

POLÍTICA PÚBLICA
CULTIVOS ILÍCITOS

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA
 *Transparente y eficiente*



CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA

 *Transparente y eficiente*

**“POLÍTICA PÚBLICA ANTIOQUIA
LIBRE DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

Ordenanza No. 39 del 2 de octubre del
2017

Vigencia: 2021

Evaluator: Jorge Iván Bolívar Guerra

Aspectos Preliminares

- En 1961 en Convención Única de la ONU sobre Estupefacientes, se resolvió sancionar el cultivo, la transformación y la comercialización de la hoja de coca y su derivado, estableciendo el cultivo de hoja de coca como parte de las drogas ilícitas” (ONU, 1961). Como resultado de esta convención se creó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- La política de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia se ha trazado con el propósito de combatir la primera fase de producción de las drogas y reducir la oferta de los narcóticos, principalmente a través de la fumigación y destrucción de las áreas sembradas.
- El Acuerdo de paz del año 2016, en el punto 4 hace referencia a la necesidad de implementar una solución al problema de las drogas desde una visión integral, enfocada en la cadena de cultivo de plantas ilícitas, producción y comercialización de las drogas. Este enfoque está determinado principalmente a partir de los derechos humanos y la salud pública, basándose además en una perspectiva de género y diferencial en cada territorio. (Acuerdo para la Paz 2016).
- “El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito” -PNIS- se inició en el mes de enero de 2017. Pero fue el 29 de mayo del 2017 la fecha en la cual se estableció formalmente el programa a través de la expedición del decreto 896 de la Presidencia de la República, donde se establecen la estructura, los mecanismos y los objetivos del programa. Para garantizar la participación de las comunidades, y se creó un consejo de dirección permanente en el que tienen asiento el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las comunidades.

- Los cultivos de uso ilícito, particularmente la marihuana, la coca y la amapola, se han convertido en los últimos 55 años en un hecho que ha determinado cambios en el desarrollo del país y más aun de sus regiones, impactando de manera negativa la sociedad civil, siendo a su vez el detonante de muchas de las tragedias humanitarias sucedidas indistintamente en las zonas urbanas y rurales, pero que se evidencia en regiones como Antioquia, Choco, Amazonia, y los Llanos Orientales.
- En Antioquia también tienen presencia y actividad la mayor parte de los grupos ilegales existentes en Colombia. Este departamento ha experimentado fuertes migraciones hacia las tierras bajas del departamento, tales como el Urabá, el Bajo Cauca y el Magdalena Medio, proporcionando mano de obra disponible para el negocio de la coca, en un ambiente de aumento sostenido de la violencia guerrillera y paramilitar (Reyes, 1997).
- Desde hace más de dos décadas, la erradicación de cultivos ilícitos se ha constituido en el principal objetivo de las estrategias antidrogas para reducir el consumo de sustancias psicoactivas por la vía del control a la oferta y la producción, sin embargo, el impacto de la política no ha causado necesariamente una reducción definitiva de las hectáreas sembradas. Por el contrario, la estrategia de erradicación de los cultivos ilícitos históricamente ha producido una caída transitoria del área cultivada, una posterior recuperación -resiembra- o un desplazamiento geográfico de los cultivos en el territorio nacional o fuera de él, garantizando una eficiente provisión a la demanda externa.

ASPECTOS PRELIMINARES

ASPECTOS	
Fundamento Legal	Artículo 267 de la Constitución Resoluciones 2021500000475 del 11 de febrero de 2021 y 202150001033 del 19 de mayo de 2021, las cuales adoptan respectivamente el proceso y la metodología de evaluación de Políticas Públicas.
Política Pública	“Antioquia Libre de Cultivos Ilícitos en el Departamento de Antioquia y se Dictan otras Disposiciones”.
Adopta	Ordenanza N° 39 del 2 de octubre del 2017.
Aspectos Evaluados	Cumplimiento normativo, las inversiones realizadas y las acciones desarrolladas. Criterios de eficacia, eficiencia y efectividad.
Vigencia	Se Evalúa la vigencia 2021, con datos acumulados de 2020.
Ente Evaluado	Secretaría De Seguridad y Justicia de Antioquia.

NORMATIVA

Norma
Constitución Política de Colombia Artículo 300
Convención de 1961 Anti estupefacientes
Plan de Desarrollo 2016-2019 "Antioquia Piensa en Grande"
Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Departamental 2020-2023, en dicho plan incluye, dentro de sus líneas estratégicas la Línea 4 – "Control de las economías criminales, ilegales e ilícitas", en la cual se incluyen los programas y proyectos que contribuyen en la afectación de las rentas criminales. "
Ley 1955 de 2019
Ley 599 de 2000
Ley 906 de 2004
Ley 06 del 16 de Junio de 2020
Ley 30 del 31 DE Enero de 1986
Ley 793 del 27 de Diciembre de 2002
Ley 1704 del 20 de Enero de 2014
Declaración Política UNGASS de 2021
Decreto 2107 del 14 de Diciembre de 2017
Decreto 902 de 29 de Mayo de 2017

Evaluación de la Ordenanza

ESTADO DE LA ORDENANZA

ELEMENTO	ORDENANZA	DESARROLLO EJECUTOR
Anexos técnicos y/o estudios específicos	NO	-
¿Define Conceptos Básicos.?	SI	-
¿Define el Mecanismo para la Rendición de Cuentas?	SI	-
¿Define el mecanismo para la Participación Ciudadana?	SI	-
¿Define un Órgano Consultivo y Asesor?	SI	-
¿ Define mecanismos y acciones de Transversalidad para la ejecución?	SI	-
¿ Define instrumentos específicos	NO	-
¿ Identifica el Problema Central	SI	-
Define un Instrumento de Monitoreo y Seguimiento	SI	-
¿Ámbito de Aplicación.?	SI	-
¿Objetivo General.?	SI	-
¿Específicos.?	SI	-
¿Ejes Estratégicos?	SI	-
¿Líneas de Acción	SI	-
¿Define Enfoques y Principios	SI	-
¿Determina una Fuente Directa de Financiamiento.?	SI	-

ESTADO DE LA ORDENANZA

Enfoques:	De Genero Diferencial Étnico Educativa De Derechos Territorial De Desarrollo Humano	De Movilidad Humana Interseccionalidad Intercultural Generacional Poblacional o de Derecho Ambiental
Principios:	Buen Gobierno Gestión Publica Efectiva Participación Trato Digno y Humano Corresponsabilidad Inclusión Accesibilidad y Diseño Universal Oportunidad Ciudadanía Participación	
Programas:	Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Departamental 2020-2023, en dicho plan incluye, dentro de sus líneas estratégicas la Línea 4 – “Control de las economías criminales, ilegales e ilícitas”, en la cual se incluyen los programas y proyectos que contribuyen en la afectación de las rentas criminales. Esta política se transversaliza con las siguientes secretarías y/o dependencias. Línea Estratégica 1: Competitividad e infraestructura. 1. Secretaría de Infraestructura 2. Secretaría de Competitividad Línea Estratégica 2: Nueva ruralidad para vivir mejor en el campo. 1. Secretaría de Agricultura 2. Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA	

ESTADO DE LA ORDENANZA

Programas:	Línea Estratégica 3: Equidad y Movilidad Social 1. Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud 2. Secretaría de la mujer Línea Estratégica 4: Sostenibilidad Ambiental 1. Secretaria de Medio Ambiente 2. Secretaría de Minas Línea Estratégica 5: Seguridad, Justicia y Derechos Humanos 1. Secretaría de Gobierno, Paz y No Violencia 2. Secretaría de Seguridad y Justicia Línea Estratégica 6: Paz y Posconflicto 1. Secretaría de Gobierno, Paz y No Violencia Línea Estratégica 7: Erradicación 1. Ejército Nacional 2. Policía Nacional
¿Determina?	Cooperación Internacional Recursos Internacionales Entrega de Dinero, Entrega en Especie, Comodatos, Transferencias Especiales
Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU	(2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. (5) Igualdad de género, (8) Trabajo decente y crecimiento económico, (10) Reducción de las desigualdades, (12) Producción y consumo responsables, (6) Paz, justicia e instituciones sólidas, (17) Alianzas para los objetivos.
Clasificación:	Promocionales
Nivel de preparación Ordenanza	Bueno

Evaluación de la Política Pública

EVALUACION – EFICACIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Meta 2021	Logro 2021	Eficacia 2021	Lectura 2021	Meta 2020-2023	Logro 2020-2023	Eficacia 2020-2023	Lectura Cuatrienio
		A	B	C	D	E	F	G	H
								F/E	
01	Alianzas para avanzar en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)	0	0		No programada	1	2	2,00	Más que eficaz
02	Municipios y/o Distrito atendidos con estrategias integrales para la prevención y contención de las economías ilegales e ilícitas	16	35	2,19	Más que eficaz	55	44	0,80	Ineficaz
03	Municipios y/o Distrito acompañados con programas de formalización	3	5	1,67	Más que eficaz	15	6	0,40	Ineficaz
04	Granjas productivas SIEMBRA, implementadas	25	51	2,04	Más que eficaz	124	52	0,42	Ineficaz
05	Emprendimientos piloto implementados con jóvenes rurales	1	2	2,00	Más que eficaz	3	2	0,67	Ineficaz
06	Ciudadelas de innovación agroempresarial establecidas y en funcionamiento	1	1	1,00	Eficaz	2	2	1,00	Eficaz

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, 2021. Cifras en la unidad de medida de cada indicador.

EVALUACION – EFICACIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Meta 2021	Logro 2021	Eficacia 2021	Lectura 2021	Meta 2020-2023	Logro 2020-2023	Eficacia 2020-2023	Lectura Cuatrienio
		A	B	C	D	E	F	G F/E	H
07	Proyecto de acompañamiento y apoyo a organizaciones de productores de agricultura campesina, familiar y comunitaria que contribuyan a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra	0,35	0,07	0,20	Ineficaz	1	1,07	1,07	Más que eficaz
08	Caminos de herradura y/o motorrutas intervenidos	709	1034	1,46	Más que eficaz	3060	1097,25	0,36	Ineficaz
09	Predios con implementación de buenas prácticas de producción y transformación agropecuaria	50	0	0,00	Ineficaz	130	520	4,00	Más que eficaz
10	Vías de la red vial Departamental pavimentadas	55	57	1,04	Más que eficaz	395	125	0,32	Ineficaz
11	Vías de la red vial a cargo del Departamento, mantenidas	4399	8058	1,83	Más que eficaz	19864	9658	0,49	Ineficaz
12	Vías de la red vial a cargo de los Municipios, intervenidas	92	71	0,77	Ineficaz	595	154	0,26	Ineficaz
13	Estudios y diseños para el mejoramiento de la infraestructura de las vías, elaborados	8	11	1,38	Más que eficaz	16	19	1,19	Más que eficaz

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, 2021. Cifras en la unidad de medida de cada indicador.

EVALUACION EFICIENCIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Eficacia 2021	Costo Programado	Costo Real 2021	Eficiencia 2021	Lectura 2021
		A	(CP)	(CR)	B	
01	Alianzas para avanzar en el Ordenamiento de la Propiedad Social Rural (OSPR)		0	0		No programada
02	Municipios atendidos integrales y/o con prevención de las economías y/o Distrito estrategias para la contención ilegales	2,19	666	666	2,19	Más que eficiente
03	Municipios y/o Distrito acompañados con programas de formalización	1,67	0	0		No programada
04	Granjas productivas SIEMBRA, implementadas	2,04	709	709	2,04	Más que eficiente
05	Emprendimientos piloto implementados con jóvenes rurales	2,00	0	0		No programada
06	Ciudadelas de innovación agroempresarial establecidas y funcionamiento en	1,00	54	54	1,00	Eficiente

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021.
Valores del índice en base 1.

EVALUACION EFICIENCIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Eficacia 2020-2023	Costo Programado	Costo Real	Eficiencia	Lectura Cuatrienio
		A	(CP)	(CR)	B	
01	Alianzas para avanzar en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)	2,00				No programada
02	Municipios atendidos y/o con Distrito integrales para estrategias de prevención y contención de las economías ilegales e ilícitas	0,80	666	666	0,80	Ineficiente
03	Municipios y/o Distrito acompañados con programas de formalización	0,40				No programada
04	Granjas productivas SIEMBRA, implementadas	0,42	817	817	0,42	Ineficiente
05	Emprendimientos piloto implementados con jóvenes rurales	0,67				No programada
06	Ciudadelas de innovación agroempresarial establecidas y en funcionamiento	1,00	54	54	1,00	Eficiente

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021.

