Financiación y resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito

Puerta Carvajal, Laura Andrea

Propuesto en el punto 4 del Acuerdo Final, el PNIS se ideó con el objetivo de promover la sustitución voluntaria de cultivos, creando acuerdos con las comunidades que permitan esta tarea, y asegurándoles elementos de seguridad suficientes y el acompañamiento técnico y económico necesarios para superar las condiciones de pobreza que los llevaron a subsistir de esta práctica. Posterior a esta primera aproximación, se creó oficialmente el programa, mediante el Decreto 896 de 2017, que señaló cuáles serían sus instancias de coordinación, quiénes serían beneficiarios, los elementos a tener en cuenta para su ejecución y qué componentes tendrían en cuenta los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

No obstante, pese a la agrupación de documentos que consignan los objetivos del programa, no es claro cuál será el presupuesto total, ni cómo está estimado suplir los costos que implica la implementación del mismo. Por una parte, de acuerdo con la Alta Consejería para el Posconflicto, se señaló que habría un Plan de Atención Inmediata dividida en un componente familiar y uno comunitario. El primero, daría a las familias $1'000.000 durante el primer año, $1'800.000 por una sola vez para proyectos de autosostenimiento, $9'000.000 por una sola vez para la adecuación y ejecución de proyectos, $10'.000.000 mediante proyectos productivos y de mano de obra, y $1'000.000 al mes, durante un año, para los recolectores que se comprometieran y cumplieran las actividades de interés comunitario, sumándole a estos valores $3'200.000 correspondientes a asistencia técnica durante los dos años (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017). Según lo anterior, se presupuestaba en total $36.000.000 por familia por dos años. Según los informes

publicados por la Fundación Ideas para la Paz, desde una recopilación hecha por diferentes comunicaciones del Gobierno Nacional, se estimó que se habían firmado acuerdos colectivos con cerca de 127.405 familias, de las cuales 54.000 se encuentran efectivamente vinculadas al programa. Si se toma en cuenta el costo de acompañamiento por familia, se requerirían más de 4 billones para cumplir los acuerdos firmados hasta ahora, sin tener en cuenta el valor del componente comunitario, que incluye proyectos sociales como guarderías, comedores escolares, información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, brigadas de atención básica en salud, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, y programas contra el hambre para la tercera edad.

Por otra parte, en materia presupuestal, ha sido preocupación de diferentes organizaciones el determinar cuál es la suma con la que cuenta el Gobierno nacional para el cumplimiento de lo propuesto en el PNIS. No hay un documento que explique claramente cuál es el techo presupuestal del programa, ni cuáles serán sus fuentes de financiamiento. Se sabe que, en principio, de acuerdo al punto 6.1.1 del Acuerdo Final, el Gobierno nacional debía elaborar un borrador de lo que sería denominado Plan Plurianual de Inversiones, documento que contendría los propósitos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas que se consideraran necesarias para la implementación de los acuerdos, el correspondiente cronograma y la indicación de las instituciones responsables, las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación. Este Plan debía ser aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), posteriormente se debía aprobar en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un Documento CONPES sobre el Plan, y por último incluirse a modo de capítulo especial en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que implicaría tramitar una reforma de la Ley 152 de 1994. La fecha estimada para la promulgación del Plan Plurianual de Inversiones sería de 4 meses a partir de la constitución de la CSIVI. Sin embargo, hasta

diciembre de 2017 se conoció el documento elaborado por el Gobierno y aprobado por la Comisión, es decir, que dicho documento no puede ser incluido sin haberse hecho los trámites consiguientes anteriormente señalados (Presidencia de la República de Colombia & FARC-EP, 2016).

De otro lado, al analizar el contenido del Plan, se evidencia que las estimaciones tanto de presupuesto como de fuentes de financiación son esencialmente las mismas que se proponen en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Según este, el presupuesto total para la implementación del punto 4, durante los 15 años que esta dura, sería de $8,3billones, y las fuentes de financiación de todo el Acuerdo, serían el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, los recursos propios de las Entidades Territoriales, lo percibido de Cooperación Internacional e Inversión Privada.

De las cifras expuestas anteriormente, es notorio que el PNIS está llevándose a cabo con desconocimiento de lo que se tenía contemplado, lo que lleva a dudar sobre su capacidad de satisfacer los objetivos propuestos. El dinero requerido solamente para cumplir los acuerdos excede la mitad del estimado para la vigencia de la implementación de todo el plan.

Estas y otras consideraciones son explicadas por los informes que publicaron la FIP y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). En estos se expone que, en principio, después de la firma de acuerdos individuales, las familias reciben el primer pago, momento en el que quedan comprometidas a erradicar manualmente los cultivos. Los problemas que se evidencian vienen desde el comienzo de las firmas, pues se ha señalado que las familias hasta ahora incluidas sólo son las dedicadas a los cultivos de coca, dejando de lado otras formas de cultivos ilícitos, y generando incertidumbre respecto de los sujetos a quienes cobija el PNIS. Por otra parte, se ha mostrado un incumplimiento en los pagos, y falta de asistencia técnica una vez recibidos estos, con lo cual se retrasa la erradicación y la sustitución de cultivos (Garzón & Suárez, 2018). Al retraso en la implementación del

programa se agregan, por otra parte, la incidencia de la violencia ante la falta de capacidad del Gobierno nacional para ofrecer la seguridad necesaria, el retraso en la construcción de obras de infraestructura necesario para el cumplimiento del componente comunitario, la falta de formalización en la tierra y lo ateniente al tratamiento penal diferenciado, cuestión en la cual poco se ha avanzado. (Majbub Avendaño, 2017)

En suma, los tropiezos que ha enfrentado el programa están relacionados tanto con la falta de recursos, y la falta de claridad en la distribución de estos, como los problemas de ejecución de cada uno de los componentes del programa.

Referencias

Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (03 de mayo de 2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivo Ilícitos. Obtenido de: http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html

Garzón, J. C., & Suárez, M. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018. Obtenido de: http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a8c323f55cf7.pdf

Majbub Avendaño, S. (diciembre de 2017). Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz. Obtenido de: https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf

Presidencia de la República de Colombia & FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Obtenido de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf