

**CRITERIOS PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN
EL MARCO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**

Estudio de Caso Bajo Cauca Antioqueño

CARLOS JULIO NEISA GONZÁLEZ

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE ARTES
MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL
BOGOTÁ D.C.**

2011

**CRITERIOS PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN
EL MARCO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**

Estudio de Caso Bajo Cauca Antioqueño

CARLOS JULIO NEISA GONZÁLEZ

CÓDIGO. 03-393207

Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Ordenamiento Urbano Regional

Dirigido por

Ingeniero Carlos Alberto González Murillo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE ARTES

MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL

BOGOTÁ

2011

A Dios

Por la vida y haberme dado la fortaleza para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mis Padres

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación Constante, pero más que nada, por su amor.

A mi Esposa

Por su amor incondicional y los ejemplos de perseverancia y constancia que la caracterizan.

A mi Hermano

Porque siempre he contado con su cariño y apoyo en todo.

A la Universidad Nacional de Colombia y Docentes

Por permitirme ser parte de este gran claustro, por impulsar el desarrollo de mi formación profesional para hacer parte de una generación de triunfadores y gente productiva para el país.

RESUMEN

Este estudio se enfoca en la generación de criterios y variables que permitan optimizar los mecanismos de focalización de territorios y comunidades para implementar proyectos productivos y otros mecanismos de desarrollo alternativo con un enfoque de ordenamiento y desarrollo regional. Se realiza en el ámbito de ejecución del Programa Proyectos Productivos y de estrategias de interdicción como la erradicación manual forzosa de cultivos de coca y la aspersión aérea en la región del Bajo Cauca Antioqueño¹.

Sintetiza la evolución de los conceptos y mecanismos de desarrollo alternativo, describe la operatividad del Programa Proyectos Productivos y con base en la información disponible sobre las variables identificadas como relevantes, define criterios de focalización que se aplican en un ejercicio a nivel regional. Como resultado se determinan territorios a intervenir del programa y aporta elementos para ajustar y armonizar los planes de ordenamiento territorial de los municipios respecto a las áreas con potencial o vocación para el desarrollo de la actividad cauchera – cacaotera.

Las conclusiones evidencian la dificultad para definir criterios de focalización que sean armónicos en los niveles nacional, regional y local debido a la falta de información sobre las variables de interés a nivel regional y a la diversidad de conceptos sobre la conformación de una región. Se plantea una necesaria evolución de los enfoques y mecanismos de desarrollo alternativo que permitan focalizar importantes porcentajes de áreas con cultivos ilícitos que al no ser aptas para el desarrollo de proyectos productivos no se incluyen en las zonas de intervención.

Las lecciones aprendidas sobre la aplicación estricta de enfoques y mecanismos sugieren que es necesario tamizar los resultados de la focalización con un análisis subjetivo y cualitativo para corregir imprecisiones que presentan los métodos de focalización basados en criterios e indicadores.

¹ Conformada por los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Taraza, Cáceres y Zaragoza.

Palabras claves:

Focalización, desarrollo alternativo, planes de ordenamiento territorial, cultivos de coca, bajo Cauca Antioqueño.

SUMMARY

This research centers on eventual criteria and variables useful to improve focalization mechanisms of regions and communities to implement productive projects and other alternative development tools with a regional focus. It is thought within the Productive Projects Program and taking into account other strategies such as manual eradication of coca crops and aerial fumigation in the Bajo Cauca Antioqueño.

It summarizes the evolution of alternative development concepts and mechanisms. It describes the functionality of the Productive Projects Program. By using the available information of variables identified as relevant, defines focalization criteria that could be applied in a regional level exercise. As a result, regions are chosen for the program to intervene in and elements are offered to adjust and improve the territorial zoning plans of municipalities that have potential to establish rubber or cocoa crops.

Conclusions show the difficulty to define focalization criteria that work harmoniously in a national, regional and local level; this is so due to lack of information on relevant variables and to the diversity of concepts when defining a region. This means that alternative development mechanisms and tools have to evolve so including areas to leave them intervention with illicit crops that, not being suited for productive projects, are not included in the work zones.

Lessons learned regarding rigorous use of mechanisms suggest that focalization results must be interpreted with subjective and qualitative analysis in order correct mistakes produced by some focalization criteria and indicators.

Key Words

Priorities, Alternative Development, Land Management Plans, Coca crops, Bajo - Cauca Antioqueño

LISTADO DE ABREVIATURAS

- ADAM:** Áreas de Desarrollo alternativo Municipal.
- MIDAS:** Programa Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible
- USAID:** Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América
- BCA:** Bajo Cauca Antioqueño
- RUAF:** Registro Único de Afiliados a la Protección Social.
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CNE:** Consejo Nacional de Estupefacientes.
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DA:** Desarrollo Alternativo
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
- DNE:** Dirección Nacional de Estupefacientes.
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- EOT:** Esquema de Ordenamiento Territorial.
- FEDECACAO:** Federación Nacional de Cacaoteros
- FEDECAUCHO:** Federación Nacional de Caucheros.
- FIP:** Fondo de Inversión para la Paz.
- ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- ONG:** Organización no Gubernamental
- PBOT:** Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
- PCI:** Programa contra Cultivos Ilícitos
- PENUFID:** Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de la Droga
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PLANTE:** Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.
- POT:** Plan de Ordenamiento Territorial.
- SIMCI:** Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y El Delito.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	7
SUMMARY	8
TABLA DE CONTENIDO	12
INTRODUCCIÓN	17
1. OBJETIVOS	20
1.1. OBJETIVO GENERAL	20
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
2. ALCANCES	21
3. HIPÓTESIS	22
4. MARCO CONTEXTUAL	23
4.1. LA MAGNITUD DE LA PROBLEMÁTICA DEL CULTIVO ILÍCITO DE LA COCA EN COLOMBIA	23
4.2. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FOCALIZACIÓN.....	32
4.3. DESARROLLO ALTERNATIVO Y FOCALIZACION EN LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	40
4.4. EL PAPEL DE LOS POT, PBOT Y EOT EN LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO.	58
4.4.1. ¿QUE HERRAMIENTAS OFRECEN LOS POT PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO?	62
4.5. ¿COMO ABORDARON LA FOCALIZACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS TRADICIONALMENTE CON COCA?	70
4.5.1. Departamento de Antioquia.	71
4.5.2. Departamento del Putumayo.	72
4.5.3. Departamento de Nariño.	73
4.5.4. Departamento de Córdoba.....	74

4.6.	LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO RURAL, DESARROLLO ALTERNATIVO Y SU RELACIÓN CON LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS	77
4.7.	LA VEREDA COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN SOCIO POLÍTICA, UNIDAD DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE FOCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO	79
4.8.	RELEVANCIA DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA	80
4.9.	CONCLUSIONES.....	81
5.	METODOLOGÍA DEL TRABAJO	86
5.1.	DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN	87
5.2.	INFORMACIÓN SELECCIONADA	87
5.3.	INFORMACIÓN ADICIONAL RECOLECTADA	88
5.4.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN.....	89
5.4.1.	Revisión de la literatura existente.	89
5.4.2.	Análisis de la información.	90
5.4.3.	Estudio de caso.....	91
5.5.	CONCLUSIONES.....	93
6.	ESTUDIO DE CASO PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN LA REGION DEL “BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO”.....	96
6.1.	CARACTERÍSTICAS DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO	96
6.2.	DINÁMICA DE LOS CULTIVOS DE COCA EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO.....	103
6.3.	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN A TENER EN CUENTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO	109
6.4.	RESULTADOS	114
6.4.1.	Focalización preliminar.....	116
6.4.2.	Selección de criterios de focalización.	119
6.4.3.	Comportamiento criterios de focalización en el territorio.	120
6.4.4.	Resultados del cálculo de indicadores con el mismo peso para todos los criterios. 123	

6.4.5. Resultados del cálculo de indicadores con diferente peso para todos los criterios.	125
6.5. CONCLUSIONES.....	126
7. CONCLUSIONES FINALES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	130
ANEXOS.....	135

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Cultivos de coca año 2010.....	24
Mapa 2. Relación entre necesidades básicas insatisfechas y presencia de cultivos de coca.....	26
Mapa 3. Relación entre zonas de influencia de grupos armados ilegales y presencia de cultivos de coca.....	27
Mapa 4. Relación entre desplazamiento forzoso y presencia de cultivos de coca.....	28
Mapa 5. Ubicación geográfica Bajo Cauca Antioqueño.....	96
Mapa 6. Ecosistemas estratégicos del Bajo Cauca Antioqueño.....	97
Mapa 7. Infraestructura y equipamiento de la región.....	99
Mapa 8. Ubicación de la minería en el Bajo Cauca Antioqueño.....	102
Mapa 9. Grupos al margen de la ley en el Bajo Cauca Antioqueño.....	103
Mapa 10. Cultivos de coca censo años 2000, 2007 y 2010.....	108
Mapa 12. Mapa densidades cultivos de coca en BCA.....	115
Mapa 13. Resultado focalización variables municipales propuestas.....	117
Mapa 14. Resultados criterios de focalización para proyectos productivos.....	118
Mapa 15. Densidad de cultivos ilícitos.....	120
Mapa 16. Densidad de uso potencial del suelo.....	121
Mapa 17. Intervenciones anteriores.....	122
Mapa 18. Densidad de familias en miseria.....	123
Mapa 19. Resultados de la focalización con el mismo peso para todos los indicadores ...	124
Mapa 20. Resultado focalización con diferente peso para los indicadores.....	125

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cultivos de Coca año 2010. Resultados censo de coca año 2010 a nivel departamental.	30
Tabla 2. Comparativo CONPES	44
Tabla 3. Comparativo POT revisados	76
Tabla 4. Comparativo departamentos con cultivos de coca e información disponible.	91
Tabla 5. Coeficiente de desigualdad y Necesidades Básicas Insatisfechas	100
Tabla 6. Criterios y Variables Establecidos para la Focalización	110
Tabla 7. Áreas sin afectación legal del territorio	114

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Censo cultivos de coca. Resultados censos cultivos de coca de los años 1999 a 2010.....	29
Gráfica 2. Censo cultivos de coca. Resultado censo cultivos de coca año 2010	31
Gráfica 3. Relación Instrumentos de Planeación del Desarrollo Alternativo y su Focalización en Colombia.....	57
Gráfica 4. Población Proyectada 1997. Proyección número de habitantes para el año 1997	63
Gráfica 5. Municipios históricamente con coca. Clasificación POT municipios	65
Gráfica 6. Municipios tradicionales de cultivos de coca con resolución de aprobación de la corporación.....	70
Gráfica 7. Histórico resultados censos cultivos de coca	104
Gráfica 8. Comparativo cultivos de coca Antioquia vs Bajo Cauca Antioqueño	104
Gráfica 9. Promedio tamaño lotes de coca a nivel municipal del Bajo Cauca Antioqueño	105
Gráfica 10. Áreas cultivos de coca con respecto promedio tamaño lote detectado	106
Gráfica 11. Erradicación manual forzosa con respecto tamaño promedio lotes de coca..	107

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Cultivo de coca y su impacto en el territorio.	41
Imagen 2. Fotografía implementación de proyectos productivos	43
Imagen 3. Minería de aluvión y cultivos de coca Bajo Cauca Antioqueño	101

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Censos Cultivos de Coca	135
Anexo 2. Censo Cultivos de Coca Año 2010.....	136
Anexo 3. Comparación POT Con Municipios Históricamente con Cultivos de Coca	137
Anexo 4. Comparativo Total POT con Numero POT con Resoluciones por Acordados .	138
Anexo 5. Encuesta Focalización de Proyectos Productivos en el Marco del Desarrollo Alternativo.....	139
Anexo 6. Matriz de Encuesta	153
Anexo 7. Histórico Cultivos de Coca Antioquia Vs Bajo Cauca Antioqueño.....	154
Anexo 8. Promedio Tamaño Lotes Coca a Nivel Municipal	155
Anexo 9. Área Cultivos de Coca Vs Promedio Tamaño Lote	156
Anexo 10. Has Erradicadas Vs Tamaño Promedio Lote Coca	157
Anexo 11. Matriz de Focalización	158
Anexo 12. Mapa Resultado Focalización Definitiva	159

INTRODUCCIÓN

Desde 1986 en Colombia y otros países de Suramérica y Asia, las Naciones Unidas implementaron experiencias piloto en la búsqueda de estrategias de desarrollo rural diseñadas para mitigar, impedir o eliminar los cultivos ilícitos, que sustituyan o complementen los mecanismos de interdicción. Las Naciones Unidas en 1998 adoptan nuevos enfoques respecto a la erradicación de cultivos ilícitos y la producción de drogas, aportan una definición de desarrollo alternativo² y resaltan la importancia de la integración e inclusión de los sectores más vulnerables.

Se han diseñado e implementado diferentes mecanismos de desarrollo alternativo, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) entre 1986-1990, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) de 1994 hasta 2002. Desde 2003 hasta la fecha se desarrollan los Programas Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PPP) en complemento a las actividades de los grupos móviles de erradicación y a la implementación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática ya que a diferencia de países como Perú y Bolivia, en Colombia gran parte del desarrollo alternativo se realiza en áreas de conflicto.

A partir de 1994 el gasto social empieza a ser direccionado de una manera rigurosamente técnica, ejemplo de ello el SISBEN que busco dirigir su atención a la población más vulnerable utilizándolo para la focalización de subsidios de educación, salud y empleo. Esta política de focalización puede igualmente ser aplicada en otros sectores en que los recursos económicos del Estado y de cooperación internacional han sido dirigidos a la lucha contra los cultivos ilícitos.

² Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Política. 1998. *Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*. Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas 8 a 10 de junio de 1998. Pg.38.
http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/ungass.pdf Recuperado el 1 de diciembre de 2011.

El presente trabajo define el Desarrollo Alterativo, como aquellas acciones generadas por políticas públicas del Estado que buscan brindar alternativas de producción agrícolas diferentes a los cultivos de coca, generando sistemas productivos sostenibles ambiental, social y económicamente. Se emplea la focalización como una herramienta de identificación de la población y los territorios que se plantea intervenir con un objetivo específico: la eliminación de cultivos de coca.

Para la selección de territorios afectados por cultivos de coca a intervenir, es necesario realizar una adecuada focalización, por medio de la definición de criterios técnicos que permitan evidenciar las diferencias existentes en los territorios que se constituyen como una limitante a la inclusión y participación de los sectores vulnerables a las dinámicas de las cadenas productivas lícitas.

La dinámica de los cultivos ilícitos y del mercado de las drogas afecta aspectos relacionados con el desarrollo y el ordenamiento territorial de los municipios por su incidencia negativa en los factores sociales (descomposición social), económicos (economías ficticias), culturales (desarraigo a la tierra), ambientales (desforestación de bosques naturales) y físico-bióticas (CONPES 3669,2006:29). Impacta negativamente en el ordenamiento urbano regional de las ciudades principales e intermedias cercanas a las áreas en las que se presentan cultivos de uso ilícito, generando un crecimiento desordenado de las ciudades (barrios marginales habitados por desplazados), generación de usos negativos del suelo (sitios de prostitución, cantinas) entre otros.

Dado que el impacto de los cultivos ilícitos trasciende los contextos locales, para lograr el objetivo del desarrollo alternativo se requiere un ejercicio de focalización que integre variables a nivel local, regional y nacional, a partir del cual se diseñen estrategias de desarrollo alternativo que articulen y direccionen los esfuerzos y recursos de la oferta institucional y de la cooperación internacional hacia los territorios, de manera asertiva,

optimizando y distribuyendo equitativamente la inversión del gasto público, aumentando la eficiencia y eficacia de la intervención.

Este trabajo busca diseñar criterios de focalización de territorios para la intervención estatal en el desarrollo alternativo, teniendo en cuenta elementos de ordenamiento regional a partir de los planes de ordenamiento territorial. Esta actividad es de gran relevancia para la estructuración de los documentos CONPES de política pública que buscan implementar programas de desarrollo alternativo, en los cuales no se expresa como focalizar áreas objetivamente a fin de intervenir en las distintas regiones, es decir, no contiene una herramienta de planificación y organización de estrategias a implementar y de recursos a invertir.

1. OBJETIVOS

1.1. OBJETIVO GENERAL

Definir criterios de focalización a incluir en el diseño y formulación de los instrumentos de planeación de los entes territoriales y de las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, que permitan optimizar la implementación de proyectos productivos y otras estrategias de desarrollo alternativo.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar y caracterizar la normatividad relacionada y la información relevante.
- Identificar las variables de nivel nacional, regional y local a tener en cuenta para el ejercicio de la focalización.
- Recolectar la información disponible relativa a las variables identificadas.
- Definir criterios, indicadores y metodología para realizar la focalización.
- Realizar un estudio de caso aplicando los criterios definidos con la información recolectada.

2. ALCANCES

El estudio responde en la práctica a la necesidad de las instancias de gobierno de contar con criterios para la focalización de áreas de desarrollo alternativo. A nivel teórico se plantea incorporar el concepto de ordenamiento urbano – regional mediante la composición de índices que permitan el análisis de variables en los niveles nación, región, municipio y vereda.

Se pretende que los criterios desarrollados sean replicables en otras regiones del país, y que sean empleados por las Alcaldías Municipales como herramientas para el ajuste de los planes de ordenamiento territorial y para realizar un ordenamiento regional con respecto a la actividad productiva, generando alternativas de mejoramiento para sus territorios.

3. HIPÓTESIS

La falta de criterios de focalización definidos desde el nivel nacional que integren el análisis de variables a nivel nacional, regional, municipal y veredal, genera distorsiones en la selección de áreas a intervenir con proyectos productivos de desarrollo alternativo, excluyendo de la focalización áreas con presencia de cultivos ilícitos y potencial productivo, genera que en la elaboración de los POT, PBOT y EOT no se tenga en cuenta la presencia de cultivos de uso ilícito como una problemática real de las regiones, y disminuye la capacidad del Estado para diseñar e implementar acciones para evitarlos, disminuirlos y contrarrestar sus efectos negativos.

4. MARCO CONTEXTUAL

4.1. LA MAGNITUD DE LA PROBLEMÁTICA DEL CULTIVO ILÍCITO DE LA COCA EN COLOMBIA

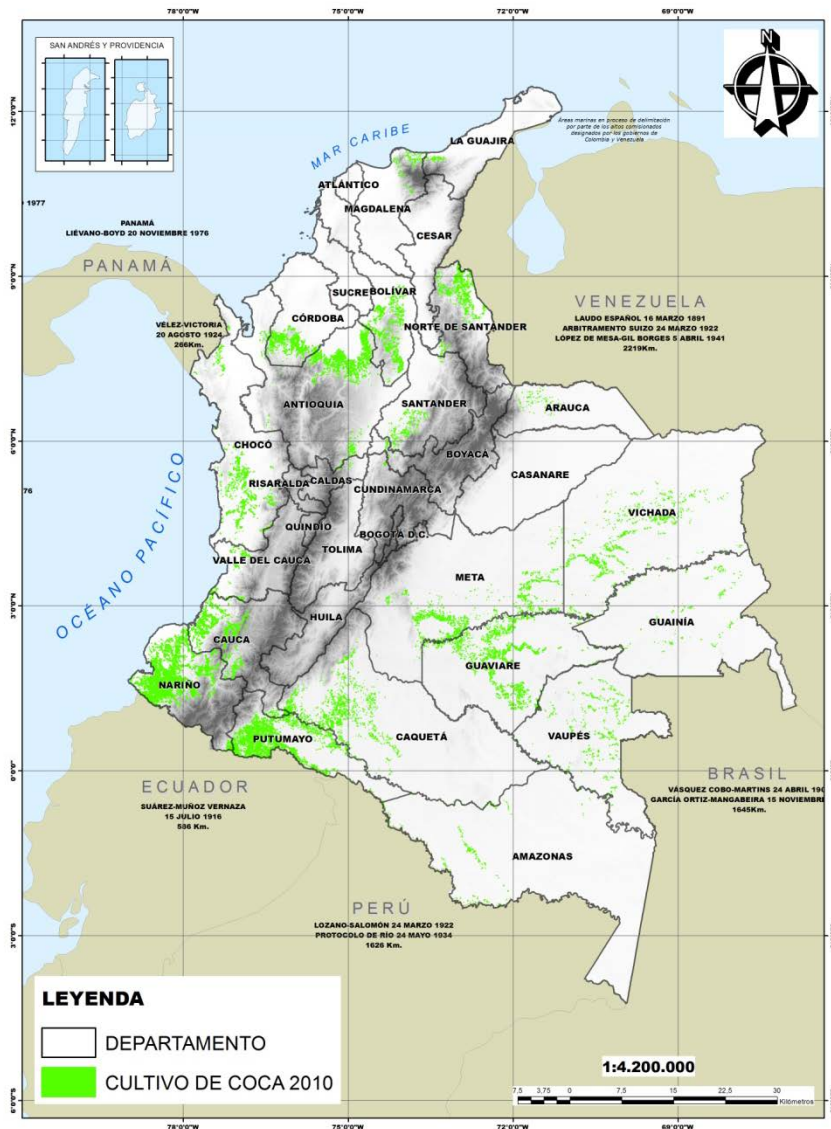
La ley 30 de 1986 define los Cultivos Ilícitos como “*la actividad destinada al desarrollo de una plantación, en número superior a veinte (20) plantas de las que pueden extraerse drogas que causen dependencia*”. Una definición posterior establece que: “*Los cultivos ilícitos, son aquellas plantaciones de las cuales se extraen estupefacientes y sustancias tóxicas que generan adicción o dependencia psicológica. Los más conocidos son el cannabis, la coca y la amapola, ya que de estos cultivos se fabrica las drogas ilícitas de mayor consumo en el mundo*” (MORENO, 2003: 207).

Con el fin de tener una perspectiva clara acerca del impacto de la implementación de las acciones contra la oferta de drogas ilícitas, generar herramientas suficientes para el diseño de políticas y tener criterios claros para la selección de zonas de intervención, en el año de 1999 se implementa el “Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)” adscrito a UNODC, con la tarea de generar censos anuales de cultivos de coca basados en imágenes de satélite, apoyo de aerofotografías y verificación en campo, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

En los dos primeros censos realizados en 1999 y 2000 no se evaluó la totalidad del país, pero a partir del año 2001 se amplió la cobertura a la totalidad del territorio nacional. Los datos generados se administran de acuerdo con una política abierta, transparente y de colaboración con otras instituciones y se constituyen en la cifra oficial del Gobierno colombiano y del Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas (Anexo1). (www.biesimci.org/SIMCI/SIMCI.html).

En el mapa 1 de cultivos de coca año 2010, se observa la presencia de los cultivos de coca en todo el territorio nacional logrando diferenciar las zonas que tienen mayores extensiones de cultivos que corresponden a la región pacífica y central (Anexo 2).

Mapa 1. Cultivos de coca año 2010.



Fuente: Elaborado con base a cultivos de coca interpretados por SIMCI año 2010.

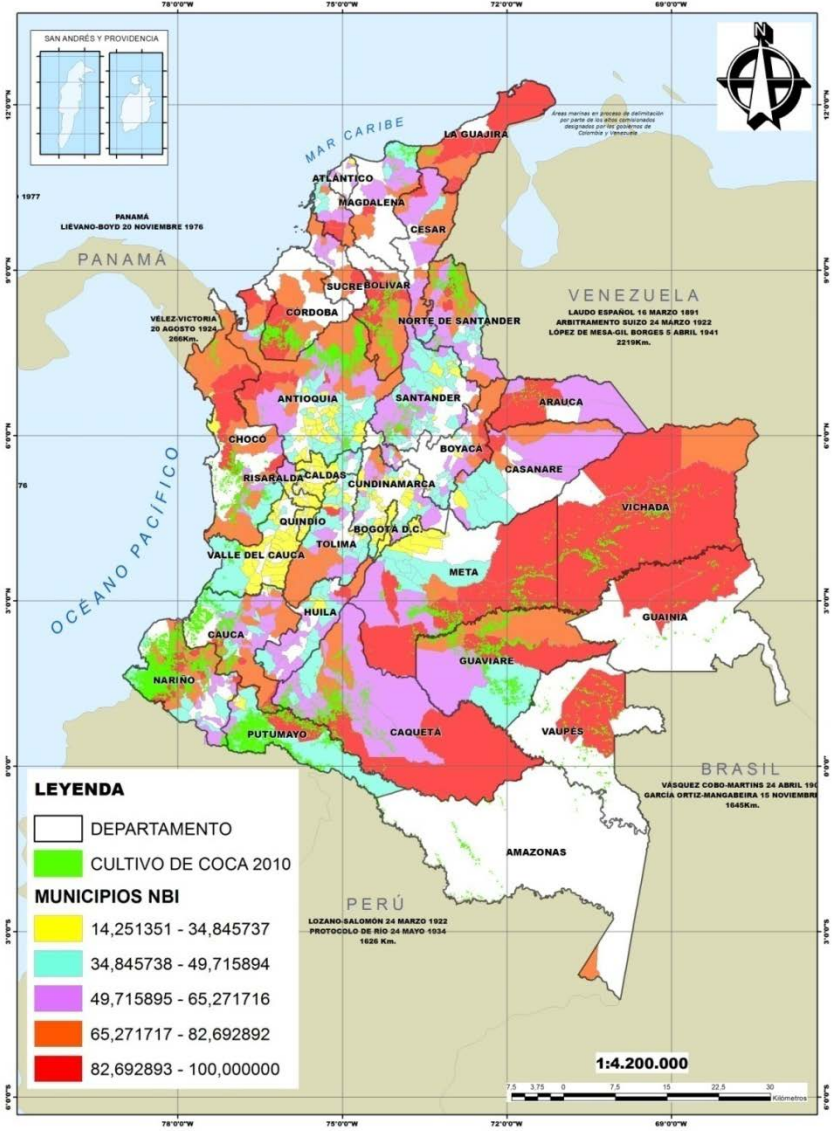
Según UNODC (2008)³ : *“La concentración de la tierra en territorio colombiano se debe en gran medida a la presencia del narcotráfico y la violencia. En el primer caso, los narcotraficantes se adueñan de las mejores y más grandes extensiones de tierra y que en gran parte no son usadas para proyectos productivos. En cuanto a la violencia, la presencia de grupos armados ilegales impide el acceso a la tierra y genera desplazamientos forzados. Sumado a esto, se encuentra la falta de derechos de propiedad, que los convierte en un sector más vulnerable”*.

En el mismo documento se establece que existe una relación entre el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- y la presencia de cultivos de coca, dado que en la mayoría de los municipios cocaleros se presentan más de la mitad de hogares con altos índices de NBI.

De manera que la proliferación de cultivos de coca en un territorio está muy relacionada con zonas que presentan altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, en las que operan estructuras armadas ilegales y se presentan fenómenos de desplazamiento forzoso. Esto se puede evidenciar al cruzar cartográficamente la ubicación de cultivos de coca, zonas de influencia grupos armados ilegales, las necesidades básicas insatisfechas y el censo de desplazamiento forzoso. El resultado de esta superposición cartográfica se presenta a continuación en los mapas 2, 3 y 4.

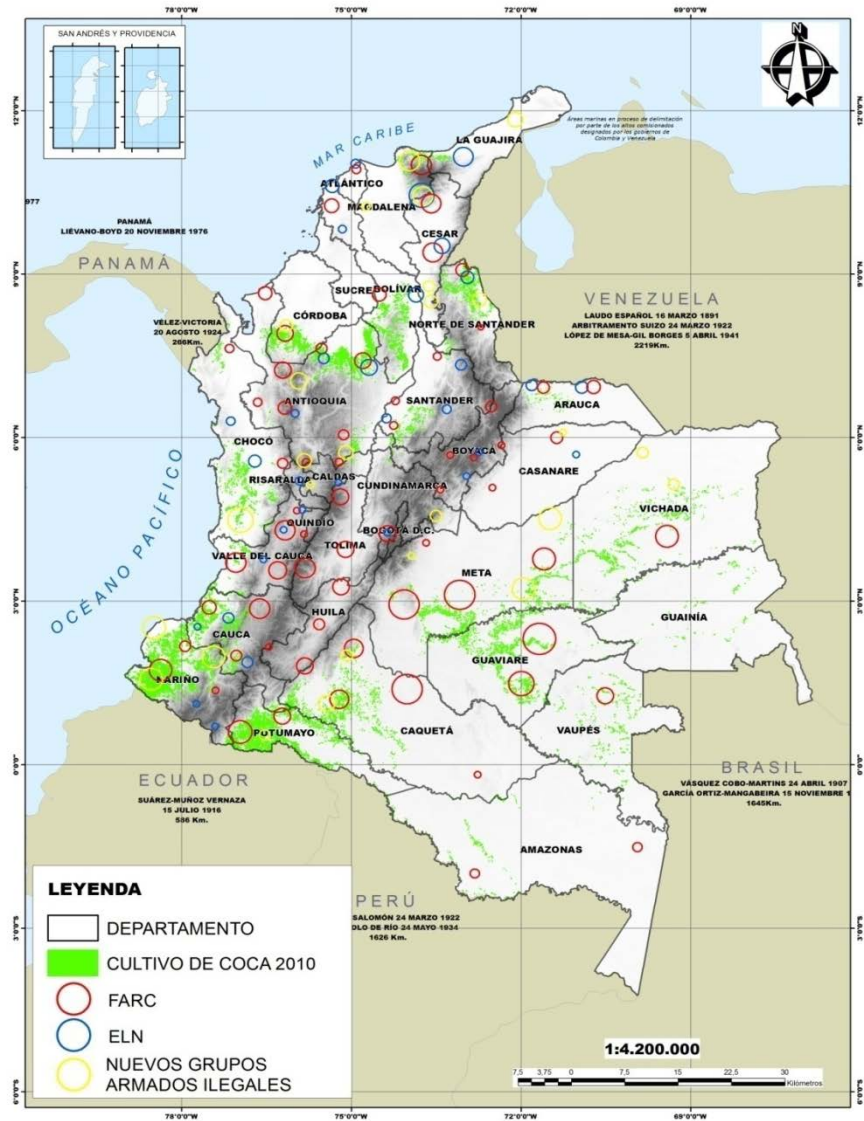
³ SIMCI E ICMP / UNODC. 2006. *Características agro culturales de los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá. Colombia. SIMCI E ICMP / UNODC.

Mapa 2. Relación entre necesidades básicas insatisfechas y presencia de cultivos de coca.