EVALUACION EFICIENCIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Eficacia 2021	Costo Programado	Costo Real 2021	Eficiencia 2021	Lectura 2021
		A	(CP)	(CR)	B	
07	Proyecto de acompañamiento y apoyo a organizaciones de productores de agricultura familiar y comunitaria que contribuyan a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra	0,20	0	0		No programada
08	Caminos de herradura y/o motorrutas intervenidos	1,46	4.558	4.558	1,46	Más que eficiente
09	Predios con implementación de buenas prácticas de producción y transformación agropecuaria		399	399		Ineficiente
10	Vías de la red vial Departamental pavimentadas	1,04	59.034	59.034	1,04	Más que eficiente
11	Vías de la red vial a cargo del Departamento, mantenidas	1,83	98.911	98.911	1,83	Más que eficiente
12	Vías de la red vial a cargo de los Municipios, intervenidas	0,77	57.367	57.367	0,77	Ineficiente
13	Estudios y diseños para el mejoramiento de la infraestructura de las vías, elaborados	1,38	17.494	17.494	1,38	Más que eficiente

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021.
Valores del índice en base 1.

EVALUACION EFICIENCIA

N°	INDICADORES DE PRODUCTO	Eficacia 2020-2023	Costo Programado	Costo Real	Eficiencia	Lectura Cuatrienio
		A	(CP)	(CR)	B	
07	Proyecto de acompañamiento y apoyo a organizaciones de productores de agricultura campesina, familiar y comunitaria que contribuyan a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra	1,07				No programada
08	Caminos de herradura y/o motorrutas intervenidos	0,36	4.965	4.965	0,36	Ineficiente
09	Predios con implementación de buenas prácticas de producción y transformación agropecuaria	4,00	399	399	4,00	Más que eficiente
10	Vías de la red vial Departamental pavimentadas	0,32	121.601	121.601	0,32	Ineficiente
11	Vías de la red vial a cargo del Departamento, mantenidas	0,49	137.010	137.010	0,49	Ineficiente
12	Vías de la red vial a cargo de los Municipios, intervenidas	0,26	132.241	132.241	0,26	Ineficiente
13	Estudios y diseños para el mejoramiento de la infraestructura de las vías, elaborados	1,19	21.592	21.592	1,19	Más que eficiente

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021.

EVALUACION EFECTIVIDAD

Indicador de resultado. (Objetivos Establecidos)	EFECTIVIDAD ACUMULADA				
	2020	2021	2022	2023	2020-2023

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021, cifras en la unidad de medida del indicador.

En la vigencia 2021 la efectividad no se puede evaluar debido a que no se tiene un indicador de resultado que mida el grado de mejora de las acciones ejecutadas.

EVALUACION RECURSOS Y PRESUPUESTO

PROGRAMA	Global Programado Años Cuatrienio	Presupuesto Inicial (\$)				Presupuesto Ejecutado (\$)				Global Ejecutado Años Cuatrienio
		2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	
Granjas productivas SIEMBRA, implementadas	817	108	709			108	709			817
Ciudadelas de innovación agroempresarial establecidas y en funcionamiento	54	-	54			-	54			54
Predios con implementación de buenas prácticas de producción y transformación agropecuaria	399	-	399			-	399			399
Municipios y/o Distrito acompañados con programas de formalización	666	-	666			-	666			666

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado vigencia 2021. Valores en millones pesos del año.



Fuente: Elaboración del Evaluador información suministrada por el ente evaluado, vigencia 2021. Cifras en millones de pesos

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN REFLEXIONES CRÍTICAS.

- Los cultivos ilícitos, son considerados el primer eslabón de la cadena del narcotráfico, debido a que involucra directamente a unas cien mil familias colombianas, y porque a pesar de los diagnósticos y los programas adelantados no se ha dado una solución de fondo y estructural a este problema.
- Un rasgo importante del departamento de Antioquia es su posición geográfica estratégica, la cual ofrece una comunicación del centro del país con el norte y una salida directa al mar Caribe, para de allí comunicar a Centroamérica. La presencia de los grupos armados ilegales en el territorio ha conducido al establecimiento de una serie de rutas de narcotráfico y de comercialización ilegal de sustancias químicas esenciales para la fabricación de la cocaína.
- Los cultivos han mostrado una expansión sostenida a pesar de los programas de erradicación. De manera que los programas de desarrollo alternativo deben ofrecer lo que hoy obtienen los cultivadores de ilícitos: seguridad en la comercialización y precios que les garanticen un nivel de vida digno. Más que rentabilidad se debe garantizar seguridad hacia el futuro y sostenibilidad de largo plazo.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN CONCLUSIONES Y ARGUMENTOS

- Aunque la preocupación principal suele dirigirse al aumento en el número de hectáreas, éste es un indicador insuficiente para entender la dinámica de los cultivos y sus verdaderos impactos. El amplio margen de intermediación hace que la capacidad de maniobra de los compradores de base de coca y de heroína sea muy elástica y es ahí donde radica la mayor dificultad para cualquier programa de sustitución.
- La contaminación de los ecosistemas por diferentes sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de la hoja de coca a la cocaína, genera también modificación en las condiciones de los suelos, lo que conlleva directamente a la disminución y empobrecimiento de las actividades agrícolas tradicionales o lícitas. La productividad rápidamente decrece y la obtención de productos de pancoger se hace cada vez más difícil.
- Un dato que debemos tomar en cuenta es que esta política es ejecutada por lo menos por otras cuatro secretarías, debido a que muchos de los programas que hacen parte de la política, se incluyen como parte de otros programas dentro del plan de desarrollo, por eso se considera una política transversal y su evaluación se hace bastante difícil porque los indicadores de resultado solo podrán ser evaluados al final del cuatrienio cuando los programas logren el impacto esperado.

ANÁLISIS E INTERPRETACION POBLACIÓN

Análisis del Grupo Poblacional

Contextualización de datos de Población	Cifras
Población Nacional: Fuente DANE 2018	48.258.494
Población Total Departamental: Fuente DANE 2018	6.407.102
Población de Referencia: Población Total: Fuente de Referencia	6.407.102
Población Afectada: Población Objetivo Total: Fuentes de Referencia.	297.390
Población No Afectada: Fuentes de Referencia.	6.109.712
Población Objetivo Beneficiaria: Fuentes de Referencia.	297.390
Población Beneficiaria Total: Fuentes de Referencia.	6.407.102
Población Postergada: Fuentes de Referencia.	6.109.712
Población Objetivo Atendida: POA	297.390
Población No Objetivo Atendida: PNOA	297.390
Población Objetivo Programada: POP	297.390
Cobertura Bruta	200%
Cobertura Neta	100%

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado vigencia 2021.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN – TRAZABILIDAD

Cuántos municipios han adoptado la Política en algún año.						
No.	Municipio	Acuerdo Municipal	Año	Año	Año	Año
			2020	2021	2022	2023
1						

Fuente: Aplicativo METOEVA con información suministrada por el ente evaluado vigencia 2021.

Ningún municipio ha formalizado a través de acuerdo municipal, una política pública de cultivos ilícitos

BIBLIOGRAFIA Y LITERATURA

1. Información suministrada por la Secretaría de Seguridad y Justicia de Antioquia mediante oficio No. 2022030188039 del 2 de junio de 2022.
2. ATEHORTÚA, Adolfo León; ROJAS, Diana. El narcotráfico en Colombia. Pionero y Capos. Artículo incluido en Relaciones Estados Unidos – Colombia en las últimas décadas del siglo XX. Universidad Javeriana – Universidad Pedagógica Nacional.
3. Charles Gibson, (1967), Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810), México: Siglo XXI Editores, 418.
4. Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
5. GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 “Unidos por la Vida”, Ordenanza 06 del 16 de junio de 2.020.
6. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales: Universidad Nacional de Colombia: Cultivos Ilícitos: Relatoría primer taller internacional.
7. José María Ots Capdequí, (1958), Las instituciones del Nuevo Reino de Granada al tiempo de la Independencia, Madrid: Instituto “Gonzalo Fernández de Oviedo” del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, con la colaboración del Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo de Bogotá y el Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 232.
8. Mora de Tovar, Gilma Lucía, “Chicha, guarapo y presión fiscal en la sociedad colonial del siglo XVIII” en Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, nos. 16 y 17, 1988-1989, 30 y 37.



Gracias