes - todo es una misma bolsa de mejoramiento comunitario. Cuando se preguntaba por PAI Comunitario, distintos actores respondieron con elementos de PISDA y PDET. De acuerdo con el análisis hermenéutico realizado, en las entrevistas hubo muy pocas menciones sobre este tema: con 38 citas vinculadas, es el componente menos relacionado del PNIS, incluso detrás del PISDA (65). Estas confusiones fueron evidenciadas en distintos niveles de la cadena de valor del Programa. En una de las entrevistas con coordinadores regionales de la DSCI, una persona reportó avance de más o menos el 70% en PAI Comunitario. Sin embargo, al describir el avance, habló de los componentes del PAI Familiar. Esto muestra desconocimiento desde la misma entidad sobre el diseño y la implementación del PNIS.

Por otro lado, desde el diseño se estableció que el componente dependería de la oferta disponible en los territorios. Sin embargo, no se generaron mecanismos efectivos para vincular a instituciones que permitiera socializar y acercar la oferta a los territorios priorizados, bajo el lente de la sustitución. En otras palabras, no se diferenciaron de otras iniciativas locales que pudieran llegar a las comunidades a través de medios distintos al cumplimiento de los objetivos del PNIS, en línea con las líneas de acción priorizadas. Aunque se esperaba que los CMPP y los CMES fueran el espacio para esta convergencia, estos escenarios no contaron con una representación amplia de diversos sectores de la institucionalidad y la sociedad civil para hacerlos viables, como se explicó en el capítulo 2.

De acuerdo con operadores del programa, lo que terminó pasando fue que en sus visitas a territorio para entrega de componentes del PAI Familiar daban información de la oferta de programas sociales de alcaldía y demás entes territoriales, de acuerdo con la que ellos mismos conocieran. En este sentido, las deficiencias en articulación para la socialización y generación de relaciones vinculantes repercutieron negativamente en los resultados del programa para este componente.

Adicionalmente, considerando que el AFP estableció objetivos territoriales relacionados con la población escolar y la primera infancia, la evaluación usó la información administrativa disponible, específicamente el Formato C600 del DANE, para determinar la ubicación y fecha

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de creación de cada institución educativa. Esto permitió evaluar si ha habido un aumento en el número de instituciones desde la implementación del programa. En la Tabla 65 (Anexo 4) se presenta el número de sedes educativas previas a 2017, las nuevas sedes creadas a partir de ese año y el cambio porcentual que representan estas nuevas sedes.

Como se muestra en la Tabla 65 (Anexo 4), en 12 de los 56 municipios PNIS no se ha creado una nueva institución educativa desde el 2017. Estos municipios se encuentran en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Cauca, Guainía, Putumayo y Bolívar. Por el contrario, se destacan los municipios de Cantagallo (Bolívar) y San José de Uré (Córdoba) con crecimientos superiores al 100% en las sedes educativas desde el 2017. En 12 municipios, que representan el 20% de los municipios PNIS, el crecimiento en la infraestructura educativa ha sido superior al 20% e inferior al 100% en los últimos 6 años.

Sobre el PAI comunitario en municipios PNIS-no PDET, no se recibieron los reportes de inversión y proyectos finalizados por parte de las entidades correspondientes, para hacer este mismo análisis en estos municipios. Así mismo, en los reportes de la ART y de la UNODC no se encuentra información sobre el avance de este componente en los 8 municipios de no coincidencia PNIS-PDET. Esto sugiere dos debilidades: por un lado, mecanismos insuficientes de seguimiento propios del PNIS (no articulados con la capacidad PDET) para dar cuenta de los avances en la oferta programática. Por otro lado, una baja relevancia de este componente dentro del total de la oferta programática, lo que aduce tanto a fallas de diseño como de implementación, en la medida en que, como se ha señalado, no hubo una articulación suficiente para este desarrollo y que, sin el impulso del PDET, pudo haber quedado relegado en los 8 municipios por no tener ese vínculo directo con otro mecanismo de transformación territorial.

5.2 Componente PISDA

En relación con los **PISDA**, sí fueron pensados como fruto de procesos participativos en los territorios priorizados, siendo los CMPP los espacios para el diseño en territorios PNIS-no PDET. Estos incluyen cinco pilares o áreas de priorización: (i) obras de infraestructura social de ejecución rápida; (ii) componentes de sostenibilidad y recuperación ambiental; (iii) planes de formalización de la propiedad; (iv) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; y (v) un conjunto de cronogramas, metas e indicadores que permitan medir el resultado de los proyectos en el bienestar de las comunidades.

En el caso del PISDA en municipios PDET, se identificaron 1,610 proyectos en todas las subregiones. De acuerdo con los informes de seguimiento de la ART, entre el informe de implementación del PNIS del 2021 y el del 2022 hay un avance del 48% en las iniciativas con ruta de implementación activadas de los PISDA en los PDET, pasando de 126 a 260.

En los casos PDET-PISDA (Anexo 12), el 30.25% de proyectos se concentra en la región Putumayo, 18.07% en Macarena – Guaviare y 19.69% en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. Adicionalmente, en estas tres subregiones se concentra el valor total de los proyectos planeados: 22.96%, 21.71% y 22.72%, respectivamente. Ahora, las subregiones que menor proporción de proyectos concentran son Arauca (0.56%), Catatumbo (0.81%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (3.17%) y Sur de Córdoba (4.6%). Hay 5 subregiones que el valor total de los proyectos PDET alineados con los componentes del PAI comunitario representa menos del 5% del global: Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, y Sur de Córdoba.

De estos proyectos, a nivel de subregión, las que se destacan por tener una proporción de

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

proyectos terminados más alta son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (45.10%), Pacífico y Frontera Nariñense (37.25%) y Putumayo (26.49%). Ahora, las subregiones dónde menor ha sido la terminación de proyectos PDET con etiqueta PISDA son Macarena - Guaviare (8.93%), Sur de Córdoba (12.16%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (12.3%), y Alto Patía y Norte del Cauca (13.27%). Macarena - Guaviare y Cuenca del Caguán destacan en este sentido, pues a pesar de concentrar regiones y dinero destinado, reflejan bajos índices de ejecución.

Se evidencia que el 92.32% de la financiación de los proyectos provendrá del Presupuesto General de la Nación. Ahora, en términos de financiación por número de proyectos se destacan 3 fuentes principales: recursos propios de los entes territoriales (23.11%), recursos del Presupuesto General de la Nación (17.87%) y OCAD PAZ (15.82%), mientras que las otras 27 fuentes de financiación existentes representan entre el 0.08% y 7.7% cada una, para un valor relativo total del 43.77% (ver Anexo 12). Sin embargo, el porcentaje de proyectos terminados a partir de estas tres fuentes de financiación no supera el 8.72% y se destaca que ningún proyecto financiado con recursos propios de los entes territoriales ha sido terminado. El 100% de los proyectos ha sido terminado para 11 fuentes de financiación. Sin embargo, la suma de todos estos proyectos equivale al 9.7% del total de proyectos presupuestados y para los cuales se tiene información sobre la fuente de los recursos.

En cuanto a la distribución por pilar de los proyectos PDET, se identifica que la mayor proporción de estos está concentrada en el de *reactivación económica y producción agropecuaria* (44.6%). En seguida, el 13.17% de los proyectos son de *infraestructura y adecuación de tierras*, y 11.43% de *vivienda, agua potable y saneamiento*. En contraste, 3.48% de los proyectos están orientados al sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 5.96% a la educación rural y primera infancia rural, 6.15% a la reconciliación, convivencia y construcción de paz, y 6.58% al ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo. La mayor tasa de proyectos terminados la tienen los de infraestructura y adecuación de tierras (36.32%), seguidos por los de los de reconciliación, convivencia y construcción de paz (30.30%). Por el contrario, únicamente 4.72% de los proyectos del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, y 7.19% en salud rural han sido terminados.

Si bien el comportamiento entre pilares a nivel de subregión es similar al descrito para el PAI comunitario, hay heterogeneidades que vale la pena mencionar. En primer lugar, en la mayoría de las subregiones, la participación más elevada la tienen los proyectos de reactivación económica y producción agropecuaria. Sin embargo, en algunas regiones este no es el caso e, incluso, como en Arauca y Catatumbo, no hay ningún proyecto en este pilar. En el Sur de Córdoba, por el contrario, el 95.95% de los proyectos planeados pertenecen a este pilar. De las 812 iniciativas PISDA (es decir, PDET con etiqueta 'Sustitución'), 295 fueron clasificadas —y, por tanto, priorizadas por su valor estratégico— como detonantes y dinamizadoras. La mayoría (129) corresponde al pilar "Reactivación económica y producción agropecuaria" —pilar que, en total, tiene 298 iniciativas contando detonantes, dinamizadoras y locales o de menor impacto—. Sin embargo, fueron priorizadas aquellas relacionadas con megaproyectos y grandes plantaciones, mientras que la sustitución quedó en un lugar inferior.

En el caso de Arauca, la mayor proporción de proyectos están orientados al pilar de educación rural y primera infancia rural (66.67%). El otro 22.22% y 11.11% están orientados al ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y a vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, respectivamente. En el caso de Catatumbo, la mayor proporción de proyectos están orientados a al pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (38.46%), y 30.77% a cada uno de los pilares de reconciliación, convivencia y

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

construcción de paz, y sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

En términos de ausencia de participación de algunos pilares a nivel de subregiones, se encontró que no se ha diseñado ningún proyecto de reconciliación, convivencia y construcción de paz en Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca y Pacífico y Frontera Nariñense. Lo mismo ocurre para el pilar de educación rural y primera infancia rural en las subregiones de Catatumbo y Sur de Córdoba. En Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo y Sur de Córdoba no se ha diseñado ningún proyecto en el pilar de infraestructura y adecuación de tierras. En el caso de reactivación económica y producción agropecuaria, en la única región en la que no hay proyectos en este pilar es en Arauca. En el pilar de salud rural, no hay ningún proyecto diseñado en Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Catatumbo, Putumayo y Sur de Córdoba. En seguida, solo se identificaron proyectos en el pilar orientado al sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico y Frontera Nariñense y Sur de Bolívar. Por último, en el caso de vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural no se ha planeado ningún proyecto en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo y Sur de Córdoba. Estos datos evidencian que a nivel de subregión ha habido diferentes priorizaciones de los sectores de transformación territorial, sin embargo, la ejecución de estos no se acerca a los niveles de planeación establecidos y también se identifican importantes heterogeneidades regionales.

En cuanto a los municipios PNIS-no PDET, se señalan 1,444 iniciativas PISDA, en los sectores de *Obras de infraestructura social de ejecución rápida* (745), *Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población* (383), *Sostenibilidad y recuperación ambiental* (205), y *Plan de formalización de la propiedad* (111) de las cuales solo el 13% (187) contaba con rutas de implementación activadas al 2022 (ART, 2022).

Tabla 13. Iniciativas PISDA - municipios PNIS no PDET

| Departamento | Municipio | Iniciativas |
|-----------------|----------------------|--------------|
| CAUCA | Piamonte | 189 |
| CAUCA | Rosas | 24 |
| GUAINÍA | Barrancominas | 109 |
| NARIÑO | Ipiales | 106 |
| VALLE DEL CAUCA | Bolívar | 159 |
| VALLE DEL CAUCA | Dagua | 344 |
| VALLE DEL CAUCA | El Dovio | 184 |
| VICHADA | Cumaribo | 329 |
| | Total general | 1,444 |

Fuente: base de datos solicitada por la UT a la ART, 2023.

Sin embargo, se presentan inconsistencias en los reportes (Anexo 13), en tanto hay 36 iniciativas cuyas fuentes de financiación son marcadas como obras PDET fase 3 y Obras por impuestos (mecanismo de financiación del PDET), con registro de avance en la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

implementación. Adicionalmente, solo se reportan 89 proyectos en estado terminado.

Estas cifras son consistentes con los resultados cualitativos, pues actores territoriales señalaron retrasos en la implementación, a pesar de haber firmado el documento, que corresponde a la tercera fase del proceso participativo (ver Cap 2.1.2). El espacio deliberativo fueron los CMPP, lo que tiene la ventaja de ser un mecanismo de participación propio del PNIS. Para el momento de las firmas (2020-2), los espacios de discusión de los PISDA fueron, precisamente, dinamizadores de los CMPP, los CMES y los CAT. Sin embargo, algunos actores señalan que estos esfuerzos quedaron en “fase de diagnóstico” tras la firma de los acuerdos, pero que no se han visto avances significativos en la implementación.

vino una etapa que fue una construcción del PISDA, entonces ahí hubo tiempo donde estuvimos haciendo muchas asambleas comunitarias, reuniones en cada vereda, porque en cada vereda hacíamos una reunión donde con la comunidad escogíamos qué obras priorizamos en esa vereda, que creíamos que iban a hacer muy necesarias, lo que era la necesidad que teníamos (...) y de ahí pasamos a una asambleas, en unos núcleos veredales, donde se reunían líderes de distintas veredas, agrupados en unos núcleos y así fuimos construyendo el PISDA hasta llegar al documento final ya del PISDA como tal (...) Lo tenemos firmado, o sea, nosotros tenemos ese documento firmado por los alcaldes, los alcaldes, bueno, personas de Gobernación, distintos líderes que estábamos ahí involucrados y por varias entidades del Estado, pero de ese PISDA, pues básicamente nada, nada se ha visto. (EG CAT, 2023)

En términos de factores internos para la implementación, la principal barrera evidenciada es de carácter presupuestal. Como señalan actores del nivel nacional, *“el PISDA quedó por fuera de todos los instrumentos de política pública de inversión”* (El ex funcionario DSCI nivel nacional, 2023). En este sentido, se argumenta que la asignación del PNIS contempló los 36 millones de pesos por familia beneficiaria, pero no quedó incluido un rubro claro ni una fuente para el desarrollo de los componentes comunitarios —PAI y PISDA—, que, si bien debían corresponder a recursos de entidades territoriales y el PDET, respectivamente, no generó las condiciones necesarias para la obtención de resultados esperados, no solo en términos de la ejecución, sino en las labores de gestión para la articulación vinculante con entidades competentes para esta implementación.

aquí se hicieron las fichas presupuestales, los proyectos de presupuesto, negocios con Planeación Nacional, con Hacienda, con todo el mundo, para el PAI, pero nunca hicieron una para los PISDA, eso fue un canto a la bandera desde el inicio; que se supone que eso era una labor en que esta oficina era gestora, no era ejecutora, sino que teníamos que conseguir, pero había que meterle algo para poder negociar con INVIAS para que hiciera la carretera, y si usted llega no la logra, así quedó, no han tenido nunca un recursos, se colgaron de la ART, con que entonces los PDET eran los PISDA, pero allí había la anomalía de 8 municipios que son PNIS y no PDET, entonces esos quedaron en el absoluto limbo. (El funcionario DSCI nivel nacional, 2023)

En línea con la idea anterior, desde algunos sectores es argumentado que “se lavaron las manos” en los municipios PNIS que también eran PDET, para decir que los PISDA eran competencia PDET (o simplemente que no se debían implementar en los PDET) y no tener un plan de ejecución desde los operadores (El DSCI nivel nacional, 2023). El traslape de municipios PISDA-PDET (48), coherente en términos de la articulación para la integralidad entre el punto 1 y el punto 4 del Acuerdo Final, presentó dificultades en los resultados, pues la implementación del PISDA fue relegada a los tiempos del PDET. Además, la focalización PDET es por municipios, mientras que la de PISDA es por veredas. No hay una batería de indicadores clara de ejecución de los PISDA en municipios PDET y no PDET, así como avances de gestión en la implementación.

las iniciativas del PISDA (...) fueron absolutamente relegadas en la línea de tiempo del PDET, entonces uno dice: no, es que ya llevamos 3 mil obras y de esas, ¿cuántas son PISDA? 8. Oiga, ¿pero cómo así? (El ex

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

funcionario DSCI nivel nacional, 2023)

Adicionalmente, el PNIS no puede acceder a recursos del OCAD Paz para ejecutar obras de infraestructura, lo que hacía necesaria su articulación con las entidades que sí tenían esta competencia. Esta falla de diseño tiene incidencia en el cumplimiento de resultados: esto va en contravía con pilares/lineamientos del PAI Comunitario y el PISDA y relega enteramente su capacidad a otras entidades, pero desde los acuerdos se ve en las comunidades que la cara de la implementación debía ser la DSCI, lo que hace que sobre esta entidad recaigan también los incumplimientos.

Ahora bien, en el caso de los proyectos PDET que se alinean con componentes del PAI comunitario, se identifica que el valor total de los proyectos planeados supera los 222 billones de pesos, y en los etiquetados como PISDA el monto supera los 49 billones de pesos. Además de evidenciar la baja capacidad de ejecutar estos proyectos, los montos esperados de inversión son significativamente mayores que los presupuestos de estos municipios. Para dimensionar la magnitud del valor de los proyectos planeados que no han sido ejecutados, las cifras mencionadas se pueden comparar con el recaudo de 69.6 billones en el 2022 del Gobierno Nacional Central y el proyectado para 2023 de 74 billones (DNP). Por lo tanto, la suma del valor total de proyectos planeados que se alinean con el PAI comunitario y etiquetados como PISDA es 3.66 veces el recaudo nacional del 2023.

En términos de la priorización PISDA bajo los pilares PDET, desde actores territoriales no se ve la debida coherencia entre ambas herramientas de planeación. Adicionalmente, fueron presentadas quejas sobre el proceso de formulación y contratación de los proyectos, que pasa por un concepto técnico, pero también desde actores comunitarios por el desconocimiento que supone de los saberes y las capacidades locales para su implementación.

cuando se crean esas iniciativas basadas en los 8 pilares que tienen que hacer [en] el territorio X quedaron cojos en algunas cosas y mancos en otras y mochos y ciegos en otras, pero ¿qué es lo que tú me preguntas? ¿qué pasa con la articulación? Con el PDET solamente nos piden resultados, o algo más. ART, “no, tranquilos yo les ayudo a formular proyectos”, mandan un pocotón de tipos que supuestamente saben formular proyectos, llegan al DNP y los devuelven todos (...) descartados porque no cumplen con el árbol de problemas, los objetivos no son y entonces uno dice “venga estos manes ¿quién los contrató?”, para eso contraten... yo sigo haciendo los proyectos y a mí nunca me los han devuelto y páguenme la plática a mí y no a esos 5 o 6 manes que vienen aquí a decirnos “venga y ¿el objetivo?” y cuando pasan el proyecto lo devuelven por eso. (EG autoridades locales, 2023)

Adicionalmente, desde población beneficiaria e institucional fue mencionado que las comunidades PNIS solo cuentan con 1 representante designado en el grupo motor del PDET, lo que hace difícil que tengan incidencia las iniciativas de sustitución en estos espacios. También se menciona que en espacios participativos (CMPP, CMES) se hablaba de avances de PISDA bajo la etiqueta de PDET, sin mostrar la correlación entre los pilares de cada uno, lo que limitaba la capacidad de participación y se quedaba en el círculo (muy denunciado) de simples reuniones informativas.

Ahora bien, todos los municipios visitados en el trabajo de campo cualitativo, para la realización de las historias de vida, fueron de coincidencia PDET/PNIS. Ciertos territorios (unos más que otros) evidenciaron transformaciones con la implementación de los PDET, especialmente en mejoramiento de infraestructura (p.ej., construcción de la vía nacional en Guaviare), cobertura rural en servicios públicos y algunas obras de ejecución rápida (placahuellas, alcantarillas, casetas comunales). Varias de esas obras favorecieron el desarrollo de los proyectos productivos que las familias iniciaron con el PNIS (p.ej. acceso a electricidad les permitió refrigerar productos, lo que apalancó su comercialización) e incidieron en el mejoramiento de su calidad de vida. Sin embargo, en los territorios visitados, no fue

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

posible identificar cuáles de esas obras corresponden al PISDA o al PAI Comunitario del PNIS ni cómo se articula el PNIS con los PDET. Si bien se supone que los componentes de ambas figuras deben articularse, en la práctica esto ha tenido fallas: el PDET es más reconocido en las comunidades (las obras son atribuidas a la ART, sin identificar que estas deben incluir avances PISDA-PAI comunitario). Esto ocurre con distintos actores (beneficiarios, organizaciones sociales, líderes comunitarios y autoridades locales).

Del PISDA escuchamos en la primera reunión grande en febrero cuando iba lo de PNIS, nunca más supimos que era PISDA ni nada más.

— ¿Ni trajeron nada más comunitario?

No, no, o sea ese tema no conocemos qué era, cómo se comía, ni nada.

— ¿Programas, nada de eso aparte del PNIS?

No, aparte de los que fue PNIS como tal no, la única que ha venido operando con proyectos digamos colectivos es ART que es la Agencia de Renovación de Territorio esa es la única que se hicieron los PDET eso sí se hizo, PDET sí porque se hicieron. (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

Lo anterior puede mostrar una falla en la pedagogía, que responde a una baja calidad en los procesos de información y difusión del Programa. Esta puede ser la razón por la cual se cree que no ha habido iniciativas PISDA, cuando los reportes de la ART sí señalan hojas de ruta e implementación.

Por ejemplo, para el caso de El Retorno, según los actores externos al PNIS con los que interactuamos, hasta el momento no se han implementado en el municipio el PAI Comunitario ni las iniciativas PISDA. Sin embargo, según el último informe de la ART (2022), a diciembre de 2022 había 201 iniciativas PISDA para la región Macarena-Guaviare, 82 de ellas con ruta de implementación activada. Además, en las historias de vida no se mencionó ninguna iniciativa PISDA relacionada con la formalización de la propiedad privada, que es una priorización en PISDA-no PDET, mas no tiene una correlación con los pilares del PDET.

Adicionalmente, en la revisión de información secundaria se encontraron reportes de avance en obras PISDA en vinculación con otras entidades competentes en los territorios (que es, precisamente, la articulación que se buscaría para dar respuesta a este componente), que no obstante no corresponden con los cuatro sectores priorizados para esto. Por ejemplo, acciones desde la UARIV en materia de reparación de víctimas, en territorios de focalización PISDA³¹.

En esta medida, no se reconoce un impacto colectivo del PNIS en las comunidades, el cual debía lograrse a través del PAI Comunitario y los PISDA. Estos programas representaban una oportunidad para contribuir al fortalecimiento de las capacidades comunitarias, el cierre de la frontera agrícola y la mejora en la calidad de vida. Sin embargo, los resultados generales no son fácilmente atribuibles a la ejecución de estos componentes. En este sentido, no se lograron las transformaciones territoriales esperadas a través de los PISDA, que deberían haber contribuido a la sustitución de economías ilegalizadas por productos lícitos. Esto se debió a la falta de desarrollo de canales de comercialización, insuficiente atención a la sostenibilidad ambiental y la falta de formalización de la propiedad privada.

nos tiene un desconcierto total, porque hace 2 meses; no, un mes, fuimos a Villavicencio a un encuentro de PDET subregional y pues allá nos presentaron un montón de proyectos que supuestamente ya están en tercera

³¹ Ver: Unidad de Víctimas, 2021. "La Unidad implementará acciones en ocho municipios PISDA del país". <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/prevencion-y-atencion-de-emergencias/la-unidad-implementara-acciones-en-ocho-municipios-pisda-del>

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

fase, que ya están únicamente para adjudicar recursos.

y ponerlos a funcionar, pero nosotros en el territorio no lo conocemos. O sea, nos hacíamos esa pregunta: si nosotros toda la vida hemos sido el grupo motor de PDET y hemos estado ahí, ¿en dónde están, quiénes son, quién es el que los va a ejecutar? (HV familia no cultivadora, Guaviare, 2023)

En conclusión, tanto el PISDA como el PAI Comunitario tienen una baja apropiación en el nivel territorial, que dificulta atribuir proyectos implementados bajo la visión del PNIS. Las principales barreras para esto han sido la asignación presupuestal para los municipios no PDET, la baja creación de relaciones de corresponsabilidad con otras entidades para el desarrollo de los programas estipulados y la alineación de indicadores de estos componentes con los del PDET, en los que no es reconocido un avance para la transformación territorial en el marco de la sustitución. Desde la evaluación, se evidencia que había mayores expectativas sobre las contribuciones del PNIS a la RRI, atribuyéndole responsabilidades (enmarcadas en el PDET) de transformación territorial desmarcadas de los objetivos inmediatos de la sustitución y no se realizó una articulación adecuada entre las entidades competentes para esta labor, lo que profundizó la falta de legitimidad del componente comunitario del PNIS, además de las bajas cifras de implementación en diversas subregiones.

Capítulo 6. Resultados generales del PNIS

En esta sección se exploran los resultados agregados del programa en algunas variables como cultivos de coca y deforestación, así como se analizan algunos factores externos que pueden estar asociados a los resultados generales. A diferencia de la sección anterior, en esta no nos enfocamos en los componentes del PAI Familiar de manera individual.

6.1 Resultados en reducción de cultivos ilícitos³²

Se evaluó la ubicación de los beneficiarios, en función de la presencia histórica de cultivos de coca a nivel de grillas de 1 km x 1 km. 69.9% de los beneficiarios para los cuales tenemos información sobre su ubicación están ubicados en una grilla que ha tenido coca en algún momento entre el 2010 y el 2017. Este resultado sugiere que uno de los aspectos positivos del programa es que incluyó beneficiarios en municipios con alta densidad de cultivos de coca y, adicionalmente, en zonas de los municipios dónde históricamente ha habido cultivos. Ahora bien, existen variaciones entre municipios, teniendo en cuenta que hay algunos en los que más del 95.6% están ubicados en grillas con cultivos de coca mientras que hay 2 municipios (El Dovio, Valle del Cauca, y Jambaló, Cauca) en los cuales no se identifica presencia de este cultivo en ningún momento entre el periodo 2010-2017. En la Tabla 66 (Anexo 4) se presentan los porcentajes de beneficiarios en grillas de coca para cada municipio y en los Mapas 5 y 6 (Anexo 4) se presenta el caso de El Dovio (Valle del Cauca) y Jambaló (Cauca) con la georreferenciación de los beneficiarios y las grillas con cultivos de coca en los municipios vecinos. En estos dos casos, no se identifica una alta concentración de cultivos en los municipios vecinos y que fuera cercana a la ubicación de los beneficiarios.

Para evaluar los resultados de la totalidad del programa en términos de cultivos de uso ilícito, se realizaron dos ejercicios cuantitativos. En primer lugar, se estimó el efecto del programa desde su anuncio en las grillas que posteriormente iban a tener beneficiarios del PNIS y en sus vecinas, en comparación con grillas que no tienen ningún hogar beneficiario ubicadas en los 56 municipios que han sido intervenidos. En segundo lugar, se empleó el primer pago de

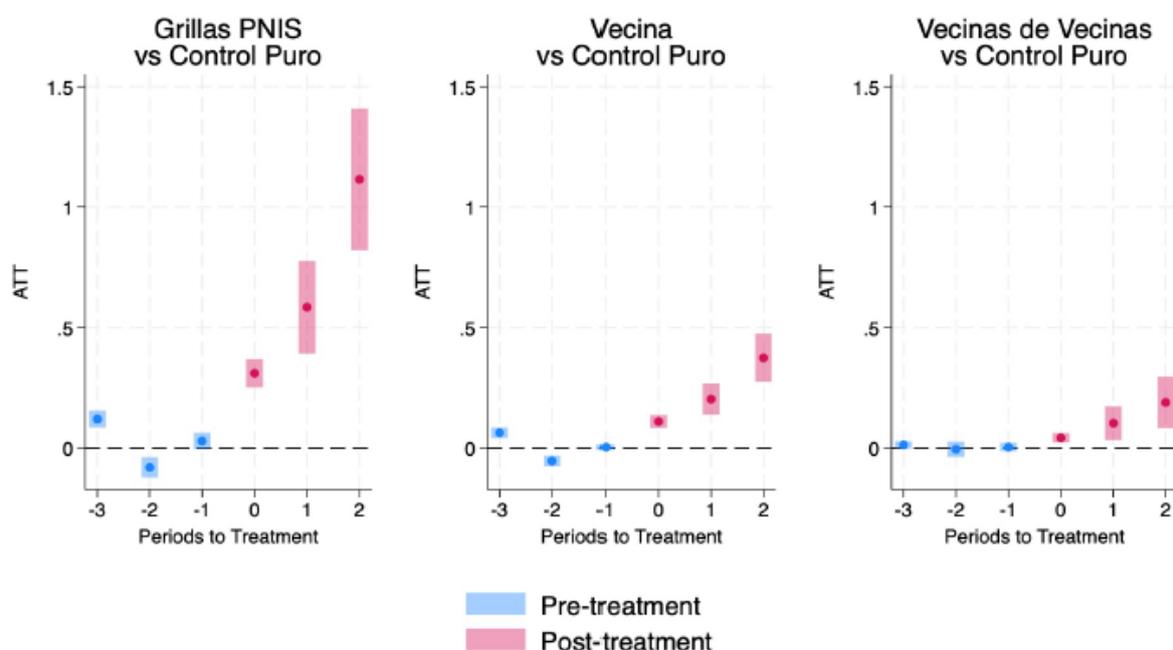
³² Esta sección da respuesta a la PO1: ¿Cuáles han sido los resultados del PNIS en la reducción de cultivos ilícitos y la mejora de las condiciones de vida de las familias? y a la PO4: ¿Cuál es el aporte de cada componente del PAI Familiar (Asistencia alimentaria inmediata, Asistencia técnica integral, Proyectos productivos Ciclo corto y ciclo largo, y autosostenimiento y seguridad alimentaria,) sobre los resultados generales del PNIS (reducción de cultivos ilícitos y mejora de calidad de vida de la familia)?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

AAI para definir el comienzo de la intervención y así poder evaluar sus efectos.

Los resultados de los efectos desde el anuncio del programa se presentan en la Tabla 67 (Anexo 4). Estos hallazgos sugieren, consistentemente, que el programa incrementó el área sembrada con coca desde el anuncio de los beneficios. En el caso de las grillas PNIS, el efecto equivale a un aumento promedio en 0.78 puntos porcentuales sobre el total del área de las grillas y en el caso de las vecinas y de las vecinas de las vecinas de las grillas PNIS el impacto es de 0.33 puntos porcentuales y 0.18 puntos porcentuales, respectivamente. En términos de magnitud, estos resultados sugieren que el programa aumentó la coca en las grillas PNIS en 21.15 veces, en 8.87 y 4.81 veces en las vecinas y en las vecinas de las vecinas, respectivamente. Estos resultados no se limitan a estimar los efectos del anuncio, sino que incluyen la evolución de los cultivos de coca desde ese momento y tienen en cuenta las hectáreas que fueron erradicadas durante la implementación del PNIS.

Figura 47 (Anexo 4). Efectos dinámicos del anuncio del PNIS en cultivos de coca



A pesar de no cumplir completamente el supuesto de tendencias paralelas como se presenta en la Figura 47 (Anexo 4)³³, los coeficientes anteriores al tratamiento son cercanos a 0 y la evolución de los efectos a partir del tratamiento es consistente con estudios previos que muestran el efecto anticipatorio que creó el anuncio del programa (Ladino et al., 2021; Prem et al., 2023). En el modelo en el que se evalúa el efecto del programa desde el anuncio en las grillas vecinas de las vecinas PNIS, el supuesto de tendencias paralelas se cumple completamente puesto que ningún efecto anticipatorio es estadísticamente significativo, lo cual permite atribuirle al programa el crecimiento de 381% en los cultivos de coca.

Estos resultados complementan la sección anterior en la que se mostró que los proyectos productivos aumentaron el área con cultivos de coca, puesto que el crecimiento en esta

³³ Se estimaron estos modelos reemplazando la tendencia lineal a nivel departamental con la interacción de efectos fijos departamentales y efectos fijos de tiempo, y no se identificaron cambios significativos en los resultados. La comparación de estos resultados se presenta en el Anexo 4b.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

variable se identifica desde el anuncio de los beneficios del programa. Las recomendaciones y ajustes a los objetivos del programa se discuten en las recomendaciones hechas a partir de la evaluación puesto que el objetivo de reducir los cultivos de uso ilícito no fue satisfecho por el PNIS.

6.2 Resultados en mejora de las condiciones de vida de los hogares³⁴

A diferencia de los efectos en cultivos de coca, en el caso de las condiciones de vida de los hogares no es posible evaluar el efecto cuantitativo en los beneficiarios del programa puesto que la metodología planteada no considera a personas que no hicieron parte del programa. Por lo tanto, nos enfocamos en estimar los impactos de cada uno de los componentes del programa como se presentó en la sección anterior.

Los resultados generales sugieren que únicamente la combinación de los proyectos productivos con la seguridad alimentaria, en comparación con personas que sólo recibieron AAI, redujo la pobreza multidimensional entre 6.1% y 7.3%. Adicionalmente, identificamos que este efecto se explica por personas con menores niveles de pobreza multidimensional antes del comienzo del programa. Es decir que estos componentes únicamente tuvieron un impacto positivo en personas con características específicas que los situaban en condiciones de menor vulnerabilidad. Estos resultados sugieren que los impactos deseables del programa en mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares dependen de los niveles iniciales de vulnerabilidad y que no se encuentran para toda la población vinculada al programa.

Las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que se observaron en el análisis cualitativo fueron, principalmente, la dependencia de los ingresos de la coca y la presión financiera por falta de recursos de sustento por la erradicación. Estas condiciones pudieron ser exacerbadas por las fallas de implementación, generando, además: i) cambio de la condición de cultivador a recolector de coca para la obtención de ingresos después de la erradicación; ii) migración geográfica o laboral motivada por la búsqueda de fuentes de ingresos; iii) en el caso de los recolectores, el tránsito hacia el cultivo.

En contraste, los resultados cualitativos sugieren que hubo una mejora de las condiciones socioeconómicas en los hogares con una menor dependencia del cultivo de coca y/o con cierta diversificación de sus ingresos (menor presión financiera), pudiendo mejorar componentes del indicador de NBI. Este mejoramiento de condiciones de vida se pudo materializar de las siguientes formas: i) mejoramiento de la vivienda; ii) consolidación de una fuente ingresos lícita que, aunque no necesariamente pudiese compensar el costo de oportunidad de la sustitución, brindaba compensaciones no monetarias para el beneficiario; iii) apalancamiento de proyectos productivos agrícolas, comerciales y/o de servicios; entre otros.

En el análisis cualitativo se pudo observar que, de manera general, los hogares que pudieron mejorar sus condiciones de vida fueron aquellos que pudieron usar los recursos provenientes del PNIS para fortalecer proyectos productivos que estaban en proceso de construcción o consolidados al momento del inicio del programa. También se evidenció un mejoramiento de calidad de vida para los beneficiarios que contaron con factores habilitantes tales como la

³⁴ Esta sección da respuesta a la PO1: ¿Cuáles han sido los resultados del PNIS en la reducción de cultivos ilícitos y la mejora de las condiciones de vida de las familias? y a la PO4: ¿Cuál es el aporte de cada componente del PAI Familiar (Asistencia alimentaria inmediata, Asistencia técnica integral, Proyectos productivos Ciclo corto y ciclo largo, y autosostenimiento y seguridad alimentaria,) sobre los resultados generales del PNIS (reducción de cultivos ilícitos y mejora de calidad de vida de la familia)?

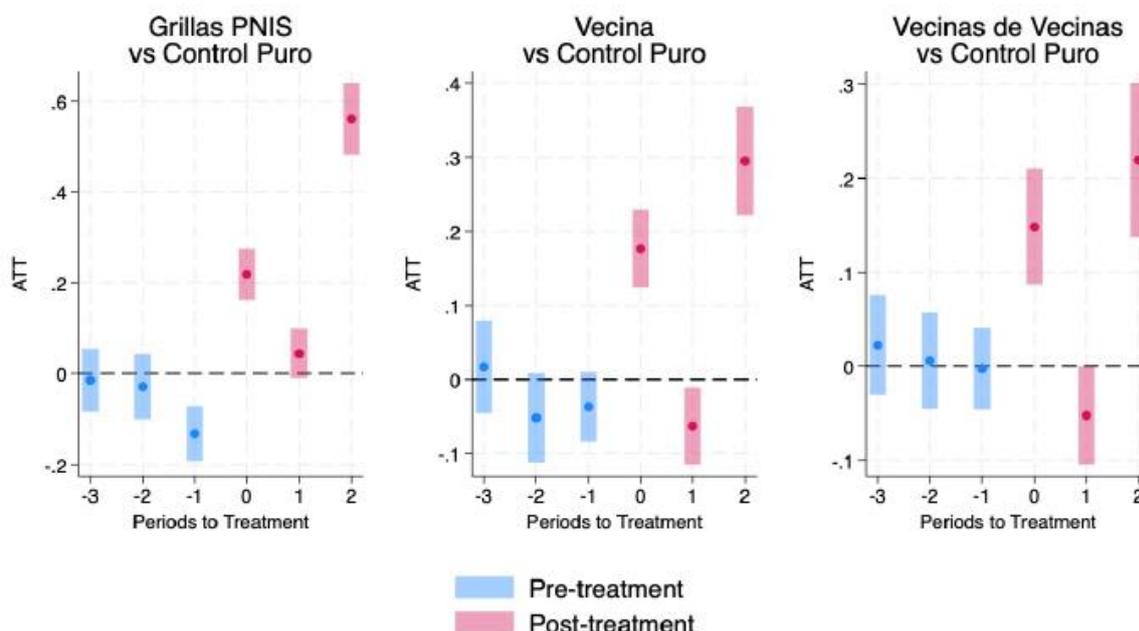
| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

vinculación con asociaciones o cooperativas. A pesar de que el modelo cuantitativo sugiere que no hay un efecto de otros programas del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, se pudo observar en el análisis cualitativo que los programas de fortalecimiento agrícola fueron factores habilitantes para los resultados de los componentes donde se brindaba: asistencia técnica complementaria, capacitaciones para el impulso o mejoramiento de proyectos productivos existentes, entrega de insumos, entre otros. Finalmente, se observó que el programa fue efectivo en los hogares que no necesariamente usaron los recursos de los componentes para los propósitos inicialmente estipulados.

6.3 Otros resultados

Estimamos el efecto del anuncio del programa en la tasa de deforestación teniendo en cuenta que el AFP estipuló como objetivo intermedio el cierre de la frontera agrícola. En el caso agregado del programa encontramos que el anuncio de este tuvo un efecto positivo y significativo en las grillas donde posteriormente fueron inscritos los beneficiarios. Sin embargo, no es posible atribuir este resultado al anuncio puesto que se identificaron efectos anticipatorios. Es decir que previo al anuncio, la evolución de la tasa de deforestación no era paralela entre grillas donde hay beneficiarios del PNIS y aquellas donde no han sido inscritos hogares en estos municipios.

Figura 48 (Anexo 4). Efectos dinámicos del anuncio del PNIS en deforestación



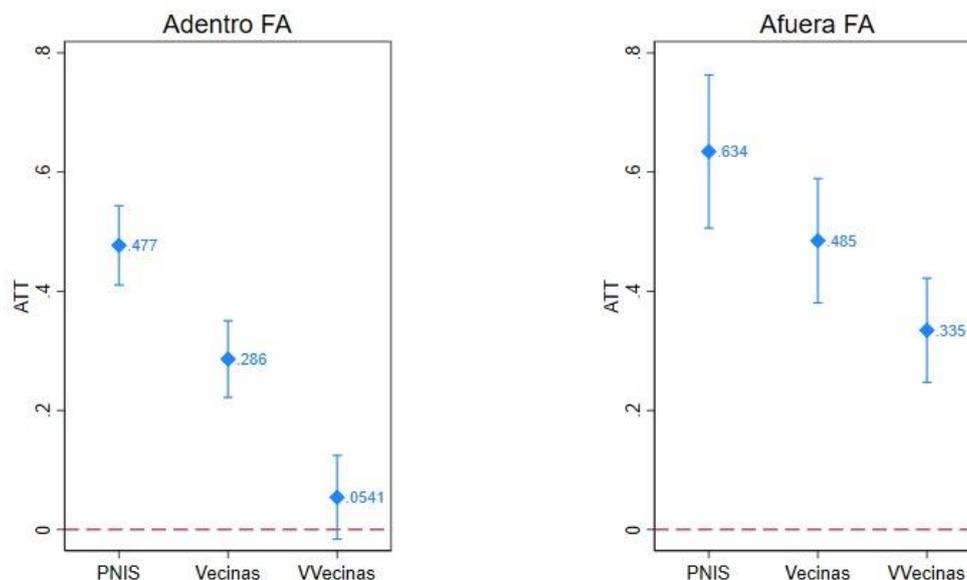
Ahora, al evaluar los efectos del anuncio en las grillas vecinas a las PNIS encontramos que aumentó la tasa de deforestación en las vecinas y en las vecinas de las vecinas. En este caso, los resultados fueron consistentes y es posible atribuir este resultado al anuncio del programa. En el caso de las grillas vecinas, el anuncio aumentó la tasa de deforestación en 31.3% y en las vecinas de las vecinas la magnitud del efecto equivale a 20.3% (ver Anexo 4, Tabla 68 y Figura 48). Estos resultados son consistentes con estudios previos que muestran el aumento en la tasa de deforestación por la firma de los acuerdos del programa y de los retrasos en los pagos de AAI (Mejía et al., 2023).

Adicionalmente, se estimaron los efectos del anuncio para grillas adentro y afuera de la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

frontera agrícola de la misma manera que se desarrolló en el caso de la recepción de PP y SA. Para el anuncio, se identifica que los efectos ocurrieron tanto en grillas al interior de la frontera como al exterior. Adicionalmente, como se presenta en la Figura 4, la magnitud del efecto fue mayor en grillas ubicadas por fuera de la frontera agrícola. Estos resultados implican que el programa no cumplió con uno de los objetivos enfocado en el cierre de la frontera agrícola.

Figura 4. Efecto del anuncio del PNIS en deforestación - Heterogeneidad por frontera agrícola



Nota: FA es Frontera Agrícola definido por el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria.

6.4 Relación entre seguridad e implementación del PNIS³⁵

Uno de los ejes del diseño original del PNIS fue la garantía de las condiciones de seguridad de las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. Para ello, se precisaron algunos objetivos: i) fortalecer la presencia institucional del Estado en las regiones intervenidas, así como su capacidad para proteger a las comunidades que allí habitan de cualquier coacción o amenaza; ii) fortalecer la capacidad estatal para la interdicción y judicialización de las redes de narcotráfico presentes en los territorios; iii) desarrollar una estrategia para la limpieza y desminado humanitario en todo el territorio nacional (cf. Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). Si bien estos fueron los lineamientos en el AFP, la vinculación de hogares al Programa y la selección de espacios territoriales no siguió ninguna metodología que anticipara los potenciales cambios en las dinámicas de violencia en estos territorios ni garantizara la articulación con el Sector Defensa para proteger a las comunidades.

En esta sección se presentan los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos sobre la

³⁵ Esta sección responde a la PO5a: ¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores externos (variables relacionadas con la vinculación y permanencia; condiciones de seguridad y percepciones; Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; institucionalidad; restricciones de uso tenencia y ocupación en las zonas de manejo especial (parques nacionales naturales, consejos comunitarios, resguardos indígenas ley 2° del 1959); voluntariedad de las familias y comportamiento de las familias; logística; presupuesto) en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes? y a la PO7: ¿Cuál ha sido la relación entre la seguridad y la implementación del PNIS? ¿cómo ha incidido el PNIS en las condiciones y percepciones de seguridad de las familias vinculadas; y cómo han incidido las condiciones de seguridad en la implementación del PNIS?

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

relación entre seguridad e implementación del PNIS entre 2016 y 2022. Esta relación es tratada en dos vías: i) cómo ha incidido el PNIS en las condiciones y percepciones de seguridad de las familias vinculadas; y 2) cómo han incidido las condiciones de seguridad en la implementación del PNIS.

6.4.1 Hallazgos cuantitativos

Esta subsección empieza presentando la evolución de la implementación del programa diferenciando por los niveles de presencia violenta de grupos armados. Para definir la presencia, se empleó la base de datos de Osorio et al. (2019) que identifica todos los hechos violentos que han ocurrido en Colombia desde 1988 hasta el 2019 y se identifica cada uno de los responsables. A partir de esta información se crearon 3 categorías: i) municipios en los que no ha habido ninguna presencia violenta de grupos armados entre 2016 y 2019, ii) municipios en los que ha habido presencia violenta en ese periodo únicamente por un actor armado, y iii) municipios en los que ha habido presencia violenta por dos o más actores armados.

A nivel agregado y acumulado hasta el 2022, no se evidencian diferencias en la ejecución de los componentes por esta clasificación de municipios (ver Anexo 4, Tabla 69, 70 y 71). En el único caso en el que se identifican diferencias relevantes es en la ejecución del proyecto productivo. En el 2022, 6.38% de los beneficiarios en municipios sin presencia de grupos armados habían recibido el PPCL. En contraste, en aquellos municipios con un solo grupo presente, ningún beneficiario ha recibido este componente y en aquellos con más de un grupo el porcentaje asciende a 2.18%. Ahora, al analizar la ejecución del programa en el tiempo, se identifica un patrón similar en el caso de los PPCC. En los municipios sin presencia de grupos, el porcentaje de hogares que había recibido este componente al 2018 era 3.17% y al 2019 era 5.94%. En cambio, en los municipios con presencia de un grupo este porcentaje se mantuvo igual a 0% hasta el 2021, año en el que el 2.10% de los beneficiarios recibieron el componente. En el caso de los municipios con presencia de 2 o más grupos armados, el porcentaje de beneficiarios que recibieron este componente en el 2020 no superó el 0.41%. Este patrón, que refleja una ejecución inicial en municipios sin presencia de grupos, se mantiene en los componentes de AAI y SA pero no mantiene la magnitud de las diferencias entre grupos de municipios en comparación con la ejecución de los proyectos productivos.

Para explorar la posible incidencia de las diferencias en presencia de grupos armados en los efectos del programa, se estimaron los modelos en los que la variable de resultado es el IPM, el área de coca y el área deforestada, separando la muestra por municipios sin presencia de grupos, municipios únicamente con un actor armado presente y municipios en disputa; es decir, que tuvieron entre 2016-2019 dos o más actores armados presentes. Teniendo en cuenta que en la categoría de un actor armado presente únicamente hay dos municipios, no es posible estimar los intervalos de confianza de los estimadores para este grupo. Adicionalmente, se encuentra que el efecto es estadísticamente igual a cero en municipios donde no se ha identificado presencia de grupos en los últimos años. Por lo tanto, tal como se presenta en la Figura 23 (Anexo 4), el efecto de estos componentes del programa en pobreza multidimensional está concentrado en municipios con presencia de dos o más actores armados. Estos resultados deben interpretarse con cautela, pues las dinámicas de gobernanza de grupos armados varían al interior de los municipios y se requiere información desagregada a nivel veredal. Teniendo en cuenta que las mediciones se realizan a nivel municipal, es posible que se identifique la presencia de dos grupos pero que no están compitiendo por el control territorial porque se encuentran en veredas distintas. Sin embargo, estos resultados sugieren que programas de esta naturaleza pueden implementarse en

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

municipios con estas características y tener resultados deseables en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares.

De manera consistente con estos resultados, en las Figuras 43 y 44 (Anexo 4) se presentan los efectos del PP+SA en deforestación en los municipios con presencia de dos o más grupos armados. Tanto en grillas PNIS como en grillas vecinas de las PNIS y las vecinas de las vecinas, el efecto de la combinación de componente en la tasa de deforestación es positivo y estadísticamente significativo al 90% de confianza³⁶. Para el resto de grupos diferenciando por las condiciones de presencia violenta de grupos armados, se encuentra que el efecto del componente en las grillas vecinas es positivo y significativo independientemente del tipo de municipio.

Por el contrario, en el caso de la expansión del área de coca en grillas vecinas y en grillas vecinas de las vecinas se encuentra que el efecto positivo se concentra en municipios sin presencia de grupos armados. En este se muestra el efecto globo de estas intervenciones en este tipo de municipios teniendo en cuenta que los resultados de la Figura 35 y 36 (Anexo 4) sugieren un efecto negativo en las grillas PNIS, mientras que los efectos en las vecinas son positivos y estadísticamente significativos. Con estos resultados, se evidencia que la reducción en la pobreza encontrada de manera consistente en esta evaluación no se explica con el crecimiento en los cultivos de coca, puesto que este fenómeno ocurrió en municipios diferentes. Los cultivos de coca aumentaron por los PP y SA en municipios sin presencia de grupos mientras que la pobreza se redujo en municipios con presencia violenta de dos o más actores armados. Sin embargo, lo que sí permiten concluir es que el mismo componente que está asociado con reducciones de pobreza, también lo está con aumentos en la deforestación y en el mismo tipo de municipios.

Por otra parte, uno de los compromisos que se adquirían a partir de la firma de los acuerdos voluntarios de sustitución era el de no erradicación forzosa de cultivos en las zonas donde se ubican los predios de los beneficiarios del programa. A partir de la información suministrada por el Ministerio de Defensa, fue posible georreferenciar los operativos de erradicación forzada realizados del 2018 al 2022 y cruzarlos con las grillas definidas como PNIS, vecinas de PNIS y vecinas de vecinas PNIS.

En la Figura 49 (Anexo 4) se presenta la evolución de las hectáreas erradicadas forzosamente de cultivos de coca. Contrario a los hallazgos del componente cualitativo, en este gráfico se evidencia que hubo un crecimiento de las hectáreas erradicadas entre 2018 y 2019 en las grillas donde había beneficiarios del programa. A pesar de que a partir del 2020, los niveles de hectáreas erradicadas se ubicaron alrededor del nivel del 2018, la cantidad anual de grillas erradicadas se mantuvo superior que en el resto de grupos de grillas.

Ahora, al enfocarnos en el número de operativos realizados, la Figura 50 (Anexo 4) sugiere que el número de operativos promedio en las grillas mantuvo una tendencia creciente entre el 2018 y el 2020, y los niveles también fueron superiores en grillas con beneficiarios vinculados al PNIS en comparación con el resto de grillas en los municipios PNIS sin beneficiarios. Sin embargo, a partir del 2021, no se evidencian diferencias en el número de operativos de erradicación forzada entre grillas PNIS y grillas sin beneficiarios del programa. Por lo tanto, a diferencia del número de hectáreas erradicadas, en este caso sí se evidencia una reducción en los operativos que realizó la Fuerza Pública pero únicamente a partir del

³⁶ Tanto los modelos de coca como los de deforestación se estimaron empleando como contrafactual las grillas que únicamente han recibido AAI y las grillas que recibirán PP+SA en el 2022.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

2021, 4 años después del comienzo de la implementación del PNIS. Estas diferencias que se identifican entre los compromisos adquiridos por el Estado y los operativos llevados a cabo pueden ser uno de los factores relevantes que explican la baja legitimidad y confianza de los beneficiarios en el programa.

6.4.2 Hallazgos cualitativos

Desde la perspectiva cualitativa, puede concluirse que ha habido una alta incidencia de las condiciones de seguridad en las barreras para implementar el PNIS. A su vez, no se han podido ofrecer garantías de seguridad suficientes a las familias beneficiarias como tampoco a los líderes sociales vinculados ni a sus equipos y operadores para desarrollar el programa a nivel territorial. Adicionalmente, existen diferencias entre las percepciones y condiciones de seguridad de los actores y territorios PNIS, algunas por incidencia del Programa y otras por incidencia de factores externos a este.

Durante la evaluación, se identificaron algunos factores de la situación de seguridad de los territorios PNIS que, en el periodo evaluado, han incidido particularmente en el desarrollo del programa:

- Reconfiguración de los actores armados y de sus disputas territoriales en el post-Acuerdo, particularmente grupos residuales de las antiguas FARC y grupos paramilitares, que procuran expandir o mantener su control territorial en zonas con presencia de economías ilícitas, entre ellas, el mercado de la cocaína. Se evidencia la reocupación de los antiguos asentamientos de las FARC por parte de estos grupos, especialmente en PNN u otras áreas ambientalmente protegidas y áreas fronterizas, así como la ampliación de la frontera agrícola para la resiembra de coca.
- Continuidad en la gobernanza de los grupos armados instalados en los territorios desde antes del AFP. Destacan el Estado Mayor Central de las FARC y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Estos grupos siguen desarrollando regímenes de poder paralelos al Estado, sobre todo en zonas distantes de las cabeceras municipales, y continúan ejerciendo prácticas tales como restricción a la movilidad, amenazas, hostigamiento, siembra de MAP-MUSE, retenciones, reclutamiento de menores y cobro de “impuestos” o “vacunas”. En múltiples ocasiones, esto se ha extendido a los operadores y equipos territoriales del PNIS, cuyo acceso a ciertas zonas ha sido restringido o prohibido por dichos actores, quienes incluso han llegado a retenerlos.
- Ante la falta de oportunidades en los territorios observados, se reitera que múltiples beneficiarios a quienes incumplió el PNIS han regresado a la economía de la coca, especialmente hombres jóvenes sin acceso a la tierra.

Respecto a las percepciones de seguridad de beneficiarios, líderes y actores institucionales, estas presentan variaciones según si a) el territorio se encuentra bajo el dominio de un actor armado; b) hay dos o más actores armados en disputa por el control territorial de la zona, incluyendo las fuerzas armadas estatales. En el primer caso, se incluyen los municipios de El Retorno, Puerto Guzmán, Miranda y Tierralta donde, a pesar de que un actor armado ilegal domina territorialmente, sus habitantes perciben mayor tranquilidad y seguridad, máxime cuando comparan la situación actual con periodos anteriores al AFP. La violencia de épocas pasadas es narrada vívidamente en cada caso, evocando la intensidad de los hostigamientos, enfrentamientos con las fuerzas estatales, helicópteros sobrevolando, desplazamientos, amenazas, homicidios y masacres, restricciones en la movilidad terrestre y fluvial, entre otros, y se describen el AFP como un hito para los entrevistados, en términos de reducción de

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

violencia, conflicto armado y transformación territorial (ver Anexos 14 a 19, Historias de vida).

Esta percepción se repite cuando en estos municipios se habla del antes y después del PNIS, aunque también la atribuyen a las siguientes transformaciones territoriales ocurridas por cuenta de la sustitución:

Antes del PNIS, en épocas de auge de la coca, las localidades presentaban mayor movimiento de gente que pretendía sacar réditos en algún lugar de la cadena. Fuerza de trabajo flotante, comerciantes y transportadores, prestadores de servicios de ocio, entre otros, se desplazaban permanentemente por vías terrestres y fluviales, y configuraban centros poblados, de comercio y servicios en puntos estratégicos. Aunque diversos habitantes recuerdan con nostalgia ese dinamismo social y económico, también coinciden en afirmar que este se ha menoscabado o desaparecido luego del AFP y el PNIS, lo que ha significado mayor seguridad: *“ya estamos sentados los que somos (...), no está todo el mundo saliendo pa’ un lado y pa’ otro”* (HV beneficiaria no cultivadora, Guaviare, 2023).

El mejoramiento en la seguridad se atribuye al desplazamiento de los cultivos ilícitos en zonas más alejadas a las cabeceras municipales, y se reconoce mayor inseguridad en las zonas más remotas: *“Ahora es más seguro, porque los cultivos están más lejos”* (HV beneficiario no cultivador, Cauca, 2023).

De otra parte, en los municipios de La Montañita y Tumaco, se percibe un deterioro en la seguridad en la era post-Acuerdo. Aunque los actores no lo atribuyen directamente a la implementación del AFP o del PNIS, sí lo adjudican a las disputas territoriales entre dos o más grupos armados:

[Con la llegada del PNIS] todo cambió (...), casi puedo decir que para mal todo cambió. Todo cambió, porque en un tiempo las cosas funcionaban con mucha calma (...) y resulta que ahorita hay mucho problema en el tema de seguridad, ¿por qué? Anteriormente decían “Existe la guerrilla, las FARC, todo eso”, pero resulta que ahorita salen cantidades de grupos y ahí es donde dice uno “¿Aquí qué?”. (EG JAC, 2023)

Autoridades locales de Tumaco también se refirieron al cambio en el repertorio de acciones de las organizaciones armadas en el territorio, a raíz de la “caída de la coca”: *“están obligándose a extorsionar, vacunar, para subsistir, porque como la coca ya no les está dando como antes, están extorsionando”* (EG autoridades locales, 2023).

Respecto a las fuerzas armadas del Estado, en todos los municipios visitados existe la percepción de que su presencia no contribuye a la tranquilidad o la seguridad de los territorios. Por el contrario, manifiestan temor de que hagan presencia, pues las consideran como un factor detonante de la violencia y el conflicto. Se recordaron enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla u otros actores armados, en medio de los cuales quedaron las comunidades; así mismo, al evocar la erradicación forzada, especialmente por aspersión aérea, describieron situaciones de miedo, rabia, incertidumbre y daño a sus cultivos lícitos o daño ambiental. En contraste, se señalaron otros actores, distintos a las fuerzas armadas, que inciden en el mejoramiento de las condiciones locales de seguridad: en La Montañita, en las veredas cercanas al ETCR Agua Bonita, se reportó mayor seguridad por la presencia de los excombatientes, y en Miranda, por la acción de la Guardia Indígena.

Las percepciones sobre el mejoramiento de la seguridad después del AFP y el PNIS en municipios con presencia de un solo actor armado no necesariamente coinciden con su situación de seguridad. Tanto en Tumaco y La Montañita como en Tierralta, se reportó violencia hacia los líderes promotores del PNIS. Los incumplimientos del programa han desencadenado reacciones hostiles hacia líderes y lideresas, en tanto dinamizadores de los programas desde el principio de la implementación:

Ahí es donde tuvieron que ponerse más de acuerdo y que el programa cumpla. Porque créalo que la vida de nosotros, cada día que el programa está incumpliendo, más nosotros los líderes estamos en peligro. A uno le da temor salir ya de su casa, salir a un restaurante público, uno no puede salir a la calle a tomarse así sea una ensalada por ahí con su familia, porque el que está pasando, algún beneficiario, “Ya se está comiendo mi plata,

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

no hacen por entregarle a uno, ahí van los bandidos”. (EG CMPP, 2023)

En algunos casos, se refirió el incremento de amenazas a través de panfletos o “razones”, en las que se les señaló como objetivo militar a los líderes y lideresas, organizaciones sociales y miembros del CMES o CMPP. En La Montañita se reportó un incremento de líderes asesinados desde la llegada del PNIS. Esta evidencia coincide con lo identificado por Marín Llanes (2022): los asesinatos a los líderes sociales aumentaron en un 481% y la probabilidad de asesinato en un 122% por la firma de los acuerdos colectivos del PNIS. Esto tiene implicaciones directas en el enfoque de liderazgo del programa, que buscaba fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades, su participación y convivencia.

Para desarrollar este objetivo, y como herramienta adicional al AFP y al PMI, el gobierno Santos creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660/2018), donde se incorpora un Protocolo de Protección para Territorios Rurales como parte de las condiciones de seguridad que deben garantizarse a las comunidades y territorios afectados por los cultivos uso ilícito. A su turno, este objetivo fue incorporado en el PND 2018-2020 y la Política de Defensa y Seguridad del gobierno Duque. Si bien existían estas iniciativas generales de protección a comunidades y líderes, al momento de seleccionar los municipios y las zonas de los municipios donde habitaban los beneficiarios no se tuvo en cuenta información sobre las dinámicas de violencia en estos territorios. Es decir que para focalizar las zonas que iban a ser parte del Programa no se tuvieron en cuenta estas dinámicas a través de lineamientos ni protocolos que permitieran anticipar el posible aumento en el riesgo enfrentado por las comunidades ni articular el rol del Sector Defensa en este proceso (Vélez et al., 2022).

En 2019, la Consejería para la Estabilización formuló de manera participativa el Plan de Articulación de Acciones en Seguridad para Liderazgos PNIS y Modelos de Sustitución. Finalmente, en 2020, la DSCI adoptó directrices específicas en seguridad para el PNIS, incluyendo la protección de líderes y lideresas vinculados al programa en los territorios, a través de la Resolución 4 de 2020:

Resolución 4 del 7 de febrero de 2020 Art. 1. Adoptar las Directrices en Seguridad para el PNIS. Las directrices conllevan a la creación de Planes Integrales de Prevención en cada territorio. Debe tener en cuenta unos aspectos específicos para las comunidades y territorios donde se ubican las familias PNIS:

DSCI

- Factores de riesgo de los territorios donde se están implementado los PDET y los municipios PNIS: tasa de homicidios superior a la nacional, altos niveles de informalidad laboral, acceso a la propiedad de la tierra y de pobreza multidimensional, presencia de actores armados ilegales asociados a economías ilícitas, poca atención integral del Estado (salud, educación, vías, justicia y baja capacidad de gestión de los municipios categoría 6).
- Presencia/ausencia de la fuerza pública: la falta de permanencia en los territorios y fallas en la estrategia de comunicación de la fuerza pública y la forma en que se realiza el proceso de erradicación.
- Ausencia o mal estado de vías de acceso.
- Debilidad en los sistemas de comunicación.

Señala también: necesidad de conocer y atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y los informes de percepción de la MAPP OEA. Entre otros aspectos.

León Marín (2022) sostiene que tales medidas no han sido efectivas y que el plan de seguridad de la Consejería para la Estabilización para líderes y lideresas ha sido insuficiente, en tanto se enfoca en casos individuales y no ha logrado un proceso efectivo de articulación con instancias y políticas de prevención de los DDHH, dirigidas a atender las causas que generan los factores de riesgo y fortalecer las capacidades de protección con un alcance colectivo y comunitario (Procuraduría General de la Nación, citada en León Marín, 2022). La autoprotección, implementada a través de talleres, hace parte de las líneas de acción en la implementación de las directrices de seguridad del PNIS (Res. 4/2020). Al respecto, una

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

lideresa de Tumaco expresó:

Créame que a veces... No me gusta hablar de ese tema, porque me pongo muy sentimental. A veces, este proceso de autoprotección nos ha tocado a nosotros asumirlo. ¿En qué sentido? A someter a nuestra familia a brindarnos nuestra propia autoprotección. ¿Cómo? Por ejemplo, yo lo estoy viviendo con mis hijos: “Por favor, no salgan a eventos públicos, no participen en reuniones públicas”, evitar salir de noche, evitar muchas cosas. Así como a ellos, a nosotros nos ha tocado. (EG CMPP, 2023)

6.5 Diferencias entre beneficiarios activos y no activos³⁷

Para determinar diferencias entre Retirados/Suspendidos frente a beneficiarios activos del programa, se utiliza la información del componente experimental y su encuesta asociada implementada a 236 personas (ver Anexo 20, Cuadro 1). El 64% de ellas son Retiradas/Suspendidas,³⁸ el 56.1% son mujeres, su edad promedio es de 46.5 años y tienen una tasa de alfabetización cercana al 88.5%.

Al comparar las variables relacionadas a preferencias (ver Anexo 20, Figuras 1 y 2), notamos que ambas poblaciones tienen una preferencia fuerte por pagos en el presente en lugar del futuro. Para un poco más del 80% de los activos, y cerca del 70% de los retirados, un peso hoy es equivalente a recibir un poco más que el doble mañana (es decir, tienen tasas de descuento intertemporal menores a 0.5). La población que se enfrentó al experimento podría ser catalogada como una población con altas tasas de “Impaciencia”. Las actitudes frente a la incertidumbre están distribuidas en un amplio espectro. Respecto al riesgo (es decir, a situaciones con resultados inciertos están asociados a eventos cuya probabilidad es objetiva), casi la mitad podría catalogarse como personas con baja aversión al riesgo (tendientes a la neutralidad frente al riesgo) y cerca del 20% como muy aversas al riesgo; los retirados son levemente menos aversos al riesgo que los activos. Respecto a la aversión a la ambigüedad (que es una actitud hacia resultados inciertos cuando desconocen la probabilidad con la que sucede, es decir, cuando resultados inciertos están asociados a eventos cuya probabilidad es subjetiva), en general encontramos mayores niveles de aversión: menos del 30% de la población encuestada tiene baja aversión a la ambigüedad y la moda es una aversión a la ambigüedad intermedia, siendo nuevamente los retirados menos aversos a la ambigüedad que los activos. Sin embargo, no encontramos diferencias estadísticamente significativas entre los dos grupos para ninguna de las variables de preferencias estudiadas.

En cuanto a las características sociodemográficas, encontramos que las personas retiradas tienen una mayor tasa de alfabetización (90.7%) que los activos (84.5%), pertenecen a hogares más grandes (4.7 personas en el hogar frente a 2.8 en los hogares de las personas activas) pero menos vulnerables según Índices de Pobreza Multidimensional. Ambas poblaciones tienen tasas de confianza en el gobierno cercanas al 83.5%, y reportaban tener altas tasas de conocimiento sobre las consecuencias de incumplimiento con los acuerdos del PNIS al momento de su firma (cerca del 83% reportaba conocer sus consecuencias), alrededor del 60% temía altamente las sanciones asociadas al incumplimiento con los compromisos de erradicar y cerca de la mitad de la población consideraba que la probabilidad

³⁷ Esta sección da respuesta a la PO5a: ¿Cuál es la incidencia de los diferentes factores externos (variables relacionadas con la vinculación y permanencia; condiciones de seguridad y percepciones; Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; institucionalidad; restricciones de uso tenencia y ocupación en las zonas de manejo especial (parques nacionales naturales, consejos comunitarios, resguardos indígenas ley 2° del 1959); voluntariedad de las familias y comportamiento de las familias; logística; presupuesto) en los resultados del PNIS en cada uno de sus componentes? y a la PO6: ¿Las características del bien o servicio entregado a los beneficiarios son las especificadas en el PNIS?, ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los beneficiarios con la oportunidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el PNIS?

³⁸ Solo 2 personas encuestadas fueron suspendidas del programa.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de monitoreo al momento de la firma de los acuerdos con el PNIS era alta. Sin embargo, menos de una cuarta parte de los encuestados conocía que la extinción de dominio era una de las posibles sanciones por incumplimiento de los compromisos y solo el 37.6% de los activos, frente a un 24% de los retirados, consideraba que podían ser judicializados si incumplían.³⁹

Ahora bien, todas las variables descritas anteriormente se usan como insumo para determinar cuáles de ellas son relevantes para explicar la permanencia, o no permanencia, en el programa. Si el estado en el programa es una función de decisiones de las personas y de choques exógenos a estas, la permanencia o no debería depender de las preferencias intertemporales y las actitudes frente a la incertidumbre de los individuos. Las creencias sobre el programa (la suficiencia percibida de los beneficios, la percepción sobre la probabilidad de monitoreo y las sanciones relacionadas al incumplimiento) y la relación de confianza con el Gobierno deberían asimismo afectar la probabilidad de permanecer en el programa. Por último, la vulnerabilidad y características sociodemográficas del hogar que preside el participante en el experimento dan cuenta del contexto y restricciones pecuniarias y no pecuniarias, todas variables que pueden afectar la situación de permanencia o no permanencia en el programa.

El Cuadro 3 (Anexo 20) reporta los efectos marginales de las variables explicativas de la ecuación propuesta en la sección “V. Estimación de resultados experimentales” usando un modelo de regresión Probit donde la variable dependiente es la no permanencia en el programa. Esto es, se reporta el cambio en la probabilidad de no permanencia en el programa respecto al cambio de una unidad en la magnitud de cada variable explicativa. Específicamente, un modelo de regresión Probit se refiere a un modelo estadístico donde la probabilidad de la no permanencia en el programa se modela como función de la distribución acumulada de una combinación lineal de unas variables explicativas y un término de error que se distribuye con una distribución normal estándar. En cada columna, incluimos consecutivamente variables relacionadas a las preferencias – paciencia, aversión al riesgo y a la ambigüedad (columnas 1 a la 4), creencias frente al programa PNIS (columna 5) y todas las variables a la vez (columna 6). Todos los ejercicios estadísticos incluyen controles sociodemográficos.

En nuestra especificación econométrica más completa (columna 6), encontramos que niveles mayores de paciencia están asociados a una mayor probabilidad de no permanecer en el programa, es decir, una persona con altos niveles de paciencia (esto es, aquellas personas para las cuales cada peso futuro es sopesado como mínimo equivalente a 0.75 pesos recibidos en el presente) tiene un probabilidad 8.6 pp menor de permanecer en el programa que alguien impaciente (esto es, alguien que como máximo sopesa cada peso futuro equivalente a 0.57 pesos presentes). Adicionalmente encontramos que una aversión a la ambigüedad media o alta implica una probabilidad entre 9 y 13 pp mayor de no estar activo en el programa respecto a las personas amantes de la ambigüedad.

El primero de estos hallazgos (esto es, una mayor impaciencia se asocia estadística con una

³⁹ En el Cuadro 2 (Anexo 20) observamos que existe una correlación positiva, pero lejana de 1, entre la aversión al riesgo y a la ambigüedad. Esto resalta que ambas variables están midiendo actitudes frente a la incertidumbre en distintos contextos. Esa matriz también revela que los individuos más pacientes tienen una menor confianza en el Gobierno. Por último, la confianza frente al Gobierno está correlacionada con mejores percepciones frente al PNIS: mejor percepción frente a la suficiencia de los beneficios otorgados, mayor probabilidad de monitoreo sobre los acuerdos de erradicación y un mayor temor frente a las sanciones por incumplimiento.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

mayor probabilidad de permanencia en el programa), sugiere que el programa PNIS pudo representar para los beneficiarios un resultado económico con incertidumbre desconocida más alta (esto es, con una mayor ambigüedad) que los resultados económicos de estar fuera de él. El segundo hallazgo (esto es, que una mayor aversión a la ambigüedad conlleva a una probabilidad de permanencia en el programa más alta), indica que el componente relacionado a pagos monetarios del programa de sustitución, que por su diseño estaban concentrados en periodos de tiempo más inmediatos que actividades económicas sustitutas, pudo conllevar a que el perfil de descuento intertemporal de las personas que se mantuvieron activas en el programa se sesgara en favor a personas más impacientes. En otras palabras, interpretamos que, por un lado, las personas impacientes preferían un pago inmediato asociado al PNIS y por ello son más propensas a permanecer en el programa. Por el otro, pareciera que los retornos económicos más ambiguos no están asociados a los retornos de la actividad cocalera sino a las ayudas del Estado.

Adicionalmente, encontramos que las personas que consideran que la posibilidad de ser monitoreado es alta tienen una mayor probabilidad de seguir activos en el programa, lo que enfatiza en la propiedad disuasoria del monitoreo para el cumplimiento del programa. De manera intrigante, quizás relacionado a la notoriedad que toma los beneficios del programa una vez se está fuera, personas que consideran que los beneficios otorgados por el PNIS al momento de la firma eran suficientes, tienen una menor probabilidad de mantenerse activos en el programa. En las pruebas de robustez, encontramos que los resultados no son sensibles a la vulnerabilidad de las personas medida por su Índice de Pobreza Multidimensional (Anexo 20, Cuadro 4), tampoco cambian si apartamos de la muestra a los suspendidos del programa.

Un ejercicio adicional que implementamos, para entender qué variables pueden explicar la actividad asociada a la coca al momento de firmar los acuerdos del PNIS, fue estimar el mismo modelo probabilístico pero reemplazando la variable dependiente por un indicador de si la persona era cultivador o recolector al momento de la vinculación al programa. Los coeficientes asociados al modelo estadístico más general (ver Anexo 20, Cuadro 5) sugieren que niveles intermedios de paciencia (entre 0.6 y 0.75) están asociados con una menor probabilidad de ser recolector o cultivador de hoja de coca al momento de entrar al PNIS (cerca de 28.4pp menos que individuos más impacientes). Una mayor aversión a la ambigüedad, una menor confianza en el Gobierno y una mayor estimación sobre la probabilidad de monitoreo de la erradicación son variables que están asociadas a una mayor incidencia de actividades asociadas a los cultivos de uso ilícito al momento de la firma de los acuerdos. Por último, pareciera que mayor temor frente a las sanciones de incumplir los acuerdos, está asociado a una probabilidad más de haber iniciado la vinculación al PNIS como cultivador o recolector de hoja de coca.

6.6 Enfoque diferencial⁴⁰

6.6.1 Enfoque ambiental - Territorios para la Conservación

Para el caso de las áreas protegidas, en el 2019 y 2020 el PNIS publicó los lineamientos para la estrategia denominada “Territorios para la Conservación”. En estas zonas la implementación del programa tuvo los mismos problemas que en los territorios que están por fuera de las áreas protegidas. Sin embargo, en trabajos cualitativos previos a esta evaluación,

⁴⁰ Esta sección responde a las PO5 (factores internos y externos al programa, relacionados con enfoque diferencial y poblaciones específicas, que han incidido en los resultados) y PO9 (cómo el diseño del PNIS atendió las necesidades de las poblaciones diferenciales e incidió en los resultados del programa).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

se ha identificado que el programa ha tenido retos particulares de implementación (Rubiano et al., 2022).

- Emisión de lineamientos e incorporación del enfoque. En el diseño del PNIS se reconoció que era necesario estructurar una estrategia diferencial de sustitución para las familias con predios total o parcialmente dentro de Parques Nacionales Naturales (PNN) y Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2. La estrategia debía viabilizar el desarrollo de actividades productivas alineadas con los usos del suelo permitidos en dichas zonas (PNN & UNODC, 2020). La estrategia se diseñó para implementar de manera complementaria lo establecido en el CONPES 3886 y el decreto 1007 de junio de 2018 sobre Pagos por Servicios Ambientales.

El enfoque diferencial para áreas protegidas contemplaba los mismos componentes del PAI familiar, pero con un enfoque diferencial para cada uno de ellos. Si bien las familias comenzaron a vincularse al PNIS en el 2017, hasta el 2020 bajo la resolución No. 56 se establecieron los siguientes componentes del esquema diferencial de sustitución:

- Acuerdo voluntario de conservación y restauración: Áreas a conservar y restaurar definidas por las familias.
- Incentivo a la conservación: Remuneración bimestral en contraprestación por actividades de restauración y conservación pactadas en el acuerdo
- Implementación de Sistemas Sostenibles de Producción y acceso a mercados: En insumos y materiales de acuerdo con el plan de inversión del territorio y lineamientos para implementación de alternativas permitidas (agronegocios, bioeconomía, economía forestal, negocios verdes, turismo sostenible todas las líneas se pueden acompañar con Pagos por Servicios Ambientales). La gestión de acuerdos de comercialización compatibles con los usos de suelo permitidos.

- Asistencia Técnica Diferencial. El 16 de septiembre de 2020 se celebró el Convenio 003 entre PNN y la DSCI-ART, a través del cual se expidió la Resolución 56 de 2020 de la DSCI mediante el cual se adoptó el documento soporte “Desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica” (ART, 2022). Durante dicho proceso, PNN también emitió en el 2019 la “Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”. Luego, en el 2020 de manera conjunta con UNODC publicó la “Ruta interinstitucional para viabilizar el componente de Auto sostenimiento y Seguridad Alimentaria de familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, ubicadas en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacional Naturales de Colombia- SPNNC”.

En la guía para la asistencia técnica, se estipuló que PNN acompañaría el proceso de implementación de dicho componente formulando lineamientos, avalando y validando su contenido. Este componente debería estar alineado con los acuerdos de restauración y conservación definidos por las familias, y de los proyectos productivos sostenibles. De manera complementaria, en la ruta interinstitucional para la implementación del componente de SA se estipularon 4 etapas fundamentales para la implementación del enfoque diferencial:

- Análisis situacional de las familias (a cargo de la DSCI, PNN y el operador nacional)
- Revisión y ajuste de los planes de inversión para el desarrollo del proyecto SI (a cargo de DSCI y operador nacional)
- Validación de los ajustes de los planes de inversión (a cargo de PNN, DSCI y operador

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

nacional y territorial)

iv) Implementación de proyectos (a cargo de DSCI, operador nacional y/o local , y PNN)

Con respecto a funciones y actividades de las entidades se estipulo que la DSCI se encargaría de emitir directamente los lineamientos para su implementación, de los gastos administrativos y financieros asociados. Por su lado, PNN se encargaría de acompañar la implementación del programa dando seguimiento a los lineamientos emitidos por la DSCI, y de establecer los lineamientos de la asistencia técnica y proyectos productivos que entregarían los operadores. A su vez, el operador nacional tendría un rol transversal en todas las etapas para facilitar el despliegue de la estrategia y articular la ruta con los operadores territoriales y locales.

Vale la pena resaltar que dichos documentos solo mencionan de manera explícita los lineamientos del PNIS para los predios que se encuentran dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Hasta el momento, no ha sido posible acceder a los documentos oficiales sobre los lineamientos del PNIS en las zonas de Reserva Forestal de Ley 2.

- Avance en cifras de implementación del enfoque Territorios para la Conservación (ver Anexo 4, Tablas 72 a 76). En cuanto a la ejecución acumulada del programa, los datos administrativos sugieren dos hallazgos. En primer lugar, la ejecución más atrasada de los proyectos productivos de ciclo largo ha ocurrido en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 puesto que únicamente el 0.33% de los 9,508 hogares ubicados en esta zona han recibido el componente en comparación con 1.77% ubicados por fuera de dichas zonas. En contraste, el 28.13% de hogares en PNN ha recibido este beneficio del programa, pero 79.8% ha recibido el componente de ciclo corto en comparación con el 97.09% de los hogares por fuera de estas zonas. Estos porcentajes reflejan que efectivamente la ejecución del programa ha sido heterogénea y que en algunas zonas ha habido más barreras para implementar los proyectos de ciclo corto y ciclo largo. En el caso de AAI y SA, la ejecución acumulada en todas las zonas es cercana al 100%.

Adicionalmente, a partir de la información de la encuesta se identifican diferencias en la recepción de componentes. En PNN el 15.4% de quienes no han recibido ningún componente están en esta zona, mientras que la proporción de quienes han recibido PP o PP y SA es estadísticamente menor en comparación con quienes no han recibido ningún componente en PNN. El 2% de quienes han recibido PP afirman que su predio inscrito en el PNIS está en PNN y el 6.7% de quienes han recibido los dos componentes.

En el caso de SA en PNN, también hubo menores niveles de ejecución en comparación con la implementación de este componente en hogares por fuera de estas zonas

En cuanto a la evolución temporal de la ejecución, se identifica que el avance en la entrega del PPCC fue más rápido fuera de las áreas protegidas. En el 2020, 1.77% de los hogares por fuera de las ZME habían recibido este beneficio mientras que los porcentajes en los PNN eran del 0.18% y en las zonas de reserva forestal del 0.14% . Por último, en el caso de AAI, si bien hubo retrasos en los primeros años de funcionamiento del PNIS en las áreas protegidas, los porcentajes de hogares que recibieron este componente es homogéneo a partir del 2018 entre las diferentes zonas.

- Evidencia cualitativa de la implementación de la estrategia diferencial. Los beneficiarios del programa que habitan en áreas protegidas afirmaron de manera sistemática que hubo cambios inesperados en los requisitos para mantenerse en el programa y para el establecimiento de proyectos productivos. Si bien los productores ingresaron de manera

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

regular al programa, erradicaron los cultivos de coca y recibieron los pagos de seguridad alimentaria, fueron suspendidos antes de recibir los proyectos productivos porque sus predios estaban ubicados dentro de un área protegida.

Tanto los beneficiarios como los líderes de las zonas afectadas mencionaron que en ningún momento les fueron socializados los lineamientos diferenciales del programa. Las familias con predios parcial o totalmente dentro de un área protegida recibieron la misma información sobre el PNIS que los demás hogares que se encontraban fuera de dichas zonas. Al momento de vincularse al PNIS no conocían las limitaciones frente a la implementación de proyectos productivos pues afirman que se les prometió el desarrollo de cualquier actividad económica lícita.

En la mayoría de los casos, las familias conocieron la situación de traslape de su predio con un área protegida cuando iban a iniciar los proyectos productivos. Antes del PNIS, las familias afirman haber recibido diferentes programas del Estado para desarrollar proyectos agropecuarios convencionales en el mismo predio sin ningún limitante. Por esta razón, en varios casos las familias no tenían conocimiento sobre el traslape de su predio con áreas protegidas. La oferta del PI fue ajustada por los operadores para estas zonas, y socializada de manera individual o colectiva con los beneficiarios. De esta manera, las familias conocieron los componentes diferenciales de la estrategia que estipulaba limitaciones a los proyectos productivos y, por ende, a los PI definidos por los operadores. Para el caso de las Zonas de Reserva Forestal se les comunicó a las familias que debían cumplir con un requerimiento adicional: la suscripción de contratos de derechos de uso. En los documentos oficiales del programa disponibles no se hace referencia explícita a este requerimiento: sin embargo, en los informes de seguimiento del programa sí se menciona en múltiples ocasiones.

Los hogares han sufrido un desgaste motivacional y económico por los trámites burocráticos para buscar su reintegración al programa. Líderes de las comunidades y beneficiarios han elevado la situación a los niveles territoriales y nacionales de la DSCI para obtener información oficial sobre los procedimientos a seguir. Mencionan que la comunicación no ha sido efectiva y, por ende, las inconformidades de las familias sobre los PI ofertados por los operadores no han sido resueltas. En uno de los casos documentados, específicamente de comunidades indígenas con traslapes en zonas de reserva forestal, tras discusiones con los líderes el PI fue ajustado por los operadores para permitir cultivos de ciclo largo que se estaban desarrollando antes del inicio del PNIS. Sin embargo, en otros casos el PI se mantuvo según los lineamientos de uso del suelo, las familias deben firmar los contratos de derecho de uso, implementar proyectos productivos sostenibles o bien arrendar un terreno fuera de las áreas protegidas. A pesar de los costos adicionales, algunos campesinos han arrendado tierras fuera de las zonas ambientales, pero no han recibido la totalidad del componente de proyectos productivos (Rubiano et al., 2022).

- Fallas en el diseño e implementación de la estrategia

- Si bien el proceso de vinculación de hogares inició en el año 2017 solo hasta el 2019 y 2020 se concretaron los lineamientos para implementar un modelo de sustitución acorde a los requerimientos de las áreas ambientalmente estratégicas. Como resultado de este desfase en los tiempos de diseño y ejecución del PNIS, se inició la vinculación de familias antes de haberse definido las directrices para su vinculación de acuerdo con los criterios centrales de titularidad de la tierra y la compatibilidad con el uso y aptitud del suelo.
- El PNIS no informó de manera oportuna ni por canales de comunicación oficiales los componentes y requerimientos diferenciales de la estrategia definidos en el 2019 y 2020. Esto

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

generó aún más desconfianza con el gobierno y con el programa de sustitución.

- Dadas las fallas en los espacios de participación y seguimiento del PNIS (Ver capítulo 2.2), los problemas de la implementación no han sido resueltos de manera oportuna y para las comunidades no es del todo claro el procedimiento a seguir en estos casos.
- A diferencia de la estrategia marco del PNIS, el enfoque diferencial de “Territorios para la Conservación” no tuvo un piloto de implementación.
- Hubo fallas de articulación interinstitucional tanto para el diseño como para la implementación de la estrategia. Por un lado, la ruta interinstitucional diseñada no se cumplió a cabalidad. Funcionarios de PNN afirmaron que los operadores ingresaron a PNN sin haber cumplido con los pasos previos estipulados en los documentos de lineamientos. No realizaban las capacitaciones correspondientes para conocer la oferta diferencial de proyectos productivos en dichas zonas y brindar la información correcta a las familias en los PI. Tampoco se realizó de manera oportuna el cruce de información de la población focalizada con la georreferenciación sobre sus predios, lo cual generó demoras importantes en el cumplimiento de los plazos definidos y cambios en la oferta inicial socializada a la población. Las entidades involucradas afirman que los problemas en la construcción y actualización constante de una base de datos consolidada del PNIS fue un cuello de botella central para la debida implementación de los enfoques diferenciales (ambientales y étnicos).

6.6.2 Enfoque de género

- Emisión de lineamientos e incorporación del enfoque. En su diseño original, el PNIS se propuso reconocer y considerar las características, condiciones y necesidades particulares de las mujeres que habitan los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, tal como lo estipulan el AFP y la RRI. Bajo ese marco, formuló tres objetivos: i) incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución; ii) fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos; y iii) impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016; Decreto Ley 896/2017; Gobierno de Colombia, 2018).

Tales objetivos serían operativizados en un protocolo de género cuya meta original era el año 2017 (ver Anexo 21). Sin embargo, la primera hoja de ruta para implementar el enfoque solo apareció en 2019 en el PND 2018-2022 (art. 281, Ley 1955/2019) y sus lineamientos solo se emitieron hasta 2021 con la adopción del *Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS* (ART, 2021; Res. 9/2021, DSCI). Con un desfase de más de cuatro años desde la firma del AFP, este constituye uno de los principales rezagos del programa a nivel normativo y operativo.

A nivel poblacional, el protocolo identificó algunos rasgos claves de la población de mujeres vinculadas al PNIS, quienes, para 2021, representaban un 47.1% del total de los beneficiarios⁴¹. Si bien la mayoría de ellas (74.2%) no se autorreconocía dentro de una categoría étnica, 6.5% se identificaron como indígenas y 19.3% como afrocolombianas. Por otro lado, solo el 29.7% de las familias PNIS tenía para entonces jefatura femenina. Estas recibían en promedio 24% menos ingresos que los hogares con jefatura masculina y su

⁴¹ Según los registros administrativos, la proporción actual de beneficiarias titulares del PNIS es menor (36,26%).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

incidencia de pobreza monetaria era de 66.4%, once puntos porcentuales por encima de estos últimos (ART, 2021, pp. 7-10).

Para la atención de esta población específica, el protocolo transversalizó el enfoque de género en todos los componentes del PAI Familiar y Recolectores. Para los más avanzados (AAI y SA), propuso hacer análisis diferenciales sobre sus efectos en generación de ingresos familiares, autonomía económica y participación de las mujeres. Para los componentes retrasados o en proceso de implementación (ATI, PPCCyL y GET-Recolectores), las acciones se concentraron en comprender el contexto productivo y asociativo de las mujeres y fomentar su acceso laboral. Así mismo, formula dos estrategias transversales: una para reducir brechas de género con énfasis en participación femenina y otra para prevenir violencias de género con énfasis en la protección de liderazgos (Anexo 21).

A pesar del rezago en su formulación, la construcción del protocolo se considera un avance en la transversalización del enfoque de género en el PNIS (León Marín, 2022; UNODC, 2022). Si bien aún es temprano para observar sus efectos en los/as beneficiarios —máxime cuando no han iniciado los PPCCyL que se aprovecharán para implementarlo—, León Marín (2022, pp. 23-24) menciona cinco aspectos en los que se ha centrado hasta ahora: i) socialización, difusión y pedagogía del protocolo en las instancias participativas PNIS; ii) consolidación y capacitación de un equipo de género territorial; iii) marcación de iniciativas PISDA con la etiqueta “Género y mujer rural” (29% del total de iniciativas tiene esta etiqueta, pero solo el 4% tiene ruta de implementación activada); iv) proyectos financiados por cooperación internacional para fortalecer capacidades de las beneficiarias y su autonomía económica; v) caracterización de la implementación del PNIS en relación con las mujeres.

Para el seguimiento del enfoque de género del PNIS, articuló 15 de sus 47 indicadores PMI con el tema (7 específicos y 8 interseccionales: género, etnia, familia, generación, territorio, tipo de beneficiario); 12 se asignaron a la DSCI (los 7 específicos y 5 interseccionales), 2 a la UAESPE y 1 a Minjusticia (ver Anexo 21). Las principales temáticas para medición son:

- Producción e implementación del protocolo de género en el programa
- Incorporación del enfoque de género en herramientas de focalización, intervención, reporte y seguimiento
- Incorporación del enfoque de género en los PISDA como producto de su consulta y concertación
- Medición de resultados diferenciales para mujeres en materia de: titularidad en el programa, acceso laboral, estructuración de proyectos productivos, vinculación de beneficiarias y organizaciones de mujeres a la planeación participativa PNIS, liderazgo, tratamiento penal diferencial
- Cruce de los enfoques de género, étnico, mujer, familia y generación en indicadores específicos (PISDA, planeación participativa, tratamiento penal diferencial)
- Cruce del enfoque de género con rol en la cadena de la coca (recolectoras y amedieras)

- *Avance de implementación del enfoque de género (SIIPO).* Hasta 2022, la mayoría de los indicadores de género del PNIS (12 de 15) reportaban en SIIPO un avance del 100%. Cuatro de ellos, sin embargo, tuvieron rezagos frente a la meta inicial: formulación del protocolo de género; difusión de informes de seguimiento; mujeres titulares del PNIS que recibieron pagos por AAI⁴²; y participación de mujeres de pueblos y comunidades étnicas en

⁴² El indicador contempla el número de mujeres titulares de familias vinculadas al PNIS con acuerdo individual suscrito, que recibieron al menos un pago de AAI.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

CMES y CMPP. El indicador que mide la proporción de instancias participativas del PNIS con participación de mujeres tuvo un 98.9% de cumplimiento, aunque su meta termina en 2031. Los dos indicadores con menor avance se relacionan a su vez con dos rezagos claves del PNIS: el inicio de PPCCyL (mujeres titulares que cuenten con recursos comprometidos para el desarrollo de PPCL, con un avance del 2.6%) y la emisión de la ley de tratamiento penal diferencial (mujeres de comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas, beneficiadas con suspensión de la ejecución de pena, con 0%).

- Disonancia entre la perspectiva institucional y de las/los beneficiarios sobre el avance del enfoque de género. La percepción de las/los beneficiarios sobre el avance en la implementación del enfoque de género del PNIS contrasta fuertemente tanto con las cifras como con la percepción institucional. De un lado, diversos funcionarios elogiaron la fuerte presencia de las mujeres en las instancias participativas del programa y la realización de eventos en algunas regiones para fortalecer sus capacidades de liderazgo. También se señaló como avance la realización de pilotos para el componente PPCL, así como la consecución de recursos de cooperación internacional en 2022 por parte de la DSCI para implementar dicho componente, ambos alrededor de proyectos focalizados en mujeres. De otro lado, beneficiarios/as en distintas regiones identificaron fallas en la implementación del enfoque relacionadas con titularidad, núcleo familiar, entrega y uso de los bienes y servicios del programa, diseño diferencial de la oferta o sobrecarga en el rol de las lideresas (ver siguientes viñetas).

La diferencia entre la percepción de las/los beneficiarios y las cifras institucionales obedece en parte al desfase entre el protocolo de género y la implementación del programa. Esto se evidencia en que las beneficiarias centran sus críticas en la ausencia del enfoque de género desde el diseño de la oferta (especialmente PAI Familiar y Recolectores), por lo que no se consideraron sus expectativas productivas y asociativas desde el inicio del programa ni tampoco la distribución de sus tiempos (trabajo doméstico y cuidado, proyectos productivos, ejercicio de liderazgos), sus condiciones de acceso a la tierra o su rol en la toma de decisiones en el hogar. Por otra parte, mientras los funcionarios se concentran en la obtención de resultados a través de cobertura, las beneficiarias esperan un impacto cualitativo más profundo y a más largo plazo. Los incumplimientos, rezagos y problemas en las entregas de componentes solo acentúan esa brecha entre lo que se percibe en territorio y lo que se reporta como avance.

- Problemas con la implementación del piloto de PPCCyL focalizado en mujeres. A pesar de que el PNIS quiere aprovechar los PPCCyL para incorporar mejor su protocolo de género, se reportaron serias fallas en los pilotos de este componente con mujeres. Las beneficiarias reportaron dilaciones entre el anuncio del piloto, la formulación del plan de inversión y el inicio de las entregas. También indicaron problemas con la coherencia entre los productos solicitados y los finalmente entregados (p. ej. la entrega de ganado exclusivamente lechero para proyectos productivos que se habían estructurado con ganado doble propósito), así como baja calidad y sobrecostos en animales e insumos, lo que no representó proyectos sostenibles para las beneficiarias. Adicionalmente, señalaron actitud displicente de los operadores y entrega incompleta del componente. Esto provocó un nuevo deterioro de la confianza de las mujeres en el programa, esta vez frente a la implementación del enfoque de género (ver Anexo 15).

- Ventajas y desventajas de la titularidad de las mujeres. En algunas regiones, se reportó la promoción activa de la titularidad de las mujeres en los acuerdos individuales, lo que verifica la realización de acciones institucionales para avanzar los indicadores

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

respectivos. Sin embargo, aunque el protocolo de género promueve que los PPCCyL no reafirmen roles tradicionales de género, se notificaron casos en que la vinculación de las mujeres como titulares fue vista de manera utilitaria por sus cónyuges, quienes creían que por esa vía obtendrían mayores beneficios. En esos casos, la titularidad no les significó a las mujeres empoderamiento o participación en las decisiones productivas del hogar o en instancias de liderazgo, y los hombres continuaron ocupando esos espacios.

Lo anterior contrasta, en todo caso, con otras experiencias identificadas donde la titularidad sí dinamizó y potenció los liderazgos femeninos. Fue vehículo de entrada y permanencia de las mujeres en las instancias de participación del PNIS, en territorios con mejores niveles de consolidación de estos espacios. También propició escenarios para el relacionamiento entre mujeres y el intercambio de experiencias y emociones, muchas de estas atravesadas por la violencia.

Ciertos actores identificaron que los beneficiarios hombres del PNIS usaron el dinero de AAI en licor, prostitución u otros gastos distintos a la inversión en la sostenibilidad del núcleo familiar. También afirmaron que el uso de esos recursos de parte de los hombres no incluía a las mujeres, sus ideas y proyectos. Igualmente, se señaló que, tras la separación conyugal, conflictos o muerte del titular, quienes fueran compañeras e hijos de los beneficiarios antes del PNIS quedaron excluidos del programa y sus beneficios. Volviendo al uso diferenciado de los incentivos, se identificó que la idea de una mejor gestión del dinero en manos de las mujeres es popular entre ciertos actores institucionales y beneficiarios y, por ello, consideran que deberían ser ellas quienes reciban los pagos:

Pienso yo que en estos programas se debe de focalizar a la mujer de la casa, así sea titular Pepito Pérez, pero ese pepito Pérez tiene una compañera, que sea ella quien reciba el pago. Existe una mejor vocación de inversión de las mujeres en [este municipio], yo no sé en otros municipios, pero acá se le entrega platica a la dueña, a la mujer del hogar, y se ve un cambio en la inversión. (EG autoridades locales, 2023)

Se reportó que algunos equipos del PNIS capitalizaron esta idea para lograr mayores suscripciones de mujeres como titulares en los acuerdos individuales de sustitución. No obstante, esta práctica también puede conducir a la reafirmación de roles tradicionales de género y no a su transformación. A cambio, las/los beneficiarios preferirían que las titularidades se otorgaran tanto a los hombres como a las mujeres del mismo núcleo familiar, en modalidad separada o compartida, para garantizar que ellas no sean excluidas.

- Escaso reconocimiento de las características, condiciones y necesidades de las mujeres. Diversos actores manifestaron que el PNIS aún tiene una visión muy reducida de “ser mujer” y “mujer rural” (cf. también León Marín, 2022), así como de las condiciones, necesidades y expectativas de las mujeres que habitan en los territorios intervenidos. Consideran que no recogió sus particularidades ni su vocación, conocimiento y expectativas productivas, y se les impuso una oferta que muchas veces no coincidía con ello. Tampoco incluyó otros roles femeninos en la cadena de los cultivos de uso ilícito (como el de las cocineras); mujeres adultas mayores o en condición de discapacidad (quienes requieren alternativas productivas y de inclusión laboral); otros conceptos de “familia”; ni consideró la situación de las mujeres sin acceso, propiedad o poder de decisión sobre la tierra. En el mismo sentido, se refiere que los componentes asociativos, de fortalecimiento de capacidades y acceso laboral y financiero dirigidos a mujeres son escasos, dispersos y dispares en las regiones PNIS, pero además no coinciden con sus condiciones o expectativas.

Es que en realidad nosotras, que estamos en nuestras fincas, en nuestro territorio, sabemos lo que necesitamos. Si yo estoy en mi cocina y yo veo que no tengo arroz, pues hombre... me voy para la tienda y compro el arroz porque lo necesito, ¿cierto? Pero si yo estoy en mi finca y yo digo “Quiero hacer que esta finca sea rentable y voy a tener de todo un poquito, voy a tener pollos, gallinas, cerdos, peces, los mismos cultivos

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

para yo sostener mi hogar y de pronto vender”, pues eso es lo que necesito, ¿sí? Y ese es el cumplimiento de lo que verdaderamente nosotras como mujeres necesitamos en territorio, pero no es llegar y decir “Venga, tome estas 5 matas de piña y siémbrelas”. (EG organización social territorial, 2023)

6.6.3 Enfoque étnico

Para las comunidades étnicas, el programa anunció la concertación y definición de lineamientos con las autoridades étnicas. Para 2022, la DSCI identificó 12,462 familias vinculadas al PNIS ubicadas en Consejos Comunitarios y 8,837 en Resguardos Indígenas (total 21,299). Si bien las familias se vincularon al programa desde el 2017, los lineamientos se concretaron solo hasta el 2020 mediante la circular No. 8. En este documento se orienta a los coordinadores y operadores locales sobre cómo verificar las condiciones de las familias y cómo proceder con las modalidades de sustitución para estas familias. Asimismo, es hasta el último informe de la ART del 2022 que se afirma que la DSCI terminó de construir el documento “*Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos con enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación*” (ART, 2022). Asimismo, mencionan que ha sido socializado múltiples veces en la Mesa Permanente de Concertación, espacio destinado para la participación de comunidades étnicas. Aunque ha habido participación de comunidades étnicas en la Mesa Permanente de Concertación, algunos líderes consideran que esta no ha sido suficiente ni pertinente. La información parece permanecer en las organizaciones de primer nivel y los cabildos locales no reciben la información oportunamente.

El despliegue de los componentes se ha llevado a cabo, aun cuando los lineamientos no estaban definidos ni concertados con las comunidades. Para diciembre de 2022, 19,301 familias habían recibido asistencia alimentaria inmediata, 19,326 asistencia técnica. 17,565 seguridad alimentaria, 16,702 proyectos de ciclo corto, 215 proyectos de ciclo largo (ART, 2022). Mientras que el 21.2% de los encuestados respondieron no haber recibido ningún componente en Territorios Colectivos de Comunidades Negras, el 10.2% de quienes recibieron SA están en este territorio étnico. La diferencia entre estos porcentajes es estadísticamente significativa tal como se muestra en la Tabla 33 del Anexo 4, para el caso de los resguardos indígenas esta diferencia no es significativa.

La evidencia cualitativa evidencia que la ausencia de lineamientos étnicos definidos desde el inicio de la vinculación de las comunidades tuvo consecuencias en las misiones de verificación, en la pertinencia de la asistencia técnica y proyectos productivos, e intensificó conflictos por el traslape con áreas protegidas.

Líderes de las comunidades étnicas reportaron que las misiones de verificación de la UNODC no consideraron el uso tradicional de la hoja de coca en sus comunidades (Ver capítulo 3.1). Por otro lado, desde el punto de vista de los beneficiarios y autoridades étnicas no hubo un enfoque diferencial étnico en ningún sentido. Afirman que recibieron los mismos componentes con los procedimientos regulares para familias sin pertenencia étnica. Si bien se respetó el sistema de gobernanza de las comunidades indígenas para desplegar el programa, el diseño de la oferta no se ajustó a sus necesidades específicas. Por el contrario, líderes entrevistados opinan que el programa generó conflictos en sus comunidades e intensificó conflictos preexistentes con comunidades campesinas vecinas.

“En lugar de ser un proyecto que armonice, es un proyecto que nos pone en conflicto” (EG autoridades étnicas, 2023)

Asimismo, se reportaron casos en que beneficiarios del programa ubicados en territorios étnicos fueron suspendidos sin previo aviso por estar en traslape con zonas de reserva

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

forestal. Aunque luego fueron reingresados, la oferta para las huertas caseras y proyectos productivos cambió, y no se llevaron a cabo los procedimientos convencionales para decidir la oferta con autoridades étnicas. Esta fue impuesta por los operadores con base en los lineamientos de uso del suelo para reservas forestales. En otros casos, la negociación con líderes llevó a la modificación de los proyectos disponibles y del PI para incluir cultivos con tradición en la zona.

Vale la pena mencionar que, por la ausencia de información sobre el cruce de beneficiarios, georreferenciación del predio y pertenencia étnica, se han creado o intensificado conflictos intercomunitarios. Fueron vinculadas al programa hogares campesinos sin pertenencia étnica que habitan dentro de territorios étnicos, para los líderes de las comunidades étnicas dicha vinculación es una vulneración a la gobernanza de sus territorios y a su autonomía. Adicionalmente, en algunos casos, estos hogares han sido suspendidos del programa después de recibir el componente de AAI sin solucionar las tensiones por la ubicación de los predios y el ordenamiento territorial.

6.6.4 Liderazgos

• Emisión de lineamientos e incorporación del enfoque. Desde su diseño original, los liderazgos sociales fueron un eje fundamental del PNIS para realizar sus principios de participación, concertación, convivencia y buen vivir. Para ello, estableció dos objetivos: i) fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades; y ii) fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades —hombres y mujeres— y las autoridades (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016; Decreto Ley 896/2017; Gobierno de Colombia, 2018). En el desarrollo de estos objetivos, se dispuso a vincular a líderes y lideresas locales y nacionales para fortalecer la capacidad del programa en territorio y aprovechar su experiencia para la creación de entornos de reconciliación y convivencia.

A partir de estos lineamientos, los líderes y lideresas se convirtieron en actores dinamizadores de la implementación del PNIS y protagonizaron su socialización, promoción y gestión en las comunidades. No solamente se articularon organizaciones sociales, cooperativas y asociaciones relevantes para el desarrollo del programa, sino también JAC, aprovechando su amplia tradición y arraigo desde el nivel local hasta el nacional. Aun cuando fueron parte intrínseca de este proceso desde sus inicios, solo hasta la Resolución 4/2020 de la DSCI (Directrices de seguridad para el PNIS) se define su naturaleza:

Como líderes PNIS se identifica a un grupo determinado de miembros de la comunidad que no necesariamente habitan en el sector o son líderes comunitarios pero que sí impulsaron el Programa en las comunidades que hoy hacen parte del programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o han sido delegados por los núcleos veredales donde se encuentra funcionando el Programa, para participar en las diferentes instancias de este. Estos son:

- Los voceros de las veredas, reconocidos por la comunidad como quienes impulsaron a sus vecinos a inscribirse y mantenerse en el Programa o que actualmente realizan acompañamiento a las familias, apoyando la actividad territorial del Programa. Este listado es levantado en cada municipio por la Coordinación Territorial del PNIS, con la firma de 10 o más familias vinculadas y activas en el Programa.
- Las personas que actúan como delegadas por las Asambleas Comunitarias en las siguientes instancias: Consejos Asesores Territoriales - CAT, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa - CMPP, los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento - CMES; y que igualmente, cuentan con una delegación por escrito por parte de la comunidad. (pp. 3-4)

En esa medida, los lineamientos sobre el funcionamiento de las instancias participativas

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

(CPD, CAT, CMPP, CMES) también cobijarían las funciones y labores esperadas por los líderes vinculados al PNIS. Adicionalmente, como se expuso en la sección 6.4, desde 2018 se han emitido varias normativas para la protección de líderes sociales en Colombia, algunas específicas para los que apoyaron el programa (Decreto 660/2018; PND 2018-2020; Mindefensa, 2019; cf. Marín-Llanes, 2022). Fuera de estas, no hay un enfoque diferencial orientado a liderazgos en el PNIS, ni tampoco indicadores que midan avances específicos en esta materia, a excepción de los ya citados para el enfoque étnico y de género (Cap. 6.6.1 y 6.6.3).

- Sobrecarga en las labores de liderazgo. A partir de las visitas en campo, se evidenció una sobrecarga en las labores que deben asumir los líderes y lideresas promotores del PNIS. Aquellos que impulsaron el PNIS y los PDET en las regiones señalaron que dicha labor incrementó notablemente su carga diaria de actividades (p. ej. asistencia a numerosas reuniones administrativas, informativas y de planeación participativa, actividades de socialización y dinamización con sus comunidades, responsabilidades en la verificación de beneficiarios PNIS y en la implementación del PAI Recolectores, etc.).

Esta sobrecarga se amplifica en el caso de las mujeres, a quienes también les son delegadas las labores domésticas y de cuidado. En este sentido, si bien se ha evidenciado una mayor participación de las mujeres en liderazgos sociales y en espacios de toma de decisión con la implementación del AFP, todavía no hay un pleno reconocimiento social ni económico de sus labores, que les permita balancear sus cargas diarias. Asumir estos liderazgos, además, les resta tiempo a las mujeres para desarrollar sus propios proyectos productivos. Finalmente, líderes y lideresas perciben esta situación como una suerte de "depredación" de sus habilidades, conocimiento y experiencia en gestión comunitaria, de parte de las entidades estatales o no gubernamentales, pues no cuentan con respaldo institucional ni recursos para el desarrollo de esos roles. En esta medida, desde algunos casos cualitativos se percibió que el PNIS tuvo efectos no deseados en la confianza y la cohesión comunitaria a partir de los incumplimientos en la recepción de los componentes, así como bajo cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de instancias comunitarias.

Yo le decía al director de la DSCI, " en serio ustedes nos saquearon, ustedes nos robaron el presupuesto de las Juntas de Acción Comunal", ¿cómo es posible que la Junta de Acción Comunal tenga que sacar plata para que el presidente vaya a una representación del PNIS? Eso no se puede hacer así, eso no es así. (EG JAC, 2023)

En contraposición, uno de los líderes sociales consultados manifestó malestar frente a cómo, según denuncia, el PNIS no ha reconocido los liderazgos previamente constituidos y, para ganar apoyos, ha potenciado otros que no son legítimos en el territorio:

aquí se ha generado un malestar más del que hay desde el punto de vista organizativo con [el hecho de] que no se reconozcan las organizaciones que hemos estado al frente de este proceso y que hoy en cabeza de un señor, que debe ser garante en la implementación del acuerdo desde el punto 4 del acuerdo, pues esté dividiendo a nuestras comunidades creando otros liderazgos, voy hacer muy claro, aquí los relevos tienen que ser generacionales desde el punto de vista concertado del diálogo, que nos sentemos ahí no que imponga, no imponerlo al interior de las comunidades, porque eso lo que ha permitido es un distanciamiento y estigmatización agravando más aún y la situación al interior de nuestras comunidades. (EG Organizaciones sociales nivel nacional, 2023)

Así las cosas, se presenta un reto para el programa, en tanto debe reconocer y fortalecer los liderazgos territoriales, sin que esto suponga una sobrecarga en las personas que tradicionalmente encabezan estos procesos.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

7. CONCLUSIONES

El objetivo central del PNIS, como quedó estipulado en el AFP, era reducir los cultivos ilícitos y superar la pobreza de los habitantes de regiones cocaleras a partir de intervenciones integrales con un enfoque territorial. Este objetivo tuvo una aceptación general dentro de los beneficiarios y actores nacionales y locales involucrados.

Sin embargo, los cambios importantes entre la versión del documento firmado en el Teatro Colón (24 de noviembre del 2016) y el documento negociado en la Habana y firmado en Cartagena (26 de agosto de 2016) tuvieron impactos sobre la legitimidad del programa en el territorio y la aceptación por parte de los beneficiarios. Por ejemplo, los cambios sobre la posible gradualidad en el programa, la posibilidad de la aspersión aérea en los casos donde no fuera posible la sustitución y la reducción del tiempo para el tratamiento penal diferencial de cultivadores de dos años a uno.

Adicionalmente, el anuncio del programa, su socialización y la firma de los acuerdos colectivos e individuales se dieron sin tener la arquitectura institucional del programa definida y sin contar con los recursos necesarios para cumplir con los compromisos. La firma de los acuerdos colectivos e individuales, por ejemplo, procedió sin hacer una caracterización de los predios y su ubicación, lo cual era fundamental para garantizar el cierre de la frontera agropecuaria. Todo esto desencadenó una serie de problemas, incluyendo la ausencia de una coordinación integral con otras iniciativas de desarrollo rural y con las herramientas disponibles de planificación y ordenamiento territorial.

En esta evaluación encontramos una deficiente articulación de la DSCI con la ART, y de la DSCI con otras agencias y sectores relevantes para cumplir con los objetivos del programa. Llama la atención la falta de articulación con las autoridades municipales y con el sector privado para la ejecución del programa. Esto resultó en una falta de alineación entre el diseño original, el ideal normativo y la implementación del programa.

Los principales factores de incidencia son de diseño (falta de asignación presupuestal, relaciones no vinculantes entre las distintas entidades para el desarrollo del programa, cambios institucionales que no designaron mecanismos claros de articulación) y de coyuntura política (diferencias en las prioridades para la ejecución y competencia con nueva oferta institucional). Uno de los retos más importantes en los dos primeros años del PNIS fue la carencia de un marco fiscal para su desarrollo y de un proyecto de inversión estructurado, instrumentos necesarios para su planificación, proyección y seguimiento, para su articulación con los planes de desarrollo y otras políticas, y para la gestión de recursos ante las entidades competentes. Así mismo, junto a la falta de recursos, algunos funcionarios enfatizaron la reducida capacidad operativa en los tres primeros años del PNIS (2017-2020) como uno de los principales cuellos de botella que rezagaron su implementación.

El marco fiscal para el PNIS y el proyecto de inversión fueron construidos y consolidados finalmente entre 2018 y 2021 por la DSCI con apoyo del DNP, lo que se considera un avance fundamental. Sin embargo, diversos actores institucionales del nivel nacional y territorial señalaron una desfinanciación del PNIS durante el gobierno de Iván Duque, que atribuyeron a su escasa voluntad política para implementar la totalidad del AFP.

La UNODC fue la entidad designada para las funciones de monitoreo y verificación del compromiso de erradicación total de cultivos de coca por parte de las familias previo a la entrega de los componentes del PNIS. Sin embargo, desde la información cualitativa fue señalado que hicieron recomendaciones al diseño del PNIS durante los diálogos de paz, contrataron a los operadores e implementaron el piloto del programa. Tanto actores institucionales nacionales y territoriales como operadores y beneficiarios del programa denunciaron esta multiplicidad de roles como una mala práctica, que pone en duda la validez

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

de los informes de seguimiento y genera sospechas sobre la auditoría/interventoría realizada. Se resalta que los informes de seguimiento del PNIS realizados por UNODC se limitaron a datos descriptivos sobre porcentaje de entrega de cada uno de los componentes del programa y no se consideraron variables más integrales para evaluar calidad del programa como, por ejemplo, coherencia y pertinencia de la oferta.

En cuanto al diseño, se destaca la falta de criterios de focalización (por capacidades económicas y localización en ZME, por ejemplo) para la firma de acuerdos colectivos e individuales, lo cual contrasta con la incapacidad institucional de atender efectivamente a 99, 097 beneficiarios. Adicionalmente, se resalta la ausencia de lineamientos étnicos y ambientales para su implementación, y en su ejecución, la falta de un enfoque territorial como estaba inicialmente estipulado. Así mismo, la tercerización del programa a operadores sin conocimiento de las regiones, así como la falta de continuidad por los cambios de operadores en una misma zona, los lineamientos rígidos y estandarizados para los operadores, y la falta de mecanismos claros de vigilancia y auditoría fueron fallas internas del programa que repercutieron en los resultados de los componentes del programa.

Como conclusión principal, teniendo en cuenta el efecto del programa desde su anuncio, encontramos que el programa aumentó los cultivos de coca tanto en los lugares donde hay beneficiarios como en sus vecinos. En el caso de las condiciones de vida de los hogares vinculados, el programa redujo los niveles de pobreza multidimensional sólo en aquellos beneficiarios que tenían menores niveles de vulnerabilidad y mayores capacidades instaladas antes de empezar el programa. En el análisis cualitativo se observó una mejora de las condiciones socioeconómicas en los hogares con una menor dependencia del cultivo de coca y/o con cierta diversificación de sus ingresos (menor presión financiera), que se vio materializada de las siguientes formas: i) mejoramiento de la vivienda; ii) consolidación de una fuente ingresos lícita que, aunque no necesariamente pudiese compensar el costo de oportunidad de la sustitución, brindaba compensaciones no monetarias para el beneficiario; iii) apalancamiento de proyectos productivos agrícolas, comerciales y/o de servicios; entre otros.

Para entender los detalles de la intervención, evaluamos el efecto de cada componente del PAI Familiar hasta el 2022. Los datos administrativos reportan que el 99.9% de los beneficiarios han recibido AAI y el 96.5% recibieron el componente de SA. En el caso de los PPCC el porcentaje de hogares que había recibido este componente llegó a 96.97%. En el caso del PPCL el 2.75% de los hogares recibieron este componente. En el caso de ATI, a pesar de que este componente debía ser transversal a la implementación del programa, sólo tuvo un cumplimiento del 2.33%. Los resultados sugieren que la implementación de los componentes del PAI familiar fue menor en ZME y en municipios con presencia de uno o más grupos armados. En términos generales, según el reporte de la encuesta y la evidencia cualitativa, todos los componentes del PAI Familiar presentaron retrasos, discontinuidades y problemas de calidad, sobrecostos, pertinencia y coherencia entre lo entregado y la oferta original.

En el caso de AAI y SA, no se encontró que estos componentes tuvieran un efecto en cultivos de coca ni en la pobreza multidimensional. Sin embargo, desde el análisis cualitativo se evidenció una mejora de las condiciones socioeconómicas en beneficiarios con menor dependencia de los cultivos y que pudieron usar los pagos de la AAI en proyectos productivos. Así mismo, se encontró que la SA no necesariamente garantizó una soberanía y/o seguridad alimentaria o una mejora en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, a pesar de que, en los casos donde sí se mejoró la calidad de vida, los insumos entregados fueron usados para otros propósitos, tales como mejora de predios y creación o fortalecimiento de proyectos productivos de ciclo corto. Cuantitativamente, se encontró que la recepción de este

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

componente redujo la pobreza multidimensional para las titulares mujeres, mientras que en los hombres no tuvo ningún efecto.

Los proyectos productivos (PPCC o PPCL), por su parte, a pesar de sus rezagos en la implementación, disminuyeron los niveles de pobreza y aumentaron el área sembrada con cultivos de coca cuando este componente era recibido de manera simultánea con la SA. La disminución de la pobreza multidimensional únicamente ocurre para los beneficiarios menos vulnerables al principio de la intervención. De manera similar, en el análisis cualitativo se encontró que los hogares utilizaron en buena parte las transferencias en especie de estos componentes para mejoramiento de vivienda. Asimismo, se evidenció que hubo una mejora de las condiciones socioeconómicas con la entrega de este componente en los hogares con factores habilitantes, tales como un proyecto productivo iniciado, una menor dependencia del cultivo de coca, conocimientos previos, acceso a servicios o infraestructura, propiedad de la tierra, entre otros.

En el caso del efecto en cultivos de coca, los resultados sugieren que el crecimiento en los cultivos no ocurrió en las zonas donde estaban los beneficiarios del PNIS, pero sí en las zonas vecinas al lugar georreferenciado de estos hogares. Es importante mencionar que la reducción en la pobreza encontrada de manera consistente en esta evaluación no se explica por el crecimiento en los cultivos de coca puesto que este fenómeno ocurrió en otro tipo de municipios. Sin embargo, lo que sí permiten concluir estos resultados es que la entrega de PP y SA, que redujo la pobreza, también aumentó la deforestación y en el mismo tipo de municipios.

Adicionalmente, se encontró que los efectos en pobreza multidimensional están concentrados en municipios con presencia de dos o más grupos armados. Si bien existen límites en la medición de la presencia de grupos armados a nivel municipal y estos resultados deben interpretarse con cautela, las implicaciones de estos hallazgos son relevantes en dos direcciones. Por un lado, respaldan las recomendaciones que se harán sobre análisis microfocalizados al interior de los municipios, especialmente en el eje de seguridad para definir por cuáles zonas del municipio deben empezar las intervenciones, puesto que sugieren que las dinámicas de violencia al interior de un municipio no son homogéneas, tal como lo han sugerido estudios previos (Arjona, 2016). Por el otro, muestra que los programas de Transformación Territorial no deben abstenerse de intervenir zonas con presencia de actores armados. Por el contrario, pueden hacerlo y estos resultados sugieren reducciones de pobreza en esos municipios, pero deben contar con los análisis de riesgo necesarios para evitar exponer a las comunidades cómo se desarrollará en las recomendaciones.

Se evaluó el efecto heterogéneo del resto de componentes para diferentes niveles de ejecución de ATI, dado que era el componente transversal de la intervención. Los resultados sugieren que no tuvo efectos diferenciales en pobreza multidimensional, excepto en los casos que se comparaba recibir el PPCC y SA contra solo recibir PPCC o SA. En esos casos, recibir más que la mitad de lo que han recibido los beneficiarios de ATI se asocia con menores niveles de pobreza multidimensional. La evidencia cualitativa muestra que en términos generales la ATI no cumplió con las expectativas de los beneficiarios pues no hubo una transferencia de conocimiento efectiva ni un acompañamiento a lo largo de las diferentes etapas de los proyectos productivos.

En las áreas protegidas y territorios étnicos hubo un rezago importante en la implementación del programa durante los primeros años. Los problemas de implementación del PNIS en estas áreas respondieron al desfase entre los tiempos de vinculación de los hogares (2017) y la estructuración de los lineamientos de la estrategia (2019 y 2020 para áreas protegidas, 2022 para territorios étnicos). La ausencia de lineamientos tuvo consecuencias en las misiones de verificación, en la pertinencia de la asistencia técnica y proyectos productivos, e intensificó conflictos por el traslape entre distintas figuras de ordenamiento. Además, hubo fallas en la

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

articulación interinstitucional entre las entidades competentes (DSCI, operador nacional/territorial/local, y PNN) para la verificación de la situación de las familias, la revisión y ajuste de los PI y la implementación de los proyectos productivos.

Por su parte, el PAI Recolectores atendió de manera temporal la situación de los beneficiarios, y no brindó soluciones de largo plazo para su situación socioeconómica. A partir de la información de la encuesta, se pudo establecer que el 35.21% de los recolectores no ha tenido acceso a los beneficios de la GET. Adicionalmente, al 42.06% de quienes han recibido los beneficios no les han pagado la totalidad de los 12 millones de pesos. Solo el 27.52% de quienes tuvieron estos trabajos comunitarios han participado posteriormente en actividades remuneradas; sin embargo, este resultado no necesariamente se explica por alguna intervención específica del programa que pretendiera insertar al mercado laboral a los recolectores.

Desde el nivel territorial los avances en la implementación del PAI Comunitario y los proyectos enmarcados en las iniciativas PISDA son muy limitados, dada la deficiente estrategia de articulación en las fases de diseño y ejecución con las entidades competentes para el avance de los proyectos PISDA y la oferta local para programas de bienestar comunitario. De hecho, en las regiones donde sí se desarrollaron algunos proyectos, estos no son reconocidos como parte del PNIS. Además, existen problemas de disponibilidad de información para hacer seguimiento a las iniciativas. Sin embargo, con la información disponible, es posible identificar que en los municipios PNIS-PDET, únicamente el 18% de los proyectos PISDA y el 19.9% de los del PAI comunitario han finalizado. En los municipios PNIS no PDET, los registros de finalización son aún menores.

El PNIS no podía acceder a recursos del OCAD Paz para ejecutar obras de infraestructura, lo que hacía necesaria su articulación con las entidades que sí tenían esta competencia. Esta falla de diseño tiene incidencia en el cumplimiento de resultados: esto va en contravía con pilares/lineamientos del PAI Comunitario y el PISDA y relega enteramente su capacidad a otras entidades, pero desde los acuerdos se ve en las comunidades que la cara de la implementación debía ser la DSCI, lo que hace que sobre esta entidad recaigan también los incumplimientos. Desde la evaluación, se evidencia que se esperaba mucho del PNIS en términos de aportes a la RRI, atribuyéndole responsabilidades (enmarcadas en el PDET) de transformación territorial y no se realizó un correcto vínculo entre las entidades competentes para esta labor, lo que generó falsas expectativas en las comunidades por parte del PNIS y deslegitimación de su componente comunitario, además de las bajas cifras de implementación en diversas subregiones.

En ese sentido, por ejemplo, se mencionó que los diagnósticos realizados en los PISDA no fueron socializados con las comunidades, los beneficiarios o los operadores, ni tampoco se les informó sobre qué de lo planeado se ejecutaría o cuáles iban siendo los avances o resultados de las iniciativas. Con el tiempo, las instancias participativas del PNIS en algunas regiones fueron entrando en desuso, bien por su escasa dinamización por parte de la institucionalidad, bien por el desgaste y desmotivación de los delegados comunitarios.

Cinco años después de iniciado el programa, se evidencia una pérdida de confianza y legitimidad por parte de los beneficiarios, no solo por los incumplimientos de los componentes familiares y comunitarios, sino porque las expectativas iniciales de gradualidad e integralidad no fueron cumplidas.

Los resultados de esta evaluación evidencian limitaciones en la implementación del PNIS y una falta de correspondencia entre la concepción original y la ejecución del programa. Adicionalmente, el PNIS tuvo errores en su diseño: i) no tuvo en cuenta las necesidades de los diversos actores involucrados en el cultivo de coca más allá de los cultivadores y recolectores; ii) el énfasis del programa estuvo en los componentes del PAI Familiar sin

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

ninguna apuesta por la promoción de la asociatividad, las economías de escala y la creación de cadenas de valor sostenibles; iii) no contempló estudios de mercado ni apoyo a la comercialización de los productos; iv) no tuvo una articulación con el sector de seguridad, lo cual implicó el aumento de violencia para los líderes sociales de los municipios intervenidos.

No obstante, más allá de estos problemas concretos, vale la pena reflexionar sobre su punto de partida. El PNIS se basó en la premisa de que era posible sustituir la totalidad de los cultivos de coca por otros cultivos. Sin embargo, en el marco de la prohibición de la cocaína, con una demanda estable de más de 20 millones de consumidores, altas rentas del mercado ilegal y los beneficios, ampliamente documentados, del cultivo de coca para las poblaciones rurales, es poco probable que esto sea posible. El cultivo de coca es rentable, adaptable y con un mercado garantizado, por lo tanto, será muy difícil encontrar alternativas competitivas en territorios marginalizados y desconectados de los mercados regionales y nacionales.

8. RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones las organizamos en dos niveles: i) recomendaciones para cumplir con lo acordado con beneficiarios; ii) recomendaciones para diseñar un nuevo programa de transformación territorial.

8.1 Recomendaciones para cumplir con lo acordado con beneficiarios

La palabra del Estado está comprometida y es necesario recuperar la confianza y la legitimidad del Estado en las regiones cocaleras beneficiarias del PNIS. Para conseguir este propósito se requiere la implementación completa del PNIS cumpliendo con lo pactado.

Las acciones recomendadas pueden ser adelantadas por la DSCI y el PNIS en el corto plazo:

8.1.1 PISDA/PAI Comunitario:

- El PNIS no tuvo presupuesto asignado para adelantar estos componentes. Por lo tanto, es necesario articular con más fuerza estos programas con otros del Acuerdo Final de Paz, como el PDET y garantizar recursos para la ejecución de estos componentes.
- Teniendo en cuenta el Presupuesto General de la Nación (PGN) y otras fuentes de financiación (incluyendo cooperación internacional), identificar cuales proyectos PISDA pueden ser desarrollados en los municipios priorizados por el nuevo programa de Transformación Territorial para comprometer los recursos requeridos en territorios PNIS-PDET.
- Establecer una estrategia clara de acción que incluya un plan estratégico y fuentes estables de financiación para la implementación de PISDA y PAI Comunitario en los municipios priorizados por el nuevo programa de Transformación Territorial que son PNIS no PDET.
- Las iniciativas PISDA y PAI comunitario no deben ser exclusiva responsabilidad del PNIS. La ART debe jugar un papel articulador y la responsabilidad debe ser compartida con las agencias correspondientes.
- Fortalecer la articulación entre la DSCI, las entidades comprometidas a nivel nacional y las autoridades locales para acercar la oferta estatal a los municipios PNIS, identificando qué proyectos pueden ser implementados como PAI Comunitario en estos municipios.
- Distribuir claramente roles, competencias y compromisos entre las distintas entidades involucradas (no solo DSCI y ART, sino otras entidades nacionales y territoriales).

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

- Implementar una estrategias eficiente de seguimiento para monitorear las inversiones realizadas en los municipios PNIS.

8.1.2 Operadores:

- DSCI debe llevar a cabo o encargar una auditoría general para evaluar la implementación a cargo de los operadores. En la medida que la auditoría genere hallazgos relevantes, la DSCI debe reportarlos al ente de control que corresponda.
- Para los recursos que no han sido adjudicados de los componentes del PAI Familiar se recomienda priorizar a aquellos operadores con la experiencia territorial adecuada y la capacidad operativa necesaria para ejecutar este componente en el próximo año. Este operador, si es del nivel nacional como UNODC, debe ejecutar los proyectos con organizaciones locales para fortalecer sus capacidades y la participación de las comunidades en el programa.
- DSCI debe reforzar el seguimiento de los contratos con los operadores a nivel territorial.
- DSCI debe estar preparado para reevaluar y ajustar la ruta de implementación en función de las circunstancias con mecanismos de auditoría eficientes.
- DSCI debe diseñar una ruta de implementación que considere la inclusión de organizaciones locales.

8.1.3 Articulación entre erradicación forzosa y sustitución:

- No debe haber programas de erradicación forzosa en zonas en las cuales se están negociando o adelantando acuerdos de sustitución voluntaria.
- En las zonas en las cuales avanzan acuerdos de sustitución, la erradicación forzosa sólo debe implementarse si hay incumplimientos comprobados por parte de los beneficiarios.

8.1.4 Beneficiarios en zonas de Parques Nacionales y Ley Segunda:

- DSCI debe establecer mesas de diálogo con el fin de renegociar los beneficios acordados a los hogares inscritos en el PNIS que se encuentran ubicados en zonas de manejo ambiental y que no se pueden cumplir dada las restricciones ambientales.
- Este proceso debe incluir una comunicación efectiva del alcance de los acuerdos de conservación y los contratos de uso entre las partes involucradas, así como el acceso a programas de pagos por servicios ambientales.
- La colaboración interinstitucional es esencial para asegurar que estas renegociaciones se realicen de manera justa y equitativa, teniendo en cuenta tanto las necesidades de los hogares PNIS como la preservación de los ecosistemas en estas zonas de manejo ambiental. Para garantizar que esto ocurra, los actores involucrados deben cumplir lo estipulado en la ruta interinstitucional para viabilizar los componentes del PNIS en dichas áreas. En particular, se debe fortalecer la coordinación entre los operadores nacionales y locales, PNN, y la DSCI. Cuando sea viable y de manera participativa, es necesario considerar la reubicación de predios en zonas con vocación agrícola.
- Cuando sea viable, es necesario considerar la reubicación de predios a zonas con vocación agrícola.

8.1.5 Beneficiarios en territorios étnicos:

- Verificar la pertenencia étnica de los hogares beneficiarios ubicados en territorios étnicos.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

- En los casos en los que no exista una vinculación étnica, es fundamental establecer mesas de conciliación.
- Priorizar la definición de lineamientos concretos para la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo en la Mesa Permanente de Concertación. Asimismo, definir la hoja de ruta para garantizar que los operadores oferten el PI con un enfoque étnico adecuado para cada comunidad, incluyendo la construcción de lineamientos que permitan la vinculación de operadores provenientes de las comunidades étnicas.
- Se debe trazar una ruta étnica para garantizar el acceso a programas de pago por servicios ambientales colectivos.
- Las comunidades indígenas y afrodescendientes, a menudo dependen de los recursos naturales y tienen una relación particular con el territorio. Garantizar una ruta étnica significa considerar las necesidades y perspectivas específicas de estas comunidades en el diseño e implementación de programas de transformación territorial a través de acuerdos colectivos.

8.1.6 Recuperar confianza con beneficiarios del PNIS:

- Es responsabilidad del PNIS dar a conocer los acuerdos firmados a los beneficiarios, explicar el alcance de lo que firmaron incluyendo consecuencias legales y resolver las dudas que surjan.
- Los acuerdos individuales y colectivos firmados por los beneficiarios deben estar disponibles para ser consultados por las autoridades competentes y por los beneficiarios, deben estar en formato digital y ser parte del repositorio del Sistema de Información del PNIS (SISPNIS).
- El SISPNIS debe ser un sistema transparente, fácil de consultar y de fácil acceso para los beneficiarios del PNIS y para los funcionarios responsables del programa. En esta dirección, el diseño y el alcance del SISPNIS deben estar alineados con la iniciativa de Datos Abiertos, estrategia del Gobierno Nacional que busca cumplir con las disposiciones de la Ley de Transparencia, garantizando así una gestión pública transparente.

8.2 Recomendaciones para el diseño e implementación de nuevos Programas de Desarrollo Alternativo y/o Transformación Territorial en Zonas Cocaleras

8.2.1 Objetivos: Las intervenciones deben centrarse en mejorar la calidad de vida de los hogares en zonas cocaleras o amenazadas por la expansión de cultivos ilícitos. Esto implica un enfoque integral que involucre inversiones en infraestructura, ordenamiento territorial y capital humano.

8.2.2 Condiciones habilitantes de las intervenciones:

Como principio general, las intervenciones no deben aumentar la conflictividad por el uso del suelo ni exponer a las comunidades y a sus liderazgos sociales como ocurrió con el PNIS (Marín Llanes, 2022). Consecuentemente, un paso previo a las intervenciones es empezar a resolver los conflictos por la tenencia y uso de la tierra, lo que incluye una articulación con los planes de ordenamiento territorial. Así, se debe identificar a la población que vive en ZME y su pertenencia étnica, esto permite diseñar e implementar acuerdos y programas acordes con las ZME y alineados con sus planes de vida y de etno-desarrollo en los casos de los territorios étnicos (Rubiano-Lizarazo, et al., 2022). Si bien cada zona tiene dinámicas de violencia particulares existen mecanismos y formas de intervención que se asocian con menor violencia contra líderes.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

- No aumentar la conflictividad por el uso del suelo y la exposición de las comunidades a la violencia.
- Alineamiento con los planes de ordenamiento territorial.
- Se debe identificar a la población que vive en ZME y su pertenencia étnica.
- Considerar los principios diferenciales, género, étnico y ambiental.

8.2.3 Focalización de zonas geográficas y criterios para definir beneficiarios:

- Los programas deben ser escalonados dadas las restricciones presupuestales y de capacidad institucional.
- Los criterios para focalizar las zonas geográficas y para definir los beneficiarios deben considerar:
 - Zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica.
 - Zonas ambientalmente estratégicas.
 - Veredas con mayor presencia de cultivos de uso ilícito.

8.2.4 Enfoque de género:

- Manteniendo el registro en el programa a nivel de hogar, se priorizará el registro de las mujeres como titulares de los programas para que sean ellas quienes administren los recursos individuales y se focalice a partir de su mayor vulnerabilidad.
- Si bien se ha mostrado en otros contextos que la entrega de transferencias monetarias a mujeres aumenta su efectividad, es necesario que estas intervenciones tengan líneas claras de atención y acción en reducción de violencias basadas en género. Cuando las mujeres tienen control del dinero, por ejemplo cuando reciben créditos, las violencias basadas en género pueden intensificarse (Goetz & Gupta, 1996; Karim, 2008; Dttasharma et al., 2015). Los programas deben tener líneas claras de atención y acción en reducción de violencias basadas en género.

8.2.5 Ruta especial para hogares en ZME: Parques Nacionales; Ley Segunda y territorios étnicos:

- Desarrollar proyectos de conservación, reforestación y protección de cuencas hídricas, uso sostenible de productos no maderables del bosque, entre otros.
- Diseñar e implementar un programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA).
- Socializar los requisitos ambientales y concertar acuerdos de conservación y derechos de uso del suelo: Estos acuerdos deben garantizar la participación permanente de las autoridades étnicas y campesinas.
- Implementar acuerdos comunitarios de monitoreo y contención de cultivos de coca: Estos acuerdos deben ser realizados con las organizaciones de base e incluir un margen de error entre el área declarada y el área verificada.

8.2.6 Diversidad de beneficiarios y cadena de valor:

- El objetivo de largo plazo debe ser que los agentes puedan superar las condiciones de pobreza y estén en capacidad de generar ingresos en la economía legal. Dadas las diferencias en términos de capacidad económica y financiera y en términos del papel en la cadena de valor del negocio de la cocaína, debe haber beneficios diferenciales para diferentes miembros de la cadena de valor: cultivadores, recolectores y otros jornaleros de las fincas cultivadoras.

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

- Desarrollar programas específicos para cada grupo de beneficiarios
- Proporcionar asistencia técnica y acompañamiento: Esto ayudará a los beneficiarios a aprovechar los beneficios de los programas y a transitar hacia la economía legal.
- Fortalecer las instituciones y organizaciones comunitarias: Esto ayudará a garantizar la sostenibilidad de los programas y a promover el desarrollo local.

8.2.7 Gradualidad y duración del programa

La gradualidad debe estar asociada a las capacidades iniciales de generación de ingresos y solución de barreras estructurales. Una gradualidad bien diseñada ayudaría al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Evitar incertidumbre y vulnerabilidad en las comunidades cocaleras.
- Permitir que las comunidades cocaleras tengan tiempo para adaptarse al cambio y desarrollar alternativas económicas viables.
- Reducir el riesgo de que las comunidades vuelvan a cultivar coca.
- Recuperar la confianza de las comunidades cocaleras.

La gradualidad implica que es imposible cumplir con los objetivos del programa en el corto plazo. Lo cual implica que es necesario ajustar la duración del mismo.

- La duración del programa de transformación territorial debe ser de mediano y largo plazo, con un horizonte de al menos 10 años. Esto se debe a que la transformación territorial es un proceso complejo que requiere cambios estructurales en los territorios cocaleros.
- La duración del programa debe ser flexible para adaptarse a las condiciones de los territorios cocaleros.
- El programa debe incluir un plan de salida para las comunidades que hayan logrado superar la dependencia de la coca.

8.2.8 Componentes y características de los beneficios

Los beneficios deben estar diseñados para atender las necesidades específicas de los hogares en regiones cocaleras, incluyendo cultivadores con acceso a tierra y otros trabajadores y jornaleros sin acceso a tierra. Esto significa que deben estar diseñados para ayudar a los hogares a desarrollar alternativas económicas viables que puedan competir en los mercados formales.

El programa debe considerar diferentes tipos de beneficios:

- Las transferencias en efectivo a nivel de hogar, condicionadas a compromisos de no expansión de los cultivos ilícitos, son una opción efectiva. Las transferencias en efectivo pueden proporcionar un ingreso inmediato a los hogares, lo que puede ayudar a aliviar la pobreza y la vulnerabilidad.
- Los beneficios deben incluir componentes individuales en efectivo y componentes colectivos en especie a nivel de asociaciones o cooperativas productivas. Los componentes individuales en efectivo pueden ayudar a los hogares a satisfacer sus necesidades básicas, mientras que los componentes colectivos en especie pueden ayudar a las asociaciones o cooperativas productivas a desarrollar sus capacidades y generar ingresos.
- Los beneficios deben estar acompañados de asistencia técnica pertinente basados en modelos de escuelas de campo para líderes multiplicadores. La asistencia técnica

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

puede ayudar a los hogares a aprovechar los beneficios de los programas y a transitar hacia la economía legal.

- La definición de proyectos a nivel territorial promueve la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de transformación territorial
- Los beneficios deben estar adaptados a las condiciones socioeconómicas, étnicas y ambientales y a las opciones de articulación con mercados formales regionales.

8.2.9 Anuncios de beneficios económicos

Los anuncios de beneficios económicos pueden generar expectativas de que las regiones y los hogares en donde hubiera cultivos de coca serían beneficiarios. Esta expectativa, a su vez, puede generar incentivos económicos para aumentar el cultivo de coca.

Para mitigar este problema, es necesario que los anuncios de beneficios económicos se realicen de manera estratégica, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Enfatizar que los beneficiarios incluyen a cultivadores y no cultivadores. Esto ayudará a aclarar que no es necesario realizar nuevas siembras para beneficiarse del programa.
- Definir líneas base y fechas de corte para el ingreso al programa. Esto ayudará a evitar que los hogares aumenten sus cultivos de coca para ser elegibles para el programa.
- Socializar el programa solo cuando se tenga el detalle para no generar expectativas imposibles de cumplir.
- Limitar los beneficios de manera explícita a las regiones históricas cultivadoras de coca. Esto ayudará a evitar que las regiones que no tienen cultivos de coca aumenten su producción para ser elegibles para el programa.
- No permitir el ingreso de cultivadores o regiones que extiendan sus cultivos a partir de la fecha de corte. Esto ayudará a evitar que los hogares aumenten sus cultivos de coca para ser elegibles para el programa.
- Realizar acuerdos de contención previos a los anuncios del Gobierno. Estos acuerdos pueden ayudar a evitar que los hogares aumenten sus cultivos de coca en anticipación a los beneficios económicos del programa.

8.2.10 Arquitectura institucional y el cumplimiento del Acuerdo de Paz:

- La Agencia de Renovación del Territorio (ART) debe ser la agencia articuladora de la transformación territorial de las zonas con cultivos ilícitos. Esta agencia debe coordinar las intervenciones de los diferentes Ministerios, Agencias del Estado y autoridades municipales y gobernaciones.
- DSCI debe estar integrada y articulada con la ART a nivel central y territorial. La DSCI debe ser responsable del diseño, implementación y gestión del programa de transferencias condicionadas para la transformación productiva.
- El Ministerio de Justicia debe estar articulado con la ART y la DSCI para el diseño de la política de drogas.
- Se deben revisar los canales de comunicación entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo Colombia en Paz y la DSCI para garantizar el flujo de recursos en los tiempos estipulados.
- A nivel central, el perfil de los funcionarios de la DSCI debe ser administrativo con capacidad de gestión e interlocución con actores locales e institucionales. A nivel territorial, el perfil de los funcionarios debe incluir líderes sociales, técnicos

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

agropecuarios, ambientales y administradores en las oficinas territoriales conjuntas con la ART.

- Es necesario revisar las funciones de la actual Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz para que no haya duplicidad de funciones con la ART.
- La implementación de los programas de transformación territorial debe acompañarse de una oferta institucional completa que incluya el concurso de los Ministerios de Justicia y Defensa.

8.2.11 Sistema de Información, Monitoreo, Evaluación

- Diseñar e implementar sistema de información completo para la implementación y evaluación del programa
- Realizar un seguimiento detallado del programa para identificar problemas de implementación y tomar medidas correctivas. El seguimiento al piloto debe estar en cabeza del DNP y, en la etapa de escalamiento, la ART debe liderar este proceso en articulación con los entes de control.
- Evaluar los resultados del programa para identificar su efectividad y eficiencia. Debe evaluarse cada una de las etapas del programa así como los resultados finales. La evaluación de impacto del piloto debe realizarse en la vigencia siguiente al primer corte de datos de UNODC después de la implementación experimental.
- Inclusión de un componente de experimentación y evaluación de resultados de las intervenciones a corto plazo. Esto permitirá probar la efectividad de algunas características del programa e identificar posibles cuellos de botella y errores de diseño antes de la implementación a gran escala.
- Definición de indicadores de seguimiento en tres dimensiones: instrumentos, mecanismos y resultados, y objetivos finales.
- Garantizar la participación de las comunidades en la implementación y monitoreo del programa.

ANEXOS

Anexo 1: Bibliografía

Anexo 2: Criterios muestrales de entrevistas – nivel territorial

Anexo 3: Metodología IPM

Anexo 4: Análisis cuantitativo (Figuras, Mapas y Tablas)

Anexo 4b: Ejercicios de robustez

Anexo 5: Metodología contrafactuales

Anexo 6: Metodología georreferenciación

Anexo 7: Parte I - Evaluación institucional (Figuras y Tablas)

Anexo 8: Indicadores PNIS SIIPO

Anexo 9: Proyectos de Ley TPD

Anexo 10: Lineamientos ruta PDET - PNIS

| | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------|----|------|
|   | Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) | | | 13 | 10 | 2023 |
| | PRODUCTO 4 - INFORME DE RESULTADOS | | | VERSIÓN 1 | | |

Anexo 11: Proyectos PAI Comunitario en regiones PDET

Anexo 12: Proyectos PISDA en regiones PDET

Anexo 13: Proyectos PISDA en regiones no PDET

Anexo 14: HV Miranda

Anexo 15: HV El Retorno

Anexo 16: HV Puerto Guzmán

Anexo 17: HV Montañita

Anexo 18: HV Tierralta

Anexo 19: HV Tumaco

Anexo 20: Componente experimental

Anexo 21: Protocolo género e indicadores PNIS

Anexo 22: Resumen de calibración de los estimadores

Anexo 23: Informe de la muestra recolectada y el factor de expansión