

## INFORME EJECUTIVO ENCUENTRO NACIONAL DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL CONTRA CULTIVOS ILÍCITOS (PCI)

Erradicación, prevención y sustitución de cultivos



# Informe Ejecutivo

## Encuentro Nacional del Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos (PCI)

Erradicación, prevención y  
sustitución de cultivos ilícitos



Sistema de Seguimiento y Evaluación a  
Políticas y Programas de Desarrollo Alternativo  
COL/J86



©Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL

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

Primera edición

1000 ejemplares

Bogotá, Colombia

Octubre 2008

ISBN: 978-958-98840-3-4



Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL

DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE

Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

VICTORIA EUGENIA RESTREPO URIBE

Coordinadora Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos

MARÍA PAULA MATIZ GONZÁLEZ

Coordinadora del Programa de Desarrollo Alternativo

JUAN DIEGO CELY BARRERA

Coordinador Área de Desarrollo Técnico y Social

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

ALDO LALE – DEMOZ

Representante en Colombia

GUILLERMO GARCÍA MIRANDA

Director de Programas

HUGO JAVIER BUSTOS

Coordinador Proyecto de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

a los Programas Nacionales de Desarrollo Alternativo en Colombia (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos) y Monitoreo a Grupos Móviles de Erradicación

MONICA CORTÉS YEPES

Responsable Sistema de Seguimiento y Evaluación

MARÍA DEL PILAR MENDIOLA DAVID

Asesora de Comunicaciones y Publicaciones

Documento elaborado por

ALDO LALE-DEMOZ

Representante en Colombia

Edición por el Sistema de Seguimiento y Evaluación

MÓNICA CORTÉS YEPES – Responsable Sistema de Seguimiento y Evaluación

SUSANA OJEDA LÓPEZ – Asesora Social

ADRIANA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ – Asesora Ambiental

DIANA GUTIÉRREZ POMAR – Asesora Económica

ÁNGELA SÁNCHEZ SALAZAR – Asesora Estadística

JUAN IGNACIO ARBOLEDA NIÑO – Asesor de Apoyo Regional

Fotografía

Archivo fotográfico SS/E - UNODC

Diseño

DISEÑUM TREMENS

JAVIER BARRERA - distremens@yahoo.es

Corrector de estilo

FRANCISCO JOSÉ DUQUE QUINTERO

## CONTENIDO

LOGROS, AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL CONTRA CULTIVOS ILÍCITOS	5
PRESENTACIÓN DEL INFORME EJECUTIVO 2008	14

### SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES (PFGB) 18

CARACTERIZACIÓN DE LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES	19
TIPOLOGÍA DE LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES	19
NIVEL DE ESCOLARIDAD	20
TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA	21
¿Cuánta tierra han adquirido las Familias Guardabosques?	21
AHORRO EN LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES CON EL INCENTIVO CONDICIONADO	22
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA TITULARIDAD DEL INCENTIVO CONDICIONADO	23
PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES EN PROYECTOS PRODUCTIVOS	23
ERRADICACIÓN MANUAL Y VOLUNTARIA	24
CULTURA DE LA LEGALIDAD	24
EL DESARROLLO ALTERNATIVO CONTRIBUYE AL FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL	26
¿CÓMO HAN USADO LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES EL INCENTIVO CONDICIONADO?	27
¿Qué tan importante es el incentivo condicionado como fuente de ingresos para las familias?	28
¿Qué tan importantes son los proyectos productivos como fuente de ingresos para las familias?	29
¿QUIÉN MANEJA EL INCENTIVO CONDICIONADO EN LAS FAMILIAS GUARDABOSQUES?	29
COMPONENTE AMBIENTAL	31
Prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente	31
Uso de insumos	33
Cobertura del suelo	34
Disponibilidad del recurso hídrico	34

### SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS (PPP) 36

LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS COMO GENERADORES DE EMPLEO	37
LÍNEAS PRODUCTIVAS DEL PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS Y ETAPAS DE LOS PROYECTOS	37
ETAPAS DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO	38
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA	38
VIABILIDAD ECONÓMICA	39
Área establecida de los proyectos productivos	39
VIABILIDAD COMERCIAL	40
Ventas de productos y servicios de desarrollo alternativo	40
Destinos comerciales	41
VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS	42
VIABILIDAD AMBIENTAL	43
Planeación ambiental	44
ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CAMPESINOS	45
Las características de las organizaciones vinculadas a los proyectos productivos de desarrollo alternativo	45
Transferencia de conocimientos y participación de las organizaciones en sus proyectos productivos	46
Nivel de participación de las organizaciones en los procesos del proyecto productivo	46
Percepción sobre el cumplimiento de las metas de los proyectos	46
Redes sociales	47
Cumplimiento de las Asambleas Generales	48
Servicios prestados por la organización	48
Relación con aliados externos	49
Adaptación a reglas	49
DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN	50

### ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA 51

GLOSARIO	53
----------	----



## “Logros, avances y retos del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI)”

Presentación de la Dra. Victoria Eugenia Restrepo Uribe, Coordinadora Nacional del PCI en el marco del Encuentro Nacional de Erradicación, Prevención y Sustitución de Cultivos Ilícitos. Santa Marta, noviembre de 2008.

Buenas tardes para todos.

Como Coordinadora Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) me siento profundamente feliz y satisfecha: el estar hoy con ustedes, —especialmente con mis beneficiarios de los programas de desarrollo alternativo, los constructores de paz del Urabá y los erradicadores de los Grupos Móviles de Erradicación— es un motivo de orgullo.

A este Encuentro -que llega a su cuarta versión consecutiva en la ciudad de Santa Marta-, han venido colombianos de todas las regiones de la patria:

Alfonso Montaña hizo un recorrido multi-modal (panga, avioneta y avión) y pasó por dos ciudades principales (Cali y Bogotá) para llegar desde el Consejo Comunitario río Mexicano de Tumaco y Benildo Orozco viajó durante tres días desde el Guaviare para cumplir con la cita de presentar nuestros avances y resultados.

Como es conocido por todos, el PCI es responsable de implementar, en contribución a los esfuerzos nacionales de lucha contra las drogas ilegales, la estrategia de desarrollo alternativo que abarca la erradicación previa y voluntaria de los cultivos ilícitos, la prevención de su expansión (mediante compromisos de no siembra ni resiembra) y la sustitución de los mismos por proyectos agropecuarios y forestales.

Desde el año 2004, el PCI se encarga de implementar la estrategia de erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos, en zonas estratégicas

del territorio nacional. Desde 2006, por solicitud de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y gracias a los logros obtenidos en la región del Urabá antioqueño y chocoano, lideramos el Proyecto Piloto Gerencia Social de Urabá, una iniciativa de reincorporación a la vida civil -a través de proyectos productivos- de desmovilizados del antiguo Bloque Élmer Cárdenas de las autodefensas campesinas.

Entre 2003 y 2008, el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos, en sus dos iniciativas de desarrollo alternativo –Programas Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PPP)– y el Grupo Móvil de Erradicación (GME), ha invertido más de un billón 48 millones de pesos (\$1.048.502.076.059), asignados de la siguiente manera<sup>1</sup>:

- PFGB \$ 830.413.138.554
- PPP \$ 74.768.000.000
- GME \$ 143.320.937.505

Con esta inversión se han apalancado recursos provenientes de cooperantes internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y la Embajada del Reino de los Países Bajos.

### Logros del PCI – Desarrollo Alternativo

Desde 2003, el Programa Familias Guardabosques ha intervenido en 23 departamentos y 121 municipios; y ha vinculado 106.826 familias, de las cuales se encuentran activas, en procesos de acompañamiento y pago del incentivo económico condicionado 67.796 familias.

En estos años (2003-2008), el ahorro de las Familias Guardabosques ha sido cercano a los sesenta y nueve mil seiscientos millones de pesos (\$69.599.267.489).

Por su parte y en lo corrido de este Gobierno, el Programa Proyectos Productivos –que recogió los esfuerzos del Plante y Campo en Acción, y que hoy se financia a través de una pequeña porción de recursos nacionales y sobretodo, de recursos de cooperación de los Estados Unidos– ha logrado establecer 441.817 hectáreas de proyectos legales, con el fin de hacer realidad el sueño de 630.647 familias de iniciar una nueva vida<sup>2</sup>.

El año pasado el Señor Presidente de la República recordó la importancia de exaltar el trabajo de estas Familias Guardabosques que además de haberle “puesto el pecho” a los procesadores y traficantes de droga, de haberle creído al Gobierno, y haber erradicado el cultivo de sus corazones,

1. Incluye el Presupuesto Nacional y el presupuesto del Fonade, transferencias corrientes y el Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).  
2. Esta cifra abarca los beneficiarios de los proyectos implementados de manera conjunta con los operadores de USAID y de los proyectos del PCI.

desarrollan actividades relacionadas con el bosque. Por esto, permítanme contar algunos ejemplos:

- En la zona de influencia del Páramo de las Hermosas y del parque Nacional Nevado del Huila, que fue la cuna de las FARC y donde siempre se pensó que era una locura que un programa de Gobierno (y más de sustitución de cultivos ilícitos) pudiera entrar, 7.205 familias no sólo restauraron áreas degradadas sembrando un millón quinientos cuarenta mil (1.540.000) árboles nativos y lograron proteger 28.992 hectáreas de bosques naturales, sino también lograron producir un café de excelente calidad, certificado orgánico y comercio justo, por el cual reciben un sobrepeso de 240.000 pesos por carga.
- El Sur de Bolívar y la Serranía de San Lucas, una zona estratégica y conocida por su riqueza hídrica y minera, guardan una riqueza aún más importante: casi dos millones de hectáreas de bosque andino tropical y subtropical. La riqueza biológica de estos bosques ha sido exaltada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alejandro Von Humboldt y por organizaciones internacionales como el Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF). En este contexto, las 8.831 Familias Guardabosques del Magdalena Medio “ponen su granito de arena” para preservar estos valiosos bosques, amenazados por la minería y los ilícitos, mediante el trabajo de una de las organizaciones cacaoteras más grandes de la región.
- El Golfo de Urabá es una zona conocida no sólo por su biodiversidad sino por ser hoy una de las mayores puertas de salida al Atlántico del narcotráfico. Por esta razón, el PCI ha concentrado buena parte de sus esfuerzos en promover el enorme potencial turístico de la zona, a través de la construcción de las 18 hermosas Posadas de Turismo Rural en Acandí (Playona, Capurganá, San Francisco) y Necoclí, proyecto del que hoy se sienten orgullosos no sólo las Familias Guardabosques sino los constructores de paz, desmovilizados del antiguo Bloque Élmer Cardenas de las AUC. Del mismo modo, el PCI ha establecido proyectos de aprovechamiento forestal de más de 35.000 hectáreas y proyectos de arreglos agroforestales en caucho que alcanzarán las 2.250 hectáreas.
- El Catatumbo. Permítanme hacer énfasis en esta región que durante años ha sufrido las inclemencias de la violencia y el desplazamiento, debido la lucha por el control de un territorio marcado por el petróleo, la más alta densidad de cultivos ilícitos del país y por ser frontera de la hermana República de Venezuela. Estamos “cambiándole la cara” a la economía de la región: hoy tenemos, entre los 750 productores de palma de aceite, destacados productores que pueden llegar a ganar 15 millones de pesos al mes, prueba contundente de que la cultura de la legalidad y el trabajo sostenido pagan.
- Y Putumayo... cómo dejar atrás el ícono de los cultivos ilícitos en Colombia: es fácil hablar de los triunfos propios, pero cuando escucho a uno de nuestros más grandes detractores en el Putumayo, afirmar que hoy por fin empiezan a verse los primeros resultados de los proyectos que comenzó la cooperación internacional, me siento profundamente

honrada. Si bien ésta intervención empezó con algunos desaciertos, hoy hemos aprendido del pasado y hemos logrado que en el Putumayo crezcan cacao, café, caucho, pimienta, palmito, miel y peces, y avancen proyectos de silvo-pastoreo y manejo forestal en veredas 100% libres de cultivos ilícitos.

Hay ejemplos y casos de éxito en cualquier zona del país donde esté el PCI. Podemos sentirnos orgullosos del trabajo que hemos realizado: gracias al esfuerzo de ACCIÓN SOCIAL, USAID y UNODC, no sólo se ha alcanzado una cifra nunca antes vista en hectáreas libres de ilícitos sino que el desarrollo alternativo ha alcanzado un “gran peso” en los sectores productivos de sustitución: en el caso de caucho, cacao y palma, nuestra gestión ha contribuido de manera significativa al desarrollo de cada gremio. Sólo algunos ejemplos: apoyamos 158.000 hectáreas en proyectos de aprovechamiento sostenible del bosque natural y/o plantaciones forestales, el 83% de los cultivos de caucho del país (13.000 ha), el 67% de los cultivos de cacao (54.245) y apoyamos el primer proyecto de 200 hectáreas de palma con certificación Rainforest Alliance con el Programa MIDAS.

También resalto la contribución que ha hecho el Programa a la cadena apícola: la venta de miel guardabosques en los mercados de Carrefour, empezó con la producción de 150 beneficiarios de la Sierra Nevada de Santa Marta y hoy cuenta con 600 más, 9.310 colmenas y una producción esperada de 277 toneladas/año.

La constancia en el trabajo y el pertenecer a los sectores más competitivos del agro colombiano, han permitido que nuestras organizaciones, en su gran mayoría de origen comunitario, reciban un buen ingreso lícito, participen en diferentes eslabones de la cadena productiva y cada vez más, puedan insertarse en las dinámicas e instrumentos de fomento del sector agropecuario y forestal.

El establecimiento de estos cultivos alternativos es acompañado financieramente y técnicamente por el PCI, los operadores y ejecutores del desarrollo alternativo, desde su fase de formulación e implementación, hasta su mantenimiento y comercialización. Sin embargo, las restricciones presupuestales han reducido la posibilidad de contar con los mínimos de inversión requeridos para la instalación de Unidades Mínimas Productivas, así como para acompañar estos últimos procesos, tan necesarios para la consolidación socio-económica de cada proyecto, mediante la introducción de mejores prácticas post-cosecha y el fortalecimiento del liderazgo organizacional.

Por último, es importante mencionar los logros en términos de hectáreas libres de ilícitos:

Desde 2003, el PFGB ha intervenido 3.851.444 hectáreas, de las cuales se encuentran activas y libres de ilícitos 2.944.706 hectáreas.

Por su parte, el PPP ha iniciado su proceso de verificación de no existencia de ilícitos en el 70% (2.045) de sus cerca de 2.900 veredas de intervención, con apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. A la fecha, puede certificar la no existencia de ilícitos en 1.295.037 hectáreas. Esta cifra se incrementará en la medida en que se culmine el proceso de delimitación veredal en el 30% de las veredas restantes y se inicie el monitoreo periódico de ilícitos.

Así, el PCI puede certificar que a la fecha y gracias a las gestiones de sus dos programas de desarrollo alternativo, mantiene 4.239.743 hectáreas libres de ilícitos.

### Logros del PCI – Erradicación forzosa

De otra parte y a partir de la implementación de la estrategia de erradicación forzosa, tengo el honor de anunciar que desde el 2005 hemos batido los *records* mundiales en la materia.

Gracias al permanente acompañamiento de la Fuerza Pública, a la que quiero agradecer hoy por su permanente respaldo y compromiso con hacer de Colombia un país libre del flagelo de las drogas, hemos erradicado 224.944 hectáreas en zonas estratégicas del país, en las que por diversos motivos, las comunidades no pueden adelantar procesos de erradicación voluntaria o sustitución.

Este año y a partir del trabajo de hombres de todos los rincones del país, hemos erradicado cerca de 81.700 hectáreas e implementado procesos que nos permiten hacer un control más efectivo de la siembra y resiembra de ilícitos. En promedio, este año hemos tenido en operación permanente un promedio de 230 grupos de 31 hombres y hoy, 6.681 hombres se encuentran en campo (212 grupos).

Hectáreas erradicadas por año				
Año	2005	2006	2007	2008
Hectáreas	33.419,68	43.051,4	66.803,04	81.670,30

Hemos perdido a 26 muchachos civiles en nuestro proceso de erradicación (25 en atentados con minas antipersonal y uno en hostigamientos<sup>3</sup>): eliminar la fuente de ingresos de las mafias del narcotráfico y los grupos al margen de la ley es una labor titánica. Pero como bien saben las familias que han perdido a sus hijos en esta tarea, honraremos las vidas de estos muchachos. No desistiremos en nuestra labor por darles un mejor país a nuestros hijos: si consideramos que una hectárea plantada de coca produce 9,8 kilos de pasta al año y que cada kilo tiene un valor promedio de \$1.723.000 en el mercado, sólo en este año le hemos arrebatado a las mafias más de un trillón 379 billones de pesos (\$ 1.379.035.683.620) de

3. Además de los muchachos que han fallecido en atentados y hostigamientos, otros 16 han muerto en accidentes o por causas naturales.

sus ingresos ilegales, sin contar la prima con la que se vende la cocaína procesada en los mercados internacionales.

### **Logros de la Gerencia Social para Urabá**

Como mencionaba al comienzo de mi intervención, el Alto Comisionado para la Paz nos encomendó apoyarlo en la implementación de proyectos productivos para los desmovilizados del antiguo Bloque Élmer Cárdenas de las Autodefensas Campesinas, dados los avances que había logrado el PCI en la región del Urabá con el Programa Familias Guardabosques.

Para asumir esta responsabilidad creamos el Proyecto Piloto Gerencia Social de Urabá, que hoy se encarga de liderar el proceso de acompañamiento productivo a los muchachos que se desmovilizaron entre los meses de abril y agosto de 2006.

Los desmovilizados que han trabajado con la Gerencia constituyeron la Cooperativa de Constructores de Paz (Construpaz), a partir de la cual se han establecido diferentes proyectos productivos, financiados mediante el ahorro que hacen los desmovilizados de la ayuda humanitaria que les transfiere el Gobierno Nacional por cumplir con sus compromisos.

Así, con recursos de ahorro de los constructores, cofinanciación del PCI y apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se ha venido implementando el Proyecto Guardagolfos que abarca tres líneas productivas: pesca artesanal, artesanías y turismo rural. Este proyecto ha logrado la interacción entre la comunidad —incluyendo Familias Guardabosques— y los desmovilizados, en una propuesta incluyente y sostenible de desarrollo y reparación.

Adicionalmente, hemos establecido dos grandes proyectos de caucho en Antioquia (Yoki) y el Chocó (Unguía) para la plantación de un total de 600 hectáreas, de las cuales ya se encuentran sembradas 90. De igual forma, se adelantan dos proyectos autogestionados: uno de ebanistería y otro de tránsito en el municipio de Arboletes, Antioquia, con el que se han beneficiado a 27 familias que además de organizarse, han recibido capacitación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En el marco del Proyecto Guardagolfos y en las iniciativas de arreglos forestales con caucho, se han invertido más de \$4.288 millones de pesos y se han beneficiado 498 familias de la región.

Quiero hacer un especial reconocimiento al esfuerzo realizado por todos los muchachos desmovilizados que han sabido aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Gobierno Nacional, así como también a la forma en la que la comunidad de la zona ha acogido a estos colombianos que optaron por una vida lejos de las armas y comprometida con la paz.

### **Retos del PCI**

Como mencionaba, las modificaciones presupuestales y de tiempos de intervención que han sido introducidas en los últimos años en los procesos de desarrollo alternativo, han reducido no sólo las oportunidades de involucrar un mayor número de familias deseosas de acabar la coca, sino también las posibilidades de sostenibilidad de los mismos, dada la reducción de los recursos para inversión productiva, apalancamiento y fortalecimiento organizacional. El Sr. Aldo Lale-Demoz habla más adelante de cómo se evidencia esta situación en los resultados del seguimiento realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Por tal motivo, nos encontramos adecuando nuestra intervención de manera que podamos tener mejores resultados a pesar de los recursos disponibles. Así, nos encontramos trabajando en la estructuración de un solo Programa de Desarrollo Alternativo, que recoja las bondades de:

- la política veredal de cero ilícitos introducida por el Gobierno (que implica la erradicación previa —en zonas con cultivos— y el compromiso de no siembra ni resiembra de ilícitos);
- las transferencias condicionadas, el fomento del ahorro y el acompañamiento integral del Programa Familias Guardabosques; y
- la cofinanciación y fortalecimiento organizacional del Programa Proyectos Productivos.

Lo anterior, con el fin de promover la sostenibilidad de las intervenciones, según los acuerdos y recomendaciones de diversas instancias multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Interamericana de Control del Abuso de las Drogas (CICAD-OEA) y por supuesto, la Comunidad Andina, ésta última a partir de la Decisión Andina 614 de 2005, cuya formulación y adopción fue liderada por el PCI en nombre de nuestro país.

Como vimos, los resultados en el tema productivo son importantes pero es necesario ahondar nuestros esfuerzos en la complementariedad de la intervención, con el fin de impactar sustantiva y positivamente las condiciones de vida.

Las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos presentan altos niveles de analfabetismo, altos índices de necesidades básicas insatisfechas y carencias significativas en materia de infraestructura vial y servicios. Por tal motivo, queremos recuperar para el desarrollo alternativo, un marco de política y de proyectos de inversión —con ayuda del Departamento Nacional de Planeación— que nos permita no sólo asignar recursos a los componentes productivo y ambiental, sino profundizar en una intervención integral.

Para tal efecto, iniciaremos una serie de esfuerzos para analizar el marco de política del CONPES 3218 de 2003 y construir una serie de recomendaciones

para su ajuste, a partir del consenso con otras instituciones del país como los ministerios de Agricultura, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Defensa; el INCODER, gremios como la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, organizaciones de productores y representantes de la cooperación internacional, primordialmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Esperamos que estos cambios nos permitan afrontar con mayor precisión los retos de:

- sostenibilidad de los procesos de desarrollo alternativo: darle prioridad a la integralidad de la intervención para consolidar paulatinamente los territorios en los que intervenimos;
- coordinación inter-agencial requeridos para hacer del desarrollo alternativo una línea de intervención pública en la que prime la contundencia en vez de la cobertura, con el fin de romper el ciclo endémico del cultivo ilícito;
- enriquecimiento de las líneas de sustitución de mediano y tardío rendimiento con otras empresas de transición rápida o corto plazo que faciliten la generación de ingresos; y
- profundización de los resultados en materia ambiental, de manera que podamos ampliar nuestros esfuerzos en materia de transferencia de mejores prácticas hasta la introducción de mecanismos de mitigación del cambio climático en varias de nuestras zonas de intervención.

Para esto, reiteramos nuestra solicitud de autorizar el incremento de tiempo y recursos para nuestras intervenciones: no debemos sacrificar la contundencia de nuestras acciones ahora que los esfuerzos de erradicación, prevención y sustitución de cultivos ilícitos muestran resultados prominentes.

En materia de desarrollo alternativo, nos preocupa mucho que la asignación de recursos del presupuesto nacional para desarrollo alternativo sea cada vez más reducida y que la cooperación norteamericana, que tan generosamente contribuye al desarrollo alternativo, culmine su intervención en 2009: para el próximo año no contaremos con suficientes recursos nacionales ni de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para financiar proyectos productivos alternativos o inscribir nuevas Familias Guardabosques.

Nos hemos puesto grandes retos para los próximos dos años:

- Fortaleceremos el modelo de desarrollo alternativo y recogeremos las lecciones que hemos aprendido en los últimos años para que podamos dejar un legado estructurado de lo que hemos hecho durante los últimos dos gobiernos;
- profundizaremos las gestiones de erradicación forzosa y control de resiembra, para mejorar la efectividad de los procesos. De igual forma, gestionaremos recursos de cooperación nacional e internacional para: a) facilitar la atención de las comunidades después del paso

de los grupos móviles, y b) para mejorar la educación, los equipos e indumentaria de los erradicadores para su protección contra las minas antipersonal;

- de igual forma, buscaremos nuevos recursos de apalancamiento para los proyectos productivos y ambientales de sustitución.

Tenemos varios sueños y en este aspecto requerimos del decidido apoyo del Gobierno Nacional para:

- mejorar la coordinación de todas las instituciones cuya misión contribuye a la lucha contra las drogas y el delito en nuestro país, para que los esfuerzos de erradicación, prevención y sustitución de cultivos ilícitos; de aspersión aérea, reducción de consumo, interdicción e incautación, tengan su propia especialidad y puedan multiplicar sus logros a partir del intercambio de información y la coordinación de actividades; y
- lograr que la meta de una “Colombia sin Coca” sea responsabilidad de todas las instituciones públicas del país. Todos —los diferentes ministerios del Gabinete, las gobernaciones y alcaldías, las entidades descentralizadas e incluso el sector privado—, desde nuestro quehacer diario, podemos contribuir a este propósito, velando por que nuestros beneficiarios y clientes no siembren más coca, amapola o marihuana. Lo anterior, en respeto de la política de veredas libres de ilícitos que inició su gobierno y que ha tenido resultados de gran impacto, así algunas entidades aduzcan que es contraproducente para el desarrollo alternativo. Para su tranquilidad y la de todos nuestros compatriotas: sólo el 7% de las veredas con las que hemos trabajado han salido del programa por presencia de cultivos ilícitos en los últimos 5 años, lo que quiere decir que las comunidades del 93% de nuestros territorios de intervención han surtido un proceso exitoso de erradicación y sustitución de ilícitos.

Por último, tanto el Gobierno Nacional como todos nuestros compatriotas pueden tener la certeza de que quienes trabajamos en el PCI no desistiremos en nuestro esfuerzo de erradicación, prevención y sustitución de cultivos ilícitos, seguros de su potencial de bienestar para las comunidades.

En el PCI estamos convencidos del impacto de nuestras acciones:

No hay seguridad con cultivos ilícitos.

No hay desarrollo con cultivos ilícitos.

Hay vida sin cultivos ilícitos.

Muchas gracias.





## PRESENTACIÓN DEL INFORME EJECUTIVO 2008

**Aldo Lale-Demoz**

*Representante UNODC Colombia*

Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es un motivo de satisfacción poder compartir con ustedes los resultados obtenidos por el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SS/E) sobre los programas ejecutados por el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL): (i) el Programa Familias Guardabosques, (ii) el Programa Proyectos Productivos, (iii) la Gerencia Social para Urabá (GSU) y (iv) los Grupos Móviles de Erradicación (GME).

Este informe fue presentado en el “Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos ilícitos” que se llevó a cabo en la ciudad de Santa Marta entre el día 9 y el 13 de noviembre de 2008.

Con respecto a los resultados del desarrollo alternativo y al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos en Colombia, la tenden-

cia de los últimos años sigue siendo positiva. Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, este proceso de seguimiento y evaluación al PCI ayuda a valorar los avances y logros de la estrategia de los programas, y también permite realizar recomendaciones sustanciales para su implementación y sostenibilidad.

En este documento se consolida una extensa información que ha sido recolectada en terreno y analizada con base en encuestas recogidas entre diciembre de 2005 y septiembre de 2008. Tal información se ha recopilado con un equipo conformado por 32 profesionales entre los que se cuentan encuestadores, críticos y supervisores experimentados en levantamiento de información, quienes han entrevistado directamente a más de 15 mil familias beneficiarias del Programa Familias Guardabosques (PFGB), ubicadas en 99 municipios.

La información recolectada para el Programa se genera a través de una metodología muestral cuyos resultados cuentan con un 95% de con-

fiabilidad y un error de muestreo del 5%. Los datos detallados en el presente informe están sustentados por el análisis de un universo representativo de 82.981 familias activas, que representan alrededor del 80% del total de familias vinculadas al Programa en la actualidad. Hay que decir que un informe reciente, presentado por PCI - ACCIÓN SOCIAL, da cuenta de alrededor de 100.000 familias inscritas en el Programa.

Por su parte, la información presentada sobre el Programa Proyectos Productivos (PPP) fue levantada a partir de una metodología censal en la que se entrevistaron 71 ejecutores de proyectos y 261 organizaciones campesinas. Las entidades ejecutoras reportaron la existencia de 126 proyectos productivos. Este levantamiento de información se ha logrado a través de 116 misiones de campo.

De otra parte, los Grupos Móviles de Erradicación, se estructuran como una mecanismo de erradicación forzosa en aquellas zonas donde no se realizan programas de

erradicación voluntaria de cultivos ilícitos. UNODC tiene como responsabilidad verificar las hectáreas erradicadas y analizar cuál es el porcentaje de resiembra que se presenta en las mismas.

En definitiva, UNODC como agencia de fiscalización y monitoreo a los avances de la lucha internacional contra las drogas y el delito ha logrado evidenciar los progresos de Colombia en esta materia y los nuevos retos a los que se enfrenta la política de desarrollo alternativo del gobierno nacional.



**Ficha técnica**  
**Encuesta Nacional Guardabosques**  
**Fase I, II, III y IV del PFGB**

<b>Nombre de Encuesta</b>	Encuesta Nacional Guardabosques					
<b>Objetivo</b>	Establecer una línea base, hacer seguimiento y evaluación al Programa Familias Guardabosques en los municipios focalizados en cada una de las fases del Programa (Fase I y II, fase III y fase IV) en los temas de caracterización de la familia, ahorro, tenencia de la tierra, sostenibilidad ambiental, proyectos productivos, capacidad organizacional y presencia institucional.					
<b>Fases del Programa estudiadas</b>	Fase I y II		Fase III		Fase IV	
<b>Etapas de estudio</b>	Línea base	Seguimiento	Línea final	Línea base	Seguimiento	Línea base
<b>Universo de estudio</b>	29.460 familias			18.592 familias		34.929 familias
<b>Tamaño de muestra</b>	4.191	1.509	1.843	1.394	2.221	2.010
<b>Metodología</b>	Muestreo probabilístico					
<b>Diseño Muestral</b>	Aleatoria simple	Conglomerado en 2 etapas				
<b>Nivel de representatividad</b>	Veredal - Municipal - Regional	Municipal - Regional				
<b>Nivel de confianza</b>	95%					
<b>Error muestral</b>	3%		5%			
<b>Marco muestral</b>	Familias activas con contrato individual					
<b>Período de recolección</b>	Diciembre 2005 Febrero 2006	Junio 2006 Diciembre 2006	Febrero 2007 Julio 2008	Febrero 2007 Mayo 2007	Agosto 2007 Noviembre 2007	Abril 2008 Julio 2008
<b>Tipo de información recolectada</b>	Caracterización de la familia, prácticas de ahorro, cultura de la legalidad, tenencia de la tierra, sostenibilidad ambiental, proyectos productivos, capacidad organizacional y presencia institucional					
<b>Tipo de encuestados</b>	Representante del contrato individual y/o beneficiario					
<b>Cobertura geográfica Zonas focalizadas por el PFGB</b>	35 municipios en 719 veredas		25 municipios en 447 veredas			39 municipios en 744 veredas

**Ficha técnica**  
**Encuesta Proyectos Productivos**

<b>Nombre de la investigación</b>	Encuesta a ejecutores de proyectos productivos vinculados al Programa Proyectos Productivos del PCI - ACCIÓN SOCIAL -
<b>Objetivo</b>	Establecer una línea de base en términos de viabilidad económica, social y ambiental de los proyectos productivos ejecutados con cooperación internacional
<b>Universo de estudio</b>	126 proyectos productivos - 71 ejecutores
<b>Metodología</b>	Censal
<b>Período de recolección</b>	Agosto 2008 - Septiembre 2008
<b>Tipo de información recolectada</b>	Caracterización de la empresa ejecutora del proyecto, apoyos institucionales, tipos de proyectos ejecutados, etapas de desarrollo del proyecto productivo, áreas establecidas para el desarrollo del proyecto, rendimiento, producción, ventas, estados financieros, información de cosecha y post-cosecha, aspectos ambientales como: plan de manejo ambiental, disposición de recurso hídrico, existencia de aguas residuales, manejo de basuras y residuos
<b>Tipo de encuestados</b>	Gerente y equipo técnico de cada empresa ejecutora
<b>Cobertura geográfica</b>	19 departamentos, 75 municipios

**Ficha técnica**  
**Encuesta Organizaciones campesinas**

<b>Nombre de la encuesta</b>	Encuesta a organizaciones de proyectos productivos inscritos dentro del marco del Programa Proyectos Productivos del PCI - ACCIÓN SOCIAL -
<b>Objetivo</b>	Establecer la línea de base de las organizaciones productivas para dar cuenta de sus niveles de fortalecimiento
<b>Universo de estudio</b>	261 Organizaciones
<b>Metodología</b>	Censal
<b>Período de recolección</b>	Agosto 2008 - Septiembre 2008
<b>Tipo de información recolectada</b>	Caracterización de las organizaciones: orígenes y motivaciones de la organización, participación de la organización en el desarrollo del proyecto productivo, manejo democrático de la organización
<b>Tipo de encuestados</b>	Junta directiva y contador de cada empresa ejecutora
<b>Cobertura geográfica</b>	18 departamentos, 104 municipios



## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES (PFGB)

El Programa Familias Guardabosques (PFGB) es concebido para aquellas familias directamente involucradas con cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo. En este sentido, la entrada al Programa depende de la erradicación manual y voluntaria de los cultivos ilícitos por parte de dichas familias. La población que se beneficia está localizada en ecosistemas social y ambientalmente estratégicos. Además, el Programa está dirigido a personas situadas en municipios con vocación empresarial y tradición agrícola, que a su vez se benefician de la presencia de instituciones locales tales como las Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios o Cabildos Indígenas. Otros criterios de selección para participar en el PFGB pueden incluir la proximidad a corredores estratégicos para el tráfico de drogas, la facilidad de acceso a ellos y municipios que comparten sus mismas fronteras.

Las familias que entran al Programa se comprometen a:

- i) mantener sus veredas libres de cultivos ilícitos;
- ii) ahorrar de manera obligatoria entre 40% y 50% del incentivo condicionado recibido (actualmente, cerca de USD\$90 por mes) para cofinanciar proyectos productivos y/o comprar su tierra; y
- iii) desarrollar e implementar estrategias de carácter ambiental.

Además de otorgar un incentivo económico a cada familia, el PFGB proporciona una amplia gama de asistencia técnica para fortalecer el trabajo comunitario, fomentar capacidades gerenciales y de mercadeo dentro de la legalidad, así como la promoción de una conciencia ambiental, planes administrativos racionales, el uso de abonos orgánicos,

entre otros. El objetivo general es empoderar a las familias para que se conviertan en participantes activos, a nivel local y regional, de los procesos de desarrollo sociales y económicos.

### Caracterización de las Familias Guardabosques

Como estrategia para el desarrollo alternativo, el Programa Familias Guardabosques ha vinculado a la fecha a más de 100.000 familias en el campo colombiano. En primer lugar, es necesario decir que el 34% de las familias que hoy son beneficiarias de este Programa estuvo vinculado directamente en actividades relacionadas con los cultivos ilícitos y que el restante 66% estuvo en riesgo de participar en ellas. Esto significa que se logró rescatar de la ilegalidad a una tercera parte de la población inscrita en el PFGB y se previno que otras dos terceras partes de familias se vincularan con los cultivos ilícitos.

#### Relación con cultivos ilícitos antes de ingresar al PFGB

Familias que estuvieron en riesgo de vincularse con cultivos ilícitos; 66%



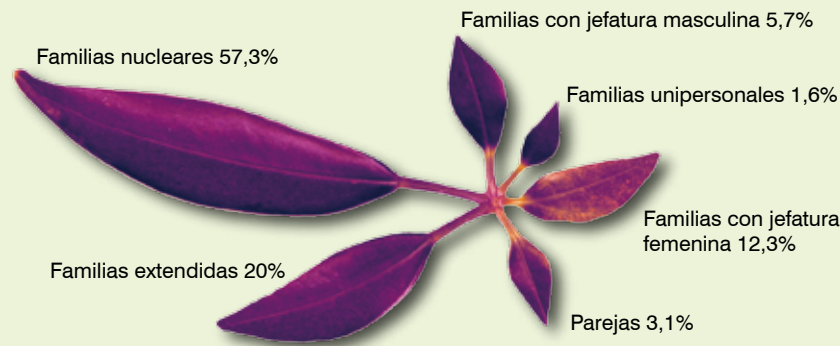
Familias que estuvieron vinculadas con cultivos ilícitos 34%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### Tipología de las Familias Guardabosques

Las familias inscritas en el PFGB son predominantemente nucleares (57,3%) y le siguen las familias extendidas (20%). El restante 22,7% se compone así: el 12,3% son familias con jefatura femenina, el 5,7% son familias con jefatura masculina, el 3,1% están conformadas por la pareja y el 1,6% son familias unipersonales. En su mayoría, estas familias están compuestas por campesinos con pequeñas fincas que, en un 41% de los casos, tienen menos de 3 hectáreas.

### Tipología de las Familias Guardabosques



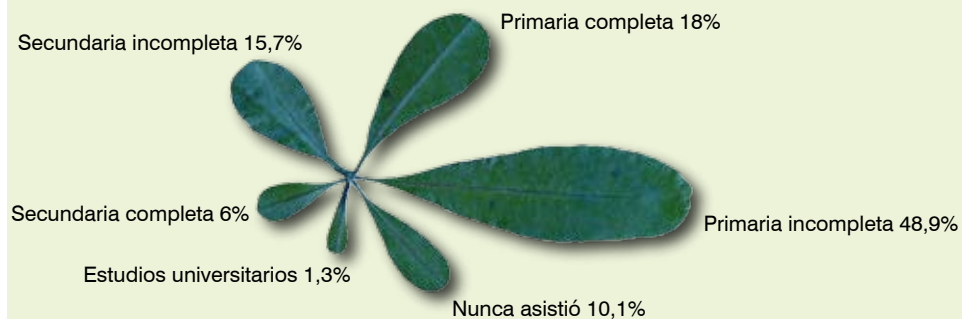
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

En promedio, las familias nucleares están conformadas por 5 integrantes y las familias extendidas por 6 miembros. Las Familias Guardabosques están compuestas en un 29,5% por niños y niñas entre los 0 y los 11 años, en un 16% por adolescentes entre los 12 y los 17 años, en un 39,4% por jóvenes y adultos entre los 18 y los 48 años; el restante 15,1% son personas mayores de 49 años.

### Nivel de escolaridad

Al interior de las Familias Guardabosques encontramos que el 66,9% de sus integrantes ha cursado como máximo la educación primaria; el 21,7% ha hecho algún nivel de secundaria y el 1,3% ha logrado acceder a la educación superior<sup>1</sup>. El 10,1% nunca ha estado escolarizado y la tasa de analfabetismo para las personas mayores de 12 años alcanza el 11%.

### Nivel de escolaridad de los integrantes de las Familias Guardabosques mayores de 5 años

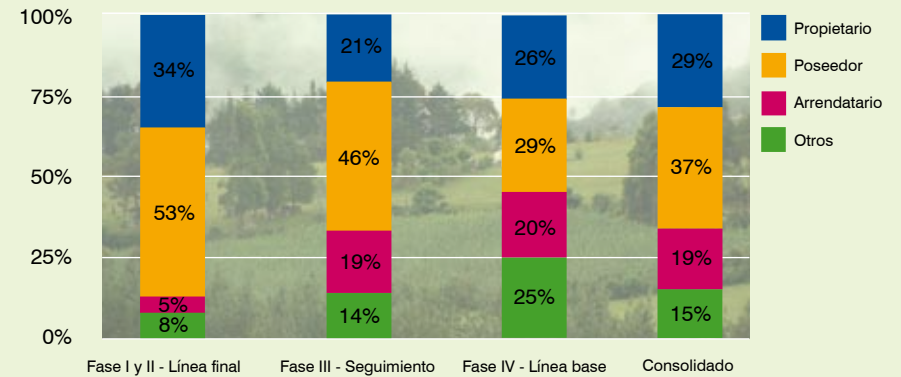


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### Tipo de tenencia de la tierra

El 29% de las Familias Guardabosques es propietario de tierra, el 37% son familias que detentan posesión y el 19% ocupa tierras arrendadas. El 15% restante se desagrega en tenedores, aparceros, comuneros y titulares de comodato. Se observa un resultado positivo en las dinámicas de tenencia de la tierra pues la proporción de arrendatarios es baja en relación con la de propietarios y poseedores. Es indiscutible que para lograr la sostenibilidad de los proyectos productivos es necesario aumentar cada vez más la proporción de propietarios y poseedores.

### Tipo de tenencia de la tierra en las Familias Guardabosques



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

Por tierras comunales nos referimos a aquellas que son ocupadas por Familias Guardabosques indígenas y afrocolombianas. En cuanto a las Familias Guardabosques de la fase IV, el 16% de ellas se considera indígena y la mayoría de éstas familias se encuentra ubicada en: Leticia y Puerto Nariño en el departamento del Amazonas, Natagaima en el departamento del Tolima y Mitú en el departamento del Vaupés. En total, se registran 5.307 indígenas beneficiados por el Programa en la fase IV. Por su parte, el 8% de los beneficiarios de la fase IV se considera afrocolombiano y la mayoría se ubica en: Unión Panamericana y Tadó en el departamento del Chocó y Guapi en el departamento del Cauca. En total son 2.653 familias afrocolombianas<sup>2</sup>.

### ¿Cuánta tierra han adquirido las Familias Guardabosques?

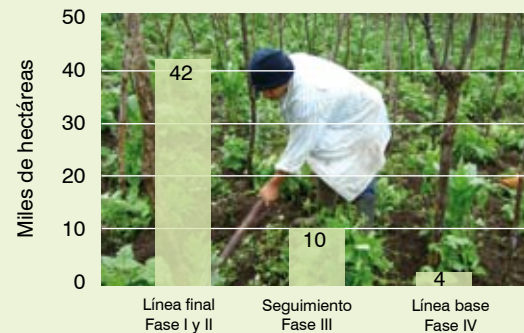
En total y durante las cuatro fases del Programa, los beneficiarios han comprado 64.000 hectáreas de tierra. Tal factor es crucial para asegurar la sostenibilidad de los proyectos productivos, así como la mejora en la calidad de vida de las familias.

1. Estos datos son calculados para todos los integrantes de las Familias Guardabosques mayores de 5 años.

2. Esta información corresponde a la Fase IV del PFGB.

Desagregando las cifras se puede observar que, en la fase I y II, las familias adquirieron 42.000 hectáreas; en la fase III las familias han comprado 18.000 hectáreas y en la fase IV se han adquirido hasta el momento alrededor de 4.000 hectáreas. Nuestra experiencia en los temas de desarrollo alternativo muestra que la promoción para la adquisición de tierras debe continuar como una de las estrategias del Programa. Con esto se lograría reducir la vulnerabilidad de las familias, mantener la cultura de la legalidad y consolidar los proyectos productivos.

#### Hectáreas compradas por las Familias Guardabosques



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

Es innegable que, si las posibilidades de comprar tierras son escasas, se pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo alternativo pues una Familia Guardabosques tendría pocos incentivos positivos para involucrarse en líneas productivas de largo plazo en tierras arrendadas.

#### Ahorro en las Familias Guardabosques con el incentivo condicionado

En el marco del PFGB, el incentivo condicionado corresponde a un ingreso temporal cuyo ahorro permite la puesta en marcha de proyectos productivos y ambientales para facilitar la transición de las familias hacia una economía local y regional dinámica y legal. El incentivo actúa como un motor del desarrollo de las familias y sus comunidades a través de la transformación de los patrones de consumo, ahorro e inversión.

Las familias que ingresaron en las fases I, II y III destinaron el incentivo principalmente a la cobertura de gastos familiares, mientras que las familias de la fase IV destinaron una proporción menor del incentivo para gastos de manutención familiar pues se comprometieron a destinar para el ahorro alrededor del 50% del incentivo. Un tema de gran relevancia son los datos que arrojan las encuestas sobre el monto ahorrado por las familias a lo largo de la implementación del Programa. Más de 70.000 millones de pesos han sido ahorrados por las familias beneficiarias, con un promedio de ahorro de \$844.738 por familia. Esta cifra es muy interesante habida cuenta de que se puede observar un alto interés por parte de las familias en incrementar su capital semilla para iniciar los proyectos productivos.

#### Montos ahorrados por las Familias Guardabosques

Total ahorro	COL\$ 70.097.187.982
Total familias	82.981
Promedio ahorrado por familia	\$844.738

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

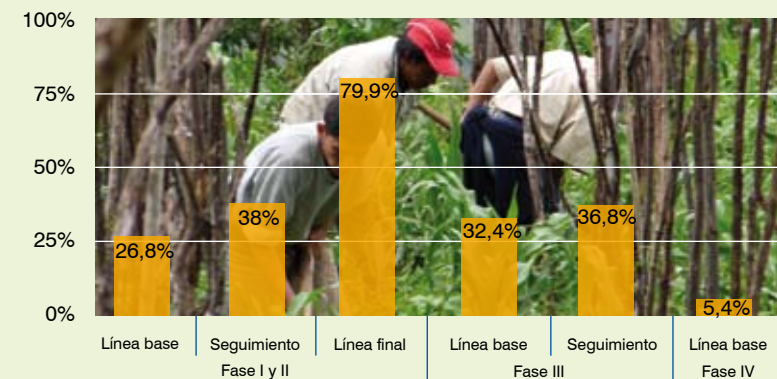
#### Participación de las mujeres en la titularidad del incentivo condicionado

En un 72,5% de los casos, la titularidad del incentivo condicionado se concentra en cabeza de las mujeres y la edad promedio de los representantes guardabosques es de 31 años. Desagregada por sexo, esta última cifra es de 37 años para los hombres y 29 años para las mujeres.

#### Participación de las Familias Guardabosques en proyectos productivos

La evaluación de la intervención del Programa en las fases I y II permite hacer evidente un progresivo avance en la vinculación a proyectos productivos pues pasó del 26,8% en la línea base al 38% registrado en el seguimiento. En la etapa final se logró una participación del 79,9% de las familias. En la fase III, donde el Programa conserva una temporalidad de tres años, el avance en la participación en proyectos productivos es similar porque pasa del 32,4% en la línea base al 36,8% en el seguimiento y se espera que termine igual que las fases I y II; es decir, con una alta vinculación a los proyectos productivos. Sin embargo, en la fase IV la participación es significativamente menor pues sólo alcanza el 5,4%. No se vislumbra que la última fase de expansión del PFGB termine con una tendencia positiva como las de las fases anteriores.

#### Vinculación de las Familias Guardabosques a proyectos productivos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

La estrategia del Programa en las fases I y II demostró ser poderosa al vincular a un 80% de las familias en proyectos productivos. Esto demuestra que se requiere mantener la intervención del Estado durante un tiempo más prolongado y con mayores recursos si se quiere obtener resultados similares. La sostenibilidad del desarrollo alternativo es posible cuando las familias logran garantizar un ingreso seguro y legal.

#### Aspectos básicos del Programa Familias Guardabosques

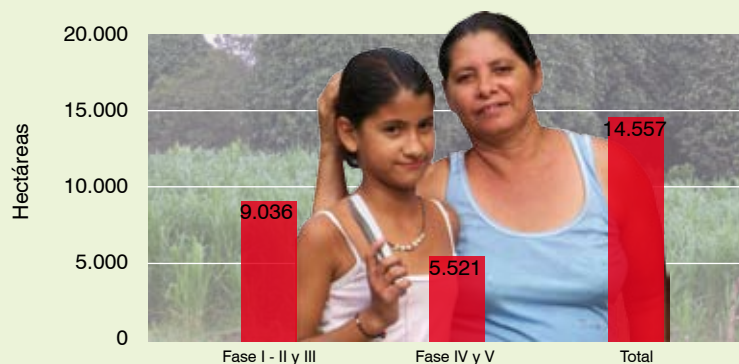
Fase del PFGB	Periodo	Temporalidad	Monto Incentivo Condicionado Bimestral	Número de beneficiarios
I y II	2003-2007	3 años	\$833.000	29.460
III	2006 a la fecha	3 años	\$600.000	18.592
IV	2007 a la fecha	1 ½ año	\$408.000	34.929

#### Erradicación manual y voluntaria

A la fecha, el Programa Familias Guardabosques ha eliminado de manera manual y voluntaria 14.557 hectáreas de cultivos ilícitos. El porcentaje de resiembra es de 5%.

Adicionalmente, UNODC ha certificado 3'850.000 ha. como libres de cultivos ilícitos en Colombia. Estas áreas, donde viven y trabajan el total de las Familias Guardabosques, representan el 3,4% del área total del país.

#### Número de hectáreas erradicadas por las Familias Guardabosques



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

#### Cultura de la legalidad

La cultura de la legalidad tiene que ver con la existencia de un consenso sobre el significado de las normas formales e informales. Esta coincidencia en las sociedades democráticas tiene lugar en los espacios de participación; sin embargo, cuando tales espacios son reducidos se presenta una escisión

entre las normas jurídicas, los comportamientos aceptados culturalmente y las conductas moralmente válidas. De ahí que consolidar una cultura de la legalidad implique lograr comportamientos que sean legal, cultural y moralmente permitidos, a partir de la creación de espacios para que las comunidades participen en las decisiones que las afecten y asuman su responsabilidad en el cumplimiento de las mismas.

Las zonas focalizadas por el Programa se caracterizaban por la escasa presencia de las instituciones del Estado, el predominio de una economía ilegal y el acoso de grupos armados no estatales. Estos elementos permitieron que, a pesar de la prohibición estatal, los cultivos ilícitos fueran una actividad culturalmente aceptada. De ahí que, para la consolidación de una cultura de la legalidad en estas zonas, sea fundamental la presencia del Estado a través de las instituciones que se articulan con el PFGB. Esta presencia institucional permite que las personas participen en las decisiones gubernamentales sobre sus procesos de desarrollo y, en esta medida, se sientan más comprometidas con las normas estatales.

Los niveles de reconocimiento que tienen los beneficiarios sobre las instituciones encargadas del acompañamiento brindado por el PFGB son muy altos en las fases avanzadas del Programa; son buenos para las autoridades municipales y para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se presentan avances en el grado de reconocimiento de las gobernaciones y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). De todos modos, es necesario seguir fortaleciendo los acuerdos interinstitucionales con estas últimas entidades.

El reconocimiento de las instituciones que brindan el acompañamiento social y técnico ambiental del Programa, al finalizar la fase I y II fue del 95%, en el seguimiento que se le hizo a la fase III fue del 96% y en el arranque de fase IV fue del 23%. El reconocimiento de la Alcaldía al finalizar la fase I y II fue del 48%, en el seguimiento que se hizo a la fase III fue del 56% y en el arranque de fase IV fue del 33%. El reconocimiento del SENA al finalizar la fase I y II fue del 40%, en el seguimiento que se hizo a la fase III fue del 24% y en el arranque de la fase IV fue del 8%.

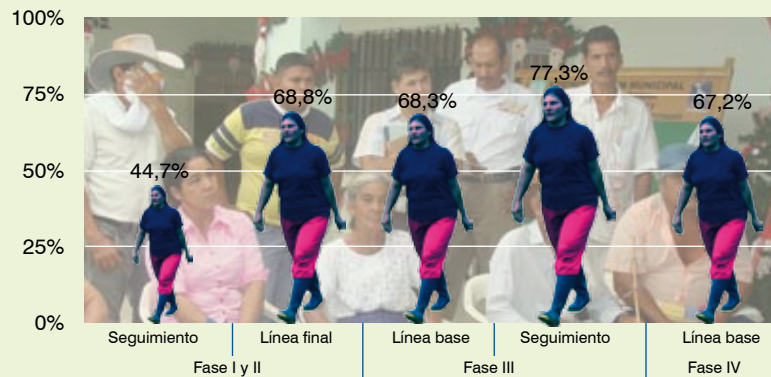
La presencia institucional ha contribuido a generar un mayor compromiso con las normas del Estado y los objetivos del Programa. Esto se refleja en que los cultivos ilícitos no están siendo una fuente de ingresos para las Familias Guardabosques y en que se ha aumentado el número de familias con proyectos productivos. Los cultivos ilícitos al finalizar la fase I y II no son una fuente de ingresos para el 99,5% de las Familias Guardabosques, en el seguimiento a la fase III no lo son para ningún beneficiario y en el arranque de fase IV no lo son para el 99,9%.

## El desarrollo alternativo contribuye al fortalecimiento del capital social

Un elemento que caracteriza a las familias campesinas es la escasez de recursos económicos y educativos con que cuentan para asumir los retos de la vida moderna. Por tanto, para este grupo poblacional es fundamental pertenecer a redes sociales que les permitan acceder a recursos adicionales con los que puedan solventar las dificultades de la vida cotidiana como la imposibilidad de contratar mano de obra, costear emergencias de salud, superar los problemas causados por los desastres naturales, afrontar crisis financieras, entre otras. Sin embargo, en las zonas con presencia de cultivos ilícitos las redes sociales se han fracturado como consecuencia de: i) la violencia ejercida por los grupos armados no estatales en contra de las redes sociales para asegurar el control territorial y ii) la exacerbación de las actitudes individualistas que genera el dinero del narcotráfico.

Por esta razón, el Programa tiene un fuerte componente para el fortalecimiento del capital social que se impulsa a través del acompañamiento en temas sociales. El capital social se ha medido a partir del aumento de la participación comunitaria y de la confianza entre los vecinos. En relación con el primer elemento se evidencia un aumento de la participación de los Guardabosques mayores de 18 años en las reuniones comunitarias. Al finalizar la fase I y II este aumento fue de 24 puntos porcentuales (pasando de 44,7% en seguimiento a 68,8% en la línea final) y en el seguimiento a la fase III fue de 9 puntos porcentuales (pasando de 68,3% en línea base a 77,3% en el seguimiento).

### Participación en reuniones comunitarias

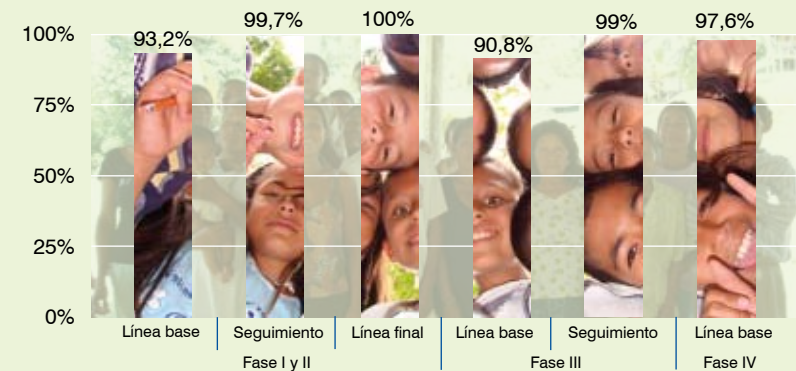


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

Con relación al segundo tema, la confianza entre vecinos, es pertinente anotar que el capital social, además de expresarse a través del entramado de redes sociales, lo hace a través de la confianza presente en los diversos actores sociales, porque existe una significativa correlación entre el grado de confianza y los principios de cooperación y solidaridad prevalentes en una comunidad.

De ahí que sea de resaltar el esfuerzo que el PFGB ha realizado para aumentar los niveles de confianza de los beneficiarios. Al finalizar la fase I y II, el 100% de las familias confiaba en sus vecinos, en el seguimiento a la fase III esta cifra ya alcanzaba el 99% y en la línea base de fase IV fue del 97,6%. Generar confianza en zonas de cultivos ilícitos es vital porque permite superar los odios heredados del conflicto y construir un nuevo desarrollo desde las comunidades. En conclusión, el Programa ha fortalecido la participación comunitaria y ha logrado generar altos niveles de confianza entre las Familias Guardabosques, lo que asegura las relaciones de solidaridad y cooperación, bases fundamentales de las redes sociales.

### Confianza comunitaria



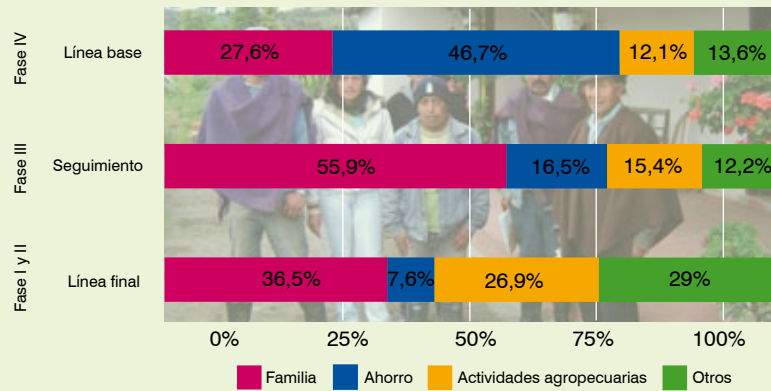
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

## ¿Cómo han usado las Familias Guardabosques el incentivo condicionado?

El incentivo condicionado ha financiado gastos familiares, proyectos productivos y ha potenciado su capacidad de ahorro. Podemos apreciar que la capacidad de ahorro de las familias en la fase IV es más alta que en las otras fases.

En cuanto al ahorro individual en cuenta colectiva, un aprendizaje del Programa fue lograr que hiciera parte de los compromisos que asumieron los beneficiarios, y establecer en acuerdo con las comunidades un porcentaje de ahorro obligatorio, que fluctúa entre el 40% y el 50% del incentivo condicionado bimestral. Ello ha logrado que la proporción del ahorro individual en cuenta colectiva haya alcanzado en promedio en la fase IV un 46,7% del total de incentivo.

### Uso del incentivo condicionado

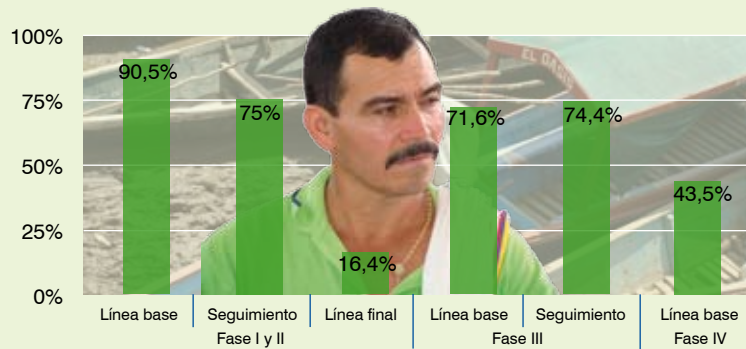


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### ¿Qué tan importante es el incentivo condicionado como fuente de ingresos para las familias?

El incentivo condicionado ha sido un elemento clave para que las familias puedan reemplazar los cultivos ilícitos. Como se observa en los momentos iniciales del Programa, este recurso fue una fuente de ingresos fundamental para las familias. Durante los seguimientos a las fases I, II y III, aproximadamente el 75% de las familias reportó que el incentivo condicionado era una de sus principales fuentes de ingresos. Sin embargo, el incentivo no generó dependencia en las familias ya que, conforme avanzó el Programa, éste fue reemplazado por otras fuentes de ingresos, tal como se evidencia al finalizar las fases I y II donde tan sólo el 16,4% de las familias lo considera como una de sus fuentes principales de ingresos. Esto refleja que el Programa ha logrado generar alternativas de ingreso diferentes a los cultivos ilícitos.

### El incentivo condicionado como una de las principales fuentes de ingresos



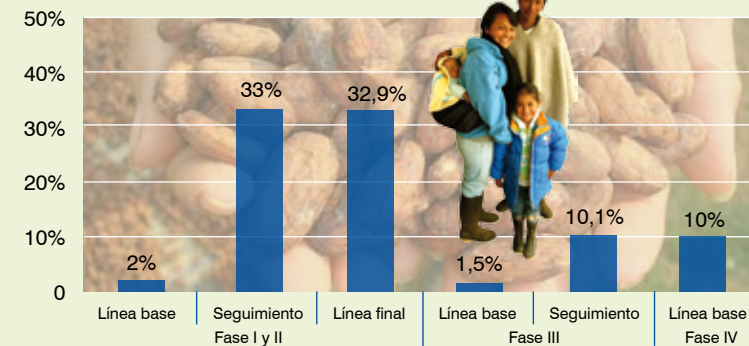
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### ¿Qué tan importantes son los proyectos productivos como fuente de ingresos para las familias?

Los proyectos productivos, como estrategia de las familias para acceder a ingresos legales y construir un futuro sostenible, han ido aumentando paulatinamente. Al inicio de las fases I, II y III, no superaba el 2% quienes los consideraban como una de las principales fuentes de ingresos. Sin embargo, al finalizar las fases I y II, alcanzaron el 32,9% y en el seguimiento a la fase III, seis meses después de su inicio, ya habían aumentado al 10,1%.

En la fase IV se evidencia claramente el énfasis del Programa Familias Guardabosques en los proyectos productivos, ya que, en el momento de inicio, el 10% reconoce a los proyectos productivos como una de las principales fuentes de ingreso. Esto es un claro indicador del resultado de políticas que maduran a la luz de lecciones aprendidas y mejores prácticas.

### Los proyectos productivos como una de las principales fuentes de ingresos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### ¿Quién maneja el incentivo condicionado en las Familias Guardabosques?

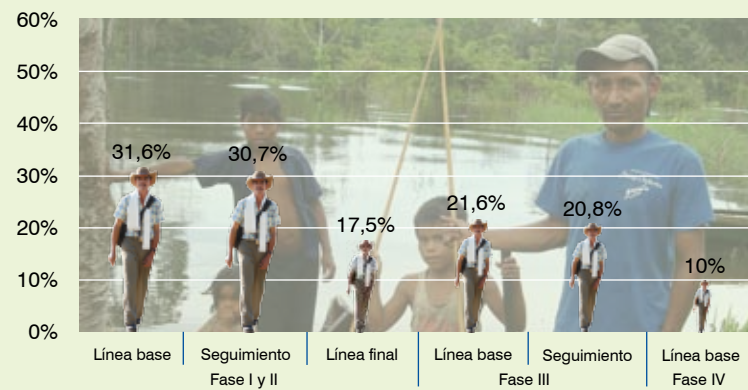
El tema de equidad de género, que hace parte de las medidas de desarrollo alternativo establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada a la Acción Común para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, que se llevó a cabo en 1998, tiene un importante desarrollo en el Programa Familias Guardabosques. El recurso condicionado es entregado a las mujeres con el objeto de subsanar las tradicionales inequidades de género, porque en las sociedades campesinas, donde los hombres asumen el rol de proveedores y las mujeres el cuidado de la familia y en especial el de sus miembros más vulnerables, los ingresos son manejados usualmente por los hombres, dejando a las mujeres muy poca capacidad real de decisión sobre la inversión y el gasto.



Gracias al mecanismo de entrega del incentivo condicionado y al acompañamiento social brindado a las Familias Guardabosques, se ha logrado disminuir la inequidad de género, lo que se evidencia en los cambios producidos en la forma de manejar el dinero en las familias. Esta situación ha permitido que las mujeres logren intervenir en las decisiones familiares de inversión y gasto: alrededor de un 44% de las familias está tomando estas decisiones de forma consensuada por las parejas.

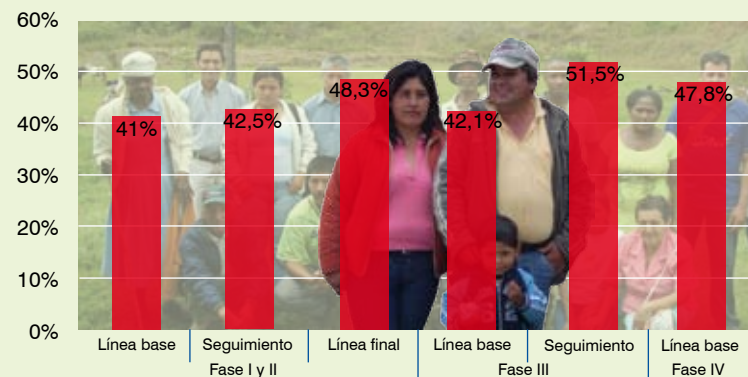
Los grupos familiares donde el hombre maneja el dinero exclusivamente para la fase I y II en su línea final alcanzó a ser del 17,5%, observándose una reducción de 14 puntos porcentuales desde su línea base, para el seguimiento de la fase III en el 20,8% de las familias el dinero lo maneja exclusivamente el hombre mientras que para la fase IV esta cifra baja a un 10%.

#### Manejo del dinero exclusivamente por hombres



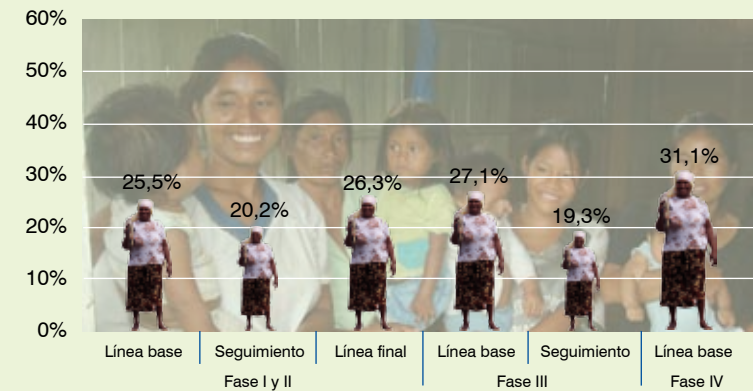
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

#### Manejo del dinero en pareja



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

#### Manejo del dinero del dinero exclusivamente por mujeres



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

## Componente ambiental

La progresiva degradación de los recursos naturales ocasionada por la contaminación y la destrucción sistemática de ecosistemas ubicados en zonas ambientalmente estratégicas son dos de los efectos más graves de la acelerada expansión de la siembra y producción de cultivos ilícitos. Es aquí donde radica la importancia del Programa Familias Guardabosques, concebido dentro del marco del desarrollo sostenible con el principal objetivo de recuperar entre la comunidad campesina la conciencia conservacionista que ha sido desplazada por los hábitos de la cultura de las drogas.

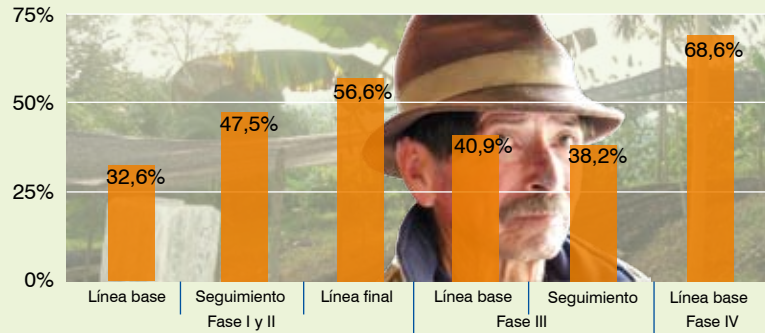
### Prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente

Evaluar el efecto que han tenido las acciones del Programa sobre la implementación de prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente, incluyendo los tipos de insumos empleados en los cultivos, resulta de gran importancia. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Programa es la protección y recuperación de zonas estratégicas, también resulta interesante analizar cuáles son los principales usos que los beneficiarios hacen del suelo en sus predios y la disponibilidad y acceso que tienen al recurso hídrico, como elemento fundamental para la salud y las actividades productivas de las familias.

La evaluación realizada al Programa ha arrojado resultados positivos en cuanto al tipo de prácticas agrícolas implementadas por los beneficiarios en sus predios. Dentro de estas prácticas se destacan la incorporación de rastrojos, la siembra de árboles y la rotación de cultivos. Buenas prácticas como la siembra a través de la pendiente y la cero labranza, muestran un incremento; aunque en algunos de los periodos analizados su aplicación disminuyó. Paralelamente acciones nocivas como la tala y la quema controlada también han reportado un incremento, mientras que el uso de arado para el establecimiento de cultivos se ha disminuido en un

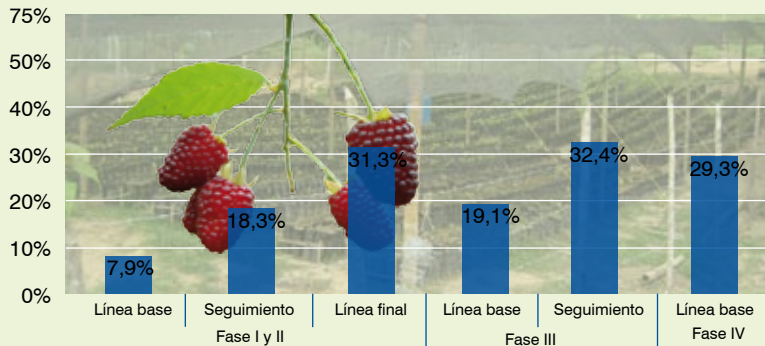
pequeño porcentaje. Es necesario seguir fortaleciendo las capacitaciones y experiencias de campo tendientes a incentivar prácticas que procuren la conservación y recuperación del medio ambiente en el desarrollo de las actividades productivas.

### Incorporación de rastrojos



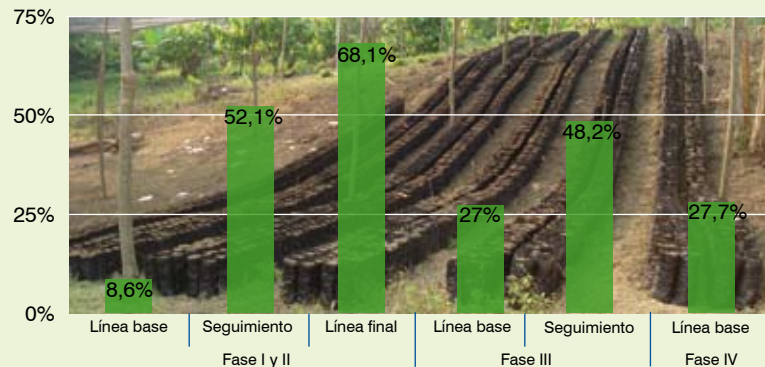
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### Rotación de cultivos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### Siembra de árboles



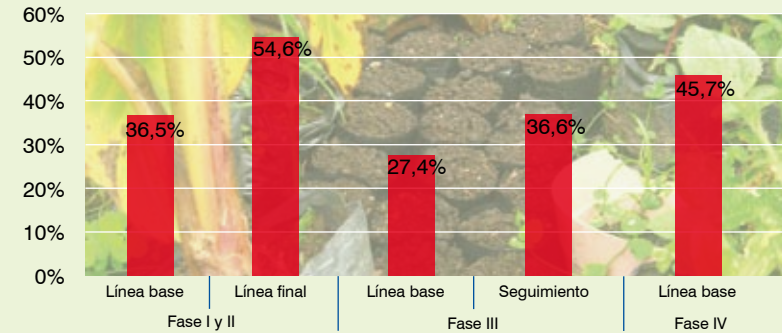
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

### Uso de insumos

Frente al tema de abonos orgánicos podemos informar que las familias están incrementando el uso de prácticas sostenibles. Se observa, para las fases I y II, que el empleo de los orgánicos se incrementó en 18 puntos porcentuales. En la fase III este incremento alcanzó 10 puntos porcentuales.

Por experiencia, todos sabemos que romper con las malas prácticas de usar abonos químicos es muy difícil. Por eso es bueno notar que la fase IV ya comienza con un muy importante 45,7% de familias que usan abonos orgánicos. Indudablemente, el PCI se ha interesado por promover la utilización de abonos orgánicos dentro del Programa Familias Guardabosques que, además de reducir riesgos en la salud humana y animal, son más económicos.

### Utilización de abonos orgánicos



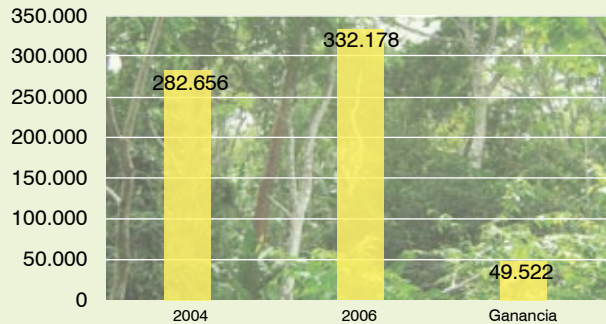
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

Para el control de plagas y enfermedades, los beneficiarios muestran una preferencia notoria y creciente hacia la aplicación de insumos químicos frente al reducido porcentaje (7%) que opta por utilizar pesticidas orgánicos. Igualmente, prácticas como el control biológico y el control cultural de plagas son reportadas por una minoría. Tal situación podría corregirse sustancialmente con un concienzudo programa de instrucción y asistencia técnica dirigida a los beneficiarios. También sería de gran utilidad reforzar dicha iniciativa con el establecimiento de parcelas demostrativas en cada zona que sirvan como experiencias multiplicadoras. No se debe olvidar que el ejemplo es la mejor manera de enseñar y una experiencia exitosa convence más rápida y eficazmente que cualquier labor de capacitación.

### Cobertura del suelo

Para 2004, las Familias Guardabosques tenían 282.656 hectáreas destinadas a bosque y rastrojo alto<sup>3</sup>, mientras que para 2006 esta cifra ascendió a 332.178 hectáreas; lo que significa una ganancia de casi 50 mil hectáreas de nuevos bosques en Colombia. Es decir que, en promedio, a cada Familia Guardabosques le corresponde cuidar y proteger 3,5 hectáreas de bosque.

Área de bosque y rastrojo alto

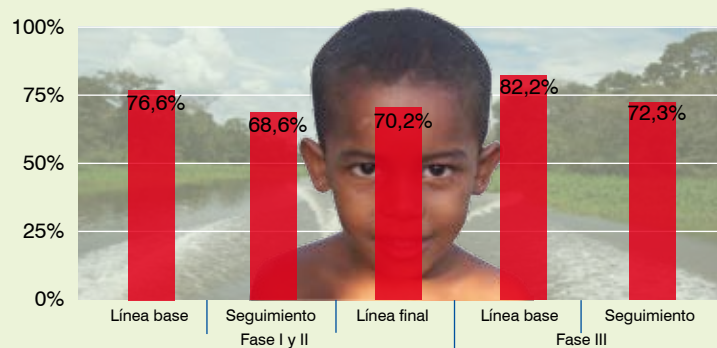


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Información Geográfico. Procesamiento de Información 2008

### Disponibilidad del recurso hídrico

La disponibilidad del recurso hídrico para el consumo humano es un elemento determinante para la cuantificación del grado de bienestar de cualquier grupo poblacional. Para las cuatro fases del Programa este indicador presentó un buen comportamiento, pues en promedio el 71% de las familias cuenta con algún tipo de fuente de agua en el predio inscrito para satisfacer sus necesidades básicas.

Disponibilidad del recurso hídrico para consumo humano



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008.

3. De acuerdo con el reporte presentado por UNODC en el Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo 2007.

El perfeccionamiento del modelo actual de explotación de los predios del PFGB, para buscar elevar o por lo menos mantener el porcentaje de las zonas boscosas e incentivar el establecimiento de plantaciones forestales solas o en arreglos agroforestales o ganadería, es un punto clave a considerar dentro de la agenda de los acompañamientos futuros para el Programa.



## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS (PPP)

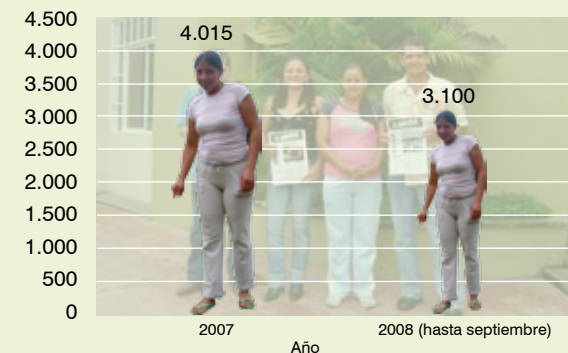
El Programa Proyectos Productivos (PPP) opera a través de organizaciones campesinas o cooperativas que reciben apoyo gubernamental para la formulación e implementación de proyectos productivos. El Programa asigna prioridad a iniciativas de sustento que sean comercialmente viables y que mejoren la producción, productividad, el empleo y las oportunidades de ingreso en áreas que dependían previamente, o son vulnerables de depender, de mercados ilícitos. Los principales sectores productivos son los agroindustriales, agroforestales con planes de aprovechamiento sostenible, la piscicultura y el turismo rural. Los recursos son aportados por el gobierno colombiano y otros socios, principalmente a través de la cofinanciación y asistencia técnica, socio-empresarial y de comercialización, así como la consecución de certificaciones para el acceso a mercados de comercio justo, orgánicos y otros nichos. El PPP se beneficia de la participación del sector privado, debido a que la mayoría de los productos son vendidos de manera local, regional o en grandes superficies.

En este sentido, los proyectos deberán contar con factores que los hagan viables desde el punto de vista económico, comercial, financiero y ambiental. La información que se presenta a continuación se recolectó entre agosto y septiembre de 2008. Corresponde a 71 ejecutores que operan 126 proyectos ubicados en 19 departamentos y 75 municipios. Además se encuestaron 261 organizaciones productivas.

### Los proyectos productivos como generadores de empleo

Respecto a la capacidad de generación de empleo directo, 21 de los 126 proyectos crearon 4.015<sup>4</sup> plazas laborales en 2007 y 33 lograron generar 3.100 empleos en 2008. Cuando se aborda este resultado, significa que cerca de 7.000 familias obtienen ingresos de fuentes lícitas que podrán ser ahorrados, gastados o invertidos, lo que contribuye a consolidar un círculo económico virtuoso y legal que contribuye a fortalecer la cultura de la legalidad y a garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el Programa.

Empleos directos



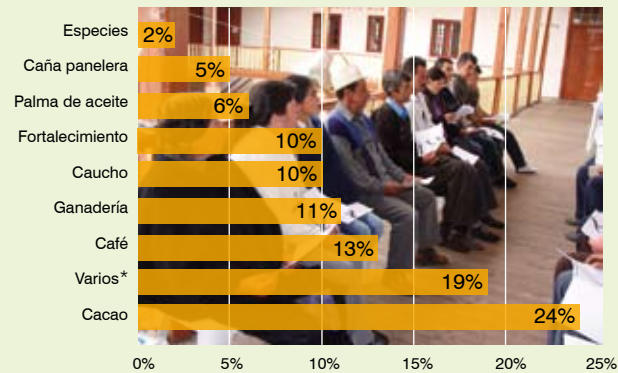
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Líneas productivas del Programa Proyectos Productivos y etapas de los proyectos

Respondiendo a los objetivos anteriormente mencionados, los tipos de proyectos productivos que predominan sobre los 126 proyectos encuestados son: el cacao, con el 24%; el café, con el 13%; los sistemas de ganadería, con el 11%; el caucho, con el 10%; la palma de aceite, con el 6% y la caña panelera con el 5%. Ganan importancia dentro del portafolio de proyectos los esquemas de fortalecimiento técnico, apoyo a la comercialización y realización de diagnósticos para actividades productivas cafeteras, forestales y ganadería principalmente; con un 10%. En una proporción del 21% se agrupan otros tipos de proyectos con participaciones minoritarias dentro de los que se encuentran la apicultura, el ecoturismo, la mora, las especies forestales, los frutales y la pesca artesanal, entre otros.

4. De acuerdo con los cálculos del Plan Colombia, para el cálculo de generación de empleo se utilizó una tasa de equivalencia de 260 jornales por empleo al año.

### Líneas productivas



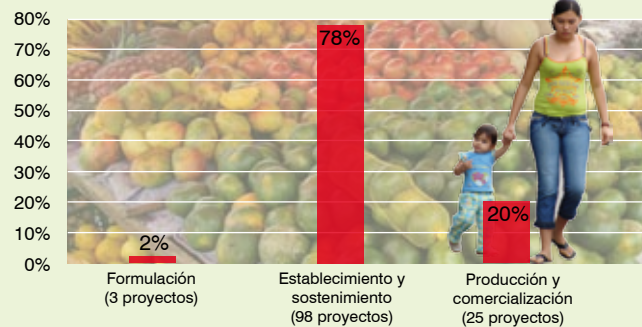
\* Apicultura, ecoturismo, artesanías, piscicultura y pesca artesanal, entre otros.

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).  
Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Etapas de los proyectos de desarrollo alternativo

La mayoría de los proyectos (78%) aún se encuentra en fase de establecimiento y sostenimiento, mientras que un 20% se encuentra en producción y comercialización. El 2% restante se encuentra en etapa de formulación. Se puede concluir que el Programa Proyectos Productivos sigue siendo un programa que apoya proyectos jóvenes.

### Etapas de los proyectos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).  
Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Financiamiento del desarrollo alternativo en Colombia

Es importante hacer mención de los diferentes socios con los que cuenta Colombia para adelantar las actividades de desarrollo alternativo, especialmente la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con sus operadores. En el siguiente cuadro se presentan las entidades que hicieron parte del estudio y operan los recursos de los 126 proyectos productivos. Observamos que, en la mayoría de estos proyectos, los recursos son operados por ADAM<sup>5</sup>, MIDAS<sup>6</sup> y ACCIÓN SOCIAL.

5. Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal.

6. Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible.

### Socios de proyectos productivos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).  
Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Viabilidad económica

Cuando se dimensiona la importancia que tiene el PPP dentro de los procesos de desarrollo local y regional, en términos de la capacidad de consolidación de una cultura de la legalidad que garantice que las familias no retornen o incurran en el cultivo de ilícitos a través de la puesta en marcha de alternativas productivas legales capaces de generar sostenibilidad económica para sus beneficiarios, se observa (de acuerdo con la información recolectada por el SS/E para el PPP) que los 126 proyectos involucran a 26.529 familias, lo que equivale a un promedio de 211 familias por proyecto. En este contexto, los proyectos que resultan tener una mayor capacidad de vinculación en esta fase de recolección son aquellos de cacao, café y ganadería con 7.026, 3.854 y 3.842 familias vinculadas respectivamente.

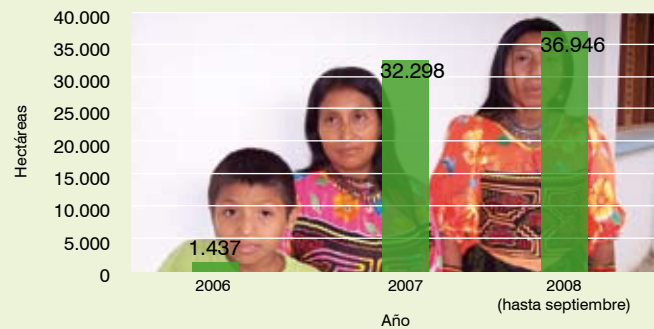
A su vez, las dinámicas de economía solidaria que desarrollan los beneficiarios para la siembra, producción, transformación, distribución y comercialización de los productos potencian el desarrollo y fortalecimiento de la economía local y nacional. En este sentido, los encadenamientos, hacia atrás con proveedores para la compra de insumos, y hacia adelante para la venta de bienes y servicios, resultan en multiplicadores de ingresos, empleos y oportunidades de negocios.

### Área establecida de los proyectos productivos

En 2006 se establecieron 1.437 hectáreas, para 2007 esta cifra asciende a 32.298 hectáreas y en 2008 a 36.946 hectáreas. Estos datos evidencian que el Programa ha consolidado paulatinamente los procesos de establecimiento de los proyectos productivos. En relación con el área establecida con

cultivos lícitos, el 76% de los proyectos ha sembrado 70.681 hectáreas con cultivos legales que se suman a los procesos de desarrollo agrícola local, regional y nacional. Todo ello como resultado del establecimiento de una base económica que gira en torno al fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

#### Área establecida por los proyectos productivos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Viabilidad comercial

La sostenibilidad de la estrategia de desarrollo alternativo en Colombia depende, sin lugar a dudas, del aseguramiento de una plataforma comercial capaz de articular los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, como se dijo anteriormente. Dentro del contexto de las dinámicas de mercado actual, la consolidación de los productos y servicios de desarrollo alternativo deberá contar con una base de ventajas competitivas respaldada en la agregación de valor. Este proceso deberá ir acompañado de la participación equitativa de todos los actores de la cadena. Esto solamente podrá garantizarse a través del fortalecimiento de los esquemas de economía solidaria y del empoderamiento de los beneficiarios dentro de la estructura de participación comunitaria.

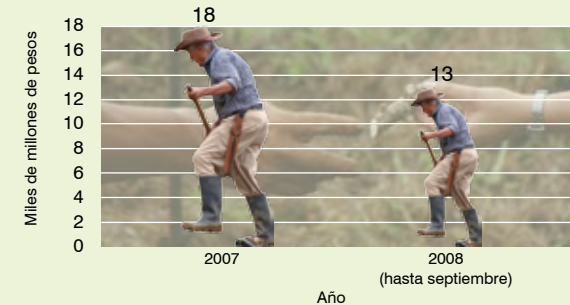
#### Ventas de productos y servicios de desarrollo alternativo

Al analizar las cifras de ventas obtenidas para 2007 y hasta septiembre de 2008, es claro que el potencial comercial de los productos y servicios de desarrollo alternativo es inmenso. Para los dos años, las ventas ascienden a 31.000 millones de pesos aproximadamente que representan cerca del 0,1% del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario; razón por la cual no se puede desestimar la contribución del desarrollo alternativo al bienestar económico nacional.

En particular, 25 de los 126 proyectos avanzaron a la etapa de producción y comercialización. Estos proyectos reportan ventas anuales, para 2007, de 18.000 millones de pesos y se prevé cerrar 2008 con volúmenes de ventas similares a 2007. Recordemos que el 78% de los proyectos productivos aún se encuentran en establecimiento y sostenimiento, lo que hace

suponer que cuando estos proyectos se encuentren en la etapa productiva podrán contribuir significativamente al fortalecimiento de la plataforma comercial de los bienes y servicios de desarrollo alternativo.

#### Ventas anuales

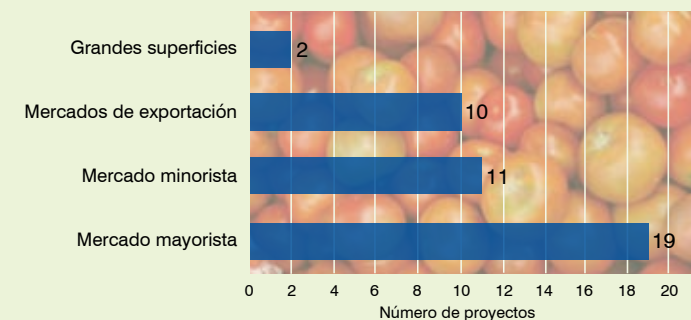


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Destinos comerciales

El destino comercial privilegiado para los productos de desarrollo alternativo es el mercado mayorista, al que llegan bienes finales del 76% de los proyectos, le sigue el minorista con el 44%. En proporción minoritaria del 8%, los productos de desarrollo alternativo han incursionado en los mercados de exportación y las grandes superficies por lo que vale la pena continuar con la apuesta de fortalecimiento de una plataforma comercial innovadora que responda a las necesidades del mercado local, nacional e internacional. En 14 proyectos el destino final es el de materia prima, en 8 se obtiene un producto terminado; 4 de ellos también utilizan los productos para el autoconsumo y solamente 1 es del sector servicios. Finalmente, el desarrollo de la plataforma comercial de los productos de desarrollo alternativo deberá aprovechar el posicionamiento de una marca respaldada por productos de altísima calidad, competitividad y valor.

#### Destinos comerciales



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

Se reitera la importancia que tiene la generación de ventajas competitivas a partir de la incorporación de valores agregados a los productos y servicios de desarrollo alternativo. Aún queda un largo camino por recorrer en este aspecto puesto que el principal destino final de los productos es el de la venta de materias primas, con una participación del 56%. Se destaca la disminución de la importancia del autoconsumo dentro de este conjunto de proyectos, cuyo porcentaje se sitúa en el 16%. Respecto a los procesos de transformación y de agregación de valor es importante fortalecer los esquemas conducentes a su puesta en marcha, no obstante se destacan los esfuerzos desarrollados por el 32% de los proyectos en comercialización por avanzar en este aspecto.

#### Destinos finales de los bienes y servicios de los proyectos

Destino	No. de proyectos
Materia prima (café, cacao)	14
Producto terminado (chocolatina, miel, artesanías)	8
Autoconsumo	4
Servicios	1

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

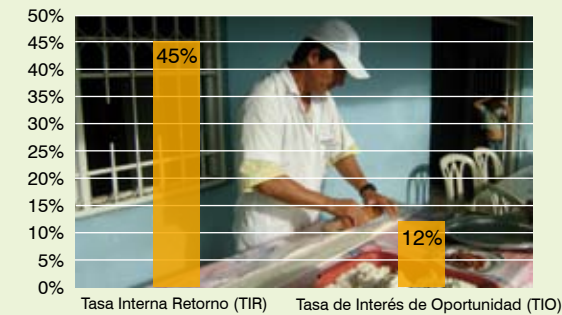
#### Viabilidad financiera de los proyectos productivos

Este tipo de viabilidad es uno de los factores fundamentales de éxito de la intervención del PPP, puesto que si se asegura una fuente de ingresos que sea capaz de financiar los costos y gastos de la puesta en marcha de los proyectos, así como las expectativas de rentabilidad de los socios beneficiarios, será más probable asegurar la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el Programa.

En este sentido se pudo evidenciar que el 53% de los proyectos realizó estudios de viabilidad financiera conducentes a la determinación de una Tasa Interna de Retorno (TIR). Por esta razón, es importante promover procesos más rigurosos que permitan que los emprendimientos productivos cuenten con estudios que soporten su viabilidad antes de su implementación.

Los estudios realizados por 67 de los 126 proyectos arrojaron una TIR promedio proyectada del 45%, lo que indica que los flujos futuros de ingresos serán superiores a los costos, por lo que se puede decir que los proyectos de desarrollo alternativo son viables desde el punto de vista financiero. Respecto a un costo de oportunidad promedio proyectado del 12%, los proyectos de desarrollo alternativo reportan una prima de rentabilidad de 33 puntos porcentuales. Estos datos reflejan que vale la pena continuar invirtiendo los recursos de las organizaciones, del presupuesto nacional, de los créditos bancarios y de la cooperación internacional en el desarrollo de proyectos productivos.

#### Proyecciones financieras de los proyectos productivos con estudios de viabilidad financiera TIR - TIO



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

#### Viabilidad ambiental

Las directrices internacionales y nacionales establecen como necesario que en los proyectos vinculados al PPP se tengan en cuenta los lineamientos ambientales. A partir de la Cumbre de Río se definió la agenda 21 que tiene entre sus principios básicos temas como el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Los estados tienen derecho a aprovechar sus recursos según sus propias políticas y a la vez la responsabilidad de garantizar que las acciones realizadas en su jurisdicción no causen daño al medio ambiente. Por ello, el desarrollo sostenible debe ser parte integrante de cualquier proceso de desarrollo y se debe incluir en la planificación a las comunidades rurales<sup>7</sup>.

El problema ambiental generado por los cultivos ilícitos comienza con la deforestación de grandes extensiones de bosques que son reemplazados por plantaciones de coca o amapola, con nocivos efectos sobre el medio ambiente. De acuerdo con la Dirección Nacional de Estupefacientes<sup>8</sup>, en las áreas afectadas por los cultivos ilícitos existe una aplicación intensiva de fertilizantes y pesticidas.

El desarrollo alternativo ha venido exigiendo que todas las familias beneficiarias hagan planificación ambiental desde la formulación del proyecto productivo para que se establezcan lineamientos ambientales básicos en todas las etapas del mismo y garantizar la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales sin impedir su productividad. Con ello se logra cumplir la normatividad ambiental colombiana<sup>9</sup>. Finalmente, cuando

- NACIONES UNIDAS DIVISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Declaración de Río Sobre medio ambiente y desarrollo. Agenda 21. [en línea]. Río de Janeiro:1992. [consultado agosto 24 de 2008]. Disponible en <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>>
- COLOMBIA. DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. DNE. Subdirección Estratégica y de Investigaciones. Impacto ambiental ocasionado por las sustancias químicas, los cultivos ilícitos y las actividades conexas. [en línea]. 43 p. [consultado junio 13 de 2008]. Disponible en <<http://www.dne.gov.co/?idcategoria=790>>
- COLOMBIA. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA Y FEDEPALMA. Guía ambiental para el subsector de la agroindustria de la palma de aceite. Bogotá: Moler. 2007. 136 p.

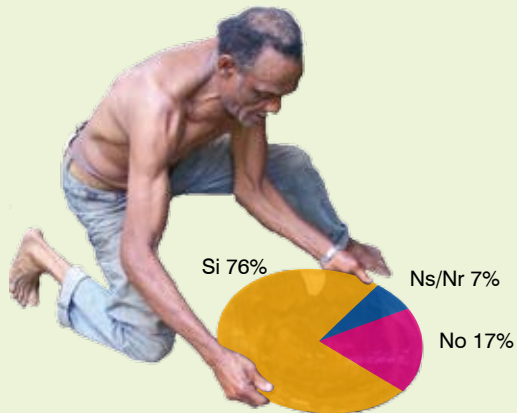
se inicia la etapa de comercialización, se requiere la gestión ambiental para lograr que los productos de desarrollo alternativo sean competitivos en el mercado nacional e internacional mediante certificaciones de sellos orgánicos o verdes.

El Programa Proyectos Productivos junto con sus operadores y ejecutores ha tenido en cuenta el componente ambiental en el desarrollo de sus proyectos productivos expresado en la formulación de Planes de Manejo Ambiental (PMA). Éstos han involucrado procesos de diagnóstico, planeación y participación de las familias beneficiarias del PPP, reconociendo que ellas deben tener capacidad de decisión sobre la planificación para el desarrollo de sus proyectos productivos; lo que redundará en una buena práctica<sup>10</sup>.

### Planeación ambiental

Algunos sectores productivos cuentan con las guías ambientales elaboradas bajo la dirección del Ministerio del Medio Ambiente y el apoyo de los gremios, que se constituyen en los lineamientos para las acciones a desarrollar en la gestión ambiental. Las recomendaciones contenidas en ellas han sido contempladas en los PMA, situación que se refleja en un manejo adecuado del medio ambiente ya que la mayoría sigue los lineamientos en su totalidad. Al respecto, indagando con los ejecutores, se observa que el 76% de los proyectos analizados cuentan con su respectivo PMA.

Plan de Manejo Ambiental

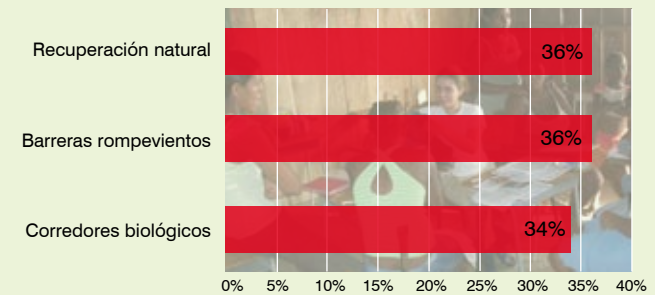


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

Igualmente, dentro de las actividades planteadas en estas guías se establecen algunas acciones de mitigación. Sobre ellas se preguntó específicamente en la encuesta y al respecto se encontró que el 36% de los proyectos reportan desarrollar prácticas como la construcción de barreras rompevientos y permitir la regeneración natural de áreas de

conservación. El 34% reportó el establecimiento de corredores biológicos y un 20,2% reportó el control de emisión de gases. Las demás prácticas son reportadas por menos del 12% de los proyectos<sup>11</sup>.

Prácticas de manejo ambiental implementadas



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

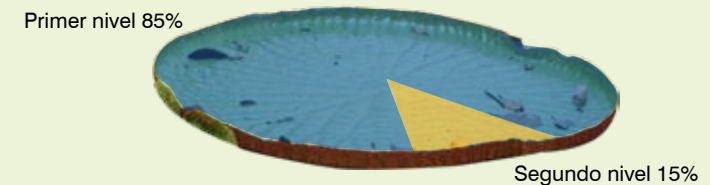
### Organizaciones de Productores Campesinos

El fortalecimiento organizacional de los productores campesinos depende de: i) su capacidad para participar activamente en todas las etapas del proyecto productivo, ii) contar con redes sociales y iii) adaptarse a las reglas. Si las organizaciones logran fortalecerse en estos términos tendrán los conocimientos necesarios para desarrollar el proyecto productivo, serán capaces de garantizar la acción colectiva de sus miembros y contarán con elementos legitimadores de su accionar.

### Las características de las organizaciones vinculadas a los proyectos productivos de desarrollo alternativo

De las organizaciones generadas alrededor de los proyectos productivos, el 73,2% son asociaciones de productores, el 13,4% son cooperativas y el 2,3% son empresas asociativas de trabajo. El restante 11,1% corresponde a otras formas asociativas. El 85% son organizaciones de primer nivel de base campesina. Esto es de gran importancia porque las redes sociales en el campo han sido tradicionalmente muy débiles y, más aún, se han desintegrado con la presencia de los cultivos ilícitos.

Nivel de las organizaciones



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

11. Es importante aclarar que estas prácticas pueden ser implementadas simultáneamente en el mismo proyecto; por lo tanto, el cálculo de este indicador tiene como valor máximo para cada práctica el 100%.

10. Ibid.

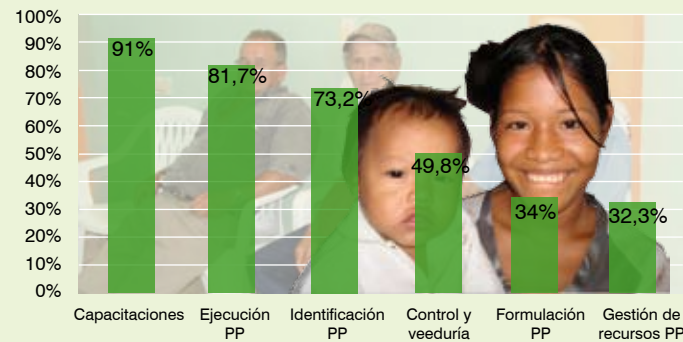


### Transferencia de conocimientos y participación de las organizaciones en sus proyectos productivos

Para los líderes es muy importante identificar los procesos de transferencia de conocimientos hacia las organizaciones, por lo que resulta significativo que el Programa esté promoviendo la participación de las organizaciones en los proyectos productivos.

El 91% de las organizaciones participa asistiendo a las capacitaciones. Esto significa que las organizaciones están obteniendo los conocimientos técnicos necesarios para asumir el desarrollo de los proyectos productivos. Por otra parte, el 81,7% participa en la ejecución y el 49,8% ejerce control sobre el proyecto productivo, lo que asegura la calidad de los procesos. Finalmente, el 34% participa en la formulación y el 32,3% en la gestión de los recursos para el proyecto productivo.

Procesos en los que participan las organizaciones



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Nivel de participación de las organizaciones en los procesos del proyecto productivo

Dado que la participación resulta de la acción intencionada para alcanzar metas específicas, es interesante ver que de las 261 organizaciones 39 sean las mismas ejecutoras de los proyectos productivos, es decir, que son las encargadas de dirigir y realizar todas las acciones necesarias para lograr los objetivos de su proyecto, desde la formulación, pasando por la gestión de recursos, hasta la comercialización.

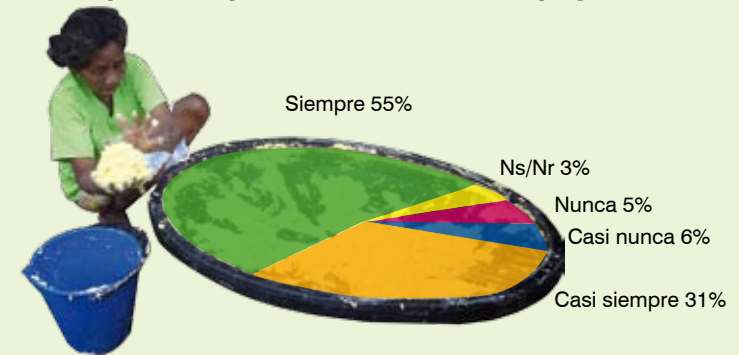
### Percepción sobre el cumplimiento de las metas de los proyectos

Los altos niveles de participación en varios de los procesos del proyecto productivo han generado que la percepción de las organizaciones sobre el cumplimiento de sus metas sea muy positiva:

El 55% considera que siempre se han cumplido las metas del proyecto productivo, el 31% considera que casi siempre se han cumplido las metas y solamente el 11% considera que casi nunca o nunca se han cumplido las metas.

Esta percepción positiva que tienen las organizaciones sobre el desarrollo de sus proyectos productivos es importante ya que de esto depende su compromiso con las actividades que se derivan de ellos.

Percepción cumplimiento de metas de los proyectos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

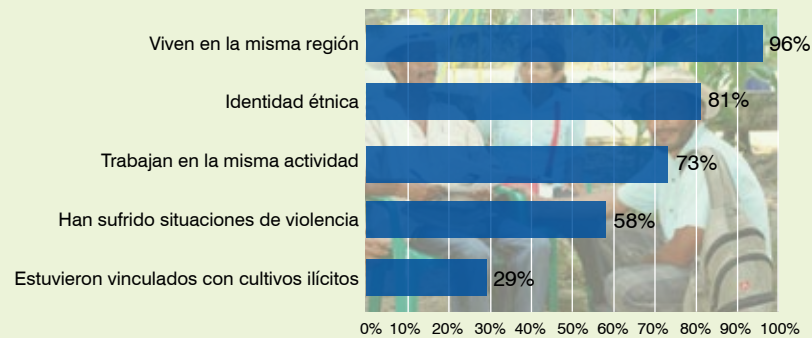
### Redes sociales

Uno de los problemas que enfrentan las organizaciones es lograr que sus miembros actúen colectivamente, situación que se logra si existen redes sociales fuertes que motiven y mantengan esta acción. Por ello es relevante, que las organizaciones vinculadas al Programa estén conformadas por personas que comparten características comunes, ya que esto significa que existen unas redes sociales entre ellos que garantizan la cohesión y la acción colectiva.

En el 96% de las organizaciones los asociados viven en la misma región, en el 81% de las organizaciones los asociados comparten una identidad étnica (indígena, afrocolombiano, campesino), en el 73% de las organizaciones los asociados han trabajado tradicionalmente en la misma actividad productiva, en el 58% de las organizaciones los asociados han sufrido situaciones de violencia y en el 29% de las organizaciones los asociados estuvieron vinculados con cultivos ilícitos.

Estas organizaciones promueven actitudes que privilegian intereses colectivos y, en esta medida, los asociados se sienten interesados en participar y comprometidos con su organización. No son simples consumidores que la utilizan para alcanzar sus objetivos personales y que transitan de una organización a otra según sus intereses particulares.

### Características comunes de los asociados de las organizaciones



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Cumplimiento de las Asambleas Generales

El Programa está promoviendo procesos democráticos en las organizaciones, con los cuales se generan relaciones más horizontales, se fortalecen las redes sociales y se asegura el compromiso de sus miembros. En este sentido, es de resaltar que el 87% de las organizaciones tienen espacios fortalecidos para la participación de sus asociados, gracias a la realización anual de las Asambleas Generales.

### Realización de Asambleas Generales en el último año

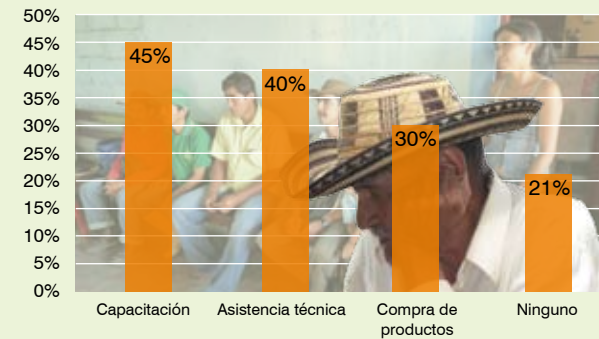


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Servicios prestados por la organización

El 79% de las organizaciones asegura el compromiso de sus miembros porque brinda algún servicio a los asociados, el 45% ofrece capacitaciones, el 40% ofrece asistencia técnica y el 30% compra los productos de sus asociados.

### Servicios prestados por la organización



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Relación con aliados externos

Finalmente, es interesante el esfuerzo que ha realizado el Programa por promover las relaciones de las organizaciones con diferentes entidades (como la cooperación internacional, las juntas de acción comunal, las alcaldías, el SENA, las corporaciones autónomas regionales, las UMATA, entidades bancarias, empresas privadas, entre otras) porque ellas se constituyen en aliados estratégicos para lograr los objetivos propuestos. Este esfuerzo se evidencia en que el 52% de las organizaciones, de un listado de 22 entidades, se relaciona con la mitad de ellas. Sin embargo, es importante seguir profundizando en estos procesos pues el 45% se relaciona con menos de la mitad.

### Relación con aliados externos



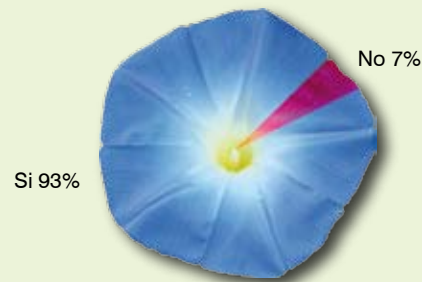
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Adaptación a reglas

Las organizaciones de productores campesinos deben adaptarse a una cultura de la legalidad porque esto las legitima ante sus asociados y sus aliados externos y les permite consolidar estas relaciones y asegurar su supervivencia.

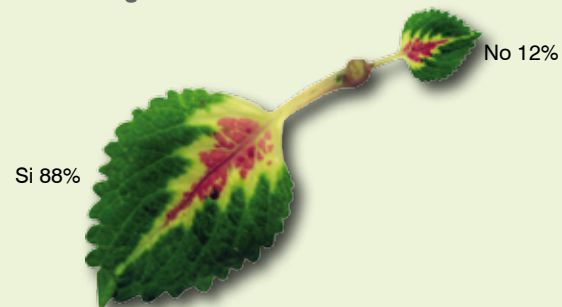
Es positivo que el 93% de las organizaciones cuenten con el Número de Identificación Tributaria (NIT) y el 88% ya tengan Registro Único Tributario (RUT).

### Número de Identificación Tributaria - NIT



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Registro Único Tributario - RUT



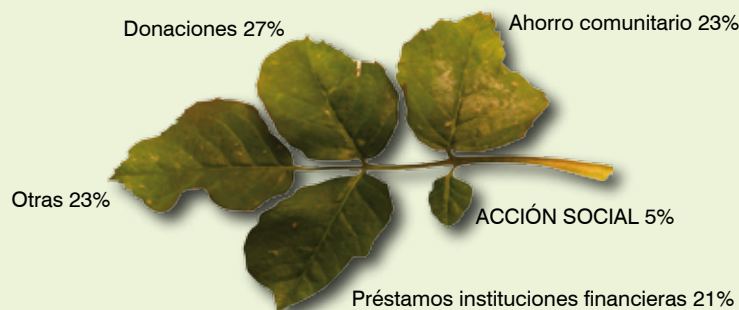
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.

### Distribución de fuentes de financiación

El desarrollo alternativo en Colombia cuenta, como en ningún otro país, con un altísimo apoyo por parte de los bancos, la cooperación internacional y el Gobierno.

Es importante resaltar cómo las organizaciones están apalancando diferentes recursos para poner en marcha sus proyectos. El 21% de las organizaciones están financiadas con créditos, el 23% con ahorro de la comunidad, el 27% con donaciones y el 5% con el apoyo de ACCIÓN SOCIAL.

### Distribución de fuentes de financiación de las organizaciones



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2008.



## ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA

De la mano con los programas de desarrollo alternativo, el gobierno nacional ha estructurado una estrategia de erradicación manual forzosa de los cultivos de coca y amapola. Las actividades de erradicación manual han sido aplicadas satisfactoriamente en diversos países, como Bolivia, donde con una estrategia combinada de erradicación manual forzosa desde la raíz y programas de desarrollo alternativo, se pasó de 52.000 hectáreas sembradas con ilícitos en 1990 a 23.000 en 2003.

Los Grupos Móviles de Erradicación (GME) están adscritos al PCI de ACCIÓN SOCIAL y son uno de los pilares fundamentales de la lucha contra las drogas en Colombia. Hasta la fecha, el esfuerzo financiero requerido para el funcionamiento de los Grupos ha recaído en fondos colombianos, lo que es un reflejo de la voluntad política y material del país por superar los problemas de narcotráfico y las drogas.

Los erradicadores, campesinos generalmente, son incorporados al Programa mediante tercerización. La empresa intermediaria es quien se encarga del manejo y la administración de los recursos, lo que está establecido contractualmente con el PCI. Estas personas reciben un salario y se les garantizan sus derechos laborales de acuerdo con la ley.

La seguridad de todo el equipo que desarrolla las actividades de erradicación manual forzosa depende de la Fuerza Pública, quien es un aliado crucial de la estrategia. La Fuerza Pública se integra desde el comienzo a la labor de erradicación manual y tanto el Ejército como la Policía vienen mejorando constantemente sus sistemas de seguridad y protección. Este acompañamiento es indispensable dados los intereses de los grupos armados no estatales en entorpecer la labor.

En Colombia, los GME, han introducido elementos exitosos de las experiencias internacionales; y han adaptado elementos innovadores propios de las condiciones del país, generando significativos resultados en términos de áreas intervenidas y áreas que potencialmente serían establecidas con nuevos cultivos ilícitos según se puede observar en las siguientes tablas:

#### Total nacional del monitoreo UNODC a los GME

AÑO	LOTES	ÁREA EN TERRENO (ha)	ÁREA CERTIFICADA UNODC (ha)
2006	No Aplica	35.466,97	33.073,64
2007	21.930	52.083,18	52.024,25
2008	48.198	84.597,38	84.427,23
TOTAL MONITOREO		172.147,53	169.525,12

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Grupos Móviles de Erradicación (GME). 2009.

#### Análisis de la destrucción de semilleros en 2008

Departamento	Tipo de Semillero m <sup>2</sup>			Total (m <sup>2</sup> )	Hectáreas dejadas de sembrar-estimadas
	Germinación	Crecimiento	Estacas		
Antioquia	19.820	2.811,8	3.176	25.807,8	2.308
Bolívar	6.736,3	465,4	105,2	7.306,9	744,7
Caldas	41	1	0	42	4,5
Caquetá	18,9	1	35	54,8	2,9
Cauca	1.888,5	908,5	623	3.420	246,5
Chocó	92,6	339	0	431,6	19,6
Córdoba	11.843	1.581,7	1.626	15.050,7	1.369,1
Guajira	0	13	0	13	0,4
Magdalena	92	0	0	92	9,9
Meta	8,5	4,5	0	13	1,1
Nariño	17.634,5	4.149	2.410	24.193,5	2.088,9
Santander	4.250,8	1.117,5	0	5.368,3	491,4
N. de Santander	2.606	728,5	65	3.399,5	304,2
Putumayo	13.675,2	9.048,1	12.224	34.947,2	2.056,9
Valle del Cauca	1.603,5	0	0	1.603,5	173,5
Vichada	8	42	0	50	2,1
Total	80.318,7	21.210,9	20.264,2	121.793,7	9.823,6

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Grupos Móviles de Erradicación (GME). 2009.

El trabajo de los GME sobre el terreno es importante por varios motivos. Primero, se conoce el problema cotidiano tanto de los cultivadores como de los demás actores que protegen esta actividad ilegal. Segundo, el contacto con el entorno de los campesinos cocalleros contribuye de manera fundamental a acercar la institucionalidad estatal en estas áreas, mejorando el conocimiento directo de la situación del campesinado colombiano. En tercer lugar, los impactos ambientales negativos provocados por los cultivos ilícitos se minimizan. De igual manera, la eficacia de la erradicación es mayor, pues es un hecho que el fenómeno de la resiembra (porcentaje de áreas previamente erradicadas sembradas nuevamente con ilícitos) es significativamente menor al presentado en los territorios donde se practica la fumigación aérea.

Si bien UNODC reconoce los altos riesgos que conllevan las actividades de los GME, considera que la estrategia es un elemento indispensable para eliminar el problema de las drogas en Colombia. La experiencia demuestra que la salida al fenómeno de los cultivos ilícitos no es rápida, pero también demuestra que los resultados exitosos se pueden alcanzar con persistencia, objetivos coherentes y el compromiso de las naciones.



#### GLOSARIO

ACCIÓN SOCIAL	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACDI-VOCA	Agricultural Cooperative Development International and Volunteers in Overseas Cooperative Assistance
ADAM	Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
MIDAS	Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible
NIT	Número de Identificación Tributaria
PCI	Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos
PFGB	Programa Familias Guardabosques
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PPP	Programa Proyectos Productivos
RUT	Registro Único Tributario
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SS/E	Sistema de Seguimiento y Evaluación
TIO	Tasa de Interés de Oportunidad
TIR	Tasa Interna de Retorno
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por su sigla en inglés)
GME	Grupos Móviles de Erradicación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por su sigla en inglés)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje