

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)

Presentación de la evaluación

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 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. 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.

En el 2022, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) contrató a la Unión Temporal Ipsos-Uniandes para realizar la evaluación institucional y de resultados de la evaluación. El primer componente tuvo como objetivo validar y analizar el diseño institucional del programa para cumplir con objetivos alineados con el Acuerdo Final de Paz y la Política Integral de Drogas Ruta Futuro, en relación con la articulación entre actores y políticas estatales dispuestos para tal fin. El segundo componente tuvo como propósito evaluar los resultados del PNIS en torno a los distintos tipos de beneficios contemplados y sus líneas de intervención, identificando los resultados de cada intervención realizada en el marco del PNIS, al tiempo que analizando la manera en que factores internos y externos, entre ellos

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

las de los territorios y problemáticas asociados al conflicto armado, han incidido en la implementación y cumplimiento de objetivos del programa.

En concreto, se plantearon las siguientes preguntas orientadoras que fueron abordadas por la evaluación:

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: 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 2nda de 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)?

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

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 normatividad?

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se establecieron distintas fases que permitieron construir el problema de investigación, la metodología para abordarlo, la implementación y el análisis de resultados y recomendaciones de la evaluación. A partir de esto, fueron generados los siguientes productos, de manera secuencial:

1. Informe metodológico:

Desarrolló la propuesta metodológica y la conceptualización general que guiaría la recolección, el procesamiento y el análisis de la información. A partir de él, se estableció un marco interpretativo del PNIS alrededor del concepto de gobernanza ecosistémica y, a partir de ahí, comprender la arquitectura institucional y el cumplimiento de resultados del programa.

Para este producto también fueron desarrollados los instrumentos de recolección de información primaria cualitativa y cuantitativa, diseñados con base en las preguntas orientadoras de la evaluación, los actores relevantes y la consideración de los facilitadores/obstáculos para la recolección.

2. Informe de prueba piloto:

A partir del diseño de instrumentos de recolección de fuentes primarias, fue necesario ponerlos a prueba antes del inicio de trabajo de campo a nivel nacional que sería desplegado para la evaluación, con el fin de revisar los problemas metodológicos y operativos que pueden presentarse. A partir de esto, fueron generados ajustes en los instrumentos y en las consideraciones operativas de campo, debidamente justificados en el informe correspondiente.

3. Informe de trabajo de campo:

Entre los meses de mayo y agosto del 2023 fue desarrollado el trabajo de campo cuantitativo, comportamental y cualitativo de la evaluación, para recolectar información primaria sobre el funcionamiento del programa, el cumplimiento de objetivos esperados y las recomendaciones generadas por los actores que han experimentado de primera mano la intervención.

Semanalmente, además, fue generado un reporte de trabajo de campo, para dar cuenta de los instrumentos aplicados y el porcentaje de avance en relación con la meta final de aplicación. Finalmente, este informe incluyó también un primer avance de la revisión de fuentes de información secundarias y del procesamiento de la información recolectada.

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

4. Informe de resultados:

A partir de la información recolectada en trabajo de campo, se realizó el procesamiento y análisis para la construcción de hallazgos que dieran respuesta a los objetivos y preguntas orientadoras de la evaluación. El informe contiene las conclusiones obtenidas a través de este proceso de análisis, así como un contexto detallado del programa evaluado, un recuento de la metodología empleada y una versión preliminar de las recomendaciones de política pública fruto de la consultoría. Finalmente, incluyó también el avance total de la revisión de fuentes secundarias y la entrega de las bases de datos de información cualitativa y cuantitativa recolectada.

5. Informe de recomendaciones:

Presenta de manera detallada las recomendaciones de política pública generadas a partir del proceso de evaluación, con los hallazgos que las sustentan y los actores a quienes van dirigidas. Adicionalmente, se presentan distintos insumos de difusión, con el fin de dar a conocer a la ciudadanía en general el proceso de evaluación, con sus principales resultados y recomendaciones.

Metodologías de la evaluación

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

	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

Desde el **componente cualitativo**, 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, con énfasis en la dimensión interaccional y policéntrica de la buena gobernanza. 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

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

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.

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 (institucional e individual), fueron escogidos 7 municipios (incluyendo el seleccionado para la prueba piloto, cuya información se decidió incluir en el análisis) que dieran variedad según su densidad de cultivos de uso ilícito, su densidad de población beneficiaria del programa y el nivel de implementación:

Departamento	Municipio
Guaviare	San José del Guaviare (piloto)
Guaviare	El Retorno
Nariño	San Andrés de Tumaco
Putumayo	Puerto Guzmán
Cauca	Miranda
Córdoba	Tierralta
Caquetá	La Montañita

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 enfocó 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 explotó la diferencia temporal entre la recepción de los componentes del programa por parte de hogares beneficiarios y la variación entre grupos de hogares que recibieron los diferentes componentes. Esta metodología cuantitativa a nivel del hogar estuvo compuesta por tres aspectos: 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 analizaron las relaciones entre la entrada del programa y la recepción de

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)		
	3	11	2023
PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO			VERSIÓN 1

los componentes con la densidad de cultivos de coca y las tasas de deforestación a nivel de grillas de un kilómetro por un kilómetro.

Fue recolectada información mediante la aplicación de 1730 encuestas aplicadas en 12 departamentos y 121 veredas del territorio nacional donde tiene presencia el programa PNIS. Adicionalmente, 236 personas participaron en mediciones experimentales en estos mismos municipios.

Principales hallazgos

El objetivo central del PNIS, como quedó estipulado en el AFP, era reducir los cultivos ilícitos y superar las condiciones de pobreza de los habitantes de regiones cocaleras a partir de intervenciones integrales con un enfoque territorial. Sin embargo, los cambios entre el documento negociado en la Habana y firmado en Cartagena (26 de agosto de 2016) y la versión del documento firmado en el Teatro Colón (24 de noviembre del 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 que impidieron el logro de los objetivos 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.

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

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 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 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.

Para entender los detalles de la intervención, 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. 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.

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

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.

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. Aquellos beneficiarios que han recibido ATI por encima de la mediana de la ejecución, la combinación de PP y SA se asocia con menores niveles de pobreza multidimensional en comparación con aquellos beneficiarios que solo han recibido uno.

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.

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

A través de las mediciones experimentales y sin el objetivo de establecer relaciones causales, se exploraron las diferencias comportamentales entre beneficiarios activos y no activos. Se identificó que 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, se asocia con una probabilidad más alta de no estar activo en el programa. Adicionalmente, se encontró que los beneficiarios más pacientes, esto es, aquellas personas para las cuales cada peso futuro es sopesado como mínimo equivalente a 0.75 pesos recibidos en el presente, 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 incertidumbre tienen una probabilidad más alta de vincularse a esta actividad.

Principales recomendaciones

Basados en los hallazgos de la evaluación, fueron organizadas las recomendaciones en dos niveles: i) recomendaciones para cumplir con lo pactado y ii) recomendaciones para diseñar un nuevo programa de Transformación Territorial en Zonas Cocaleras.

1. Recomendaciones para cumplir con lo pactado

La palabra del Estado está comprometida, por lo que es necesario recuperar la confianza y su legitimidad en las regiones cocaleras beneficiarias del programa. Para conseguir este propósito, se requiere la implementación completa del PNIS cumpliendo con los compromisos a nivel familiar adquiridos o la revisión de los compromisos adquiridos en zonas con requisitos ambientales o conflictos interétnicos.

Al respecto, se generaron las siguientes recomendaciones:

- a. Evaluar el ajuste del valor nominal de los componentes que se entregarán en el futuro, debido al contexto inflacionario del país.
- b. Dar a conocer los acuerdos firmados a los beneficiarios, explicar el alcance de los mismos, incluyendo consecuencias legales, y resolver las dudas que surjan.
- c. Asegurar la transparencia, facilidad de consulta y accesibilidad del Sistema de Información del PNIS (SISPNIS), tanto para los beneficiarios como para los funcionarios responsables del programa.
- d. Acelerar el cumplimiento de los acuerdos en los territorios étnicos, verificar si los hogares beneficiarios del PNIS en estas zonas tienen pertenencia étnica y una historia arraigada en la región.
- e. Establecer mesas de diálogo ajustar los lineamientos étnicos concertados con las comunidades en sintonía con los planes de vida y en estrecha colaboración con las autoridades étnicas locales para terminar la implementación del programa.
- f. Acelerar el cumplimiento de los acuerdos en zonas de Parques Nacionales Naturales y Ley 2da, por medio de mesas de diálogo en colaboración interinstitucional con el fin de renegociar y conciliar los beneficios acordados con los hogares inscritos en el PNIS que se encuentran ubicados en zonas de manejo ambiental.

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

- g. Coordinar la erradicación forzada y sustitución voluntaria para abordar eficazmente el problema en áreas coccaleras y recuperar la confianza con las comunidades.
- h. Realizar una auditoría general para evaluar los aspectos de la implementación a cargo de los operadores actualmente contratados. Cuando se detecten incumplimientos, se debe notificar a los operadores y plantear opciones (incluyendo cambio de operador) y posibles penalizaciones para garantizar la rendición de cuentas y la correcta ejecución del proyecto.
- i. 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.
- j. Desarrollar un plan de contingencia para: i) implementar una estrategia de socialización y divulgación de avances y resultados para todas las iniciativas PISDA y PAI Comunitario; ii) identificar cuáles proyectos PISDA pueden ser desarrollados en los municipios priorizados por el nuevo programa de Transformación Territorial para comprometer los recursos requeridos en territorios; iii) fortalecer la articulación entre DSCI, las entidades comprometidas a nivel nacional y las autoridades locales para acercar la oferta estatal a los municipios PNIS; v) distribuir claramente roles, competencias y compromisos entre las distintas entidades involucradas; vi) implementar una estrategia eficiente de seguimiento para monitorear las inversiones realizadas en los municipios PNIS.

2. Recomendaciones para el diseño e implementación de un nuevo Programa de Transformación Territorial en Zonas Coccaleras

Los programas de Transformación Territorial, concebidos en el marco de la prohibición, buscan la erradicación de cultivos de uso ilícito. No obstante, la evidencia disponible indica que estos programas no han logrado reducir la oferta de drogas. Por esto, es deseable y con la meta central de abordar las causas estructurales que llevan a la población campesina y étnica a involucrarse en la economía coccalera, se proponen recomendaciones para un programa de transformación y desarrollo territorial. El objetivo principal de este programa no debería enfocarse en reducir los cultivos de uso ilícito, sino priorizar la prevención de su expansión y mejorar las condiciones de vida de los hogares que residen en estas zonas del país para contribuir a la transición a economías lícitas.

Las intervenciones no deben reducirse a la sustitución de un producto por otro. Por el contrario, deben diseñarse intervenciones integrales que involucren inversiones en infraestructura, ordenamiento territorial, definición de derechos de propiedad y capital humano. Estas inversiones deben basarse en criterios diferenciales, de género, ambientales y étnicos, y estar orientadas hacia la transformación territorial.

A partir de estos principios, la evaluación generó las siguientes recomendaciones:

- a. Focalizar los programas y limitar el número inicial de municipios, dadas las restricciones presupuestales y de capacidad institucional. El escalamiento

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

progresivo debe condicionarse a resultados de evaluaciones de impacto de esta medida.

- b. Diseñar los beneficios para atender las diferentes necesidades de los hogares en regiones cocaleras, incluyendo a cultivadores con y sin acceso a tierra (en arrendamiento) y a otros trabajadores y jornaleros sin acceso a tierra, con el propósito de ayudar a los hogares a desarrollar alternativas económicas viables que puedan competir en los mercados formales.
- c. Incluir en los beneficios componentes familiares, en efectivo (condicionados a la no expansión) o en especie, y componentes colectivos en especie a nivel de asociaciones o cooperativas productivas.
- d. Realizar estudios de mercado, asistencia técnica, centros de acopio y tener garantías de compra. Para esto, debe haber participación interagencial e interinstitucional, lo que implica la construcción colectiva de planes de desarrollo e inversión, para asegurar el éxito de los programas de transformación territorial.
- e. Priorizar que las mujeres sean titulares en los programas para que sean ellas quienes administren los recursos individuales y se focalice a partir de su mayor vulnerabilidad.
- f. Tener instrumentos y objetivos de desarrollo diferenciados en zonas cocaleras donde no es posible adelantar proyectos productivos ni obras de infraestructura por las restricciones ambientales y de vocación de los territorios, el programa debe. En estas zonas el énfasis debe estar en proyectos de conservación, reforestación y protección de cuencas hídricas, entre otros.
- g. Mitigar problemas asociados a la forma en que es anunciada el programa, por medio de i) enfatizar que el programa cobija tanto a cultivadores como a no cultivadores para aclarar que no es necesario realizar siembras adicionales para ser elegible de los beneficios; (ii) definir líneas base y fechas de corte para ingresar al programa; y (iii) socializar solo cuando se tenga el detalle del programa, para no generar expectativas imposibles de cumplir.
- h. Tramitar en el Congreso de la República una reforma que permita la recepción de beneficios a pequeños cultivadores de coca a medida que sustituyen progresivamente sus cultivos o ajustar la normativa necesaria entre la ART y el Ministerio de Justicia y del Derecho para avanzar con pilotos de gradualidad.
- i. Integrar y articular el nuevo programa con la ART a nivel central y territorial y articulado con el Ministerio de Justicia, de manera que sea una de las herramientas para avanzar en la implementación de la política de drogas.
- j. Consolidar un sistema de información detallado de las actividades relacionadas con el programa, como la identificación de beneficiarios, la información georreferenciada y asociada a los beneficiarios de erradicación de cultivos de coca y la siembra de otros cultivos. Este sistema debe relacionar cada uno de los beneficios entregados a cada hogar con la fecha y el lugar de entrega.
- k. Garantizar la participación de las comunidades en las fases de diseño, implementación, monitoreo y seguimiento del programa, bajo un enfoque interseccional y territorial. Se debe considerar en el diseño del programa asignación presupuestal para garantizar la participación de las comunidades en los espacios

 	Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	3	11	2023
	PRODUCTO 5 – RESUMEN EJECUTIVO	VERSIÓN 1		

de participación cuando deben desplazarse a zonas alejadas de sus viviendas y deben incurrir en gastos elevados adicionales.

- I. Contar con indicadores de seguimiento en tres dimensiones: instrumentos, mecanismos y resultados u objetivos finales. Para ello, organizar los indicadores en dos grandes temáticas: i) condiciones de vida en zonas cocaleras, y ii) protección ambiental.