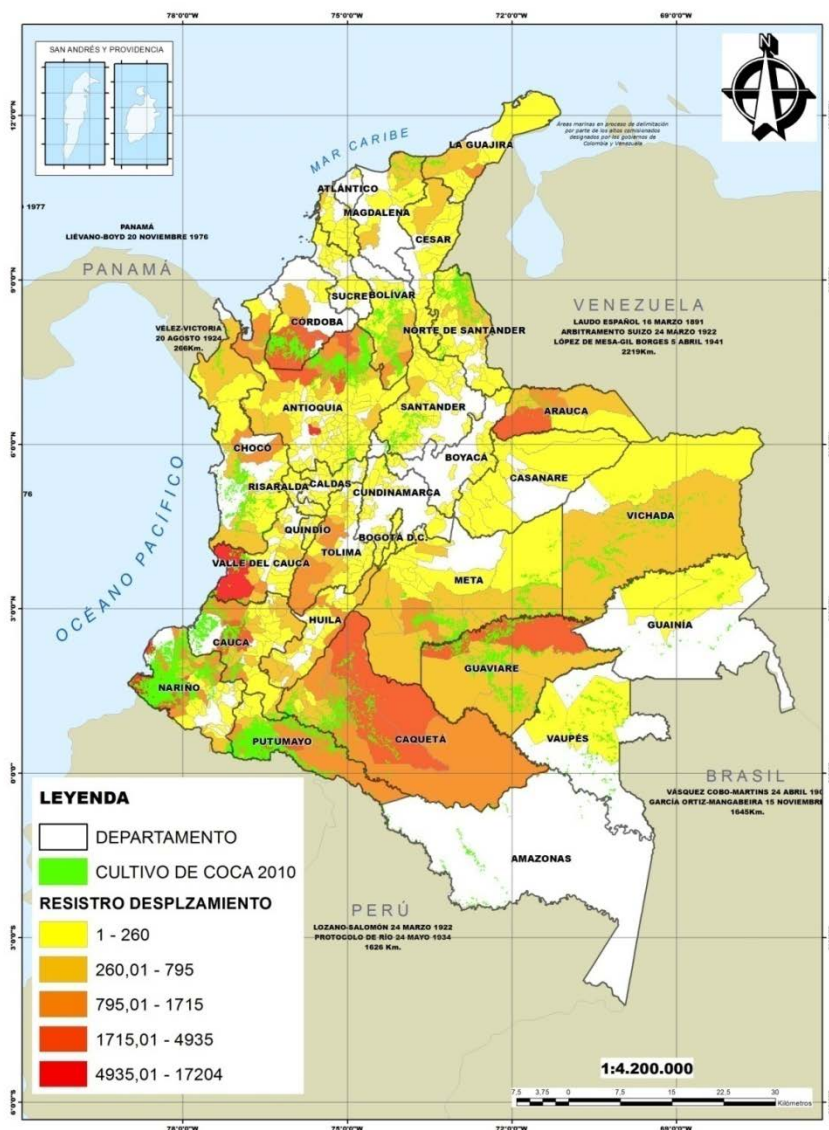
Fuente: Elaborado con base en cultivos de coca interpretados por SIMCI año 2010 y Necesidades Básicas Insatisfechas 2005 – DANE.

Mapa 3. Relación entre zonas de influencia de grupos armados ilegales y presencia de cultivos de coca.



Fuente: Elaborado con base en cultivos de coca interpretados por SIMCI año 2010 y Grupos Ilegales según Ministerio de Defensa 2009.

Mapa 4. Relación entre desplazamiento forzoso y presencia de cultivos de coca.



Fuente: Elaborado con base en cultivos de coca interpretados por SIMCI año 2010 y desplazamiento forzoso según Acción Social 2010.

En el siguiente gráfico se muestra la dinámica de los cultivos de coca en el país desde 1999 hasta 2010, se encontraron las mayores extensiones de cultivos de coca en Colombia. El comportamiento del área cultivada de coca en Colombia fue baja en el período 2002 -2010, lo que indica que con la implementación de acciones de interdicción como la aspersión aérea y erradicación manual, tanto voluntaria como forzosa y la continuidad de la estrategia de Desarrollo Alternativo se ha logrado reducir en más de la mitad el área sembrada de coca.

Gráfica 1. Censo cultivos de coca. Resultados censos cultivos de coca de los años 1999 a 2010



Fuente. Basada en los resultados censos SIMCI

A un mayor nivel de detalle, en la tabla 1 y la gráfica 2, se puede observar que los departamentos con mayor porcentaje de coca son: Nariño (25,73%), Cauca (9,53%), Guaviare (9,20%), Antioquia (8,92%), Putumayo (7,72%), Córdoba (6,27%), Bolívar (5,20%), Choco (5,09%), Meta (4,85%) y Vichada (4,42%).

Tabla 1. Cultivos de Coca año 2010. Resultados censo de coca año 2010 a nivel departamental.

DEPARTAMENTO	HAS DE COCA	%
NARIÑO	15.951	25,73%
CAUCA	5.908	9,53%
GUAVIARE	5.701	9,20%
ANTIOQUIA	5.530	8,92%
PUTUMAYO	4.785	7,72%
CÓRDOBA	3.889	6,27%
BOLÍVAR	3.224	5,20%
CHOCO	3.158	5,09%
META	3.008	4,85%
VICHADA	2.743	4,42%
CAQUETÁ	2.578	4,16%
NORTE DE SANTANDER	1.889	3,05%
VAUPÉS	721	1,16%
SANTANDER	673	1,09%
VALLE	665	1,07%
GUAINÍA	446	0,72%
AMAZONAS	338	0,55%
ARAUCA	247	0,40%
GUAJIRA	134	0,22%
MAGDALENA	121	0,20%
BOYACÁ	105	0,17%
CALDAS	46	0,07%
CUNDINAMARCA	32	0,05%
TOTAL	62.000	100%

Fuente. Basada en datos censo SIMCI año 2010

Gráfica 2. Censo cultivos de coca. Resultado censo cultivos de coca año 2010



Fuente. Basada en datos censo SIMCI año 2010

Dentro de los análisis que realiza el proyecto SIMCI, se encuentra uno sobre la dinámica de los cultivos de coca, que demuestra que entre el 2001 y el 2010 se ha reducido de manera progresiva el tamaño de los lotes y la estabilidad de las zonas de cultivo.

Para 1999 según los resultados del censo, los lotes de cultivos de coca detectados tenían en promedio una extensión de 2,5 Has, y para el año 2010 la extensión promedio en el país eran 0,5 Has. Esta reducción se debe principalmente a estrategias de los cultivadores para evitar las acciones de control, sin embargo a pesar de la reducción del área sembrada, las zonas de mayor concentración de los cultivos siguen siendo las mismas.

4.2. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FOCALIZACIÓN

Es importante para entender la focalización tener claridad en el concepto del gasto público que para Smith (1958)⁴ era “*el destinado a la conservación de las fronteras, defensa del estado, a mantener el orden público interno, la justicia y para prestar escasos servicios como obras públicas y educación*”.

Se han presentado múltiples conceptos de focalización para el desarrollo de políticas públicas a través del tiempo, parte de la evolución del concepto de focalización se debe a Amartya Kumar Sen, quien acuñó conceptos como el de bien-estar⁵ haciendo referencia a las oportunidades reales con que cuenta un individuo para alcanzar logros que considera valiosos, escribiendo bien-estar (well-being) para diferenciarlo en español de bienestar (welfare) éste último asociado a las teorías bienestaristas.

Amartya Sen (1992) definía los errores de la focalización en dos tipos, uno, la generación de exclusión al no catalogar a una persona como beneficiario pero que cumple con las características de la población objetivo, generado en algunos casos por la estigmatización que puede recibir la persona o por los múltiples procedimientos que deba realizar la persona para convertirse en beneficiario. El segundo error es la inclusión, que es el catalogar como beneficiario a una persona o familia que no cumple con las características definidas, consecuencia del suministro de información falsa, sobornos o mal diseño del sistema de focalización.

⁴ Smith, Adam. 1958. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, libro quinto, Cap. III. (Primera edición en inglés en 1776).

⁵ Sen, Amartya, 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press y Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Traducido para Alianza Editorial como *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Citado en el documento CONPES Social 117. 25 de agosto de 2008. *Actualización De Los Criterios Para La Determinación, Identificación Y Selección De Beneficiarios De Programas Sociales*. Bogotá. Colombia. DNP:DDS.

En el país la focalización a diferencia del desarrollo alternativo se percibe como una política de Estado y no de Gobierno, dado su origen y desarrollo definidos en la constitución política de Colombia vigente desde 1991, que en diferentes artículos busca garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales (Art. 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 67, 70, 71 y 368 y, 13 y 46 transitorios de la Constitución Política).

La ley 60 de 1993 señala en el artículo 30 la *“Definición de focalización de los servicios sociales. Defínase focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para esto, el CONPES social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación, selección de beneficiarios y aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales”*.

Amartya Sen (1995) definió el concepto de pobreza como la carencia de una o varias necesidades básicas que impiden a un individuo alcanzar el desarrollo de todas sus capacidades, concibiendo a los pobres como actores en la superación de las limitantes que los condicionan, refirió indicadores que permiten identificar a los pobres, definió los beneficios y costos administrativos, privados, de incentivos, sociales y políticos de la focalización⁶.

En el país el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES⁷ a través de documentos de política pública por el generados, orienta la implementación y la

⁶ Sen, Amartya. The politician Economy Targeting. En: Public Spending and the Poor. Van de Walle, Kimberly Nead. World Bank 1995. Citado en Documento CONPES Social 100. LINEAMIENTOS PARA LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C., 29 de junio de 2006.

⁷ El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — es creado por la Ley 19 de 1958 como máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor, coordinador y orientador del Gobierno en lo relacionado con el desarrollo económico y social del país, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El CONPES Económico y el CONPES Social actúan bajo la dirección del Presidente de la República, dentro de sus miembros permanentes con derecho a voz y voto, establecidos por el Decreto 2148 de 2009, se encuentran el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la

focalización para programas sociales, principalmente en los sectores de la educación, la salud, la vivienda y el agua potable, basados en la Constitución Política y en la ley 60 de 1993 que obliga a los entes territoriales a focalizar el gasto público.

De acuerdo con Amartya Sen (1995), citado por Hernández, Orozco y Vásquez (2008)⁸, *“mientras más exacto sea un subsidio en llegar a los pobres, habrá un menor desperdicio de recursos y un menor costo para llegar al objetivo deseado, que en este caso es la reducción de la pobreza”*. Por su parte, los modelos teóricos, bajo ciertos supuestos, han permitido demostrar que en términos económicos, la focalización es un medio óptimo para reducir la pobreza, aun si se consideran ciertas restricciones que se presentan en la realidad, como incentivos a no trabajar cuando los hogares reciben la transferencia (Kremer, 1997), o problemas de información y evaluación imperfecta para identificar a los individuos que necesitan los apoyos (Sheshinki y Diamond, 1992).

En Colombia la definición de Gasto Público se contempla en el Artículo 42 del decreto 111 de 1996 que adopta como definición de gasto público social: *“aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”*.

Ya en 1997 se expide el Documento CONPES Social 040 Focalización del Gasto Social, que tiene por objeto reiterar los criterios generales de la identificación y selección de beneficiarios del gasto social cuando las leyes y reglamentos prevean la focalización.

República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.
Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social en www.dnp.gov.co/CONPES.aspx.

⁸ Hernández Franco, Daniel. Orozco Corona, Mónica y Vásquez Báez, Sirenia. Métodos de focalización en la política social en México Un estudio comparativo. En Economía mexicana NUEVA ÉPOCA, vol. XVII, núm. 1, Pg.104. Primer semestre de 2008.

A partir de 2001 se requieren por norma a los entes territoriales la focalización como condición preliminar para realizar la inversión social, como se expresa en el artículo 94 de la ley 715 de 2001: “En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el CONPES Social 40 de 1997.”

Paes y Carvalho (2001), argumentan sobre la importancia de la focalización: “*es muy relevante diferenciar entre una intervención compensatoria y una estructural, pues dependiendo del tipo de política, se puede llegar a poblaciones objetivo muy distintas*”. La Comisión Económica Para América Latina (2005)⁹, define la focalización como “*Criterios que permiten identificar una población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios de un programa*”, y trata de una manera técnica el cómo analizar la población objetivo, la cobertura y focalización en el diseño de un programa o proyecto social, este documento es referente que orienta al tipo de proyectos con objetivos similares a los del desarrollo alternativo.

El documento “La economía política de la focalización” señala que al desearse intervenir la población de cualquier forma, se toman disposiciones que conllevan a realizar una focalización, dejando a un lado la llamada universalización de la población objeto justificando en el derecho a la igualdad la exclusión de segmentos de la población por no hacer parte del grupo focal objetivo. (Amartya Sen, 2003:555).

Las primeras referencias de la importancia de focalizar no solo el gasto social enfocado a los subsidios de pobreza sino también proyectos rurales, datan del año 2001 cuando el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) especifica principios y prácticas de focalización en proyectos orientados a la seguridad alimentaria y la nutrición, detallando la operatividad involucrada en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos en las áreas rurales.

⁹ Cohen, Ernesto y Martínez, Rodrigo. 2005. *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Comisión Económica para América Latina.

El sentido de la focalización está íntimamente relacionado con la eficiencia en la ejecución del Gasto Público y del Gasto Público Social. El Gasto Público para la década del 2000 se define como: *“todos los egresos de recursos y bienes públicos que realiza el Estado, con el propósito de garantizar su normal funcionamiento, el cumplimiento de sus finalidades y obligaciones e intervenir en el mercado para coadyuvar en el logro de las metas macroeconómicas fijadas para el país”* (Peñaranda, 2003. P. 44 – 79.)¹⁰.

En el 2004, se afinan los conceptos de los costos que implica la focalización. Independientemente del tipo de vulnerabilidad al cual se orienta un programa social, los costos de focalización varían en función de la naturaleza del bien o servicio ofrecido. Coady, Grosh y Hoddinott (2004) identifican cinco clases de costos asociados a la focalización: administrativos, privados, en incentivos, sociales y políticos. (Sen, 1992).

- Costos administrativos: Son los gastos del personal encargado de obtener y verificar la información de la población.
- Costos Privados: Gastos que tienen los posibles beneficiarios (certificados, copias, etc.).
- Costos en incentivos: Gastos indirectos que se generan en la población potencial beneficiaria que para ser elegida realiza cambios de comportamiento.
- Costos sociales: Se presentan al estigmatizar la población objetivo por su condición de ser beneficiaria (ejemplo pobreza) puede inducir a las familias a abstenerse de acceder.
- Costos políticos: Puede presentar resentimiento en la población excluida.

¹⁰ PEÑARANDA OJEDA, Diego Luis. 2003. *Manual de Hacienda Pública*. Bogotá. Colombia. Edición del Profesional Ltda. ISBN 958-707-028-3.

Como también Grosh (1994) y Hoddinot (2004), señalan que se pueden encontrar (3) tres clases de focalización así:

- Autofocalización: Esta deja libre la decisión del individuo a participar o acceder a la intervención a implementarse.
- Evaluación individual: La cual se realiza a cada individuo calculando por lo general sus medios de vida, cuyo favorecimiento de ser beneficiario está a cargo del administrador del programa, eligiendo un conjunto de variables socioeconómicas en algunos casos el ingreso o patrimonio determinando la condición del posible beneficiario.
- Categorías: Se realiza por medio de indicadores, su selección es igual a la evaluación individual, características comunes del grupo o conglomerado aparecen en relación a condiciones de vulnerabilidad, posición geográfica –residencia en un determinado barrio o zona–, factores demográficos de edad o género, etnia, estado civil, o condición de tenencia de la vivienda. La estratificación socioeconómica para el pago de servicios públicos es el mecanismo más usual de focalización geográfica adoptado en el país. (CONPES, 2007).

Este último método de focalización se ajusta más a las características del desarrollo alternativo, teniendo en cuenta que los cultivos de coca no se ubican sobre las personas si no en los territorios, que una vez identificados por medio de los criterios, logra que la inversión pública tenga mayor probabilidad de cumplir sus objetivos, facilitando la participación de los respectivos actores locales y la verificación del uso permitido del suelo.

El CONPES (2006), en el documento CONPES 100, hace referencia al gasto público como: *“el instrumento a través del cual el Estado interviene con el fin de compensar las desigualdades iniciales y equiparar las oportunidades para el goce de los beneficios del desarrollo”*.

Subrayado en el CONPES 100 del 2006: "Lineamientos para la focalización del gasto público social" orientando técnicamente a las instituciones del Estado que implementan programas sociales, en la ejecución de la focalización, y cuyo objetivo principal se describe así: " (...) Mejorar la equidad en la asignación y la efectividad del gasto en el marco de la política económica y social del Estado (...)" . El documento define la focalización como *"un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social."*

Posteriormente el (CONPES, 2007). Agrega que la focalización es *"un instrumento más no un objetivo de política en sí mismo se entiende, como un intento deliberado por dirigir a un grupo de personas, con unas características dadas, los beneficios de un gasto público concebido para solucionar un problema o necesidad"*.

Se destaca el documento construido en 2007 por el CONPES, que profundiza el CONPES 100/ 2006 llamado "Mecanismos de focalización – cuatro casos de estudio" que determina los instrumentos de focalización, especificando y realzando la implementación de ésta para el gasto público social, mostrando mecanismos de focalización en diferentes países y aspectos de trabajo en el campo. Los estudios de caso están enfocados a los sectores de trabajo, educación, asistencia social y seguridad social, en salud en instituciones o programas como el ICBF, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales, ampliando la definición de focalización como "La discriminación positiva a favor de un grupo de personas que cumplen unas características previamente establecidas

Para Hernández, Orozco y Vásquez (2008), las estrategias de focalización consisten en dirigir las acciones a una población o territorios definidos, con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos¹¹. Según los autores *"En el contexto de política pública, la principal motivación para la focalización proviene de tres factores:1) maximizar la reducción de la pobreza, 2) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución*

¹¹ Hernández Franco, Daniel. Orozco Corona, Mónica y Vásquez Báez, Sirenia. 2000. *Métodos de focalización en la política social en México Un estudio comparativo*. Citado en Economía mexicana NUEVA ÉPOCA, 2000, vol. XVII, núm. 1, Pg.104.

de la pobreza y 3) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias. Esta orientación considera las peculiaridades de las poblaciones y las regiones, para desarrollar mecanismos adecuados que cumplan con los objetivos establecidos. Ante recursos escasos para atender a todos los individuos o a todas las necesidades, es importante asegurar que se beneficien quienes más lo necesitan”.

Para Vargas (2010)¹², la focalización reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad ya que su idea central es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. Según el autor la focalización enfrenta el problema de la distorsión de la información generada por los potenciales beneficiarios de manera intencional para acceder o ser rechazado de un programa en partículas, el mismo autor señala que “*Amartya Sen y Anthony Atkinson reconocen que son inherentes a la focalización varios problemas que no pueden ser pasados por alto. En primer lugar, la focalización genera ‘incentivos adversos’ en la medida en que promueve la distorsión de la información acerca de las condiciones de vida de las personas (Atkinson, 1995). En efecto, como lo argumenta Sen (1987, 1995), los pobres no son sujetos pasivos que ‘reciben’ los beneficios de determinado programa, sino que son ‘activos’, porque acomodan la información en su propio beneficio’.*

Por lo tanto la focalización se convierte una herramienta esencial para la asignación del gasto social a la hora de formular e implementar políticas públicas, especialmente en el tema de desarrollo alternativo. Entendiendo por política pública “*un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (Roth, 2006: 27).

¹² Vargas, Juan Fernando. *Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?.* Recuperado el 11 de Septiembre de 2011 de http://webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf.

La relevancia de la focalización radica en la planeación del gasto, es decir, el “*alcanzar los objetivos de manera coherente, con una definición de prioridades, de jerarquía de objetivos a corto y mediano plazo y de los medios necesarios*” (Roth, 2006: 79).

4.3. DESARROLLO ALTERNATIVO Y FOCALIZACIÓN EN LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

El concepto *Desarrollo Alternativo (DA)*, aplicado a los cultivos de uso ilícito, se origina como una reformulación política de la denominada *Sustitución de Cultivos*. Los primeros programas bajo este enfoque de sustitución se iniciaron en Tailandia durante los años 70. La idea fundamental definía que al tratarse de una situación originada en la pobreza de los campesinos, la solución tenía que ser consecuente y había que atacar el problema económico mediante la conversión de las fincas a una economía lícita. Esta visión llegó a Latinoamérica a comienzos de los años 80, principalmente a Perú y Bolivia.

La evaluación que adelantó Naciones Unidas a finales de los años 80 sobre este enfoque, llevó a reconocer que más allá de la pobreza, hay otros aspectos en el origen del problema de los cultivos ilícitos y determinó entonces que el concepto de sustitución quedaba corto en relación con otros fenómenos, al problema influyen aspectos culturales de la legalidad en zonas productoras de coca a diferencia de las zonas a intervenir con acciones propias del desarrollo rural.

En este sentido se trata de una estrategia integral para eliminar los cultivos ilícitos, al dar al agricultor acceso a otras fuentes de ingreso a partir de cultivos lícitos. Como estrategia de desarrollo más amplia que tiene en cuenta aspectos socioeconómicos y ambientales determinantes en el cultivo de hoja de coca y de amapola. Estas estrategias de desarrollo más amplias y que contemplan el acceso a servicios complementarios tales como: servicios de salud, educación, infraestructura, seguridad alimentaria, servicios del sector financiero, entre otros, pretendían atender de manera integral a las familias cultivadoras de coca.

Como se observa, se busca que en el concepto de Desarrollo Alternativo, se involucren estrategias complementarias y sostenibles a la sustitución y/o reducción de cultivos ilícitos a través de intervenciones más íntegras, que tienen en cuenta las condiciones socioculturales de la población.

El concepto llegó a Colombia hacia 1985-1987, cuando se inició el proyecto de sustitución de cultivos en el sur de Cauca (Uribe; 1998), la acción de sustitución fue adelantada por Naciones Unidas a través del Comité de Cafeteros del Cauca, que asumió la responsabilidad de trabajar con la Oficina de Servicios de Proyectos – OSP (Entidad ejecutora de los recursos de Naciones Unidas), con la participación del Ministerio de Agricultura en representación del gobierno nacional, implantando un modelo de erradicación gradual, voluntario y concertado con las comunidades afectadas o involucradas.

Imagen 1. Cultivo de coca y su impacto en el territorio.



Fuente. Autor. Sobrevuelo realizado en el municipio de Tumaco

Para 1986, se sanciona la Ley 30, que crea el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), el cual tiene entre otras funciones: *“Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas, los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar*

para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas”. Cuyo decreto 3788 de 1986 reglamenta la citada ley.

A comienzos de los años 90 se crea la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) mediante el decreto 0494 de 1990, como entidad rectora de las políticas antidrogas en Colombia, definía el Desarrollo Alternativo, como desarrollo regional: “Una forma de acción estatal que propende por modificar las condiciones de vida de quienes se hallan dedicados a la producción primaria, para que encuentren no simplemente maneras más rentables de proveer su propia subsistencia, sino cabal realización humana dentro de un medio que sea social, económica y ecológicamente aceptable” (DNE, 1991).

En este sentido el DNE, incorpora al Desarrollo Alternativo el concepto de “desarrollo humano” dentro de un entorno ideal, sin embargo deja por fuera el concepto de seguridad, como principio rector de los programas de desarrollo alternativo, teniendo en cuenta que éste es fundamental para lograr la consolidación de las zonas dedicadas a la producción de cultivos ilícitos, debido a que esta actividad beneficia diferentes sectores (narcotraficantes, grupos armados al margen de la ley, proveedores de insumos para el procesamiento, entre otros.)

Como a la vez el CNE institución encargada de formular las políticas para la sustitución de cultivos ilícitos en el país, emite la Resolución N° 0001 del 11 de febrero de 1994, que habla de la rehabilitación social, económica y ecológica en las zonas en las cuales se realizan acciones de control de los cultivos ilícitos. Para llevar a cabo este proceso se tienen presentes los lineamientos de desarrollo alternativo adoptados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

Imagen 2. Fotografía implementación de proyectos productivos



Fuente. Programa de desarrollo alternativo, departamento del Huila

Hacia 1994, el desarrollo alternativo en Colombia se ahonda en la administración vigente mediante la directiva presidencial 0001/94, enmarcándola en primer lugar, en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas y, en segundo lugar, en el Plan Nacional de Desarrollo "*El Salto Social*" (1994 – 1998).

Iniciando la construcción de documentos CONPES para orientar, señalar y determinar el desarrollo alternativo, consolidándose en la siguiente tabla 2 Comparativo CONPES. Presenta una síntesis de los seis (6) documentos CONPES¹³ que se han generado desde 1995 hasta hoy y que tratan sobre el desarrollo alternativo, en que se incluye de manera general el concepto de focalización.

¹³ Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Tabla 2. Comparativo CONPES

CONPES	OBJETIVO	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN SUGERIDOS.
2734 de 1994	El PDA, tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral de las zonas de economía campesina e indígenas afectadas por la presencia significativa de cultivos ilícitos, a través de acciones que permitan prevenir el establecimiento y reducir progresivamente dichos cultivos, al mismo tiempo que se establecen las bases para la sostenibilidad local y regional, fundamentados en criterios de sostenibilidad y de autonomía social y económica.	<p>En este documento se tomaron como criterios de focalización los establecidos por el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR, entre los cuales tenemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinados por el Presidente de la República. • Los que determine el consejo directivo del fondo de solidaridad y emergencia social. • Municipios en los que presione la sociedad civil o en zonas en las que están en procesos de consolidación de la reinserción social y política para la desmovilización de grupos alzados en armas y en zonas que sean requeridos como parte integral de política de paz del gobierno nacional. <p>Es de resaltar que este documento recomienda la elaboración del mapa de cultivos ilícitos del país</p>
2799 de 1995	El Objetivo central del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo es complementar las campañas de erradicación	<p>Criterios de focalización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de economía campesina o indígena afectada por cultivos ilícitos.

	<p>forzosa de los cultivos ilícitos mediante inversiones, proyectos y programas de carácter económico y social, tendientes a prevenir, contener y eliminar la producción de este tipo de cultivos. Se orienta a crear fuentes alternativas lícitas y rentables de ingresos, fomentar el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementar la presencia institucional del Estado y, en general, establecer las bases para un desarrollo local y regional autosostenible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La selección de las comunidades se hará teniendo en cuenta la decisión de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos. • Alta incidencia de cultivos de coca, amapola y marihuana. • Zonas de baja incidencia se atenderán por demandas. • Áreas de manejo especial, se coordinara con entidades competentes para que cumplan las medidas destinadas a contener, prevenir o reprimir cualquier atentado contra los recursos naturales renovables y del ambiente. • Además clasifica 4 áreas de incidencia de los cultivos: áreas de alta incidencia, áreas de baja incidencia, áreas de expansión potencial y áreas de manejo especial.
<p>2835 de 1996</p>	<p>El objetivo de este CONPES es realizar la primera evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE, el cual hace parte de la política de lucha contra la producción y tráfico de narcóticos y de la estrategia social del gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La selección de municipios de hará de manera más flexible teniendo en cuenta la movilidad de los cultivos ilícitos. • Áreas con mayor incidencia de cultivos ilícitos, pero no se tendrán en cuenta las zonas donde se ha aumentado considerablemente a partir

	Igualmente hace recomendaciones orientadas a adecuar los mecanismos institucionales de gestión y operación para garantizar el cumplimiento de objetivos del Plan, y define metas para 1996.	del año 1995. <ul style="list-style-type: none"> • Municipios con alta incidencia, pero que muestren reducción de cultivos sembrado por efecto de la implementación de los programa de erradicación forzosa o voluntaria.
2896 de 1996	El objetivo del documento fue la incorporación de dos municipios en el PLANTE.	Los criterios de focalización, empleados para la inclusión de los dos municipios fueron: <ul style="list-style-type: none"> • Alta incidencia de cultivos ilícitos. • Implementación de programas de erradicación forzosa. • Aislamiento de las zonas de mercadeo de productos agropecuarios. • Deficiente disponibilidad de servicios sociales.
2905 de 1997	Realiza una evaluación de la gestión y resultados del PLANTE en 1996 concluyendo que fueron importantes los avances logrados, consolido mecanismos de gestión, operación y coordinación logrando reconocimiento a nivel Nacional e Internacional y trazo el plan indicativo para	Estableció 2 criterios así: <ul style="list-style-type: none"> • la consolidación en los municipios determinados como de alta incidencia por los CONPES anteriores. • Municipios que hayan mostrado reducción considerable en áreas cultivadas con ilícitos.

	1997.	
3218 de 2003	Se concentra en: consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión a través de la no siembra ni resiembra por parte de las comunidades vinculadas, brindar alternativas lícitas de empleo, promover procesos de desarrollo institucional y de legitimidad del estado y apoyar el fortalecimiento de capital social, estimulando la organización, la participación y el control comunitario.	<p>Se definen criterios para la focalización de las zonas de Proyectos Productivos y Programa Familias Guardabosques.</p> <p><u>Proyectos Productivos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aéreas afectadas por cultivos ilícitos. • Zonas incluidas en la frontera agrícola. • Aspectos biofísicos, suelos, hidrología y aptitud agrícola. • Disponibilidad de recursos técnicos, financieros y de infraestructura. • Consolidación de inversión del PLANTE. • Política sectorial agropecuaria y de desarrollo rural, en particular cadenas productivas e inteligencia de mercados. <p><u>Familias Guardabosques</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Áreas afectadas por cultivos ilícitos. • Pertenencia a Eco-regiones estratégicas de importancia para la conservación. • Localización en zonas de frontera internacional activa.

<p>3669 de 2010</p>	<p>Afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en armonía con las estrategias de consolidación, en áreas afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo.</p> <p>Esto se hará a través de la coordinación interagencial para la erradicación de cultivos ilícitos entre entidades públicas y las agencias de cooperación internacional, mejorar la calidad de la información sobre los cultivos ilícitos y de la erradicación manual voluntaria y forzosa, fomentar la cultura de la legalidad, fomentar la atención de la población afectada por cultivos ilícitos de manera integral y sostenible.</p>	<p>En este documento se tendrán en cuenta criterios de focalización dependiendo de la estrategia empleada:</p> <p><u>Estrategia manual voluntaria</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coincidencia del área con Zonas de Plan Nacional de Consolidación. • Disposiciones vigentes de ordenamiento territorial • Procesos pre-existentes de desarrollo alternativo (tanto públicos como de la cooperación internacional) • Continuidad geográfica de la intervención propuesta con procesos anteriores de desarrollo alternativo • Afectación del área por presencia de cultivos ilícitos • Existencia de organizaciones de base • Frontera internacional activa • Ubicación de corredores del narcotráfico • Condiciones de orden público.
----------------------------	--	--

Fuente. Construido con base en documentos CONPES

El CONPES (1994) en su documento CONPES 2734, buscó que el programa de Desarrollo Alternativo complementara las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos.

Este programa se limitó a zonas de economía campesina, donde con base en la participación comunitaria, se formularon y ejecutaron proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejorar la calidad de vida, conservar el medio ambiente y fomentar los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, a fin de reducir la oferta y consumo de sustancias psicotrópicas. Del mismo modo el documento propuso la creación del Programa de Desarrollo Alternativo, cuyas actividades serán coordinadas a través del Plan Nacional de Rehabilitación (CONPES, 1994)¹⁴.

Si bien el CONPES 2734 menciona los objetivos, acciones a desarrollar, fases de los planes y proyectos, seguimiento y evaluación, planteando acciones de largo plazo, que requieren un mínimo de 10 años para el desarrollo y consolidación de los objetivos. El documento no muestra criterios claros de focalización que permitan orientar de manera integral las acciones e intervenciones para generar un mayor impacto e iniciar y fortalecer procesos de consolidación en zonas de Desarrollo Alternativo.

El CONPES (1995) publica el CONPES 2799, en el cual se propone la Creación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo: PLANTE, como parte de la política de lucha contra la producción y tráfico de narcóticos. El PLANTE estaba orientado a brindar, una alternativa económica de vida para pequeños productores de dichos cultivos a partir de la erradicación de cultivos ilícitos, enmarcada en la ley.

El plan se limita a zonas de economía campesina e indígena, en donde basado en la participación comunitaria se formularán y ejecutarán proyectos generadores de

¹⁴ Consejo Nacional de Planeación de Política Económica y Social. 1994. *Documento CONPES 2734*. Bogotá. Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de valores éticos y culturales para la convivencia pacífica.

Este CONPES 2799 tiene dentro de sus principios rectores la focalización, pero no detalla los criterios a tener en cuenta para la selección de las comunidades beneficiarias, entre otros principios, también deja de lado los principios rectores para el logro de los objetivos como lo es la seguridad, teniendo en cuenta que para dicha fecha el conflicto armado en Colombia estaba agudizado.

Se crea el PLANTE por medio del Decreto 0472 de 1996 buscando hacer cumplir: *El desarrollo regional*, a través de planes regionales basados en procesos de identificación de necesidades con las comunidades. *Acuerdos con la comunidad*, denominados Pactos Sociales, que buscan la erradicación paulatina de los cultivos ilícitos. Y por último *Participación Ciudadana*, la cual consiste en la concertación con las comunidades de los proyectos y la colaboración de otros actores en la implementación de iniciativas de Desarrollo Alternativo. (Decreto 0472/96).

El CONPES (1996) aprueba el CONPES 2835, en el cual se hace la primera evaluación del plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE. Evidenciando las dificultades más relevantes como los conflictos de la ocupación, debido a la evidente relación entre la expansión de los cultivos ilícitos y el deterioro de los recursos naturales en ecosistemas frágiles y estratégicos para el país. De acuerdo con lo anterior el documento sugiere que la entidad competente, desarrolló los enunciados de Política Nacional Ambiental en los municipios seleccionados para el desarrollo del PLANTE. El documento también contiene el plan indicativo para 1996, que plantea como metas: aumentar crédito, comercialización, empleo y vivienda rural, reasentamientos campesinos y fondos de cofinanciación y otros aspectos como la coordinación interinstitucional y la cobertura territorial.

Si bien el documento menciona los criterios para la elección de los municipios, no define criterios de focalización que integren las directrices que se le dan a los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente en lo relacionado con la definición de criterios ambientales para la intervención del PLANTE, convirtiéndose esto en una falencia para la elección de las zonas de intervención y por lo tanto en la implementación de los proyectos de desarrollo alternativo.

Un aspecto a resaltar en el CONPES 2835, es que autoriza a la nación para contratar con la banca multilateral un crédito externo hasta por US\$ 94 millones para financiar el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, ejecutado en los municipios focalizados por el PLANTE de los departamentos de Guaviare, Huila, Tolima, Caquetá, Putumayo, Bolívar y Meta (CONPES 2835 de 1996).

El CONPES (1996) en el documento CONPES 2896, adiciona al CONPES 2835 dos municipios más por su alta incidencia de cultivos ilícitos, este documento no es relevante en el desarrollo del PLANTE.

En 1997 el gobierno mediante la Ley 368, crea una cuenta especial para el manejo de los recursos que financian las actividades del PLANTE, denominado Fondo PLANTE, el cual se reglamentó mediante decreto N° 2586 de 1997, su objeto es la financiación de proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, a los pequeños productores de cultivos ilícitos en zonas de economía campesina e indígena que se acojan al Plan. Los recursos de este fondo provenían de un crédito gestionado por el gobierno nacional con el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) los cuales estaban dirigidos a desarrollar proyectos en zonas con presencia de cultivos ilícitos o en zonas de riesgo de ser afectadas por los mismos (Ley 368 de 1997).

Las Naciones Unidas adoptan en 1998 nuevos enfoques respecto a la erradicación de cultivos ilícitos y la producción de drogas, definiendo el desarrollo alternativo *“como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos para alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”*¹⁵.

En este contexto se da el posicionamiento de la estrategia de Desarrollo Alternativo, concebida como la incorporación de una visión más amplia al tratamiento social y económico del problema de la presencia de cultivos considerados ilícitos por las normas internacionales. Naciones Unidas define como: *“un enfoque equilibrado, en el cual se ataca con igual vigor cada etapa del proceso de producción, tráfico y distribución de las drogas ilícitas”* (Asamblea General de la Naciones Unidas período extraordinario dedicado al problema mundial de las drogas, 1998).

Si bien el Desarrollo Alternativo toma prestados elementos de la estrategia de desarrollo rural, su objetivo final no es el desarrollo por el desarrollo, principalmente hace referencia a las alternativas lícitas frente al problema de los cultivos ilícitos (Uribe; 1998).

En 1998, con la entrada de la nueva administración (Pastrana 1998 – 2002), que como un eje principal de gobierno tiene el “Plan Colombia” concebido oficialmente como parte del propósito nacional de construcción de una paz duradera con plena vigencia del Estado de Derecho, se buscó que a través del Plan se adelantaran acciones coordinadas y de rápido

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. 1998. *Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas 8 a 10 de junio de 1998. Pg.38. Recuperado el 1 de diciembre de 2011 de http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/ungass.pdf

impacto para impulsar la recuperación económica y social, con énfasis en la población más vulnerable y así fortalecer la capacidad efectiva del Estado, de modo que le permitiese proteger y desarrollar los capitales humano, social, natural y físico del país, y al mismo tiempo atacar la producción, procesamiento y tráfico de sustancias ilícitas.

Para reducir la afectación se diseñaron tres componentes: el primero, erradicación forzosa (aspersión aérea), el segundo erradicación voluntaria (pactos sociales de erradicación con la comunidad involucrada) y el tercero el desarrollo institucional que fortalece el rol de los organismos de seguridad del Estado (Con un mayor compromiso en tareas antidrogas, facilitado por el porcentaje que ocupó el componente militar apoyado por Washington).

Este nuevo enfoque de Desarrollo Alternativo tiene dos aspectos importantes, el primero hace referencia al hecho de firmar pactos de erradicación con la población involucrada y la inclusión del concepto de seguridad a través del fortalecimiento del pie de fuerza militar, sin embargo no define los criterios de selección de las zonas de intervención.

Para la ejecución de los programas del Plan Colombia, se creó el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), mediante ley 487 de 1998 reglamentada por el decreto 1813/2000. Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPR), cuyo objeto principal es ser instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz, el fondo adquirió un fuerte protagonismo con los propósitos de la erradicación voluntaria, la recuperación social y el desarrollo institucional, pues los recursos entran a financiar diferentes programas y proyectos del desarrollo alternativo.

Con estos recursos se promovieron diferentes programas de Desarrollo Alternativo: Campo en Acción, que desarrollaba acciones de prevención, implementado en áreas que no tenían cultivos ilícitos, pero que estaban en riesgo; y los programas Plan Putumayo y Plan Sur de Bolívar, los cuales intervenían en municipios con presencia de cultivos ilícitos.

El FIP, fue el ente encargado de establecer los nuevos lineamientos de los programas de Desarrollo Alternativo, los nuevos criterios de focalización, la priorización de las áreas geográficas y estableció las líneas de intervención. Los proyectos productivos fueron encaminados directamente a la generación de condiciones sostenibles de desarrollo y generación de ingresos con las siguientes características, su naturaleza debe ser comunitaria, con acciones de fortalecimiento institucional regional y desarrollo organizativo, que prevea inversión en infraestructura física y social, que demuestren viabilidad técnica, financiera, organizativa y ambiental y que sean coherentes con los POT y con los planes de desarrollo en las cuales se proyecta su ejecución.

Se pretendió generar una coherencia entre políticas nacionales, regionales y locales, intentando dar una sostenibilidad a los proyectos de largo plazo con los programas de Desarrollo Alternativo, sin embargo, esta articulación no se da debido a la falta de socialización de los CONPES con las instituciones de carácter regional y local, pues los planes de desarrollo no mencionan el desarrollo alternativo y en los criterios de focalización no se tienen en cuenta los POT.

Para 2002, entra en vigencia un nuevo gobierno (Uribe Vélez 2002- 2004), el cual enfrenta una profundización del conflicto armado, aumento en los homicidios, alto desplazamiento forzado y aumento de los cultivos ilícitos, pues para el año 2002 se tenían más de 100.000 hectáreas de coca (SIMCI 2002), que contribuían con el agudizamiento del conflicto interno del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002–2004), contempla entre sus acciones la lucha contra cultivos ilícitos y narcotráfico, surgiendo un nuevo CONPES, el 3218/2003, que estableció el Programa de Desarrollo Alternativo 2003–2006, cuyos componentes de intervención son: Proyectos Productivos y de generación de Ingresos (Seguridad Alimentaria, flujo de caja) y Familias Guardabosques (Entrega de incentivo económico condicionado a familias que erradiquen de manera voluntaria los cultivos ilícitos y eviten la siembra).

Para la implementación de estos componentes se tomaron criterios de focalización diferentes a los del PLANTE; este estableció regiones basado en criterios diferenciados de zonas indígenas, áreas de colonización, regiones de economía campesina, el CONPES (2003) en el documento CONPES 3218 estableció sus criterios con base en la búsqueda de una integración total con la política sectorial del Ministerio de Agricultura, a fin de articular las acciones del desarrollo alternativo y las políticas sectoriales, entonces se estableció una focalización que consideraba dos aspectos principales: el primero, áreas que se situaban dentro de la frontera agrícola y el segundo zonas por fuera de ella.

Según este tipo de focalización, se implementan los dos componentes del CONPES 3218: proyectos productivos en zonas de frontera agrícola y Familias Guardabosques en zonas de reserva y conservación, sin embargo restringe su accionar en zonas de Parques Nacionales Naturales, debido a que allí se prohíbe la realización de actividades agropecuarias; de manera transversal se busca armonizar la intervención a través del fortalecimiento institucional, desarrollo social y monitoreo, buscando llegar a las regiones con acciones coordinadas, para aumentar la credibilidad y confianza en el Estado y legitimar las instituciones ante las comunidades rurales.

Este documento define criterios de focalización que se aplicarán de acuerdo a la zona que se va a intervenir, sin embargo falta una definición más específica, sobre todo para la implementación del Programa Proyectos Productivos, teniendo en cuenta que en este programa entran en juego varios elementos que son indispensables para su sostenibilidad.

En el año 2005, mediante el decreto 2467/05 se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), quien desarrolla el Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI), que será el encargado de la implementación de los programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. En esta nueva fase del Desarrollo Alternativo se incorpora el “Protocolo Cero Ilícitos”, el cual consiste en mantener veredas libres de cultivos ilícitos. Con la implementación del protocolo, se busca mantener ciertas

áreas (Veredas) libres de cultivos ilícitos y que exista una corresponsabilidad de las comunidades que se encuentran vinculadas a estos cultivos.

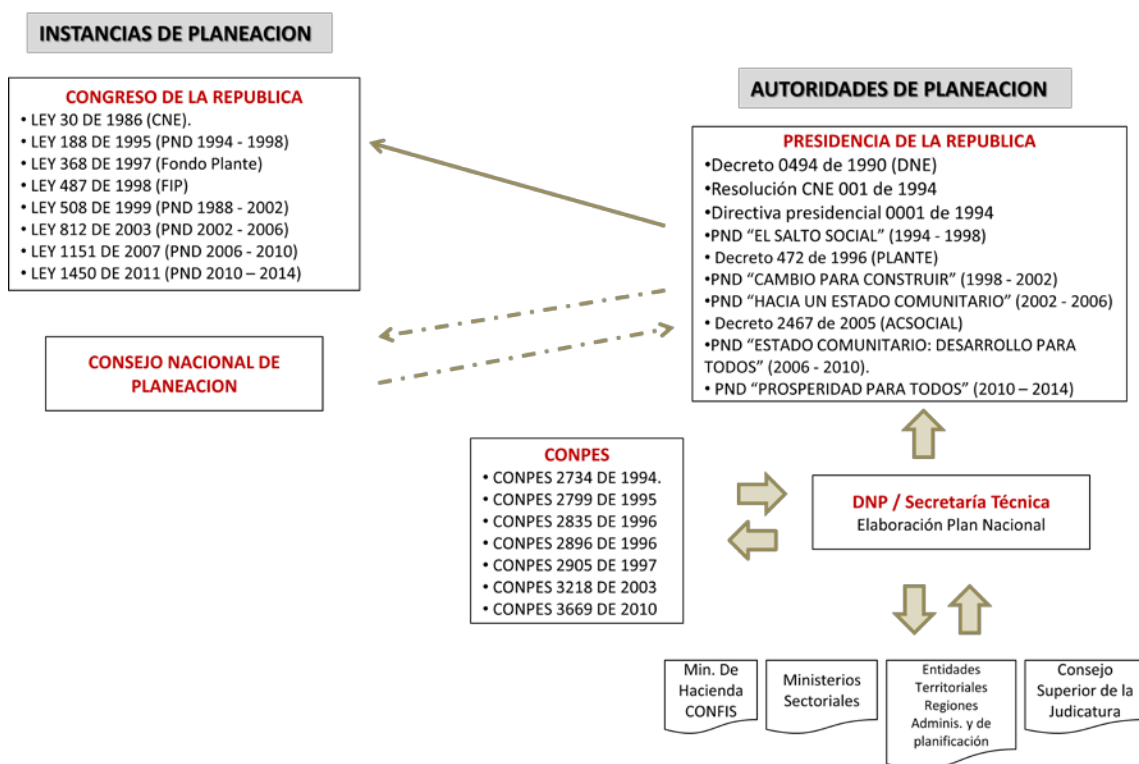
La aplicación del protocolo logra la consolidación de áreas significativas de desarrollo alternativo, las cuales pueden ser objeto de intervención desde las diferentes instituciones del nivel internacional, nacional, regional y/o local. Sin embargo la falta de articulación interinstitucional e interagencial no ha permitido las intervenciones integrales debido a la falta de una política clara de Desarrollo Alternativo y normativas que articulen la oferta institucional nacional e internacional.

Detectadas las fallas anteriores el CONPES (2010) elabora el documento CONPES 3669, que define lineamientos para mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual, de manera voluntaria o forzosa, convirtiéndose en la herramienta que consolida el territorio reconociendo la problemática de cultivos ilícitos, sus efectos en las zonas de producción y los avances institucionales para abordar el fenómeno.

En este nuevo documento se plantea un Desarrollo Alternativo cuyo enfoque es integral y complementario a las directrices del documento CONPES 3218 de 2003, que busca el establecimiento de un plan de acción de estrategias concertadas bajo una perspectiva transversal, alienada con lógicas territoriales que determine la articulación con las entidades para la obtención de procesos integrales y sostenibles (CONPES 3669 de 2010).

La gráfica 3, basada en ley 152 de 1994 ilustra la relación que debe existir entre las autoridades e instancias de planeación para la formulación de documentos de política pública, de los planes nacionales de desarrollo y la adopción de normatividad (leyes y decretos).

Gráfica 3. Relación Instrumentos de Planeación del Desarrollo Alternativo y su Focalización en Colombia.



Fuente. Construido con base a la ley 152 de 1994

Esta gráfica relaciona los documentos CONPES, planes nacionales de desarrollo, leyes y decretos que tienen que ver con el desarrollo alternativo, su análisis permite establecer que autoridades de planeación como el Ministerio de Hacienda, los ministerios sectoriales (excepto Ministerio de Defensa), las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura no tuvieron una participación relevante en la formulación de estos documentos.

Teniendo en cuenta los criterios comunes de focalización que aportan los diferentes documentos CONPES reseñados, se pudo concluir que para el presente estudio de caso se deben tener en cuenta indicadores que relacionen la existencia cultivos de coca, las necesidades básicas insatisfechas que reflejan la miseria y la pobreza extrema, la frontera agrícola, la existencia y continuidad de intervenciones anteriores, determinantes para el objeto del estudio.

4.4. EL PAPEL DE LOS POT, PBOT Y EOT EN LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO.

El CONPES (1995) en su documento 2799, señala que los daños de los cultivos ilícitos deben ser abordados por los programas de ordenamiento, manejos territoriales y ambientales, encaminados a la recuperación y protección de los ecosistemas y cuencas hidrográficas y menciona la focalización geográfica y programática de las acciones para evitar dispersión del esfuerzo.

En la escala municipal es el Plan de Ordenamiento Territorial, el que contiene los objetivos colectivos que esperan orientar el desarrollo físico y espacial del territorio bajo su jurisdicción. Estos objetivos se trazan de acuerdo a los resultados del análisis de la ocupación actual y potencial del territorio que se denominan Uso del Suelo y Uso Potencial del Suelo.

El Uso del Suelo *“es el producto de la acción de los factores ambientales sobre el conjunto de las especies que cohabitan e interactúan en un espacio continuo y de la acción del hombre sobre el medio”*. (IGAC, 1997: 67).

El Uso Potencial del Suelo se considera como *“una representación de las condiciones ambientales donde el hombre tiene que enfrentarse para aprovechar mejor el suelo y sus recursos en el desarrollo de la agricultura, ganadería, silvicultura y desarrollo urbano, así como para el establecimiento de áreas de conservación de recursos naturales, consideradas como factores limitantes del uso agrícola, pecuario, forestal, de conservación y urbano, a que puede destinarse un determinado espacio geográfico”* (IGAC,1997: 68)

La Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios son poco extensos y detallados en cuanto al tratamiento de las problemáticas rurales generando vacíos. Los documentos que tratan de la relación entre los de los POT, PBOT y EOT y la focalización de los programas de desarrollo alternativo son escasos.

Según González (2000)¹⁶, expone que “*La ley está organizada para escenarios mayoritariamente urbanos, por lo tanto, presenta unos lineamientos generales que son concebidos con este énfasis mostrando criterios, conceptos lineamientos y procedimientos muy claros en este componente*”, y sostiene que “*Es ostensible la debilidad de la concepción de la Ley de desarrollo territorial en su componente rural, en la cual, no se incluyen aspectos que influyen en la calidad de vida de los agricultores, ni en la sostenibilidad de los recursos físico bióticos; tales como, canales de comercialización, tipos de colonización, tenencia de la tierra, actividad agrícola, aptitud de uso de los recursos, créditos etc.*”

El Ministerio del Medio Ambiente (2004:5), dispone que “*El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*”. Además de constituirse “*en un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio*”.

En este orden de ideas, “*el Ordenamiento Territorial es un proceso de planeación del desarrollo, que permite direccionar la acción de la población humana sobre el territorio, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece y prevenir y/o mitigar los riesgos que entraña para su vida y su bienestar*” (Ministerio del Medio Ambiente, 2004: 9).

¹⁶ González Murillo, Carlos Alberto. Sistemas De Información Geográfica SIG. Herramienta Esencial En La Planeación De La Producción Agrícola. Segundo congreso Iberoamericano de Tecnología pos cosecha y agro exportaciones. Bogotá, Julio de 2000.

En el país se ha contado con algunos documentos, foros y eventos en los que se ha trabajado esta temática por parte del DNP, el Ministerio del Medio Ambiente y vivienda y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Como herramientas necesarias para el presente estudio destacan aquellas que permitan apoyar los POT e identificadas como objeto de estudio en el documento: “Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano”, (Martínez, 2004), que facilita pautas y herramientas legales que se han definido desde el inicio del ordenamiento territorial del país.

Es importante tener en cuenta los documentos desarrollados por el IGAC, pues facilitan una metodología en el diseño, formulación e implementación de los POT tanto a nivel municipal como departamental, como instrumentos creados antes de la ley 388 de 1997, más significativo para analizar la temática de estudio es “Guía Metodológica para la Formulación del POT Municipal”. (IGAC, 1997).

Ya para el año 2003 el CONPES 3218 muestra unas variables condicionantes sobre las zonas a implementar el componente productivo y el programa familias guardabosques, promoviendo el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Para identificar estas variables en el territorio se han empleado los lineamientos de los POT, PBOT y EOT de los territorios.

El “Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Alternativo Interfluvio Losada – Guayabero¹⁷” publicado por el Instituto SINCHI y el PLANTE en 2004 es uno de los primeros referentes en Colombia de la relación entre los POT y el desarrollo alternativo. Condensa el trabajo desarrollado por más de cuatro años por varias instituciones como el Ministerio Del Medio Ambiente, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, el Plan de Desarrollo Alternativo – PLANTE, Corporaciones Autónomas Regionales como CORMACARENA y CORPOAMAZONIA,

¹⁷ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI. Plan de Desarrollo Alternativo – PLANTE. 2004. *Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Alternativo Interfluvio Losada – Guayabero*. Bogotá. Colombia. Instituto SINCHI.

institutos de investigación como el IDEAM y el SINCHI, y la organizaciones de base como la Asociación Campesina Ambiental Losada -Guayabero ASCAL-G.

Conceptualmente define el Desarrollo Sostenible como *“aquel proceso que permite mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan. Este desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y de la sociedad, donde conceptos como equidad y justicia social juegan un papel preponderante”*.

Desarrolla el concepto de Calidad de Vida - Calidad Ambiental como *“la confluencia de múltiples indicadores entre ellos, el nivel, el medio y las condiciones de vida”*, y empareja los conceptos de Planeación Participativa y Ordenamiento Ambiental del Territorio entendiendo este último como *“un proceso eminentemente participativo e integrador de las diferentes dinámicas territoriales”*, sin desconocer que *“La constitución del 91 modificó el concepto de planificación territorial que hasta la fecha se venía trabajando e introdujo el esquema de ordenamiento territorial articulándolo a procesos de división político administrativa para la conformación de provincias y regiones”*.

Su instrumento metodológico fue la Planeación Participativa por medio de mesas de concertación institucional y con las comunidades, lo que permitió la construcción colectiva de los planes de ordenamiento territorial y el desarrollo alternativo. Se desarrolló en tres fases: Fase 1. Formación y capacitación. Fase 2. Caracterización sistemas de producción y Planificación predial. Y Fase 3. Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Define criterios de ordenamiento territorial a partir de argumentos técnicos, bases jurídicas y conceptuales, obteniendo como resultados una propuesta de ordenamiento territorial y una detallada propuesta de plan regional de desarrollo alternativo, con base una matriz de priorización que analiza los problemas por ámbitos económicos, sociales y ambientales, plantea acciones por medio de los perfiles de proyectos por cada uno de los componentes, constituyéndose en una propuesta integral.

El CONPES (2010) en su documento de política pública 3669, describe el proceso de coordinación entre entidades públicas para el desarrollo de estrategias de clarificación de los derechos de uso y propiedad de la tierra, así como la titulación de tierras dentro del marco legal del ordenamiento territorial. En este documento CONPES se determinan unos criterios de focalización para la erradicación manual, voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos. Señala también la necesidad de relacionar las intervenciones con víctimas de desplazamiento y del despojo así como una política de tierras y territorios.

4.4.1. ¿QUE HERRAMIENTAS OFRECEN LOS POT PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO?

Al revisar todo el marco legal de los POT, este no hace referencia directa al tratamiento del desarrollo alternativo o su focalización en los municipios.

La que le da vida a los POT es la ley 388 de 1997 que define “el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el medio ambiente y sus tradiciones históricas y culturales”. (Ley 388/97; artículo 5)

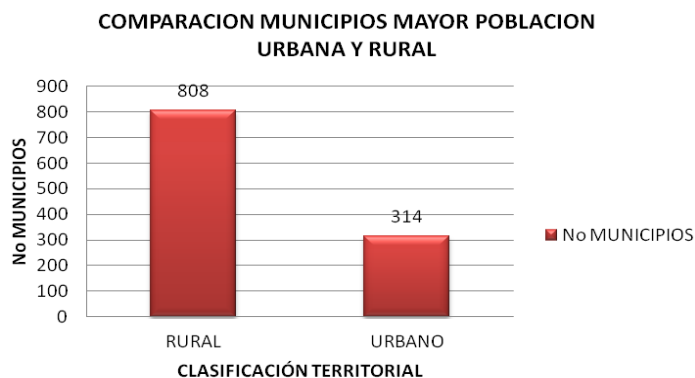
De acuerdo a este postulado se podría esperar que los POT concertarán en el municipio planes, programas y/o proyectos que permitan establecer acciones político-administrativas y físicas que faciliten instrumentos para la orientación del desarrollo del territorio para lograr sustitución, reducción o eliminación de los cultivos de coca por medio del desarrollo alternativo y complementando esto en su enunciado de regular la utilización, ocupación y

transformación de su espacio físico. Armonizado este desarrollo alternativo con el desarrollo económico, medio ambiente y tradiciones históricas y culturales del municipio.

Continuando con la ley 388 de 1997, esta se convierte en el instrumento básico para desarrollar el ordenamiento del territorio a nivel municipal, el cual está compuesto por los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que se adoptan para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Adicionalmente, dicha norma estableció a los municipios la obligación de formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, para garantizar su desarrollo.

Esta norma considera todo el territorio municipal de una manera integral y plantea la necesidad de articular los análisis urbanos con los rurales. No obstante la Ley 388 de 1997 es una modificación de la Ley 9 de 1989 (Ley de reforma urbana), tratando de tomar lineamientos de la ley 152 de 1994, ley 99 de 1993, ley 3 del 91, entre otros. El desarrollo técnico se centra en la regulación de las normas para establecer el desarrollo de los suelos urbanos, y en el caso de los suelos rurales solamente se determinan lineamientos básicos y muy generales para su ordenamiento, a partir de la parcelación y edificación de la propiedad rural, sujetas a las restricciones ambientales y agrarias contempladas en la legislación vigente.

Gráfica 4. Población Proyectada 1997. Proyección número de habitantes para el año 1997



Fuente. Este estudio con base a la proyección de población DANE

Con la gráfica No. 3 se visualiza que 808 municipios del país, tienen una población rural mayor al 50% de la población urbana. Tomando ejemplo de los criterios de municipios rurales de la ley orgánica de ordenamiento territorial del Perú, se catalogarían como municipios rurales. Esto indica que los POT deben orientar y centrar más sus lineamientos a la búsqueda de las necesidades, desarrollo y optimización del suelo rural.

La Ley 388 toma lineamientos relevantes establecidos en la Constitución Nacional de 1991 en relación con:

- La protección de la diversidad e integridad del ambiente (Art. 79 CP);
- Aprovechamiento sostenible y preservación de RNR (Art. 80 CP);
- La seguridad alimentaria (Art. 65 CP);
- El acceso de la población campesina a la propiedad rural (Art. 64 CP)

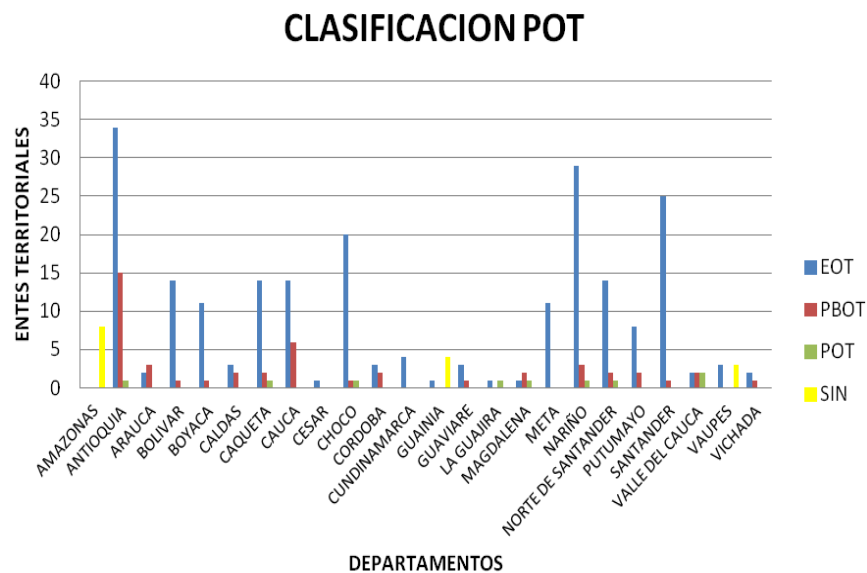
Define entonces el suelo rural con destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, dándole al componente rural un ámbito muy débil y pobre, al ceñir su interés en la articulación de sus usos con una ordenada interacción entre los asentamientos rurales con la cabecera municipal.

Posteriormente para orientar y precisar más la elaboración de los POT, se expidió el decreto 879 de 1998, que determina las etapas para su formulación y fase preliminar son: diagnóstico, formulación, Instrumentos de implementación y seguimiento, cuya presentación del POT se realiza a partir de tres documentos, uno técnico de soporte, documento resumen y acuerdo que adopta el plan.

Dichas normas son muy precisas en los contenidos de formulación, pero no detallan los elementos técnicos que deben abordarse en el diagnóstico y tampoco plantean cómo pasar del diagnóstico a la formulación.

Este decreto precisa los contenidos mínimos que deben tener los POT, describe los planos oficiales que se generan para los componentes general, urbano y rural, que bajo estos lineamientos el desarrollo alternativo se abordada en los componentes general y rural. Cabe anotar que la mencionada resolución confirma que los planes de ordenamiento territorial se clasifican en POT (Mayores de 100.000 Habitantes), PBOT (Entre 30.000 y 100.000 Habitantes) y EOT (Menores a 100.000 Habitantes), y cada categoría se especifica la cobertura de los temas a implementar en documento (Anexo 3).

Gráfica 5. Municipios históricamente con coca. Clasificación POT municipios



Fuente. Autor. Basado en la población proyectada año 1997 del DANE y municipios históricamente con cultivos de coca año 2001 – 2010 del SIMCI.

Analizando estas categorías y al confrontar población con municipios cultivadores de coca, según el SIMCI en el año de 1999, tenemos los siguientes resultados (9) planes de ordenamiento territorial, (47) planes básicos de ordenamiento territorial y (220) esquemas de ordenamiento territorial, en los corregimientos departamentales con cultivos de coca tenemos (15) para un total de (276) municipios con cultivos de coca. En el país contamos

con 1.122 municipios según DIVIPOLA (DANE), esto indica que los cultivos ilícitos afectan en un 25% los POT, PBOT y EOT de los municipios del país.

El componente general, abarca la totalidad del territorio y prevalece sobre los demás componentes, señalando los objetivos y estrategias de mediano y largo plazo, orientando el desarrollo económico y social con un modelo estructural y de ocupación del territorio. Es la herramienta que brinda a los municipios la posibilidad de proponer un desarrollo alternativo integral, logrando de manera articulada resaltar las necesidades estructurales del municipio, tales como infraestructura y equipamientos, sistemas de comunicación vial que logren la interacción con las actividades o acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio, orientando al desarrollo alternativo en los tipos de intervención a efectuar en el municipio.

En la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo, el contenido estructural de este componente ofrece con claridad las áreas de intervención junto con los planes de ocupación del suelo, plan vial y de transporte, la determinación y priorización de las veredas más susceptibles de ingreso, al contar con la infraestructura y equipamientos necesarios para que la inversión del desarrollo alternativo no sea subutilizada.

El componente rural, como dice la resolución pretende *la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural. (Resolución 879/98; art. 11).*

De acuerdo a sus lineamientos maneja el tema de conservación, protección de los recursos naturales, provisión de servicios públicos domiciliarios, establecer zonas de amenazas y riesgos y mejoramiento zonas de producción, se limita a la parte física, dejando el estudio socioeconómico de la población al componente general. Brinda una herramienta para concretar las necesidades de infraestructura y equipamientos básicos que faciliten el cambio de usos de los cultivos de coca al uso beneficioso del suelo, facilitando la articulación con

el suelo urbano, teniendo en cuenta que los cultivos de coca generan impactos negativos en los usos de las áreas urbanas como prostitución, bares, tabernas, casinos, el crecimiento ilegal y desordenado de la misma.

Este componente le proporciona a la focalización una efectiva localización de cultivos de coca al requerir la construcción de los usos del suelo, identificando la dimensión de la problemática hasta el nivel veredal o de grupo de veredas.

En el caso del acuerdo que adopta el POT se menciona la construcción de los planos, en los artículos 18 y 20 de la Resolución 879 de 1997, donde en el área rural se regula la delimitación de usos del suelo, áreas de reserva, conservación y protección del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y ambiental, localización de actividades, infraestructura, equipamientos básicos, zonas de amenaza y riesgo, señalamiento de la frontera agrícola para implementación de proyectos productivos y áreas de reserva para otro tipo de intervenciones, las características del municipio en su infraestructura y demás existentes y requeridas, como un diagnóstico para el desarrollo alternativo.

Otra herramienta que ofrece la normatividad de los POT es la participación ciudadana nombrada en los artículos (4) de la ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998, orientando que todos los procesos y formulación de los POT deben ser socializados y concertados, lo que indica que los resultados de los POT se organizan con los procesos orientados en los CONPES para realizar una intervención de desarrollo alternativo, reconociendo la vereda como la unidad territorial de las áreas rurales definiéndolo como el sentido de pertenencia a un contorno local. Proporcionando a la focalización la unidad mínima territorial para su diseño e implementación en un territorio.

Las debilidades detectadas son la falta de precisión de la información en la construcción del diagnóstico, siendo esta etapa la que permite la toma de decisiones acertadas para la formulación, confrontando las potencialidades del municipio con el deseo o prospectiva construida con los diversos actores del mismo. Estas debilidades han sido subsanadas de

alguna forma con las metodologías establecidas por el IGAC, que contemplan técnicamente los elementos que deben abordarse en la elaboración del diagnóstico y focalización de los proyectos productivos de desarrollo alternativo.

En términos de la reglamentación de usos del suelo rural es indispensable contar con:

- Componentes estructurales de la zonificación del territorio:
 - El componente biofísico (edaopedológico, hidrología, amenazas naturales, ecosistemas y cobertura).
 - El componente sociocultural (demografía y cultura)
 - El componente económico (producción y distribución-mercadeo)
- Análisis de los “conflictos de uso”, a partir de la comparación del uso potencial con el uso y cobertura vegetal actual.
- Se complementa con el componente de “afectación legal del territorio”, el cual recoge las zonas con fuertes restricciones legales de uso. Parques nacionales, las áreas y ecosistemas de manejo especial, los territorios étnicos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En la implementación de la norma se hacen evidentes las debilidades en la reglamentación de los suelos rurales, las cuales en parte ha tratado de mejorar el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la expedición de los siguientes decretos:

- Decreto 097 de 2006. Expide licencias urbanísticas en suelo rural, definiendo núcleos de población, que las construcciones del suelo rural deben ser relacionadas a sus usos estrictamente, como la autorización de construcción de equipamientos.
- Decreto 3600 de 2007. Determinantes de ordenamiento del suelo rural. Precisa acciones para la ruralidad del país, inicia con la definición de usos, brinda lineamientos para el ordenamiento rural de los municipios dictando pautas para el plan de ordenamiento y su cartografía categorizando el suelo. A la vez da vida a las unidades de planificación rural conformadas por veredas, red vial y asentamientos existentes, estructura ecológica,

actividades productivas y elementos geográficos, ampliando los usos rurales a agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos y actividades análogas y fortaleciendo el espacio público rural complementa definiciones para usos industriales y actualiza conceptos de áreas suburbanas.

Dichos decretos se fundamentan en la necesidad de orientar los procesos de desarrollo en suelos rurales y suburbanos bajo un patrón de compatibilidad con vocación agrícola y forestal, para evitar que se conviertan en procesos de urbanización no controlada, proporcionando a la focalización una nueva herramienta o unidad territorial como las unidades de planificación rural.

En el año 2001, ya con La ley 1454 llamada la Ley Orgánica sobre ordenamiento territorial se refiere en su artículo primero, en su objetivo de regular las normas para la organización política administrativa de nuestro territorio, queda un paso en el ámbito de la planeación y la focalización como herramienta de Planeación y ordenamiento del gasto.

Al ordenar la creación de regiones de planeación y gestión en el país, regiones administrativas y de planificación y regiones territoriales que en su momento mencionó la constitución política del 91, permitirá que estas regiones orienten lineamientos de ordenamiento territorial en sus objetivos de buscar el mejoramiento social y desarrollo económico de sus habitantes, los cuales podrían facilitar la focalización de proyectos productivos para el desarrollo alternativo.

En las funciones descritas para los departamentos les da la potestad para determinar directrices y orientaciones en el ordenamiento parcial o total del mismo y en los municipios se confirma la responsabilidad de reglamentar y optimizar sus usos del suelo como en la ley 388 de 1997.

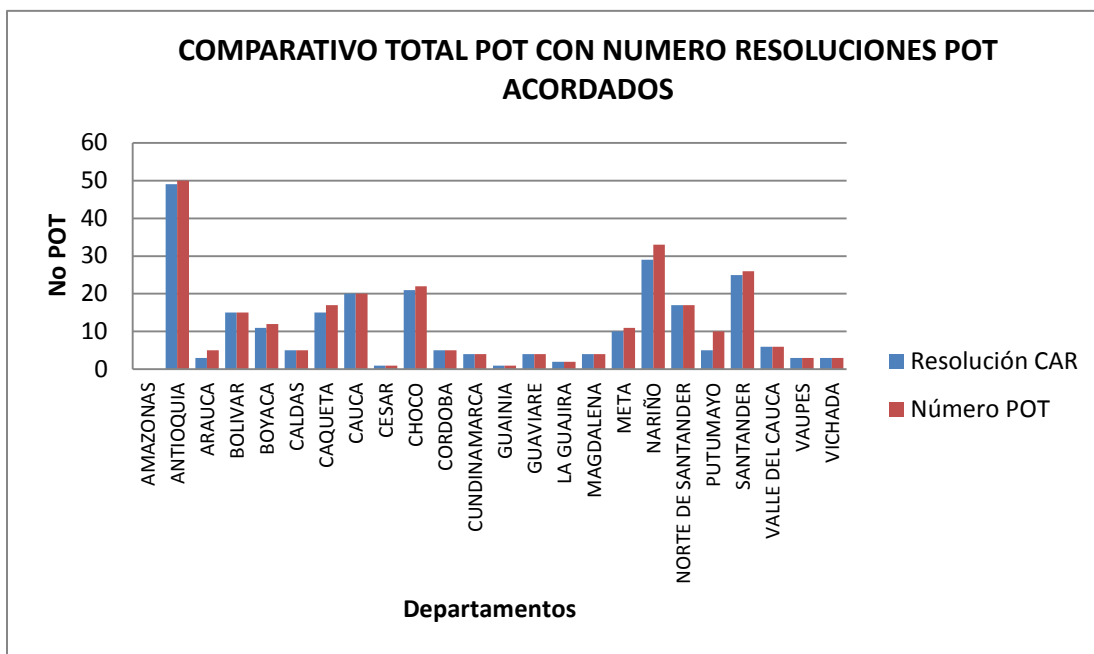
Otra acción que lograría apoyar y fortalecer la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo es la creación de zonas de inversión especial para superar la pobreza,

al definirse la caracterización de la población o una línea base más detallada de las zonas delimitadas.

4.5. ¿COMO ABORDARON LA FOCALIZACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS TRADICIONALMENTE CON COCA?

Antes de revisar los POT, se analizaron los municipios que tradicionalmente han contado con presencia de cultivos ilícitos (276) y cuantos tienen resolución de aprobación de la respectiva corporación autónoma, como evidenciamos en la siguiente gráfica.

Gráfica 6. Municipios tradicionales de cultivos de coca con resolución de aprobación de la corporación



Fuente. Autor. Basado en datos suministrados por el Ministerio del Medio Ambiente.

De los 276 documentos de POT, ocho (8) no fueron acordados con la respectiva corporación. En la tabla (anexo 4) Comparación POT con municipios históricamente con cultivos de coca, se puede observar que 14 documentos no han sido acordados por sus consejos municipales y la mayoría de los casos corresponden a municipios del departamento de Nariño, siendo el único departamento que tiene (3) municipios que aún no cuentan con su documento de esquema de ordenamiento territorial.

Para el análisis se tomaron los POT de municipios con presencia de cultivos de coca desde el año 1999 hasta 2010. En diferentes departamentos del país, obtenidos mediante las corporaciones autónomas regionales (CAR) y alcaldías municipales, revisando cómo abordaron la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo, o conceptos, estrategias o políticas abordadas en la problemática de los cultivos de coca.

4.5.1. Departamento de Antioquia.

Los planes de ordenamiento se solicitaron a CORANTIOQUIA, institución que dificultó el suministro de los POT, aduciendo que estos documentos son de interés y acceso exclusivo de las alcaldías municipales. Se logró tener acceso a los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Zaragoza y El Bagre.

4.5.1.1. Municipio de Zaragoza. La revisión del PBOT, del municipio elaborado en el año 2000 se encontró que se componía de:

- Cartografía: Mapas rurales referentes al suelo no hace referencia a la existencia de cultivos de coca en el municipio, en el mapa de actividades económicas figura agricultura de subsistencia, ganadería, madera, artesanías, piscicultura y minería.
- Diagnóstico: En la dimensión político administrativa hace alusión a que los cultivos de coca son usados por los grupos armados ilegales en su financiamiento.

- Formulación: No hace mención ni de los cultivos de coca, ni desarrollo alternativo.
- Documento resumen: No menciona ni cultivos de coca, ni desarrollo alternativo.
- Proyecto de acuerdo: No menciona ni cultivos de coca, ni desarrollo alternativo.

4.5.1.2. Municipio de El Bagre. El municipio tiene el PBOT, elaborado en el año 2001 se compone de:

- Cartografía: Presenta los mapas catastrales rurales y urbanos.
- Diagnóstico: Hacen referencia a los usos del suelo y demás temáticas orientadas por la normatividad pero no realiza el análisis de los cultivos de coca o desarrollo alternativo.

4.5.2. Departamento del Putumayo.

CORPOAMAZONIA es la corporación autónoma regional del Putumayo, la cual suministró los documentos con mayor facilidad de los planes de ordenamiento de los siguientes municipios:

4.5.2.1. Municipio de San Miguel. Es un plan básico de ordenamiento territorial presentado en el año 2004.

- Cartografía: En formato digital presenta los mapas de cobertura del suelo, conflictos de uso del suelo, es decir, en cuales no se identifican los usos del suelo con cultivos de coca, tal vez fueron catalogados estos como rastrojos bajos.
- Diagnóstico: Referencia antecedentes históricos de la coca, desde lo socioeconómico aborda la problemática de los cultivos de coca, la economía ficticia que genera, el alto costo de los productos lícitos y contaminación al medio ambiente.
- Formulación: En el componente rural particulariza los efectos negativos producidos por los cultivos de coca a las fuentes hídricas, suelo y deforestación, establece la necesidad

de mitigar los cultivos de coca mediante la implementación de procesos de agro-industrialización, cultivos de pimienta, almidón de yuca y palmito chontaduro, protección comunidades indígenas de los colonos cultivadores de coca, orienta la necesidad de recursos económicos para disminuir las necesidades básicas insatisfechas para lograr la mitigación de los cultivos de coca.

- Documento resumen: En dos líneas hace alusión a la necesidad de adoptar políticas de desarrollo sostenible del municipio por medio del desarrollo alternativo buscando potencializar las ventajas comparativas.
- Proyecto de acuerdo: No hace referencia al desarrollo alternativo o cultivos de coca.

4.5.2.2. Municipio de Villagarzón. Este es un plan básico de ordenamiento territorial presentado en el año 2004.

- Cartografía: En formato digital presenta los mapas de cobertura del suelo, con la identificación de los cultivos de coca, como a la vez identifica los proyectos productivos del diagnóstico como una prospectiva de los mismos.
- Componente General: Enuncia que la hoja de coca es la oferta de empleo, el cual requiere gran cantidad de insumos y mano de obra.
- Componente Rural: Detalla políticas, estrategias para la erradicación de los cultivos de coca, como acciones para evitar su continuidad en el municipio y especifica proyectos de infraestructura y productivos a corto y mediano plazo.

4.5.3. Departamento de Nariño.

Es el departamento con mayor presencia de cultivos de coca, CORPONARIÑO es la corporación autónoma regional, también presentó dificultades en el suministro de los planes de ordenamiento, los siguientes municipios fueron obtenidos directamente con las alcaldías:

4.5.3.1. Municipio de Tumaco.

En los últimos 4 años ha sido el municipio con mayor cantidad de cultivos de coca en el país, con bosques de guandal considerados únicos en el mundo, POT elaborado en 2003.

- Cartografía: En los digitales se encontraron el mapa de usos del suelo discriminados por consejos comunitarios afrocolombianos, los cuales no describen la existencia de cultivos de coca.
- Componente General: No se hace reseña a estrategias, planes, etc. de desarrollo alternativo de ninguna forma o a los cultivos de coca que existen en el municipio.
- Componente Rural: Hace referencia a los efectos negativos de los cultivos de coca de índole social y medio ambiental, demás documentos con claves de acceso.
- Resumen Ejecutivo: El tema de los cultivos de coca no es abordado.

4.5.3.2. Municipio de El Rosario.

Municipio del macizo colombiano que ha contado con presencia tradicional de cultivos de coca, esquema de ordenamiento territorial del año 2005.

- Cartografía: algunos mapas en archivos de imagen y otras en formato digital, en los usos del suelo y demás mapas no enuncian la presencia de cultivos de coca.

4.5.4. Departamento de Córdoba.

Estratégico por el nudo de Paramillo, cuenta con una tradición de presencia de cultivos de coca en sus municipios del sur, cuya corporación de los valles del Sinú y San Jorge amablemente suministró la información.

4.5.4.1. Municipio de Valencia.

Cuenta con un plan básico de ordenamiento territorial, elaborado en el año 2001.

- Cartografía: En formato digital tanto en su formulación como prospectiva no hace referencia a los cultivos de coca.
- Componente General: No hace referencia a los cultivos de coca, como tampoco focaliza o trata proyectos productivos de desarrollo alternativo.
- Componente Rural: La problemática de los cultivos de coca no se trata, solo las iniciativas productivas del municipio.
- Acuerdo del Plan: Trata los desarrollos ambientales, culturales, económicos, sociales, comunicaciones e institucionales del municipio.

4.5.4.2. Municipio de Puerto Libertador.

Este es un esquema de ordenamiento territorial presentado en el año 2002.

- Cartografía: En medio digital los mapas, en los usos del suelo no muestra la presencia de cultivos de coca.
- Documento Técnico de Soporte: Enuncia el daño ambiental que provocan los cultivos de coca en el hábitat del municipio como del Parque Nacional Paramillo por tala de bosques, contaminación de recursos hídricos,
- Prospectiva Territorial y Formulación: No hace mención de cómo ven en la prospectiva la solución a la problemática de los cultivos de coca.
- Acuerdo del Plan: El documento tampoco hace referencia a la problemática.

Tabla 3. Comparativo POT revisados

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HECTÁREAS DE COCA DETECTADAS POR SIMCI EN EL AÑO 2001	AÑO ELABORADO EL POT	CARTOGRAFÍA IDENTIFICA CULTIVOS ILÍCITOS	POT AFRONTA LA PROBLEMÁTICA DE CULTIVOS ILÍCITOS	SELECCIÓN O FOCALIZACIÓN ÁREAS A IMPLEMENTAR EL DESARROLLO ALTERNATIVO
ANTIOQUIA	El Bagre	452	2001	NO	NO	NO
	Zaragoza	281	2000	NO	NO	NO
CÓRDOBA	Puerto Libertador	270	2002	NO	NO	NO
	Valencia	96	2001	NO	NO	NO
NARIÑO	El Rosario	29	2005	NO	NO	NO
	Tumaco	1.421	2003	NO	NO	NO
PUTUMAYO	San Miguel	4.041	2004	NO	SI	NO
	Villagarzón	952	2004	SI	SI	NO

Fuente. Autor. Basado en POT revisados anteriormente

Esta indagación a los POT de los municipios descritos en la tabla 5 que han presentado una influencia de los cultivos ilícitos muestra el desinterés de los actores locales y regionales en abordar la problemática, como la búsqueda de soluciones productivas o articulación y gestión con las instituciones al nivel Nacional.

Se observan las consecuencias analizadas en el subcapítulo anterior donde la normatividad de los POT es deficiente en la regulación de la información a considerar y tratar las problemáticas de uso del suelo, sociales y ambientales de los entes territoriales, en los que se desconoce la existencia de cultivos ilícitos como una problemática real favoreciendo el surgimiento de falsas economías con base en reportes y análisis territoriales no acordes a la realidad.

4.6. LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO RURAL, DESARROLLO ALTERNATIVO Y SU RELACIÓN CON LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS

La adecuada selección de áreas para implementar proyectos productivos que tienen como objetivo la sustitución permanente de cultivos ilícitos es el objetivo de la focalización no solo de los procesos de desarrollo alternativo sino también de los procesos de desarrollo rural. La implementación de los proyectos productivos es el culmen del trabajo realizado. De su sostenibilidad depende el éxito del programa y está en gran medida asegurada por un correcto procedimiento de focalización.

El término de Proyecto Productivo tiene múltiples definiciones entre las más acordes a este trabajo *“es que son proyectos que tienen como fin instalar y operar una capacidad transformadora de insumos con el fin de producir bienes con destino a atender necesidades de consumo. Ejemplo, proyectos de transformación industrial, de producción agrícola o agroindustrial, de explotación minera, etc.”* (Miranda, 2005: 18)

Otro concepto establecido y utilizado es el del libro *Proyectos Productivos Comunitarios* que establece un proyecto productivo como *“Un proceso de organización de ideas, acciones y recursos destinados a generar la capacidad de transformación y producción de bienes y/o servicios”* (Manosalvas, 2009: 19).

Los objetivos del desarrollo rural y del desarrollo alternativo son en esencia los mismos, salvo que en el desarrollo alternativo el fin superior es la erradicación y sustitución permanente de cultivos de uso ilícito.

El Desarrollo Rural *“Es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella”* (Valcárcel-Resalts, 1992:). Otro concepto posterior sugiere que el desarrollo rural *“Puede entenderse en un sentido básico como la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales”* (Gómez Orea, 2002:).

Sancho Comins, 2002 Finalmente se concreta al decir que es *“el proceso endógeno que se genera en el territorio de forma global e intersectorial y que exige la participación activa de la propia población en un proceso apoyado en la acción subsidiaria de las administraciones y de otros agentes externos. Mediante este proceso se pretende una mejora de las condiciones de vida y trabajo que lleve consigo la creación de empleo y riqueza, compatible con la preservación del medio y el uso sostenible de los recursos naturales”*.

Las Naciones Unidas (1998) definen que el desarrollo alternativo *“como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos para alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”¹⁸*.

¹⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas 8 a 10 de junio de 1998. Pg.38.
http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/ungass.pdf

4.7. LA VEREDA COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN SOCIO POLÍTICA, UNIDAD DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE FOCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

La vereda es la más pequeña unidad cartográfica que puede determinarse con base en las dinámicas de organización socio política de una comunidad, generalmente constituida como una Junta de Acción Comunal, que actúa sobre un espacio geográfico determinado. Jaramillo (2009)¹⁹, retoma a Fals Borda (1961:47), citado por Jaramillo, Mora y Cubides (1986:44) quien define la vereda como una *“agrupación comunitaria de base territorial y principal espacio de sociabilidad comunitaria caracterizada por la proximidad de residencia de sus miembros, el sentido de pertenencia e identidad común y el predominio de las relaciones primarias”*. También citan al investigador Ernesto Guhl señalando que *“para Colombia las veredas constituyen la menor unidad antropogeográfica”*.

La vereda se define como *“la división del territorio rural de carácter cultural pero que carecen de una base legal y en tal sentido representan una dinámica de la comunidad”*, (Martínez, 2004: 310).

La Ley 743 de 2002 en su artículo 12, literal d, define a la vereda como una unidad territorial en la que es posible establecer organizaciones de acción comunal compuestas por sus habitantes. Las veredas de acuerdo a la ley 743 de 2002, artículo 12 son representadas por las Juntas de Acción Comunal, como expresión organizada de la sociedad civil.

Jaramillo (2009) señala que *“Es indudable que las juntas de acción comunal son una de las formas organizativas más estables a nivel rural, por no decir que la única. Constituyen un canal a través del cual se entretajan la mayoría de las relaciones con otros actores sociales*

¹⁹ Jaramillo Gómez, Olga Elena. *El Ejercicio Del Poder En Las Juntas De Acción Comunal Rurales: El Caso Del Municipio De Sonsón, Antioquia*. Trabajo De Grado para optar al grado de Maestría En Desarrollo Rural. Facultad De Estudios Ambientales Y Rurales. Maestría En Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. 2009.

y políticos en el ámbito municipal, en una dinámica que llega hasta las veredas, unidades micro sociales del campo colombiano”.

De manera que la vereda constituye el escenario adecuado para la negociación, generación de acuerdos con instituciones públicas y privadas, y la toma de decisiones sobre acciones a implementar en el territorio, dado que sus estructuras de organización social forman parte de las redes de poder local y regional. Los resultados de la encuesta que se realiza ratifican estas apreciaciones, pues un 73% de las personas coinciden en la relevancia de adoptar la división veredal como concepto espacial de las comunidades rurales válido en la focalización.

4.8. RELEVANCIA DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

Como se estableció anteriormente la focalización identifica y selecciona la población objetivo para realizar una intervención, acción o asignación de recursos. La focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo tiene como principal característica la identificación de zonas afectadas por cultivos ilícitos y la selección de población para ser atendida. Es necesaria esta herramienta por ser limitados los recursos económicos destinados para el desarrollo alternativo y evitar la resiembra de cultivos ilícitos por la misma población atendida, siendo este el indicador más relevante para medir el impacto de una intervención de desarrollo alternativo.

El objeto de este estudio no es la medición o valoración de los impactos producidos por las anteriores o actuales intervenciones de desarrollo alternativo, sino la construcción de una herramienta que permita unificar la intervención de instituciones estatales, regionales y locales, así como la cooperación internacional en las zonas focalizadas y su clasificación en los múltiples componentes para la atención de familias rurales afectadas.

La focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo garantizará en una mayor proporción la igualdad de acceso a los recursos económicos destinados por el Estado o la cooperación internacional en este tema, identificando familias rurales pobres que adicionalmente están afectadas por los cultivos ilícitos, a diferencia de las focalizaciones del pasado, que su objetivo es únicamente la atención de las familias más pobres en los múltiples niveles territoriales.

Al realizar la aplicación de este tipo de focalización se conseguirá que cualquier acción que se realice y rija bajo esta, sea complementaria a las demás acciones existentes, logrando mayores impactos; también optimizará recursos en la caracterización o construcción de la línea base, proporcionará una integralidad a los proyectos productivos implementados, fortalecerá la planeación de nuevas estrategias o gestión de nuevos recursos económicos. De aquí la importancia de la focalización como herramienta de planeación, al tener en cuenta las características del territorio, requiriendo documentos más detallados y comunes que se encuentran en la región y entes territoriales afectados por cultivos ilícitos tales como los POT.

4.9. CONCLUSIONES

De acuerdo con las respuestas obtenidas en las encuestas y experiencias del desarrollo alternativo en Colombia emergen algunas soluciones relevantes en la implementación de esta como política pública, que permita la optimización y mejor asignación de los recursos destinados para esta política pública.

De las soluciones más importantes es que el desarrollo alternativo debe pertenecer a una política pública de Estado, que detalle los tipos de intervención a efectuar en las regiones cocaleras, garantizando más tiempo para el estudio y socialización de las zonas a intervenir, sustentado además en la encuesta realizada a diferentes actores en desarrollo alternativo del país en su ítem número seis. Esta política de Estado debe orientar unos criterios de

focalización que condicionen las instituciones y demás entidades territoriales que intervienen en los territorios garantizando la acción interinstitucional e integral requerida.

La focalización debe especificar con claridad los niveles territoriales a priorizar y no sólo con criterios técnicos, sino estableciendo deberes, responsabilidades y funciones de cada ente territorial con la política pública de desarrollo alternativo, como establecer montos o rubros a asignar por ente para este fin. El desarrollo alternativo no se puede focalizar o sesgar como política complementaria de la erradicación forzosa, teniendo en cuenta que el objetivo es acabar con aquellos cultivos ilícitos sembrados por diferentes mafias de narcotraficantes, debe ser entonces un proceso basado en un ámbito de desarrollo rural.

La política de Estado sobre desarrollo alternativo que requiere el país debe puntualizar y normalizar con claridad, diferentes criterios de focalización en las áreas de enfoque diferencial como son los resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos.

La focalización en el desarrollo alternativo debe realizarse de una manera geográfica con características y lógicas territoriales (región, subregión, municipio y vereda), complementadas por criterios de población como la pobreza y así implementar acciones desde las diferentes estrategias de desarrollo alternativo donde prevalezcan las características socioeconómicas que presentan las poblaciones ubicadas en los territorios focalizados.

Después de realizar los respectivos análisis y consultas de documentos relacionados en este capítulo, se concluye que aunque de los POT son la mejor herramienta de planificación de intervenciones en un territorio, lastimosamente en su normativa presenta un sesgo hacia el ámbito urbano, generando vacíos en el diseño del plan de ordenamiento que no permiten atender adecuadamente las necesidades de los territorios rurales. Como un ejemplo de la situación se refiere que en la ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios de hace referencia a la elaboración de planos, que aplica a ciudades y núcleos urbanos y no a la construcción de

la cartografía o mapas para áreas rurales, donde ésta podría prestar un apoyo más representativo a las intervenciones de la administración municipal.

Los POT deben proyectarse para prestar un papel más relevante y convertirse en una herramienta más precisa en los diferentes componentes de los municipios detallando y unificando los campos de acción tales como el social, económico, físico-biótico, político-administrativo, el espacio funcional, generando un proceso que proporcionaría focalizaciones de proyectos productivos de desarrollo alternativo e implementación de intervenciones más eficientes y eficaces, disminuyendo los costos de focalización para cualquier tipo de acción tanto en las áreas urbanas, suburbanas, de expansión y rurales.

La ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios no articulan ni obligan a los entes territoriales a utilizar las metodologías estandarizadas para la formulación de POT, municipal y departamental como las generadas por el IGAC, siendo la entidad oficial en el país para apoyar la planeación y ordenamiento territorial.

Los POT en la normatividad son de una significancia predominante para la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo pero en la práctica presentan desorden de la información al no estar estandarizados sus documentos, dejando a la libre imaginación, creatividad e interpretación de los diseñadores, la determinación de contenidos para cada componente del POT y su cartografía, impidiendo un análisis integral, o regional de la información, que según la normatividad debería estar liderado por las gobernaciones, o se facilitarían para que las respectivas corporaciones autónomas regionales en la aprobación realizarán la debida estandarización de criterios para el análisis de los diferentes ecosistemas estratégicos y reservas forestales entre otros, los cuales no se ciñen a los límites político administrativos de un municipio.

La ley orgánica de ordenamiento territorial, elaborada 20 años después que la constitución política de Colombia la dispusiera, no cuenta con lineamientos claros para la armonización de los respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de las entidades

territoriales, ni sus jerarquías, entre otras. Dispone además de la creación de diferentes tipos de regiones como las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones Territoriales, ocasionando una confusión en la regionalización del país al no tener disposiciones más precisas sobre el tema, como tampoco la financiación, a pesar que en la constitución política se disponían de los fondos nacionales de regalías para este fin pero la ley orgánica ya no las asigna. Por el momento sólo se espera conocer los proyectos de ley sobre el código de régimen departamental y código de régimen municipal que integren la legislación vigente.

Otra problemática detectada, es el acceso a la información, pues la mayoría de entes territoriales y CARs dificultan el acceso al público, y tampoco obliga que algún ente institucional, territorial entre otros sea el encargado de almacenar, organizar, analizar y consolidar estos POT, que se esperaba que en algún momento lo hicieran los departamentos, RAP o provincias.

Es considerable que la normativa de los POT oriente y realice adiciones de recursos al IGAC para la construcción de estudios de suelos, usos de suelo, uso potencial del suelo, catastro urbano – rural, geografía, geología, entre otros, de acuerdo a los niveles de detalle requeridos en la construcción de los POT, que permitan disminuir costos, manipular información técnica y estandarizada y optimizar el diagnóstico o focalización de estrategias, planes, programas, proyectos del nivel, municipal, provincial, regional y departamental, ahorrando costos de caracterización o de línea base, que en ocasiones generan atraso de un ente territorial para su accionar.

Los POT para los municipios afectados por la problemática de los cultivos ilícitos, susceptibles de intervenir con acciones de desarrollo alternativo, deben contar con una herramienta que defina unidades de planificación rural, y permita la elaboración de planes parciales rurales de ordenamiento para segmentos específicos del territorio rural (cuencas, veredas, regiones).

Esta herramienta puede tener un funcionamiento similar a la existente en el área urbana denominada planes parciales (artículo a nivel 19 Ley 388 de 1987). Además de facilitar la focalización del desarrollo alternativo, dinamizaría la administración y la ocupación del espacio físico, definiendo el tipo de intervención a realizar y los instrumentos de financiación a emplear, para aprovechar las ventajas comparativas y de competitividad, de una localidad o región.

La delimitación de las unidades de planificación rural para el desarrollo alternativo debe contemplar como mínimo las siguientes variables:

- Delimitación espacial (cuencas, regiones) y político administrativa (veredas, corregimientos).
- Espacio público rural (paisaje, bosques, nacimientos y cursos de agua).
- Ecosistemas estratégicos (áreas de conservación y protección ambiental).
- Infraestructura (vías de comunicación y redes de servicios públicos).
- Equipamiento (centros de acopio, centros de transformación, plazas de mercado, polideportivos, escuelas y centros de formación, puestos de salud).
- Delimitación veredal y predial.
- Tenencia de la tierra (Restitución y legalización de tierras).
- Orden público (Estabilización).
- Reglamentación del uso del suelo establecida en el POT.
- Instrumentos de financiación.
- Mecanismos de participación ciudadana.

Estos planes parciales y sus consecuentes unidades de planificación serán instrumentos para complementar el desarrollo de las disposiciones de los planes de ordenamiento en las áreas determinadas y no pueden ir en contravía de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial. Su diseño e implementación debe contemplar como mínimo la definición precisa de los objetivos, directrices y mecanismos de desarrollo alternativo que orientaran las

acciones a implementar en el territorio, tales como el cambio en el uso del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales, la expansión de la frontera agrícola, la interacción con la empresa privada, la posibilidad de generar alianzas productivas y comerciales, los mecanismos de participación comunitaria, y la adopción de los instrumentos y normas de manejo de las diferentes categorías de suelo.

5. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

El estudio de caso buscará responder la pregunta: *¿Cómo se han incorporado los conceptos de focalización y ordenamiento territorial en el desarrollo alternativo en Colombia?* Como complemento de esta pregunta se emplearán las preguntas de apoyo *¿Cuáles son los criterios mínimos a considerar en una adecuada focalización para la implementación de proyectos productivos de desarrollo alternativo?, ¿Cuáles son los vacíos de información existentes y como afectan el proceso de focalización? Y ¿Cuál es el Papel de los planes de ordenamiento territorial para orientar la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo?*

La metodología a emplear permitirá el diseño de criterios de focalización para la intervención estatal en el desarrollo alternativo buscando la articulación e integralidad de las acciones para que no solo se atienda la necesidad de ofrecer una alternativa económica si no que se logre la identificación y superación de las limitantes que impiden a los beneficiarios, como sujetos y actores del cambio, alcanzar condiciones de bienestar, para que de manera voluntaria, no se re siembre la misma área de cultivos de coca en el futuro.

Para efectos de este estudio, los cultivos ilícitos se refieren solo a cultivos de coca, teniendo en cuenta que es el cultivo con mayor extensión en el país. Los cultivos de amapola y marihuana presentan extensiones mínimas en algunos municipios en comparación con la extensión de los de coca que afecta gran parte del territorio nacional. Adicionalmente las detecciones o censos para los cultivos de marihuana y amapola no se realizan de una

manera permanente o sistemática, lo que no permitiría establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

5.1. DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN

Se identificó la información existente para la formulación de criterios de focalización de áreas para programas de desarrollo alternativo y se determinó si con los datos disponibles puede responderse adecuadamente a las preguntas del estudio. Se seleccionaron las fuentes de información pertinente y disponible para cada uno de los ámbitos.

Fue evidente el vacío en información a nivel regional que permita la adecuada focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo. Tampoco existe suficiente información que permita ponderar el peso de cada variable en los indicadores. Por lo tanto se requirió identificar fuentes de información adicional para el desarrollo del estudio. La información adicional recolectada servirá como apoyo para el proceso de análisis si es pertinente a los objetivos del estudio.

5.2. INFORMACIÓN SELECCIONADA

En el ámbito nacional: La normatividad y reglamentación acerca de la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Los Documentos CONPES. Las Estadísticas del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, operado por UNODC. Las Estadísticas del DANE sobre NBI, población y clasificación de los planes de ordenamiento territorial.

En el ámbito regional: Cartografía básica del IGAC a escala 1:500.000. Como referente de ordenamiento regional de la actividad productiva cauchera – cacaotera se seleccionó el documento “Asistencia Preparatoria Para La Formulación Del Proyecto De Siembra De 50.000 Hectáreas De Cacao Y Caucho En Los Departamentos De Antioquia Y Córdoba”.

Realizado en 2004, entre las gobernaciones de Córdoba y Antioquia, PNUD, FEDECACAO y FEDECAUCHO”.

En el ámbito municipal: Planes de ordenamiento territorial.

En el ámbito veredal: División veredal expedida por la Gobernación de Antioquia. Estadísticas del SISBEN.

5.3. INFORMACIÓN ADICIONAL RECOLECTADA

Para subsanar la limitación de la información que permita la ponderación de variables para el cálculo de indicadores, se consultó a expertos de entidades públicas, privadas y organizaciones de base que han implementado acciones de desarrollo alternativo, empleando la metodología de encuestas de tipo estructurado para un muestreo a pequeña escala²⁰ dirigidas a grupos focales. Como se puede observar en el anexo 5 y 6, estas encuestas proporcionaron datos cuantitativos y cualitativos útiles para complementar el estudio.

Los grupos focales los conforman instituciones públicas, privadas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones de base del sector solidario (asociaciones de personas integradas por beneficiarios del programa que participan de las acciones ya sea como socios, como colaboradores o como beneficiarios de los componentes económico o de fortalecimiento organizativo), en diferentes niveles de participación en la ejecución de los programas de desarrollo alternativo. Adicionalmente se tuvo en cuenta a instituciones de educación superior.

²⁰ Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. División de Servicios de Supervisión. 2004. *Conjunto de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación del administrador de programas. Herramienta Número 5: Planificación y Gestión de una Evaluación. Parte III: El Proceso de Reunión de Datos.* UNFPA.

La encuesta se realizó empleando el software MAKESURVEY de la empresa Baltsoft fundada desde 1997, especializada en el desarrollo de software de alta calidad para empresas y particulares, el cual permitió enviar la encuesta a los correos electrónicos de los usuarios seleccionados, quienes la respondieron dirigiéndose al vínculo <http://www.makesurvey.net/cgi-bin/survey.dll/C9CD5FAFA94A47C797B95353B7DE1EF0>

5.4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN

5.4.1. Revisión de la literatura existente.

Se revisó la información específica existente sobre programas de desarrollo alternativo, el concepto de focalización y su articulación con los POT, con base en ella se estableció el contexto que enmarca el objetivo del estudio, estableciendo los cambios en los mecanismos de focalización, en el desarrollo e implementación de los programas de desarrollo alternativo.

Se hace énfasis en el análisis del marco legal y de los documentos CONPES que conciben el desarrollo alternativo en Colombia, evidencian la evolución de los conceptos y criterios de focalización en el desarrollo alternativo, su relación con el ordenamiento territorial, los avances y cambios de estrategias a lo largo del tiempo.

Se realiza una revisión sobre los referentes legales (leyes y decretos reglamentarios) orientadores de la formulación de los POT, buscando establecer la existencia de directrices que pueden apoyar y utilizarse en la focalización de proyectos productivos para el desarrollo alternativo por los diferentes entes territoriales en el tratamiento de la problemática de los cultivos ilícitos, teniendo en cuenta los efectos negativos que generan estos al medio ambiente, aspectos físico bióticos, composición social y consecuencias en la economía donde se encuentran.

Finalmente se efectuó una revisión en cuanto a contenido y directrices de los POT, de aquellos municipios que han tenido una tradicional presencia de cultivos de coca, desde que el SIMCI realiza los respectivos censos.

5.4.2. Análisis de la información.

Se describe e interpreta la información reunida, reseñando los hallazgos más significativos las conclusiones y recomendaciones pertinentes, con un enfoque predominantemente deductivo que busca respuestas a las preguntas hipotéticas del estudio, a las cuestiones de eficiencia y eficacia de la focalización territorial de áreas para desarrollo alternativo, sobre la base de la información disponible, aunque se empleará el enfoque inductivo basado en la observación reiterativa de la información de tipo cualitativo para determinar patrones y esquemas subyacentes.

Por medio del análisis de datos cuantitativo se interpretaron los datos numéricos recolectados, evaluando de manera constante si las cifras tienen sentido, si reflejan apropiadamente los objetivos del estudio y estableciendo las posibles explicaciones del comportamiento de las cifras para formular conclusiones y recomendaciones.

El análisis de datos cualitativo se realizó para la bibliografía y documentación recolectada y para procesar las transcripciones de las encuestas y observaciones, lo que permitió clasificar por categorías los temas recurrentes que son pertinentes para responder las preguntas del estudio, determinar que consideraciones se deben realizar a las concepciones del desarrollo alternativo, y detectar similitudes en las diversas opiniones, patrones, tendencias y variables emergentes,

5.4.3. Estudio de caso.

Se realizó un estudio de caso para la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, en donde se implementó la propuesta de focalización basada en los resultados del análisis de la información bibliográfica, cuantitativa y cualitativa.

Como puede observarse en la tabla 6, el departamento de Antioquia es de los que más área sembrada en coca presenta, además de disponer de información en los niveles veredal, municipal, regional y departamental, nacional que permite realizar los análisis requeridos, especialmente la división veredal delimitada y estandarizada por la Gobernación de Antioquia.

Tabla 4. Comparativo departamentos con cultivos de coca e información disponible.

NOMBRE DEPARTAMENTO	TOTAL ÁREA COCA DETECTADA SIMCI 2010	INFORMACIÓN VEREDAL ESTANDARIZADA EN TODO EL DEPARTAMENTO	CENSOS SOCIOECONÓMICOS A NIVEL MUNICIPAL	ESTUDIOS FÍSICO – BIÓTICOS Y/O AMBIENTALES A NIVEL REGIONAL	INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL CENSOS CULTIVOS DE COCA
Cundinamarca	32	SI	SI	SI	SI
Caldas	46	SI	SI	SI	SI
Boyacá	105	SI	SI	SI	SI
Magdalena	121	NO	SI	NO	SI
La Guajira	134	NO	SI	NO	SI
Arauca	247	NO	SI	NO	SI
Amazonas	338	NO	SI	SI	SI
Guainía	446	NO	SI	NO	SI
Valle del Cauca	665	NO	SI	SI	SI
Santander	673	SI	SI	SI	SI

Vaupés	721	NO	SI	NO	SI
Norte de Santander	1.889	SI	SI	SI	SI
Caquetá	2.578	NO	SI	NO	SI
Vichada	2.743	NO	SI	NO	SI
Meta	3.008	NO	SI	SI	SI
Chocó	3.158	NO	SI	NO	SI
Bolívar	3.324	NO	SI	NO	SI
Córdoba	3.889	NO	SI	SI	SI
Putumayo	4.785	SI	SI	SI	SI
Antioquia	5.350	SI	SI	SI	SI
Guaviare	5.701	NO	SI	SI	SI
Cauca	5.908	NO	SI	NO	SI
Nariño	15.951	NO	SI	NO	SI

Fuente. Con respecto a consultas realizadas a gobernaciones departamentales

Adicionalmente el Bajo Cauca Antioqueño tiene una predominante importancia para este estudio, teniendo en cuenta su alta influencia por el narcotráfico²¹, debido a que los cultivos de coca de esta región sumados con los del departamento de Córdoba producen las mayores cantidades de clorhidrato de cocaína y su facilidad de exportación por el mar Caribe por medio del golfo de Urabá o Morrosquillo.

Se profundizó en la revisión y análisis de los contenidos de los respectivos POT que componen la subregión del bajo Cauca Antioqueño, examinando su coherencia y

²¹ Verdad Abierta. *La guerra de los herederos de las AUC en el bajo Cauca*. Publicado el 07 de Septiembre de 2011. Recuperado el 2 de diciembre de 2011 de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3528-la-guerra-de-los-herederos-de-las-auc-en-el-bajo-cauca>

determinando que si contienen lineamientos o pautas que permitan la focalización o implementación de acciones desarrollo alternativo.

Se diseñó e implementó la propuesta de focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo en la subregión del bajo cauca antioqueño, realizando los respectivos análisis y cruces de información espacial para cuantificar las características cualitativas de los territorios afectados por los cultivos de coca y así obtener una focalización y priorización de las zonas a intervenir

Para el estudio de caso se capturó, depuró, organizó y consolidó la información disponible de la subregión, correspondiente a las variables propuestas, empleando herramientas de Sistemas de Información Geográfica (SIG), específicamente el software ArcView, desarrollado por la empresa estadounidense ESRI. Un Sistema de Información Geográfica es una integración organizada de un equipo físico y un programa, diseñada para capturar, almacenar, y gestionar información, datos y atributos georeferenciados, permite modelar la realidad y comparar la interacción de variables complejas sobre un ámbito geográfico.

5.5. CONCLUSIONES

A partir Declaración Política de las Naciones Unidas de 1998, los gobiernos de Colombia han implementado acciones para la erradicación de cultivos ilícitos que varían desde la interdicción, que comprende el desmantelamiento de infraestructura de los sitios de producción, control de sustancias químicas y agroquímicas, la detección, aspersión y verificación, la erradicación manual forzosa y voluntaria y el Desarrollo Alternativo como conjunto de acciones de intervención socioeconómica y construcción de alternativas lícitas de desarrollo.

El Desarrollo Alternativo se define como aquellas acciones generadas por políticas públicas que buscan brindar alternativas de producción agrícolas diferentes a los cultivos de coca, generando sistemas productivos sostenibles ambiental, social y económicamente. Se

emplea la focalización como una herramienta de identificación de la población y los territorios que se plantea intervenir con un objetivo específico: la eliminación de cultivos de coca.

En la escala municipal es el Plan de Ordenamiento Territorial, el que contiene la mayor parte de las variables necesarias para definir indicadores y criterios de focalización para intervenciones de desarrollo alternativo, además de los objetivos colectivos que esperan orientar el desarrollo físico y espacial del territorio bajo su jurisdicción. Estos objetivos se trazan de acuerdo a los resultados del análisis de la ocupación actual y potencial del territorio que se denominan Uso del Suelo y Uso Potencial del Suelo.

Los objetivos del desarrollo rural y del desarrollo alternativo son en esencia los mismos, salvo que en el desarrollo alternativo el fin superior es la erradicación y sustitución permanente de cultivos de uso ilícito. A nivel rural la vereda constituye el escenario adecuado para la negociación, generación de acuerdos con instituciones públicas y privadas, y la toma de decisiones sobre acciones a implementar en el territorio, dado que sus estructuras de organización social forman parte de las redes de poder local y regional.

El impacto de los cultivos ilícitos trasciende los contextos locales, para lograr el objetivo del desarrollo alternativo se requiere un ejercicio de focalización que integre variables a nivel local, regional y nacional, a partir del cual se diseñen estrategias de desarrollo alternativo que articulen y direccionen los esfuerzos y recursos de la oferta institucional y de la cooperación internacional hacia los territorios, de manera asertiva, optimizando y distribuyendo equitativamente la inversión del gasto público, aumentando la eficiencia y eficacia de la intervención.

De acuerdo a las estadísticas expuestas, entre 1999 y 2010 con la implementación de acciones de interdicción como la aspersión aérea y erradicación manual, tanto voluntaria como forzosa y la continuidad de la estrategia de Desarrollo Alternativo se ha logrado reducir en más de la mitad el área sembrada de coca, además se ha reducido de manera progresiva el tamaño de los lotes y la estabilidad de las zonas de cultivo.

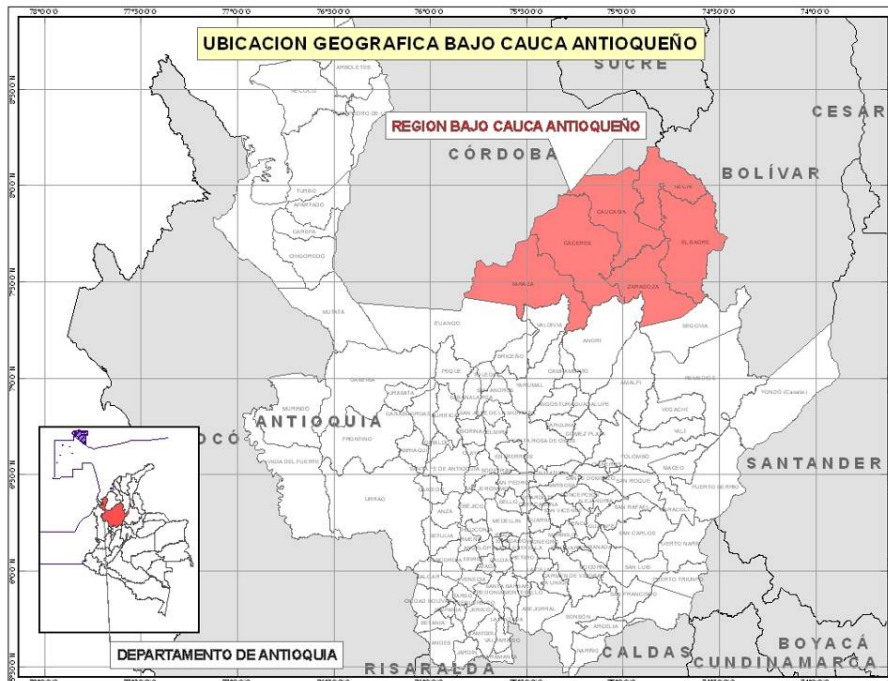
La focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo garantizará en una mayor proporción la igualdad de acceso a los recursos económicos destinados por el Estado o la cooperación internacional en este tema, identificando familias rurales pobres que adicionalmente están afectadas por los cultivos ilícitos, a diferencia de las focalizaciones del pasado, que su objetivo es únicamente la atención de las familias más pobres en los múltiples niveles territoriales.

6. ESTUDIO DE CASO PARA LA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN LA REGIÓN DEL “BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO”

6.1. CARACTERÍSTICAS DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO

La región del Bajo Cauca Antioqueño está conformada por los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bague, Nechí, Tarazá, y Zaragoza, ver mapa 5 “Ubicación geográfica Bajo Cauca Antioqueño”, teniendo en cuenta las relaciones socioeconómicas entre estos municipios y sus características biofísicas.

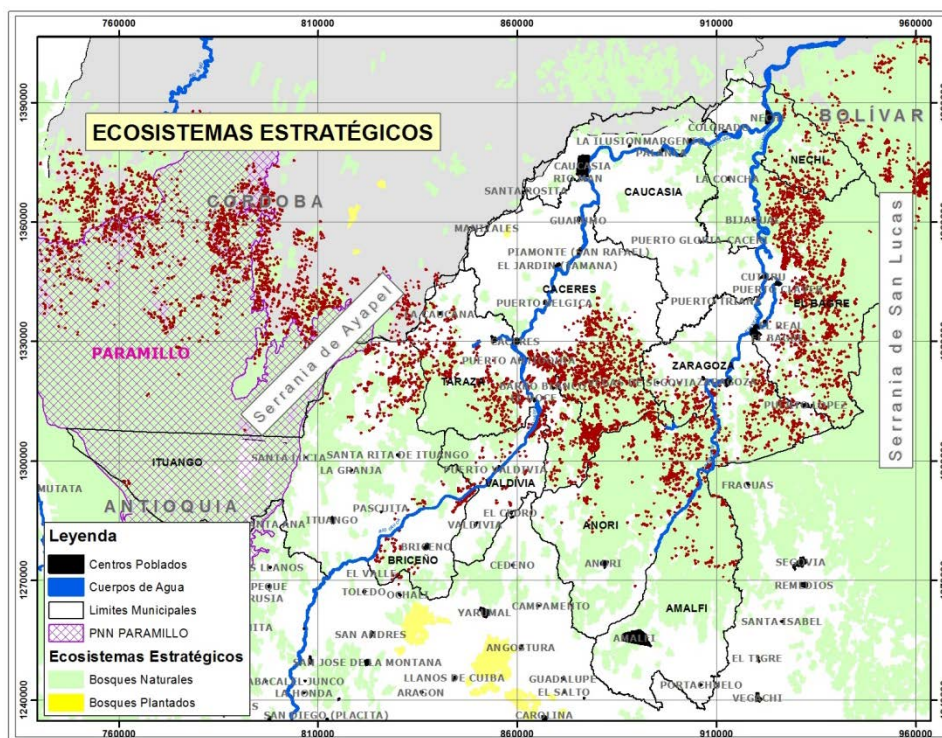
Mapa 5. Ubicación geográfica Bajo Cauca Antioqueño



Fuente. Basado en información cartográfica del IGAC

Las características biofísicas de estos municipios permiten hacer un análisis a nivel de cuenca para el río Nechí (municipios de El Bagre, Zaragoza y Nechí), y de cuenca media baja del río Tarazá (municipios de Tarazá, Cáceres y Caucasia). Es un área en donde está amenazada la conectividad entre ecosistemas estratégicos como los de las Serranías de Ayapel al occidente y San Lucas al oriente, la reserva forestal del Bajo Cauca – Nechí (Cáceres, Zaragoza y Anorí), la reserva natural de la zona ribereña del río Cauca y estribaciones del Parque Nacional Paramillo en el municipio de Tarazá, ver mapa 6 “Ecosistemas estratégicos del Bajo Cauca Antioqueño”.

Mapa 6. Ecosistemas estratégicos del Bajo Cauca Antioqueño



Fuente. Basado en información de la Secretaria de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia - Gobernación de Antioquia

Adicional a lo anterior, la afluencia y el asentamiento de colonos a lo largo de la frontera han estado acompañados de conflictos con los propietarios de tierras, mineros, ganaderos y

narcotraficantes. El problema de la tierra se agrava con las consecuencias que ha traído la declaratoria de la región del San Jorge y del Sinú como Parque Nacional Natural Paramillo, en 1977, y de la cuenca hidrográfica del Cauca, como Reserva Natural Bajo Cauca-Nechí, en 1994.

La ausencia de títulos y la imposibilidad de acceder a créditos estimula el desarraigo; esto sumado a los continuos desplazamientos por el conflicto armado, ha traído consecuencias muy negativas, como éxodos campesinos, invasiones rurales y urbanas, hacinamiento y déficit de servicios públicos básicos de vivienda, además de la reactivación de problemáticas sociales (INER, 2005, p. 15- 17).

Ubicada entre las Serranías de Ayapel (Córdoba) y San Lucas (Sur de Bolívar) en las cuencas de los ríos Cauca y Nechí, cuya economía depende principalmente de la minería, piscicultura, agricultura, aprovechamientos, caucho, cacao, plátano, forestales y ganadería. Al interior del departamento de Antioquia, la subregión del BCA es la que presenta la mayor presencia de cultivos ilícitos con respecto a las subregiones del Oriente y Nordeste.

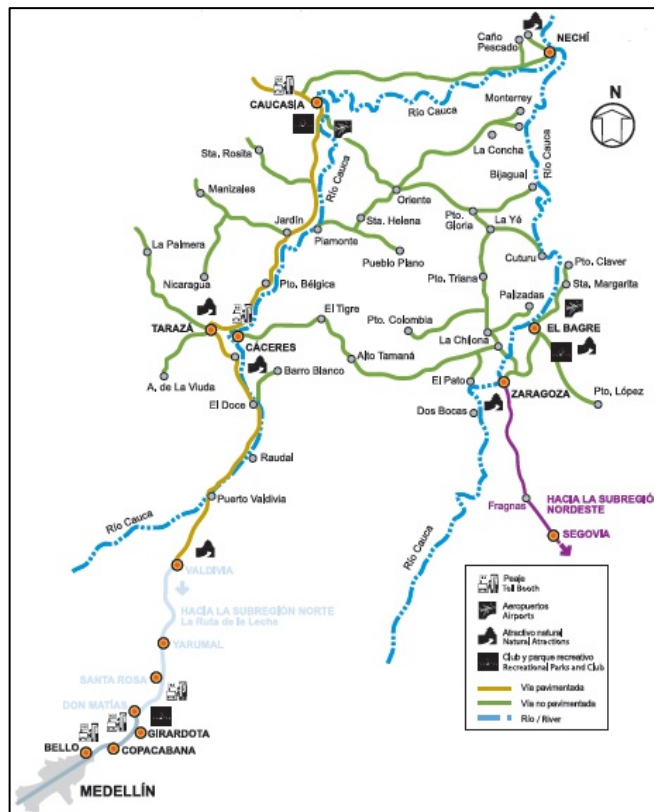
La subregión del BCA cuenta con municipios fundados desde los años 1500, con un total de 28 corregimientos y 278 veredas, para una extensión de 8.485 Km² y aproximadamente 246.189 Habitantes (DANE, 2005).

El BCA conforma un centro económico que desde Caucasia genera influencia supramunicipal y supradepartamental, siendo escenario de procesos multiculturales, y jugando un papel importante en el suministro de bienes y servicios, se puede considerar como la capital subregional. Es la puerta de entrada y salida a la Costa Atlántica por la troncal del Norte, con una posición estratégica como conexión entre las ciudades intermedias de Montería y Sincelejo con los municipios del Sur de Córdoba, Bolívar y Sucre, y de este con Medellín.

El municipio del Bagre se convierte en un centro secundario por contar con una infraestructura de bienes y servicios recibida en el pasado por empresas auríferas internacionales, con municipios satélites como Zaragoza, Nechí, Cáceres y Tarazá. A nivel regional se conecta con los polos de desarrollo ofrecidos en Puerto Berrío por su conexión con el Río Magdalena, a los puertos sobre el mar atlántico con Urabá y Buenaventura por la vía Medellín - Pereira. Ver mapa 7 de infraestructura y equipamiento.

En la región hacen presencia empresas como Postobón, Ecopetrol, Pavicol, algunas instituciones representantes de la Banca, Empresas de Transporte: Transportes Unidos Caucasia, Transcauca y Cotraflucan.

Mapa 7. Infraestructura y equipamiento de la región



Fuente. Secretaria de Infraestructura Física del Dpto. de Antioquia - Gobernación de Antioquia

6.2. Problemática de la región.

A pesar del potencial de la zona determinado por sus recursos naturales y su posición regional estratégica, presenta los indicadores sociales más alarmantes según las cifras de necesidades básicas insatisfechas y la cantidad de población en situación de pobreza, esto provocado por la cultura aurícula, la alta concentración de la propiedad, la presencia de cultivos ilícitos, y de grupos al margen de la ley.

Tabla 5. Coeficiente de desigualdad y Necesidades Básicas Insatisfechas

NOMBRE DEPARTAMENTO	NOMBRE MUNICIPIO	COEFICIENTE DE GINI	NBI CABECERA	NBI RURAL	NBI TOTAL
ANTIOQUIA	CÁCERES	0,63	61,25	68,48	66,81
ANTIOQUIA	CAUCASIA	0,62	48,55	70,84	52,41
ANTIOQUIA	EL BAGRE	0,58	40,41	71,33	50,75
ANTIOQUIA	NECHÍ	0,59	62,40	76,67	68,13
ANTIOQUIA	TARAZA	0,58	62,02	61,90	61,97
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	0,65	45,74	82,69	64,30

Fuente. Basada en información del DANE año 2005

Estas desigualdades provienen de la problemática de los cultivos ilícitos que afectan a la subregión desde tiempo atrás, agregando la histórica debilidad de la presencia estatal y el desangre financiero de las administraciones municipales, como producto de la corrupción que durante muchos años permeó a algunos de sus dirigentes (Diseño Estratégico de Servicios Públicos, 2005, p.4).

La región del Bajo Cauca Antioqueño se caracteriza desde los años 80's por el auge de la explotación del oro, con el consiguiente aumento en el consumo de alcohol, prostitución, drogadicción, desplazamiento y venta de tierras, encarecimiento de los alimentos,

debilitamiento de las estructuras sociales, además de impactos en el ambiente. Ver mapa 8 Ubicación de la minería en el Bajo Cauca Antioqueño.

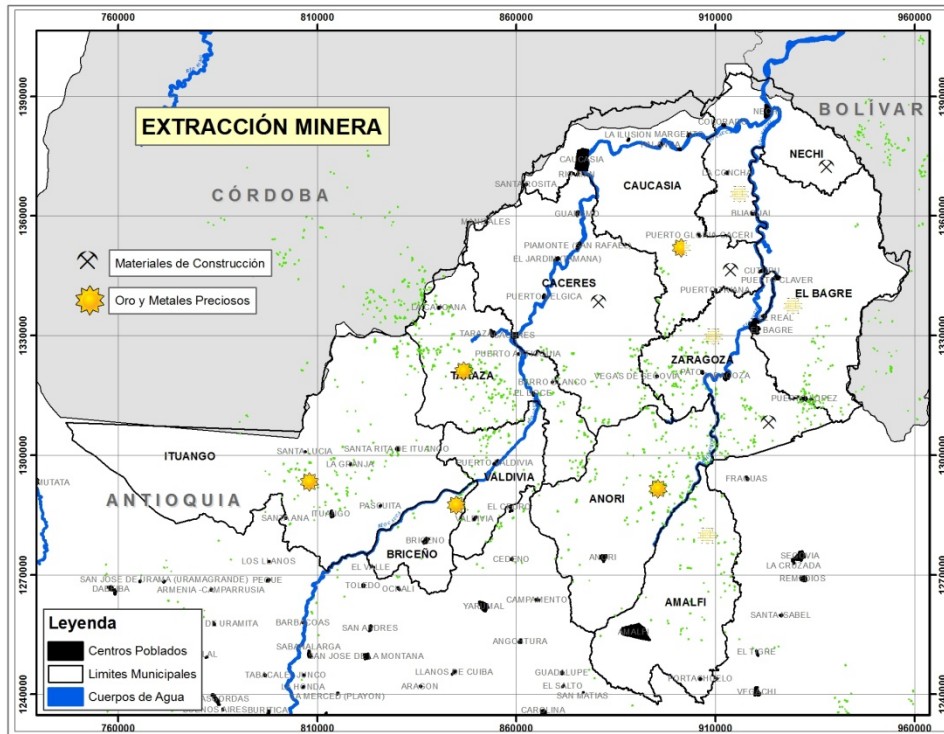
Imagen 3. Minería de aluvión y cultivos de coca Bajo Cauca Antioqueño



Fuente. Visita a la región

En años los 90's aparecen en la región los cultivos de coca, afectando el ordenamiento del área rural de los municipios y el ordenamiento del área urbana del municipio de Caucasia, que se convierte en el epicentro del narcotráfico en la región, por su situación estratégica, oferta de bienes y servicios. La presencia de cultivos y minería ilícitos genera migraciones de personas dedicadas a esta actividad, sin sentido de pertenencia ni arraigo al territorio.

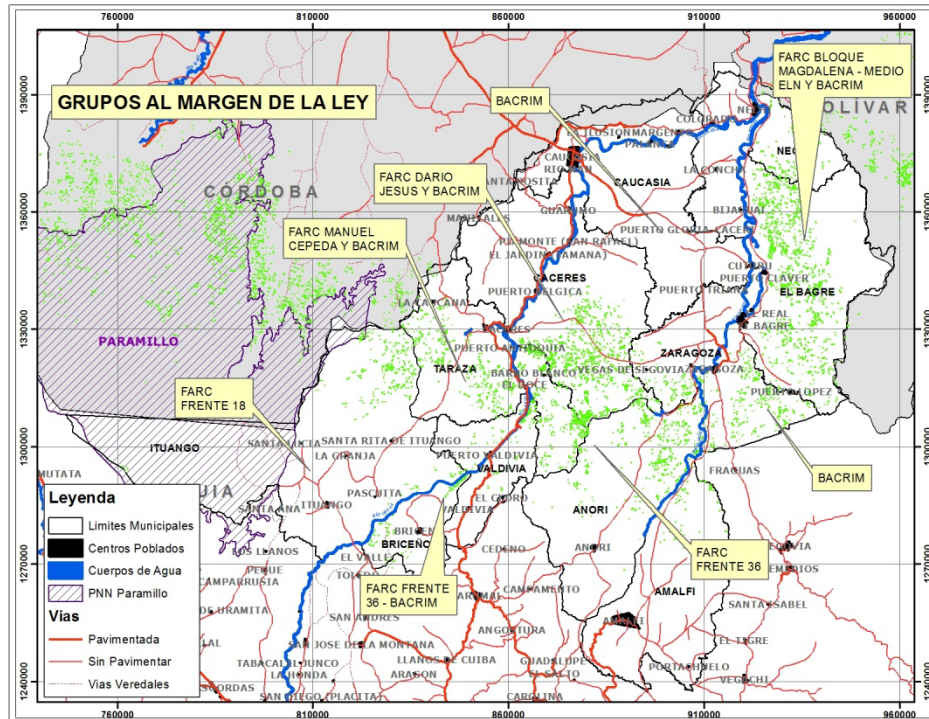
Mapa 8. Ubicación de la minería en el Bajo Cauca Antioqueño



Fuente. Basado en estudio Antioquia Características Geográficas GOBANT e IGAC.

Con el incremento de la explotación minera y de los cultivos de coca se agudiza el conflicto y la confrontación entre los grupos armados presentes en la zona, generando prácticas de secuestro, desaparición forzada, extorsión, desplazamiento forzoso y toda una serie de hechos de lesa humanidad. Durante la primera parte de esta década se acentúa el conflicto armado y proliferan los grupos armados ilegales, distribuida la guerrilla en las zonas rurales y los paramilitares en las zonas urbanas. Ver Mapa 9.

Mapa 9. Grupos al margen de la ley en el Bajo Cauca Antioqueño.

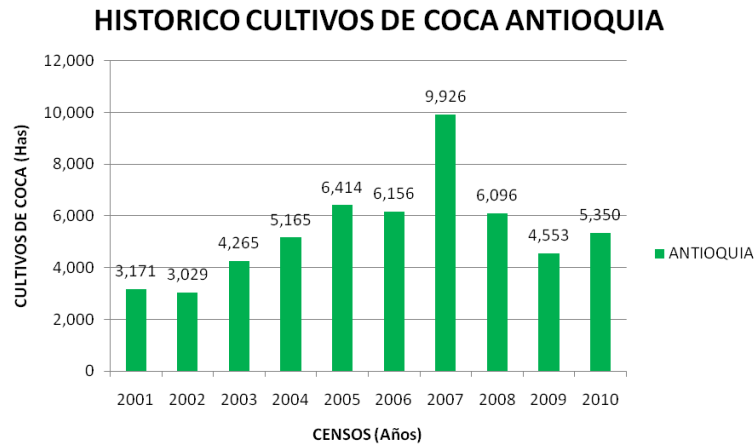


Fuente. Basado en reporte Ministerio de Defensa año 2010.

6.3. DINÁMICA DE LOS CULTIVOS DE COCA EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO

El departamento de Antioquia históricamente ha contado con la presencia de cultivos de coca, desde 2001 hasta la actualidad, ha pasado de tener el 2% de los cultivos de coca censados del país al 9%, de acuerdo a los censos de SIMCI.

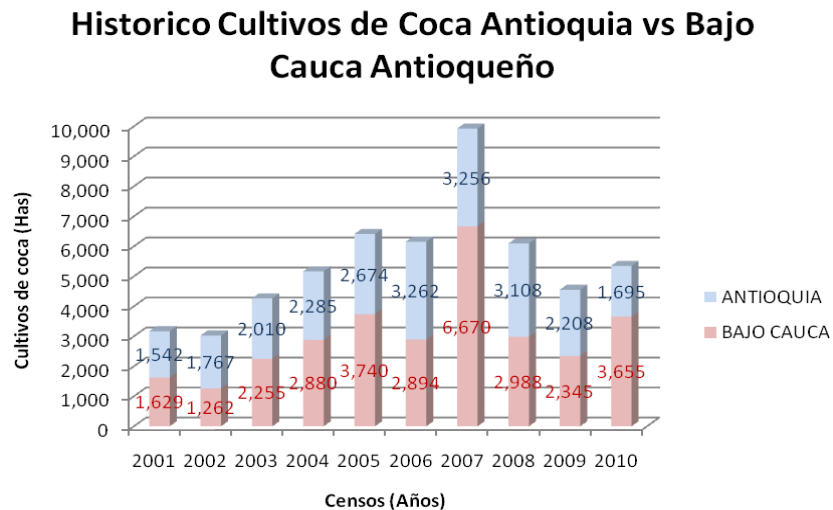
Gráfica 7. Histórico resultados censos cultivos de coca



Fuente. Basado en resultados censos de cultivos de coca SIMCI

El Bajo Cauca Antioqueño en promedio ha albergado el 51% de los cultivos de coca censados en Antioquia, para 2001 representó un 51% de los cultivos y en 2010 alcanzó a representar el 68% de los cultivos de coca con 3.655 Has detectadas (Anexo 7).

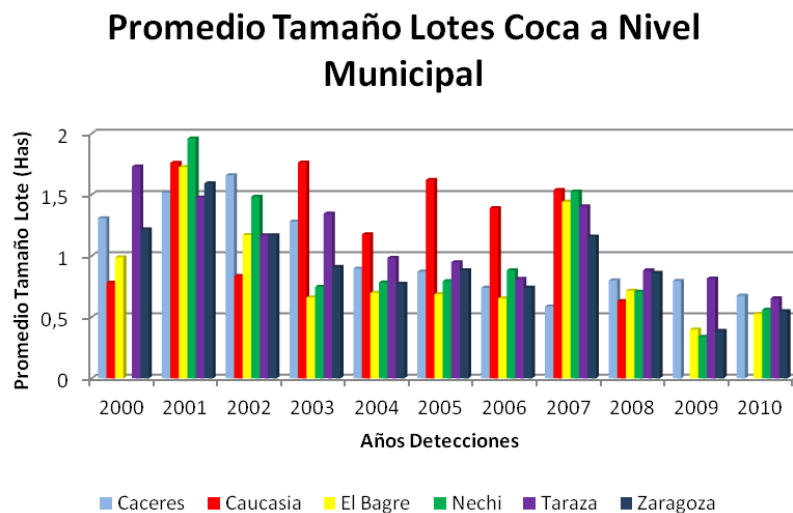
Gráfica 8. Comparativo cultivos de coca Antioquia vs Bajo Cauca Antioqueño



Fuente. Basado resultados de censos SIMCI

Otro análisis importante es para el país, el departamento y en este caso para la subregión del BCA son los cambios de extensión o tamaño promedio de los lotes de coca que han venido detectando los censos SIMCI para cada año. Como se ilustra en la gráfica 9, el comportamiento de este fenómeno para cada municipio (Anexo 8).

Gráfica 9. Promedio tamaño lotes de coca a nivel municipal del Bajo Cauca Antioqueño

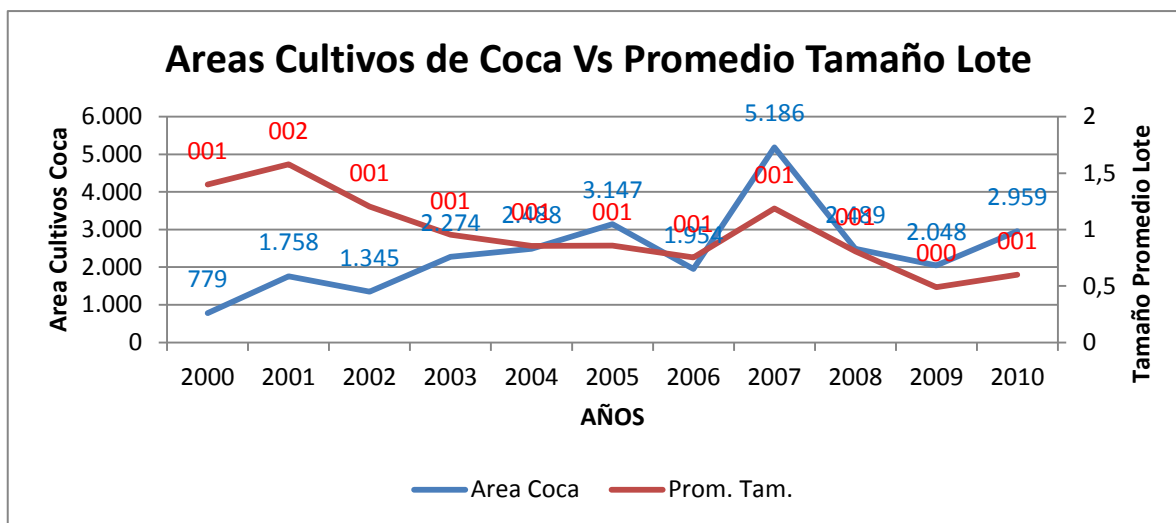


Fuente. Basado en la tabla de datos coberturas censos de coca SIMCI 2000 – 2010

La gráfica muestra que para la mayoría de los municipios del año 2000 al 2010 poco más o menos presentan una reducción gradual en el tamaño de los lotes, cuyo promedio para todo el BCA en el año 2000 fue de 1,4 Has y en el año 2010 presenta un tamaño promedio de lote de coca de 0,6 Has, una disminución casi del 57% en los 10 años.

Se analizó el comportamiento del tamaño de estos lotes con respecto al área de coca detectada en cada municipio del BCA, tomando bases de datos de las coberturas shapefile de los censos SIMCI, las cifras de las coberturas no coinciden con las cifras oficiales del censo. En la gráfica 10 se ve el comportamiento que tienen los promedios de tamaño de lote con respecto al total de áreas de coca detectadas en cada municipio (Anexo 9).

Gráfica 10. Áreas cultivos de coca con respecto promedio tamaño lote detectado

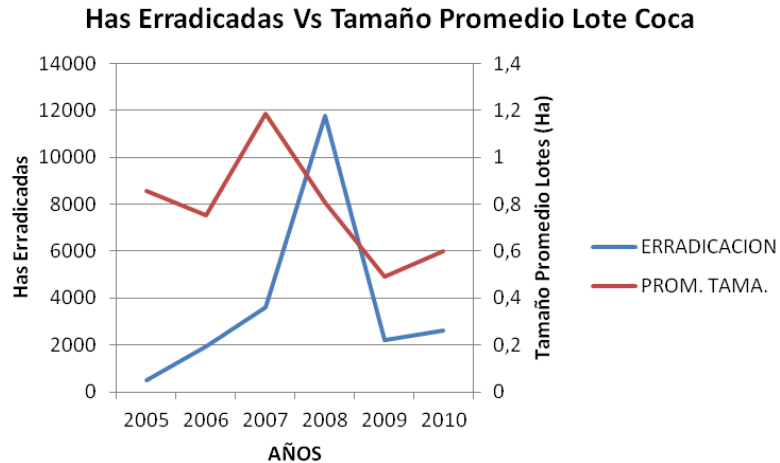


Fuente. Con base a datos coberturas censos de coca SIMCI 2000 – 2010.

De acuerdo a la gráfica 10 el comportamiento de las curvas se puede decir que tienden a ser inversamente proporcionales, hay cambios en algunos lapsos de tiempo muy drásticos que indican que puede existir otro fenómeno que modifica el comportamiento proporcional.

La aspersión aérea no se puede analizar debido a la dificultad para obtener cifras de hectáreas asperjadas a nivel municipal. Se analizó el comportamiento de los cultivos de coca con respecto a la intervención de la erradicación manual forzosa (Anexo 10), adicional a que *es la que tiene mayor impacto sobre la producción de hoja de coca puesto que las plantas son totalmente arrancadas. La resiembra significa costos para el campesino ya que se requiere aproximadamente ocho meses entre la siembra y la primera cosecha con una baja productividad en la etapa inicial. Sin embargo, se ha observado resiembra en algunas áreas erradicadas por lo cual UNODC recomienda en su informe de erradicación el acompañamiento con proyectos de desarrollo alternativo (UNODC, 2011: 74)*

Gráfica 11. Erradicación manual forzosa con respecto tamaño promedio lotes de coca

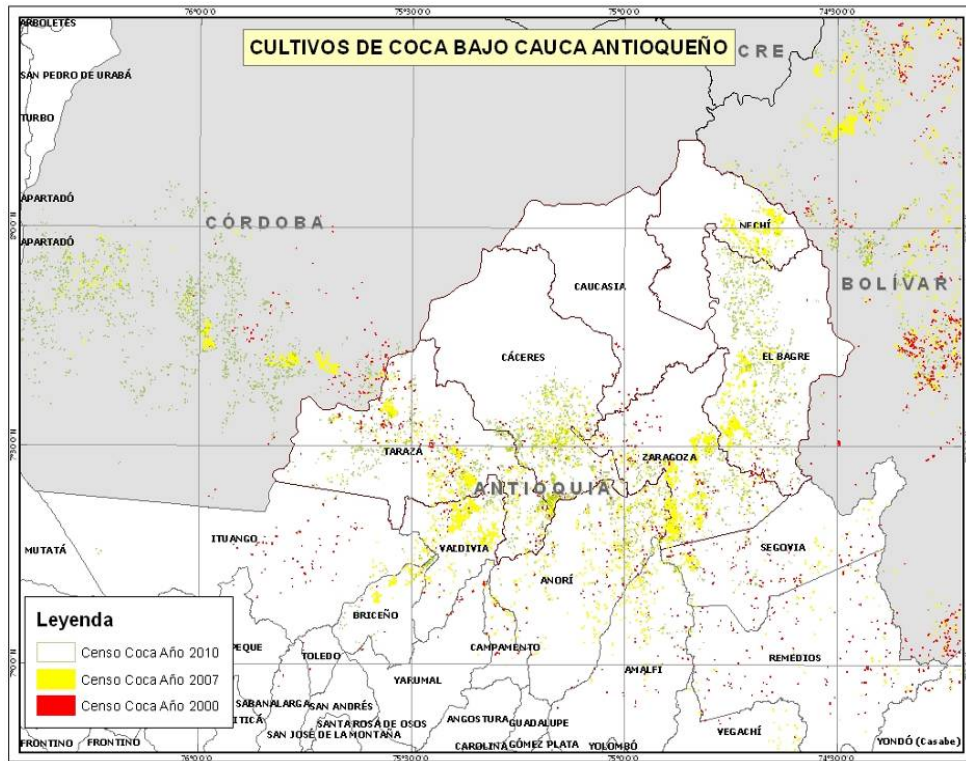


Fuente. Basada en información de cifras de erradicación manual forzosa y censos SIMCI

Al observar los resultados de la gráfica 11, se concluye que las acciones de erradicación manual forzosa y aspersión inducen a la disminución de los tamaños de lotes de coca, acciones realizadas por los campesinos para dificultar la detección de los cultivos de coca y su erradicación, provocando mayores costos logísticos y operacionales a la erradicación forzosa y bajos rendimientos de hectáreas erradicadas.

El mapa 10, enseña que a medida que se ha implementado sostenidamente la erradicación forzosa de los cultivos de coca, cada año disminuyen su tamaño de lote, dejando de ser nucleados como en los años 2000 y 2007 para volverse cada vez más dispersos, mayor distancia entre cultivos.

Mapa 10. Cultivos de coca censo años 2000, 2007 y 2010



Fuente. Realizado con coberturas censos cultivos de coca años 2000, 2007 y 2010.

También hay que tener en cuenta que en Antioquia, junto con los departamentos del Norte de Santander y Santander, ha recibido la mayor parte de las inversiones en desarrollo alternativo de Colombia (el 65% en 2006 y el 58% en 2007) de la inversión total. Esta inversión se dirige a financiar principalmente proyectos en cacao, caucho, café, palma y programas silvopastoriles, siendo los dos primeros de importancia para la subregión del Bajo Cauca, pues allí se encuentra el denominado cordón cauchero-cacaotero (Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito, 2009, p. 64).

Esto indica que si continua sosteniéndose la política de erradicación forzosa, al llegar a las mínimas extensiones de cultivos de coca en el BCA, sea el desarrollo alternativo la única estrategia en esta subregión y en el país, que elimine permanentemente los cultivos de coca.

6.4. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN A TENER EN CUENTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO

Teniendo en cuenta los criterios comunes de focalización que aportan los documentos CONPES reseñados en el numeral 4.4, se preestableció que para el presente estudio de caso se deben tener en cuenta criterios que relacionen la existencia cultivos de coca, las necesidades básicas insatisfechas que reflejan la miseria y la pobreza extrema, la frontera agrícola, la existencia y continuidad de intervenciones anteriores.

Por medio de la encuesta se consultó con expertos en el tema la pertinencia de emplear los criterios seleccionados, cuyo resultado de la misma permitió establecer que estos criterios son adecuados.

Adicionalmente el análisis de los CONPES y los resultados de la encuesta implementada, ejercicios y análisis realizados sobre los cultivos de coca en este trabajo, permitieron establecer que se deben efectuar dos (2) procesos de focalización separados empleando diferentes criterios e indicadores, un proceso se realiza a nivel Nación – Región y otro a nivel Municipio – Vereda, según objetivos del tipo de la intervención que se desea realizar.

Al seleccionar la región del BCA para realizar el estudio de caso, se tuvo en cuenta que es una subregión definida oficialmente por el departamento de Antioquia, con esfuerzos de la gobernación, de cooperación internacional (USAID y UNODC) e instituciones del índole nacional como Acción Social, se dispone de información temática alfanumérica y cartográfica a este nivel de detalle que facilita la construcción de la propuesta de focalización.

La propuesta de focalización toma como base conceptos de índices de ocupación del suelo, determinados en la ley 388/1997 y decretos reglamentarios, puntualmente el decreto 1507

de 1998 artículo 7. Estos índices son también llamados densidades del suelo. (Martínez, 2004: 324).

Las densidades son el concepto implementado para la obtención del índice de focalización, al ser referidas a un espacio como la vereda y extensión de terreno destinado o con uso a los criterios de focalización e índices cualitativos territoriales propuestos para este fin.

Para obtener el índice de focalización y priorización se partió de variables de índole municipal y veredal. La división veredal utilizada es la construida por la gobernación de Antioquia, siendo de las gobernaciones del país más organizadas junto con Cundinamarca y Huila, las cuales cuentan con la mayor cantidad de información y estudios construidos sobre su territorio.

Los criterios de focalización definidos para la implementación en el estudio y acordes a los señalamientos de las encuestas a nivel veredal se pueden apreciar en la tabla 6, los cuales son:

Tabla 6. Criterios y Variables Establecidos para la Focalización

CRITERIOS COMUNES CONPES	CRITERIOS DETERMINADOS POR ESTE ESTUDIO	VARIABLES VEREDA
Existencia cultivos de coca	Existencia cultivos de coca	Densidad cultivos de coca
Necesidades Básicas Insatisfechas que reflejan miseria y/o pobreza extrema	Población	Densidad de pobreza extrema
Frontera Agrícola	Uso Potencial del Suelo	Densidad Uso potencial del suelo
Continuidad intervenciones anteriores	Continuidad intervenciones anteriores	Veredas intervenidas con desarrollo alternativo

Fuente. Resultados análisis y encuestas del estudio.

Los conceptos de las variables determinadas en este estudio que conforman los criterios que se implementaron en la focalización son:

- **Existencia cultivos de coca:** Densidad de los cultivos de coca, área de terreno de la vereda con uso en cultivos de coca con respecto a la extensión total de la vereda, cuyas unidades más comunes para estos son las hectáreas. Cuya información la proporciona la cobertura del censo de cultivos de coca (SIMCI: 2010).

De tal forma con estos resultados del estudio se describe la fórmula para obtener la variable de la siguiente forma:

Estos son los criterios perfeccionados en el estudio, sin embargo es importante mencionar que si se contara con mayor información a nivel veredal en un futuro sería relevante realizar una sinergia o articulación de las variables de focalización determinadas anteriormente con otras políticas públicas relacionadas con los cultivos de coca. Se propondrían los siguientes criterios adicionales para un ejercicio a nivel municipal:

- **Desplazados:** Es el censo de familias expulsadas con respecto al número total de familias del municipio, debe la focalización priorizar aquellos municipios prevalecidos para el retorno de familias en su tierra. Esta información según los censos realizados por Acción Social en 2010.
- **Pobreza:** En el país se han construido tres indicadores de pobreza el de necesidades básicas insatisfechas (carencias críticas de una población y caracterización de la pobreza), coeficiente de gini (medida de desigualdad en los ingresos) y el índice de pobreza multidimensional (medición de la pobreza por carencia de ingresos), se recomendó el uso de las necesidades básicas insatisfechas rurales, por ser el más esgrimido en el país, el cual genera el DANE.
- **Áreas sin afectación legal del territorio:** Considera el número de hectáreas susceptibles jurídicamente de ser tituladas, involucrando área declaratoria protección patrimonial (Ha), superficie áreas nacionales protegidas (PNN), área Ley 2/59 (Ha), áreas resguardos indígenas (Ha), área tierras colectivas de comunidades negras (Ha), sobre la extensión del municipio en (Ha). Información construida por el Programa Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada en el año 2009.

Tabla 7. Áreas sin afectación legal del territorio

Municipio	Área Mpal (ha)	Área Declaratoria Protección Patrimonial (ha)	Superficie Áreas Nacionales Protegidas (PNN)	Área Ley 2/59 (ha)	Áreas Resguardos Indígenas (ha)	Área Tierras Colectivas de Comunidades Negras (ha)	Áreas Sin afectación legal del territorio	% Áreas Sin afectación legal del territorio
TARAZÁ	172.045,67	40.925,70	6.316,13		6.283,34		159.449,35	92,68
ZARAGOZA	117.614,63	119,23		26.377,14		2.738,41	88.500,04	75,25
ANORÍ	141.153,77	44.975,69				3.468,99	137.684,78	97,54
EL BAGRE	155.415,86	1,10		103.831,43			51.584,43	33,19
NECHÍ	94.426,50			16.507,87			77.918,62	82,52
CÁCERES	193.390,77	14.907,55					193.390,77	100,00
BRICEÑO	37.903,35						37.903,35	100,00
CAUCASIA	138.657,76						138.657,76	100,00
VALDIVIA	56.684,68						56.684,68	100,00
AMALFI	120.827,32	9.516,65	2.534,6				112.610,76	93,02
ITUANGO	227.040,89	27.525,34	90.816,36	34.056,13			120.467,91	53,06

Fuente. Programa protección de tierras y patrimonio de la población desplazada año 2010

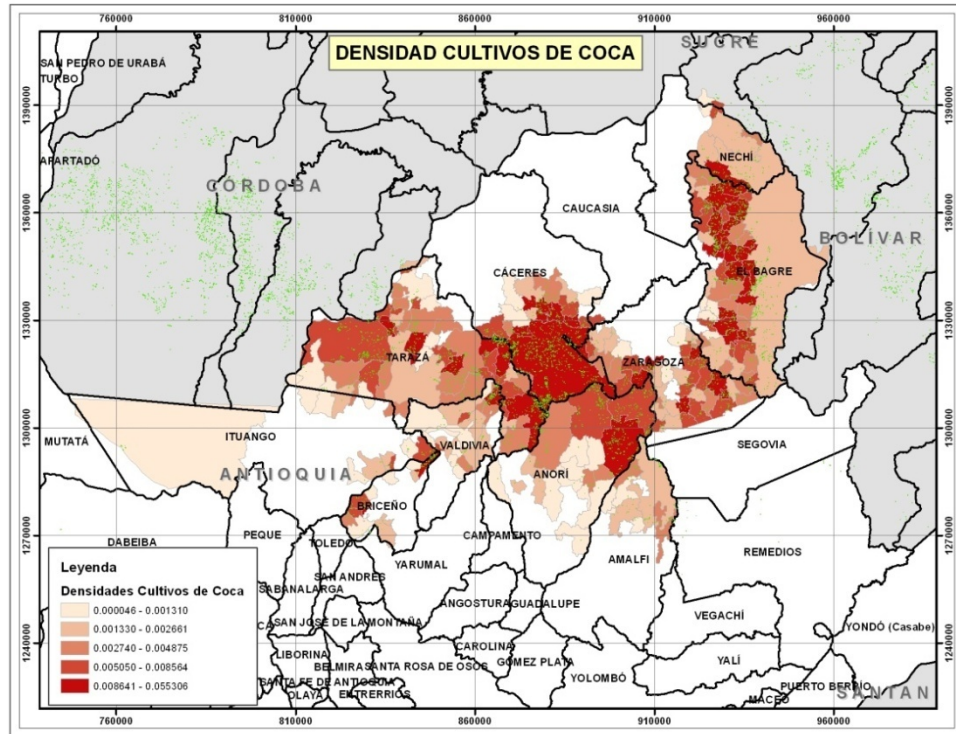
Estos criterios de focalización si se tuviera su información veredal harían que el proceso del desarrollo alternativo convergiera en núcleos, focos o veredas que tuvieran recursos económicos complementarios de otras políticas públicas logrando un mayor impacto a los cultivos de coca.

6.5. RESULTADOS

El comportamiento de los criterios de focalización y sus resultados se pueden observar en los mapas generados para tal fin. Inicialmente en el mapa 11 “cultivos de coca censo años 2000, 2007 y 2010”, los cultivos de coca no obedecen a las divisiones político administrativas determinadas, esto se puede concluir al visualizar cultivos de coca en los municipios vecinos de la subregión del BCA, como son Amalfi, Valdivia, Briceño, Anorí e Ituango, municipios pertenecientes a otras divisiones ó subregiones delimitadas por la gobernación de Antioquia y demás entes territoriales, requiriendo ampliar la cobertura de la focalización a estos municipios adicionales a los delimitados por la subregión del BCA.

En el mapa 12, “mapa densidades cultivos de coca en BCA”, se observan los resultados obtenidos al efectuar la fórmula densidad de cultivos de coca, siendo necesario organizar los valores derivados en cinco rangos de densidades por medio de la metodología estadística de cuantiles (valores de la distribución que la dividen en partes iguales).

Mapa 12. Mapa densidades cultivos de coca en BCA



Fuente. Construida con información cobertura censo de cultivos de coca SIMCI 2010 e implementación fórmula de densidad de cultivos de coca.

En el mapa se representan aquellas veredas que tienen presencia de cultivos de coca en el año 2010, las cuales deberían ser los únicos objetos de focalización a razón de la definición y el objetivo superior del desarrollo alternativo. En el mapa se asignó el color más claro a las categorías de densidades de coca que corresponden a muy bajo, bajo, los colores más oscuros corresponden a densidades media, alta y muy alta.

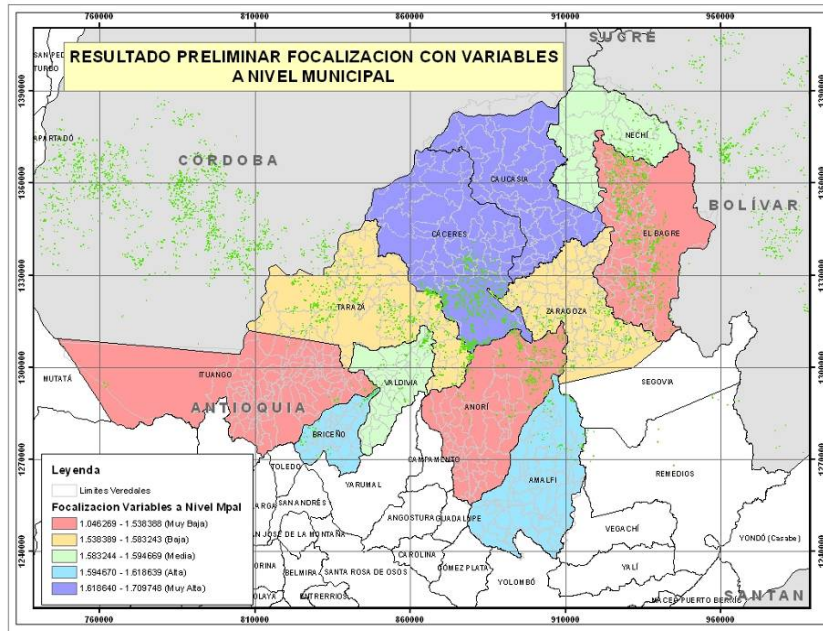
En este caso los cultivos de coca forman una franja nucleada hacia el centro de la subregión de la serranía de San Lucas hacia el parque de paramillo donde continúa por el departamento de Córdoba, por los municipios de Puerto Libertador, Monteriano, Tierralta y Valencia, señalando este mapa el corredor de cultivos.

6.5.1. Focalización preliminar.

La idea inicial que cualquier ente local o actor comunitario podría tener es que las intervenciones se deben realizar en las veredas que presentan mayor cantidad de cultivos de coca, pero más adelante veremos que al calcular el indicador de densidad de cultivos ilícitos con las demás variables los resultados son muy diferentes.

Es interesante conocer la variación en el resultado de la focalización aplicando las mismas variables en diferentes niveles de detalle. Para hacer una primera aproximación y modelación de la realidad se realiza un ejercicio preliminar de focalización a nivel municipal con las variables expuestas anteriormente para realizar una sinergia con las demás políticas públicas, como se expuso con base en los resultados de la densidad de cultivos ilícitos, en el siguiente mapa se presenta el resultado de la focalización

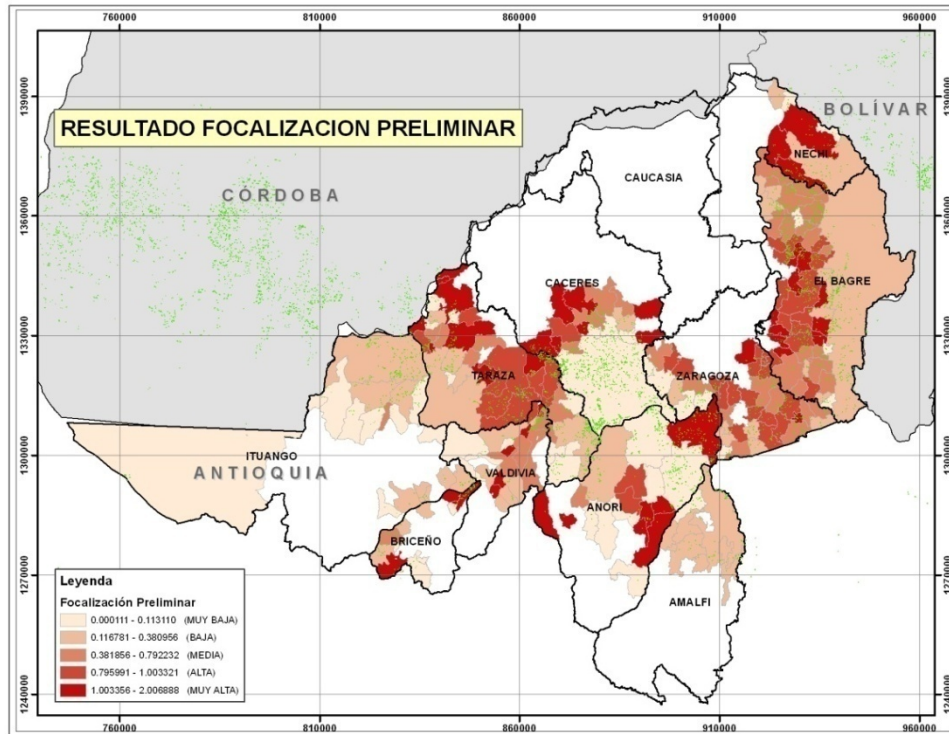
Mapa 13. Resultado focalización variables municipales propuestas



Fuente. Basada en información de densidad de coca año 2010, desplazados año 2010 (ACSOCIAL), Necesidades básicas insatisfechas (DANE) y afectación legal del territorio 2009 (PPTPP).

A simple vista se podría decir que los municipios de Cáceres y Caucasia son prioritarios para las intervenciones de desarrollo alternativo, sin embargo al aplicar los criterios a nivel veredal de uso potencial a nivel veredal, son discriminadas grandes áreas, excluyendo en su totalidad al municipio de Caucasia y a la mitad del municipio de Cáceres, y focalizando áreas importantes en los municipios de El Bagre y Tarazá.

Mapa 14. Resultados criterios de focalización para proyectos productivos



Fuente. Autor. Basada en información SIMCI, Atlas de Antioquia, estudio cordón cacaotero – Cauchero, intervenciones de desarrollo alternativo.

Los cambios de resultados que se muestran en los dos anteriores mapas se producen básicamente porque el uso potencial del suelo donde se ubican los cultivos de coca no es apto para la implementación de cultivos como el caucho y cacao, también influyen las veredas que ya han recibido algún tipo de intervención productiva de desarrollo alternativo de alguna institución.

Comprobándose el postulado “*Cualquier ejercicio de medición e indización es en el fondo uno de pensamiento, análisis y juicio, y no sólo de observación, registro o crónica*”. (Amartya Sen; 25, 1998)

6.5.2. Selección de criterios de focalización.

El ejercicio de focalización preliminar consideraba de manera *a priori* que se emplearía el siguiente índice cuya jerarquización se definía de acuerdo al objeto de la focalización:

- *Índice de Focalización (IF1) = Densidad de Coca (35%) + Densidad uso potencial (25%) + intervenciones (10%) + Densidad desplazados (10%) + NBI (10%) + Densidad afectación legal del territorio (10%).*

Cuyo comportamiento a nivel municipal se pudo observar en el mapa 13. Sin embargo no es posible actualmente obtener información correspondiente a nivel veredal de los tres (3) últimos criterios, como se enuncio anteriormente. Con la información disponible es posible calcular los indicadores de los criterios descritos a continuación:

- *Índice de Focalización (IF2)= Densidad de Coca + Densidad uso potencial + Intervenciones anteriores + Densidad Pobreza Extrema.*

El cálculo de este indicador se realizó de dos maneras:

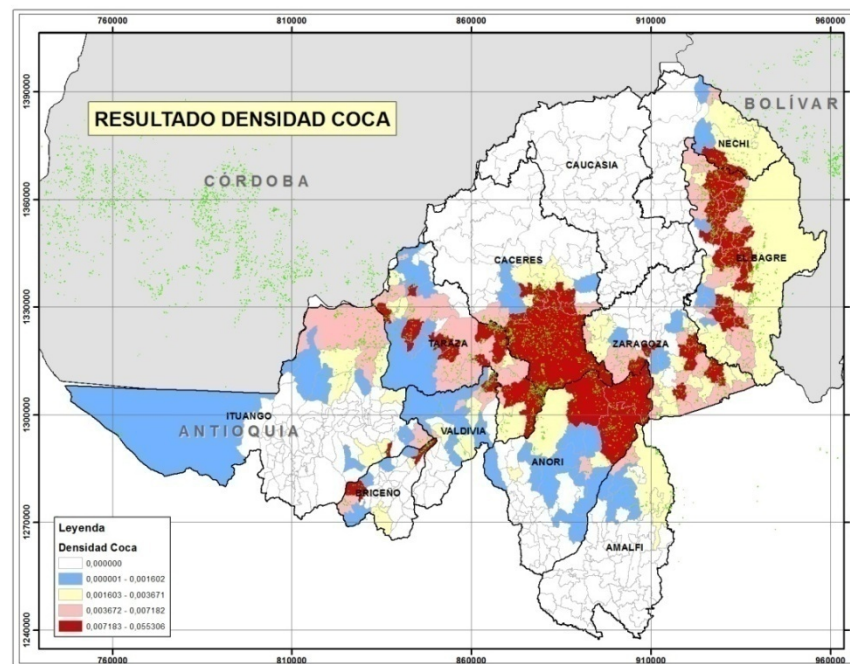
- a) Dando el mismo peso a todos los indicadores, como se muestra en la formula (IF2), en atención a los resultados de la pregunta 12 de la encuesta, según la cual todas las variables o indicadores que se deben tener en cuenta para la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo, deben tener un peso similar, ver anexo 11.
- b) Y se realiza un ejercicio aleatorio, dando una ponderación diferente al peso de cada indicador, con mayor relevancia en los objetivos del desarrollo alternativo, de la siguiente manera:

- *Índice de Focalización (IF3)= Densidad de Coca (35%) + Densidad uso potencial (35%) + intervenciones anteriores (15%) + Densidad Pobreza Extrema (15%).*

6.5.3. Comportamiento criterios de focalización en el territorio.

Se realizó un análisis cartográfico del comportamiento de cada uno de los criterios determinados en el ítem 6.3 a emplear para el cálculo del índice de focalización solamente a nivel veredal. La cartografía generada se presenta en los mapas Densidad de Cultivos Ilícitos, Densidad de Uso Potencial del Suelo, Intervenciones anteriores, y Densidad de Pobreza Extrema.

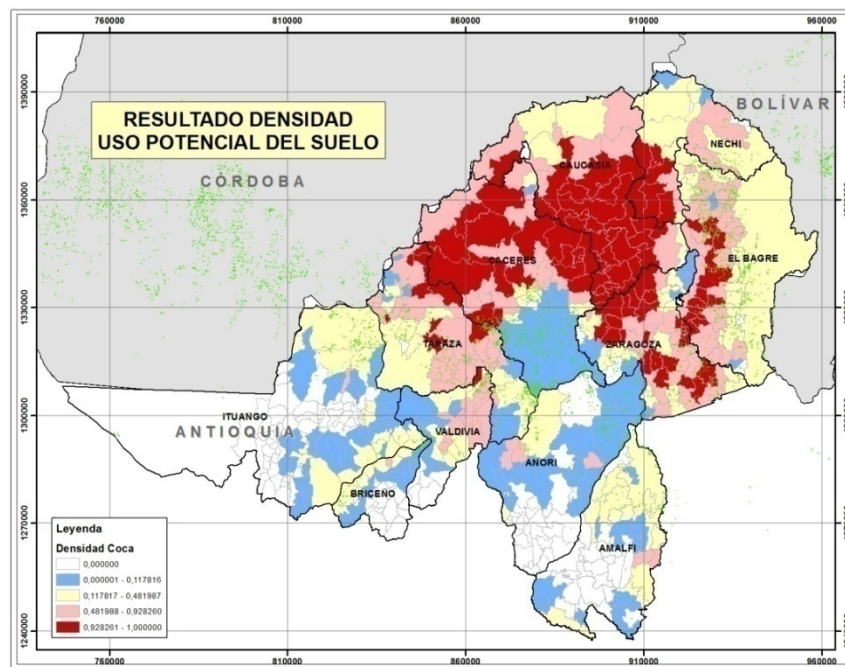
Mapa 15. Densidad de cultivos ilícitos



Fuente. Realizada mediante la fórmula densidad de cultivos de coca a la cobertura de cultivos de coca SIMCI 2010. Las mayores concentraciones de cultivos de coca se ubican hacia los ecosistemas estratégicos.

La densidad de cultivos ilícitos presenta el nivel más alto en los suelos con un uso potencial entre muy bajo y bajo, y presenta densidades nulas, muy bajas y bajas en áreas de anteriores intervenciones de desarrollo alternativo, lo que constata la hipótesis de que la implementación de alternativas productivas se consolida como una opción válida para la sustitución de cultivo ilícitos.

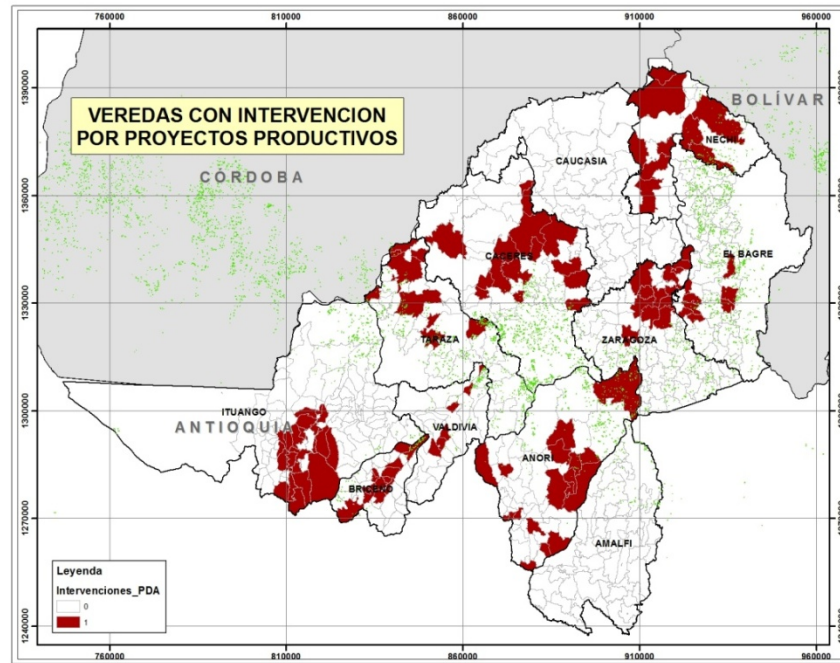
Mapa 16. Densidad de uso potencial del suelo



Fuente. Ensamblada con la zonificación del estudio de uso potencial de PNUD, FEDECACAO y FEDECAUCHO, la Gobernación de Antioquia

La densidad más alta para el uso potencial se concentra en los municipios de Cáceres, Caucaasia y en menor proporción El Bagre. Menos de un 50% de las intervenciones anteriores de desarrollo alternativo se han realizado en áreas con alta densidad para el uso potencial. La mayoría de las intervenciones se realizó sobre áreas con baja, muy baja y nula densidad de uso potencial.

Mapa 17. Intervenciones anteriores

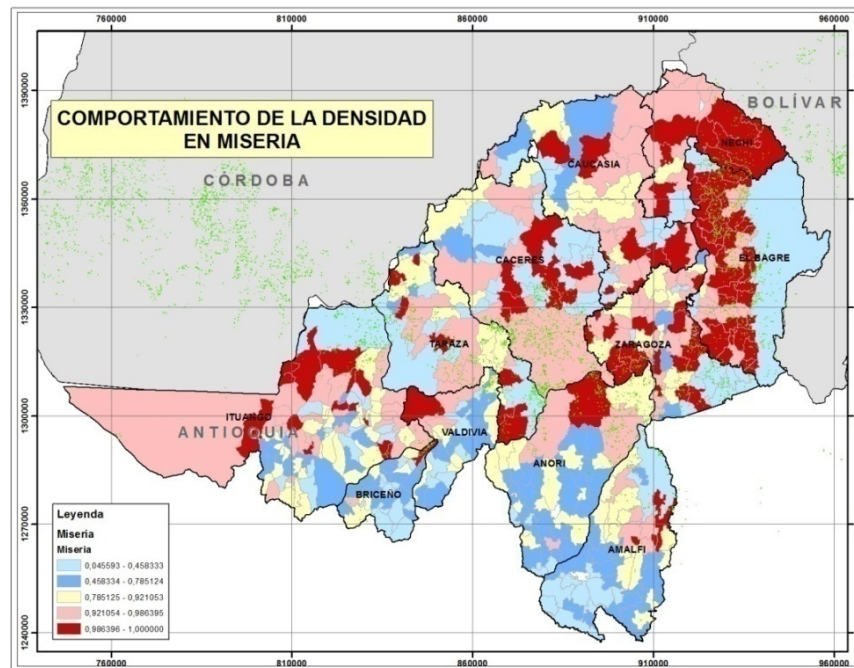


Fuente. Realizada con la información descrita para la variable continuidad de las intervenciones de desarrollo alternativo ya implementadas.

Solo en la zona montañosa oriental, en el piedemonte de la Serranía de San Lucas, la densidad de cultivos ilícitos está directamente relacionada con la densidad de familias en miseria.

Se hace evidente que las intervenciones anteriores se realizaron priorizando las áreas de con mayor densidad de familias en la miseria, que coinciden con áreas de densidad de uso potencial bajo, muy bajo y nulo.

Mapa 18. Densidad de familias en miseria



Fuente. Construida con la información descrita para la variable densidad de pobreza extrema.

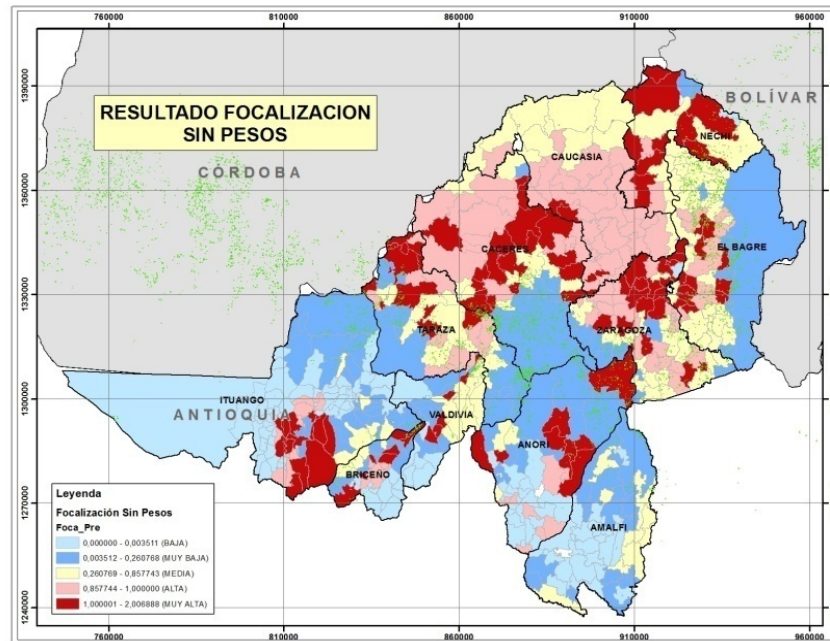
6.5.4. Resultados del cálculo de indicadores con el mismo peso para todos los criterios.

El mapa muestra los resultados de la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo empleando el mismo peso a todos los indicadores. Puede notarse una relación directamente proporcional entre la ejecución de intervenciones anteriores y las áreas focalizadas con prioridad muy alta.

Menos del 50% de las áreas focalizadas con muy alta prioridad corresponden a áreas con alta densidad de uso potencial. Y un porcentaje mucho más bajo corresponde a áreas con alta densidad de cultivos ilícitos. Tampoco hay una alta relación entre las áreas focalizadas y la ubicación de familias en miseria. Hay gran concordancia de áreas focalizadas como de

alta y media prioridad con áreas de alta densidad de uso potencial del suelo. Las áreas con más alta densidad de cultivos ilícitos fueron focalizadas como de prioridad baja.

Mapa 19. Resultados de la focalización con el mismo peso para todos los indicadores



Fuente. Resultado implementación fórmula IF2.

Es necesario hacer énfasis que en el estudio este es el resultado óptimo para la focalización teniendo en cuenta que nos revela el comportamiento real del territorio al no tener segadas sus variables de focalización mediante pesos, ver anexo 12 para mayor detalle.

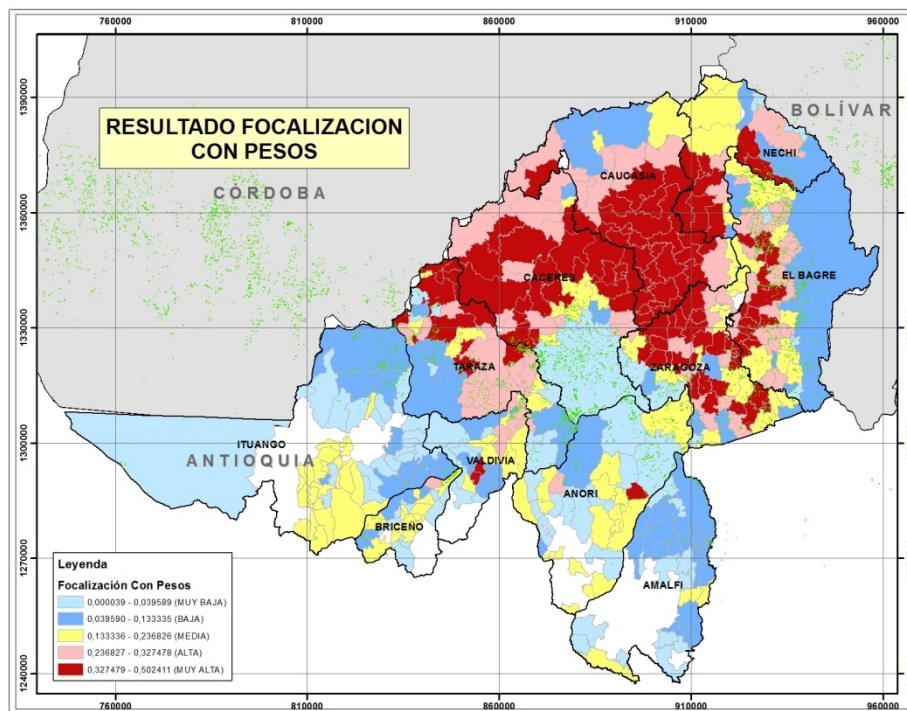
Elemento que permite delimitar núcleos o clúster productivos de desarrollo alternativo permitiendo la focalización de infraestructura y equipamientos veredales complementarios a los proyectos productivos, determinando finalmente la construcción de un centro de transformación de materia prima en Cauca que cuenta con infraestructura y servicios.

6.5.5. Resultados del cálculo de indicadores con diferente peso para todos los criterios.

El resultado final de la focalización empleando diferentes pesos para todos los criterios muestra un drástico aumento de áreas definidas como de muy alta, alta y media prioridad, estas áreas conforman un corredor con continuidad geográfica que conecta las Serranías de Ayapel y San Lucas.

Aunque se dio un peso diferente a cada indicador, en el resultado cartográfico, ninguno de los indicadores parece tener una alta relación con la distribución final de las veredas focalizadas perdiendo la posibilidad de identificar las veredas que contienen mayores densidades de coca con suelos potenciales a proyectos productivos.

Mapa 20. Resultado focalización con diferente peso para los indicadores



Fuente. Resultado implementación fórmula IF3.

6.6. CONCLUSIONES

Aunque existe una alta densidad de cultivos de coca en los ecosistemas estratégicos, grandes porcentajes de áreas muy afectadas por esta problemática quedan excluidas de las priorizaciones en los dos cálculos que se realizaron, debido a que son terrenos baldíos sin aptitud para actividades productivas lícitas convencionales como la de caucho – cacao.

Esta situación ya crítica, es acentuada por la baja presencia institucional, la falta de sentido de pertenencia, a que nadie corre el riesgo de expropiación, y a la posición geográfica estratégica, configurándose en un escenario óptimo para la proliferación de los cultivos ilícitos y la degradación de los ecosistemas forestales. Lo anterior sumado al aumento de la presión de los grupos al margen de la ley sobre la frontera agrícola obligando a los campesinos desplazarse estableciendo fincas en los ecosistemas estratégicos y áreas de reserva forestal.

Al evidenciarse que la mayoría de los cultivos de coca se ubican en los ecosistemas estratégicos se concluye que las políticas de desarrollo alternativo en la actualidad deben redefinirse en la recuperación de los ecosistemas estratégicos y el pago o estímulo por la prestación de servicios ambientales a las demás comunidades, como el apalancar estrategias de restitución de tierras y proyectos productivos que inciten a los campesinos salir de estas zonas hacia la frontera agrícola garantizando sus sostenibilidad.

Los resultados más acertados para la implementación de proyectos productivos de desarrollo alternativo es la fórmula IF1. Al no tener ningún tipo de inclinación sus variables permitiendo comprender la realidad y comportamiento territorial de toda la subregión.

El resultado de la focalización define núcleos o clúster donde debe garantizarse el control del orden público o realizar la consolidación de veredas por medio de acciones complementarias como presencia institucional, fortalecimiento de organizaciones comunales y prestación de servicios sociales como educación, salud y recreación.

7. CONCLUSIONES FINALES

El desarrollo del estudio permite confirmar que la focalización de la política pública se hace con un conocimiento parcial del territorio, sumado a los prejuicios de valor pueden generar resultados de focalización muy diferentes, por lo tanto se requiere el uso de herramientas adecuadas para el análisis de todas las variables, como ejemplo el uso de SIG para realizar diferentes modelos de la realidad, cruces de las bases de datos y calcular las baterías de indicadores de los diferentes sistemas de información pública y privada.

La sostenibilidad de las acciones de desarrollo alternativo centrada en la implementación de proyectos productivos con cultivos permanentes como el caucho, cacao, palma africana, forestales y cafés especiales, requiere de mínimo 3 años para iniciar su etapa de producción, y este debe ser acompañado de una integralidad socioeconómica, que incluya salud, educación, infraestructura y equipamiento, además de contar con el apoyo de una política de Estado.

Si el desarrollo alternativo fuera soportado por una política de Estado que regulara las acciones de sus instituciones a la focalización aunaría esfuerzos y recursos concentrándolos en las zonas o territorios donde realmente cumplen con los requisitos y necesidades de ser atendidos en la problemática de los cultivos de coca e indirectamente a otras instituciones les guiaría qué territorios atender, como al desarrollo rural el cual puede intervenir en aquellas veredas que no son beneficiadas con desarrollo alternativo.

Actualmente la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo es un instrumento que no permite la participación comunitaria con las entidades e instituciones locales ni nacionales.

La carencia de detalle y profundización de las normativas en diferentes aspectos rurales, como se observó en el presente trabajo con los POT, dificulta el desarrollo de los entes territoriales. Por lo tanto es indispensable la articulación de instituciones generadoras de información y directrices, que brinden herramientas necesarias a los entes territoriales para su ordenación, planeación y ejecución de inversiones y gastos sociales.

La dificultad de encontrar información detallada o a escalas rurales municipales (1:25.000) en diferentes temáticas como físico-biótico, socioeconómico, ambiental, catastral, entre otras, de las diferentes regiones del país, incide de una forma negativa en la planeación y ordenamiento de tipo municipal, subregional y regional. En el caso de las focalizaciones de cualquier institución o el diseñar e implementar intervenciones en las mismas, implica no lograrlo de una manera precisa sin asumir múltiples costos y tiempos adicionales.

El catastro rural o la georreferenciación de familias es el enlace más útil entre los actuales sistemas de información nacional con los POT, que fortalecen los mecanismos de coordinación y toma de decisiones entre las instituciones de todos los niveles territoriales.

Aunque el IGAC ha acompañado sus metodologías de diseño de POT con la orientación del diseño e implementación de SIG en los municipios desde los años noventa, la mayoría de estos entes territoriales no cuentan con el conocimiento, alcance o interés de adquirir esta tecnología.

La exigencia a los municipios de realizar POT estandarizados, formulados con mecanismos de participación comunitaria con el acompañamiento de las instituciones gubernamentales, permiten pensar y analizar no sólo como municipio, sino como provincia, subregión, región, disminuye costos en la formulación y ejecución de programas, proyectos, estrategias y planes, tanto en sus diagnósticos, caracterizaciones como en el seguimiento y evaluación y aumenta su capacidad de gestión.

Colombia ha avanzado en la implementación de los sistemas de información, captura de registros administrativos o bases de datos de la población que ocupa los diferentes territorios del país, como el SISBEN, RUAF, etc., que sirven para la focalización de familias mediante bases de datos.

Se requiere iniciar el proceso de georreferenciación de los registros de familias en sistemas de información como el RUAF y SISBEN, para facilitar la caracterización, determinación de potencialidades o debilidades para su atención, ya sea en educación, salud, servicios públicos entre otros.

Se requiere diseñar un mecanismo de focalización con enfoque diferencial para las comunidades y poblaciones indígenas y afrocolombianas, con el fin de concertar intervenciones en sus territorios como son los resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos.

Se sugiere realizar la verificación y seguimiento del proceso de desarrollo alternativo focalizado, empleando la medición anual del SIMCI, para evaluar el avance y la sostenibilidad de las acciones.

BIBLIOGRAFÍA

ALLENDE LANDA, José. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. España: unión Iberoamericana de Municipalistas. 2000. p. 155-170. ISBN 84-8373-290-4.

Amartya, Sen. Índice de Progreso Social una Propuesta, México, D.F.1998. p. 25. ISBN 968-36-6890-9.

Atlas veredal departamento de Antioquia. Medellín – Colombia: Medellín-Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal Municipio de Medellín, 2006.

BAEZ, Mario Andrés. Ordenamiento Territorial, una aproximación desde el medio físico. Bogotá. 2002. p. 12 – 30.

CASTAÑEDA, Tarsicio. Tendencias de largo plazo en tamaño, eficiencia y focalización del gasto social en América Latina y El Caribe. BID. 2002. p.vi – ix.

CENSO GENERAL DANE 2005

COHEN Ernesto. Y MARTINEZ Rodrigo. Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. CEPAL. 2005.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 (18, julio, 1997).Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. n°. 43.091.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 60 (12, agosto, 1993).Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993. n°. 40.987.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 9 (11, enero, 1989).Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989. n°. 38.650.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. n°. 42.692.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 879 (13, mayo, 1998). Diario Oficial. Bogotá D.C., 1998. n°. 43.300.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1507(04, agosto, 1998).Diario Oficial. Bogotá D.C., 1998. n°. 43.357. Decreto 1507 de 1998. Artículo 7. 2004.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 (21, diciembre, 2001). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. n°. 44.654. p. 24-26.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1176 (27, diciembre, 2007). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. n°. 46.854. p. 24-26.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1454 (28, junio, 2011). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. n°. 43.037.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Caracterización del Desarrollo Territorial Departamental. Bogotá, 2008. p. 7- 35.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Mecanismos de focalización. Bogotá, 2007. p. 7- 33.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la Estratificación Socio – Económica. Bogotá, 2008. p. 5- 13.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 2604. (30, junio, 1992). Misión de apoyo a la descentralización y a la focalización de los servicios sociales. Bogotá D.C., 1992. p. 3-9.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 055. (22, noviembre, 2001). Reforma del sistema de focalización individual del gasto social. Bogotá D.C., 2001. p. 2 - 18.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 040. (24, septiembre, 1997). Focalización del gasto social. Bogotá D.C., 1997. P. 1 - 2.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 22. (21, enero, 1994). Focalización del gasto social en las entidades territoriales. Bogotá D.C., 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 100. (29, junio, 2006). Lineamientos para la focalización del gasto público social. Bogotá D.C., 2006. p. 3 – 25.

EUBEL ROTH André – Noel. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D. C: Ediciones Aurora. 2006. ISBN 9589136-15-x.

GRECO, O. Diccionario de Economía. Bogotá D.C: Valleta Ediciones. 2003. p. 148 – 353. ISBN 950-743-221-3.

GOMEZ OREA, Domingo. Ordenación del territorio, una aproximación desde el medio físico. Madrid. 1994. p. 1 – 32.

HODDINOTT, John. Seguridad Alimentaria en la Práctica. Métodos para proyectos de desarrollo rural. Instituto Internacional Sobre Políticas Alimentarias. Washington. 2003. p. 89 – 100.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, El ABC de los Suelos. Bogotá. 2010. p. 11 -119.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Bogotá. 1997. p. 25 -188.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Urbano, aplicable a Ciudades. Bogotá. 1996. p. 15 – 22.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (1986), “Análisis Geográfico –Estructura Urbano Regional Colombiana”, Bogotá.

MARTINEZ A, Pablo. Planificación Física y Ordenación del Territorio. Madrid: Dykinson. 2006. p. 26 – 153. ISBN 84-9772-920-X.

MARTINEZ M. Luis R. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano, Conceptos, Proceso Legal y Articulación. Bogotá D.C: Kimpres Ltda. 2005. p. 74 – 313. ISBN 958-33-6084-8.

MAX NEEF, Manfred, et al. El desarrollo a escala humana: opción para el futuro. Centro de alternativas de desarrollo. Santiago de Chile. 1986.

Ministerio del Medio Ambiente - UAESPNN- Plan de Desarrollo Alternativo PLANTE-CORMACARENA, CORPOAMAZONIA, Asociación Campesina Ambiental Losada-

Guayabero ASCAL-G. Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Alternativo Interfluvio Losada – Guayabero. Colombia. SINCHI. 2000. p. 51 – 113.

MIRANDA M Juan J. Gestión de Proyectos. 5 ed. Bogotá D.C: MM Editores. 2005. p. xx – xxi. ISBN 958-96227-2-0.

MORENO CEPERO, Delsa. y MALAGON ROBAYO, Carolina. Estructura de proyectos agrícolas y pecuarios para garantizar la empresarización. En: Manejo productivo y contable de proyectos agrícolas para financiación con créditos FINAGRO. Bogotá. 2010. p. 4-11.

PEÑARANDA OJEDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Bogotá: Edición del Profesional Ltda. 2003. p. 44 – 79. ISBN 958-707-028-3.

PERFETTY DE CORRAL, Juan José y GUERRRA DE MESA, María del Rosario. Estudio de incidencia del gasto público social. Bogotá. 1993. p. 114 – 128.

UNODC (2010). Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. Junio. Disponible en <http://www.unodc.org/colombia/es/censocultivos.html>

UNODC (2010b) Análisis Multitemporal de Cultivos de Coca Período 2008-2009. Noviembre. Disponible en <http://www.biesimci.org/>

ONLINE: <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>

ANEXOS

Anexo 1. Censos Cultivos de Coca

AÑO	No (HAS) DE COCA
1999	160.000
2000	163.000
2001	145.000
2002	102.000
2003	86.000
2004	80.000
2005	86.000
2006	78.000
2007	99.000
2008	81.000
2009	68.000
2010	62.000

Fuente. Censos cultivos de coca SIMCI

Anexo 2. Censo Cultivos de Coca Año 2010

DEPARTAMENTO	No Has COCA	%
NARIÑO	15.951	25,73%
CAUCA	5.908	9,53%
GUAVIARE	5.701	9,20%
ANTIOQUIA	5.530	8,92%
PUTUMAYO	4.785	7,72%
CÓRDOBA	3.889	6,27%
BOLÍVAR	3.224	5,20%
CHOCO	3.158	5,09%
META	3.008	4,85%
VICHADA	2.743	4,42%

Fuente. Censos cultivos de coca municipales SIMCI año 2010

Anexo 3. Comparación POT Con Municipios Históricamente con Cultivos de Coca

NOMBRE DEPARTAMENTO	EOT	PBOT	POT	SIN POT	Total general
AMAZONAS				8	8
ANTIOQUIA	34	15	1		50
ARAUCA	2	3			5
BOLÍVAR	14	1			15
BOYACÁ	11	1			12
CALDAS	3	2			5
CAQUETÁ	14	2	1		17
CAUCA	14	6			20
CESAR	1				1
CHOCO	20	1	1		22
CÓRDOBA	3	2			5
CUNDINAMARCA	4				4
GUAINÍA	1			4	5
GUAVIARE	3	1			4
LA GUAJIRA	1		1		2
MAGDALENA	1	2	1		4
META	11				11
NARIÑO	29	3	1		33
NORTE DE SANTANDER	14	2	1		17
PUTUMAYO	8	2			10
SANTANDER	25	1			26
VALLE DEL CAUCA	2	2	2		6
VAUPÉS	3			3	6
VICHADA	2	1			3
Total general	220	47	9	15	291

Fuente. Población proyectada año 1997 del DANE y municipios históricamente con cultivos de coca año 2001 – 2010 del SIMCI

Anexo 4. Comparativo Total POT con Numero POT con Resoluciones por Acordados

NOM_DPTO	Resolución CAR	Número POT
AMAZONAS		
ANTIOQUIA	49	50
ARAUCA	3	5
BOLÍVAR	15	15
BOYACÁ	11	12
CALDAS	5	5
CAQUETÁ	15	17
CAUCA	20	20
CESAR	1	1
CHOCO	21	22
CÓRDOBA	5	5
CUNDINAMARCA	4	4
GUAINÍA	1	1
GUAVIARE	4	4
LA GUAJIRA	2	2
MAGDALENA	4	4
META	10	11
NARIÑO	29	33
NORTE DE SANTANDER	17	17
PUTUMAYO	5	10
SANTANDER	25	26
VALLE DEL CAUCA	6	6
VAUPÉS	3	3
VICHADA	3	3
Total general	258	276

Fuente. Datos suministrados por el ministerio del Medio Ambiente.

Anexo 5. Encuesta Focalización de Proyectos Productivos en el Marco del Desarrollo Alternativo

METODOLOGÍA.

Las preguntas de la encuesta permiten respuestas limitadas (de selección múltiple) y abiertas para la misma pregunta. Las respuestas limitadas proporcionan variables discretas con base en la selección de múltiples opciones. Las preguntas de respuestas abiertas proporcionarán una información cualitativa más rica y amplia.

Las respuestas a preguntas cerradas son analizadas de manera estadística. Las respuestas abiertas (cualitativas) son categorizadas para identificar variables, interpretaciones y significados, teniendo en cuenta temas y aspectos pertinentes para responder las preguntas del estudio y probar la hipótesis seleccionada.

Cuenta con trece (13) preguntas divididas en cuatro categorías: La primera solicita los datos básicos de la persona que la diligencia, permitiendo confirmar las fuentes de información, contiene los ítems uno, dos, tres y cuatro. La segunda busca conocer las percepciones que tienen los usuarios sobre los resultados y limitantes del desarrollo alternativo en Colombia, en los ítems cinco, seis y diez de la encuesta. La tercera categoría busca establecer el conocimiento, relevancia y herramientas existentes sobre la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo en el país, ítems siete, ocho, nueve y once de la encuesta. Una última categoría es la determinación del peso de las variables e indicadores a emplear en el estudio de caso.

Se envió la encuesta a cien personas de contacto en las entidades seleccionadas, obteniendo respuesta de 36 instituciones que diligenciaron la encuesta, reseñadas a continuación.

Instituciones públicas: Del nivel internacional: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. Del nivel nacional: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL – Programa Presidencial Contra

Cultivos Ilícitos - PCI. Del nivel regional: CORPOGUAJIRA, GOBERNACIÓN DE CALDAS.

Instituciones privadas: Del nivel regional: Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Instituciones privadas sin ánimo de lucro (ONG): Del nivel regional: Programa De Desarrollo Y Paz Del Tolima. Corporación Propulsora De Empresas Del Norte De Santander. Corporación Agroforestal Del Sur De Bolívar Y Su Zona De Influencia.

Organizaciones de base del sector solidario. Del nivel local: Cooperativa De Trabajo Asociado - PROASIV, AGROMARES, COOPTAGO, ASOCATI, ASOPALSER, ASOPROPAL, ASOCASAN, ASOGANIQ, PALMASUR SAT, APROCASUR, ASCADAS. Del nivel regional: Federación de Organizaciones Sociales y Solidarias Afropatianas FESAP. Federación De Productores Agropecuarios Del Cauca – FEPAC.

Instituciones de educación superior: Universidad Autónoma Chapingo – México.

RESULTADOS CUANTITATIVOS.

ENCUESTA FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN EL MARCO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO
1. NOMBRE
Mauricio Chavarro pinzón
HECTOR MIGUEL VIGOYA ABUCHAR
Omar Felipe Giraldo
Gustavo Cárdenas Rodríguez
EDUAR ENRIQUE RIVERA PEREZ
sneider moreno
cooperativa municipal Tablón de Gómez
ALBERT DARIO LEIVA SALAZAR

CORAGROSURB

Freddy Martínez Carvajal

[\[more\]](#)

2. ENTIDAD

UNODC

UNODC

Universidad Autónoma Chapingo -México-

UNODC

COOP DE TRABAJO ASOCIADO PROASIV

Agromares

cooptago

ASOGANIQ

CORPORACION AGROFORESTAL DEL SUR DE BOLIVAR Y SU ZONA DE INFLUENCIA

ASOCATI (cacao) y ASOPALSER (palma)

[\[more\]](#)

3. CIUDAD

BOGOTÁ

BOGOTA

México D.F.

Bogotá

TURBO ANTIOQUIA



Tumaco
Tablón de Gómez
IQUIRA
SAN APBLO SUR DE BOLIVAR
Tibu
[more]

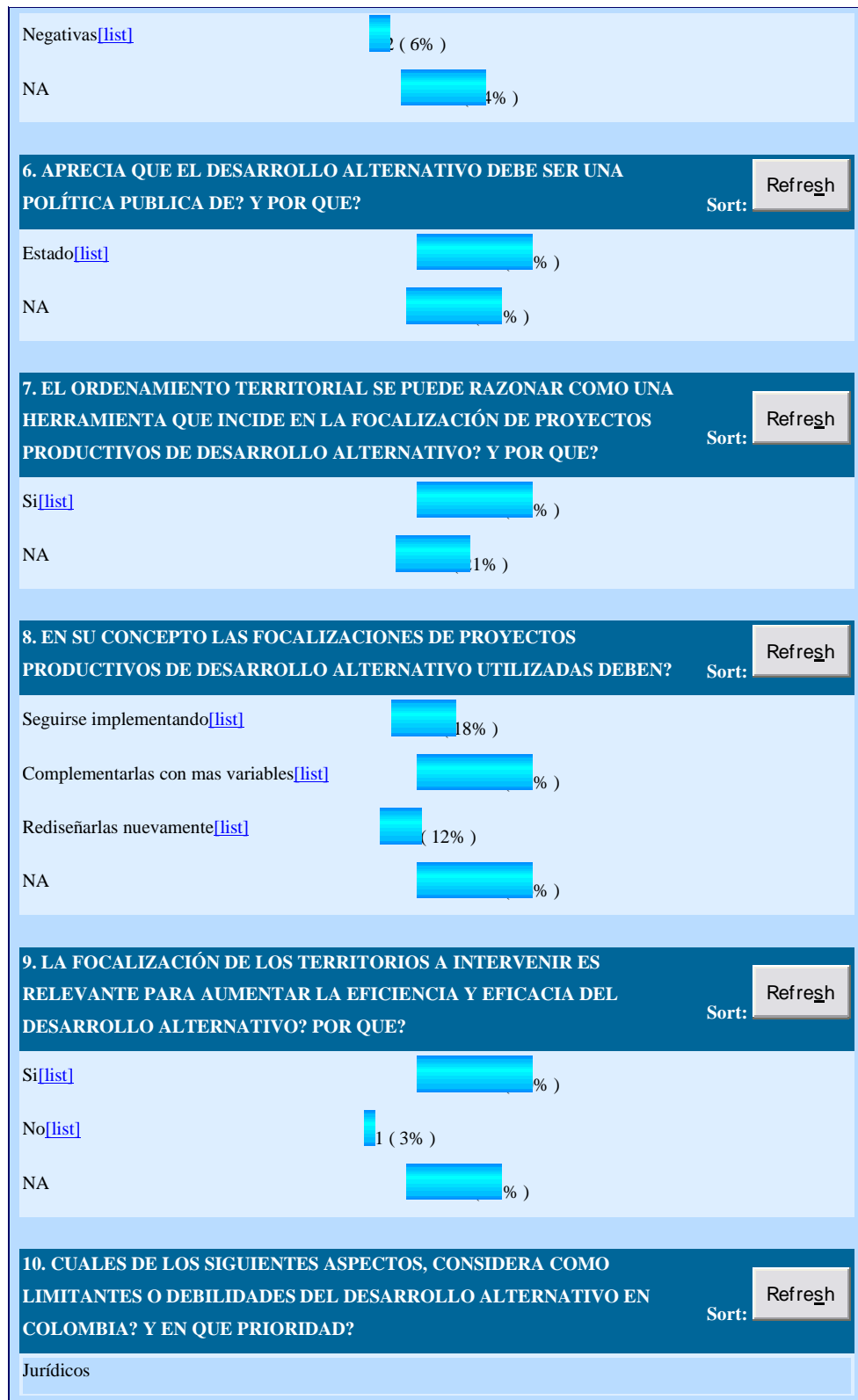
4. DATOS DE CONTACTO

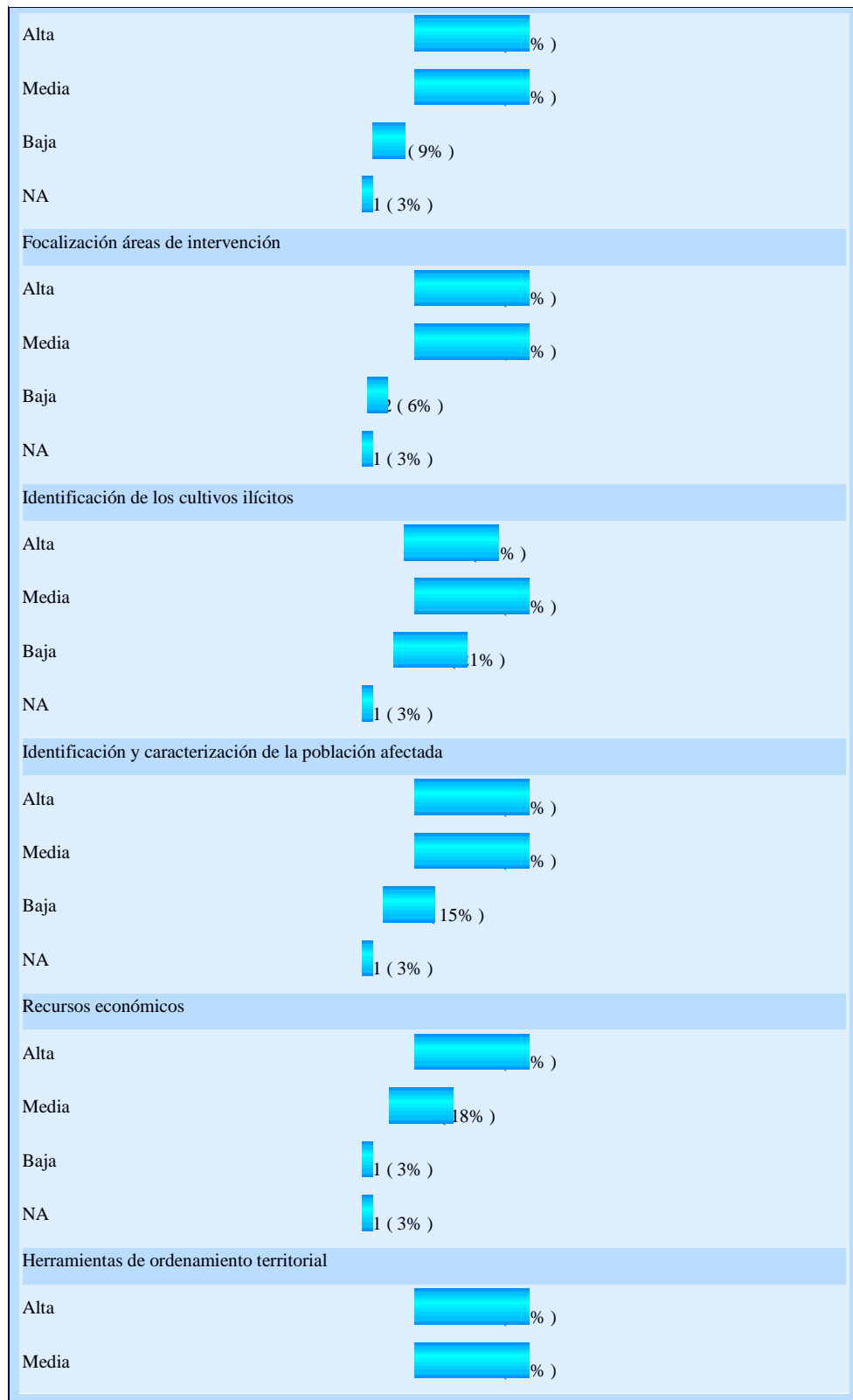
mauricio.chavarro@unodc.org
CALLE 102 N° 17A61
omarfgiraldo@hotmail.com
gustaco.cardenas@unodc.org gkardenas@yahoo.es
CEL 3207979719
317-3944678 correo sneidermoreno76@yahoo.es
cel: 3217525480
dipilidiun1@hotmail.com 3114539109
CORAGROSURB@HOTMAIL.COM
celular numero 3124218302 e-mail: fredyasocati@yahoo.com asocati2007@gmail.com
[more]

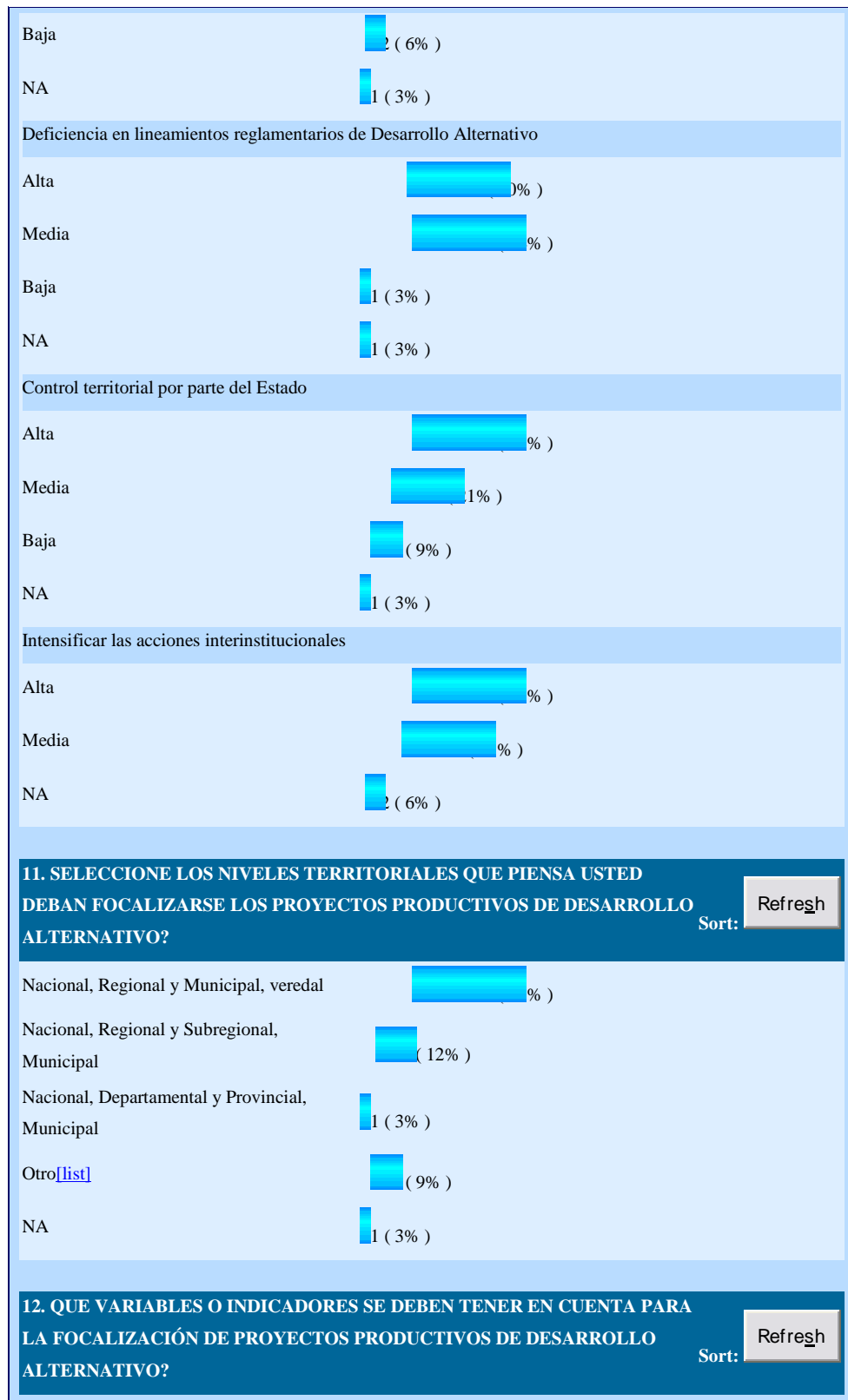
5. LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO IMPLEMENTADAS EN COLOMBIA POR GOBIERNOS ANTERIORES, HAN SIDO? Y POR QUE?

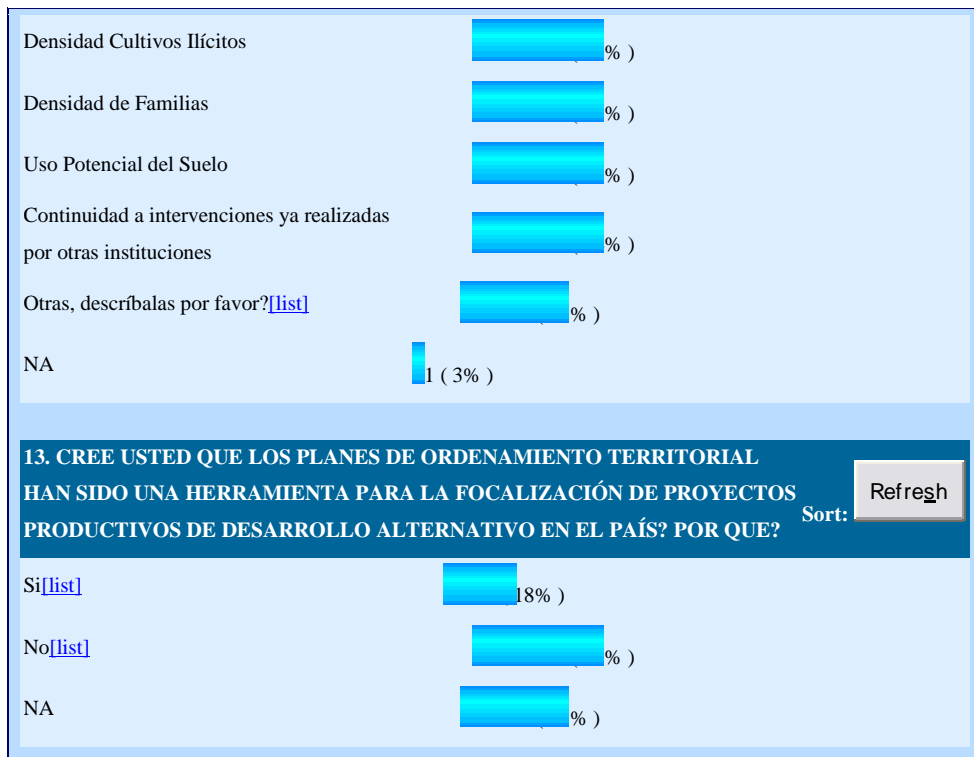
Sort:

Positivas [list]	 0%)
Acceptables [list]	 %)









ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA ENCUESTA

El procesamiento de la información cualitativa de la encuesta se basa en el análisis de palabras clave predeterminadas, y de frases generadas por textos libres, contenidas en las respuestas de la encuesta. Contrastando la información cuantitativa y cualitativa se determina la existencia de datos e información de casos típicos y, extremos y casos que confirman o niegan una hipótesis.

Para codificar la información las unidades de análisis serán los textos de las respuestas a las preguntas abiertas, dentro de las cuales se identificó la existencia y significado de los términos y palabras clave del tema de estudio: Cultivos ilícitos, Focalización, Ordenamiento Territorial, Vereda, Proyecto productivo, Ecosistema estratégico, Comunitario, Población, Indicador, Criterio, Desarrollo alternativo, Sostenibilidad. También se identificaron respuestas que implican condiciones como: Para. Porque. Desde. Hasta.

Si. No. Debe. Depende. Siempre y cuando.

Además de la información que fue empleada para el análisis y elaboración de conclusiones, y para la ponderación de indicadores, se citan a continuación otros aportes conceptuales y metodológicos para apreciar la relación entre ordenamiento territorial, focalización, desarrollo alternativo y ordenamiento regional.

Sobre los resultados obtenidos por las estrategias de desarrollo alternativo implementadas en Colombia.

Existen diferentes percepciones sobre los resultados de implementación de las estrategias, mientras el 69% de los encuestados sostiene que son entre aceptables y positivos, el 6% los califica de negativos. La política de Desarrollo Alternativo es una estrategia positiva para el país, porque los campesinos pasan de la cultura de la ilegalidad a la legalidad cambiando

sus Cultivos ilícitos por lícitos, el problema de esta política es que se encuentra sujeta a la disponibilidad presupuestal del estado.

Las personas opinan que los resultados son positivos *“por la disminución del área de cultivos ilícitos y desarrollo de núcleos productivos legales en actividades de largo plazo que generan ingresos y arraigo”*, definen el desarrollo alternativo como *“la estrategia más eficaz para combatir los cultivos ilícitos dado que no combate la erradicación de la mata en sí, por el contrario ataca la causa directa que a quien la cultiva teniendo en cuenta la integralidad de la problemática involucrando causas sociales, económicas, ambientales e institucionales”*. Y sostienen que *“hay que saber focalizar los territorios propensos a tener y los que tienen cultivos ilícitos, puesto que si no se focaliza donde está el problema, no se ataca el mal de raíz como debe hacerse”*.

La mayoría de los encuestados que consideran como aceptables y positivos los resultados porque el desarrollo alternativo no se ha considerado como una política de estado, a pesar de todas las implicaciones sociales, económicas, ambientales y productivas que tienen los cultivos ilícitos en Colombia, pues gran parte de la problemática social y de seguridad está asociada a los cultivos ilícitos y los grupos al margen de la ley. Además se postula la existencia de cultivos ilícitos como un problema de responsabilidad social en el que todos los colombianos, tanto el gobierno como y sociedad civil deben sensibilizarse sobre la afectación que tienen con el entorno y con el desarrollo de la sociedad y sus instituciones.

Solo 6% los califica de negativos, aduciendo que no se cuenta con suficientes recursos para continuar con proyectos lícitos. Sin embargo, como opina Omar Felipe Giraldo de la Universidad Autónoma Chapingo –México *“es necesario analizar los casos de manera particular “Quizá Proyectos Productivos haya tenido mejores resultados. El problema de programas como Familias Guardabosques es que son programas asistencialistas que terminan reproduciendo los círculos de pobreza.”*

El 73% de las personas considera que el desarrollo alternativo debe ser una política de Estado bajo los argumentos de garantizar la continuidad y sostenibilidad de los proyectos y tener la posibilidad de mejorar sobre la base de las mismas experiencias. Argumentan que es responsabilidad histórica y pública del estado la generación de alternativas económicas para la población campesina afectada por el conflicto, que parte del conflicto interno de Colombia gira en torno al dominio de las zonas cocaleras y es allí donde se deben ofrecer alternativas de solución para una mejora de la calidad de vida de las comunidades con soluciones legales.

Incluso las personas que califican como negativos los resultados proponen “desplegar una política nacional hacia el medio rural, y solo dentro de ésta, enfocar los esfuerzos a municipios y regiones víctimas de los cultivos ilícitos con estrategias diferenciadas”.

Sobre el ordenamiento territorial y la focalización

Con la focalización de los territorios aumenta la eficacia y eficiencia en la identificación de cuáles son los territorios a nivel nacional donde se puede implementar la política de Desarrollo Alternativo en el país, analizando variables como densidad poblacional, densidad de cultivos ilícitos, tendencia de traslado de cultivos ilícitos, uso del suelo etc. Las cuales ayudan para identificar qué proyecto productivo se puede implementar en la zona a intervenir.

Los resultados de la encuesta indican que *“el ordenamiento territorial es el mapa de ruta para la focalización de proyectos productivos en los entes territoriales, llámense municipios o departamentos”*. Un adecuado ordenamiento territorial y la focalización están condicionados a que *“participen las comunidades involucradas y no sea un documento elaborado para cumplir con los requisitos o una meta institucional. En un Ordenamiento Territorial participativo las comunidades concertadamente y conscientemente deciden para que sirve su territorio y a que se le va apostar para el desarrollo con enfoque territorial”*.

El ordenamiento territorial es una herramienta necesaria para la focalización, porque una vez se identifica una zona del país a intervenir, es necesario tener un referente para identificar cual es el uso del suelo y decidir sobre el desarrollo de actividades productivas, siempre y cuando el ordenamiento territorial esté bien concebido y dé las pautas acertadas.

Sobre el diseño de las estrategias de desarrollo alternativo

Un 18% de los encuestados opina que la estrategia de focalización y desarrollo alternativo que se desarrolla debe continuar implementándose como hasta ahora. Un 12% de los encuestados opina que la estrategia debe rediseñarse argumentando que *“lo que se logra con estos programas es el desplazamiento y reubicación de los cultivos ilícitos. Más que focalización se necesita una revolución agraria nacional y no focalizada”* que implica *“desplegar una política nacional hacia el medio rural, y solo dentro de ésta, enfocar los esfuerzos a municipios y regiones víctimas de los cultivos ilícitos con estrategias diferenciadas”*.

La focalización es el primer paso en la planeación de las acciones a realizar en los territorios, que como resultado del cruce de múltiples variables permitirá dirigir de manera acertada las intervenciones del estado, teniendo en cuenta la especificidad de las regiones y el fenómeno del narcotráfico asociado (actores, dinámicas, etc.).

El 73% de los encuestados coincide en que la focalización de proyectos productivos de desarrollo alternativo debe contemplar los niveles nacionales – regionales – municipales y veredal. Sugieren además abordar los niveles de Resguardo Indígena y de Consejo Comunitario, este último bajo el concepto de Proyectos TEP (Territorios Étnicos Productivos).

Sobre la sostenibilidad, los proyectos productivos y la participación comunitaria

Puede afirmarse que en general el concepto de sostenibilidad está ligado a la implementación existencia y el éxito de los proyectos productivos y en un menor de proyectos sociales, de fortalecimiento comunitario y organizativo. Así mismo el éxito de los proyectos está asociado a la existencia de un proceso de acompañamiento durante el tiempo de intervención, definiendo como uno de los factores de calidad del acompañamiento que la entidad ejecutora genere empatía y dinámicas de trabajo con la comunidad, o que sea una organización de reconocida trayectoria en la zona. Se identifica como una limitante los periodos de tiempo de intervención muy cortos.

Algunos opinan que aunque las estrategia *“ha desestimulado la proliferación de nuevos cultivos de uso ilícito, solamente han funcionado experiencias que se han ejecutado con organizaciones de base, que tenían (con anterioridad) una propuesta clara, contundente, que respondía a los planes de fortalecimiento organizacional y con visión de largo plazo”*. Es necesario establecer mecanismos de consulta con las comunidades cual para diseñar y mejorar las estrategias involucrando los gobiernos departamentales y locales. Es necesario diseñar mecanismos diferenciales para la focalización y concertación con territorios de minorías étnicas.

Se ha considerado como limitante el hecho que *“las estrategias no han sido concertadas con las comunidades y por esa razón no han sido apropiadas por las mismas. Tampoco responden a las necesidades de las comunidades que durante mucho tiempo han hecho de los cultivos ilícitos una forma de vida”*. No se ha realizado una intervención integral que de sostenibilidad a los procesos iniciados con las comunidades, hay quienes opinan que los incentivos no han sido la base para que las comunidades tengan una visión de construir región a futuro.

Una percepción colectiva es que se han desarrollado proyectos de apoyo para la población rural que mejoran las condiciones socio económicas de los habitantes de una región en particular, a la vez que impulsan procesos de acercamiento del Estado hacia la comunidad

vulnerable inmersa en proyectos ilícitos y/o de economía informal, sin embargo, resultan insuficientes frente a la problemática del sector. Se requiere una planificación a la luz de las necesidades reales de las comunidades.

Conclusiones

El desarrollo alternativo no se ha considerado como una política de estado, a pesar de todas las implicaciones sociales, económicas, ambientales y productivas que tienen los cultivos ilícitos en Colombia. Constituye una estrategia positiva para el país, porque los campesinos pasan de la ilegalidad a la legalidad cambiando sus cultivos ilícitos por lícitos, el principal limitante es que se encuentra sujeta a la disponibilidad presupuestal del estado. Es notable el hecho de que durante el proceso de la encuesta las personas consultadas no hicieron alusiones a los ecosistemas estratégicos, los recursos naturales o el concepto de cuenca.

El Desarrollo Alternativo debe ser una política de Estado y no del Gobierno para consolidar las acciones que se han desarrollado hasta el momento, generar desarrollo, competitividad, productividad y dar sostenibilidad a sus resultados y se pueda aplicar en todo el territorio nacional como una forma de desarrollar la agricultura en Colombia, unida a una visión empresarial para generar sostenibilidad desde lo local hacia lo regional y nacional con una visión de largo plazo. La estrategia y el mismo diseño de la política no puede ser la misma para todo el país, se debe partir de la concertación con las organizaciones de la sociedad civil, las empresas públicas y privadas, para que sea un compromiso territorial.

Anexo 6. Matriz de Encuesta

Anexo 7. Histórico Cultivos de Coca Antioquia Vs Bajo Cauca Antioqueño

TERRITORIO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANTIOQUIA	1.542	1.767	2.010	2.285	2.674	3.262	3.256	3.108	2.208	1.695
BAJO CAUCA	1.629	1.262	2.255	2.880	3.740	2.894	6.670	2.988	2.345	3.655

Fuente. Resultados de censos SIMCI

Anexo 8. Promedio Tamaño Lotes Coca a Nivel Municipal

AÑOS	Cáceres	Caucasia	El Bagre	Nechí	Taraza	Zaragoza
2000	1,30850635	0,78125	0,98848286		1,73013021	1,21670947
2001	1,51728477	1,7612963	1,72614504	1,95875	1,47771058	1,59214689
2002	1,65906667	0,83529412	1,17094276	1,48365854	1,16856678	1,16813187
2003	1,28052506	1,76333333	0,66102041	0,74702381	1,34468514	0,90960073
2004	0,89530499	1,17611111	0,6984006	0,78266968	0,98485514	0,77212121
2005	0,8712855	1,62	0,68751724	0,79363636	0,94786982	0,88290484
2006	0,74030357	1,39	0,65360483	0,88252459	0,81188889	0,74022945
2007	0,58666296	1,5375	1,44246032	1,52530418	1,40549145	1,15683494
2008	0,80050909	0,63	0,71556894	0,70675277	0,88161417	0,8603629
2009	0,79551313		0,39801959	0,33950495	0,81428346	0,38633562
2010	0,67507087		0,52633435	0,56055249	0,65293049	0,54903743

Fuente. Datos coberturas censos de coca SIMCI 2000 – 2010

Anexo 9. Área Cultivos de Coca Vs Promedio Tamaño Lote

AÑOS	Área Coca	Promedio Tamaño Lote
2000	779,46	1,39938815
2001	1.758,13	1,57679821
2002	1.345,38	1,20338104
2003	2.274,15	0,95432228
2004	2.488,29	0,85449519
2005	3.146,51	0,85852933
2006	1.953,76	0,75173528
2007	5.185,64	1,18691691
2008	2.489,43	0,80799416
2009	2.047,60	0,48950514
2010	2.959,24	0,60110502

Fuente. Datos coberturas censos de coca SIMCI 2000 – 2010

Anexo 10. Has Erradicadas Vs Tamaño Promedio Lote Coca

AÑOS	ERRADICACIÓN	PROMEDIO TAMAÑO
2005	487,83	0,858529332
2006	1918,75	0,751735283
2007	3608,816	1,186916915
2008	11763,438	0,807994158
2009	2229,725	0,48950514
2010	2617,006	0,601105017

Fuente. Información de cifras de erradicación manual forzosa (Acción Social) y censos SIMCI

Anexo 11. Matriz de Focalización

Anexo 12. Mapa Resultado Focalización Definitiva