

Resumen de la Evaluación Institucional, de Resultados y de Impacto del PNIS:

Recomendaciones para un Nuevo Programa de Transformación Territorial en Zonas Cocaleras

Este comentario de política resume los documentos del Departamento Nacional de Planeación (2023a; 2023b) sobre la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS contratada por el DNP (DNP-986-2022), desarrollada por la unión temporal Ipsos-Uniandes 2023 y elaborada por: Alejandro Cardiles, Gustavo Castillo, Natalia Celis, José Alberto Guerra, María del Pilar López-Uribe, Lucas Marín Llanes, María Angélica Ospina, Beatriz Ramos, María Juliana Rubiano, María Alejandra Vélez, Hernando Zuleta.

Este resumen fue elaborado por:

Alejandro Londoño
Asistente de investigación CESED

Lucas Marín Llanes
Predoctoral Fellow CESED

María Alejandra Vélez
Directora CESED

Resumen

En el marco del Acuerdo Final para la Paz (AFP), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) surge con el fin de eliminar los cultivos de uso ilícito en Colombia, mejorar las condiciones socioeconómicas de la población en zonas con presencia de estos cultivos y asegurar el tránsito hacia actividades lícitas de quienes participan en esta economía. En esta línea, el PNIS se diseñó en niveles y componentes que se entregarían, en efectivo o en especie, a los hogares inscritos en el programa a partir de la erradicación de los cultivos de coca.

Este documento resume los principales resultados de la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS frente al avance en el cumplimiento de cada componente del programa, junto con los efectos que ha tenido en variables de interés como las condiciones socioeconómicas de los hogares, los cultivos de coca y la deforestación. La evaluación institucional evidenció una articulación deficiente intrainstitucional, interinstitucional y sectorial para cumplir con los objetivos del programa. Este resultado se explica por la falta de asignación presupuestal, así como por las fallas en la articulación entre las entidades para el desarrollo del programa y diferencias en las priorizaciones para la ejecución del programa con respecto a la nueva oferta institucional. Además, la reducida capacidad operativa del PNIS y las fallas en el diseño de instrumentos para el monitoreo y la evaluación no permitieron cumplir con los objetivos y compromisos establecidos.

Por otra parte, se identificó que la entrega de los componentes familiares fue incumplida e incompleta. Con la evaluación de impacto se encontró que el anuncio del programa aumentó los cultivos de coca y la deforestación tanto en los lugares donde hay beneficiarios como en sus vecinos. Adicionalmente, la entrega de proyectos productivos y seguridad alimentaria también aumentó los cultivos de coca y la tasa de deforestación en las zonas vecinas a donde están ubicados los beneficiarios del programa. En el caso de las condiciones socioeconómicas, los componentes familiares del programa redujeron los niveles de pobreza multidimensional en los beneficiarios con menores

condiciones de vulnerabilidad. Cualitativamente, se identificó un aumento en las condiciones de vida en los hogares con menor dependencia de los cultivos de coca, que se materializó a través del mejoramiento de la vivienda, la consolidación de una fuente de ingresos y el apalancamiento de proyectos productivos. Este documento concluye con recomendaciones para el cierre del programa en el corto plazo y el diseño de un nuevo programa de transformación territorial en zonas cocaleras.

Introducción

Los programas de desarrollo alternativo (DA) como estrategia de control a la oferta de coca y cocaína se han consolidado a partir del reconocimiento de la ineficiencia de las estrategias de erradicación forzada y las condiciones de vulnerabilidad de la población que participa en la economía cocalera (UNGASS, 1998). En Colombia, desde 1996, se han implementado diferentes versiones de este tipo de programas (Marín Llanes et al., 2021).

Teniendo en cuenta este marco de referencia, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) surgió como un programa de DA en el contexto del punto cuatro de la agenda de negociación entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC - EP). El programa tenía como objetivo lograr 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” (Gobierno de Colombia y FARC - EP, 2016).

De acuerdo con el marco normativo del programa, incluido en el Acuerdo Final para la Paz (AFP), se establecen como beneficiarios del programa a los hogares campesinos en situación de pobreza que dependen de los cultivos de uso ilícito para su subsistencia, que se comprometen a la sustitución voluntaria y a la no resiembra de estos cultivos. En particular, el programa consistía en intervenciones en varios niveles: el Plan de Asistencia Inmediata (PAI) Familiar, el PAI Comunitario y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Desarrollo Alternativo (PISDA). El PAI Familiar incluye varios componentes para los hogares beneficiarios, presentados en la *Tabla 1*. La entrega de estos componentes estaba sujeta a la erradicación total previa de los cultivos de uso

ilícito y se entregaron en especie, a excepción del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) que fue entregado en efectivo. El PAI Comunitario y PISDA tenían un enfoque territorial para promover el acceso a la oferta institucional existente y a la provisión de bienes públicos en el corto plazo.

Tabla 1: Componentes y montos del PAI familiar

Componente	Monto (en pesos colombianos)
Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)	\$12'000.000
Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria (SA)	\$1'800.000
Asistencia Técnica Integral (ATI)	\$3'200.000
Proyectos Productivos para Ciclo Corto (PPCC)	\$9'000.000
Proyectos Productivos para Ciclo Largo (PPCL)	\$10'000.000

Dado el énfasis en la eliminación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, el PNIS se enmarca en el enfoque tradicional de la política de drogas de reducción de la oferta, y se complementa con la intención de mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares para facilitar su tránsito hacia una actividad económica lícita.

Este comentario de política resume los principales resultados obtenidos en la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS realizada por la Unión Temporal Ipsos-Uniandes en 2023 y contratada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La evaluación realizada comprende el período entre la firma del Decreto 896/2017 por medio del cual se crea el PNIS y diciembre de 2022. En primera instancia, se analiza la arquitectura institucional del PNIS y los roles de los diferentes actores en la articulación de este programa. Por otra parte, se evalúa el grado de implementación de cada uno de los niveles del programa, así como su impacto en las condiciones socioeconómicas, en los cultivos de uso ilícito y en la deforestación, para establecer recomendaciones frente a este programa y futuras intervenciones de transformación territorial en zonas cocaleras.

El resto del documento se organiza en 4 secciones. Primero, presenta una breve descripción de la metodología utilizada en la evaluación. En seguida, desarrolla los resultados de la evaluación institucional del programa y la evaluación de

resultados y de impacto. Finalmente, expone recomendaciones para cerrar el PNIS en el corto plazo y para nuevas intervenciones.

Metodología de la evaluación

Para esta evaluación se utilizó una metodología mixta, que combina métodos cualitativos y cuantitativos. Para el enfoque cualitativo, se analizó el programa a partir del enfoque de gobernanza en un régimen político híbrido, cuyos resultados dependen de la interacción entre distintos actores y de la capacidad de adaptación y de toma de decisiones en función del interés común. En específico, se aplicaron entrevistas individuales y grupales en los territorios y en las entidades participantes en la implementación del programa, así como grupos focales con estos mismos actores e historias de vida a los beneficiarios del programa. En total se aplicaron 57 instrumentos de recolección de información.

Por otro lado, la metodología cuantitativa se enfocó en medir el efecto de los componentes del programa en las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios por medio del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹, así como la asociación entre la implementación de la política y los cambios en el territorio.

A nivel de los hogares, descriptivamente, se analizó el cambio en el IPM y otras variables a partir de la recepción de los componentes reportados una encuesta. Como fuente primaria de datos en el componente cuantitativo, se levantó información mediante la aplicación de una encuesta representativa de los hogares vinculados al programa a 1,730 beneficiarios, donde 610 fueron vinculados al programa como cultivadores, 571 no cultivadores y 549 recolectores. El levantamiento de datos se realizó en 121 veredas, 42 municipios y 12 departamentos del país. Adicionalmente, el proceso de recolección cuantitativa incluyó la aplicación de 236 experimentos comportamentales de los

¹ Para estimar el IPM a nivel de los hogares se empleó la información del Sisbén III y del Sisbén IV. Las privaciones para las cuales se obtuvo información para todos los periodos son: bajo logro educativo, rezago escolar, inasistencia escolar, trabajo infantil, desempleo de largo plazo, afiliación al sistema de salud, fuente de agua del hogar, eliminación de excretas, calidad de las paredes, calidad de los pisos y hacinamiento. Teniendo en cuenta que no se cuenta con todas las privaciones planteadas por Angulo et al. (2011), se realizaron dos metodologías. En un caso se mantuvieron los pesos de las dimensiones; en el otro, se mantuvieron los pesos relativos de las privaciones que componen cada dimensión del IPM. Los resultados presentados son independientes a la metodología empleada para calcular el índice.

cuales 85 se aplicaron a beneficiarios activos y 151 a beneficiarios suspendidos o retirados; cultivadores, no cultivadores y recolectores del programa PNIS².

Para estimar el impacto de los componentes del programa y de su anuncio, se utilizaron los tiempos de recepción para estimar un modelo de diferencias en diferencias escalonado que corrige por los potenciales sesgos en este tipo de estrategias de identificación y que tiene en cuenta que los hogares pueden recibir el tratamiento (recepción de los componentes) en diferentes momentos del tiempo (Callaway & Sant'Anna, 2021). Para probar que las relaciones estimadas son atribuibles a los componentes del programa, se estimaron modelos dinámicos para mostrar la ausencia de efectos anticipatorios, es decir que antes de la intervención el grupo de control y de tratamiento tenían la misma tendencia. Esto se conoce en la literatura como el cumplimiento del supuesto de tendencias paralelas que permite atribuirle el impacto al tratamiento (Angrist & Pischke, 2009; Callaway & Sant'Anna, 2021).

A nivel de los hogares, la metodología se aplicó utilizando información administrativa sobre condiciones socioeconómicas de los hogares a partir del Sisbén III y IV. Estos datos incluían información de la totalidad de los hogares vinculados al inicio del programa (99,097 beneficiarios) y la georreferenciación de 89,253 beneficiarios del programa³. Se obtuvo información longitudinal con datos administrativos para 77,839 beneficiarios y se construyó un panel balanceado con el 84.3% de los beneficiarios para el desarrollo de la evaluación. A nivel territorial, se analizaron las relaciones entre la entrada al programa y la recepción de los componentes con la densidad de cultivos de coca y la tasa de deforestación a nivel de grillas de un kilómetro por un kilómetro. Se empleó la información georreferenciada de cultivos de coca de UNODC y la tasa de deforestación de Hansen et al. (2013).

² Los resultados del componente comportamental no se desarrollan en este documento. Sin embargo, se encontró que mayor paciencia se asocian con una menor probabilidad de permanecer en el programa y mayor aversión a la ambigüedad se asocia con una probabilidad más alta de no permanecer en el PNIS. Adicionalmente, los resultados sugieren que mayor paciencia se asocia con menor probabilidad de participar en la economía cocalera (según el tipo vinculación en el PNIS) y mayor aversión a la ambigüedad se asocian con una probabilidad más alta de participar en esta economía.

³ Esta información fue entregada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en julio del 2023.

Evaluación institucional

La evaluación institucional del PNIS se realizó en dos niveles. Inicialmente, una caracterización del ecosistema institucional, seguida de la evaluación de la articulación y coordinación del programa para su diseño y ejecución. Los principales resultados sugieren que la deficiente articulación interinstitucional, intrainstitucional y sectorial impidió el incumplimiento de los objetivos del programa.

Caracterización del ecosistema institucional

La evaluación del ecosistema institucional sugiere una percepción positiva del marco conceptual bajo el cual se construyó el programa. Sin embargo, se identificaron retos alrededor de la arquitectura institucional necesaria para que el programa pudiese implementarse correctamente.

En cuanto al diseño del programa, el PNIS tuvo un énfasis en beneficios individuales (hogares y personas) y el componente comunitario fue insuficiente, reforzando los comportamientos individualistas en el territorio. Otra limitación identificada fue la ausencia de gradualidad en la erradicación de los cultivos ilícitos y de una normativa suficiente para establecer relaciones vinculantes con las autoridades locales para la implementación del programa, lo que impidió que el programa se insertara en la institucionalidad local. La vinculación del PNIS a las agendas gubernamentales locales dependió de los intereses políticos de los gobernantes de turno. Adicionalmente, no se formuló un marco regulatorio y operativo suficiente, ni se formularon lineamientos con el alcance necesario para la ejecución del programa. Incluso, el marco normativo inicial del programa preveía un enfoque diferencial en cuanto a género, etnia, rol en la cadena productiva de la cocaína y territorio, pero el diseño de estas rutas no se materializó desde el inicio del programa y la entrega de los componentes no tuvo en cuenta estos enfoques diferenciales. Hasta el 2020 se diseñó e implementó una resolución sobre el enfoque ambiental del programa. Tres años después del inicio de la implementación del PNIS, lo cual, como se mencionará más adelante, limitó la ejecución de proyectos productivos en estas áreas.

Se identificaron algunos obstáculos para la implementación del programa como parte del entorno institucional. Los intereses políticos reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 no priorizaron el programa, lo cual afectó su implementación. Por otro lado, el programa careció de un marco fiscal para su desarrollo y de un proyecto de inversión estructurado en los primeros años de implementación, junto con una reducida capacidad operativa y un desconocimiento de las regiones por parte de los operadores. Adicionalmente, los beneficiarios reportaron inconformidades sobre la operatividad y entrega de componentes por parte de los operadores. En el caso de los beneficiarios que recibieron alguno de los proyectos productivos, el 88.2% asegura que los productos entregados por los operadores fueron más costosos de lo que son en sus municipios. Finalmente, el monitoreo del programa no consolidó una base de datos en tiempo real de la evolución en la entrega de los componentes, sino que se limitó a datos descriptivos sobre los avances en las entregas, y afectó el proceso de rendición de cuentas.

Articulación y coordinación para el diseño y ejecución

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) no ha logrado una articulación suficiente con las entidades nacionales y territoriales, ni con organismos internacionales, el sector privado, entre otros. Este resultado ha tenido implicaciones para la implementación adecuada del programa. Una de las limitaciones para materializar la articulación inter e intrainstitucional es la ausencia de un diseño organizacional sólido y la definición explícita de competencias de las entidades del Gobierno en la implementación del programa. La DSCI estuvo originalmente al interior del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y en 2019 fue adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Este cambio no implicó una integración ni coordinación a nivel central ni territorial con la ART, lo cual limitó el alcance del programa.

A nivel nacional, no existió una directriz de articulación de los equipos territoriales para la implementación del PNIS frente a las iniciativas de transformación territorial, producción agrícola y comercialización. Se identificó que existe una oferta estatal relacionada con los objetivos de sustitución, pero no existe una articulación suficiente a nivel estratégico u operativo para cumplir

con los objetivos del PNIS. De hecho, se observaron tensiones entre la DSCI y el Ministerio de Justicia y del Derecho porque abordan la solución al problema de las drogas a través de mecanismos diferentes y desarticulados.

En la dimensión ambiental, el PNIS tuvo una articulación deficiente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Los resultados de la evaluación sugieren que la magnitud del programa y su intención de abarcar todo el territorio nacional limitaron la articulación con el sector ambiental. En las Zonas de Manejo Especial (ZME) existe la necesidad de coordinarse con varias entidades como Parques Nacionales Naturales (PNN), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este proceso no ha ocurrido. De hecho, solo hasta la adopción de *Territorios para la Conservación* formulados en la Resolución 30 de 2020, cuya orientación metodológica se encuentra en la Resolución 56 de 2020, se definen iniciativas para la sustitución voluntaria en áreas ambientalmente estratégicas, pero “no se desarrollan lineamientos concretos para los casos de resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras” (Rubiano, et al., 2022, p. 1). Así, las deficiencias normativas impiden el establecimiento de una ruta clara para la implementación del programa de manera que responda a las necesidades de los territorios.

Otra dimensión central del programa era la transformación territorial que se daría a través de una articulación entre la DSCI y la ART. Sin embargo, las iniciativas PISDA fueron asumidas por la DSCI y desarticuladamente con la ART, contrario a lo previsto en el diseño del programa. Incluso, la adscripción del PNIS a la ART no resolvió los problemas al interior de esta entidad, sino que generó tensiones con respecto a la ruta de implementación del PNIS y a los objetivos individuales de los funcionarios de la ART. Adicionalmente, la desarticulación de la ART no permitió que se dieran avances en la formalización de la propiedad para los beneficiarios del PNIS, lo cual era un elemento en común con los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI).

En el marco internacional, el Gobierno Nacional no ha priorizado los insumos de entidades como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. Ahora bien, el enfoque de DA del PNIS ha permitido que algunos organismos de cooperación internacional se involucren, pero su contribución ha sido limitada

por la escala del programa y la capacidad de contribución de estos organismos. Por otro lado, no ha habido apalancamiento en el desarrollo del programa con el sector privado.

A nivel territorial, las autoridades locales expresaron que no jugaron un rol activo en el diseño e implementación del PNIS y se omitió el conocimiento de estos actores en temas como el costo de insumos, la viabilidad de los proyectos, entre otros. Incluso, el PNIS no estableció lineamientos para el acompañamiento de las autoridades locales en la implementación del programa e ignoró las diferencias territoriales, así como no fueron priorizadas las necesidades manifestadas por las comunidades.

Adicional a esto, no se realizó una socialización adecuada del programa por parte de los actores estatales a las comunidades. De hecho, las FARC - EP fueron las primeras en comunicar la existencia del programa, con lo que se comprometió la legitimidad del Estado en la implementación y se generaron efectos perversos como discutiremos más adelante (Ladino, et al., 2021; Prem, et al., 2023). Los líderes sociales también jugaron un papel central en la socialización, pero se comprometió su seguridad por la ausencia de mecanismos de protección y prevención (Marín Llanes, 2022) y enfrentaron la inconformidad de las comunidades por el incumplimiento en las entregas de los beneficios.

Por último, como parte del enfoque de DA que tenía el PNIS, era necesario mantener la participación de las comunidades durante el monitoreo y evaluación del programa. En el diseño del programa, se establecieron algunos espacios de participación entre los representantes de las comunidades y las entidades competentes asociadas al programa. Sin embargo, la evaluación identificó un desarrollo limitado del principio de participación durante la implementación del PNIS. Si bien se destaca la participación de la sociedad civil en las mesas de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en los municipios PDET, el espíritu participativo no se mantuvo como una constante en la ejecución del programa. En específico, las instancias como los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento PNIS (CMME) o las Comisiones Municipales de Planeación Participativa PNIS (CMPP) no fueron procesos de participación consolidados ni constantes; por el contrario, se limitaron a ser espacios informativos.

Sobre el rol de UNODC en la ejecución del programa, algunos entrevistados valoraron positivamente los procesos de concertación con las comunidades y el involucramiento de las Juntas de Acción Comunal en la verificación de experiencia, lo cual otorgó legitimidad al proceso. Por el contrario, la evaluación identificó que se generaron barreras en la ejecución porque los operadores no eran locales y la oferta de productos estuvo descontextualizada. Adicionalmente, se reportó que no se construyeron capacidades con las organizaciones locales a partir de la terciarización de la ejecución del programa. En cuanto a su participación en el seguimiento del programa, UNODC se limitó a informar el porcentaje de entrega de cada uno de los componentes y no incluyó un análisis de la calidad de los componentes, pertinencia, oportunidad o la coherencia general del programa.

Evaluación de resultados y de impacto

La evaluación muestra el grado de implementación alcanzado con cada uno de los niveles y componentes del programa, así como su impacto en las condiciones socioeconómicas y en otras variables de interés como el área de coca cultivada y la deforestación. A continuación, se presentan los resultados para cada uno de los niveles y componentes del PAI Familiar, PAI Recolectores, PAI Comunitario y PISDA, junto con los resultados generales del PNIS.

Resultados del PAI Familiar

Este nivel del programa se enfocaba en los beneficios para los hogares beneficiarios del programa y comprendía el mayor número de componentes. La *Tabla 2* muestra que la entrega de estos componentes fue incumplida e incompleta. La recepción total de los componentes se definió de la siguiente forma: AAI por encima de la mediana (más de 2 millones de pesos); ATI, SA, PPCC y PPCL por encima del 90% del valor total del componente. Sin embargo, la mayoría de los hogares no recibieron los componentes en los tiempos estipulados como se observa en la *Tabla 3*.

Tabla 2: 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

Tabla 3. Hogares que recibieron los componentes en los tiempos estipulados

(1) Componente	(2) Porcentaje
AAI	10.33%
SA	15.38%
PP	12.54%

Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)

El componente de AAI era el primer componente que se entregaría a los hogares beneficiarios, a través de pagos bimensuales de 2 millones de pesos en efectivo durante el primer año de implementación. En términos de avance, se reportó un cumplimiento del 99.90% en las entregas, pero no se cumplió con el objetivo del componente por los incumplimientos en la hoja de ruta diseñada. De hecho, este componente no generó mejoras en las condiciones socioeconómicas debido a los retrasos en el inicio del primer pago, la discontinuidad en la entrega de pagos y el traslape con otros programas o actores del Estado.

Los retrasos en los pagos generaron presiones adicionales a los hogares que cumplieron con la erradicación total de los cultivos de coca en sus predios, pero no estaban recibiendo los beneficios acordados. Además, el incumplimiento en los pagos terminó afectando en mayor medida a los hogares más vulnerables que, con la erradicación de sus cultivos, dependían en gran medida de este componente. Estas fallas se explican por factores internos asociados con la ausencia de una asignación presupuestal suficiente y problemas en los procesos de verificación de la UNODC.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas, descriptivamente se observó una diferencia significativa en la pobreza multidimensional entre quienes recibieron AAI y el grupo de hogares en línea base a partir de la encuesta realizada por UNODC antes del comienzo del programa. El IPM fue 0.026 menor para el grupo que recibió el componente, lo que representa un cambio del 5.46%. Sin embargo, no es posible atribuirle este resultado a la recepción del componente pues esta diferencia se calculó a partir de la información de la encuesta y no a través de metodologías que permitan controlar por las diferencias preexistentes entre aquellos que recibieron los pagos y quienes no lo hicieron. Los resultados causales indican que no hubo un impacto del componente en pobreza multidimensional entre los hogares que solo recibieron las transferencias monetarias de AAI y los beneficiarios que se mantienen activos, pero que no recibieron ningún componente. Por otro lado, cualitativamente se evidenció que los hogares que contaban con factores habilitantes⁴ utilizaron los recursos de AAI como capital semilla o como inversión hacia actividades económicas lícitas.

Frente a los cultivos de coca, se obtuvo un efecto negativo del componente AAI sobre el área cultivada, pero no es atribuible a la entrega del componente porque no se cumplen los supuestos necesarios que fueron descritos en la sección metodológica. Se encontraron los mismos resultados en el caso de la tasa de deforestación.

Huertas Caseras / Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria (SA)

El componente de SA buscaba garantizar la seguridad alimentaria de los beneficiarios una vez se había realizado la erradicación de los cultivos de coca, a través de la entrega en especie de insumos para la subsistencia alimentaria. Sin embargo, no se evidenciaron mejoras en las condiciones socioeconómicas de los hogares por la entrega del componente. Esto puede deberse a problemas como baja calidad de los insumos entregados o su falta de pertinencia como se identificó en el trabajo cualitativo.

Hasta el 2022, el 96.47% de los hogares recibieron el pago por SA. Frente a la calidad de las entregas, según la encuesta implementada, únicamente el 7.3% de

⁴ Recursos o elementos que permiten o potencian el desarrollo de proyectos productivos lícitos

los beneficiarios aseguró que fue de excelente calidad, mientras que el 27.25% respondió que era de mala calidad. En términos cualitativos, los beneficiarios manifestaron que los insumos eran de baja calidad, no eran pertinentes para sus necesidades y tenían precios superiores a los de mercado. En particular, los insumos entregados eran animales -en mal estado de salud- o productos agrícolas -inadecuados para el contexto y de mala calidad-.

En términos socioeconómicos, descriptivamente se encontró una diferencia significativa entre los beneficiarios que recibieron el componente SA y el grupo en línea base a partir de la encuesta de línea base de UNODC. El IPM fue menor en 0.044 en el grupo de hogares que ha recibido este componente, lo que representa un cambio de 9.2% frente a la encuesta en línea base. Sin embargo, los modelos econométricos estimados con la información administrativa mostraron que la recepción de SA con respecto a los que únicamente accedieron a AAI no tuvo un efecto en la reducción de la pobreza multidimensional.

En este componente, se observaron algunos resultados heterogéneos para ciertos grupos de beneficiarios. En particular, la SA se asocia con menores niveles de IPM únicamente para hogares en ZME. No obstante, estos beneficiarios están concentrados en el PNN de la Macarena, por lo que no es posible establecer una asociación causal debido a la poca variación entre unidades.

Por otro lado, se encontró un resultado diferenciado por género en este componente. En el caso de los hombres, no se evidencia un efecto significativo del componente en reducción de la pobreza multidimensional. En cambio, para las mujeres este componente redujo el IPM entre 0.057 y 0.059. Adicionalmente, teniendo en cuenta que en este caso se cumplió el supuesto de tendencias paralelas, es posible atribuir esta caída en el índice al componente de SA.

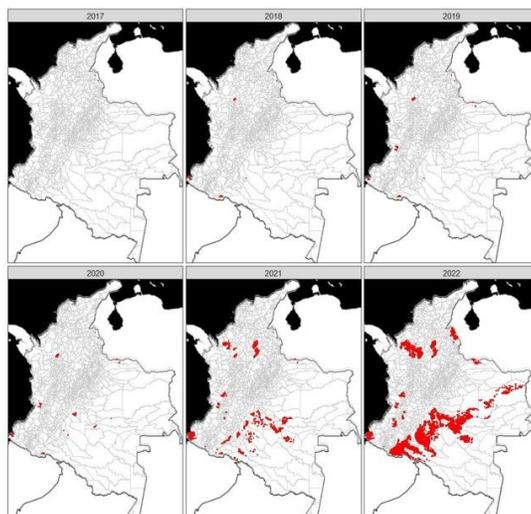
Finalmente, frente a los cultivos de coca, la inconsistencia de los resultados no permitió concluir que el componente de SA haya tenido un impacto en esta variable. Por otra parte, los resultados en la deforestación mostraron que el componente tuvo un efecto positivo en las grillas vecinas a las de los beneficiarios PNIS.

Proyectos Productivos Ciclo Corto (PPCC) y Ciclo Largo (PPCL)

El componente de PPCC y PPCL era el más esperado por las familias beneficiarias, pues era el medio para transitar hacia una actividad económica lícita. En 2022, el 96.97% de los beneficiarios cultivadores y no cultivados activos había recibido el PPCC; sin embargo, este porcentaje se limitó a 1.3% en 2020. En contraste, el componente de PPCL solo llegó a un avance del 2.75% hasta el 2022. A pesar de establecer una distinción entre ambos componentes por los plazos, la entrega no fue diferenciada y no se definieron lineamientos para separarlos. Por lo tanto, la evaluación de estos componentes se realizó de manera conjunta.

La ejecución del componente de PPCC priorizó los departamentos de Antioquia, Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, a la vez que el PPCL se ejecutó inicialmente en Antioquia, Guaviare y Nariño. Estos componentes tuvieron una mejor percepción en cuanto a la calidad. En específico, el 9.88% de los beneficiarios receptores de PPCC indicaron que este componente fue de excelente calidad y el 23.12% en el caso de PPCL. A pesar de esto, el componente no cumplió con sus objetivos por demoras en la implementación, sobrecostos en la entrega, mala calidad de los productos, incoherencia entre lo solicitado y lo entregado e imposición de los proyectos productivos. Asimismo, el inicio tardío de la implementación y la falta de asociatividad llevaron a que no se cumplieran los objetivos. Como se mencionó en los resultados institucionales, el programa no contó con una ruta de intervención en zonas ambientalmente estratégicas y en algunas de estas la implementación de los proyectos productivos fue limitada por las restricciones productivas en estas áreas (Rubiano et al., 2022).

Mapa 1. Ejecución espacial de los PPCL



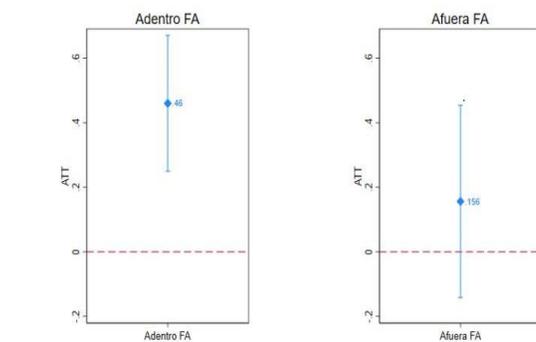
En términos socioeconómicos, los resultados descriptivos no evidenciaron diferencias significativas en el IPM entre los hogares que recibieron únicamente el componente PP con respecto a la línea base de la encuesta realizada por UNDOC antes de iniciar la implementación del programa. Sin embargo, se identificó que el IPM fue 0.057 unidades menor que el de la línea base en el grupo de hogares que recibieron PP y SA, lo cual equivale a una reducción del 12%. A partir de los datos administrativos, el efecto de recibir proyecto productivo (ciclo corto o largo) y SA relativo a quienes solo recibieron las transferencias monetarias de AAI fue de -0.0318 y -0.0326 en la pobreza multidimensional⁵. Los resultados frente a este componente fueron heterogéneos, pues los efectos se concentran en los beneficiarios menos vulnerables al inicio del programa. Adicionalmente, la reducción en el IPM se explica por menores privaciones en las dimensiones de educación, condiciones de la niñez y condiciones de la vivienda.

Por último, al evaluar conjuntamente el efecto de recibir PP y SA, se encontró que la recepción de estos dos componentes no tuvo un efecto sobre los cultivos de coca en las grillas PNIS, pero aumentó el área de cultivos de coca en las grillas vecinas y en las vecinas a las vecinas PNIS (53.4% - 55.6%). Por otra parte, la entrega conjunta del PP y SA aumentó la deforestación en las grillas PNIS entre

⁵ La magnitud de los resultados varía teniendo en cuenta que se emplearon dos mediciones del IPM.

15.4% y 22.7% dependiendo del contrafactual elegido, entre 19.3% y 28% en las grillas vecinas y entre 13.4% y 21.2% en las vecinas de las vecinas PNIS. Adicionalmente, la *Figura 1* muestra que el efecto en deforestación se concentró en grillas al interior de la frontera agrícola.

Figura 1. Efectos del PP & SA en deforestación - Heterogeneidad por frontera agrícola



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

De manera complementaria, los efectos de los componentes del PP y SA en la pobreza multidimensional se concentraron en municipios con presencia violenta de dos o más actores armados. Si bien se debe reconocer que la información disponible para la evaluación desconoce las dinámicas de gobernanza de estos actores a nivel veredal, este resultado ofrece un insumo para mostrar que estos programas pueden lograr resultados deseables en municipios con estas características. Sin embargo, además del aumento en el riesgo de los líderes sociales, las condiciones de seguridad han sido una de las principales barreras para implementar el programa.

En esta misma línea, se evidenció que el efecto positivo en la expansión del área de coca en grillas vecinas y en grillas vecinas de las vecinas está concentrado en municipios sin presencia de grupos armados. Estos hallazgos sugieren que la reducción en la pobreza encontrada con la entrega del PP+SA no se explica por el crecimiento en los cultivos de coca teniendo en cuenta que estas dinámicas ocurrieron en grupos de municipios diferentes.

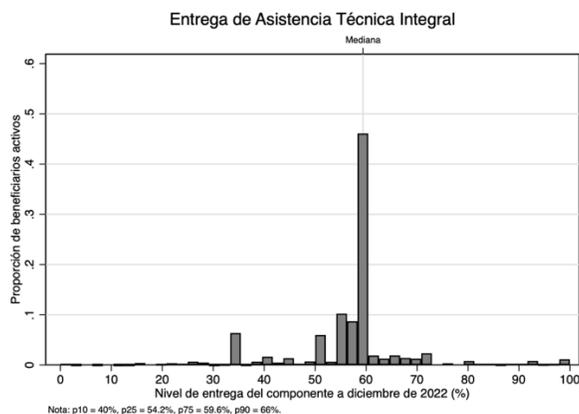
Por último, se analizó el enfoque diferencial que tuvo el PNIS en aspectos ambientales, étnicos y de género. En las zonas de Reserva Forestal de Ley 2 se han enfrentado los mayores retrasos en la implementación del componente de

PPCL. Relativo al componente étnico, la ausencia de lineamientos tuvo consecuencias en las misiones de verificación, en la pertinencia de la asistencia técnica y en la intensificación de los conflictos por traslapes con áreas protegidas. Asimismo, se identificó una sobrecarga en las labores que debían asumir los líderes y lideresas promotores del PNIS en estos contextos con necesidades específicas. Finalmente, en cuanto al enfoque de género, el PNIS se propuso reconocer las características particulares de las mujeres en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito desde su diseño. Así, hasta 2022 la mayoría de los indicadores de género del PNIS reportaban un avance del 100%, pero los retrasos en la implementación afectaron este enfoque diferencial.

Asistencia Técnica Integral (ATI)

De manera transversal a los demás componentes, el PNIS establecía la entrega de ATI desde el mes 4 al mes 28 del programa para el desarrollo de las huertas caseras -asociada al componente de SA-y de los proyectos productivos de los hogares beneficiarios. A pesar de esto, la ATI fue el componente con los menores niveles de ejecución de todo el programa, pues únicamente ha tenido un cumplimiento del 2.33%. Además, se identificaron heterogeneidades regionales en la calidad de la asistencia técnica ofrecida debido a las características de los operadores y a factores contextuales que facilitaban u obstaculizaban su implementación.

Figura 2. Ejecución de la ATI en el 2022



La ATI se entregó a los hogares a través de visitas, pero el número de estas fue limitado para los beneficiarios que accedieron a ellas (ver *Figura 2*) y el contenido no era pertinente. Esto explica la deficiencia de este componente, sumado a la rigidez de los lineamientos de ejecución para los operadores, las cargas laborales excesivas y los sobrecostos, que impidieron la entrega adecuada de la ATI.

Con respecto a sus efectos socioeconómicos, estos deben evaluarse de manera transversal y tener en cuenta la recepción de otros componentes del programa. Se identificó que la ATI, cuando cumple con los criterios de oportunidad, suficiencia y calidad, puede potenciar los efectos positivos de los demás componentes del PNIS. Sin embargo, no contribuyó al aumento de la productividad de los hogares que lo recibieron ni a una mayor generación de ingresos a través de mejoras en los proyectos productivos que iniciaban.

Resultados del PAI Recolectores

El PNIS contempló una ruta de atención a los recolectores sin acceso a la tierra, cuya fuente de ingreso principal correspondía a la recolección de la hoja de coca. El PAI Recolectores incluía un apoyo de asistencia alimentaria condicionado a opciones de empleo temporal para los beneficiarios enmarcado en la Reforma Rural Integral. Sin embargo, este componente no planteó una solución de largo plazo para esta población y no atendió las causas estructurales de la vulnerabilidad socioeconómica de estas personas. Asimismo, no hubo una estrategia que impulsara proyectos productivos o formación técnica para que los recolectores se insertaran al mercado laboral en otros sectores.

De hecho, las fallas en el diseño del programa llevaron a que no se tuviera en cuenta el momento en el que los recolectores perdían su empleo en la recolección de la hoja de coca como consecuencia de la erradicación de la coca por parte de los cultivadores que estaban accediendo al programa. Adicionalmente, para esta ruta también se identificaron retrasos en la entrega de las transferencias monetarias. Para la evaluación realizada no se recibió información administrativa sobre la ejecución de este componente, por lo que no fue posible medir su impacto.

Con respecto a los cambios en las condiciones socioeconómicas, una de las principales consecuencias de la implementación tardía del PAI Recolectores fue la migración geográfica de esta población. En términos descriptivos, no hubo diferencias significativas entre el IPM de los recolectores en línea base y los que no recibieron el componente de Gestión Temporal del Empleo (GET), mientras que para quienes sí lo recibieron se estableció una reducción del IPM en 0.045, que corresponde a un cambio de 9.4% en este índice. También se observó una mejora en la percepción del rol del Estado en los hogares que recibieron las transferencias.

Resultados del PAI – Comunitario y PISDA

Dentro de la formulación del PNIS, se tuvo en cuenta la transformación territorial como parte fundamental del tránsito hacia actividades económicas lícitas. Esto se diseñó a través de niveles y componentes del programa que tuvieran una escala regional, que corresponden al PAI Comunitario y a los PISDA. El análisis de financiación y ejecución de los componentes territoriales del programa se realizó a partir de la información suministrada por la DSCI de la ART. En municipios PNIS-PDET (48), 19.9% del PAI Comunitario y 18% de las iniciativas PISDA han sido completados. Estos componentes no son asociados por las comunidades como avances en la ejecución, lo que dificulta atribuir al PNIS los proyectos implementados desde las autoridades locales (PAI Comunitario) y el PDET (PISDA). En municipios PNIS no PDET (8), también hay una baja implementación de los PISDA: 13% de las iniciativas tienen ruta de implementación activa.

Resultados generales del PNIS

En cuanto a los cultivos ilícitos, el 69.9% de los beneficiarios para los que se tenía información georreferenciada están ubicados en grillas con presencia de coca en algún periodo entre 2010 y 2017. Este resultado sugiere una focalización adecuada del programa en términos de cultivos de coca. Ahora bien, existen variaciones entre municipios, teniendo en cuenta que hay algunos donde más

del 95.6% de los beneficiarios están ubicados en grillas con cultivos de coca, mientras que en dos municipios (El Dovio, Valle del Cauca y Jambaló, Cauca) no ha habido coca en ningún año entre 2010 y 2017.

El PNIS aumentó el área sembrada con coca desde el anuncio de los beneficios a pesar de que el objetivo del programa era eliminarlos (Ladino, et al., 2021; Prem, et al., 2023). Consistente con literatura previa, se encontró que el programa aumentó la coca en 8.87 y en 4.81 veces en las grillas vecinas y vecinas de las vecinas, respectivamente. También se observó un aumento de 21.15 veces en las grillas beneficiarias, pero el incumplimiento del supuesto de tendencias paralelas no permite atribuir este resultado al anuncio.

Por otro lado, el anuncio del programa tuvo un efecto positivo en la tasa de deforestación en donde posteriormente se ubicaron los beneficiarios del PNIS, a pesar de que no se puede establecer una relación causal entre estas dos variables. Ahora, en las grillas vecinas a las PNIS aumentó la tasa de deforestación en 31.3% y en 20.3% en las grillas vecinas de las vecinas. En estos casos, es posible atribuir este resultado al anuncio del PNIS porque se cumplen los supuestos técnicos y coincide con estudios previos (Mejía, et al., 2023). Adicionalmente, se observó que los efectos del anuncio del programa sobre la deforestación ocurrieron en grillas al interior y al exterior de la frontera agrícola; sin embargo, el efecto por fuera de la frontera agrícola fue mayor. Por lo tanto, el programa tampoco cumplió el objetivo de contribuir al cierre de la frontera agrícola.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta los hallazgos de la evaluación, se formulan recomendaciones en dos niveles: i) para cumplir con lo acordado y cerrar el PNIS en el corto plazo y ii) para diseñar un nuevo programa de transformación territorial en zonas cocaleras.

Cumplir con lo acordado y cerrar el PNIS en el corto plazo

Cumplimiento PAI Familiar. Cumplir con lo pactado, recuperar la legitimidad del Estado y la confianza de las comunidades cocaleras beneficiarias del PNIS. Para

conseguir este propósito, se requiere la implementación del PAI Familiar cumpliendo con los compromisos adquiridos a nivel familiar y revisando los ya establecidos en zonas con restricciones ambientales o con conflictos interétnicos.

Recuperar confianza con beneficiarios del PNIS. Dar a conocer los acuerdos firmados a los beneficiarios, explicar el alcance de estos, incluyendo consecuencias legales, y resolver las dudas que surjan. Los acuerdos individuales y colectivos deben estar disponibles para ser consultados por las autoridades competentes y por los beneficiarios.

Beneficiarios en territorios étnicos. Acelerar el cumplimiento de los acuerdos en estas zonas, verificar si los hogares beneficiarios del PNIS en los territorios étnicos tienen pertenencia étnica y una historia arraigada en la región. En los casos en que no exista una vinculación étnica, establecer mesas de conciliación con las familias cultivadoras de origen campesino que se benefician del programa, pero que se encuentran en territorios étnicos sin la debida autorización de las autoridades étnicas locales o donde hay conflictos por el territorio.

Beneficiarios en zonas de Parques Naturales y Ley 2. Acelerar el cumplimiento de los acuerdos en estas zonas, establecer mesas de diálogo 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. El objetivo de las negociaciones es ajustar los beneficios de manera que se alineen con la vocación ambiental de dichas áreas. Este proceso debe incluir una comunicación efectiva de los acuerdos y contratos de uso, así como el acceso a programas de pagos por servicios ambientales.

Articulación entre erradicación forzada y sustitución voluntaria. El gobierno central, las autoridades locales y la Fuerza Pública deben coordinarse para desarrollar una estrategia articulada. En particular, (i) no debe haber programas de erradicación forzada en zonas donde se están negociando o adelantando acuerdos de sustitución voluntaria; (ii) en las zonas donde avanzan acuerdos de sustitución, la erradicación forzada sólo debe implementarse, con previo aviso,

si hay incumplimientos comprobados por parte de los beneficiarios; y (iii) en las zonas donde se identifiquen incumplimientos de los acuerdos de sustitución, debe haber un esfuerzo de concertación entre la Fuerza Pública y las comunidades para adelantar los operativos de erradicación forzada evitando conflictos y escalamientos de violencia.

Operadores. 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 este año. Este operador, si es de nivel nacional como UNODC, debe ejecutar los proyectos con organizaciones locales para fortalecer sus capacidades y la participación de las comunidades en el programa.

PISDA y PAI Comunitario. Implementar una estrategia de socialización y divulgación de avances y resultados para todas las iniciativas PISDA y PAI Comunitario, que sea accesible y abierta al público, y diseñar un sistema de rendición de cuentas. 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. Teniendo en cuenta el Presupuesto General de la Nación y otras fuentes de financiación (incluyendo cooperación internacional), 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 PNIS-PDET, lo cual debe ser articulado con la actualización de los PATR. Implementar una estrategia eficiente de seguimiento para monitorear las inversiones realizadas en los municipios PNIS.

Para diseñar nuevas intervenciones de transformación territorial que prioricen la prevención de la expansión y el mejoramiento de condiciones de vida de los hogares, recomendamos⁶:

Focalización de zonas geográficas y criterios para definir beneficiarios. Dadas las restricciones presupuestales y de capacidad institucional, los programas deben focalizarse y limitar el número inicial de municipios. El escalamiento del programa y su expansión progresiva a otros territorios debe condicionarse a la evaluación de impacto de las primeras intervenciones que debe ser responsabilidad del DNP. Los criterios para focalizar las zonas geográficas y para definir los beneficiarios deben considerar: (i) zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica, (ii) zonas ambientalmente estratégicas, (iii) veredas con mayor densidad de cultivos de uso ilícito. No obstante, estos criterios de priorización son insuficientes pues muchas zonas pueden cumplirlos; por esta razón, se debe seleccionar un número limitado de municipios y, dentro de estos, realizar la focalización a nivel veredal o microzonas utilizando dichos criterios. La priorización de los municipios debe ser por enclave productivo definidos según UNDOC y de acuerdo a los compromisos adquiridos con las organizaciones cocaleras. La cantidad de municipios priorizados debe determinarse de acuerdo con las restricciones presupuestarias establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la inversión requerida para llevar a cabo el programa de transformación territorial debe incluirse en la planificación financiera. No se debe excluir municipios con problemas de orden público y presencia de actores armados en la focalización.

Componentes y características de los beneficios. Los beneficios deben estar diseñados 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. Debido a las diferencias en términos de capacidad económica y financiera y en términos del papel que desempeñan en la cadena de valor del negocio de la cocaína, es necesario establecer beneficios diferenciados para cultivadores, recolectores y jornaleros de las fincas cultivadoras.

⁶ Estas recomendaciones están alineadas con el derecho internacional de los derechos humanos que debe usarse para guiar la implementación y articulación de las mismas. Estos elementos se desarrollan en detalle en las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas.

Esto implica que deben diseñarse con el propósito de ayudar a los hogares a desarrollar alternativas económicas viables que puedan competir en los mercados formales. Los beneficios deben incluir componentes familiares, en efectivo o en especie, y componentes colectivos en especie a nivel de asociaciones o cooperativas productivas. Estos pueden variar según los contextos regionales y la vulnerabilidad de los hogares. Los componentes familiares pueden contribuir a que los hogares satisfagan sus necesidades básicas y los componentes colectivos deben ayudar a las asociaciones o cooperativas a desarrollar capacidades y generar ingresos sostenibles.

Enfoque de género. Es importante a las mujeres como titulares en 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. Se ha reportado que, cuando las mujeres tienen control del dinero, por ejemplo, cuando reciben créditos, las violencias basadas en género pueden intensificarse (Goetz & Gupta, 1996; Karim, 2008; Dattasharma et al., 2015).

Ruta para hogares en ZME: Parques Nacionales, Ley Segunda y territorios étnicos. 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 tener instrumentos y objetivos de desarrollo diferentes. En estas zonas el énfasis debe estar en proyectos de conservación, reforestación y protección de cuencas hídricas, entre otros. La construcción de infraestructura debe incorporar consideraciones ambientales como la promoción de rutas fluviales y el diseño de corredores de conectividad ecológica que faciliten el flujo de plantas y animales entre diferentes regiones (Gobierno de Colombia, WWF & FCDS, 2020). El diseño e implementación de un programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) debe priorizarse en zonas cocaleras y/o amenazadas por la presencia de estos cultivos en zonas estratégicas ambientales (Ver herramienta de priorización del CESED⁷).

⁷ Esta herramienta permite identificar zonas con presencia de cultivos de coca en las cuales sería óptimo un programa de PSA en términos de complementariedad con la transformación territorial.

Anuncios de beneficios económicos. Si bien existe un problema de incentivos en el diseño del programa, la forma de anunciar los beneficios puede mitigar este problema. Se recomienda (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, (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.

Gradualidad y duración del programa. Implementar inversiones territoriales previas a la erradicación para facilitar la transición hacia otras economías, lo cual está contemplado en las convenciones internacionales sobre desarrollo alternativo y la normativa colombiana. Adicionalmente es necesario considerar la entrega de beneficios familiares o colectivos que beneficien a hogares con predios que aún tengan cultivos de coca sin exigir la erradicación total para suavizar la transición de la economía cocalera a la economía lícita. Este principio de gradualidad que permite entregar beneficios familiares o colectivos a hogares vinculados en la economía cocalera requiere 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. Si bien la entrega de los componentes familiares puede realizarse en un plazo de dos años, la transformación territorial es un objetivo con un horizonte de al menos 10 años.

Arquitectura institucional y cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. La DSCI debe articularse al interior de la ART para el diseño e implementación del programa. La ART, por su parte, es la responsable de la articulación sectorial coordinando las intervenciones de los diferentes Ministerios, Agencias y entes territoriales. En particular, debe articularse con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como la ADR para coordinar los programas de desarrollo rural y la implementación de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), y establecer una ruta clara de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y PNN.

Para materializar esta articulación y seguimiento, el director de la ART debe participar de manera recurrente en el Consejo de Ministros y acordar compromisos para acercar la oferta institucional a los territorios cocaleros. Así mismo, la ART debe articularse con las entidades territoriales (municipios y gobernaciones) para que exista unalineación entre las intervenciones territoriales y los planes locales de desarrollo en las regiones cocaleras.

Sistema de información. Un sistema de información completo es esencial para garantizar que el programa sea efectivo, eficiente y transparente. Ayuda a recopilar, analizar y utilizar datos relevantes para la toma de decisiones, la evaluación de impacto y la gestión de riesgos.

Participación de las comunidades en el diseño, implementación y monitoreo. Las comunidades cocaleras y, en general, las campesinas son las que mejor conocen sus necesidades y realidades, por lo que su participación es fundamental para asegurar que los programas se adapten a sus necesidades y sean más efectivos en el logro de sus objetivos. Así mismo, la participación de las comunidades ayuda a fortalecer la legitimidad del Estado y a promover la gobernabilidad democrática.

Definición de indicadores de seguimiento. Los objetivos de los programas de transformación territorial deben ser específicos y realizables. En ese sentido, se proponen mediciones para reducir la dependencia económica a las actividades cocaleras y para mejorar la protección de las comunidades y medioambiental de los territorios.

Referencias

- Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press.
- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023a). Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), Producto 4. Informe de resultados y segunda entrega de documentación de bases de datos. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá: Unión Temporal Ipsos - Uniandes PNIS 2022. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones/1269>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023b). Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), Producto 5. Informe de recomendaciones. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá: Unión Temporal Ipsos - Uniandes PNIS 2022. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones/1269>
- Gobierno y Colombia y FARC - EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo) (2016, noviembre 24). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Teatro Colón, Bogotá, Colombia.
- Gobierno de Colombia, WWF y FCDS (2020). Lineamientos de Infraestructura Verde Vial para Colombia (LIVV). Bogotá, Colombia.
- Hansen, M. C., Potapov, P. V., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S. A., Tyukavina, A., ... & Townshend, J. (2013). High-resolution global maps of 21st-century forest cover change. *Science*, 342(6160), 850-853.
- Ladino, J. F., Saavedra, S., & Wiesner, D. (2021). One step ahead of the law: The net effect of anticipation and implementation of Colombia's illegal crops substitution program. *Journal of Public Economics*, 202, 104498.
- Marín Llanes, L., Rubiano Lizarazo, M. J., & Vélez Lesmes, M. A. (2021). 6 ideas para los candidatos presidenciales para una política integral para la

sustitución de cultivos de uso ilícito. (Comentario de política 5). Universidad de los Andes / Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Facultad de Economía.

Marín Llanes, L. (2022). The killing of social leaders: An unintended effect of Colombia's illicit crop substitution program. *International Journal of Drug Policy*, 101.

Mejía Gil, N. F., Dueñas Cavelier, C., & García Rodríguez, N. (2023). Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia. Tesis de maestría de la MECA, Facultad de Economía – Universidad de los Andes.

Prem, M., Vargas, J. F., & Mejía, D. (2023). The rise and persistence of illegal crops: Evidence from a naive policy announcement. *The Review of Economics and Statistics*, 105(2), 344-358.

Resolución A/RES/S-20/2 de 1998. [Naciones Unidas, UNGASS]. Declaración Política, Sesión Especial de la Asamblea General, 9º Reunión Plenaria. Junio 10, 1998.

Rubiano-Lizarazo, M. J., Vélez, M. A. y Arenas García, P. (2022). ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo (Comentario de política 8). Universidad de los Andes / Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Facultad de Economía.