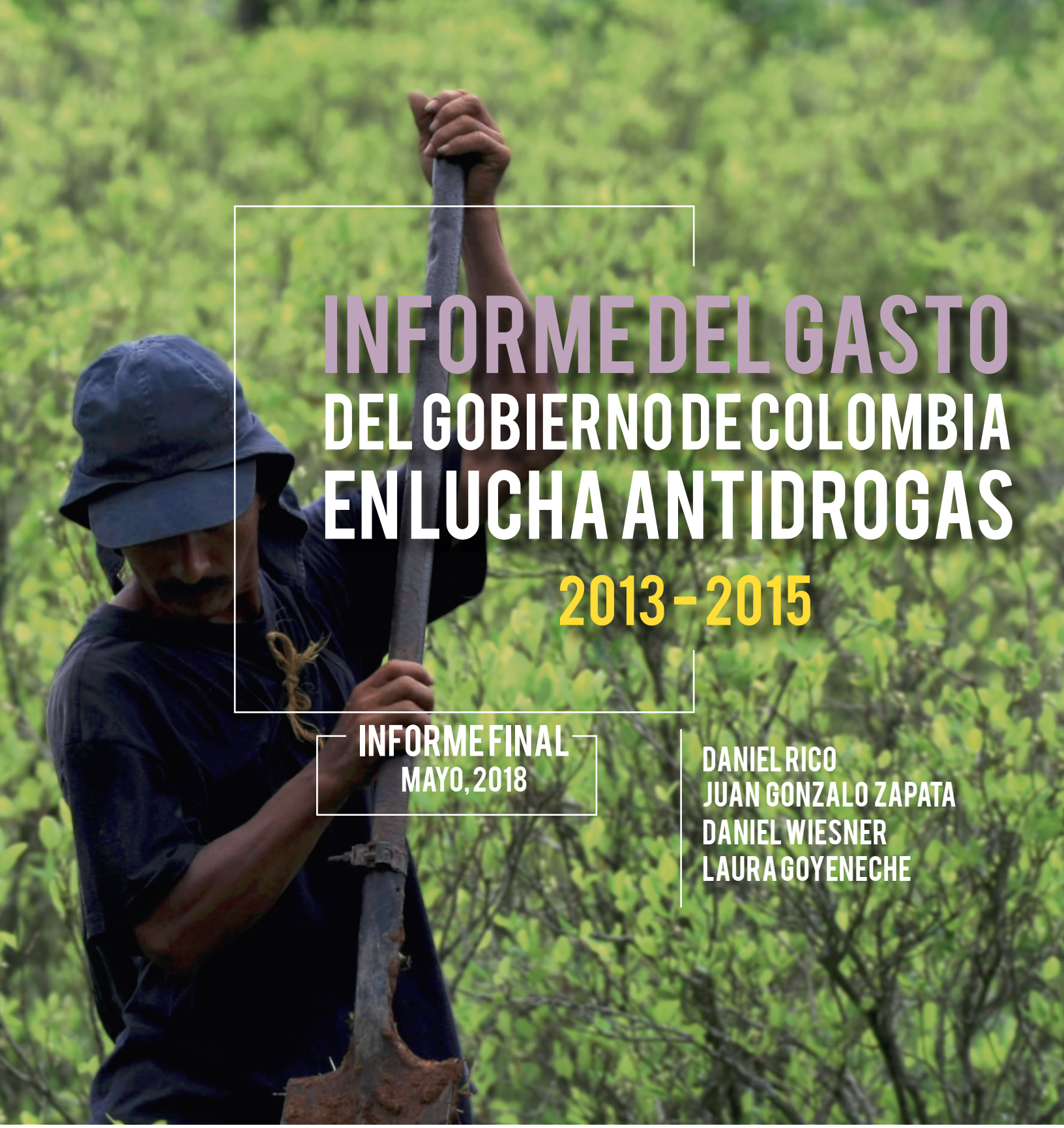


INFORME DEL GASTO DEL GOBIERNO DE COLOMBIA EN LUCHA ANTIDROGAS

2013 - 2015

INFORME FINAL
MAYO, 2018

DANIEL RICO
JUAN GONZALO ZAPATA
DANIEL WIESNER
LAURA GOYENECHE

FIP FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

DNP Departamento Nacional de Planeación

FEDESARROLLO Centro de Investigación Económica y Social

ÍNDICE

1 Tabla de abreviaciones

4 Introducción

6 Resumen ejecutivo

6 Metodología anterior
- Gasto de la lucha contra las drogas 2013 - 2015
- ¿Cuánto cuesta la lucha contra las drogas?

11 ¿En qué se gasta ese dinero?

13 El mapa institucional de la lucha contra las drogas

16 Gasto por nivel de gobierno y sector

19 Gasto por estrategia

19 Reducción de la oferta
- Aspersión Aérea
- Interdicción
- Investigación, Juzgamiento y Penalización
- Institucionalidad
- Otros
- Gasto del MinDefensa

Reducción de la demanda
Mitigación y Tratamiento
Prevención
Otros: Capacidad de respuesta frente al consumo
Gasto en Reducción de la Demanda 2013 - 2015
Desarrollo alternativo
Erradicación Manual y Forzosa
Erradicación Manual Voluntaria
Costos adicionales no contemplados
El costo humano de la erradicación manual
Fortalecimiento Jurídico e Institucional
Capacidad de respuesta
Desarrollo de capacidades
Gasto de la DPCD del Min Justicia
Política internacional del problema mundial de drogas

56

Conclusiones

59

Metodología del Cálculo

Paso 1: Revisión de la metodología hasta ahora aplicada 60
Valor del Mercado de Drogas Ilícitas (UNODC, 2005)

Metodología para el Cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad (MinDefensa & DNP, 2009)
El Defense Acquisition System (Department of Defense, 2001)
64 Paso 2: Mapa Institucional de la política pública
Mapa Institucional
Base de datos
69 Paso 3: Sistema de información y recolección de información presupuestal
Obtención de porcentajes de gasto antidroga para las partidas de cada entidad
Consolidación de la información
77 Paso 4: Recuento de políticas, programas y proyectos que hacen parte de la política antidrogas y su ubicación dentro del mapa institucional
80 Paso 5: Ordenación del gasto por categorías
82 Paso 6: Propuesta conceptual y metodológica de cálculo del gasto en política de drogas
Análisis Paretiano
Metodología de cálculo de otros gastos
87 Paso 7: Definir el mecanismo de solicitud y recopilación de información y reportes
88 Paso 8: Aplicación y validación de la metodología
Resultados preliminares
Panel de expertos
91 Paso 9: Elaboración reportes para los años 2013, 2014 y 2015

92
Referencias
98
Anexos
Anexo 1: Cálculo Preliminar gasto del Gobierno de Colombia en Lucha antidrogas 2016 - 2017 98
Anexo 2: Reuniones 101
Anexo 3: Listado preliminar de entidades y dependencias de entidades del Estado Colombiano (vigentes o liquidadas) que han participado de la Lucha contra las Drogas 119
Anexo 4: Lista de entidades enviada por el Min Justicia 121
Anexo 5: Lista de palabras claves 122
Anexo 6: Formulario sobre programas relacionados a la política antidroga 123
Anexo 7: Formulario sobre planes de acción e información de contratos públicos 125

TABLA DE ABREVIACIONES

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASCI	Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos
BGECPD	Boletín de Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas
BRACNA	Brigada antinarcóticos
CCITE	Certificados de Carencia de Informes de Tráfico de Estupefacientes
CDD	Comités de Drogas Departamentales
CGN	Contraloría General de la Nación
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CI	Cooperación Internacional
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
CSE	Consejos seccionales de estupefacientes
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia la República
DEA	Drug Enforcement Administration
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DICAR	Dirección de Carabineros de la Policía Nacional
DIRAN	Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DoD	Department of Defense
DPCD	Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
eKOGUI	Sistema Único de la Información de la Actividad Litigiosa del Estado
EMCAR	Escuadrones Móviles de Carabineros
FGN	Fiscalía General de la Nación
FNE	Fondo Nacional de Estupefacientes

FONSET	Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la lucha contra el Crimen Organizado
GME	Grupos Móviles de Erradicación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICPS	Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones
INL	State Department Bureau for International Narcotics and Law-enforcement
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinDefensa	Ministerio de Defensa Nacional de Colombia
MinEducación	Ministerio de Educación Nacional
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinIndustria	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia
MinJusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAS	Narcotics Affairs Section
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCD	Política Nacional contra las Drogas
PDA	Programa de Desarrollo Alternativo
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con herbicida Glifosato
PFGB	Programa Familias Guardabosques
PGN	Presupuesto General de la Nación
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PNC	Policía Nacional de Colombia
PNRCSPA	Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas
RAS	Red de Apoyo Social
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías

SIERJU	Sistemas de Información Estadística de la Rama Judicial
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SINEJ	Sistema Integrado Nacional de Estadística Judicial
SISFUT	Sistema de Información del Formulario Único Territorial
SPA	Sustancias psicoactivas
SPI	Seguimiento a proyectos de inversión
SUICAD	Sistema Único de Indicadores de Consumo de Droga
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UACT	Unidad Administrativa de Consolidación Territorial
UAICAS	Unidades de Atención Integral para Conductas Adictivas
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es responder a la siguiente pregunta: ¿Cuánto gasta el Estado colombiano en la lucha contra las drogas? La respuesta corta es que, excluyendo el gasto en seguridad y defensa1, el Estado colombiano gastó en 2015, $970.480 millones de pesos en la lucha contra las drogas. En 2013 esa cifra fue de $1.174.651 millones y en 2014 de $1.140.019 millones.

¿Por qué es relevante responder a esta pregunta? Básicamente por dos razones: la primera es que se trata de un gasto importante, equivalente al 0,5% del gasto general de la Nación, que para el año 2015 fue de $206.066.122 millones de pesos de 2016. La segunda es que la cifra hace parte del informe de seguimiento que periódicamente se remite al congreso de Estados Unidos y del cual depende en gran medida la aprobación de recursos de cooperación para Colombia. Conocer la dimensión y la distribución del gasto antidroga del gobierno de Colombia es además un prerrequisito para tomar decisiones de política adecuadas en lo relativo al problema de las drogas, que ha sido uno de los temas centrales de la agenda política y social del país en las últimas décadas.

Este proyecto fue desarrollado de manera conjunta por la Fundación Ideas para la Paz y por Fedesarrollo. La iniciativa y la financiación para el proyecto provinieron del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) y la Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) del gobierno de Estados Unidos, respectivamente. Los recursos fueron habilitados a través del GRANT SCO15017M039 - M002.

El documento se divide en dos grandes capítulos. El primero es el informe de gasto como tal, que presenta las cifras que son el resultado del mapeo y cálculo de todas las políticas, programas y proyectos que hacen parte de la lucha contra las drogas. El segundo capítulo es un documento metodológico en el que se describe exactamente cómo se hizo el mapeo de las entidades que participan en la lucha contra las drogas y cómo se hace el cálculo de las partidas a través de las cuales se ejecuta el dinero que el Estado invierte en combatir el narcotráfico en todos sus eslabones.

Este segundo capítulo será de utilidad para la elaboración anual de los informes de gasto del gobierno de Colombia en la lucha contra las drogas. En él se detalla y se registra exactamente de dónde proviene cada cifra y cuáles son los retos metodológicos que enfrentó el equipo que construyó el informe, retos que con seguridad enfrentarán también las personas que construirán los informes posteriores. En ese sentido, este documento servirá como guía para que de aquí en adelante el cálculo del costo de la lucha contra las drogas se haga de una manera estandarizada.

1 El gasto del sector de seguridad y defensa no se puede presentar porque el MinDefensa decidió no hacer públicas sus cifras.

Para la elaboración de este informe se consultaron más de 18 fuentes, que incluyen documentos, instituciones del Estado y sistemas de información. El resultado es que sólo para 2015 se identificaron más de 905 programas enfocados en el combate de las drogas, programas que se ejecutaron desde 32 entidades del Estado y muchos de los cuales no tienen un presupuesto formal asignado. Una de las principales conclusiones del informe es que la lucha contra las drogas es un esfuerzo disperso tanto en lo institucional como lo presupuestal. Se trata de una política en la que la información es escasa, por lo que se carece de un mecanismo efectivo de monitoreo y control.

Una de las principales conclusiones de la investigación es que en la ejecución de la lucha contra las drogas existen problemas evidentes, como la duplicidad de funciones, la mala focalización, la discontinuidad de los esfuerzos y el pago de cuotas y tarifas a intermediarios. Por ejemplo, el programa de Desarrollo Alternativo, una de las principales líneas de acción del gobierno en materia de lucha contra las drogas, se ha ejecutado desde 13 entidades diferentes en los últimos 25 años. Además, existe evidencia que señala que en el 95% de las zonas intervenidas para sustituir los cultivos ilícitos no había sembrada ni coca, ni marihuana, ni amapola[2].

Por último, es importante mencionar que este informe hace parte de una línea de publicaciones que tiene su origen en 2007. Para los años 2007 a 2010, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se encargó de producir el Boletín de Gasto del Gobierno Colombiano en la Lucha Contra las Drogas (BGECPD). No obstante, debido a varias objeciones a las cifras y a la metodología utilizada para calcularlas, este boletín dejó de publicarse en 2010. El esfuerzo fue retomado de nuevo en 2017. Este nuevo informe, que cubre el periodo 2013-2015, incluye una metodología novedosa, que se basa en la utilización de varios sistemas de información financiera y contable, así como en el empleo de técnicas cualitativas (entrevistas y talleres) con los funcionarios responsables de la ejecución de la lucha contra las drogas desde el Estado colombiano.

2 Rico, D. "Evaluación Del Desarrollo Alternativo En Colombia: ¿Beneficios Para Quién? (Working Paper)."

RESUMEN EJECUTIVO

Metodología anterior

¿Cómo se medía el gasto público en la lucha contra las drogas?

Apesar de la convergencia conceptual que tienen múltiples entidades del Gobierno Nacional y del orden departamental y municipal en relación con las políticas públicas frente al problema de las drogas, los mecanismos de implementación son significativamente diversos en materia presupuestal. Mientras algunas entidades tienen una misión centrada (y casi que exclusiva) frente al tema, para otras la lucha contra las drogas representa un elemento marginal de su operación.

En la revisión de la metodología utilizada por el DNP para elaborar los BGECPD el equipo consultor encontró que los pasados informes se basaron en la recolección de información de las entidades de orden nacional y territorial que en sus rubros de ejecución presupuestal destinaron recursos del PGN a la lucha contra las drogas. Esta recolección de información tenía como objetivo que las instituciones discriminaran la información en gasto por inversión o funcionamiento y que lo clasificasen según el tipo de estrategia de política anti droga utilizada.

Para ello, los encargados del boletín por parte del DNP y el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia) enviaban una carta de solicitud de información a las entidades adjuntando dos (2) anexos con los cuales buscaban poder responder las siguientes preguntas: (1) ¿Cuál fue el monto de los recursos financieros del Estado colombiano, por inversión y funcionamiento, nacional y territorial que destinaron las instituciones gubernamentales para la ejecución de planes, programas y proyectos u otros rubros dirigidos a la lucha contra las drogas, durante los años en cuestión? (2) ¿El gasto en materia de lucha contra las drogas se compadece con los resultados de política antidroga?

El primer Anexo que se enviaba, *llamado Instructivo para el diligenciamiento del formato gasto directo del estado colombiano contra el problema de las drogas*, como su nombre lo indica, correspondía a un instructivo en donde se hace una breve descripción conceptual de las estrategias de gasto contra drogas y de la clasificación del gasto. Adicionalmente, se explicaba el procedimiento para la consignación de datos y una lista de recomendaciones generales para estandarizar la información enviada por las diferentes instituciones. El segundo Anexo que se enviaba correspondía al formato de diligenciamiento de la información.

Debido a esta dispersión y variedad en los medios presupuestales utilizados, el proceso de estandarización de los costos institucionales en materia de drogas que fue desarrollado en el BGECPD presentó múltiples sesgos, inconsistencias y una baja fiabilidad como reflejo del costo real de la política de drogas. Entre las principales limitaciones técnicas observadas se destacan:

1. La gran cantidad de datos ausentes en los registros de gasto de algunas entidades, condición que genera como una de sus muchas dificultades que los datos disponibles para la estimación no incluyan a la mayoría de los municipios y que por lo tanto el gasto al nivel más local estuviera sub registrado.

2. La ausencia de una metodología unificada en el registro de los datos, factor que abrió un enorme espacio de interpretación en cada entidad para definir lo que es y no es gasto relacionado con los temas de drogas. Las diferentes interpretaciones de quienes diligenciaron los reportes explican las variaciones abruptas en el gasto entre algunos años. Estas variaciones, valga aclararlo, no se corresponden con cambios de la política o nuevas inversiones.

3. La simultaneidad en el uso de los recursos para la lucha contra la oferta de drogas y la seguridad territorial (ejemplo, transporte helicoportado) dificulta considerablemente la estimación. La solución metodológica no fue consistente en las series de tiempo, y en cada año se emplearon diferentes criterios.

4. Los procesos de agregación del gasto excluyeron rubros indirectos, de esta manera no se tuvieron en cuenta en la metodología gastos muy importantes, tales como los gastos pensionales y de prestaciones sociales del personal asignado a grupos antinarcóticos.

5. La información reportada de algunas entidades incluía compromisos y obligaciones cuyos pagos se realizaban por fuera de la vigencia del boletín, generando una sobrestimación del gasto y una distorsión en la verdadera ejecución de la política antidroga. Es decir, en algunos casos el reporte realizado correspondía a lo efectivamente gastado, y en otros, a lo presupuestado en la vigencia.

6. Los informes del BGECDP no tuvieron un criterio de análisis con el suficiente rigor para proponer ajustes en política de drogas. Ante las falencias observadas en los datos, se debió enunciar la necesidad de formalizar presupuestalmente los programas de lucha contra las drogas bajo los estándares del DNP (por ejemplo, las fichas BPIN) para facilitar el reporte futuro.

7. Las falencias replicadas año a año en los boletines con cifras de baja fiabilidad, no permitían que estos documentos sirvieran como guía para la toma de decisiones en temas de política de drogas. Por el contrario, estos informes solo lograron prolongar ciertos errores institucionales, como el de mantener algunas líneas de intervención de política de drogas que no contaban con presupuestos fijos ni indicadores de gestión o mecanismos de seguimiento.

8. Por último, el mecanismo de auto-reporte del gasto sin validación o contraste de las cifras generó incentivos perversos para el sobre-registro presupuestal en algunos casos, dado el interés de algunas entidades de mostrar "mayores esfuerzos" en materia de lucha contra las drogas.

Sin embargo, la lectura crítica de la metodología y resultados del BGECDP es insuficiente para entender a cabalidad cómo fueron elaborados los boletines y comprender todas las alternativas técnicas que se intentaron con o sin éxito en el proceso. Por esa razón, el ejercicio de revisión de la metodología se complementó con entrevistas a otros funcionarios (o exfuncionarios) del DNP, de diferentes Ministerios y del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), que aportaron a la elaboración del BGECPD. Las conclusiones de estas entrevistas[3] son las siguientes:

1. Se acordó que todo el flujo de la información entre las instituciones del Estado y el equipo consultor sería a través del DNP.

2. El DNP garantizó a los consultores acceso a las plataformas de información y/o a los planos históricos que se encuentran en el BPIN, SISFUT, SGR, CHIP, BPIN y SIIF.

3. Se aclaró que el acuerdo contractual expone que la estimación se hará utilizando los sistemas de información tradicionales.

4. En cuanto a la clasificación del gasto, se acordó la siguiente propuesta metodológica:
   - **a.** Clasificación del gasto de acuerdo a la fuente (PGN y Cooperación internacional).
   - **b**. Clasificación del gasto de acuerdo a su uso (funcionamiento e inversión).
   - **c.** Clasificación del gasto de acuerdo a las estrategias definidas y alineadas con las estrategias de lucha contra las drogas definidas para el estudio: (1) Reducción de la oferta, (2) Reducción de la demanda, (3) Desarrollo alternativo, (4) Fortalecimiento jurídico e institucional, (5) Política internacional y (6) Gestión ambiental.

Finalmente, la Tabla 1 recopila las principales falencias identificadas en las metodologías de gasto en seguridad y defensa revisadas, haciendo énfasis en los BGECPD. Igualmente, para cada una de las falencias se propuso una serie de soluciones, que son expuestas a profundidad a lo largo del documento.

3 Para un resumen más detallado de estas entrevistas ver Anexo Reuniones.

TABLA 1
Matriz de resumen de la revisión de las metodologías de cálculo

FALENCIA IDENTIFICADA	SOLUCIÓN PROPUESTA
Vacíos de información a nivel local (municipal y/o territorial).	Revisión de programas ejecutados a nivel local mediante bibliografía (Planes de Desarrollo y Planes de Acción), realización de entrevistas a entidades que permitan conocer el detalle del contexto de los programas y su variación en la ejecución y solicitudes específicas de información del nivel territorial.
Exclusión de gastos indirectos de la política antidroga.	La metodología especifica de la inclusión del componente de gasto de funcionamiento. Para los programas más grandes, se solicita información del número de empleados que realizan actividades orientadas a la política antidroga y el valor de los salarios, prestaciones y pensiones.
Inclusión de información fuera del período de ejercicio y doble contabilidad en los rubros por falta de verificación de la información.	Registro de la información respecto al gasto total de la entidad en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) como porcentaje y valor nominal. Igualmente, se identifican los rubros que no son exclusivos de la política antidroga y comparten funciones (solicitando información al detalle para poder incluirla apropiadamente).
Inconsistencia en la metodología para elaborar un instrumento adecuado que ayude en la elaboración de la política antidroga.	Preparación de entrevistas que permitan conocer el contexto y la variación en los ejecutores del gasto en el país. Elaboración del manual que reúna el paso a paso de las personas contactadas y la metodología de valoración del gasto para replicas futuras.

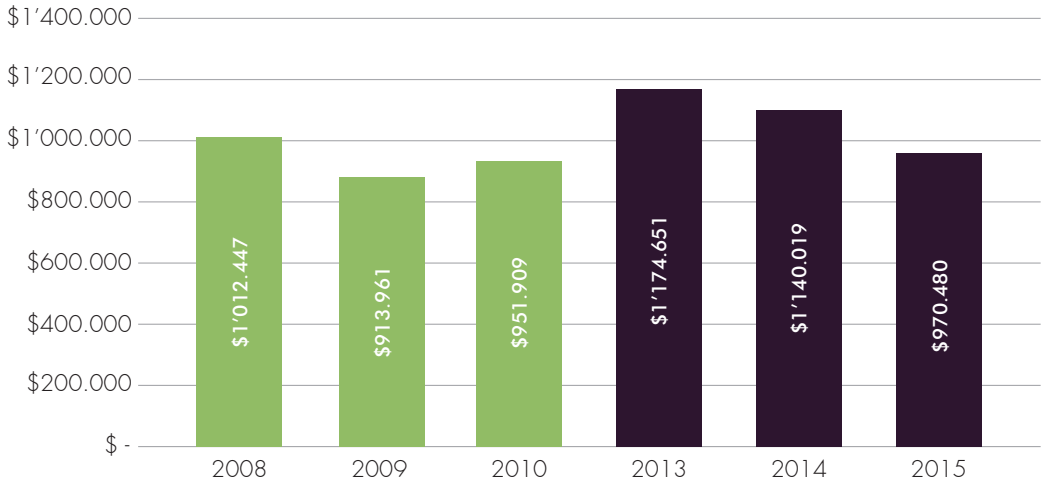
Fuente: Elaboración propia

Gasto de la lucha contra las drogas 2013 - 2015
¿Cuánto cuesta la lucha contra las drogas?

Excluyendo el gasto del sector defensa y seguridad, el gobierno colombiano invirtió en la lucha contra las drogas $1.174.651, $1.140.019 y $970.480 millones de pesos en los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente. Esto equivale al 0.58%, 0.55% y 0.47% del gasto general de la Nación en cada uno de esos años. Para el 2015 el gasto contabilizado de la lucha contra las drogas fue 5.3 veces superior al presupuesto del MinAmbiente. La Gráfica 1 muestra que el gasto en la lucha contra las drogas –excluyendo defensa y seguridad– ha estado siempre en una banda que va desde 0.9 hasta 1.2 billones de pesos para todos los años desde 2008[4].

4 Las cifras correspondientes a los años 2008 a 2010 fueron tomadas de los Boletines de Gasto que elaboró el DNP para esos años. Las cifras para el período 2013-2015 son producto del cálculo con la nueva metodología. Debido a que el DNP descontinuó la publicación del Boletín de Gasto en 2010 solo volvió a contratarla para 2013 en adelante, no existen cifras para los años 2011 y 2012.

GRÁFICA 1
Gasto total en política de drogas 2008 - 2010 / 2013 - 2015
(cifras en millones de pesos de 2016)



** En verde se encuentran los cálculos realizados por el DNP para los BGECPD*

** Las cifras no incluyen el gasto del MinDefensa*

** Las cifras correspondientes a los años 2008 a 2010 fueron tomadas de los Boletines de Gasto que elaboró el DNP para esos años. Las cifras para el período 2013-2015 son producto del cálculo con la nueva metodología. Debido a que el DNP descontinuó la publicación del Boletín de Gasto en 2010 solo volvió a contratarla para 2013 en adelante, no existen cifras para los años 2011 y 2012.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

TABLA 2
Proporción (cifras en millones de pesos de 2016)

GASTO	2013	2014	2015
Gasto General de la Nación	$ 203.241.786	$ 207.224.091	$ 206.066.122
Gasto del Ministerio de Educación Nacional	$ 29.339.523	$ 20.245.753	$ 30.594.782
Gasto en Política de Drogas	$ 1.174.651	$ 1.140.019	$ 970.480
Gasto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	$ 170.035	$ 173.472	$ 183.390

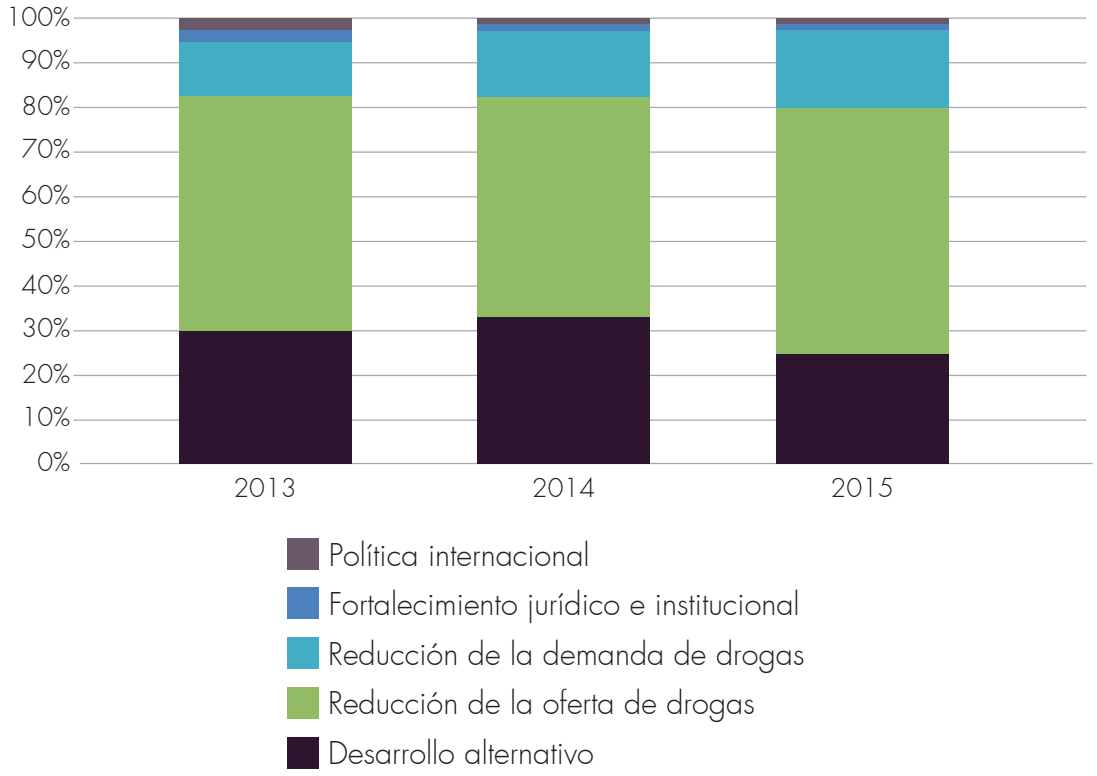
** Las cifras no incluyen el gasto del MinDefensa*

Fuente: elaboración propia con base a datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

¿En qué se gasta ese dinero?

Desde 1998 la lucha contra las drogas en Colombia se ejecuta a través de 6 estrategias: (1) Desarrollo Alternativo, (2) Reducción de la Oferta de Drogas, (3) Reducción de la Demanda, (4) Fortalecimiento Jurídico e institucional, (5) Gestión Ambiental y (6) Política Internacional. A su vez, cada estrategia se divide en diferentes políticas, programas y proyectos. El ejercicio de mapeo realizado identificó 790 programas diferentes para 2013, 884 para 2014 y 905 para 2015. La Tabla 3 y la Gráfica 2, que se presentan a continuación, muestra un resumen del cálculo de gasto y del número de programas que tiene cada una de las estrategias[5].

GRÁFICA 2
Gasto total en política de drogas por estrategia 2013 – 2015
(cifras en millones de pesos de 2016)



Fuente: elaboración propia con base del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

5 Esta tabla y el documento en general hacen referencia únicamente a cinco (5) estrategias. Esto se explica porque la estrategia de Gestión Ambiental no tiene una expresión ni práctica ni presupuestal, más allá de la generación de planes de manejo ambiental.

TABLA 3
Gasto total en política de drogas y número total de programas y actividades por estrategia (cifras en millones de pesos de 2016)

ESTRATEGIA	2013		2014		2015	
	Gasto	P[7]	Gasto	P[8]	Gasto	P[8]
Reducción de la oferta de drogas	$ 630,510	42	$ 578,781	85	$ 539,633	76
Reducción de la demanda de drogas	$ 138,850	619	$ 166,899	649	$ 165,117	671
Desarrollo alternativo	$ 346,890	15	$ 363,112	18	$ 240,188	17
Política internacional	$ 34,172	5	$ 1,746	4	$ 1,242	9
Fortalecimiento jurídico e institucional	$ 24,230	109	$ 29,481	128	$ 24,301	132
Total General	$ 1,174,651	790	$ 1,140,019	884	$ 970,480	905

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores. (P[6])

Históricamente la estrategia de reducción de la demanda de drogas es la que agrupa un mayor número de programas (671 en 2015), pero no es la que recibe más presupuesto. Reducción de la oferta es la estrategia que más presupuesto recibe, aún sin las cifras del gasto en seguridad y defensa (la mayoría de las cuales entrarían a engrosarla). En 2013 la estrategia de reducción de la oferta recibió el 57% del presupuesto de la lucha contra las drogas, unos $668.541 millones, mientras que todas las demás estrategias combinadas recibieron $506.110 millones. En 2014 la distribución fue similar: reducción de la oferta recibió $659.177 millones (58%) y todas las demás estrategias combinadas recibieron un total de $480.901 millones.

En 2015 el gasto total en la estrategia de reducción de la oferta de drogas cayó en $75.396 millones[7], pero paradójicamente la proporción de esta estrategia dentro del total del gasto en la lucha contra las drogas aumentó a 60%. Eso se explica porque ese mismo año la estrategia de desarrollo alternativo recibió $11.131 millones menos que en 2014 y $56.964 millones menos que en 2013.

Además de la reducción del presupuesto de desarrollo alternativo, otra tendencia secular que se advierte en las cifras es el aumento del presupuesto destinado a la estrategia de reducción de la demanda de drogas. El gasto destinado a la reducción de la demanda pasó de representar el 12% del total del gasto en la lucha contra las drogas en 2013 a representar el 15% en 2014 y el 17% en 2015. Esto refleja un cambio cualitativo en el enfoque que la administración Santos dio al problema de las drogas: el gobierno priorizó el enfoque de salud pública por sobre el enfoque de criminalización.

6 Número de programas que se ejecutan en cada una de las estrategias.

7 Esta caída está explicada en su mayor parte por la reducción del presupuesto de la SAE (antigua DNE), que pasó de contar con 219.667 millones en 2013 a tener un presupuesto de 85.058 millones en 2015.

La priorización del enfoque de salud pública está también reflejada en el aumento del número de programas pertenecientes a esta estrategia, que de tener 619 en 2013 pasó a tener 649 en 2014 y 671 en 2015.

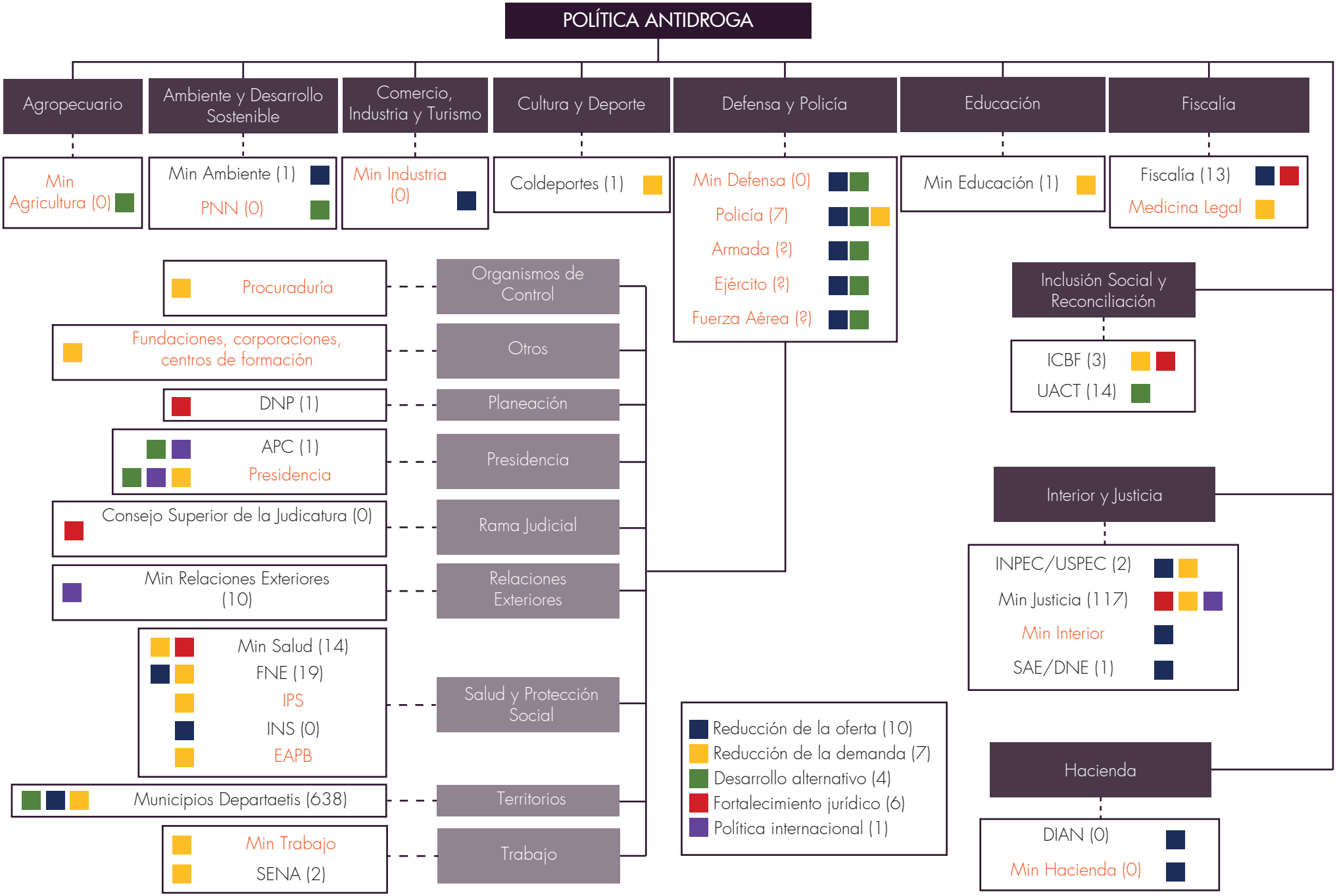
El mapa institucional de la lucha contra las drogas

La lucha contra las drogas es un esfuerzo institucional que se ejecuta disperso en decenas de entidades y cientos de programas. El mapa institucional que se presenta a continuación es una guía que permite identificar a las entidades ejecutoras de programas que hacen parte de la política de lucha contra las drogas. El mapa está organizado por los sectores del PGN y por la clasificación según las seis estrategias de la política antidroga descritas en el documento CONPES 3669: Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial[8]. En total se identificaron 36 entidades[9], pero para la elaboración del informe solo se contó con información de 21 de ellas, debido a que no ejecutaron recursos para la política antidrogas entre el 2013 y 2015, o porque no respondieron los oficios de solicitud de información presupuestal. Como se observa en la Gráfica 3, siete (7) de estas entidades ejecutan programas de reducción de la demanda, diez (10) de reducción de la oferta, siete (7) de fortalecimiento jurídico e institucional, una (1) de la estrategia de política internacional y cuatro (4) ejecutan programas de desarrollo alternativo.

8 La estrategia de gestión ambiental fue incluida dentro de la estrategia de Reducción de la oferta, debido a su aporte marginal a la política de drogas

9 Del total de entidades, 22 dedican sus programas y/o acciones a una sola estrategia y los 14 restantes a más de una estrategia.

GRÁFICA 3
Mapa de entidades que participan en la política antidroga
(cifras de número de programas y actividades por entidad en 2015)



Fuente: Elaboración propia

Como muestra el mapa, las entidades líderes para la ejecución de los esfuerzos de la lucha contra las drogas son el MinDefensa, el MinJusticia, el MinSalud, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y los entes territoriales. De estas, las entidades más relevantes son el MinJusticia, que participa de la ejecución de cuatro estrategias, el MinSalud (3 estrategias) y la Presidencia de la República (3 estrategias). El MinDefensa es también relevante, pero más por el tamaño del gasto que ejecuta que por el número de programas y estrategias en los que participa.

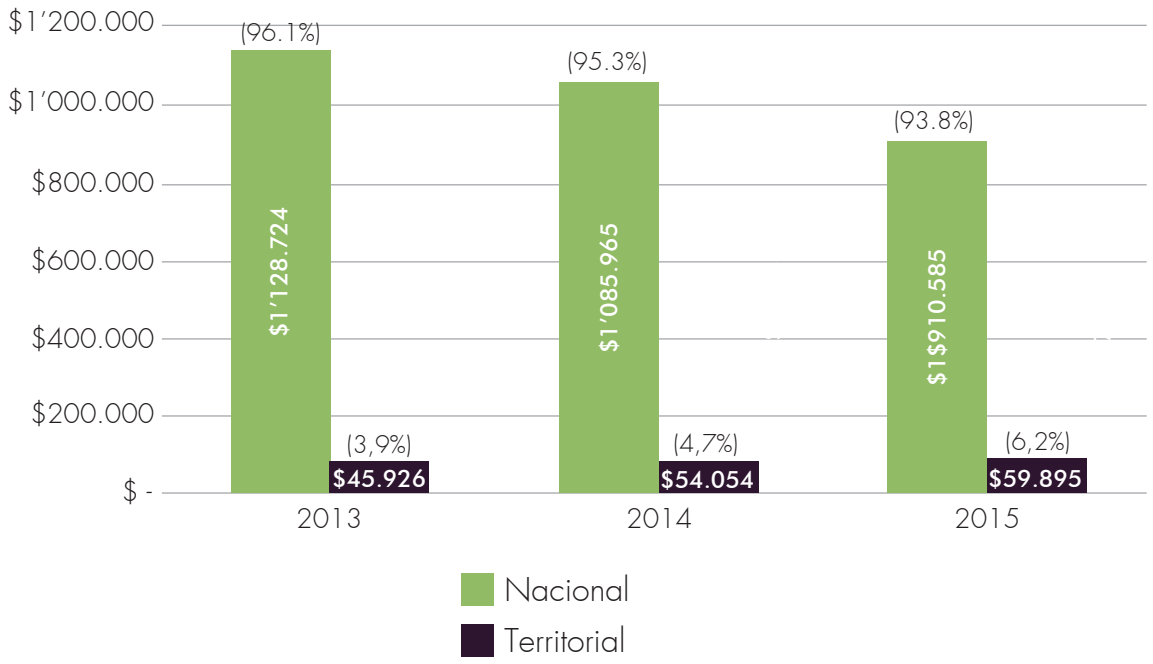
Dos hallazgos se derivan de este mapa institucional: el primero, la duplicidad y dispersión de los objetivos de cada uno de los programas, contrario a existir una clara especialización de las entidades y sus programas en cada una de las estrategias, lo prevalente es que cada programa se extienda a varias de las estrategias. Por esta razón se observan casos como el de las unidades policiales especializadas en judicialización e investigación criminal de las grandes estructuras del narcotráfico ejecutando programas a gran escala de prevención del consumo. El segundo hallazgo es la informalidad presupuestal en el registro de los programas de lucha contra las drogas de sector defensa. Existen muchos programas que se ejecutan la práctica, pero no cuentan con registros formales en los presupuestos de las entidades que los manejan.

Gasto por nivel de gobierno y sector

Como se observa en la Gráfica 4, la mayoría del gasto que se destina a la lucha contra las drogas se ejecuta desde el nivel central. No obstante, entre el 2013 y 2015 la participación presupuestal de las entidades territoriales en la lucha contra las drogas aumentó, mientras que la de orden nacional disminuyó. Como consecuencia, el gasto del nivel nacional pasó de ser 24 veces el gasto de las entidades territoriales en 2013 a 15 veces en 2015.

La disminución de los recursos del nivel nacional destinados a política de drogas se debe a una reducción del gasto del sector de interior y justicia, inclusión social y reconciliación, y el de relaciones exteriores, los cuales pasaron de ser el 90.6% del gasto total a nivel nacional en 2013 al 83.6% en 2015. El aumento del 30.4% del gasto a nivel territorial se debe principalmente a un aumento del 44.1% de los recursos destinados por el sector de salud y protección social a programas y/o actividades relacionadas con la política de drogas (Tabla 4). Esto evidencia una priorización del componente de reducción de la demanda por sobre otras estrategias de la lucha contra las drogas.

GRÁFICA 4
Gasto total en política de drogas por nivel de gobierno 2013 – 2015
(cifras en millones de pesos de 2016)



Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

Los sectores de Interior y Justicia, Inclusión Social y Reconciliación, Relaciones Exteriores, y Salud y Protección Social representaron cerca del 92.4% del gasto total en política de drogas entre 2013 y 2015. Dentro de los programas y/o actividades de las entidades del nivel nacional que representan en promedio el 83% del gasto total nacional entre 2013 y 2015 están el costo global anual de los

internos detenidos por delitos relacionados con drogas (38,02%), la implementación de actividades de erradicación y post erradicación de cultivos ilícitos y acciones de respuesta rápida en zonas focalizadas del territorio nacional ejecutadas por la UACT (14,91%), el costo por la administración de bienes incautados (14,62%), las cuotas de Colombia a la UNODC (10,54%)[10], y el programa del ICBF generaciones con bienestar (5.24%). De estos cinco (5) programas, el gasto en post erradicación y respuesta rápida en zonas con cultivos ilícitos y las cuotas de Colombia a la UNODC, presentaron una disminución del 26.2% y 46.8% de 2013 a 2015, respectivamente, lo que explica en gran medida la disminución del gasto total a nivel nacional.

TABLA 4
Gasto total en política de drogas y número total de programas y actividades por nivel de gobierno
(cifras en millones de pesos de 2016)

NIVEL DE GOBIERNO / SECTOR	2013	2014	2015
Nacional	$ 1,128,724	$ 1,085,965	$ 910,585
Interior y justicia	$ 611,683	$ 559,157	$ 492,438
Inclusión social y reconciliación	$ 298,094	$ 306,226	$ 253,935
Relaciones exteriores	$ 154,472	$ 141,796	$ 65,137
Defensa y Policía *	$ 15,286	$ 23,351	$ 44,283
Fiscalía	$ 18,175	$ 24,214	$ 26,809
Salud y protección social	$ 16,360	$ 20,038	$ 25,594
Cultura y deporte	$ 1,404	$ 1,129	$ 1,057
Presidencia	$ -	$ -	$ 550
Ambiente y desarrollo sostenible	$ -	$ -	$ 361
Educación	$ 9,837	$ 9,957	$ 317
Trabajo	$ 203	$ 96	$ 103
Planeación	$ -	$ -	$ -
Hacienda	$ 3,210	$ -	$ -
Rama judicial	$ -	$ -	$ -
Territorial	$ 45,926	$ 54,054	$ 59,895
Salud y protección social	$ 41,162	$ 54,054	$ 59,307
Educación	$ -	$ -	$ 588
Agricultura	$ 47	$ -	$ -
Ciencia y tecnología	$ 4,717	$ -	$ -
Total	$ 1,174,651	$ 1,140,019	$ 970,480

** Las cifras no incluyen el gasto del MinDefensa*

Fuente: elaboración propia condatos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

10 Existen razones para pensar que en realidad las cuotas de Colombia a la UNODC corresponden al pago de tarifas administrativas (overhead) por la implementación que esta oficina hace el programa de desarrollo alternativo en el país. Un indicio de ello es que el monto de las contribuciones del gobierno de Colombia a UNODC varía en sincronía y en proporción con el monto bruto de la inversión en desarrollo alternativo. Esto puede comprobarse con las cifras que ese presentan en la Tabla 9 y en la Tabla 10.

De otra parte, los programas del nivel territorial que representan más del 70% del gasto son ejecutados por las diferentes entidades territoriales. Entre los programas y/o actividades están los gastos asociados a problemas en la salud mental y lesiones violentas evitables a causa del consumo de sustancias psicoactivas y el gasto por venta de medicamentos controlados por el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE). Ambos gastos presentaron un aumento del 87.7% y 31.8% de 2013 a 2015, respectivamente, aumentando así el gasto total a nivel territorial.

Finalmente, es importante notar que, aunque presupuestalmente gran parte de los recursos pertenecen a entidades del Gobierno Nacional (nivel central), la mayoría de los programas tienen ejecución también en el nivel territorial. Es decir, así las partidas presupuestales que los financian pertenezcan entidades del Gobierno Nacional, la ejecución de los programas y actividades de la lucha contra las drogas también ocurre en el nivel local.

GASTO POR ESTRATEGIA

La articulación de las diferentes entidades del Estado en la política antidroga se realizó por primera vez en el Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas 1998-200211. El plan buscó clasificar las entidades de acuerdo con los objetivos principales: (1) Desarrollo Alternativo, (2) Reducción de la Oferta de Drogas, (3) Reducción de la Demanda, (4) Fortalecimiento Jurídico e institucional, (5) Gestión Ambiental y (6) Política Internacional.

En el 2007, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) renombró los objetivos por estrategias en el Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010[12]. De acuerdo con este documento se han seguido las líneas de trabajo de la política de lucha contra las drogas, como en el CONPES 3669 y los BGDECD. El análisis presupuestal basado en los gastos por estrategia no es una tarea fácil ni infalible dada la naturaleza real de los programas, que resultan ser transversales en sus objetivos, por esta razón se asume un criterio de agregación simple, arbitrario pero útil. Los presupuestos de cada programa son cargados a la estrategia donde tiene el mayor impacto o la mayor cantidad de recursos.

A continuación, se presenta el gasto discriminado por cada una de las estrategias de la lucha contra las drogas y se hace una descripción de las políticas y de algunos de los programas que las componen. Aunque las cifras generales incluyen las partidas de todos los programas identificados, por razones de espacio únicamente están mencionados y reseñados algunos de los programas (los más emblemáticos). Para obtener una lista completa de todos los programas y políticas que componen las estrategias, el lector puede referirse a la base de datos que se entrega adjunta a este documento.

Reducción de la oferta

El CONPES 3669 de 2010 define la política de reducción de la oferta como todas aquellas acciones dirigidas a la "prevención y eliminación de actividades ilícitas encaminadas a la obtención, ofrecimiento y comercialización en los mercados consumidores (nacionales e internacionales)"[13]. Las actividades y programas nacionales para desarticular la cadena de producción de drogas ilícitas son implementadas

11 Ministerio de Justicia y del Derecho (1999). Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas: Frente a las drogas la solución somos todos 1998 – 2002

12 Plan Integral Contra las Drogas 2007 – 2010. Documento de trabajo coordinado por la DNE (Mayo, 2007).

13 CONPES 3669 (2010). Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial.

principalmente por el MinDefensa.[14] No obstante, otras entidades como la FGN, el INPEC, entre otras, desarrollan actividades que se encuentran contenidas en las políticas de aspersión aérea, interdicción, investigación, juzgamiento y penalización e institucionalidad.

TABLA 5
Gasto total en programas de reducción de la oferta por política y entidad
(cifras en millones de pesos de 2016)

POLÍTICA / ENTIDAD	2013	2014	2015
Aspersión aérea	$ 43	$ 217	$ 361
Instituto Nacional de Salud	$ 43	$ 217	$ -
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	$ -	$ -	$ 361
Interdicción	$ 6,010	$ 1,115	$ 3,609
Fiscalía General de la Nación	$ 1,292	$ 1,115	$ 3,609
Territorios	$ 4,717	$ -	$ -
Investigación, juzgamiento y penalización	$ 389,504	$ 406,289	$ 406,456
DIAN	$ 3,210	$ -	$ -
Fiscalía General de la Nación	$ 16,883	$ 23,100	$ 23,201
INPEC	$ 369,411	$ 383,189	$ 383,255
Institucionalidad	$ 219,667	$ 147,809	$ 85,058
Fiscalía General de la Nación	$ -	$ -	$ -
SAE / DNE	$ 219,667	$ 147,809	$ 85,058
Territorios	$ -	$ -	$ -
Otros	$ 15,286	$ 23,351	$ 44,149
Fiscalía General de la Nación	$ -	$ 282	$ -
MinDefensa	$ 15,286	$ 21,601	$ 43,349
Policía Nacional	$ -	$ 183	$ 800
Unidad Nacional de Protección	$ -	$ 1,285	$ -
Total general	$ 630,510	$ 578,781	$ 539,633

** Las rubros presupuestales o actividades contenidos en las políticas o entidades que no tengan una cifra total anual de gasto en política de drogas ($ -) corresponden a rubros presupuestales o actividades que, si bien no tienen una asignación presupuestal fija, son ejecutados por los funcionarios que hacen parte de la nómina de las entidades.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

14 ODC (2017). Política de Control e Interdicción. Fecha: 10 de octubre de 2017. Encontrado en: http://www.odc.gov.co/POLÍTICA/Reducción-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-control-e-interdicción

Aspersión Aérea

La aspersión aérea de cultivos ilícitos con glifosato comenzó en Colombia en 1984[15]. Según cifras de la oficina INL del gobierno de EE UU., en 2013 el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) erradicó 57,051 has de coca; 57,237 has en 2014; y 36,494 has en 2015[16]. El PECIG es un programa que consume cantidades importantes de recursos, pues para asperjar cultivos ilícitos se requiere:

- Una flota de avionetas AT-802 air tractor[17]
- Gasolina de aeronaves
- Pilotos, hangares y mantenimiento
- Insumos (agua, cosmoflux y glifosato)
- Sistemas de detección, medición y verificación
- Unidades de seguridad en tierra para protección de aeronaves
- Soporte administrativo, legal y de manejo ambiental
- Esquemas de compensación de daños y resolución de quejas de afectados

Una parte importante de estos costos fueron asumidos por el Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos durante más de dos décadas[18]. Con el fin del Plan Colombia se inició un proceso de nacionalización del programa que consistía en el traslado gradual de las cargas económicas para la ejecución de la aspersión aérea que fue asumida por la Policía Nacional. Para el año 2013 el proceso de nacionalización de aeronaves y equipos había concluido, por lo que en este periodo de análisis presupuestal ya los costos del programa de aspersión aérea eran principalmente asumidos por el Gobierno de Colombia.

La implementación de la aspersión con glifosato se hace en el marco del PECIG el cual está a cargo de la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional de Colombia (PNC)[19], pero esta entidad, al igual que las demás adscritas al MinDefensa no reportó cuánto gastó en la lucha contra las drogas en 2013, 2014 y 2015[20]. Por esa razón no es posible presentar en este informe el costo total de los programas de aspersión aérea.

15 Idrovo, "De La Erradicación de Cultivos Ilícitos a La Erradicación Del Glifosato En Colombia."

16 En 2015, armado con evidencia que indica que el glifosato puede causar daños a la salud humana, el Min Salud recomendó al CNE detener la aspersión aérea de cultivos ilícitos. En octubre de ese año el CNE ordenó una moratoria en la aspersión que se ha mantenido hasta la fecha de publicación de este informe. La prohibición fue reforzada en 2017 por una sentencia de la Corte Constitucional que impone varias condiciones para poder reanudar el PECIG, lo que parece indicar que la aspersión aérea de cultivos ilícitos no se reanudará en el mediano plazo (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-236/17.)

17 Rico, "477 Días Después Santos Vuelve a Washington."

18 U.S. Secretary of State, "A Report to Congress on United States Policy Towards Colombia and Other Related Issues."

19 MinJusticia, "PECIG."

20 Durante varios años el programa de aspersión estuvo casi totalmente financiado por el gobierno de EE. UU., pero en los últimos años la participación del gobierno de Colombia en la financiación aumentó.

Sin embargo, aunque el PECIG se implementa desde la DIRAN, a nivel presupuestal existen otros dos programas del gobierno colombiano que están relacionados con la aspersión aérea. El Instituto Nacional de Salud (INS) *ejecuta el programa de quejas por aspersión y el programa de manejo ambiental (PMA)*. El primero, como su nombre lo indica, es una ventana del gobierno para escuchar y compensar a quienes hayan sido afectados colateralmente por el glifosato asperjado. El segundo tiene por objetivo establecer acciones para "prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales efectos sobre el entorno causados" por la aspersión aérea[21]. El INS ejecutó $43 millones de pesos para el plan de manejo ambiental en 2013 y $217 millones de pesos en 2014. En 2015, año en el que se suspendieron las aspersiones aéreas con glifosato, el INS no reporta un gasto en este rubro.

Interdicción

Con el Plan Colombia, las entidades que coordinan los programas de reducción de oferta de drogas en el país comenzaron a hacer mayor énfasis en las actividades de interdicción; una de las fases críticas de la producción de estupefacientes. [22] Dichas actividades se enfocaron en el control de insumos y de la producción de sustancias psicoactivas, desmantelamiento de laboratorios y otro tipo de infraestructura productiva, y acciones individuales y conjuntas para filtrar cargamentos del producto final[23].

Principalmente, las Fuerzas Militares y la PNC han realizado controles a nivel terrestre, marítimo fluvial y aéreo, incluso a "materiales controlados como cemento, úrea, gasolina y permanganato de potasio, entre otros tantos, usados para el procesamiento de este tipo de sustancias"[24]. Dichos controles se han realizado con el objetivo de lograr el mayor número de incautaciones de sustancias controlados y precursores químicos que son usados para la producción de drogas ilícitas.

En la Tabla 6 se observa información de los resultados operacionales de interdicción de la Dirección Antinarcóticos de la PNC, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Entre las operaciones de estas entidades está el desmantelamiento de infraestructura como cristalizaderos[25], infraestructura de producción primaria[26] y laboratorios de éxtasis, heroína y permanganato de potasio.

21 OCD, "¿Qué Es PECIG y El PMA?"

22 Rocha (2011)

23 Por ejemplo, la Armada Nacional inmoviliza vehículos que transportan cocaína y heroína, y la Fuerza Aérea intercepta aviones sospechosos que pueden estar traficando drogas ilícitas.

24 MinJusticia. La estrategia contra el problema mundial de las Drogas. Encontrado en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/PoliticaDrogas/EstrategiaReduccionOferta.pdf. P. 1

25 De acuerdo con el reporte de resultados operacionales de las fuerzas del MDN, los cristalizadores corresponden a infraestructuras donde se obtiene clorhidrato de cocaína a base de cocaína.

26 En cuanto a la infraestructura de producción primaria, corresponde a infraestructuras donde se produce la hoja de coca a base de cocaína. Incluye cocinas y laboratorios de base de coca.

TABLA 6
Número de desmantelamientos por las Fuerzas Militares del MDN 2013 - 2015

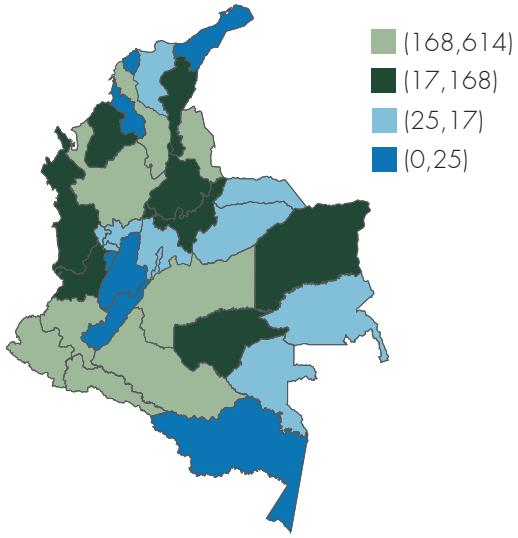
OPERACIÓN / FF. AA	2013	2014	2015
Cristalizadero			
Policía Nacional	119	77	119
Ejército Nacional	80	81	105
Armada	36	11	21
Fuerza Aérea	1	4	4
Infraestructura de Producción Primaria			
Ejército Nacional	1067	1326	2352
Policía Nacional	838	717	1016
Armada	167	126	188
Fuerza Aérea	26	3	24
Laboratorios			
Policía Nacional de Colombia	4	11	13
Total	2338	2356	3842

Fuente: Elaboración propia con datos de la ODC y MinDefensa

Se observa que el mayor número de desmantelamientos, en los años de interés, se da en infraestructura de producción primaria, como resultado de acciones que ha realizado el Ejército y la PNC. A partir de la Gráfica 5 también se identifica que los departamentos con mayor número de operaciones de infraestructura desmantelada para los mismos años fueron Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, Nariño, Meta, Cauca, Caquetá, Bolívar, Chocó y Guaviare. De estos departamentos, los 4 primeros se ubican en zonas de frontera y son los que tienen el mayor número de infraestructuras desmanteladas. Esta concentración de, por ejemplo, laboratorios de pasta base de cocaína y laboratorios de base de coca en zonas fronterizas facilita su exportación.

GRÁFICA 5

Distribución departamental de los desmantelamientos de infraestructura desmantelada por las Fuerzas Militares del MDN para 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la ODC y MinDefensa

Aunque las Fuerzas Militares y la PNC lideran la política de interdicción y sus datos fueron estimados, pero no suministrados por el MinDefensa al DNP, se identificaron otras dos entidades que desarrollaron actividades relacionadas con esta política fuera de la cartera de Defensa. Por un lado, a nivel territorial se invirtieron $4,717 millones en el desarrollo de condiciones para el centro de servicios farmacéuticos y monitoreo de fármacos en el Atlántico. Por otro lado, la Fiscalía General de la Nación cuenta con los laboratorios de química del CTI, en donde se analizan las sustancias estupefacientes y de insumos químicos controlados. En la actualidad el CTI cuenta con laboratorios en Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Buga, Bucaramanga, Pereira y Cúcuta, en los cuales se ejecutaron recursos entre 2013 y 2015 por un valor de $1,292, $1,115 y $3,609 millones, respectivamente.

Investigación, Juzgamiento y Penalización

Mientras la población carcelaria total mundial creció entre 25% y 30% entre 2002 y 2017, la población mundial creció sólo un 20% en el mismo periodo.[27] En los países de América Latina la evolución del derecho penal en materia de drogas no ha sido proporcional. Como resultado, los altos costos fiscales, la sobrecarga de los sistemas judiciales y penitenciarios, y la desproporción en la aplicación de las penas, al final sólo han reducido marginalmente la demanda y la oferta de drogas. De acuerdo con los cálculos del Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones (ICPS) sobre el encarcelamiento y prisión preventiva a nivel mundial, Colombia se encuentra entre los 15 países con mayor población intramural, con una tasa de encarcelamiento de 245 por cada 100,000 habitantes, ubicándola por encima del promedio mundial y suramericano.[28]

27 Uprimny Yepes, Chaparro Hernández y Cruz Olivera. DeJusticia – Documentos 37: Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Bogotá, 2017. P. 22

28 La tasa de encarcelamiento promedio mundial y suramericano es de 245 y 144 personas por cada 100,000 habitantes,

La política de investigación, juzgamiento y penalización en Colombia está enmarcada en el ciclo criminal de la producción y comercialización de drogas ilegales. Esta comprende cuatro etapas: ocurrencia del delito, investigación, juzgamiento[29] y ejecución de penas[30] (ODC, 2013), en el cual hay coordinación de la FGN, las Fuerzas Militares y la PNC. Por un lado, la FGN ha establecido estrategias que fortalezcan la investigación y judicialización de la minería ilegal, contrabando, operaciones relacionadas con la administración pública, captación ilegal – pirámides –, grupos armados, correos humanos, narcotráfico, entre otros. A su vez, esta entidad cuenta con la planta de funcionarios de la Dirección de Fiscalía Nacional especializada en Antinarcóticos y Lavado de Activos, conformada por asistentes de fiscales, fiscales especializados, fiscales delegados, entre otros relacionados con la política de drogas. El valor total por nómina destinado a esta planta de funcionarios fue igual a $16,883, $23,100 y $23,201 millones entre 2013 y 2015[31].

Por otro lado, en Colombia con la Ley 65 de 1993 se creó el Sistema Penitenciario y Carcelario, el cual "está integrado por el INPEC como establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines" (Artículo 15).La USPEC es una unidad adscrita al MinJusticia, que fue creada mediante los Decretos 4151 de 2011 y 204 de 2016, con el objetivo de "gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, [mejorar] la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC"

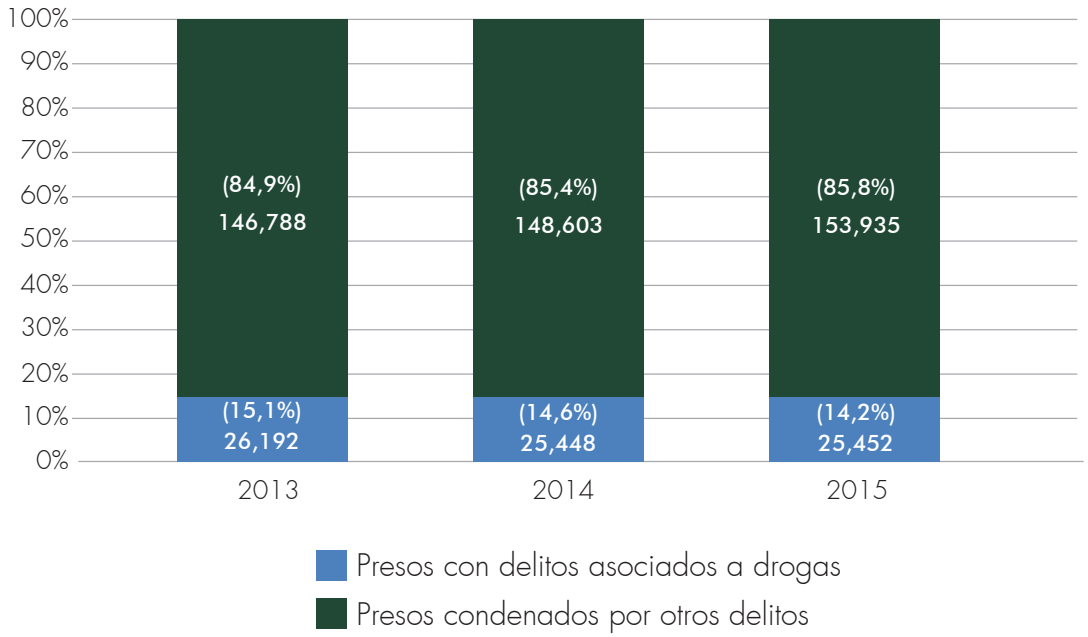
respectivamente (DeJusticia, 2017. P. 22).

29 La ocurrencia del delito está asociada a la captura en flagrancia o por denuncia de la ciudadanía a la Policía. La captura puede ser realizada por distintas entidades como la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, y por las Fuerzas Militares. Posteriormente, en el suceso criminal, se realiza la investigación (etapa 2) y recolección de material probatorio por parte de la policía judicial y la Fiscalía.

30 En la etapa de penalización, se ejecutan las penas para los casos en que el juez disponga medida de aseguramiento. La entidad responsable del cumplimiento y ejecución de las penas privativas es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

31 La unidad a la que pertenecen los funcionarios antinarcóticos y de lavado de activos ha tenido diferentes nombres. En 2013 se llamó Unidad Nacional Antinarcóticos de Interdicción Marítima y en 2014 y 2015 Dirección de Fiscalía Nacional Especializada en Antinarcóticos y Lavado de Activos.

GRÁFICA 6
Promedio del número de personas privadas de la libertad intramuros total asociada a delitos con drogas



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Misional del INPEC - SISPEC WEB

Como se observa en la Gráfica 6 entre 2013 y 2015 el promedio de la población intramuros privada de la libertad fue igual a 172.980, 174.051 y 179.387 personas, respectivamente. Alrededor del 15% del total de la población carcelaria corresponde a la población de internos condenados por delitos relacionados con drogas[32].

El costo global de mantener una persona privada de la libertad fue alrededor de $12, $13 y $14 millones al año, lo que permite calcular que el costo global de mantener a todos los capturados condenados por delitos relacionados con drogas fue en promedio de $378,619 millones entre 2013 y 2015 (Tabla 7).

Los principales delitos simples asociados con el ciclo criminal de drogas ilícitas son: conservación o financiación de plantaciones de estupefacientes (Artículo 375), porte, tráfico y fabricación de estupefacientes (Artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (Artículo 377), y tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos (Artículo 383).[33] Se observa que más del 90% de los internos por delitos relacionados con drogas fueron condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Tabla 7).

32 La información de la población carcelaria disponible y para la finalidad de este estudio sólo se utilizó información sobre el delito elemental o simple, el cual está compuesto por un solo delito. Por otro lado, el delito compuesto, corresponde a dos o más conductas delictivas.

33 Todos los delitos mencionados se encuentran tipificados en el Código Penal (Ley 599 de 2000).

TABLA 7

Estimación del costo global anual de internos capturados condenados y sindicados por delitos relacionados con drogas (cifras en millones de pesos de 2016)

DELITOS	2013	2014	2015
Conservación o financiación de plantaciones	$4,091	$3,387	$2,746
Destinación ilícita de muebles o inmuebles	$8,996	$9,112	$9,407
Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	$9,595	$8,173	$7,007
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	$346,728	$362,518	$364,096
Total general	$369,411	$383,189	$383,255

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Misional del INPEC - SISPEC WEB e información presupuestal del Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC)

Institucionalidad

La política de institucionalidad engloba todas aquellas iniciativas que están encaminadas a mejorar la capacidad de las instituciones colombianas para atacar la oferta de drogas ilícitas. Debido a la poca desagregación de la información recibida para la realización de este informe, no es posible determinar con exactitud qué tipo de programas se financiaron con el dinero de la política de institucionalidad.

Lo que es visible en los datos disponibles es que los recursos invertidos en institucionalidad provinieron de la Sociedad de Activos Especiales (SAE, que asumió algunas de las tareas presupuestales de la antigua DNE). Esta entidad, que se financia con recursos de la liquidación de los bienes incautados, giró a diferentes entidades del Estado recursos por valor de $219.667 millones en 2013, cifra que disminuyó en 2014 a $147.809 millones y que en 2015 se redujo a $85.058 millones.

En cuanto al destino final de los recursos, se sabe con certeza que el dinero girado por la SAE alimenta el fondo FRISCO, y que los recursos acumulados en este fondo tienen la siguiente destinación: el 25% es para FGN, el 25% es para la Rama Judicial y el 50% se entrega al Gobierno Nacional. Este último reparte lo recibido de FRISCO principalmente al MinDefensa, a la PNC y al MinJusticia[34], todas entidades que tienen roles principales en la ejecución de las políticas y programas de la lucha contra las drogas.

En cuanto a los programas específicos de la lucha contra las drogas ejecutados por la FGN, las cifras disponibles en el SIIF muestran que esta entidad implementó dos iniciativas: la creación de la Dirección

34 La partida presupuestaria girada por el fondo FRISCO al Ministerio de Justicia y del Derecho ha sido sustraída del total del presupuesto ejecutado por la SAE. Esto se debe a que el Ministerio Justicia y del Derecho fue la única entidad que especificó exactamente qué destino tuvieron los dineros provenientes del FRISCO. La gran mayoría de estos dineros se destinaron a programas de fortalecimiento institucional. Por esta razón, la partida presupuestaria ejecutada por el Ministerio de Justicia se encuentra sumada y detallada en la sección de fortalecimiento institucional.

Nacional de Fiscalías y el programa de prevención del delito Futuro Colombia. Este último, es un programa que tiene como objetivo reducir el crimen a partir de acciones de prevención articuladas con la comunidad[35].

Otros

A nivel nacional se identificaron otros gastos relacionados con la política de drogas. Por un lado, el Sistema Único de la Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, a cargo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), contiene información sobre el valor total de las causas de demandas a diferentes entidades del país. Entre el 2013 y 2015 se identificaron causas al MinDefensa, FGN, UACT y PNC por un costo total del proceso (valor total indexado del proceso) igual a $15,286, $23,351 y $44,283 millones, respectivamente. Entre las causas de demanda se encuentra la lesión a miembro voluntario de la fuerza pública en operativo y/o combate o enfrentamiento, la pérdida daño de bienes en depósito o incautados, y la ilegalidad del acto administrativo que ordena la incautación de bienes. Este valor incluye solo los procesos perdidos por la Nación, en el caso de las demandas por afectaciones a la salud por la aspersión aérea que suman 1.7 billones, estos aun no representan un costo, dado que ningún proceso ha sido fallado en contra, por lo tanto, hasta ahora este monto es un riesgo, pero no un costo.

A nivel territorial se encuentran los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET). Los recursos de este fondo se nutren de contribuciones de contratos de obra pública, del recaudo bruto que generan las concesiones de construcción, aportes de gremios y entidades territoriales, y de la imposición de tasas y sobre tasas[36]. No hay una destinación fija de estos recursos, no obstante, sus posibles destinaciones son dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados, y gastos generales destinados a generar un ambiente que propicio la seguridad y convivencia ciudadana .

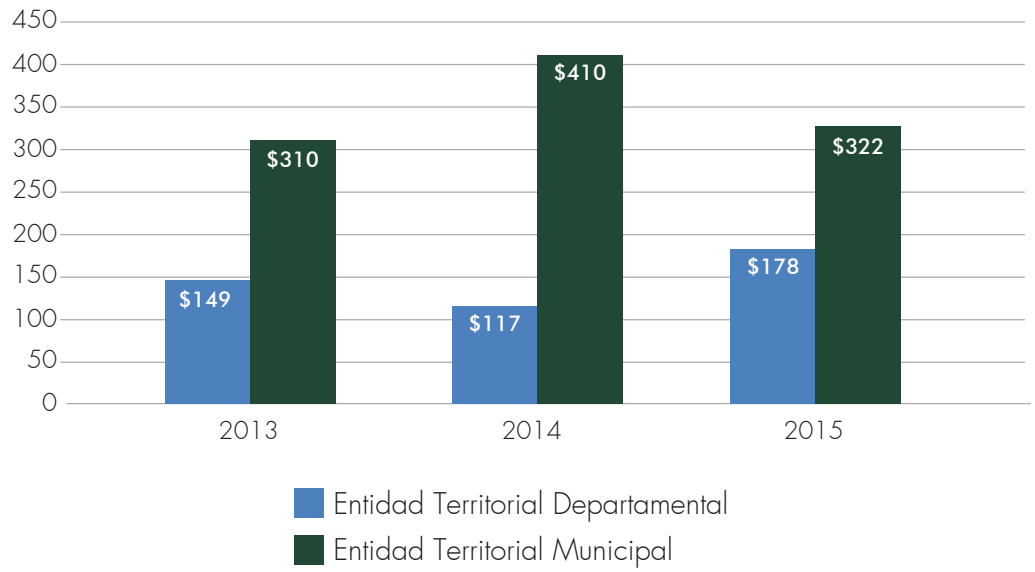
Si son actividades de seguridad y orden púbico, son ejecutados por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado. Actividades de convivencia ciudadana y orden público son ejecutados por los gobernadores o alcaldes. El MinInterior es el encargado de hacer seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan, luego de que la Contaduría General de la Nación reciba, de acuerdo con sus lineamientos, los informes de captación, ejecución e inversión (Policía, 2011). Como ejercicio se calculó

35 "Programa Futuro Colombia | Fiscalía General de La Nación."

36 Los recursos que nutren el FONSET son: 1. Contribución del cinco por ciento del valor total de un contrato de obra pública suscrito entre una persona natural o jurídica con una entidad pública contratante (nación, departamento o municipio), 2. Contribución de 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, 3. Aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas los cuales serán aprobados con antelación por los Comités Territoriales de Orden Público, 4. Aportes voluntarios de los departamentos y municipios destinados a financiar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, y 5. Imposición de tasas y sobretasas de recursos que se originen en el territorio, destinadas a la seguridad y convivencia ciudadana

el gasto por inversión del sector justicia por territorio, el cual se reporta en el SISFUT. Específicamente, se tomaron los rubros asociados a los recursos territoriales destinados al FONSET y al desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Como se observa en la Gráfica 7 en los departamentos se encontró que el gasto asociado a esos rubros fue igual a $149, $117 y $178 mil millones de pesos constantes de 2016, para el 2013, 2014 y 2015, respectivamente. En cuanto a los recursos municipales, el gasto total para los mismos fue de $310, $410 y $322 mil millones de pesos constantes de 2016, respectivamente.

GRÁFICA 7
Gastos por inversión en el Fondo de Seguridad de las Entidades Territoriales (FONSET)
(cifras en miles de millones de pesos de 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del SISFUT

Con base a lo anterior, se determinó que dado que esos rubros no tienen una destinación directa y exclusiva a política de drogas, y entendiendo las posibles destinaciones que tienen estos recursos, el porcentaje que se podría capturar destinado a drogas mediante la solicitud de información a las entidades territoriales es marginal sobre el gasto total en política de drogas. Bajo ese escenario, el equipo consultor no tendrá en cuenta los recursos presupuestales destinados a política de drogas que están contenidos en el FONSET y en el desarrollo de los PISCC territoriales.

Gasto del MinDefensa

En todos los informes previos de análisis del costo de la política contra las drogas, ha resultado evidente que las entidades del sector defensa son los mayores ejecutores– de este tipo de gasto en la lucha contra las drogas dentro del Estado. En 2010 el presupuesto ejecutado por las entidades de Seguridad

y Defensa representó 62.5% del total del costo de la lucha contra las drogas[37]. El Ejército, la Armada, la PNC y la Fuerza Aérea destinan una gran parte de sus recursos y personal a combatir el narcotráfico en sus diferentes etapas.

Por esta razón el análisis del sector defensa tuvo un énfasis especial orientado a articular esta metodología de análisis con los sistemas de planeación por capacidades y demás categorías de ordenamiento del gasto del sector. Durante el proceso de recolección de información el equipo consultor encargado de la elaboración de este informe estuvo en contacto constante con funcionarios del MinDefensa. Así como a las demás entidades del Estado que ejecutan políticas, programas y proyectos relacionados con la lucha contra las drogas, el equipo consultor envió a lo largo del año al MinDefensa solicitudes formales de información (oficios), se realizaron comentarios mutuos a las metodologías y las diferentes fuerzas realizaron un trabajo que metodológicamente se veía robusto para la cuantificación de las cifras. El objetivo era que el MinDefensa estimara sus propias cifras y, después de un trabajo conjunto de revisión y armonización, se hicieran públicas las cifras del gasto que sus entidades adscritas ejecutaron para combatir el problema de las drogas.

En un principio esta entidad anunció que, en lugar de entregar cifras parciales sobre el número de efectivos, la cantidad de operaciones y los activos dedicados a la lucha contra las drogas, haría una estimación interna del costo. Para ello el Ministerio realizó un ejercicio de costeo por capacidades, cuya metodología fue plasmada en el documento Metodología de cálculo del gasto en la lucha contra las drogas 2017[38]. Esta metodología llegó a ser discutida y comentada por el equipo consultor encargado de la elaboración de este informe. El MinDefensa se comprometió a revisar los comentarios y a entregar las cifras del gasto en defensa y seguridad a mediados de agosto de 2017.

En julio de 2017 el mencionado equipo consultor realizó un taller con expertos en el que participaron funcionarios del MinDefensa, el INL de la Embajada de Estados Unidos, el DNP y miembros activos de la Armada Nacional. En este taller se recibieron comentarios a las cifras y a la metodología implementada, se intercambiaron principios de análisis, comentarios metodológicos y se asumieron los compromisos de entrega con fechas y formatos. El equipo consultor decidió entonces aplazar durante cuatro (4) meses la entrega final del informe para que se pudieran incorporar las cifras del gasto en seguridad y defensa.

No obstante, la cúpula del MinDefensa tomó la decisión de no hacer pública la información que recopiló y construyó durante estos meses, hasta que ésta no sea validada por la alta dirección del Ministerio. Por esa razón, este informe no puede presentar las cifras del gasto del Estado colombiano en seguridad y defensa para la lucha contra las drogas. Se trata de un hecho lamentable, pues por una parte no es un buen síntoma que en una democracia la información del uso de los recursos públicos no se haga pública de manera accesible y transparente, especialmente cuando no existen razones objetivas para pensar que debe mantenerse en secreto (en varias publicaciones anteriores esta información fue publicada y analizada abiertamente).

37 DNP (2012)

38 Como parte del proceso de interacción con el MinDefensa, el equipo consultor recibió una copia de este documento. La copia no se hace pública pues no es claro que existe autorización del MinDefensa para tal efecto.

Por otra parte, el gasto de seguridad y defensa representa la mayor parte de los recursos que el Estado colombiano invierte en la lucha contra las drogas, lo que necesariamente implica que la cifra global que se presenta en este informe está críticamente subestimada. Esto resta efectividad al documento para servir como base del debate de política pública que pretende responder a la siguiente pregunta: ¿Cuánto gasta el Estado colombiano en la lucha contra las drogas?

Para dar una idea del orden de magnitud de la subestimación se pueden hacer los siguientes cálculos: en el año 2010 el gasto en defensa y seguridad representó el 62.5% del gasto total del Estado colombiano en la lucha contra las drogas[39] [40]. En el año 2015 el gasto de todos los sectores diferentes del sector defensa en la lucha contra las drogas fue de $970.480 millones, monto que, como consideramos en el análisis de las metodologías anteriores no incluye rubros importantes como los gastos pensiónales y servicios de bienestar del personal, al igual que otros gastos que nos indican una cifra inferior a la real. Si se mantuviera la misma proporción de gasto que en 2010 (62.5%), el gasto del sector defensa en 2015 habría ascendido a $1.617.466 millones. No obstante, esta cifra es sólo una especulación producto de extrapolar a 2015 la proporción de gasto que se registró en 2010, último año para el que hay cifras oficiales disponibles.

En este punto vale la pena recordar que este proyecto de investigación para la estimación del gasto en la política contra las drogas fue solicitado por el Gobierno de Colombia a través del DNP como un proyecto de cooperación financiado por INL. Esta entidad abrió una convocatoria, que ganó el consorcio FIP-FEDESARROLLO. Desde el proceso de diseño del proyecto, y durante su licitación y su implementación, el Ministerio de Defensa participó en cada una de las etapas, por eso resulta tan sorprendente y cuestionable a la luz de la transparencia que en la fase final se niegue a presentar las cifras de gasto público. Ninguna otra entidad del Estado colombiano se negó a presentar las cifras con las que ya contaba.

Lo que se puede contabilizar

A pesar de la negativa del despacho del MinDefensa a presentar las cifras, el equipo consultor pudo detectar algunas partidas presupuestales que ejecutó este Ministerio y que están relacionadas con la lucha contra las drogas. El monto total de estas partidas, que están registradas en el sistema integrado de información financiera (SIIF), se presenta a continuación. No obstante, debe hacerse la salvedad de que estas cifras no representan más que una minúscula proporción del gasto total en seguridad y defensa.

Para el año 2013, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) reporta que el MinDefensa gastó $15.286 millones en políticas y programas relacionados con la lucha contra las drogas. Esa cifra ascendió a $21.601 millones para el año 2014 y a $43.349 millones para el año 2015.

39 En ese año, las entidades del sector defensa que más presupuesto ejecutaron fueron la armada nacional (53.4%) y la policía antinarcóticos (31.5%).

40 DNP, "Boletín de Gasto Del Estado Colombiano Frente Al Problema de Las Drogas - 2010."

Las partidas presupuestales correspondientes a esos totales están relacionadas con pagos de demandas por civiles o miembros de la fuerza pública que resultaron muertos, heridos o afectados en el transcurso de alguna operación militar. Para Ilustrar en qué se invirtieron estos recursos se mencionan algunos de los nombres de las partidas a manera de ejemplo:

- Pérdida o daño de bienes en depósito o incautados.
- Muerte de servidor público en ejercicio de sus funciones.
- Muerte de miembro voluntario de la fuerza pública en operativo militar de combate o enfrentamiento.
- Muerte de conscripto en operativo militar.
- Muerte de civil por grupo armado ilegal.
- Lesión a civil por explosión de mina antipersonal.
- Lesión a civil con arma de dotación oficial.
- Daños causados aviones en operativo militar.
- Lesión accidental o fortuita miembro voluntario de la fuerza pública.

Como el lector habrá notado, se trata de partidas que más que estar relacionadas directamente con la lucha contra las drogas, están relacionadas con el conflicto armado y la operación de las Fuerzas Armadas en general. Sin embargo, se mencionan en el informe para ilustrar el tipo de costos y gastos que los operativos contra las diferentes estructuras de narcotráfico pueden generar para el erario a través del MinDefensa.

Reducción de la demanda

Si bien buena parte de los esfuerzos financieros y humanos de la política pública se han concentrado en el control de la oferta de drogas, en los últimos 20 años los gobiernos de turno han puesto atención al mejoramiento de los programas a la demanda, dado el crecimiento del fenómeno de consumo de estupefacientes. El primer estudio nacional Consumo de Sustancias Psicoactivas (DNE, 1993) reveló que en 1992 la prevalencia fue del 5.9%, mientras que para el 2012 la prevalencia fue de 12.2% en el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia (ONUDC, 2013), es decir, un incremento de más del 100% en las últimas dos décadas.

Uno de los grandes logros del MinSalud en la atención de la población consumidora de estupefacientes fue la expedición de la ley 1122 del 2007, que estableció que "el Gobierno nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud, al igual que la promoción de condiciones y estilos de vida saludables". Esta norma permitió la elaboración de la primera política pública que se enfocó en la reducción de la demanda de drogas ilícitas: la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto (2007). Esta iniciativa buscó integrar y articular los futuros planes de acción que se desarrollan, no solo a nivel nacional sino a nivel departamental y/o municipal, bajo un enfoque del respeto de los derechos humanos y las diferencias, y el desarrollo de capacidades y oportunidades sociales.

La política de Reducción del Consumo se enfoca en "monitorear y controlar el creciente consumo interno de drogas, e implementar iniciativas para su tratamiento y rehabilitación" (CONPES 3669, 2010). El eje principal de la estrategia de reducción del consumo es la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto (2007), el cual establece 4 ejes operativos:

- **Prevención:** evitar/prevenir el inicio y uso indebido de sustancias psicoactivas en cualquier momento del ciclo vital.
- **Mitigación:** evitar/prevenir que quienes ya se han iniciado en el consumo transiten a patrones de uso problema o a la dependencia (prevalencia).
- **Superación:** evitar que quienes ya se han iniciado en el consumo, corran riesgos continuados, vean afectada su salud física, mental, emocional, familiar y social.
- **Capacidad de respuesta técnica:** busca movilizar esfuerzos para el logro de todos los objetos estratégicos y en particular el eje operativo de superación.

Esta política se compone de un sistema con tres niveles: ejes operativos, componentes y estrategias. El desarrollo de cualquier programa dentro de la política:

> *"…parte de cuatro ejes: tres que hacen referencia a acciones dirigidas a las poblaciones directamente afectadas por el problema o en riesgo de verse afectadas: prevención, mitigación y superación, y un cuarto eje que busca fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para dar respuesta de calidad al consumo de sustancias psicoactivas y sus consecuencias. Cada eje corresponde a qué acciones desarrollar (ámbitos de operación), a través de una serie de componentes y a partir de estrategias concretas que determinan el cómo." (Ministerio de la Protección Social, 2007, p.22)*

De acuerdo con esta estructura de la política de reducción de la demanda, se describen los principales ejes operativos que hacen parte de esta Política y se detallan los principales programas que se han puesto en marcha a lo largo de los últimos años.

TABLA 8
Gasto total en programas de reducción de la demanda por política y entidad
(cifras en millones de pesos de 2016)

POLÍTICA / ENTIDAD	2013	2014	2015
Mitigación y tratamiento	$ 101,378	$ 116,662	$ 121,938
ICBF	$ 71,551	$ 83,164	$ 78,181
INPEC	$ 240	$ 238	$ 254
Ministerio de Salud y Protección Social	$ 597	$ 684	$ 7,872
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	$ 1	$ -	$ -
Territorios	$ 28,989	$ 32,575	$ 35,631
Prevención	$ 25,234	$ 33,840	$ 25,821
Coldeportes	$ 1,404	$ 1,129	$ 1,057
Ministerio de Educación Nacional (MEN)	$ 9,837	$ 9,957	$ 317
Ministerio de Salud y Protección Social	$ 1,617	$ 1,179	$ 364
Servicio Nacional De Aprendizaje (Sena)	$ 203	$ 96	$ 103
Territorios	$ 12,173	$ 21,479	$ 23,979
Otros	$ 12,238	$ 16,397	$ 17,357
Ministerio de Salud y Protección Social	$ 12,238	$ 16,397	$ 17,357
Total general	$ 138,850	$ 166,899	$ 165,117

** Las rubros presupuestales o actividades contenidos en las políticas o entidades que no tengan una cifra total anual de gasto en política de drogas ($ -) corresponden a rubros presupuestales o actividades que, si bien no tienen una asignación presupuestal fija, son ejecutados por los funcionarios que hacen parte de la nómina de las entidades.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

Mitigación y Tratamiento

Los programas desarrollados desde el eje de la mitigación y tratamiento (superación) buscan:

> *"evitar/prevenir que quienes ya se han iniciado en el consumo transiten a patrones de uso problema o a la dependencia (prevalencia); evitar que quienes ya se han iniciado en el consumo, corran riesgos continuados, vean afectada su salud física, mental, emocional, familiar y social y que por efectos de su consumo pongan en riesgo a terceros (impacto); y evitar que quienes hayan superado su condición de consumidores activos por voluntad y hayan mantenido un estilo de vida libre de "drogas", retornen a él (prevalencia)" (Ministerio de Salud, 2007, p.25).*

La mayoría de estos programas han estado a cargo del MinSalud, MinJusticia, el ICBF, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para las entidades de orden nacional (Tabla 8). Se encontraron 17 programas en desarrollo en los últimos años, los cuales en su mayoría se concentraron en la atención de la población joven y adulta reincidente por consumo de drogas ilícitas. Algunos de estos programas se destinaron a diferentes actividades entre las cuales resaltamos las siguientes:

- Estudio que analiza la caracterización de los consumidores de drogas en pacientes y población en general,
- El diseño de modelos de atención de cierto tipo de consumidores como lo fue el estudio de la ruta en atención en salud con énfasis en salud mental por consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) y la ruta de atención del sistema de responsabilidad con problemas de salud y responsabilidad penal,
- Igualmente se pusieron en marcha programas como el de centros de escucha de dispositivos comunitarios,
- Tratamiento a la población carcelaria,
- Apoyo a programas como inclusión social por habitabilidad en las calles, pactos por la vida y la atención de consumidores por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y,
- Centros de atención en drogadicción (UAICAS).

Prevención

Los programas relacionados con la estrategia de prevención de sustancias psicoactivas se concentran principalmente en la atención de la población menor de edad, ya que esta tiene mayor riesgo de iniciar el consumo de drogas licitas e ilícitas. Dentro de los programas identificados están: *Escuelas Saludables, Escuelas para la Vida, Competencias Ciudadanas, Gestores del Deporte, Prevención en mano de los Jóvenes, Servicios Amigables, DARE, Colombia el juego de la paz, Red de Jóvenes para la prevención del consumo,* entre otros.

Igualmente, hay en marcha programas focalizados en la prevención del consumo en el resto de la población, y en particular en algunos grupos vulnerables como: la población carcelaria con el *Sistema de Atención Integral a la Drogadicción en el Sistema Penitenciario y Carcelario*; la población laboral mediante *materiales educativos* y programas de prevención de la *farmacodependencia en ambientes laborales*; y en general, para toda la población con programas como los de *intervención comunitaria, prevención basado en evidencia, familias fuertes y materiales educativos para el consumo de medicamentos de control especial.*

Otros: Capacidad de respuesta frente al consumo

El eje operativo de capacidad de respuesta busca *"movilizar recursos que permitan gestionar adecuadamente las acciones de prevención, mitigación y superación (tratamiento)… mediante el mejoramiento de la respuesta técnica, institucional y financiera ante las demandas de consumo de Sustancias Psicoactivas –SPA-"* (Ministerio de Salud, 2007, p.27). Los programas en desarrollo evaluaron y analizaron experiencias anteriores de programas puestos en marcha en años anteriores. Se buscaba identificar falencias y adelantar recomendaciones para hacer más eficientes los recursos públicos destinados a estos programas. Así se esperaba que se lograra potencializar estos activos. Con estos estudios se reformularon y diseñaron metodologías, políticas y modelos de atención de las poblaciones que demandan drogas. Asimismo, algunos de estos programas se concentraron en tareas como:

- Apoyo al desarrollo de las estrategias de comunicación relacionadas con la política de drogas.
- Apoyo en la formulación, implementación, seguimiento y promoción de la política de consumo.
- Apoyo financiero a las iniciativas locales con fines de reducción de la problemática de consumo de SPA.
- Elaboración de estudios de caracterización de consumidores, diseño de campañas nacionales de comunicación y proyectos, y realización de reportes anuales de drogas.

Relacionado con lo anterior, los gobiernos territoriales, departamentos y municipios, participan de diversas maneras en el desarrollo de los ejes estratégicos mencionados. Estas acciones adelantadas por los territorios están expresas, entre otros, en Ley 1566 de 2012 que en su parágrafo 2 dice que *"El Gobierno Nacional y los entes territoriales garantizarán las respectivas previsiones presupuestales para el acceso a los servicios previstos en este artículo de manera progresiva, dando prioridad a los menores de edad y a poblaciones que presenten mayor grado de vulnerabilidad. En el año 2016 se debe garantizar el acceso a toda la población mencionada en el inciso primero de este artículo"*.

La participación de los territorios viene de tiempo atrás, puesto que es en las cabeceras municipales en donde el problema del consumo de drogas está mejor diagnosticado, mientras que en las zonas rurales que quedan fuera de las encuestas de consumo se desconoce su prevalencia y por ende se reduce su atención. Esto obliga a que este deba ser atendido de diversas maneras. Una de ellas es la punitiva y coercitiva por parte de la policía y la justicia, pero al mismo tiempo buena parte de las actividades de los programas de salud pública se concentran en la prevención de la drogadicción y en la atención a los consumidores. Igualmente, las alcaldías impulsan en los colegios programas educativos para la prevención de la drogadicción y la atención de los consumidores recurrentes. Las acciones de la policía y la justicia son muy importantes, basta recordar que el 15% de la población carcelaria tiene relación con la venta al por menor de la droga o por la captura de las conocidas mulas en los aeropuertos, entre otros.

Adicionalmente, los municipios y departamentos son un actor importante en la implementación de los programas nacionales liderados, como se observó, principalmente por los ministerios y sus direcciones. Muchos de estos programas adelantan previamente un piloto en algunos territorios antes de extender su acción al resto de territorio nacional. Entre estos diferentes programas hay que resaltar la labor que

ha venido desarrollando el MinJusticia desde el 2012, a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas sobre la regionalización de la política de drogas. Esta dirección tiene gran capacidad de coordinación con los territorios y tiene muy buena información y seguimiento de los programas y proyectos en ejecución en los departamentos y municipios.

Gasto en Reducción de la Demanda 2013 – 2015

Antes de describir los amplios y diversos programas que apuntan a controlar o reducir la demanda de drogas en Colombia es necesario hacer unas precisiones que delimitan el alcance de este acápite. En primer lugar, si bien cuando se hace una comparación con los recursos destinados a la oferta se encuentra una gran diferencia en sus montos, lo cual es cierto, esta comparación es injusta. Esto porque los programas que reducen la demanda pueden tener una cobertura mucho mayor si se mira desde a la población atendida. Hay que tener presente que los consumidores en una sociedad como la colombiana son millones y los traficantes de pequeño monto son miles. En este caso se entiende que los comerciantes o traficantes de droga en pequeños montos (microtráfico) son en realidad parte de la oferta que está muy ligada al consumo final, aunque buena parte de ellos son al mismo tiempo vendedores y consumidores. Si bien la producción de droga tiene un gran impacto en las zonas rurales, el perfecto espejo en las ciudades de esta problemática social son los pequeños comerciantes (comercializadores) y consumidores de droga. Estos pequeños comercializadores de droga, conocidos también como reducidores, son los que tienen mayor atención por parte de las autoridades y por eso son los que más se judicializan y pagan penas en las cárceles. Como se mostró en el capítulo de oferta, el gasto del INPEC se concentra en buena parte en esta población, inclusive uno de los programas al interior de las cárceles es la atención de la población con alta dependencia del consumo de droga: *atención integral a la drogadicción en el sistema penitenciario y carcelario.* Este es un programa pequeño en los recursos que maneja, pero ratifica que buena parte de estos vendedores de droga son al mismo tiempo consumidores.

Segundo, es prácticamente imposible hacer una estimación detallada del gasto en los programas que enfrenta la demanda de drogas. Como se verá, por la naturaleza de estos programas, una buena parte de los funcionarios públicos destinan buena parte de su tiempo de trabajo a desarrollar estos programas de reducción de la demanda. Sin embargo, no es posible hacer una estimación detallada de los gastos de funcionamiento (personal y gastos generales) que se ejecutan en paralelo con los gastos de inversión que si quedan efectivamente registrados en las ejecuciones presupuestales que se revisaron. De lo que si se tiene certeza es que las cifras que se presentan a continuación subvalúan el gasto que se ejecuta para reducir la demanda de drogas en Colombia.

Tercero, los programas son numerosos y se ejecutan, una buena parte de ellos, en concurrencia entre los tres niveles de gobierno. Además, algunos municipios tienen sus propios programas que se ejecutan en forma autónoma, en tanto que otros programas locales o departamentales son la expresión territorial de los programas de reducción la demanda que son liderados por el gobierno nacional. Relacionado con lo anterior, hay que mencionar que, con cada cambio de administración y con la expedición de nuevos Planes de Desarrollo en los tres niveles de gobierno, algunos programas se eliminan, pero buena

parte de ellos se fusionan, se modifican o simplemente cambian de nombre. Eso hace muy muy difícil entender desde lo presupuestal el desarrollo de estos programas a lo largo del tiempo. A continuación, se observan las cifras.

La Tabla 8 muestra en forma resumida los gastos ejecutados, entre los años 2013 a 2015 por las diferentes entidades que lideran las políticas y programas de reducción de la demanda. Las políticas están agrupadas en Mitigación y Tratamiento, Prevención del Consumo de Droga y un rubro pequeño de Otros Programas de Reducción. En el año 2015 se ejecutaron en total $167 mil millones, cifra similar a la del 2014 y superior en un 20% a la del año 2013. Se observa también cómo los mayores ejecutores de estos recursos, con gran diferencia, fueron el ICBF y los territorios (departamentos y municipios), y les siguen los Ministerios de Salud y Educación. Otros ejecutores de programas de reducción importantes fueron el SENA, Coldeportes y MinJusticia, aunque su participación en términos de recursos es baja comparada con las primeras mencionadas. Debe recordarse que gran parte de los aportes de los ministerios y sus direcciones en la reducción de la demanda se concentra en el trabajo de sus servidores, sin embargo, no es posible hacer una estimación precisa del valor de este trabajo.

Los dos programas más grandes los ejecuta el ICBF y son el de "Atención de niños, niñas y adolescentes" y el de "Generaciones de Bienestar". El primero de ellos atiende a la población infantil juvenil que es consumidor de drogas psicoactivas. El segundo, tiene como objetivo promover la protección integral de los niños y adolescentes por medio de actividades deportivas, artísticas, culturales, entre otras. Por su parte, el MinSalud en los tres años analizados ha financiado con sus recursos alrededor de 35 programas, sin embargo, varios de ellos se parecen en el nombre. Entre estos programas hay varios que se concentran en atender enfermedades mentales derivadas o relacionadas con el consumo de droga, lo que muestra el alto impacto que tiene el consumo de droga en los consumidores habituales.

Entre las acciones a resaltar en los últimos años se encuentra la creación del Sistema Único de Indicadores de Consumo de Droga – SUICAD-. Este fue una iniciativa del MinSalud en el 2012 y sus objetivos centrales eran visibilizar la situación del consumo a nivel regional de sustancias psicoactivas, las consecuencias del consumo (abuso y dependencia) y la caracterización de la respuesta institucional y comunitaria ante la problemática (Descentraliza, 2015). En el 2013 el MinJusticia se hizo cargo de este programa el cual cuenta con el apoyo de los Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE) y los Comités Departamentales de Drogas (CDD) que operan en los territorios. En estos comités participan funcionarios del nivel nacional, departamental y municipal.

Estos comités se derivan de la institucionalidad que se crea a partir del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Este es el órgano rector de la política pública de drogas fue creado en la ley 30 de 1986. En orden de jerarquía le siguen los CSE territoriales, que se encargan de la coordinación de la política de drogas en los departamentos y son presididos por el Gobernador o un alcalde (MinJusticia, 2016). Finalmente, están los Comités de Drogas Departamentales (CDD) que son las mesas interinstitucionales responsables de la ejecución y seguimiento de los Planes Territoriales de Drogas. Es en este comité en donde se decide la ejecución de los recursos, los cuales en gran parte provienen del nivel nacional, aunque también ejecutan recursos propios de los entes territoriales, de los FONSET, del Sistema General de Regalías (SGR) y el Sistema General de Participaciones (SGP).

No sobra mencionar que los comités siguen la misma línea de regionalización de las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo y la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, es decir, que el diseño de la política mantiene los mismos cuatro ejes operativos en sus Planes Nacionales Integrales de Drogas Departamentales y Municipales.

Desarrollo alternativo

Como se señala en el CONPES 3669 (2010), el desarrollo alternativo se entiende como:

> *"(el) proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas" (P. 23)*

TABLA 9
Gasto total en programas de desarrollo alternativo por política y entidad (cifras en millones de pesos de 2016)

POLÍTICA / ENTIDAD	2013	2014	2015
Erradicación y Post (civil, manual y voluntaria)	$ 346,890	$ 363,112	$ 240,188
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC)	$ -	$ -	$ 550
Ministerio de Relaciones Exteriores	$ 120,300	$ 140,050	$ 63,895
Territorios	$ 47	$ -	$ -
UACT	$ 226,543	$ 223,061	$ 175,743
Total general	$ 346,890	$ 363,112	$ 240,188

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

La política de desarrollo alternativo tiene dos grandes componentes: la erradicación manual, que puede ser forzosa o voluntaria[41], y los programas de desarrollo agrícola y pecuario, que se entregan a los cultivadores como incentivo por erradicar sus plantas de coca y amapola. La tesis que sustenta la estrategia es la siguiente: al cultivador se le ofrece dinero y ayuda en especie (abonos, semillas, asistencia técnica, etc.), con la condición de que arranque manualmente sus cultivos ilícitos. Estos incentivos por lo general se entregan solo cuando todas las hectáreas de cultivos ilícitos que hay en

41 Existen dos modalidades de erradicación manual: la forzosa y la voluntaria. La forzosa la implementa la Fuerza Pública a través de los grupos móviles de erradicación de la Policía Nacional y efectivos de las FFAA. La erradicación voluntaria la realizan directamente las comunidades en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

una vereda han sido eliminadas, de manera que los cultivadores ejercen presión social sobre quienes no quieren eliminar sus matas.

Si los cultivadores no aceptan la erradicación voluntaria, entonces el Estado utiliza la fuerza: envía a los escuadrones móviles de erradicación, que están compuestos en su mayoría por civiles, pero que llegan custodiados por la Fuerza Pública. La policía y el ejército establecen un cordón de seguridad alrededor de los cultivos que van a ser erradicados para evitar acciones violentas contra los erradicadores manuales. Otra modalidad de erradicación es ejecutada por grupos compuestos exclusivamente por miembros de la fuerza pública, especialmente por integrantes de la DIRAN o de la Dirección de Carabineros (DICAR) de la Policía Nacional. Bajo esta modalidad, cuyos ejecutores son conocidos en el mundo de los cultivos ilícitos como "los verdes" –en oposición a los grupos de civiles que visten de overol azul–, los integrantes de la fuerza pública salen a terreno en grupos de 24 hombres, que se turnan a mitades para cuidar y erradicar. Durante los primeros 15 días 12 hombres se dedican a cortar y arrancar las matas de coca mientras que los otros 12 establecen un cordón de seguridad. Al cabo de 15 días los roles se invierten.

La erradicación utilizando exclusivamente integrantes de la fuerza pública es particularmente costosa pues implica emplear militares y policías altamente entrenados en habilidades de combate y operación en zona roja para una labor que es esencialmente agrícola. Esto tiene efectos negativos sobre la moral de los hombres, pero además tiene un costo de oportunidad importante: esos policías dejan de participar en otras labores como la interdicción de alijos, la destrucción de laboratorios, el desmantelamiento de estructuras criminales y toda la gama de acciones de la lucha contra las drogas y el mantenimiento del orden público en general que exige la participación de integrantes de la fuerza pública con habilidades de combate.

Debido al funcionamiento de los programas, para el periodo de estudio los costos de la estrategia de Desarrollo Alternativo están registrados principalmente en las Fuerzas Armadas, y en la UACT, durante el periodo 2013-15 fue la entidad encargada de pagar a los erradicadores civiles y de proveer los recursos de proyectos productivos que se entregan a los cultivadores. Frente a esto se deben hacer dos precisiones. La primera de ellas es que, como en las demás secciones de este informe, los recursos de la lucha contra las drogas que se ejecutaron a través de las Fuerzas Armadas no pueden contabilizarse. La segunda precisión es que la UACT fue eliminada como entidad –absorbida dentro del Departamento para la Prosperidad Social– el 4 de enero de 2016 y reemplazada en sus funciones por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entidad que fue creada el 7 de diciembre de 2015. Por esta razón, al elaborarse los informes posteriores a este, se debe tener en cuenta que el gasto correspondiente al Desarrollo Alternativo, en su componente no militar, estará registrado en el presupuesto de ART.

Dicho esto, a pesar de la ausencia de cifras oficiales sobre el gasto de las instituciones del sector defensa en la estrategia de Desarrollo Alternativo, puede intuirse que estas son partidas de magnitud considerable dado el elevado coste que tienen las operaciones de movilización y mantenimiento de hombres en los lugares en que se ejecuta la erradicación.

Por el contrario, los recursos ejecutados por la UACT sí pueden contabilizarse. La entidad tiene dos (2) programas relacionados con el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), uno de erradicación voluntaria y otro de erradicación forzosa, que en total ascienden a un valor ejecutado de $188.512, $158.239 y $131.594 para los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente.[42] Colombia erradicó manualmente 22,120 hectáreas de coca en 2013[43], 11,702 en 2014[44] y 12,611 en 2015[45]. La fuerte caída en el área erradicada entre 2013 y 2014 está explicada en parte por una disminución de los recursos destinados al programa de erradicación manual: entre 2008 y 2015 el presupuesto destinado a la erradicación manual de cultivos ilícitos disminuyó en dos tercios (2/3) y el número de erradicadores se redujo en un 90%[46].

Al gasto en Desarrollo Alternativo también deben sumarse las cuotas que Colombia aporta a la UNODC, pues existe la posibilidad de que los aportes que el Gobierno de Colombia hace UNODC estén motivados por el pago por la prestación de servicios de dicha entidad en el país para la implementación de parte de la estrategia de Desarrollo Alternativo. Cabe recordar que UNODC es el intermediario a través del cual el Estado colombiano formula, focaliza y ejecuta los proyectos productivos dirigidos a las poblaciones cocaleras, excocaleras y en riesgo de convertirse en cocaleras. La similitud en la tendencia de las cifras del presupuesto de la UACT (Tabla 9) y las cuotas entregadas por el Gobierno a UNODC (Tabla 10), sugieren que estos dos rubros podrían estar relacionados.

Como se observa en la Tabla 10, las cuotas de Colombia a UNODC fueron de 55.000.000 USD ($120,300 millones), 62.000.000 USD ($140,050 millones) y 22.000.000 USD ($63,895 millones) entre 2013 y 2015[47], respectivamente. Las cuotas del país en dichos años estuvieron entre 7.000.000 USD y 1.000.000 USD por encima de los aportes realizados por Estados Unidos, y entre 53.000.000 USD y 21.000.000 USD por encima de las cuotas entregadas por México. Estas diferencias corroboran el posicionamiento del país como uno de los mayores donantes a nivel mundial de la UNODC.

TABLA 10
Cuotas de Colombia a UNODC

PAÍS	2013	2014	2015
Colombia (USD)	55.000.000 USD	62.000.000 USD	22.000.000 USD
Estados Unidos (USD)	48.000.000 USD	28.000.000 USD	23.000.000 USD
México (USD)	1.200.000 USD	3.572.000 USD	716.000 USD
Brasil (USD)	12.000.000 USD	951.000 USD	76.000 USD

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores

42 En la práctica, la totalidad del presupuesto de desarrollo alternativo se ejecuta a través de la UACT. La excepción es un proyecto de 47 millones de pesos para la adecuación de 100 hectáreas de cacao como alternativa productiva en el municipio de El Tambo, en el departamento del Cauca.

43 INL, "2014 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) - Colombia."

44 INL, "2015 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) - Colombia."

45 INL, "2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) - Colombia."

46 INL.

47 Se utilizó el promedio anual de la tasa de cambio del peso colombiano en 2013 ($1868,90 COP), 2014 ($2000,68 COP) y 2015 ($2746,47 COP).

Por un lado, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) en el 2015 aportó recursos de contrapartida nacional a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por un valor de $550 millones, sin embargo, como se explicó anteriormente, más que una contrapartida como donación al sistema de UNODC –mayor a la que realiza cualquier otro país– este oneroso gasto es realmente el costo administrativo (ganancia por overhead) que aplica UNODC a los proyectos ejecutados en Colombia con los recursos públicos nacionales. Por esta razón este recurso se incluye en el costo del desarrollo alternativo y no en el de política exterior.

Erradicación Manual Forzosa

El más grande de los programas de la UACT tenía por nombre Implementación de actividades de erradicación y posterradicación de cultivos ilícitos y acciones de respuesta rápida en las zonas focalizadas del territorio nacional. Este programa acumula los recursos destinados a la erradicación forzosa que son ejecutados desde entidades no adscritas al MinDefensa. En 2013 este programa ejecutó $178.404 millones, en 2014 la partida fue de $140.459 millones y en 2015 la partida fue de $132.594 millones. La disminución paulatina en el importe de la partida presupuestaria destinada a la erradicación manual refleja una moratoria parcial en la erradicación que presuntamente el gobierno habría llevado a cabo como gesto de buena voluntad para la mesa de diálogos de paz con las FARC en la Habana.

Erradicación Manual Voluntaria

El otro programa que ejecuta la unidad de consolidación tiene por nombre Erradicación manual voluntaria y generación de capacidades para mejorar las condiciones de vida de la población rural en territorios guardabosques étnicos y productivos, también conocido como el programa Familias Guardabosques. La Unidad de Consolidación gastó en este programa $10.108 millones de pesos en 2013, $2.258 millones en 2014 y $0 en 2015. Esto evidencia que entre 2013 y 2015, la administración Santos desfinanció uno de los programas bandera de la lucha contra los cultivos ilícitos de la década anterior.

El programa de erradicación manual voluntaria familias guardabosques (PFGB) de la UACT buscaba "generar procesos autosostenibles de desarrollo alternativo" en las áreas de ecosistemas estratégicos o de conservación que estuvieran por fuera del Sistema de Parques Nacionales[48]. Estas áreas, por supuesto, debían tener presencia, o riesgo de tener presencia, de cultivos ilícitos. Se buscaba involucrar a las familias que vivían en estos lugares en proyectos productivos que, para recuperar, conservar o usar de manera sostenible los bosques y recursos naturales del lugar.

48 DNP, "PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES,".

Costos adicionales no contemplados

La erradicación forzosa la llevan a cabo los escuadrones móviles de erradicación de la Policía Nacional, que están compuestos por los escuadrones móviles de carabineros (EMCAR) y por los Grupos Móviles de Erradicación. Los EMCAR son policías entrenados en combate y que portan armas largas –cuasi soldados– que prestan seguridad en las operaciones de erradicación[49]. Los erradicadores son policías regulares que arrancan las matas de coca, amapola y marihuana con las manos[50].

Cuando los escuadrones de erradicación van a las zonas de cultivo, los EMCAR "aseguran el área" mientras los erradicadores arrancan manualmente las plantas. Es un proceso lento y costoso, pero sobre todo muy peligroso para los erradicadores. Es común que los campos de cultivo estén sembrados de minas antipersona y que, a pesar de la presencia de los EMCAR, los erradicadores sean atacados por francotiradores. En ocasiones, cuando las condiciones de seguridad son muy complejas, los erradicadores civiles son reemplazados por erradicadores uniformados. La mayoría de estas operaciones requieren de transporte en helicóptero lo que genera altos costos de implementación por hectárea.

Aunque el MinDefensa no hace públicas las cifras del costo que sus fuerzas asumen en la lucha contra las drogas, de manera extraoficial se conoce que la Policía Nacional, en especial la Dirección Antinarcóticos (DIRAN), realiza importantes –y onerosos– esfuerzos de erradicación. Para dar un ejemplo de la magnitud de estas operaciones: en octubre de 2017 las operaciones de erradicación manual a nivel nacional empleaban 12 grupos de 25 hombres cada uno, todos transportados y reabastecidos en helicóptero. El costo de operación de las naves MI y Blackhawk que se usan para esta tarea supera los 12 millones de pesos por hora de vuelo[51]. El ejército, por otra parte, también tiene operaciones de erradicación manual, así como la Armada, aunque esta última en una escala mucho menor.

El costo humano de la erradicación manual

Además del costo logístico (transporte y despliegue) de las operaciones de erradicación manual, el costo es elevado en términos de vidas humanas. Según la revista Semana: "Entre 2005 y 2014 murieron 107 policías antinarcóticos en emboscadas de las guerrillas o víctimas de minas"[52]. Por otra parte, el portal Vice News afirma que en los 11 años anteriores a 2016 murieron 67 erradicadores manuales y otros 442 resultaron heridos, la mayoría de ellos víctimas de minas antipersona[53].

49 Además de los EMCAR y de manera esporádica, los hombres jungla de la Policía también prestan seguridad a los grupos de erradicadores.

50 Por lo general los erradicadores son jóvenes no bachilleres que han sido conscriptos a la fuerza, pero en algunas ocasiones también se emplean civiles contratados para erradicar manualmente.

51 "MIL Helicopter Charter Aircraft at Latin America."

52 Semana, "Erradicación Manual Con Glifosato."

53 Urango, "La Vida Trágica de Los Campesinos Que El Gobierno Usa Como Erradicadores de Cultivos Ilícitos."

La erradicación manual es tan peligrosa y extenuante que los policías son muy renuentes a llevar a cabo esta tarea. Por esa razón la PNC ahora emplea a jóvenes incorporados no bachilleres, que están en el nivel más bajo de la escala jerárquica[54]. Con esto expone personas sin experiencia a tareas que tienen un nivel de riesgo elevado.

El análisis integral de los costos de erradicación manual debe incluir la elevada tasa de resiembra de las zonas erradicadas, dado que el "ejército de reserva" de los cultivadores de coca es del orden de cientos de miles de campesinos mientras que el número de erradicadores están en el orden de los cientos de personas, trabajando por ciclos y de manera discontinua. Ninguna entidad del Estado hace un seguimiento riguroso y robusto a la resiembra de coca.

Fortalecimiento Jurídico e Institucional

La estrategia de fortalecimiento jurídico e institucional agrupa las políticas y los programas que se enfocan en desarrollar las capacidades de las instituciones para luchar contra la producción y comercialización de drogas ilícitas. Teniendo en cuenta las dinámicas de la cadena de producción de narcóticos, las entidades adoptan marcos institucionales y normativos que fortalezcan su efectividad para atacar todas las actividades delictivas asociadas. Dentro de las actividades está la actualización de leyes para combatir el lavado de activos e incautar bienes (fortalecimiento jurídico), la capacitación de funcionarios que ejercen leyes en materia de drogas y la modernización tecnológica para optimizar los procesos judiciales en el país (fortalecimiento institucional).[55]

TABLA 11
Gasto total en programas de fortalecimiento jurídico e institucional por política y entidad (cifras en millones de pesos de 2016)

POLÍTICA / ENTIDAD	2013	2014	2015
Capacidad de respuesta	$ -	$ 1,634	$ 402
Ministerio de Justicia y del Derecho	$ -	$ 1,634	$ 402
Territorios	$ -	$ -	$ -
Desarrollo de capacidades	$ 24,230	$ 27,847	$ 23,899
Consejo Superior de la Judicatura	$ -	$ -	$ -
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	$ -	$ -	$ -
Fiscalía General de la Nación	$ -	$ -	$ -
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	$ -	$ -	$ 145
Ministerio de Justicia y del Derecho	$ 22,365	$ 26,286	$ 23,469
Ministerio de Salud y Protección Social	$ 1,865	$ 1,561	$ -
Territorios	$ -	$ -	$ 285
Total general	$ 24,230	$ 29,481	$ 24,301

54 Testimonio de un exmiembro de la fuerza pública que fue entrevistado por los investigadores y cuyo nombre se mantiene en reserva.
55 DNP, "Boletín de Gasto Del Estado Colombiano Frente Al Problema de Las Drogas 2007 - 2008."

** Las rubros presupuestales o actividades contenidos en las políticas o entidades que no tengan una cifra total anual de gasto en política de drogas ($ -) corresponden a rubros presupuestales o actividades que, si bien no tienen una asignación presupuestal fija, son ejecutados por los funcionarios que hacen parte de la nómina de las entidades.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT, información de los proyectos aprobados por los OCAD – SGR, y datos recopilados por los autores.

Capacidad de respuesta

La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas (DPCD) del MinJusticia y el departamento del Valle del Cauca ejecutaron programas para mejorar la capacidad de respuesta frente a las drogas (Tabla 11). Para el 2013 el MinJusticia realizó la caracterización de pacientes atendidos por consumo de drogas, y el Valle del Cauca realizó actividades para fortalecer la seguridad, convivencia ciudadana, justicia, participación social y democrática.[56] En 2014 el Min Justicia destinó $1,634 en el estudio de seguimiento y acompañamiento a las políticas en materia de reducción de la demanda de drogas y en 2015, $402 millones para apoyar el desarrollo del Programa Convivencia y Paz para la prevención del consumo de drogas en zonas de frontera ($317 millones) y en la intervención para reducción del consumo de drogas en poblaciones vulnerables[57] ($85 millones).

Desarrollo de capacidades

Los programas asociados al desarrollo de capacidades institucionales han sido ejecutados por la DPCD del MinJusticia y otras entidades como la Fiscalía General de la Nación, el DNP, entre otras. La DPCD lidera los programas asociados a esta política en gasto presupuestal y número de programas[58]; en promedio se ejecutaron $24,040 millones anuales en 105 programas o actividades. Por otro lado, entre 2013 y 2015 la Fiscalía General de la Nación implementó la Unidad de Antinarcóticos.[59] Para el 2013 y 2014 el Consejo Superior de la Judicatura evaluó, rediseñó, ajustó y capacitó a los operadores del SINEJ y SIERJU para la captura y procesamiento de información e indicadores anti drogas, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, entre otros.

56 Uno de los ejes institucionales del Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015 Vallecaucano, hagámoslo bien es el fortalecimiento institucional, con un gobierno responsable y participativo. Dentro de los objetivos de este eje institucional está el fortalecimiento de la seguridad, convivencia ciudadana, justicia, participación social y democrática, bajo el cual se desarrollaron actividades que evitaron el microtráfico en los centros educativos públicos y privados entre el 2013 y 2015.

57 Población vulnerable abarca a universitarios, población carcelaria y adolescentes en conflicto con la ley.

58 En el inventario institucional de la política nacional contra las drogas realizado por Rocha (2011), se identificó también que la DPCD del MinJusticia ejecuta el mayor número de programas asociados al desarrollo de capacidades institucionales

59 En las seccionales de Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Riohacha, Cúcuta y Valledupar se adelantaron mesas de trabajo institucionales e interinstitucionales para la implementación de la Unidad de Antinarcóticos.

Igualmente se ejecutaron programas como:, i) la firma del convenio de cooperación internacional por $145 millones entre el ICBF y la UNODC en 2015 para fortalecer el proceso de desarrollo institucional e interinstitucional orientado a la promoción de la salud, prevención y atención al consumo de SPA en niños, niñas y adolescentes, y ii) el convenio de cooperación internacional del MinSalud para el desarrollo de acciones nacionales y territoriales que faciliten la implementación de los ejes de la PNRCSPA y su impacto por un valor de $1,865 y $1,561 millones en 2013 y 2014, respectivamente.

Gasto de la DPCD del Min Justicia

Como se observa en la Tabla 11, la DPCD del MinJusticia lidera y está a cargo de la elaboración, ejecución y coordinación de la estrategia de fortalecimiento institucional a nivel nacional y en los departamentos y municipios del país. Esta dirección, en coordinación con los Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE), los Comités Departamentales de Drogas (CDD) y otras entidades gubernamentales y no gubernamentales en los territorios, busca establecer e implementar los lineamientos de la política pública de drogas, asesorar y consolidar los modelos implementados para extrapolarlos en otros territorios, y reformar y retroalimentar los lineamientos en ejecución.[60] Asimismo, esta dirección ha creado ambientes propicios para discutir la lucha contra las drogas en Colombia, llevando a que se creen tanto escenarios como plataformas que provean información sobre las estrategias, avances y logros en la materia.

Por ejemplo, bajo la Resolución 006 de 2005[61] se instituyó como centro de conocimiento y fuente de información oficial en materia de drogas al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC). La función central del OCD es proveer información confiable y actualizada sobre el problema de las drogas (oferta, consumo y criminalidad) y apoyar a las entidades en la "formulación de política, planes y programas tendientes a abordar de manera integral la problemática"[62]. Para el desarrollo de sus actividades, al ODC deben reportar y registrar información entidades públicas como el MinInterior, MinSalud, Ministerio de Relaciones Exteriores, MinDefensa (Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Armada Nacional, Policía Nacional), Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE), Banco de la República, entre otras.

En esa línea, su proceso de recolección y generación de información está enmarcado en las políticas nacionales de reducción del consumo, reducción de la oferta (erradicación e interdicción), delitos relacionados, institucionalidad y política internacional. Al actuar como una plataforma de consolidación y difusión de información, que busca generar participación y visibilidad interinstitucional, la información contenida en ella corresponde a publicaciones del Sistema de Alertas Tempranas – SAT, estudios de

60 ODC. Regionalización Política de Drogas. Recuperado agosto 10, 2017, de http://www.odc.gov.co/territorios/politica_drogas

61 La Resolución 0006 del 2005 instituyó como centro de conocimiento en materia de drogas al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC). Esta medida alineó al país con las recomendaciones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA, al Plan Mundial de Acción, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (ODC.), quienes han recalcado la importancia de fortalecer los sistemas de información en materia de lucha contra las drogas.

62 ODC. Quiénes somos. Recuperado junio 2, 2017, de http://www.odc.gov.co/INICIO/Qui%C3%A9nes-somos

caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en los departamentos, los planes departamentales para la reducción de la oferta y la demanda de drogas, el visor geográfico de proyectos productivos, estadísticas regionales de la problemática de las drogas, entre otras publicaciones de interés para el sector que han sido desarrollados por los equipos técnicos de la DPCD del MinJusticia.

Financiación de la DPCD

Las actividades y programas de fortalecimiento jurídico e institucional ejecutados por la DPCD del MinJusticia son financiados por fondos que buscan fortalecer la capacidad institucional en materia de lucha contra las drogas: Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), Fondo para la Lucha contra las Drogas (Fondo Lucha) y Fondo de Sustancia Químicas.

TABLA 12
Obligación presupuestal de la DPCD por fondos
(cifras en millones de pesos de 2016)

FONDO	2013	2014	2015
FRISCO	$ 10,045	$ 12,830	$ 6,170
Fondo para la Lucha contra las Drogas	$ 12,320	$ 15,090	$ 18,131
Total general	$ 22,365	$ 27,920	$ 24,301

Fuente: elaboración propia con datos del Plan de Acción del MinJusticia - DPCD

Por un lado, el FRISCO[63] corresponde a una cuenta con diferentes destinaciones. Sus recursos están dirigidos a "fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural y reparación a víctimas de actividades ilícitas y todo aquello que sea necesario para tal finalidad"[64]. El reparto de estos recursos por extinción de dominio, incautación y monetización de bienes se distribuye en el pago de los pasivos del FRISCO, los gastos de funcionamiento de la SAE y destinaciones específicas que se prevean en leyes especiales. Los recursos restantes se distribuyen en 25% para la FGN, 25% para la Rama Judicial y 50% para el Gobierno Nacional. La distribución del 50% que se destina para el Gobierno Nacional, está a cargo de la SAE, quien realiza una proyección de ingresos y gastos, la cual es enviada al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Con esa proyección la CNE determina cómo se distribuirá ese porcentaje de los recursos entre las entidades nacionales. Específicamente la DPCD de MinJusticia, es una de las entidades que recibe recursos el FRISCO para apoyar las actividades misionales de la misma (Tabla 12).

63 Las políticas de administración FRISCO, fijadas en la Resolución 005 de 3 de mayo de 2016, parten del artículo 90 de la Ley 1780 de 2014, en donde se específica que este fondo corresponde a una cuenta especial sin personería jurídica, el cual es administrado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Esta corresponde a una sociedad de economía mixta, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que actúa como unidad administrativa de inmuebles, sociedades, recursos líquidos, artes, medios de transporte, entre otros que están en poder del Estado como producto de los actos de extinción de dominio. Su actuación administrativa está enfocada en administrar el FRISCO y los recursos del mismo.

64 CNE, C. N. de E. (2016). Resolución 005 de 2016. Consultado en Junio 27, 2017, tomado de: https://normograma.com/crc/docs/pdf/resolucion_cnestupefacientes_0005_2016.pdf

Por otro lado, el Decreto – Ley 200 de 2003 especifica que entre los objetivos del MinJusticia, en ese entonces Ministerio del Interior y de Justicia, está el cumplimiento de las disposiciones legales con relación al Fondo para la Lucha contra las Drogas. Este fondo entró en vigor con el Decreto 2897 de 2011, bajo el cual se especifican las características del objeto del Fondo Lucha, sus recursos y administración.

Su creación tuvo como objeto la promoción y financiación de los planes y programas que busquen fortalecer y promocionar el sistema de justicia y la lucha antidrogas de forma transversal a través de los organismos del Estado (Decreto 2897, 2011). Bajo este Decreto, los recursos del Fondo Lucha provienen de cooperación internacional y/o recursos de la nación asignados en la ley de presupuesto. No obstante, hasta la fecha los recursos del mismo corresponden a transferencias nacionales. Estos recursos son destinados al gasto por funcionamiento (gasto de personal y gastos generales), estudios sobre reducción de consumo, prevención, estrategias de microtráfico y comercialización, entre otros, convenios y alianzas con otras entidades, y la nómina de personal externo experto (Tabla 12). A nivel territorial, si bien no hay un giro monetario a las regiones, se ejecutan actividades relacionadas con la política de drogas. Por ejemplo, los grupos regionales brindan apoyo al desarrollo de los planes regionales de estupefacientes, asistencia técnica y soporte general, el cual es financiado con el Fondo Lucha y con recursos provenientes de convenios con las Naciones Unidas.

Por último, dentro del MinJusticia está el Fondo de Sustancias Químicas, el cual nace de un trámite de control administrativo. Este fondo recibe los recaudos de la tarifa cobrada por la gestión de expedición de Certificados de Carencia de Informes de Tráfico de Estupefacientes (CCITE) y tiene destinación directa a gasto administrativo: gastos indirectos de personal y gastos generales en proyectos enfocados a la generación de conocimiento. Entre la normatividad vigente que regula este fondo[65], está el Artículo 83 del Decreto 019 de 2012, el cual especifica que "El Consejo Nacional de Estupefacientes continuará fijando las tarifas para la expedición de los Certificados de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes para el manejo de sustancias químicas controladas, conforme a las normas vigentes. Los recursos serán recaudados por el MinJusticia para el desarrollo del control administrativo"[66].

Las autorizaciones otorgadas y el control administrativo ejercido por la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del MinJusticia, regula el almacenamiento, compra, consumo, distribución, importación y producción de estupefacientes bajo regulación, que estén en posesión de toda persona jurídica y natural; excluye entidades, organismos o dependencias de carácter público.[67] Debido a la agregación de la información presupuestal del SIIF y la recibida por las entidades para la realización de este informe, no es posible determinar con exactitud qué tipo de programas se financiaron con recursos de este fondo.

65 Entre los últimos documentos normativos del Fondo de Sustancias Químicas está la Resolución 0001 de 2015, en donde se actualizan 33 sustancias (algunas de las sustancias químicas son ácido sulfúrico, acetona, permanganato de potasio, entre otras, que permiten la producción de cocaína) y productos químicos que son considerados precursores (MinJusticia, 2014)

66 Decreto 019 de 2012. P. 27 – 28

67 MinJusticia (2016)

Programas de la DPCD

A continuación, se realiza una descripción del gasto de la DPCD del MinJusticia en algunos de los programas y actividades que son financiados mediante las transferencias provenientes del FRISCO y el Fondo Lucha.

TABLA 13
Gasto total en programas de fortalecimiento jurídico e institucional de la DPCD del MinJusticia por tipo de actividades en 2013
(cifras en millones de pesos de 2016)

TIPO DE PROGRAMAS O ACTIVIDADES	2013
Realización y seguimiento de informes y programas	$ 13,794
Actividades en las entidades territoriales	$ 4,372
Fortalecimiento normativo	$ 2,464
Modernización de plataformas	$ 744
Política internacional	$ 989
Total general	$ 22,365

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT y datos recopilados por los autores.

En 2013 la DPCD destinó $22,365 millones en el desarrollo de capacidades de fortalecimiento jurídico. Se registraron ejecuciones presupuestales para la realización y seguimiento de informes, actividades en las entidades territoriales, fortalecimiento normativo, modernización de plataformas y compromisos relacionados a la política internacional (Tabla 13).

Se destinaron $13,794 millones en la realización de informes y seguimiento a programas; estudios en materia de drogas ($3,518 millones), desarrollo del informe de seguimiento al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos ($2,055 millones), la contratación y seguimiento de las acciones de la Auditoría Ambiental al PECIG ($440 millones), entre otros. En las entidades territoriales hubo actividades por un valor ejecutado de $4,372 millones para actividades como el diseño de mecanismos para apoyar el desarrollo de la política de drogas a nivel regional, departamental y municipal ($4,038 millones).

Para el fortalecimiento normativo se destinaron $2,464 millones en la reforma a la normatividad de lavado de activos para mejorar la lucha contra la criminalidad ($892 millones), en la propuesta de actualización de la normativa ($490 millones), para el desarrollo de capacidades para ejercer la secretaría técnica del CNE ($486 millones), entre otros.

La actualización y modernización de plataformas tuvo un valor total ejecutado de $744 millones; $695 millones en la actualización, rediseño e implementación del Observatorio de Drogas y $49 millones en los avances de la implementación del Sistema Integrado de Gestión Institucional. Para la política internacional hubo compromisos presupuestales por un valor de $577 millones

en eventos sobre drogas, $295 millones en el seguimiento a los compromisos internacionales en relación con la lucha contra las drogas y actividades relacionadas, y $117 millones en la estrategia de proyección y cooperación internacional.

En el 2013 también se registraron otras actividades que no tuvieron una asignación directa, pero que se asocian con el gasto de personal. Por ejemplo, la DPCD del Min Justicia realizó talleres de capacitación para el control de sustancias químicas, elaboró el compendio normativo, administrativo y penal sobre antilavado de activos y financiación de terrorismo, diseñó e implementó un componente de monitoreo al control de sustancias química desde una mirada de la geografía del fenómeno del uso de sustancias químicas, desarrollo actividades de capacitación para los miembros de los CSE, entre otras actividades.[68]

TABLA 14
Gasto total en programas de fortalecimiento jurídico e institucional de la DPCD del MinJusticia por tipo de actividades en 2014
(cifras en millones de pesos de 2016)

TIPO DE PROGRAMAS O ACTIVIDADES	2014
Realización y seguimiento de informes y programas	$ 17,976
Actividades en las entidades territoriales	$ 4,816
Fortalecimiento normativo	$ 1,719
Modernización de plataformas	$ 3,411
Total general	$ 27,920

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT y datos recopilados por los autores.

Para el 2014 la DPCD ejecutó programas relacionados con la realización y seguimiento de informes y programas por un valor de $17,976 millones. Se realizó el informe de seguimiento y acompañamiento a las políticas en materia de reducción de la demanda de drogas ($1,634 millones), el informe sobre los desarrollos de la política públicas en materia de lavado de activos ($1,734 millones) y el informe de actividades sobre seguimiento al proceso de liquidación de la CNE ($3,403 millones). A su vez se supervisaron los proyectos de desarrollo alternativo ($7,792 millones) y se hizo seguimiento y acompañamiento al programa de erradicación de cultivos ilícitos ($3,056 millones), y al sistema de control de sustancias y precursores químicos ($357 millones).

En los territorios hubo acompañamiento a los procesos de consulta previa para la erradicación de cultivos de uso ilícito al interior de los territorios indígenas (10 procesos de consulta previa y 4 de seguimiento) y se implementaron los planes territoriales de drogas por un valor de $1,694 millones y $3,122 millones, respectivamente. Se realizó también seguimiento a los proyectos y normas en materia de drogas por un valor de $1,719 millones; $261 millones en el nuevo estatuto de estupefacientes aprobado y difundido por todo el país, $555 millones en el desarrollo del

68 Ver Plan de Acción 2013 de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Min Justicia

documento de la Política Nacional de Drogas en donde se encuentra la formulación, implementación y desarrollo de la política antidroga y $903 millones en el trámite de expedición del CCITE para el manejo de sustancias químicas controladas.

Para las plataformas y mecanismos de comunicación de la dirección se destinaron $176 millones en las estrategias de información y divulgación sobre drogas, $2,973 millones para el apoyo al monitoreo de cultivos ilícitos y actividades relacionadas con la operación del proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI II) y $262 millones en el sistema de información del ODC actualizado y funcionando en los módulos de oferta, consumo y desarrollo alternativo.

TABLA 15
Gasto total en programas de fortalecimiento jurídico e institucional de la DPCD del MinJusticia por tipo de actividades en 2015
(cifras en millones de pesos de 2016)

TIPO DE PROGRAMAS O ACTIVIDADES	2015
Realización y seguimiento de informes y programas	$ 10,555
Actividades en las entidades territoriales	$ 4,126
Fortalecimiento normativo	$ 4,883
Modernización de plataformas	$ 3,554
Política internacional	$ 754
Total general	$ 23,871

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT y datos recopilados por los autores.

Por último, en 2015 se destinaron $10,555 millones para la realización y seguimiento de informes y programas (Tabla 15). Por ejemplo, la entidad gastó $7,321 millones en la elaboración de estudios previos para la celebración de contratos de prestación de servicios, $106 millones en el desarrollo del documento sobre la posición de Colombia frente a la UNGASS 2016, $212 millones para la promoción, implementación y seguimiento del Plan Nacional de Promoción de la Salud, la Prevención y Atención del Consumo de SPA 2014 – 2021 y $512 millones en la implementación del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas.

En los territorios la DPCD dio apoyo al desarrollo del Programa de Convivencia y Paz para la prevención del consumo de drogas en zonas de frontera ($317 millones) y a la intervención para la reducción del consumo de drogas en poblaciones vulnerables[69] ($85 millones). Se encargó también de ejecutar el Programa Familias Fuertes para prevenir el consumo de drogas en 10 departamentos del país ($1,609 millones), de desarrollar reuniones con los CSE y los CDD para apoyar el seguimiento a los Planes Departamentales de Drogas ($798 millones), y de dar apoyo técnico y financiero a las iniciativas locales para reducir la problemática de las drogas[70] ($1,317 millones).

69 Poblaciones vulnerables: universitarios, población carcelaria y adolescentes en conflicto con la ley

70 El apoyo técnico y financiero estuvo enmarcado en el Plan de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del consumo de SPA entre 2014 - 2021 y en los planes territoriales de drogas

El valor ejecutado en la formulación de políticas y normativas, modernización de plataformas y en programas de fortalecimiento institucional y de la política internacional fue igual a $4,833, $3,544 y $754 millones, respectivamente. Se realizó la actualización y mantenimiento del portal web del ODC ($582 millones) y el mantenimiento del SIMCI II ($2,972 millones), y la DPCD participó en escenarios internacionales relevantes en materia de drogas ($459 millones) y colaboró en el desarrollo de instrumentos y mecanismos necesarios para ejercer el control de sustancias y productos químicos en el ámbito del comercio exterior ($295 millones).

Política internacional del problema mundial de drogas

La estrategia de política internacional tiene por objetivo:

> *"Articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colombiano en el enfrentamiento contra las drogas en atención al principio de responsabilidad común y compartida, establecido en los acuerdos internacionales y declaraciones políticas sobre el problema mundial de las drogas del Sistema de Naciones Unidas en particular de la Declaración Política de 1998" (CONPES 3669, 2010).*

Las políticas asociadas son:

- Cooperación internacional/multilateral
- Cooperación judicial (extradición).

La política internacional del problema del mundial de drogas ha tomado mayor relevancia en el país desde la Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012, en donde los mandatarios de la región acordaron formalizar el diálogo en materia de política de drogas. A partir de este año, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha encargado de realizar informes con evidencia científica, lo cual les permite a los países de la región tomar decisiones informadas para combatir la problemática de las drogas de una manera más efectiva.[71]

A través de la cooperación internacional (CI) el país ha captado recursos financieros importantes y ha obtenido mayor inserción a nivel político en escenarios bilaterales, regionales y multilaterales. Esta sinergia entre los países ha facilitado los "esquemas de cooperación, como instrumento de relacionamiento político, para el intercambio de experiencias, capacidades y recursos que contribuyan al desarrollo".[72] La CI no sólo contempla transferencia de tecnologías, conocimiento y habilidades entre países desarrollados y en desarrollo, sino también la difusión implementación de buenas prácticas en materia de lucha contra las drogas.[73]

71 Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Documento Estratégico: Estrategia de Cooperación Internacional. Bogotá, 2015. P. 10.

72 Ibid. P. 10

73 Los tipos de CI más relevantes son: técnica, financiera, técnica entre países en desarrollo (sur – sur), triangular, ayuda humanitaria y de emergencia, ayuda alimentaria, cooperación cultural y becas.

TABLA 16
Gasto total en programas de política internacional por política y entidad
(cifras en millones de pesos de 2016)

POLÍTICA / ENTIDAD	2013	2014	2015
Convenios de cooperación bilateral y multilateral	$ 449	$ -	$ 613
Ministerio de Relaciones Exteriores	$ 449	$ -	$ 63
Otros	$ 33,722	$ 1,746	$ 1,178
Ministerio de Relaciones Exteriores	$ 33,722	$ 1,746	$ 1,178
Total general	$ 34,172	$ 1,746	$ 1,242

** Las rubros presupuestales o actividades contenidos en las políticas o entidades que no tengan una cifra total anual de gasto en política de drogas ($ -) corresponden a rubros presupuestales o actividades que, si bien no tienen una asignación presupuestal fija, son ejecutados por los funcionarios que hacen parte de la nómina de las entidades.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF, SISFUT y datos recopilados por los autores.

En Colombia, especialmente en el sector de relaciones exteriores, ha habido un fuerte interés hacia esta estrategia (Tabla 16). El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) reportó gastos de $242, $523 y $452 millones entre 2013 y 2015 en el gasto por funcionamiento de los despachos con relación a la política de drogas. Este gasto dentro de la política incluye el sueldo básico, la prima técnica, de servicios, de navidad y vacaciones, y la bonificación de servicios, entre otros gastos del personal del Grupo de Lucha contra las Drogas de la entidad.

Igualmente, el MRE destinó $120,749 millones en programas y actividades de cooperación bilateral y multilateral en 2013, como por ejemplo la participación en el 54° periodo de sesiones de CICAD / OEA entre el MRN y el Min Justicia ($406 millones), las contribuciones voluntarias giradas por Colombia a CICAD / OEA ($44 millones) a través de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales (DAPM) y la contribución económica desembolsada a Ecuador tras el acuerdo que dio solución a la controversia relativa a la erradicación aérea por Colombia de los cultivos ilícitos cerca de la frontera con Ecuador por valor de USD 15.000.000 de dólares estadounidenses ($32,809 millones[74]).

Para el 2014 y 2015, el MRE registró actividades en sus planes de acción con fecha de actualización a diciembre que, si bien no tienen una cifra presupuestal, fueron ejecutados por los funcionarios dentro de la entidad. Por ejemplo, en 2014 se promovió la posición e intereses nacionales respecto al problema mundial de las drogas. Se realizaron encuentros en seguridad integral con países de América Latina, el Caribe, África o Asia para fortalecer la cooperación en la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y la Delincuencia Organizada Trasnacional en el marco de la estrategia de CI en Seguridad

74 Promedio anual de la tasa de cambio del peso colombiano en 2013: $1868,90 COP

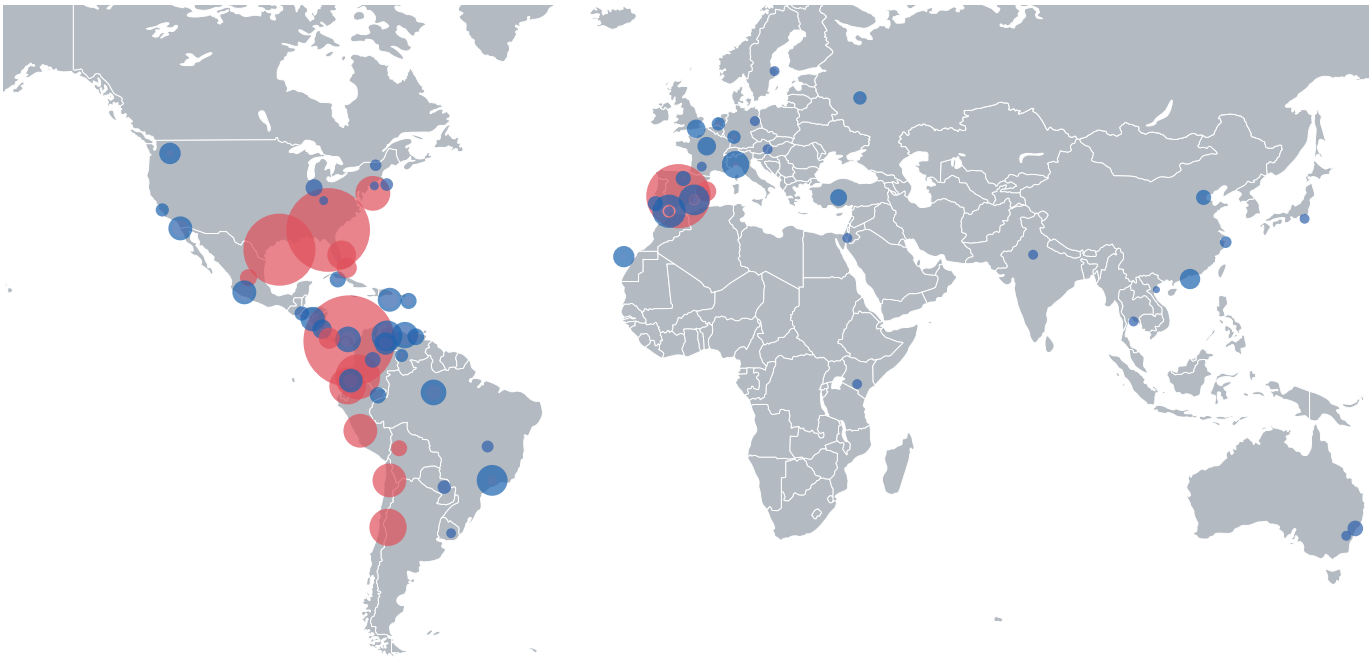
Integral[75]. En 2015 la entidad elaboró instrumentos estratégicos de cooperación de las agencias, fondos y programas del Sistemas de las Naciones Unidas presentes en Colombia. Se establecieron programas de cooperación bilateral para afianzar las relaciones de Colombia en materia de Cooperación sur-sur, se implementaron proyectos bilaterales de cooperación con el Caribe para la consolidación de la Estrategia Caribe, se promovió la implementación de los planes de acción de los países socios de la estrategia de cooperación en Seguridad Integral de Colombia y la suscripción de instrumentos de cooperación con países que brindan cooperación para el desarrollo.

Además de los gastos nombrados, la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del MRE hace seguimiento y presta asistencia consular a los connacionales privados de la libertad en el exterior. Esta actividad tiene como objetivo garantizar el respeto de los derechos humanos de los connacionales, la atención integral, el acceso a la justicia y la comunicación con los familiares de los detenidos. Los colombianos en el exterior están privados de la libertad por delitos como narcotráfico, lavado de activos, robo / hurto, homicidio, delitos sexuales, fraude, secuestro, crimen organizado, porte ilegal de armas, contrabando, extorsión, delito migratorio, falsedad en documento, entre otros 18 delitos. La distribución de los colombianos detenidos en el exterior por delitos de narcotráfico por la oficina consular se encuentra en la Gráfica 8. Se observa que más del 80% de los detenidos por narcotráfico están concentrados en países como Bolivia, Venezuela, Argentina, Ecuador, Estados Unidos, México, Chile, Perú y Panamá (puntos rojos).

Se estima que el gasto en asistencia consular para el total de las personas privadas de la libertad fue igual a $1,056, $2,128 y $1,400 millones entre 2013 y 2015, respectivamente. Del total de los colombianos detenidos en el exterior cerca del 57.4% son detenidos por delitos relacionados con narcotráfico o lavado de activos, lo que corresponde a un gasto en asistencia consular para los mismos años de $671, $1,223 y $727 millones, respectivamente.

75 Plan de Acción 2014. Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio.

GRÁFICA 8
Distribución de colombianos detenidos en el exterior por delitos de narcotráfico por oficina consular



** Los puntos azules señalan las oficinas consulares con connacionales privados de la libertad por delitos de narcotráfico. Los puntos rojos señalan donde está concentrado cerca del 80% de los colombianos detenidos por delitos de narcotráfico en el exterior.*

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Actualmente, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC) cuenta con una Hoja de Ruta de CI 2015 – 2018. Dentro de los objetivos de este programa se busca intercambiar conocimiento con otros países de la región o países desarrollados sobre el tema. Esto con el fin de mejorar las estrategias regionales, mediante programas bilaterales (comisiones mixtas de cooperación técnicas y científica, y comisiones de vecindad, culturales, entre otros), alianzas estratégicas para incremental la CI e integración regional (impulsar iniciativas de cooperación para discutir y llegar a acuerdos de interés común para las partes).[76]

76 Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Documento Estratégico: Estrategia de Cooperación Internacional. Bogotá, 2015. P. 30

CONCLUSIONES

En el análisis de gasto público en política de drogas resulta tan importante lo cualitativo como lo cuantitativo. No solo en las variaciones presupuestales se puede obtener un análisis interesante, sino que a través de las cuentas nacionales es posible trazar la naturaleza y estructura del gasto en sí mismo.

La principal conclusión cuantitativa es que hubo una reducción del 17.4% en el presupuesto total de la lucha contra las drogas entre el período analizado (de 2013 a 2015). La disminución de un poco más de $200 mil millones se ve principalmente reflejada en el recorte de recursos para las estrategias de desarrollo alternativo y la política internacional, con recortes de $57 mil y $89 mil millones respectivamente.

Si se asume como máxima que la composición del gasto de una política pública es un reflejo de su institucionalidad, se tendría que decir que a partir del gasto en política de drogas se confirma la dispersión de los esfuerzos y los objetivos de la lucha contra las drogas. La estructura del gasto de drogas (excluyendo el sector defensa) está dispersa en múltiples programas y actividades (905 para el año 2015), que además tiene una tendencia incremental: en promedio 57 proyectos nuevos cada año. La mayoría de estos, concentrados en los programas de reducción de la demanda (671 en 2015) y fortalecimiento jurídico e institucional (132 en 2015).

Resulta paradójica la evolución inversa entre el número de programas y actividades de lucha contra las drogas, y el presupuesto asignado: el número de programas ha crecido 14.6% en una etapa de reducción fiscal en política de drogas del 17.4%. Adicionalmente, la existencia de programas no significa necesariamente su real ejecución presupuestal. Buena parte de ellos registran cero pesos de ejecución; en 2015 de los 905 programas y actividades identificadas, el 19.6% (177) registraron cero pesos de ejecución. Una posible explicación a este fenómeno es que es difícil asignar recursos a programas nuevos en un marco de política pública que se rige por la inercia de años anteriores. Otra hipótesis es que muchos programas son en realidad actividades que llevan a cabo personas que están en la nómina de entidades del Estado y que además cumplen otras funciones. Es decir que, aunque se crean programas y se anuncian como tal, en términos presupuestales su ejecución está a cargo de funcionarios de planta y no conlleva ningún gasto adicional a las nóminas de estas personas, que hacen parte del gasto rutinario de ciertas entidades del Estado.

La reconstrucción presupuestal del gasto de drogas implicó también el mapeo de las entidades que ejecutan estos programas (ver Gráfica 3). En el mapa resultante se observa una estructura híper-horizontal, con 24 entidades cabeza y sin una estructura integradora en lo presupuestal e insuficiente en lo misional. También resalta la permanente creación y cierre de entidades. La "foto" institucional

resulta diferente cada año. Por ejemplo, de las entidades que salen en el mapa institucional versión 2015 ya tres entidades habían dejado de existir en 2017 (DNE, UACT y DPS) para dar paso a nuevas entidades (ANT, ART y ASCI) con objetivos casi idénticos. Por último, se destaca que esta constante "recreación" institucional es problemática y común en los cambios de Gobierno, lo inusual es que cambios institucionales tan drásticos se den durante una misma Administración.

Otra característica del gasto (y la política) contra las drogas es su elevada centralización. Del billón de pesos (aprox.) que se gastó cada año, solo el 3,8% se ejecutó en el nivel territorial en el 2013, aunque dos años más tarde esta participación aumentó al 6%. El gastó territorial pasó de $46 mil a $60 mil millones en el periodo de estudio 2013 - 2015. La principal causa de esta pequeña descentralización del gasto fue la reducción de la ejecución del orden nacional, que cayó en $218 mil millones en el periodo estudiado. El gastó territorial distinto al de salud en materia de drogas es casi inexistente con la excepción de un programa de ciencia y tecnología en 2013 ($4,717 millones) y educación en 2015 ($588 millones).

Por razones y justificaciones que el equipo investigador no comparte, este estudio no tuvo acceso a las cifras del sector defensa (a pesar de haber trabajado conjuntamente con el Min Defensa por varios meses en su metodología). Por tal razón la estimación del gasto para la reducción de la oferta resulta ser la estrategia más subestimada en sus costos. Aun así, observando el restante conjunto de entidades del Estado se encuentra que los 76 programas para la reducción de la oferta concentran, en el 2015, el 56% del total de los recursos. Resulta muy diciente que aun excluyendo al sector defensa, el mayor porcentaje del gasto siga concentrado en la estrategia de reducción de la oferta de drogas.

La estrategia para la reducción de la demanda de drogas es la única que crece presupuestalmente, pasando de $138 mil a $166 mil millones. Para el último de los tres años analizados esta estrategia llego a representar el 17% del gasto total, tres veces menor al de reducción de la oferta (sin sector defensa), levemente inferior al de desarrollo alternativo (25%) y superior al de política internacional (0.1%).

La estrategia de fortalecimiento jurídico e institucional tuvo un nivel de inversión constante en el periodo de estudio de alrededor de $24 mil millones y una participación de cerca de 2,5% del presupuesto total. Este gasto también presenta un subregistro importante ante la imposibilidad de contabilizar el gasto en materia de control de drogas que realiza el Consejo Superior de la Judicatura. Además de la poca información suministrada, la estructura contable del CSJ, que es principalmente de gastos fijos de personal, no le permitió a los autores generar ninguna estimación confiable. Se espera que para futuros boletines se pueda contar con cifras del CJS y tener las cifras exactas de esta estrategia.

Una segunda causa de subestimación del rubro de fortalecimiento jurídico e institucional y un menor valor en comparación con estimaciones anteriores[77], es que no se incluyó en esta metodología los costos de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Siguiendo los lineamientos

77 En el BGECPD de 2010, la estrategia de fortalecimiento jurídico e institucional fue el 25.7% del total de la política de drogas para ese año. (P.12)

de política criminal del MinJusticia y la FGN de "desnarcotizar" y entender esta política con un criterio de autonomía frente al narcotráfico, se considera que el mejor aporte de futuras investigaciones es una estimación específica del gasto para la lucha contra el LAFT en todas sus etapas y sus múltiples delitos fuentes.

La última de las conclusiones principales de este análisis es la baja especialización de las entidades en las estrategias contra las drogas, contrario al sentido de eficiencia de una especialización complementaria, las entidades tienden a establecer programas que simultáneamente le apuntan múltiples objetivos, con criterios y presupuestos diversos. Por esta razón, es que se encuentran a efectivos de las FFMM haciendo programas de desarrollo alternativo, al tiempo que los policías formados para combatir el crimen organizado hacen programas de prevención de consumo, mientras los fiscales se quejan por carecer de policías judiciales para su labor investigativa. En este mismo sentido se da que el grueso de la agenda de política internacional contra las drogas se gasta es en pagar los costos administrativos a UNODC por cuenta de los programas que estos ejecutan al tercerizar los recursos del Estado y no en lo que debería ser la estrategia de política exterior frente a las drogas. Se requiere con extrema urgencia un ordenamiento institucional que reduzca el caos generado por los choques de competencias e intereses institucionales y la profunda descoordinación territorial en la lucha contra las drogas.

METODOLOGÍA DEL CÁLCULO

El objetivo de esta investigación es diseñar e implementar una estrategia para calcular el gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas. Se trata de una labor que implica dos grandes retos: en primer lugar, en la literatura disponible no existe un documento oficial actualizado que describa en qué consiste la lucha contra las drogas en Colombia. En lugar de eso hay una variedad de planes y documentos sectoriales que describen numerosas políticas, programas y proyectos que atacan de una u otra manera el problema de las drogas. Estas políticas, además, se ejecutan desde una considerable cantidad de entidades. De esta manera, el primer reto es construir un mapa coherente de todos estos programas y entender con rigurosidad en qué consiste la lucha contra las drogas.

El segundo reto, no menos importante, es hacer el cálculo de manera correcta. Esto implica compatibilizar el formato de la información disponible en los registros públicos presupuestales (SIIF, SISFUT, entre otros), con los objetivos de esta investigación. Es decir, es necesario tomar las partidas de los registros, que por lo general están agregadas por entidad, y establecer qué porcentaje de estos presupuestos corresponden a la lucha contra las drogas. Esto requiere de un trabajo intenso que consiste en entrevistar a los funcionarios que están encargados de las dependencias de los Ministerios que ejecutan las políticas y los programas de la lucha contra las drogas. Todo el procedimiento quedó registrado con claridad para que pueda ser reproducido en los próximos años.

En respuesta a estas dificultades el equipo consultor diseñó una estrategia que consta de 9 pasos y que resuelve, en la medida de las posibilidades, cada uno de esos problemas. El primer paso es la revisión de la metodología anterior, que utilizó el DNP para elaborar estos cálculos hasta el año 2010 (paso 1). El objetivo de esta revisión es identificar los principales aciertos, al igual que las falencias y dificultades del cálculo. Hecho esto, se procede a identificar y mapear a las entidades del Estado colombiano que implementan programas que hacen parte de la Estrategia de Lucha contra las Drogas (paso 2). Esto se hace con base en una revisión de la bibliografía disponible y en entrevistas con funcionarios clave del gobierno.

Una vez realizada la identificación de entidades, se procede a analizar los sistemas de información que pueden proveer datos sobre los recursos que se invierten en estos programas de lucha contra las drogas (paso 3). Además de la identificación de los sistemas de información, en este paso también se hace una evaluación de la calidad de los datos de cada uno de los sistemas inventariados y se realizan las gestiones y solicitudes que se requieren para obtener toda la información necesaria.

Posteriormente se procede a caracterizar cada una de las políticas, programas y proyectos a través de los cuales el Estado colombiano implementa la lucha contra las drogas (paso 4), con el objetivo de identificar en qué se gastan los recursos y cuál es la envergadura y la duración de estas iniciativas. Esta caracterización incluye una breve descripción de los programas que se construye a partir de fuentes documentales y entrevistas con los funcionarios encargados de ejecutarlos. Adicionalmente, en este paso se construye una matriz de priorización en la que se identifica a las entidades que ejecutan el mayor número de programas en la lucha contra las drogas.

En el paso 5 se hace una categorización del gasto – y necesariamente también de las políticas, proyectos y programas – según la estrategia de la lucha contra las drogas a la que pertenecen. Posteriormente, en el paso 6, los elementos descritos anteriormente son utilizados para plantear una metodología de estimación que supere las dificultades de cálculo identificadas en el paso 1, y que además tenga en cuenta la estructura institucional referida y que utilice la información recopilada y evaluada en los demás pasos.

Una vez planteada, la metodología es discutida y ajustada con un panel de expertos. En paralelo a este proceso se adelanta una recopilación de información con aquellas entidades del Estado cuyo registro del gasto en la lucha contra las drogas deba complementarse o no se encuentre en los sistemas de información revisados (paso 7).

La metodología, producto del paso 6, junto con la información recopilada (paso 7), es luego aplicada y validada para calcular el monto del gasto público del Gobierno de Colombia en la lucha contra las drogas para los años 2013, 2014 y 2015 (paso 8). Este ejercicio de validación y cálculo es documentado minuciosamente con el fin de que la metodología pueda ser reproducida por un tercero (este documento cumple esa función). Una vez hecho el cálculo del gasto, los consultores elaboran el Reporte de Gasto del Gobierno de Colombia en la Lucha contra las Drogas 2013-2015 (paso 9).

Paso 1: Revisión de la metodología hasta ahora aplicada

El primer paso de la metodología, es llevar a cabo una revisión de la técnica que se utilizaba anteriormente para realizar este cálculo. Para ello, la fuente de información más relevante es el BGECPD, documento elaborado por el DNP (2012) hasta el año 2010.

Otros documentos relevantes que se revisaron son aquellos que describen metodologías específicas sobre cómo contabilizar cada tipo de gasto, especialmente el militar y del sector defensa, que en el caso de la política antidrogas tiene un peso importante (DNP, 2012). Una buena guía para comenzar esta revisión fue el documento "Metodología para el Cálculo del Gasto en Defensa en Seguridad" (MinDefensa & DNP, 2009). También se revisó el Defense Acquisition System (2001), desarrollado en Estados Unidos y la valoración que realiza la Oficina de las Naciones Unidas (ONU) sobre el mercado de drogas ilícitas.

A continuación, se presenta una revisión de las metodologías utilizadas en estos documentos y en otros relevantes:

Valor del Mercado de Drogas Ilícitas (UNODC, 2005)

En el World Drug Report (2005), la Oficina de las Naciones Unidas (ONU) presentó la metodología de aloración de los mercados de drogas ilícitas[78] por subregiones, partiendo del siguiente supuesto: "Lo que se produce, menos las incautaciones y las pérdidas está disponible para el consumo y se consume. Una vez se satisfaga el mercado local, lo restante se exporta". (UNODC, 2005, p. 129)

El principio del modelo es el producto entre precios y cantidades. Se emplean las variables de cultivo, rendimiento, incautaciones y precios ajustados por purezas en la producción. Por el lado del consumo está la prevalencia anual y las tendencias de consumo. Una de las limitaciones del modelo es la calidad de la información, ya que varios países que participan en la estimación no tienen fuentes robustas que permitan validarla, mientras tanto el modelo trabaja con supuestos explícitos de expertos que puedan modificarse con el tiempo para poder tener un mejor resultado del valor del mercado de las drogas ilícitas.

Metodología para el Cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad (MinDefensa & DNP, 2009)

En este documento se desagregan las metodologías utilizadas por las entidades que publican cifras del gasto en defensa como: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Contraloría General de la República (CGR), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento de Planeación Nacional (DNP) y el Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa). Concentrándose en los dos últimos, "el análisis del gasto en Defensa y Seguridad se enfocará en el presupuesto asignado por la nación a través de la Ley anual respectiva" (MinDefensa & DNP, 2009, p. 28).

La conclusión de este ejercicio de revisión es que:

- **DNP:** Aplica la metodología de la OTAN con ciertas adaptaciones que están sujetas a las necesidades de cada país. Se registran los gastos y apropiaciones presupuestales de la fuerza pública (Policía Nacional, Ejercito Nacional, Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana), así como de las unidades administrativas que apoyan al funcionamiento de la fuerza.
- **MinDefensa:** La metodología es el seguimiento de los rubros destinados al sector por medio de la Ley General de Presupuesto que corresponde a las apropiaciones, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a 23 entidades a nivel orgánico y 4 a nivel de apoyo.

78 Opiáceos, cocaína, hierba de cannabis, resina de cannabis, anfetaminas y éxtasis.

- **MHCP:** No tiene una metodología para calcular el gasto del Estado en defensa y seguridad. Simplemente genera informes sobre presupuestos, comportamiento de la ejecución y relación del gasto con el crecimiento económico de las entidades que son parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) en las siguientes secciones presupuestales: MinDefensa y sus establecimientos públicos (sección presupuestal No. 15), la Policía Nacional (sección presupuestal No. 16) y el Departamento Administrativo de Seguridad (sección presupuestal No. 6).
- **CGR:** como en el caso del MHCP, esta entidad no tiene metodología para la estimación y periódicamente realiza una recopilación de cifras mediante los informes financieros que envía cada entidad del sector y bajo información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Para la selección de entidades toma aquellas que hacen parte de la sección presupuestal No. 6, 15 y 16 del PGN.
- **DANE:** tiene una publicación no periódica con datos históricos del gasto público dividida en los diferentes sectores que operan en el Estado. Para el sector defensa, toma la información de la Ley General de Presupuesto agregando las entidades como: la Defensa Civil, el Fondo Rotatorio del DAS, entre otros.

Al terminar la revisión de diferentes metodologías utilizadas tanto por las entidades recolectoras[79] como por las entidades estatales, el documento propone la revisión de las entidades ejecutoras que hacen parte del gasto en defensa y seguridad. Primero, partiendo del supuesto que todas las entidades del sector central realizan gasto en defensa. Segundo, las entidades que pertenecen al sector descentralizado son filtradas para agregarlas a la metodología, utilizando los siguientes criterios: si la entidad recibe recursos presupuestales de la Nación; si el presupuesto de la entidad constituye duplicidad del gasto; y si la misión de la entidad se relaciona directamente con las funciones de defensa y seguridad.

La base de datos del gasto que se utiliza para todos los casos es el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), tomando los datos de apropiaciones, compromisos y obligaciones para la estimación.

El Defense Acquisition System (Department of Defense, 2001)

El Defense Acquisition System es una metodología que está siendo ejecutada en países como Reino Unido, Australia, España y Filipinas para calcular el costo del gasto en defensa. La metodología fue creada en Estados Unidos y su finalidad es lograr eficiencia en los ciclos de ejecución del gasto.[80]

79 Las entidades recolectoras internacionales son: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), International Institute for Strategic Studies (IISS), Departamento de Estado EE. UU ACDA, Banco Mundial y CIA World Factbook.

80 Durante el diálogo mantenido con la Dirección de Planeación y Presupuestación (DPP) del MinDefensa se sugirió esta revisión, ya que en el momento el Ministerio se encuentra en una transición de la ejecución del gasto: pasando del coste unitario al costeo por capacidades tomando como eje la cuantificación de los eslabones de la cadena criminal, según la explicación del Coronel Medina (anexo 1.4). Para esto, parten de la metodología de adquisiciones de los Estados Unidos, llamándola Metodología de Planeación por Capacidades.

Con lo anterior, se revisaron diferentes fuentes de información como el *Department of Defense (DoD), Defense Acquisition University (DAU), National Defense Research Institute (RAND), Congressional Research Service y el Institute for Defense Analyses (IDA)*. En una primera aproximación sobre la operación del Defense Acquisition System se explica los procesos que lo componen:

- ***Joint Capabilities Integration and Development Process (JCIDS):*** Es un proceso en el cual se identifican, evalúan y priorizan las capacidades que deben implementarse para contrarrestar los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Las capacidades militares se entienden como "la habilidad de completar una tarea o ejecutar un curso de acción sobre unas condiciones específicas y un cierto nivel de ejecución" (Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2015)
- ***Planning, Programming, Budgeting and Execution Process (PPBE):*** Es el proceso de ejecución de los fondos del Estado para financiar el sistema de adquisiciones. Este busca dar a las Fuerzas los mejores equipos y soporte dada la restricción fiscal, igualmente, mejorar la eficiencia de los ciclos de evaluación en la colocación de los recursos. El proceso consta de cuatro fases:
  - La fase de planificación: identifica las necesidades de los Comandos Combatientes en la ejecución de las operaciones, siendo esta fase el primer engranaje del sistema de adquisiciones del proceso del JCIDS.
  - La fase de programación: propone la asignación de los recursos para soportar las misiones y funciones en los departamentos militares (fuerza aérea, armada, marina y ejército).
  - La fase de presupuestaria: analiza los presupuestos propuestos y soluciones alternativas para poder financiar todas las operaciones, esta fase se realiza a la par con la fase de programación.
  - La fase de ejecución: evalúa el desempeño bajo diferentes escenarios de los programas aprobados y la eficiencia de los recursos desembolsados (Congressional Research Service, 2010).
- Acquisition Process: Es el proceso administrativo de compra del DoD. Este define las políticas de adquisición y es la base de la gestión de los programas de defensa. Cada programa pasa por un proceso interno llamado *Integrated Product and Process Development* (IPPD) que consiste en la adquisición de materiales y tecnología, el desarrollo de ingeniería, producción y despliegue, y el soporte del material (Congressional Research Service, 2010).

Esta metodología es la columna vertebral de la operación del sector defensa y opera como un "engranaje" en donde la falla de alguno de los procesos no permite la correcta y eficiente implementación de los recursos.

Paso 2: Mapa institucional de la política pública

El segundo paso en la metodología propuesta es la elaboración del mapa institucional, que es en esencia un inventario de las organizaciones del Estado Colombiano que implementan programas que hacen parte de la lucha contra las drogas. Este mapa se elaboró a partir de la revisión de los documentos normativos que rigen la implementación de la lucha contra las drogas en Colombia y de entrevistas con funcionarios del Estado que dirigen la implementación de la política pública a nivel nacional y departamental. Más en detalle, el mapa institucional incluye:

- Una guía exhaustiva de las entidades públicas que intervienen con recursos en materia de gasto en temas de política drogas.
- Un sistema de registro y caracterización de estas entidades, en las cuales se pueda observar el tipo de gasto y la naturaleza de la entidad.
- Una ponderación en el sentido de Pareto[81] que permita identificar el núcleo de entidades que concentran la mayor cantidad de recursos relacionados con las políticas anti drogas.
- En el caso de las entidades que forman el núcleo central de gastos, se identifican las áreas o dependencias internas de la entidad y su relación con el gasto público.

Estos cuatro productos permiten desarrollar una aproximación más detallada y objetiva de los elementos del gasto público, de modo que el desarrollo de la metodología reconozca las importantes diferencias institucionales y desarrolle criterios de seguimiento que profundicen en los componentes centrales del gasto.

Algunas fuentes documentales que pueden mencionarse de manera preliminar son: el libro *Drogas Ilegales en Colombia* (Rocha & Ramírez, 2015), el documento *Una propuesta de coordinación institucional para el problema de la droga en Colombia* (Rocha, 2011), el CONPES 3669 de Cultivos Ilícitos (DNP, 2010) y los Planes Nacionales de Desarrollo[82] y los planes de acción de algunas entidades del Estado Colombiano. A continuación, se presenta el resultado de esta revisión:

81 La eficiencia en el sentido de Pareto (o equilibrio Paretiano) es un concepto ampliamente difundido en las ciencias sociales, económicas y administrativas. En este caso se usa como una referencia para la optimización del análisis, concentrando el mayor esfuerzo metodológico en los componentes que mayor peso tienen en la función del gasto, de este modo se puede evitar el desgaste en el desarrollo metodológico de elementos marginales del gasto.

82 En la elaboración del mapa institucional no se tendrá en cuenta el componente de lavado de activos y extinción de dominio de las entidades del Estado. Se adverte este hecho porque si bien el narcotráfico es el principal delito fuente del lavado de activos en Colombia, también es cierto que este no es el único criterio de persecución de activos ilegales. Por lo tanto, resulta inviable realizar un cálculo que aísle los costos del Estado para cada uno de los delitos fuentes de lavado de activos. Adicionalmente, el gasto en persecución del lavado de activos no se incluirá en la contabilización por razones prácticas: si se incluyera, el análisis se ampliaría a al menos 100 entidades del Estado que realizan labores de control y prevención de lavado de activos, lo que probablemente dispersaría la atención en detrimento del análisis de las entidades que más presupuesto ejecutan en política de drogas. La posibilidad de incluir el lavado de activos en el alcance de la investigación se discutió con el INL y se concluyó que, por su complejidad, sería dejado fuera del contrato. Sin embargo, se planteó la posibilidad de abordar la contabilización de esa dimensión de la lucha contra las drogas en una futura investigación.

En primer lugar, se identificaron las entidades ejecutoras que hicieron parte del cálculo del BGECPD del 2008-2007, donde se reportaron 25 entidades de orden nacional y 17 de orden territorial (9 gobernaciones y 8 alcaldías), y los diferentes programas distribuidos en las 6 estrategias del gasto (paso 5). El BGECPD del 2010 realizó el mismo ejercicio, pero adicionó la desagregación del gasto por tipo de recurso (cooperación internacional, inversión y funcionamiento).

Por otra parte, el documento de *Metodología para el Cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad* (MinDefensa & DNP, 2009) describe los criterios que fueron usados para determinar el grupo de entidades que constituyen el gasto final en defensa y seguridad. Estos son: i) Recibe recursos presupuestales de la Nación; ii) Implica duplicidad del gasto y misión (la entidad se asocia directamente a seguridad y defensa). Con base en estos criterios fueron incluidas 17 entidades en el cálculo final (MinDefensa & DNP, 2009). Este documento también comparó los resultados obtenidos de las diferentes fuentes para el cálculo como la ONU, OTAN, FMI y la propuesta en el documento.

Igualmente, se revisó el trabajo *Una Propuesta de Coordinación Institucional para el Problema de la Droga* (Rocha, 2011), en el que el autor elaboró un inventario institucional de las entidades que forman parte de la lucha contra las drogas tomando como base el documento CONPES 3369. El primero, cuenta con información detallada en lo relativo a las líneas (estrategias) de la lucha contra las drogas, las actividades que se ejecutan en cada línea, los programas específicos y la entidad que los ejecuta.

A partir de esta revisión se elaboró un listado preliminar de las entidades que hacen parte de la política de lucha contra las drogas (Anexo 2). Adicionalmente, para la selección final de entidades, se solicitó la revisión al Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa y a la Subdirección de Estrategia y de Análisis del MinJusticia, a través de un oficio enviado por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSG) del DNP.

La respuesta obtenida sobre el listado de entidades fue enviada mediante correo electrónico a la DJSG del DNP. El correo especifica que el MinJusticia participó en el BGECPD ayudando en la recolección de información de gastos realizados por los entes territoriales y a nivel de entidades nacionales estuvo a cargo del DNP. Como sugerencia envían el listado de entidades reportadas por estrategias del estudio realizado (Anexo 3).

Además de la revisión de literatura, se llevaron a cabo 3 entrevistas[83] con funcionarios de las entidades públicas que encabezaban la ejecución de política antidroga, estos son: Aldemar Parra, funcionario del Grupo de Salud Mental y Consumo de Sustancias Psicoactivas del MinSalud; Martha Paredes, Subdirectora de Estrategia y Análisis y el equipo del Observatorio de Drogas de MinJusticia; y Rodrigo Rojas, Embajador y Coordinador de Lucha Contra las Drogas. El objetivo de estas entrevistas fue verificar y actualizar la identificación de entidades, políticas y programas obtenida de la revisión de la literatura con fuentes directas. Los siguientes son los productos que se han elaborado con base en las actividades de esta etapa de la metodología[84].

83 Ver paso cuatro (4) para una explicación de cómo se seleccionó la muestra de funcionarios a entrevistar.

84 La lista de entidades que concentran el mayor porcentaje de gasto se presenta en el paso cuatro (4).

Mapa institucional

Se trata de una guía que identifica a las entidades públicas que intervienen con recursos en materia de gasto. El criterio de construcción fue la agregación de entidades adscritas a una entidad líder en la política antidroga y la discriminación por cada una de las estrategias de la política antidrogas. Este mapa fue elaborado con base en el proceso de identificación de políticas, programas y proyectos que se describe en detalle en el paso 9 (Gráfica 3).

Base de datos

El mapa institucional tiene una expresión formal y más completa en la base de datos de programas, que es un sistema de registro y caracterización de las entidades, programas y proyectos del Estado Colombiano que forman parte de la lucha contra las drogas. La construcción de base de datos de programas se ha hecho a partir de la lista de programas identificados en Rocha (2011), el Informe del ODC (2016) y las entrevistas con funcionarios del Estado mencionados anteriormente. Los programas han sido clasificados por estrategia, política, entidad, año – 2013, 2014 y 2015 – y el porcentaje de su gasto por funcionamiento que corresponde a gasto antidroga. El siguiente es un ejemplo de la estructura que sigue la base de datos para el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato (PECIG), el programa de Logística y Seguridad, y el de Desarrollo alternativo con enfoque diferencial en resguardos indígenas es:

TABLA 17

Ejemplo estructura de la base de datos

ID	ESTRATEGIA	POLÍTICA	PROGRAMA	ENTIDAD	AÑO	% GASTO (SIIF)	FUENTE
001	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Aspersión aérea	Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato (PECIG)	Ministerio de Defensa Nacional	2013		Rocha (2011)
002	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Aspersión aérea	Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato (PECIG)	Ministerio de Defensa Nacional	2014		Rocha (2011)
003	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Aspersión aérea	Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato (PECIG)	Ministerio de Defensa Nacional	2015		Rocha (2011)
004	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Erradicación Manual	Logística y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	2013		Rocha (2011)
005	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Erradicación Manual	Logística y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	2014		Rocha (2011)
006	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Erradicación Manual	Logística y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	2015		Rocha (2011)
007	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Desarrollo Alternativo	Desarrollo Alternativo con enfoque diferencial en Resguardos Indígenas	Ministerio del Interior	2013		Informe 2016 ODC
008	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Desarrollo Alternativo	Desarrollo Alternativo con enfoque diferencial en Resguardos Indígenas	Ministerio del Interior	2014		Informe 2016 ODC
009	Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Desarrollo Alternativo	Desarrollo Alternativo con enfoque diferencial en Resguardos Indígenas	Ministerio del Interior	2015		Informe 2016 ODC

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el ejemplo anterior, hay varios programas para una misma estrategia que vienen clasificados por diferentes políticas y entidades encargadas. En la base de datos se encuentran las seis (6) estrategias que ya se habían identificado en los BGECPD pasados. Éstas son:

1. Fortalecimiento institucional
2. Medio ambiente
3. Política internacional del problema mundial de drogas
4. Reducción de la demanda de drogas ilícitas
5. Reducción de la oferta de drogas ilícitas
6. Política internacional.

Paso 3: Sistema de información y recolección de información presupuestal

Como bien lo señala el BGEDCP (DNP, 2012), la información presupuestal está dispersa en múltiples fuentes. Por lo tanto, se requiere de un proceso exhaustivo de recopilación de información que permita completar los registros de gasto público desde múltiples aproximaciones y realizar cálculos rigurosos[85]. Las fuentes más importantes de información son las del orden nacional; en estas se concentra el mayor volumen de gasto público en la política antidroga.

Como ejercicio preliminar, se utilizaron las ejecuciones del Presupuesto General de la Nación –PGN-; en estas se encuentran, detalladas por capítulos, los gastos efectuados desde el nivel central en temas de seguridad. Para mayor precisión, el equipo consultor utilizó la información que se encuentra incluida en el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF- del MinHacienda, el cual corresponde al registro de las ejecuciones del PGN que se publica el 20 de enero de cada año con las modificaciones presupuestales correspondientes.

En un ejercicio posterior, se utilizó el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas –SUIFP-, que acompaña todo el proceso de ejecución de los proyectos de inversión pública que se ejecutan en Colombia. Este proceso va desde la formulación hasta la entrega o terminación de dichos proyectos. Al ser un sistema muy amplio, es del interés de la investigación utilizar una de sus plataformas de inversión: el Seguimiento de Proyectos de Inversión –SPI-. Esta plataforma permite identificar problemas y logros en la ejecución de los proyectos de inversión. Al estar la información clasificada por sectores, es posible revisar también el gasto de otras áreas, como justicia, salud y educación.

Complementando las plataformas ya mencionadas, se realizó un ejercicio de revisión preliminar del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN), el cual muestra información desagregada por objetivos específicos, productos y actividades, lo que permite una revisión detallada de los proyectos del gasto por inversión capturados en el SIIF y SGR.

Por último, se revisaron los planes de desarrollo de algunos municipios y los recursos de cooperación internacional.

85 Tal y como se menciona en el documento de DNP y MinDefensa (2009), hay que tener especial cuidado al hacer neteo entre los giros que se efectúan desde el mencionado presupuesto y los gastos que reportan las entidades descentralizadas. Se debe garantizar que una misma partida o fuente no quede contabilizada dos veces.

En resumen (Tabla 18), se realizó un análisis de las siguientes fuentes y sistemas de información:

1. Información presupuestal del orden nacional y SIIF.
2. Planes de desarrollo nacional, SUIFP/SPI/BPIN y el Sistema General de Regalías.
3. ACCI: Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional.
4. SISFUT.
5. Planes de Desarrollo de un grupo de departamentos y municipios.

TABLA 18
Sistemas de Información

SIGLA	NOMBRE	CARACTERÍSTICAS GENERALES	FUENTE	AÑOS DISPONIBLES
PGN	Presupuesto General de la Nación	Presupuesto de gasto anual con reporte de las obligaciones por sector, entidad y rubro presupuestal por gasto por funcionamiento o inversión	Fedesarrollo	2002 – 2016
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera	Ejecución presupuestal anual del PGN	DNP / MinDefensa	2002 – 2016
SISFUT	Sistema de Información del Formulario Único Territorial	Información presupuestal de departamentos y municipios por sector y entidad	DNP	2002 – 2015
SGR	Sistema General de Regalías	Proyectos aprobados en el OCAD clasificados por sector del PGN	DNP	2012 – 2016
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión	Plataforma que detalla los proyectos de inversión reportados en SIIF	Acceso DNP	2009 – 2016
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión	Plataforma de seguimiento a los proyectos de inversión reportados en SIIF	Acceso DNP	2008 – 2017

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se hace una breve descripción del resultado de esta revisión:

Presupuesto General de la Nación (PGN)

La Ley Anual de Presupuesto General de la Nación incluye un mensaje presidencial, presupuesto de rentas, presupuesto de gasto o ley de apropiaciones, disposiciones generales, anexo de gasto social y el detalle de la composición de las rentas y recursos de capital (Ministerio de Hacienda- "Presupuesto General de la Nación," n.d.-). Entre la información de la Ley de PGN, se encuentran las obligaciones por sector, entidad y nombre del rubro a ejecutar por gasto por funcionamiento o inversión, en donde es posible identificar, por ejemplo, las obligaciones del sector Defensa y Policía. Entre los rubros de este sector no se identificaron gastos asociados (descripción del rubro)

a política de drogas, de acuerdo a la lista de palabras y/o nombre de programas claves (Anexo 4) utilizadas para filtrar –ejemplo: droga, ilícito, narcótico, familias guardabosques y desarrollo alternativo –.

No obstante, la descripción del rubro se hace de manera general, lo que representa una dificultad al momento de determinar qué rubros corresponden a política de drogas y cuáles no. A modo de ejemplo, uno de los rubros asociados al MinDefensa –Armada en 2010– fue la ampliación y modernización de la estructura aeronaval de la armada nacional a nivel nacional, ampliación y modernización que entre su ejecución pudo tener relación con alguna de las estrategias de política de drogas.
De igual forma, se hizo un primer ejercicio de búsqueda de rubros directamente asociados a política de drogas. Al buscar los rubros asociados a gasto fiscal en política de drogas por esas palabras claves (Anexo 4), se encontró que para el caso del año 2010 las entidades que aportaron fueron la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio Interior y de Justicia – Gestión General, con una suma total de obligaciones por $7.321 millones de pesos. Esta suma asociada a la política antidroga corresponde a un 0,38% de lo reportado en el BGECP del 2010[86].

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

La principal fuente de información utilizada en el proyecto proviene del SIIF. Este es el sistema de información transaccional que hace seguimiento a la ejecución del PGN. La información histórica fue entregada a Fedesarrollo de tres fuentes: Gabriel Piraquive, director de la Dirección de Estudios Económicos del DNP; Ana Marta Miranda, Directora de Planeación y Presupuestación del MinDefensa; y Diego Restrepo, asesor de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP. En esencia la información de las tres fuentes es la misma por rubro presupuestal.

Una vez se tuvo la información del SIIF se identificó la variable de medición de interés para la presente consultoría. Para eso se tuvo en cuenta las definiciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), el cual define como apropiación *"el monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal" (p.109) y entiende como "obligación exigible de pago el monto adecuado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento –total o parcial– de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa"* (p.111). Basado en ello, se definió como variable clave la obligación reportada en las cuentas fiscales.

86 Los ejercicios preliminares se realizaron con información del PGN del 2002 al 2016 que se encontraba en Fedesarrollo como producto de investigaciones anteriores. Posteriormente, se utilizó la información presupuestal con las últimas modificaciones presupuestales enviada por el DNP y MinDefensa.

Es importante anotar que en la revisión de esta información se encontró que en el reporte de obligaciones anuales del sector Defensa y Policía no se pueden identificar rubros directamente asociados a política de drogas dado que la descripción en SIIF es muy general.

Obtención de porcentajes de gasto antidroga para las partidas de cada entidad

Nivel Nacional

Si bien el presupuesto de gastos desglosado, tal y como se explicó en la sección anterior, permite obtener una primera y relativamente buena porción de la información del gasto en seguridad, las partidas en las que clasifican los gastos en muchos casos no permiten detallar cuánto de este gasto es en política antidroga. Una dificultad que se encuentra con frecuencia es que la partida presupuestaria que se registra en los sistemas de información es el total destinado para cada entidad, y ese valor no está desagregado por programas o políticas.

Para resolver este problema, el porcentaje de la obligación anual destinado a programas política de drogas de cada entidad se calculó a partir de entrevistas con funcionarios que están a cargo de ejecutar la política antidrogas en las entidades que más programas concentran. A ellos se les solicitó directamente la información presupuestal para garantizar que el criterio de selección de los programas provenga del equipo consultor y que de este modo se garantice que está unificado. El objetivo final es lograr un consolidado de las diversas fuentes que financian el gasto antidroga en Colombia, que incluya las fuentes nacionales, las territoriales y las contrapartidas de la cooperación internacional; la muestra de entidades seleccionadas en las que se realizaron entrevistas abarcan por lo menos el 80% del total del gasto en Política de Drogas.

Nivel Territorial (municipios y departamentos)

Se analizó el gasto de los territorios en seguridad y programas y proyectos antidroga. El SISFUT del DNP permite recopilar la información del gasto de departamentos y municipios en diferentes sectores. Esta información se recopila desde la década de los años noventa y se encuentra actualizada hasta el 2015. La discriminación de la información en algunos casos es suficiente para identificar rubros de los cinco sectores en los que tradicionalmente se divide el gasto antidroga (desarrollo alternativo, reducción de la oferta, entre otros).

La gran mayoría de los entes territoriales apropian recursos de sus presupuestos para justicia y seguridad. Este incluye generalmente partidas como: pago de gasolina y ACPM, campañas contra el consumo de drogas y contratación de personal temporal, entre otras. Este gasto presupuestado se ejecuta y es el que se consulta en las ejecuciones presupuestales de este sistema. Se está efectuando también una revisión de las ejecuciones del gasto que posiblemente destinen recursos para la política antidroga como lo son justicia, salud y educación.

Es evidente que buena parte de este gasto no es necesariamente antidroga y por eso es necesario hacer un trabajo complementario que permita calcular un proxy del gasto que se destina a la política

antidroga. En primer lugar, se tomó una muestra de un grupo de departamentos y municipios, en los cuales, como se nombró en la descripción del SISFUT, se ha analizado el gasto por inversión en el sector justicia y salud. Se seleccionaron aquellos que en los años de interés reportaron tener al menos 2 millones de habitantes por departamento y 500,000 habitantes por municipio, de acuerdo a las proyecciones de población 2005 – 2020 del DANE. Adicionalmente, se seleccionaron aquellos que estén relacionados con la problemática de drogas, según se estableció en reuniones con los grupos regionales del MinJusticia.

Como ejercicio complementario, se revisaron los planes de desarrollo que aprobaron recientemente en esa muestra. La lectura de algunos de los planes de desarrollo tiene como objetivo observar si estos tienen entre sus líneas estratégicas y políticas el tema de defensa y seguridad. En muchos de ellos inclusive hay proyecciones de este gasto, que incluye el gasto antidroga, y sus fuentes de financiamiento. En segundo lugar, teniendo el panorama del gasto proyectado por los entes territoriales que conforman la muestra, se realizaron consultas con funcionarios de estos entes territoriales para precisar, si es posible, la parte del gasto en seguridad incluido en el plan que se puede considerar antidroga.

Banco de Proyectos de Inversión (BPIN)

Complementando al SIIF, está la plataforma BPIN, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, en donde se detalla cada uno de los rubros que corresponden a gasto por inversión de cada una de las entidades que se encuentran en el PGN. La información de la plataforma nos permite, como se mencionó anteriormente, observar información desagregada por objetivos específicos, productos y actividades asociados a los proyectos de inversión y con ello tener un dato más exacto del gasto en política de drogas. En el reporte del SIIF asociado a cada programa de inversión está el código BPIN.

El acceso al BPIN debe ser gestionado por el DNP–DJSG. A manera de ejemplo, en la revisión de los proyectos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario–INPEC, encontramos un proyecto dirigido a reducir el consumo de sustancias psicoactivas en las cárceles. Este proyecto está desagregado en objetivos específicos y el gasto en cada uno de ellos. La utilidad de esta plataforma depende de la lista de programas final en donde se capture el código BPIN de cada uno de éstos. Como no hay una base de datos para trabajar, es necesario acceder a los programas de cada una de las entidades que previamente se seleccionen.

Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI)

La información encontrada en el registro histórico de proyectos del SPI, si bien no arroja el gasto en cada uno de los proyectos, si tiene una descripción de estos, clasificados por entidad y sector al que pertenecen. Por esto el SPI es un insumo importante para validar los proyectos de inversión encontrados en el SIIF.

Al igual que los datos reportados en los otros sistemas de información, ninguno de los rubros asociados al sector defensa y policía presenta relación directa con la política de drogas. No obstante, de acuerdo a la revisión de literatura, el MinDefensa sí destina recursos en proyectos relacionados con política antidrogas.

Por otra parte, es importante notar que se encontraron proyectos asociados a política de drogas ejecutados por entidades de otros sectores diferentes a defensa y policía como, por ejemplo, el MinJusticia, Inclusión social y Reconciliación, y el MinAmbiente.

Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)

En el SISFUT la información está desagregada por educación, salud, deporte y recreación, cultura, agropecuario, ambiental, promoción de desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad, gastos específicos de regalías y compensaciones, entre otros. Con la ayuda del asesor del DNP–DJSG, Francisco Pachón, se pudo acceder a esta información, la cual fue entregada directamente por José Lenin Galindo de la Dirección de Finanzas Públicas Territoriales del DNP.

Analizando la información se encontró que al igual que los otros sistemas de información en el sector de Justica y Seguridad, no hay rubros asociados a la lucha contra las drogas. Del total del gasto de este sector, se encontró que en los últimos cinco (5) años alrededor del 70% de las obligaciones ha sido ejecutado por el FONSET en actividades que buscan generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, y para el desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana. Después de validar la destinación de los recursos del FONSET, se encontró que no hay un valor significativo de los recursos destinado a programas dirigidos a política de drogas. En cuanto la información del sector salud, se observa que asociado a la política de drogas en el rubro de salud pública están los gastos por venta de medicamentos controlados bajo el mando del Fondo Rotatorio de Estupefacientes y los gastos asociados a salud mental y lesiones violentas evitables como consecuencia del consumo de sustancias psicoactivas. En este último hay información desagregada por los gastos por contratación con empresas sociales del Estado, la adquisición de insumos, elementos y equipos para desarrollar las prioridades de salud pública, contratación de personas jurídicas, concurrencia a municipios y el talento humano contratado para desarrollar funciones de carácter operativo.

Sistema General de Regalías (SGR)

La información del SGR utilizada corresponde a información de los proyectos aprobados en los OCAD de 2012 a 2016. Como se ha encontrado en los otros sistemas de información, en el sector de Defensa del SGR no se encontraron rubros que en su descripción estén directamente relacionados con la política de drogas. Esto no excluye la posibilidad de encontrar programas asociados a la política de drogas en la desagregación de cada uno de los rubros del sector. Se encontraron programas relacionados a drogas en el sector de Agricultura, Educación, Salud y Protección Social y Educación y Transporte. Algunos de los programas son "la construcción del

centro mixto de atención a la drogadicción en el municipio de Ipiales, Nariño" en 2015, o la "prevención de la Drogadicción y promoción de la salud sexual en niños, niñas y adolescentes de la parte alta y media al río Micay en el municipio de López de Micay" en 2014.

Al igual que el SISFUT, con la ayuda del asesor del DNP – DJSG, Francisco Pachón, fue posible acceder a esta información, la cual fue entregada directamente por José Lenin Galindo de la Dirección de Finanzas Públicas Territoriales del DNP.

Planes de Acción

El plan de acción es un documento en el que se priorizan las actividades, objetivos y metas a cumplir por las entidades a nivel nacional. Finalizando el año, cada entidad publica un informe de ejecución del plan de acción anual con sus respectivas modificaciones en el trascurso del año. Los planes de acción fueron revisados por el equipo consultor con el fin de capturar información presupuestal detallada de las entidades que tiene programas enfocados a política de drogas.

En la revisión se encontró que la información es reportada de forma desigual entre las entidades. Por ejemplo, en el plan de acción del MinJusticia se detalla la ejecución presupuestal de la entidad, la cual captura tanto la apropiación como el compromiso al final del año de ejecución, desagregada por direcciones y actividades. Otras entidades, como la Presidencia de la República, si bien publican un informe de gestión del plan de acción, no muestran cifras presupuestales, ni desagregan los rubros en las diferentes actividades realizadas por la entidad. Así mismo, entidades como el Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien desagregan las metas y objetivos por dirección y actividad, no publican el presupuesto destinado a cada una de las actividades.

Cabe notar que, incluso cuando la información es desigual entre las entidades, en todas hay información cualitativa y detallada sobre las actividades realizadas. Esa información permite afinar el mapa de programas construido por el equipo consultor, con el cual se puede solicitar información presupuestal más precisa a las entidades.

Planes de Desarrollo Nacionales

Se revisaron los planes de desarrollo de los últimos cuatro (4) gobiernos nacionales con el fin de identificar las políticas y programas que impulsaron y que tuvieron relación directa e indirecta con el gasto antidroga. El último plan de desarrollo, 2014 – 2018, es muy preciso al estimar las metas en estas políticas y el compromiso de recurso del PGN para cumplir con los objetivos y las metas que se imponen. Entre los objetivos de la sección de Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz se encuentra el de enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada. Asimismo, esta revisión incluyó un análisis de los proyectos aprobados por el Sistema General de Regalías –SGR-, pues algunos proyectos han financiado el gasto antidroga, como se indicó en la sección Sistema General de Regalías (SGR).

Planes de Desarrollo Territoriales

Se revisaron los planes de desarrollo departamentales y municipales para identificar programas asociados a política de drogas. Entre la información capturada se encontró que, si bien los retos, líneas estratégicas u objetivos de las entidades territoriales tienen metas relacionadas a política de drogas, los programas a través de los cuales se pretende alcanzar estas metas apuntan simultáneamente a varios objetivos: prevenir el alcoholismo, el reclutamiento forzado, entre otras problemáticas que se presentan en los territorios. Esto representa un reto para determinar qué porcentaje del presupuesto de esos programas es destinado a política de drogas.

A pesar de lo anterior, se identificó que muchos programas están a cargo de las Secretarías de Salud. Estos programas están direccionados a crear un ambiente sano y libre de adicciones, en donde se implementen estrategias que prevengan el consumo o atender a los individuos que son drogodependientes desde el sector salud. Es por ello que, para tener presente estos programas, se tomará la información reportada en el SISFUT, la cual tiene un rubro del sector salud que está enfocado en las estrategias nombradas.

Recursos de cooperación internacional

Se revisaron los proyectos financiados con recursos de cooperación internacional en temas seguridad y lucha contra la droga. En este caso se utilizó la información presupuestal de la APC que tiene información de varias vigencias anteriores, y la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es importante tener en cuenta que en el SIIF se encuentran rubros relacionados con la APC (anteriormente llamada ACCI).

Consolidación de la información

Para efectos de la consolidación del gasto antidroga, se tuvieron en cuenta los sistemas de información listados y descritos. En el proceso de consolidación de la base de información no solo se incluyeron las bases de datos presupuestales, sino también todas aquellas en las que se puede obtener información útil para la proyección de gastos económicos de la lucha antidroga. Este proceso de recopilación de información da como resultado (revisar los resultados preliminares en el paso 8) un consolidado que permite dar una primera lectura del gasto del Estado colombiano en política antidroga. De esta agregación que, por supuesto debe ser depurada, provendrán los siguientes productos:

- Una identificación de las entidades del Estado colombiano que concentran más del 80% del gasto en política de lucha contra las drogas.
- Identificación de puntos extremos y de causas detrás de los incrementos inusuales en las asignaciones presupuestales de lucha contra las drogas.
- Fuentes y usos de las partidas del gasto antidrogas.

Tanto la identificación de entidades que concentran el gasto, como la identificación de puntos extremos e incrementos inusuales, son insumos clave para orientar los esfuerzos y enfocar la capacidad de análisis de la metodología de estimación del gasto, que se explica en detalle en el paso 6.

Paso 4: Recuento de políticas, programas y proyectos que hacen parte de la política antidrogas y su ubicación dentro del mapa institucional

La ordenación de los usos del gasto que se produce en el paso anterior sirve como punto de partida para elaborar una clasificación del gasto en lucha antidroga por programas. Adicionalmente, la clasificación por programas se complementa con una ordenación por políticas (que contienen a los programas) y por proyectos, que están contenidos dentro de los programas o que funcionan de manera autónoma, en especial aquellos que están clasificados para efectos presupuestales como proyectos de inversión.

Así mismo, es importante hacer notar que en algunos casos las políticas, programas y proyectos, por su complejidad, tienen varios tipos de gasto y que es imposible discriminar qué proporción hace parte del gasto en políticas antidrogas y qué proporción hace parte del gasto general del proyecto (un ejercicio que complementa el descrito en la sección Obtención de porcentajes de gasto antidrogas para las partidas de cada entidad en el paso 3). Para abordar este problema, a medida que las políticas, programas y proyectos se van contabilizando, se define un rótulo para cada uno de ellos que identifica la participación estimada del gasto antidroga en el gasto total de la política, programa o proyecto. Este rótulo define, en pasos posteriores, qué proporción del gasto se contabiliza como gasto de un programa o política en la lucha antidroga del Estado colombiano[87].

Respecto a la identificación de los programas y proyectos, el equipo consultor partió de la revisión del documento Una Propuesta de Coordinación Institucional para el Problema de la Droga (Rocha, 2011) que permitió la identificación del listado inicial de programas que están suscritos a la política antidroga por estrategia, actividad y entidad. La siguiente tabla muestra el resumen del documento:

87 Al realizar la clasificación del gasto por políticas, programas y proyectos, es necesario tener en cuenta que en Colombia hay una lógica de planeación y presupuestación que en el caso del gasto en la lucha contra las drogas no siempre se cumple. En otras palabras, se debe partir del hecho de que muchos de estos programas no han tenido una formalización contable. Por ejemplo, los programas de aspersión aérea no tienen una ficha del Banco de Proyectos de Inversión del Estado –BPIN. Otro ejemplo es el programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI–, que se financia como un gasto corriente del Ministerio de Justicia, no como un proyecto de inversión. Otro elemento que se sabe que se debe tener en cuenta es el de los componentes de transferencias entre entidades del Estado para sostener programas específicos. Por ejemplo, se conoce por la experiencia de trabajo de los autores con el gobierno anterior, que el Fondo Rotatorio de las Fuerzas Militares se utilizó por momentos para financiar la erradicación manual de cultivos ilícitos. De momento, en el análisis del PGN y el SIIF se encontró que en los últimos 10 años en promedio el 93% del gasto corresponde a funcionamiento y un 7% de gasto por inversión. Se identificó también que los rubros asociados al gasto por funcionamiento en su mayoría corresponden a salarios, primas, pensiones, entre otros gastos de personal. Este resultado indica que, al ser el gasto por funcionamiento tan grande, es necesario identificar en cada una de las entidades qué porcentaje del personal tiene dentro de sus funciones tareas asociadas a política de drogas.

TABLA 19
Resumen de programas y proyectos con base en Rocha (2011)

ESTRATEGIA	ACTIVIDAD	ENTIDADES
Reducción de la oferta de drogas ilícitas	Aspersión aérea	Min Defensa, Min Salud, Presidencia, Min Justicia, Rama Judicial, Min Hacienda, Fiscalía General de la Nación, Min Industria
	Erradicación Manual	
	Desarrollo alternativo	
	Interdicción	
	Juzgamiento y penalización	
	Lavado de activos	
Reducción de la demanda de drogas ilícitas	Prevención	Min Salud, Min Educación, DIRAN, Presidencia, MinJusticia
	Mitigación y tratamiento	
Política internacional del problema mundial de drogas	Representación Internacional	Cancillería, Presidencia. Fiscalía General de la Nación, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
	Cooperación bilateral y multilateral	
	Cooperación judicial y extradición	
Fortalecimiento jurídico institucional	Desarrollo de capacidades	Min Justicia, DNP, Min Salud
	Capacidad de respuesta frente al consumo	
Medio ambiente		Min Ambiente

Fuente: Elaboración propia basado en Rocha (2011)

Este listado, sumado a la revisión de los Planes de Desarrollo Nacionales de los últimos cuatro (4) gobiernos, sirvió de insumo para la elaboración de una matriz de priorización, que es un instrumento que sirve para identificar qué entidades ejecutan la mayor cantidad de programas en cada una de las dimensiones de la lucha contra las drogas[88]. Una vez elaborada, la matriz preliminar fue revisada y complementada por el Observatorio de Drogas de Colombia y por la Subdirectora de Estrategia y de Análisis del MinJusticia, Martha Paredes[89]. El objetivo del proceso de revisión fue el de actualizar

88 Inicialmente se propuso identificar a las entidades del Estado que ejecutaban el 80% del gasto en política de drogas para concentrar los esfuerzos en estas (Paso 6). Sin embargo, la información disponible en los sistemas de contabilidad pública es demasiado agregada y no permite hacer esta identificación. Por esa razón se optó por hacer una identificación de entidades que concentran un mayor un número de programas de la Lucha contra las Drogas.

89 Ver Anexo de reuniones para una descripción más detallada.

la matriz preliminar y realizar un mapeo de las entidades que intervienen en la política antidroga. Adicionalmente se revisó el Reporte de Drogas de Colombia (ODC, 2016).

Con la versión actualizada de la matriz, se realizó un conteo de programas que permitió establecer las entidades que más programas concentran en cada estrategia para proceder a concertar reuniones con funcionarios de esas instituciones. El objetivo de estas reuniones (entrevistas) fue entender el contexto de la participación de cada entidad en la política antidroga y el estado actual de los programas. El ejercicio de la matriz priorización produjo la siguiente selección de entidades por cada estrategia:

TABLA 20
Resultado de entidades a entrevistar

ESTRATEGIA	ENTIDAD
Reducción de la demanda	Ministerio de Salud y Protección Social
Fortalecimiento jurídico	Ministerio de Justicia y del Derecho
Reducción de la oferta	Presidencia de la República
Política Internacional	Ministerio de Relaciones Exteriores
Medio Ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Con esta información, se solicitó apoyo técnico a través del DNP a los funcionarios que dirigen la política antidroga en cada una de las entidades de la tabla. De las cuales, se realizó tres entrevistas a: Aldemar Parra del MinSalud, Martha Paredes del MinJusticia, y Rodrigo Rojas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La matriz de priorización final es el soporte para la construcción de la Base de datos de programas, que se describe en detalle en el paso 2. Esta base se actualiza con la información recolectada en las entrevistas y el formulario inicial. Igualmente, el diálogo con funcionarios permite actualizar el mapa institucional y conocer los procedimientos para obtener información del gasto en funcionamiento y posteriormente definir el mecanismo de solicitud y recopilación de información y reportes (paso 7).

Paso 5: Ordenación del gasto por categorías

Una vez elaborado el recuento de políticas, programas y proyectos descrito en el punto anterior, se realizó una caracterización de estos. La caracterización no es otra cosa que una breve descripción de cada uno de los programas, que busca averiguar atributos importantes para la contabilización de los recursos invertidos: años de operación, tamaño, objetivo, entre otros. La caracterización permite saber cuáles programas se hacen de manera directa o indirecta, cuáles corresponden a programas locales o nacionales y cuál es el objetivo de cada iniciativa, aspectos todos relevantes para el adecuado seguimiento. Se debe mencionar que todos estos atributos están recopilados en la base de datos programas (descrita en detalle en el paso 2).

En este paso de la metodología, inicialmente, se tenía contemplado también desarrollar una conceptualización de las categorías del gasto en política de drogas por rubros. Es decir, definir de manera concisa qué conceptos engloba cada una de las siguientes categorías:

- Desarrollo alternativo
- Reducción de la oferta de drogas ilícitas
- Fortalecimiento jurídico e institucional
- Reducción del consumo de drogas
- Gestión ambiental
- Política internacional del problema mundial de las drogas

Sin embargo, en la primera reunión sostenida entre el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), de la Embajada de los Estados Unidos, el DNP y el equipo consultor, se definió que se mantendría la clasificación de las estrategias de la lucha contra las drogas establecidas en los BGECPD y en el CONPES 3336 (Anexo 1.1).

Las 6 estrategias del gasto en política de drogas implementadas en la metodología del cálculo del BGECPD 2007-2008, siguen los lineamientos del CONPES 3336. Estas *"obedecen a la clasificación realizada por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) en un ejercicio de planificación de la política de lucha contra las drogas",* que las define de la siguiente manera:

1. **Reducción de la oferta:** se dirige a la prevención y eliminación de actividades ilícitas encaminadas a la obtención, ofrecimiento y comercialización en los mercados consumidores (nacionales e internacionales). Esta estrategia es la que tiene mayor participación en el gasto del estado en la política de lucha contra las drogas según el informe de 2007-2008 (60,41% - 67,96%).
2. **Fortalecimiento Jurídico e Institucional:** se enfoca en aumentar la efectividad institucional y normativa de la lucha contra las drogas. Sus acciones son: la revisión de las estrategias de control, eliminación de los beneficios económicos subyacentes al narcotráfico, actualización y ajustes legislativos sobre la administración de bienes incautados, extinción de dominio y lavado de activos.
3. **Desarrollo alternativo:** esta es el proceso de prevención y eliminación de los cultivos ilícitos de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural.

Se centra en la reducción de la participación de los campesinos, colonos e indígenas en los cultivos ilícitos a través de la generación de oportunidades laborales.

4. **Reducción del consumo de droga:** se centra en el monitoreo y neutralización del consumo interno de drogas en la población, mediante la implementación de iniciativas de tratamiento y rehabilitación, construcción de capacidad de respuesta para la reducción de la incidencia, la prevalencia e impacto de las drogas.
5. **Política Internacional:** busca articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colombiano en el combate contra las drogas. Con acciones como: estrictos controles en los mercados de precursores y sustancias químicas, eliminación del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, y el cumplimiento de los instrumentos internacionales que establecen las pautas para prevenir y suprimir el financiamiento de los actos terroristas.
6. **Gestión ambiental:** esta estrategia trabaja en la mitigación de impactos ambientales y la conservación ecológica, mediante la recuperación del medio ambiente y recursos naturales renovables.

Cabe anotar que en la matriz de priorización final actualizada se realizó la clasificación del gasto por las estrategias enunciadas anteriormente. Los programas asociados a política de drogas fueron clasificados según estrategias, políticas y entidad encargada en la matriz de priorización que el equipo consultor construyó.

Paso 6: Propuesta conceptual y metodológica de cálculo del gasto en política de drogas

Hasta este punto de la implementación de la metodología se cuenta con:

- Un mapa de instituciones que ejecutan el gasto público anti droga del Estado Colombiano
- Una descripción de los sistemas de información relevantes
- Un consolidado financiero del gasto
- Una identificación de entidades que concentran el gasto y fuentes de variabilidad del mismo (todavía en construcción)
- Un recuento de políticas, programas y proyectos
- Una clasificación de las políticas, programas y proyectos por rubros de gasto

Sin embargo, es claro que la aproximación implementada hasta este paso que, si bien es más completa que las anteriores, sigue siendo vulnerable a muchos de los errores cometidos en el pasado. El reto entonces es elaborar una metodología de cálculo que supere las dificultades que se identificaron en el paso 1. Se debe tener en cuenta que la cifra del consolidado financiero de gasto no es pura, pues, como se explica en la sección Obtención de porcentajes de gasto antidroga para las partidas de cada entidad en el paso 6, los registros presupuestales incluyen elementos ajenos a la política de drogas pero que contablemente se registran en las mismas partidas. Por lo tanto, debe hacerse una depuración.

Esta metodología es un manual de depuración de esa primera cifra que se obtiene de los sistemas de información, las entrevistas preliminares y los planes de desarrollo. Para ello se deben revisar en detalle los procedimientos contables y la real ejecución de los programas, si bien no en todas las entidades, sí en aquellas que concentran una mayor proporción de iniciativas antidroga.

Análisis Paretiano

El gasto público del gobierno de Colombia se ejecuta desde 28 entidades del orden nacional, 32 del nivel departamental y al menos 1100 del nivel territorial. Esto implica un gran reto en términos de la contabilización del gasto, debido a que la lógica de planeación y presupuestación no siempre garantiza una formalización contable de los programas. Incluso partiendo de que esta aparente dispersión puede simplificarse observando en detalle la distribución del gasto en estas entidades, los rubros presupuestales del gasto de las diferentes fuentes de información no permiten clasificar qué pertenece a política de drogas y qué no. En otras palabras, aun cuando inicialmente se planteó que se identificarían las entidades que concentraran el 80% del gasto, el trabajo del equipo consultor partirá del resultado del ejercicio de la matriz de priorización realizado (paso 4).

En ese orden de ideas, es razonable asumir que el éxito de la metodología de medición del gasto radica en concentrar los esfuerzos en las entidades con mayor número de programas identificados y

aquellas que concentran la mayor cantidad de su presupuesto a estos programas (paso 4) para que estos cálculos sean robustos. De esta forma se puede garantizar la obtención de resultados consistentes y coherentes para una gran proporción del gasto antidroga en Colombia.

Es así como a partir de la matriz de priorización (paso 4), y la construcción de la Base de datos de programas, el producto de este proceso será, para aquellos programas y entidades que concentran el mayor número de programas, el desarrollo de metodologías de cálculo y recolección de información particularizadas con el fin de estandarizar los resultados. Una vez construida la consolidación de la información de las entrevistas con funcionarios, la medición del gasto en política de drogas, que varía por sistema de información y tipo de gasto, es la siguiente:

$$\forall i = 2013, \ldots, 2015$$
$$\forall j = 1, \ldots, \#\text{ entidades con programas de drogas}$$
$$\forall k = 1, \ldots, \#\text{ de subtotales}$$

$$\textbf{Gasto Total en Política de Drogas}_i = \sum_{k=1}^{k} Subtotal\ k_i$$

donde,

$$\text{Subtotal } 1_i = \sum_{j=1}^{n} \%\text{ gasto drogas}_{ij} * \text{gasto total SIIF}_{ij}$$

Subtotal 1: Siguiendo el procedimiento que se mencionó en el paso 3, se define como el producto de la obligación anual de cada entidad de interés por el porcentaje destinado a programas de política de drogas. Para ello se tuvo en cuenta que la ejecución presupuestal de la nación se clasifica en gasto por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Esta metodología de estimación sólo aplica para el gasto por funcionamiento reportado en el SIIF.

$$\text{Subtotal } 2_i = \sum_{j=1}^{n} (\text{gasto inversión SIIF}_{ij}) + (\text{gasto en proyectos SGR}_{ij})$$

Subtotal 2: Para el gasto por inversión del SIIF y el gasto en proyectos del SGR, se filtraron los rubros anuales relacionados con programas de drogas de acuerdo con una lista de palabras y/o nombre de programas claves (Anexo 4), con relación directa e indirecta al tema. Posteriormente se realizó una revisión manual de rubro por rubro, vigencia por vigencia, para tener una cifra más exacta y validada. Con los rubros finales se calculó el gasto total por inversión y el gasto total en proyecto de regalías asociados a política de drogas.

$$\text{Subtotal } 3_i = \sum_{j=1}^{n} (\text{gasto inversión salud SISFUT}_{ij}) + (\text{gasto inversión justicia SISFUT}_{ij})$$

Subtotal 3: En cuanto a la información del SISFUT, en una primera aproximación, se utilizó la información del gasto por inversión de los siguientes sectores: salud y justicia, los cuales, en un análisis descriptivo preliminar, reportaron rubros asociados a política de drogas. Del sector salud se tomó alrededor del 100% del gasto en rubros relacionados a la venta de medicamentos controlados por el Fondo Nacional de Estupefacientes y al gasto en salud mental y lesiones violentas evitables como consecuencia del consumo de sustancias psicoactivas.

Por otra parte, para los programas y entidades que tengan gastos asociados a política antidroga y de los cuales no sea posible obtener información directa, la consultoría hizo la estimación sumando los rubros asociados a drogas que sean visibles en las fuentes de información abiertas al público. Estos métodos, más que precisión en la estimación, buscarán generar consistencia en la información que se reporta año a año.

Ejemplo de la concentración del gasto en programas específicos

Un ejemplo, es la compra y el mantenimiento de aeronaves. Por tratarse de activos muy costosos, la compra de helicópteros y aviones puede representar una proporción significativa del gasto antidroga en cualquier año en el que ocurran adquisiciones. No obstante, debido a que los aviones y helicópteros tienen una vida útil a lo largo de la cual deben depreciarse, no es evidente que todo el gasto en la compra de activos aeronáuticos deba incluirse en el año en el que se realizan los desembolsos para adquirirlos. De hecho, debe hacerse un análisis para determinar la manera correcta de estimar este tipo de gastos de forma que se evite generar grandes distorsiones o volatilidad en las estimaciones año a año.

Metodología de cálculo de otros gastos

INPEC

El Min Justicia le suministró información del Sistema Misional del INPEC – SISIPEC WEB al equipo consultor sobre la población intramural (condenados y sindicados) mes a mes por delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles o inmuebles, tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos, lavado de activos y conservación o financiación de plantaciones entre 2012 y 2015.

Para obtener el número total de población intramural anual por tipo de delito, se calculó el número promedio de los condenados y sindicados por año y por delito. Este valor se multiplicó por el costo global anual por interno calculado con base a los recursos apropiados al Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de PGN. Se tomó la suma del gasto de funcionamiento e inversión y se dividió entre el total de población intramuros en cada año. Con ello se obtuvo que el costo global anual por interno fue igual a $12, $13.4 y $14.2 millones de pesos entre 2013 y 2015, respectivamente.

Oficinas Consulares

Para identificar el gasto total anual de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del MRE en seguimiento y atención consular prestada a los connacionales privados de la libertad en el exterior, por un lado, el equipo consultor solicitó información del número de colombianos detenidos en el exterior según delito. Por otro lado, en la revisión del SIIF se buscaron rubros presupuestales relacionados con el servicio consular. Se identificó que bajo programa del PGN Política migratoria y servicio consular, el MRE tiene gastos de funcionamiento asociados al fortalecimiento de políticas públicas para la vinculación y atención de colombianos en el exterior a nivel internacional por un valor total de $1,399, $2,128 y $1,056 millones, entre 2013 y 2015, respectivamente.
Con la información anterior, se estimó el gasto en asistencia consular para las personas privadas de la libertad por delitos relacionados a drogas () como:

$$\forall i = 2013, \ldots, 2015$$

$$\text{Gasto SC Drogas}_i = \text{Gasto SC}_i * \left(\frac{\text{Delitos de drogas}}{\text{Total Delitos}}\right)$$

donde,

Total delitos corresponde al número total de colombianos en el exterior detenidos por delitos de narcotráfico, lavado de activos, falsedad de documento público, entre otros 27 delitos más. La información suministrada por el MRE correspondió al total de colombianos que a 2017 se encontraban privados de la libertad en el exterior. Para obtener el número de entre 2013 y 2015 i) se supuso que el crecimiento de la población carcelaria es constante a lo largo del tiempo, y ii) se calculó el crecimiento anual de los connacionales en el exterior con la cifra publicada por la División de Asuntos Consulares de la Cancillería[90] sobre el número total de colombianos presos en el exterior en 1991 (12,459), y el número total reportado por el MRE. A partir de cifra de crecimiento anual, se calculó el para los años de interés.

Delitos de Drogas corresponde al número total de colombianos en el exterior detenidos por delitos de narcotráfico y lavado de activos. En la información suministrada por el MRE, el 57.4% de los colombianos privados de la libertad fueron condenados por delitos de drogas. Esta misma proporción se mantuvo entre 2013 y 2015.

90 Redacción El Tiempo. Hay 12.459 colombiano presos en el exterior. Fecha: 03 de septiembre de 1991. Encontrado en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-148346

Demandas al Estado

El Sistema Único de la Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, a cargo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) tiene información sobre las causas de la demanda, el estado y el tipo de proceso o caso. A su vez tiene información sobre la entidad demandada, la calidad en la que actúa dicha entidad, la fecha de terminación del proceso, el sentido de fallo de primera y segunda instancia y el valor indexado del proceso.

Para estimar el gasto del gobierno por demandas relacionadas con la política de drogas se sumaron las causas, resultado del haber filtrado las causas de las demandas que tuvieran relación con, por ejemplo, la erradicación por glifosato, ilegalidad del acto administrativo que ordena la incautación de bienes, entre otras. A su vez se filtró por aquellas causas que en la primera instancia fallaron en contra de la entidad, o aquellas que, si en la primera instancia no tuvieron fallo, si lo tuvieron en la segunda instancia.

Paso 7: Definir el mecanismo de solicitud y recopilación de información y reportes

Como se menciona en el paso anterior, se elaboró un instrumento de recolección de información –formulario – para cada entidad ejecutora de programas que hacen parte de la política antidroga. Este instrumento solamente fue utilizado en aquellos casos en los que los sistemas de información disponibles no permitían desagregar la información del gasto al nivel necesario para identificar los rubros correspondientes a la política antidroga.

El formulario, que es específico para cada entidad, contiene una lista de los programas antidroga que la entidad ejecutó en el periodo (2013-2015) y pregunta por la cantidad gastada en cada uno de esos programas. La lista de programas se construyó a partir de la revisión documental y de las entrevistas con funcionarios de las entidades[91]. El formulario incluyó también el presupuesto general de la entidad como parámetro de control, con el objetivo de mantener un techo y ofrecer una cifra que pone en perspectiva la información reportada.

En el caso de las entidades en las que no se hizo una entrevista previa (secundarias), el diseño del formulario fue similar pero la lista quedó abierta al registro de otros programas no incluidos previamente[92] (ver ejemplo en Anexo 5). Como ejercicio posterior, se solicitaron, mediante un oficio, los planes de acción y el informe de contratos públicos en las entidades del mapa institucional, con el fin de identificar los programas y/o rubros que no se identificaron con anterioridad en el mapeo de programas e instituciones. Esta segunda solicitud permitió complementar el ejercicio de cálculo del gasto en política de drogas (ver ejemplo en Anexo 6).

Ambas instancias de solicitud de información fueron tramitadas a través del DNP. Este procedimiento presentó limitaciones técnicas. Por un lado, en algunos de los reportes enviados, las entidades dieron respuesta sólo a uno de los oficios, dado que consideraban que no había diferencial entre solicitar información presupuestal sobre programas identificados por el equipo consultor y la información de los proyectos contenida en los planes de acción y del Sistema Electrónico de Contratación Pública[93]. Por otro lado, en los oficios no hubo claridad sobre el tipo de gasto solicitado: apropiado, obligado o pago[94].

---

91 Solo se realizaron entrevistas en las entidades clasificadas como primarias: entidades con el mayor número de programas identificados en la matriz de priorización. Dada la cantidad de entidades y el límite de tiempo del proyecto, se definió que las entidades con bajo número de programas serían clasificadas como secundarias. En las entidades secundarias no se realizaron entrevistas. Ğnicamente se envió el formulario y se dejaron espacios en blanco para que el funcionario encargado pudiera incluir nuevos programas que pudieron haber escapado a la revisión del equipo consultor.

92 Mediante espacios en blanco.

93 Si bien la información de ambas instancias puede ser igual, fue importante para el equipo consultor validar que no existieran otros programas que, si bien en su nombre no tuvieran relación directa con la política de drogas, en su descripción si ejecutaran funciones relacionadas al tema. De igual forma, solicitar los planes de acción e información de contratos públicos permitió observar la ejecución presupuestal de las entidades en detalle.

94 Para garantizar que se están sumando el mismo tipo de reporte presupuestal, es fundamental aclarar la variable de interés para el equipo consultor. Es importante mencionar que, si bien las diferencias entre esas 3 variables son igual a cero en algunos casos, hay rubros presupuestales que presentan diferencias significativas. Para superar esta deficiencia, el equipo consultor validó en cada una

Este diagnóstico observado sobre la recopilación de información sirve como base para la construcción de un oficio – formulario – de solicitud de información que supere estas debilidades (Anexo 7).

Paso 8: Aplicación y validación de la metodología

Este paso consiste en aplicar la metodología definida en el paso 6 a los datos obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos elaborados en el paso 7. Este ejercicio se elaboró para los años 2013, 2014 y 2015. Una vez obtenidos los resultados, se llevó a cabo un análisis de los cálculos en el que se describa cómo se llegó a las cifras finales. El objetivo fue dejar una trazabilidad clara y un registro de cómo se resolvieron las dificultades metodológicas que se presenten. Con los resultados preliminares de este paso, se elaboraron los reportes para los años 2013, 2014 y 2015 (paso 9).

Resultados preliminares

En el paso 3 se hizo una breve descripción de los sistemas de información revisados. La revisión completa de éstos tiene como objetivo identificar las entidades del Estado colombiano que concentran más del 80% del gasto en política de lucha contra las drogas, identificar los puntos extremos y causas detrás de los incrementos inusuales en las asignaciones presupuestales y las fuentes y usos de las partidas del gasto antidroga. A continuación, se hace una breve descripción del análisis descriptivo preliminar de los sistemas de información:

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

Al analizar el SIIF hay que diferenciar entre el gasto por funcionamiento y el gasto por inversión. En el primero, que corresponde aproximadamente al 93% del total del presupuesto nacional, se encuentran rubros generales relacionados con pago de salarios, primas, pensiones, adquisición de bienes y servicios, entre otros. En el segundo se encuentran rubros presupuestales más específicos, relacionados a un código BPIN y una descripción más detallada que permite clasificar si pertenecen a política de drogas.

Como se mencionó anteriormente (paso 6), para poder calcular el Subtotal 1, el cual es igual al gasto por funcionamiento en lucha contra las drogas registrado en el SIIF, es necesario consolidar información más precisa sobre la ejecución presupuestal de las entidades donde se ha identificado un mayor número de programas enfocados a política de drogas. Una vez se cuente con esa información se podrá calcular el porcentaje del gasto total de funcionamiento por entidad dirigido a la lucha contra las drogas.

Por otro lado, al tener información más detallada de los rubros presupuestales del gasto por inversión, el cálculo se realizó utilizando la lista de palabras claves (Anexo 4), la cual permitió

de las entidades el tipo de información enviada.

encontrar programas relacionados a política de drogas en el sector acción social, defensa y policía, educación, inclusión y reconciliación, interior y justicia, presidencia y salud y protección social, distribuidos en diferentes entidades del país. Como ejemplo está el programa en 2013 a 2015 del sector inclusión social y reconciliación llamado implementación de actividades de erradicación y post erradicación de cultivos ilícitos y acciones de respuesta rápida en las zonas focalizadas del territorio nacional (ejecutado en un principio por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial y posteriormente por la Dirección de Gestión Territorial del DPS), el cual tuvo un gasto por inversión de $178, $140 y $132 mil millones a precios constantes de 2016, respectivamente. La estimación preliminar agregada permitió observar que, para estos años, el gasto por inversión total con relación a política de drogas fue de $188, $140 y $133 mil millones a precios constantes de 2016, respectivamente. Esta estimación se hizo siguiendo la metodología de cálculo planteada en el paso 6, específicamente la definición del subtotal 2, que hace referencia a la suma de rubros presupuestales del gasto por inversión para el SIIF y SGR, en este caso se usa sólo SIIF.

Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)

El ejercicio preliminar que ha desarrollado el equipo consultor con la información presupuestal de los territorios seleccionados (paso 3) utilizando los datos del FUT, ha mostrado que en todos los departamentos y municipios del país, los rubros del sector salud asociados a gasto total en política de drogas, gastos para el área de salud mental y lesiones violentas evitables como consecuencia del consumo de sustancias psicoactivas, sumó $25, $27 y $33 mil millones de pesos constantes de 2016 para el 2013, 2014 y 2015, respectivamente.

Sistema General de Regalías (SGR)

De la misma forma que se calculó el gasto por inversión reportado en el SIIF, para los proyectos del SGR se utilizó la lista de palabras claves (Anexo 4). Con esa lista se encontraron programas para el sector agricultura, educación, salud y protección social, y transporte, distribuidos en diferentes departamentos del país. Como ejemplo está el programa en 2013 del sector agricultura en Cauca llamado mejoramiento de 100 hectáreas de cacao como alternativa productiva para la erradicación de cultivos ilícitos en el municipio de El Tambo, Cauca, Occidente, el cual tuvo una inversión de $47 millones. Se encontró que para 2013, 2014 y 2015 el gasto en proyectos financiados por el fondo general de regalías fue de $8,3, $5,2 y $4,5 mil millones de pesos constantes de 2016, respectivamente.

Panel de expertos

Asimismo, el presupuesto del proyecto contempló la creación de un panel de expertos para revisar la metodología y su aplicación por sectores. Se seleccionaron funcionarios expertos en diferentes áreas de la política antidroga como por ejemplo del sector defensa y seguridad, educación, salud, relaciones exteriores, entre otros. Se realizó una sesión de trabajo, Encuentro de expertos en Política de Drogas: una mirada transversal, con el objetivo de discutir la metodología de cálculo del gasto propuesta por los consultores, los resultados preliminares de la aplicación de la metodología y los hallazgos generales del proyecto. Se

recibieron observaciones, con el fin de que la elaboración del reporte anual de gasto en política antidrogas del Estado colombiano para los años 2013, 2014 y 2015 estuviera validado por opiniones calificadas.

El evento se dividió en dos partes. La primera intervención estuvo a cargo del equipo consultor, quienes compararon la nueva metodología diseñada con la planteada en los boletines anteriores, y los resultados preliminares del ejercicio. En la segunda parte, se llevó a cabo una discusión con el panel de expertos. Esta sesión fue moderada por uno de los investigadores del proyecto, quien presentó preguntas abiertas sobre la metodología presentada, el mapa institucional, la clasificación de las políticas, las fuentes de información utilizadas y su opinión frente a los resultados preliminares obtenidos. Para consolidar la opinión de los expertos, se les pidió el favor de responder un cuestionario en donde valoraban los apartados presentados por el moderador. Dichas opiniones fueron consideradas para garantizar la rigurosidad técnica y temática del ejercicio.

La segunda sesión finalizó con un resumen, por parte del moderador, de las conclusiones y observaciones finales de la discusión con el panel de expertos.

Paso 9: Elaboración reportes para los años 2013, 2014 y 2015

Una vez validada y aplicada la metodología de cálculo del gasto (paso 8), el equipo consultor elaboró un documento de Reporte Anual del Gasto del Estado Colombiano en la Lucha Contra las Drogas para los años 2013, 2014 y 2015[95]. Este documento mostró de manera gráfica y concisa en qué y cuánto gastó el Estado colombiano como parte de su política de lucha contra las drogas. Si bien el reporte incluye breves descripciones y referencias a la metodología de cálculo utilizada, se centró más en mostrar los resultados de los cálculos que la manera en cómo fueron realizados. Sin embargo, para permitir la trazabilidad de las cifras y los cálculos, el reporte incluye un anexo completo de metodología de cálculo, que será conformado en gran medida por el entregable que usted está leyendo.

95 Cabe mencionar que estas cifras son contemplan el gasto del sector defensa y seguridad, debido a que no se tuvo acceso a los datos presupuestales del MinDefensa.

REFERENCIAS

- **"Más de US$8.000 millones le ha costado a Colombia la guerra contra las drogas". (n.d.).** Recuperado enero 28, 2017, de http://www.semana.com/nacion/articulo/mas-us8000-millones-ha-costado-colombia-guerra-contra-drogas/249417-3

- **Á, J. C. L. (2017, Octubre 16). Una guerra absurda para satisfacer a 17 millones de narices en el mundo.** Recuperado Octubre 25, 2017, de https://www.vice.com/es_co/article/kz7mgy/guerra-drogas-tumaco-17-millones-consumidores-mundo-pacifista-masacre

- **ASPA. (2012, Agosto 8).** Research. Recuperado Noviembre 8, 2017, de https://betobaccofree.hhs.gov/research/index.html

- **BBC Mundo. (2014 14–2). Coca: ¿por qué insiste Colombia con la erradicación aérea?** Recuperado octubre 20, 2017, de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140213_colombia_coca_drogas_erradicacion_aerea_aspersion_aw

- **Beyer, J. de, Yurekli, A., & Merriman, D. (2001). Understand, measure, and combat tobacco smuggling(No. 80580) (pp. 1–62). The World Bank.** Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/418961468163740317/Understand-measure-and-combat-tobacco-smuggling

- **CDC | Tobacco | Global Tobacco Surveillance System Data. (n.d.).** Recuperado Noviembre 8, 2017, de https://www.cdc.gov/tobacco/global/gtss/gtssdata/index.html

- **Chairman of the Joint Chiefs of Staff. (2015).** Recuperado marzo 1, 2017, de https://dap.dau.mil/policy/Documents/2015/CJCSI_3170_01I.pdf

- **Chow, E., Medel, M., & Lu, Y. (2014). Mexico's drug networks: Modeling the smuggling routes towards the United States. Applied Geography and Development, 60.** https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.10.018

- **Cigarette Use Globally. (n.d.).** Recuperado Noviembre 8, 2017, de http://www.tobaccoatlas.org/topic/cigarette-use-globally/

- **CJCS - Instruction, CJCSI 3170.01I, JCIDS, 23 Jan 2015, Errata, 23 Mayo 2015.pdf. (n.d.).** Recuperado de https://acc.dau.mil/adl/en-US/722172/file/80079/CJCS%20-%20Instruction%2c%20CJCSI%203170.01I%2c%20JCIDS%2c%2023%20Jan%202015%2c%20Errata%2c%20%2023%20Mayo%202015.pdf

- **CNE, C. N. de E. (2016). Resolución 005 de 2016.** Recuperado junio 27, 2017, de https://normograma.com/crc/docs/pdf/resolucion_cnestupefacientes_0005_2016.pdf

- **Consejo Nacional de Estupefacientes. Resolución No. 0006 de 2011.** Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/normas-odc/RESOLUCION_CNE0006_DE_2005.pdf

- **Contratista de erradicadores manuales de coca incumpliría derechos laborales. (2013, Marzo 4). [Text].** Recuperado octubre 25, 2017, de https://www.elespectador.com/noticias/politica/contratista-de-erradicadores-manuales-de-coca-incumplir-articulo-408218

- **Crosby, C. (2017 13–6). Cárcel o pobreza: el dilema de los cultivadores de coca de Colombia. Vice.** Recuperado de http://pacifista.co/carcel-o-pobreza-el-dilema-de-los-cultivadores-de-coca-de-colombia/

- **Databases & Datasets. (n.d.).** Recuperado Noviembre 8, 2017, de http://tobacco.publichealth.gsu.edu/resources/data/

- **Defense Acquisitions: How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process - RL34026.pdf. (n.d.).** Recuperado de https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34026.pdf

- **DNP (2010). CONPES 3669: Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial.**

- **DNP, D. N. de P. (2003). CONPES 3218 de 2003 - Desarrollo Alternativo. Departamento Nacional de Planeación.** Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf

- **DNP, D. N. de P. (2009a). Boletín de Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas 2007 - 2008. DNP.**

- **DNP, D. N. de P. (2009a). Boletín de Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas 2007 - 2008. DNP.** Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0020708-Gasto_directo_Estado_colombiano_antidroga_2007_2008.pdf

- **DNP, D. N. de P. (2009b). Gasto directo del Estado colombiano Contra las drogas (2007-2008).** Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0020708-Gasto_directo_Estado_colombiano_antidroga_2007_2008.pdf

- **DNP, D. N. de P. (2010). CONPES Cultivos Ilícitos – 3669: Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial.** Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf

- **DNP, D. N. de P. (2012). Boletín de Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas - 2010.**

- **Economía Uniandes - CESED. (n.d.).** Recuperado enero 30, 2017, de https://economia.uniandes.edu.co/centros-de-investigacion/cesed

- **Erradicación de cultivos de coca en Nariño: un círculo vicioso. (2017, Abril 10). [Text].** Recuperado Octubre 25, 2017, de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/erradicacion-de-cultivos-de-coca-en-narino-un-circulo-vicioso-articulo-688824

- **Erradicación de cultivos de coca en Nariño: un círculo vicioso. (2017, abril 10). [Text].** Recuperado Octubre 25, 2017, de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/erradicacion-de-cultivos-de-coca-en-narino-un-circulo-vicioso-articulo-688824

- **Francia prohibirá totalmente el uso del glifosato. (2017, septiembre 25). [Text].** Recuperado septiembre 25, 2017, de http://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/francia-prohibira-totalmente-el-uso-del-glifosato-articulo-714878

- **Gaviria, A., & Mejia, D. (Eds.). (2017). Anti-Drug Policies in Colombia: Successes, Failures, and Wrong Turns. (J. Weiskopf, Trans.). Vanderbilt University Press.**

- **Gutiérrez Segura, N. (n.d.). Política Publica de Drogas en Colombia: Un Balance entre Seguridad y Salud Publica - Trabajo final Especialización.** Recuperado enero 28, 2017, de http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12866/1/trabajo%20final%20Especializacion-%20Nicolas%20Segura%20Gutierrez.pdf

- **Idrovo, A. (2015) De la erradicación de cultivos ilícitos a la erradicación del glifosato en Colombia. Bucaramanga, Colombia.**

- **INL, (2016) International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) – Colombia,** Encontrado en http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol1/253252.htm

- **Izquierdo, S. V. (2002). ¿Por qué erradicamos? Entre bastiones de poder, cultura, y narcotráfico. Journal of Latin American Anthropology, 7(1), 226–253.** https://doi.org/10.1525/jlca.2002.7.1.226

- **La_extincion_de_dominio_en_el_posconflicto_colombiano_2016.pdf. (n.d.).** Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_de_dominio_en_el_posconflicto_colombiano_2016.pdf

- **Más de US$8.000 millones le ha costado a Colombia la guerra contra las drogas. (n.d.).** Recuperado Enero 28, 2017, de http://www.semana.com/nacion/articulo/mas-us8000-millones-ha-costado-colombia-guerra-contra-drogas/249417-3

- **Gasto directo del Estado colombiano frente al problema de las drogas CEVC30-08-2011. (n.d.).** Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gasto%20directo%20del%20Estado%20colombiano%20frente%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20CEVC30-08-2011.pdf

- **MIL Helicopter Charter Aircraft at Latin America. (n.d.).** Recuperado noviembre 17, 2017, de http://www.aircharterguide.com/AircraftSearch.aspx?AircraftCategory=Helicopter&AircraftMake=MIL&Region=Latin%2bAmerica&AircraftModel=MI-8-MTV1

- **MinDefensa, M. de D. de C., & DNP, D. N. de P. (2009). Metodología para el cálculo del gasto en Defensa y Seguridad.**

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público, D. (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Bogotá, Colombia: El Ministerio.**

- **MinJusticia (1999). Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas: Frente a las drogas la solución somos todos 1998 – 2002.** Recuperado de http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Centro-de-Documentacion/Drogas/Colombia/PLAN-DE-DROGAS-1998/

- **MinJusticia (2014). Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Subdirección Estratégica y de Análisis. Presentación: La problemática de las drogas.** Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2._PRESENTACION_MJD_WEB_1.pdf

- **MinJusticia (2015), Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Documento Estratégico: Estrategia de Cooperación Internacional. Bogotá.**

- **MinJusticia (2016). Presentación: Control para el manejo de Sustancias y Productos Químicos. Versión 4.** Recuperado de: https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/PoliticaDrogas/control-manejo-sustancias-productos-quimicos_2016.pdf

- **MinJusticia. La estrategia contra el problema mundial de las Drogas.** Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/PoliticaDrogas/EstrategiaReduccionOferta.pdf

- **MJD, M. de J. y del D. (2014). La problemática de las drogas.** Recuperado Junio 27, 2017, de https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Marzo/2._PRESENTACION_MJD_WEB_1.pdf

- **Nunez, J., Zapata, J. G., Castaneda, C., & Fonseca, S. M. (2012). La sostenibilidad financiera del Sistema de Salud Colombiano - Dinámica del gasto y principales retos de cara al futuro (INFORMES DE INVESTIGACIÓN). FEDESARROLLO.** Recuperado de http://econpapers.repec.org/paper/col000124/009899.htm

- **ODC (2017). Política de Control e Interdicción.** Recuperado octubre 10, 2017, de https://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA/Reducci%C3%B3n-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-control-e-interdicci%C3%B3n

- **ODC, O. de D. de C. (2017). Desarrollo alternativo.** Recuperado octubre 20, 2017, de https://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA/Reducci%C3%B3n-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-erradicaci%C3%B3n/Desarrollo-alterrnativo

- **ODC, O. de D. de C. (n.d.-b). Quiénes somos.** Recuperado Junio 16, 2017, de http://www.odc.gov.co/INICIO/Qui%C3%A9nes-somos

- **ODC, O. de D. de C. (n.d.-c). Reducción de la oferta.** Recuperado Enero 29, 2017, de http://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA/Reducci%C3%B3n-de-la-oferta

- **ODC. (2016). Reporte de Drogas de Colombia 2016.** Recuperado abril 6, 2017, de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libroblanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

- **ODC. (2016). Reporte de Drogas de Colombia 2016.** Recuperado Abril 6, 2017, de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

- **ODC. Regionalización Política de Drogas.** Recuperado agosto 10, 2017, de http://www.odc.gov.co/territorios/politica_drogas

- **Plan Integral Contra las Drogas 2007 – 2010. Documento de trabajo coordinado por la DNE (Mayoo, 2007).**

- **Presupuesto General de la Nación.** Recuperado marzo 2, 2017, de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/presupuestogeneraldelanacion.jspx;jsessionid=IHmRBhNlw0b5raeFOCsrmKyMWR1BFYXmuv_DpgZKfShzm94Pd8tz!-1088947312?_afrLoop=16272635546940 06&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D16272635546940 06%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dqnnzxooax_4

- **Programa Futuro Colombia | Fiscalía General de la Nación. (n.d.).** Recuperado Noviembre 9, 2017, de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/programa-futuro-colombia/

- **Resolución No. 0006 de 2005. (n.d.).** Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/normas-odc/RESOLUCION_CNE0006_DE_2005.pdf

- **Rico, D. (2017) Evaluación Del Desarrollo Alternativo En Colombia: ¿Beneficios Para Quién? (Working Paper).**

- **Rocha, R. (2011). Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia.** Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/267631607_Las_Nuevas_Dimensiones_del_Narcotrafico_en_Colombia

- **Rocha, R. (2011). Una propuesta de coordinación institucional para el problema de la droga en Colombia.** Recuperado de http://www.academia.edu/12152295/Una_propuesta_de_coordinaci%C3%B3n_institucional_para_el_problema_de_la_droga_en_Colombia

- **Rocha, R., & Ramírez, M. C. (2015). Drogas ilegales en Colombia: experiencia reciente e implicaciones de política.** ResearchGate. https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4007.3049

- **Secretaría de Salud de Bogotá. (2011). Plan Departamental Drogas - Bogotá.** Recuperado de https://onedrive.live.com/?cid=7B394090E2529643&id=7B394090E2529643%21846&parId=7B394090E2529643%21818&o=OneUp

- **Semana. (2016 13–12). Erradicación manual con glifosato: ¿aspirina para un cáncer?** Recuperado octubre 20, 2017, de http://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-nacional-de-estupefacientes-avala-la-erradicacion-manual-con-glifosato/509265

- **Semana. (2017, Marzo 3). "No veo la estrategia para enfrentar los cultivos de coca."** Recuperado Marzo 7, 2018, de http://www.semana.com/nacion/articulo/experto-en-narcotrafico-daniel-rico-critica-politica-de-cultivos/517393

- **Smith, R. J., & Bryant, R. G. (1975). Metal substitutions incarbonic anhydrase: a halide ion probe study. Biochemical and Biophysical Research Communications, 66(4), 1281–1286.**

- **U.S. Secretary of State. (2003, Marzo 2). A Report to Congress on United States Policy Towards Colombia and Other Related Issues.** Recuperado Marzo 7, 2018, de http://www.state.gov/p/wha/rls/rpt/17140.htm

- **UNODC. (2005). World Drug Report 2005.** Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf

- **Uprimny Yepes, Chaparro Hernández y Cruz Olivera. DeJusticia – Documentos 37: Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Bogotá, 2017.**

- **Urango, I. (2016, agosto 31). La vida trágica de los campesinos que el Gobierno usa como erradicadores de cultivos ilícitos. Vice.** Recuperado de https://www.vice.com/es_co/article/ex3qq7/erradicadores-cultivos-ilicitos-victimas-guerra-contra-drogas

- **WHO | Prevalence of tobacco smoking. (n.d.).** Recuperado Noviembre 8, 2017, de http://www.who.int/gho/tobacco/use/en/

- **www.consolidacion.gov.co. (n.d.). Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT | Consolidacion Territorial.** Recuperado Marzo 17, 2018, de http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact

ANEXOS

Anexo 1:
Cálculo Preliminar del Gasto del Gobierno de Colombia en Lucha Antidrogas

Gasto de lucha contra las drogas 2016 – 2017

Metodología

Como ejercicio complementario al *Informe del Gasto del Gobierno de Colombia en Lucha Antidrogas 2013 – 2015*, se calculó el gasto la lucha contra las drogas para 2016 y 2017 utilizando únicamente la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) e información del Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT).

De acuerdo a la metodología planteada, la principal fuente de información es el SIIF. Este sistema le hace seguimiento a la ejecución del Presupuesto General de la Nación y permite capturar las obligaciones presupuestales de las entidades que ejecutan recursos relacionados con la política de drogas. Sin embargo, debido a que al nivel de desagregación al que accedió el equipo consultor fue limitado, no se pudo obtener el gasto total de todas las entidades del orden nacional. Con esta información se identificaron rubros directamente asociados a la lucha contra las drogas de sólo las siguientes entidades: la Agencia de Renovación Territorial (ART), de la Dirección de Gestión Territorial, INPEC, UACT, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social.

La segunda fuente de información utilizada fue el SISFUT. Con este sistema se puede tener información del nivel territorial para los sectores de educación, salud, deporte y recreación, cultura, agropecuario, ambiental, promoción del desarrollo, entre otros. Con base a la lista de palabras claves propuestas en la metodología del *Informe 2013 – 2015*, se buscaron los rubros asociados al sector salud: el gasto por venta de medicamentos controlados bajo el mando del Fondo Rotatorio de Estupefacientes, y los gastos asociados a salud mental y lesiones violentas evitables como consecuencia del consumo de sustancias psicoactivas. Estos rubros presupuestales del sector salud se encontraban en la información de gasto de inversión del SISFUT. Sin embargo, para los años 2016 y 2017, esos rubros no se encontraron en las fuentes de información. Relacionado a la

política de drogas sólo se identificó los gastos de inversión en la prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales asociados al consumo de sustancias psicoactivas de 474 y 397 entidades territoriales en 2016 y 2017, respectivamente.

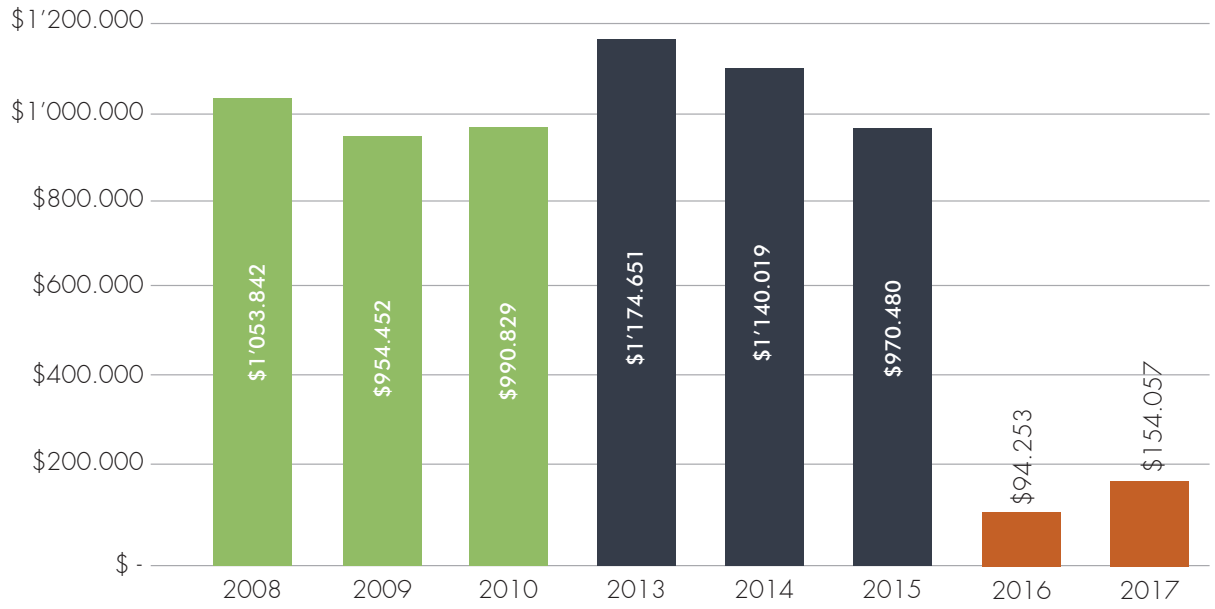
Cabe anotar que también se revisaron los proyectos aprobados en los OCAD en 2016. A pesar de que para los años 2012 – 2015 se encontraron proyectos como "la construcción del centro mixto de atención a la drogadicción en el municipio de Ipiales, Nariño", para el 2016 no se identificaron proyectos asociados a la política de drogas.

¿Cuánto cuesta la lucha contra las drogas?

Excluyendo el gasto del sector defensa y seguridad, la Gráfica 1 muestra que el gasto en política contra las drogas fue igual $94,253 y $154,057 millones de pesos en 2016 y 2017. Esto equivale a 9.7% y 15.9% del gasto total calculado para el año 2015.

Estos resultados son evidencia de que como se mencionó en el capítulo metodológico del Informe 2013 – 2015, la aplicación de los instrumentos de recolección (formularios) diseñados por los consultores, permiten obtener información de las obligaciones reportadas en el SIIF en a un mayor nivel de desagregación. A su vez, dichos formularios solicitan los planes de acción y el informe de contratos públicos en las entidades identificadas en el mapa institucional de la política de drogas, complementando así el ejercicio de cálculo.

Gráfica 1 – Gasto total en política de drogas 2008-2010 / 2013 – 2017
(cifras en millones de pesos de 2017)



** Los resultados de 2010 a 2015 resultados pueden presentar algunas diferencias con los presentados en el Informe 2013 – 2015 debido a que se ajustaron los valores a pesos de 2017; anteriormente estaban a precios de 2016.*

** En verde se encuentran los cálculos realizados por el DNP para los BGECPD*
** Las cifras no incluyen el gasto del Ministerio de Defensa Nacional*
** Las cifras correspondientes a los años 2008 a 2010 fueron tomadas de los Boletines de Gasto que elaboró el DNP para esos años. Las cifras para el período 2013-2015 son producto del cálculo con la nueva metodología, y para los años 2016-2017 son unas cifras preliminares a las cuales se les aplicó una parte de la metodología. Debido a que el DNP descontinuó la publicación del Boletín de Gasto en 2010 solo volvió a contratarla para 2013 en adelante, no existen cifras para los años 2011 y 2012.*

Fuente: elaboración propia con datos del SIIF y SISFUT

Aproximación a la lucha contra las drogas

Ejercicio de extrapolación

A continuación, se presentan un escenario de cálculo adicional que excluyen al sector defensa y presenta cuánto será la lucha contra las drogas entre 2016 y 2017 con base a la tasa de crecimiento de los años anteriores. Cabe mencionar que esta aproximación no tiene ningún respaldo estadístico, y no necesariamente corresponde al gasto efectivo.

Tabla 1 – Aproximación al gasto total en política de drogas 2016 – 2017 (cifras en millones de pesos de 2017)

ESTRATEGIA	2013	2014	2015	2016	2017
Reducción de la oferta de drogas	$ 630.510	$ 578.781	$ 539.633	$ 499.246	$ 463.679
Desarrollo alternativo	$ 346.890	$ 363.112	$ 240.188	$ 205.148	$ 155.460
Reducción de la demanda de drogas	$ 138.850	$ 166.899	$ 165.117	$ 180.913	$ 188.601
Fortalecimiento jurídico e institucional	$ 24.230	$ 29.481	$ 24.301	$ 24.800	$ 22.875
Política internacional	$ 34.172	$ 1.746	$ 1.242	$ 474	$ 259
Total	$ 1.174.651	$ 1.140.019	$ 970.480	$ 910.581	$ 814.771

Fuente: elaboración propia con datos para el cálculo de 2013 - 2015 del SIIF, SISFUT, proyectos aprobados en los OCAD – DNP, información solicitada en los oficios que se encuentran en el capítulo metodológico del Informe Final

Anexo 2: Reuniones

A continuación, se presenta un resumen de las reuniones sostenidas: El equipo consultor ha asistido a reuniones con funcionarios del DNP y Ministerio de Defensa Nacional con el fin entender la metodología pasada de los BGECDP. Se llevó a cabo una primera reunión con el equipo de INL, el DNP –Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, y el equipo consultor (Anexo 1.1) la cual tuvo como objetivo presentar la propuesta de la metodología para el cálculo del gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas. Entre lo discutido se acordó que todo el flujo de la información sería por medio del equipo del DNP – DJSG, y que con la ayuda de Omar Salas del DNP – DSJG, se agendaría una reunión con la Dirección de Planeación y Presupuestación del Ministerio de Defensa Nacional. A través de ellos, con la asistencia de los asesores Luis Francisco Pachón y Diego Restrepo, se solicitó acceso a las plataformas de información y/o a los planos históricos que se encuentran en el SUIFP-BPIN, SISFUT, SGR y SIIF. De igual forma, Diego Restrepo, quien participó en la construcción de los boletines realizados hasta 2010 por el DNP, asistió al equipo consultor con la explicación de la metodología anterior.

A partir de la reunión técnica organizada por el DNP - DJSG con el MinDefensa – DPP para tener una primera aproximación de las ejecuciones presupuestales del MinDefensa (Anexo 1.2.), se revisó la metodología que el equipo consultor utilizará en el proyecto. En esta reunión se aclaró que el acuerdo contractual expone que la estimación se hará utilizando los sistemas de información tradicionales. El equipo del MinDefensa – DPP, conformado por Ana Marta Miranda, Mónica Gaitán, Lina Mendoza, Andrea Tami y Paola Cely, acordó enviar a través del DNP – DJSG los planos históricos del SIIF de 2002 a 2016 para poder realizar las primeras estimaciones del gasto en política de drogas y se ofreció ayudar en la validación de la lista de entidades que el equipo consultor ha realizado. De igual forma, el equipo del MinDefensa – DPP expuso la Metodología de Planeación por Capacidades con el fin de que el equipo consultor entienda la metodología y, en la medida de lo posible, la aplique en su ejercicio.

El equipo consultor se reunió el día 16 de febrero con la Dirección de Estudios Económicos del DNP (Anexo 1.3.). Esta reunión, que contó con la participación de Gabriel Piraquive, tuvo como objetivo revisar la propuesta de metodología y solicitar información del presupuesto que permita realizar la estimación del gasto en políticas de drogas. Entre los sistemas de información a los cuales se le ofreció acceso al equipo consultor están el CHIP, SUIFP-BPIN y SISFUT.

Adicionalmente, se organizó una reunión con los delgados de las dependencias de la oficina de planeación de las diferentes Fuerzas, la Dirección de Política de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional y de la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa. Estas reuniones buscaban revisar la metodología para identificar tanto sus fortalezas como sus debilidades. En las reuniones se acordó la siguiente propuesta metodológica:

a. Clasificación del gasto de acuerdo a la fuente (PGN y cooperación internacional).
b. Clasificación del gasto de acuerdo a su uso (funcionamiento e inversión).
c. Clasificación del gasto de acuerdo con las estrategias definidas y alineadas con las estrategias de lucha contra las drogas definidas para el estudio: (1) Reducción de la oferta, (2) Reducción

de la demanda, (3) Desarrollo alternativo, (4) Fortalecimiento jurídico e institucional, (5) Política internacional y (6) Gestión ambiental.

En una segunda reunión con el MinDefensa, donde participaron la directora la Directora de la DPP Ana Marta Miranda en representación de la Viceministra Mariana Martínez Cuellar, el Director de Proyección de Capacidades el Coronel Medina, el equipo de la agencia estadounidense INL y el equipo de la Subdirección de Seguridad y Defensa del DNP, se discutió la solicitud del equipo consultor sobre la información de las unidades de la Fuerza Pública para avanzar en la estimación del ejercicio, dando como respuesta que el Ministerio no compartirá la información por decisión de la alta dirección (Anexo 1.4). Se discutió la solicitud del equipo consultor sobre la información de las unidades de la Fuerza Pública para avanzar en la estimación del ejercicio, dando como respuesta que el Ministerio no compartirá la información por decisión de la alta dirección.

Igualmente, sobre la metodología el Ministerio explicó que paralelamente este viene adelantando un ejercicio de cálculo del Sector Defensa durante los últimos cinco años y está próximo a culminar. Por lo tanto, el Ministerio decidió mantener al margen la información y la metodología específica que están implementando, ya que no quieren generar ruido en las Fuerzas por la magnitud necesaria de trabajo en la revisión de operaciones y el límite de tiempo que tiene un externo en conocer la estructura del Sector. Con conocimiento del rol fundamental que juega el Ministerio en la estimación, propusieron la entrega de un informe final en abril de 2017 con las cifras de gasto clasificadas en las seis estrategias de la política antidroga y posteriormente consolidadas con el resultado de las entidades restantes. Adicionalmente, con la entrega del informe se comprometieron en la exposición de la metodología final utilizada.

Bajo esta línea, el equipo consultor manifestó que el ejercicio final va a carecer de homogeneidad perdiendo uno de los objetivos planteados en la metodología y repitiendo las falencias del pasado como la sobrevaloración que realizan algunas entidades en su ejecución de la política antidroga restando confiabilidad en el ejercicio. Por lo tanto, expuso a los contratantes la necesidad de coordinar y replantear las directrices en la propuesta inicial.

En una reunión posterior con los contratantes se estableció que el proyecto respetará la posición del Ministerio y esperará la información final del ejercicio. No obstante, se adelantó la estimación con las fuentes abiertas y se mantuvo alejado el contacto con la Fuerza Pública sobre solicitud de información.

Anexo 2.1: Acta reunión del 31 de enero, 2017

ACTA DE REUNIÓN 01

Día: martes 31 de enero, 2017.
Lugar: Instalaciones de la Embajada de Estados Unidos en Colombia.

Asistentes:

Daniel Rico	FIP
Tatiana Prada	FIP
Luis Francisco Pachón	DNP – DJSG
Diego Restrepo Londoño	DNP – DJSG
Omar Julián Salas	DNP – DJSG
Bernardo Reina	INL
Jaime Agudelo	INL
Diana L. Romero	INL
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Laura Goyeneche	Fedesarrollo

Objetivo:

Presentar la propuesta para diseñar e implementar una metodología para el cálculo del gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas – propuesta técnica y plan de trabajo

Desarrollo de la reunión:

La reunión dio inicio con la exposición de la propuesta del equipo consultor por parte de Daniel Rico. Este expuso la presentación Metodología para el cálculo del gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas (2013. 2014 y 2015), en donde dio a conocer el plan de trabajo con el cronograma propuesto el cual busca responder a la pregunta: ¿cuál es el costo de la lucha contra las drogas para el gobierno de Colombia? Complementando la presentación, Juan Gonzalo Zapata expuso los sistemas de información que permitirán la estimación del gasto en lucha anti drogas para los años de referencia de la propuesta.

Durante la exposición, Daniel Rico aclaró que las categorías de clasificación del gasto se mantendrán igual a las ya establecidas en informes pasados del DNP, no obstante, en la medida de lo posible se desagregarán las categorías que se consideren relevantes para la estimación y se agruparán aquellas que tengan un peso más pequeño en el gasto fiscal en política de drogas. De igual forma, Daniel Rico enfatizó en la importancia de gestionar la recolección de la información en el primer mes del proyecto, para poder cumplir con los tiempos del proyecto, evocando la ayuda de todas las instituciones involucradas en el proyecto. Por otro lado, Omar Salas enfatizó en

no hacer modificaciones en las calculadoras y en la metodología de planeación de capacidades. Finalizando la presentación, el asesor legal, Bernardo Reina, preguntó para aclaración de todos los presentes quién sería el encargado del flujo de la información del proyecto, a lo que Omar Salas respondió que el DNP será la central de solicitud y envío de la información. Así mismo, Bernardo Reina al concluir la exposición del cronograma del proyecto por Daniel Rico, indicó que la propuesta técnica del equipo consultor será evaluada por ellos y los comentarios al respecto serán enviados pasada una (1) semana a partir de la fecha de la reunión. De igual forma continuó aclarando que, por un lado, todo cambio en el cronograma propuesto debe hacerse con suficiente tiempo de antelación para poder hacer las modificaciones pertinentes en el contrato; y por otro lado, que todo entregable realizado adicional a los ya establecidos en el contrato, no podrá ser facturado por parte del equipo consultor. Como aclaración, el equipo consultor indicó que los entregables finales serán: manual metodológico de la construcción del gasto en la política antidrogas, las estimaciones para 2013 – 2015 y la estimación histórica para los años 2002 a 2012; dependiendo de la disponibilidad de datos en los sistemas de información la estimación del gasto del Estado Colombiano en la lucha contra las drogas se hará para 2014 – 2016.

Resumen de acuerdos:

1. Pasada una (1) semana a partir de la fecha de la reunión se enviarán los comentarios con respecto a la propuesta técnica y plan de trabajo por parte del INL.
2. Omar Salas del DNP agendará una reunión en el Ministerio de Defensa dentro de la semana del 6 y el 13 de febrero.
3. El DNP será el encargado central de la información utilizada en el proyecto. Toda información será solicitada y enviada a través de ellos.
4. El equipo consultor tendrá el compromiso de mantener informado al DNP y a la sección de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, por sus siglas en inglés) sobre todo el proceso de ejecución del proyecto.
5. Los entregables finales son: manual metodológico de la construcción del gasto en la política antidrogas, las estimaciones para 2013 – 2015

Anexo 2.2: Acta reunión del 02 de febrero, 2017

ACTA DE REUNIÓN 02

Día: jueves 15 de febrero, 2017.
Lugar: Instalaciones del DNP

Asistentes:

Ana Marta Miranda	Ministerio de Defensa Nacional - DPP
Lina Mendoza	Ministerio de Defensa Nacional - DPP
Mónica Gaitán	Ministerio de Defensa Nacional - DPP
Andrea Tami	Ministerio de Defensa Nacional - DPP
Paola Cely	Ministerio de Defensa Nacional - DPC
Daniel Rico	FIP
Danna Ramírez	FIP
Luis Francisco Pachón	DNP – DJSG
Omar Julián Salas	DNP – DJSG
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Laura Goyeneche	Fedesarrollo

Objetivo:

Reunión técnica para tener una primera aproximación de las ejecuciones presupuestales del Ministerio de Defensa.

Desarrollo de la reunión:

Daniel Rico dio inició a la reunión con el resumen de la metodología de la estimación del gasto en política anti drogas para contextualizar a las asistentes del Ministerio de Defensa, en donde explicó que el estudio se centrará en el análisis de las instituciones con mayor peso en el gasto fiscal de política de drogas. Así mismo enfatizó los objetivos del proyecto: (a) construcción de una metodología de cálculo del gasto público en política de drogas con su respectivo instructivo (en donde se construyan parámetros homogéneos y comparables), (b) estimación histórica del gasto en política de drogas y (c) estimación para los años 2013, 2014 y 2015.

Juan Gonzalo continuó exponiendo la metodología que se ha utilizado para ir entendiendo las fuentes de información PGN (SIIF), SISFUT, SGR y SIP. Él recalcó el papel relevante del Ministerio de Defensa para poder entender los rubros asociados a política de drogas. Adicionalmente, enunció que uno de los resultados del primer análisis del PGN para los años 2002 a 2016 es que en promedio el 93% del gasto del sector de Defensa y Seguridad corresponde a gasto en funcionamiento y un 7% de gasto en inversión.

Mónica Gaitán del Ministerio de Defensa – DPP, continuó con la explicación de la Metodología de Planeación por Capacidades, la cual corresponde a una unión de diferentes procesos y/o metodologías para mejorar la planeación bajo la unión de diferentes sistemas de información. Agregó que esta metodología no está enfocada a política de drogas, sino que es general y busca abarcar muchos temas (8 áreas misionales[96]) que le competen a la entidad. Enunció que se quieren desarrollar modelos de análisis de sostenibilidad para proyección, metodologías de estimación de costos, entre otros. Destacó también, que la metodología busca cambiar la forma en que se planea el presupuesto del sector el cual actualmente se planea y ejecuta por rubro; ésta quiere establecer su presupuesto de acuerdo a las estrategias a desarrollar en un determinado territorio, sector y/o entidad según las necesidades específicas de los mismos.

Continuando con la explicación, Mónica Gaitán junto con el equipo del Ministerio de Defensa –Lina Mendoza, Andrea Tami y Paola Cely – expusieron que la idea es planear de acuerdo a las habilidades (capacidad de desarrollar una tarea bajo ciertos estándares) que deben tener para poder responder ante un hecho o una amenaza. Éstas se determinan por el componente DOMPI: doctrina (tácticas, estrategias), organización (estructura organizacional), material y equipos (materiales propios de la fuerza), personal e infraestructura. Agregaron que las capacidades están clasificadas en una taxonomía propia del ejercicio para estandarizar los conceptos y que la información sea comparable. Se identifican las capacidades y se costea la unidad ejecutora. El flujo para determinarlas es (1) Planeación estratégica (políticas y lineamientos), (2) Planeación por capacidades y (3) Planeación presupuestal.

Concluyendo con la explicación de la Metodología de Planeación por Capacidades, Andrea Tami aclaró que es importante que el equipo consultor entienda la metodología para estandarizar el ejercicio de estimación de política de drogas. A esto, Daniel Rico y Juan Gonzalo Zapata, aclararon que, si bien se necesita mayor entendimiento de esta metodología, las fuentes de información serán los tradicionales y con estas se buscará hacer la estandarización, entendiendo que si bien el Ministerio de Defensa representa un porcentaje importante en la política de drogas, el ejercicio del equipo consultor está dirigido para el gobierno nacional.

Así mismo, Daniel Rico enunció que el gasto en capital humano o personal – salarios, primas, pensiones, entre otros – es muy grande dentro del gasto total anual en el sector Defensa y Seguridad[97]. Es por ello que sugirió desarrollar unos perfiles del personal de la fuerza en donde se tenga en cuenta las funciones relacionadas con política de drogas. Continuó exponiendo que los perfiles se podrían clasificar en personal dedicado a tiempo completo en política de drogas (nivel 1), personal dedicado a medio tiempo en política de drogas (nivel 2) y personal dedicado marginalmente en política de drogas (nivel 3). Sobre esta idea Andrea Tami expuso las dificultades de desarrollar esos perfiles de personal de la fuerza, ya que en un primer nivel se facilita el conteo del personal, pero para los siguientes niveles la tarea de conteo se dificulta dado las funciones mixtas que tiene las diferentes desagregaciones de la fuerza. A lo anterior se sumó la pregunta

96 Seguridad ciudadana, seguridad pública, defensa nacional, gestión del riesgo y desastres, cooperación internacional, etc.

97 Conclusión de acuerdo al análisis descriptivo del Presupuesto General de la Nación 2002 - 2016

¿cuáles son las unidades tácticas que utiliza la fuerza?, a lo que Mónica Gaitán explicó que el nivel de desagregación de la metodología, por ejemplo, en el ejército es por batallón, en la fuerza aérea por escuadrón y en la armada a nivel de unidades a flote (una fragata).

Entendiendo lo anterior, el equipo consultor expuso sus preguntas con base al análisis previo de la información. Una de las preguntas surge por la diferencia entre las cifras del sector Defensa y Seguridad de ambas fuentes en los años 2002 a 2016: ¿cuál es la diferencia entre la información reportada en el PGN y el SIIF? Andrea Tami, aclaró que no deberían existir diferencias entre las fuentes de información debido a que el SIIF es la forma de ejecutar el PGN, si existiese alguna diferencia se le atribuiría a que los planos históricos del PGN analizados por el equipo consultor corresponden a los que no tienen los recortes presupuestales que salen en el último presupuesto el día 20 de enero de cada año. A raíz de la pregunta, el equipo del Ministerio de Defensa – DPP se comprometió a enviarle al equipo consultor los planos históricos con los recortes presupuestales.

Finalizando con la reunión, Ana Marta Miranda, Directora de Planeación y Presupuestación, enunció lo importante de entender el trabajo de las fuerzas asociadas al Ministerio de Defensa en la política de drogas. Recalcó que es importante en primera instancia acercarse a las instituciones directamente para poder tener el dato más fino y no quedarnos con las fuentes de información tradicionales, para así poder tener el dato por institución más cercano a la realidad. La idea no es hacer una suma de mercado, sino desarrollar un concepto completo sobre la cadena presupuestal y de gasto, mencionó Ana Marta. Como respuesta el equipo consultor aclaró que, si bien éste tiene como objetivo obtener el dato más cercano a la realidad o fino, el acuerdo contractual expone que la metodología se hará utilizando los sistemas de información tradicionales, en donde sí habrá acercamiento a las entidades con mayor peso en la política de drogas, pero el flujo se realizará después de haber analizado estas fuentes.

Resumen de acuerdos:

1. Los asistentes de investigación del equipo consultor se encargarán de enviar la propuesta del proyecto al equipo del DPP del Ministerio de Defensa.
2. Los asistentes de investigación del equipo consultor se encargarán igualmente de enviar la lista de entidades objetivo para el cálculo del gasto de drogas a los asistentes del Ministerio de Defensa – DPP, para su respectiva validación y para poder clasificar las entidades que enfocan la mayoría de sus funciones a política de drogas.
3. El equipo del DPP del Ministerio de Defensa se encargará de enviar los planos históricos del SIIF de 2002 a 2016.

Anexo 2.3: Acta reunión del 16 de febrero, 2017

ACTA DE REUNIÓN 03

Día: jueves 16 de febrero, 2017.
Lugar: Instalaciones del DNP

Asistentes:

Gabriel Piraquive	DNP – DEE
Luis Francisco Pachón	DNP – DJSG
Diego Restrepo	DNP – DJSG
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Laura Goyeneche	Fedesarrollo
Danna Ramírez	FIP

Objetivo:

Revisión concisa de la propuesta de la metodología para el cálculo del gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas.

Desarrollo de la reunión:

La reunión dio inició con un resumen de la propuesta por parte de Juan Gonzalo Zapata, explicando la metodología que se ha estado aplicando para poder estimar el gasto en política de drogas y los productos a desarrollar en el proyecto: (1) elaboración del manual metodológico del cálculo del gasto fiscal en política de drogas y (2) construcción de tres informes para los años 2013,2014 y 2015. A esto le sumo la explicación del objetivo de la consultoría, el cual corresponde al interés del Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa y la Embajada de Estados Unidos en Colombia de establecer una metodología de cálculo y de saber cuánto se gasta en política de drogas bajo una metodología estandarizada. Juan Gonzalo continuó con la explicación de las variables que se quieren capturar, enfatizando en que para el equipo consultor es importante acceder al mayor detalle de la información de las finanzas públicas para poder clasificarlo en política de lucha contra las drogas.

Con esta explicación se le pidió asesoría a Gabriel Piraquive para tener una guía de cómo clasificar la información. Gabriel Piraquive mencionó que la información del SIIF desagregada nos permitiría acceder a los programas asociados a las entidades que se encuentran en el Presupuesto General de la Nación, entre los cuales podríamos clasificar cuales corresponden al tema de drogas tanto por gasto de funcionamiento como gasto en inversión. De igual forma, agregó que en la Controlaría – Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) el equipo consultor podría analizar información de las cuentas nacionales (la contabilidad financiera está muy detallada, pero

no están detallados los proyectos) que les permitiría tener información agregada sobre política de drogas; agregó que con esta información hay que tener en cuenta que la calidad no es muy robusta.
Continuó la reunión con la ilustración de la Ley de Presupuesto General de la Nación del año 2014, en donde Gabriel Piraquive ilustró el nivel desagregación de los rubros que aparecen en el SIIF y cómo podría utilizarse en el ejercicio. A esto, Diego Restrepo agregó que en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) podríamos acceder a la información detallada (actividades con costos) de los proyectos del gasto por inversión. Entre otras cosas nombró uno de los fondos que debemos tener en cuenta para el cálculo del gasto en política de drogas: FRISCO.

Finalmente, Juan Gonzalo Zapata realizó un recuento de las instituciones que son relevantes para el estudio (Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Presidencia de la República, Cancillería, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, entre otros) y de las cuales necesitamos más detalle por parte del DNP. La información en un principio se va a concentrar a escala nacional con base al SIIF, posteriormente se sacará la información del SISFUT de gastos en los municipios con población mayor a 200.000 habitantes. Adicionalmente, Juan Gonzalo nombró otros sistemas de información que se tendrán en cuenta: de Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET y el Sistema General de Regalías –SGR.

Resumen de acuerdos:

1. En caso de no recibir información del SIIF desagreada por parte del equipo del Ministerio de Defensa – DPP, Gabriel Piraquive tendrá disposición a ayudar al equipo consultor en acceder a la información del presupuesto de la Nación desagregada.
2. Gabriel Piraquive se ofreció a enviar los usos y gastos de uno de los balances que se encuentran en CHIP. Para ello el equipo consultor se comprometió a enviar un correo con la respectiva solicitud.
3. Diego Restrepo ofreció ayuda para acceder al SUIFP-BPIN en el momento de entrar al detalle de las actividades con costos de los proyectos de inversión.
4. Dado que el DNP – DEE hace una reclasificación fiscal del PGN por gasto en funcionamiento y de inversión que podría agregar valor al ejercicio del equipo consultor, Gabriel Piraquive se ofreció a enviar uno de los ejercicios.

Anexo 2.4: Acta reunión del 14 de marzo, 2017

ACTA DE REUNIÓN 04

Día: martes 14 de marzo, 2017.
Lugar: Ministerio de Defensa Nacional

Asistentes:

Rob Copley	INL
Jaime Agudelo	INL
Diana Lucía Romero	INL
Luis Francisco Pachón	DNP – SSD
Omar Salas	DNP – SSD
Jaime Medina	MinDefensa – DPC
Ana Marta Miranda	MinDefensa – DPP
Lina María Mendoza	MinDefensa – DPP
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Daniel Rico	FIP
Danna Ramírez	FIP
Laura Goyeneche	Fedesarrollo

Objetivo:

Metodología gasto en política de drogas.

Desarrollo de la reunión:

La reunión inició con las palabras de Ana Marta Miranda, en donde expuso que es de conocimiento por parte del Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa) el trabajo que ha venido desarrollando el equipo consultor y que se encuentran alineados con el objetivo del proyecto: calcular y establecer una metodología que entre sus objetivos específicos responda ¿cuánto más ha gastado el Gobierno nacional frente al Gobierno de los Estados Unidos en política antidroga?

Continuó aclarando que, ante la solicitud del equipo consultor, no será posible entregar información detallada sobre la clasificación de las unidades de fuerza de la Fuerza Pública. Adicionalmente, agregó que bajo la coordinación del MinDefensa se ha venido adelantando un ejercicio interno para calcular el gasto en defensa y seguridad basado en la metodología de planeación por capacidades. El MinDefensa MDN tendrá a finales de abril un informe sobre el gasto en la lucha contra las drogas, basado en los resultados que arrojará dicho cálculo. Explicó también las razones del MinDefensa para decidir realizar su ejercicio interno, es decir, por el cambio en la metodología que se ha venido implementado en los últimos cinco años, pasando de la metodología

de costo unitario a la de planeación por capacidades. No obstante, resaltaron que esta decisión no busca entorpecer el ejercicio de la consultoría y que en la medida que los altos mandos del MinDefensa lo permitan, están dispuestos a compartir la metodología de la estimación del gasto del Sector Defensa, ya que el resultado es importante tanto para el Gobierno de Colombia como el de Estados Unidos.

Con la finalización de la exposición de Ana Marta, Daniel Rico intervino sobre dos puntos del proyecto: primero, el apoyo en la depuración de preguntas sobre datos y listado de entidades que se tienen identificadas; segundo, tras las decisiones del MinDefensa, ¿Qué debe esperar específicamente el equipo consultor que sea el informe final de abril?

Sobre el último punto Ana Marta explicó que el informe será la estimación final del gasto en la lucha contra las drogas que las Fuerzas han realizado bajo la nueva metodología y que estas cifras cumplen con estándares de calidad para ser defendidas ante cualquier gobierno, especialmente el de Estados Unidos. De lo anterior, Rob Copley de la agencia estadounidense INL (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs), hizo hincapié en que el objetivo de la estimación no es conocer cuál de los dos gobiernos ha invertido más en defensa y seguridad, sino conocer finalmente cuánto es el gasto final del Sector en la lucha antidroga.

Ante los cambios en las directrices de la metodología que determinó el MinDefensa se deben realizar cambios en la propuesta inicial del equipo consultor sobre los objetivos, las expectativas y los términos de referencia, como lo explicó Daniel Rico, precisando que este proyecto fue propuesto por el Estado colombiano y que ahora es necesario coordinar y organizar el ejercicio en esta nueva etapa. Igualmente, aclaró que nunca existió pretensión por parte del equipo consultor en tener acceso total a la información de la Fuerza Pública y realizar el cálculo de forma individual, sino que se esperó trabajar en conjunto con las diferentes entidades que hacen parte de la ejecución de la política antidroga.

Continuando con la intervención, explicó los inconvenientes de la entrega final por parte del MinDefensa, de una cifra que sea agregada al ejercicio final realizado por los investigadores. Estos son:

- La continuidad de las deficiencias en el cálculo, presentadas en boletines pasados.
- La no-homogeneidad en el resultado debido a la implementación de diferentes metodologías.

Finalizando, preguntó a los asistentes del MinDefensa "¿Qué espera el Sector Defensa sobre la consultoría?", a lo cual Ana Marta respondió que una vez se efectúe la entrega final del resultado, el MinDefensa espera que su resultado se agregue a la suma de los otros Sectores. También repitió que no quiere que esto se vea como un tropiezo en el estudio y con la entrega del informe estarían dispuestos a explicar cómo se elaboró, y si se quiere, la metodología del Sector Defensa puede explicarse en el documento.

El Coronel Medina explicó brevemente que la metodología parte de la cadena criminal y de ahí se determina qué componentes destinan las Fuerzas en cada eslabón. Añadió, que el Sector Defensa no opera como los otros Sectores, dada su versatilidad. Esto quiere decir que la estimación de una misión no es sencilla porque los recursos programados no necesariamente son los que se ejecutan, ya que las misiones están en función de los cambios operacionales, la política de gobierno y la coyuntura en sí.

Dado lo anterior, para el MinDefensa no es relevante que el equipo consultor ahonde en estos temas por la sensibilidad de la información, la complejidad que tiene la revisión de los archivos y el poco tiempo disponible para comprender la ejecución de las operaciones. Bajo este punto, Ana Marta indicó que desde la concepción del proyecto se aclaró que el MinDefensa realizaría un proceso separado, donde se habló con el equipo del DNP sobre una concesión para el Sector, dado el trabajo que se ha desarrollado en la transición a la nueva metodología de planeación basada en capacidades, el poco tiempo que tendría un externo para comprender la estructura de la fuerza y la sensibilidad de la información, generando ruido en las Fuerzas Militares.

Daniel Rico dijo al respecto, que al no tener acceso a las metodologías para la estimación de un costo sino establecer cifras fijas que no son verificables, es una característica propia de los Estados no democráticos, insistiendo sobre sí ¿el proyecto va a dar alcance a una revisión de la metodología en el Sector? Como director del proyecto, lo ideal es que el equipo haga parte del asesoramiento y apoyo en las reuniones que realicen con las Fuerzas Militares sobre la nueva metodología. No obstante, Ana Marta rechazó en primera instancia la posibilidad de integrar al equipo en las discusiones de la metodología con las Fuerzas por instrucción de la alta dirección del MinDefensa por lo explicado previamente.

Bajo este panorama, el equipo consultor manifestó que no se va a cumplir el objetivo del proyecto de lograr una metodología unificada con el resto del Gobierno, conllevando a inconvenientes como los que se presentaron en las estimaciones realizadas por el DNP. Sería necesario reestablecer los términos contractuales y que el MinDefensa oficializara mediante un comunicado, la decisión de adelantar un ejercicio interno del Sector, este debe hacerse llegar al DNP. Tras la discusión, Diana Romero y Rob Copley de la agencia de INL explicaron que el interés del proyecto es poder llenar los vacíos en las cifras oficiales del país y en nombre del Gobierno de los Estados Unidos pensaron que a la fecha se contaba con la madurez contable para cerrar el inconveniente. No obstante, dada la relevancia del ejercicio, la Embajada es flexible en modificar el cronograma si el conflicto es por tiempo, pero de no ser así es importante tomar medidas en los términos del contrato.

En su intervención, Ana Marta indicó que no quiso transmitir que el contrato debe modificarse por el ejercicio que están adelantando internamente en el Sector, ya que han previsto el tiempo de la consultoría y este va a ser presentado en abril con la explicación de la metodología al equipo consultor, el cual puede realizar preguntas y con los avances obtenidos, observar si efectivamente ambos ejercicios se ajustan.

Por otra parte, Daniel Rico expresó las dificultades que genera tener un diálogo tan tardío sobre la discusión de la metodología cuando el MinDefensa ya haya realizado la recolección de datos. Propuso con mediación del DNP, una nueva reunión en una fecha intermedia a la entrega del informe final, con el fin de discutir la metodología y contemplar la viabilidad del proyecto. El Coronel Medina y Ana Marta aceptaron en escalar la consulta a la Viceministra con la mayor celeridad.

Juan Gonzalo Zapata preguntó si el Ministerio ha tenido en cuenta los términos de referencia de la consultoría, y agregó que el diálogo puede ser constructivo porque el MinDefensa puede ayudar a identificar y explicar al equipo de manera veraz, los rubros de las seis estrategias del gasto de la política antidrogas. Ana Marta manifestó que el ejercicio podrá ser organizado en estas categorías y ser revisado una vez se presenten los resultados. Igualmente expresó que el interés del MDN es estandarizar el método del cálculo en el Sector. Bajo esta línea, Omar Salas dijo que el ánimo de la consultoría es retroalimentar y reconciliar las metodologías sin tocar el trabajo de las Fuerzas, sino con un trabajo articulado con el MinDefensa.

De igual manera, Diana Romero expresó su interés en apoyar y mediar desde la embajada de los Estados Unidos en la metodología. Como se dijo previamente, el proyecto surge de una necesidad de información y se espera un trabajo integral con el MinDefensa, el equipo consultor y el DNP. Encontró preocupante no poder justificar al Gobierno de los Estados Unidos que esta información no es obtenible, preguntando ¿cómo se va a lograr este objetivo? y dejando la invitación al MinDefensa que hagan uso del recurso dispuesto del contratista.

Finalizando la reunión, se acordó la espera de la comunicación por parte del MDN que será remitida al DNP para una reunión donde se definirá la continuidad de las condiciones de la metodología y estudiar la continuidad del proyecto.

Resumen de acuerdos:

1. El MDN elaborará un comunicado sobre la decisión tomada respecto al uso de su información y la metodología.
2. Ana Marta Miranda del MinDefensa – DPP escalará a la Viceministra Mariana Martínez la posibilidad de que el equipo consultor conozca la construcción y avances de la metodología de estimación del gasto en política antidroga del sector Defensa.

Anexo 2.5: Acta reunión del 04 de mayo, 2017

ACTA DE REUNIÓN 05

Día: 04 de mayo de 2017
Lugar: Ministerio de Justicia y del Derecho

Asistentes:

Marisol Palacio & equipo	MJD
Daniel Rico	FIP
Danna Ramírez	FIP
Laura Goyeneche	Fedesarrollo

Objetivo:

Consulta sobre el Fondo Lucha, FRISCO y Fondo de Sustancias Químicas.

Desarrollo de la reunión:

La reunión dio inició con un resumen de la propuesta por parte de Daniel Rico, explicando la metodología que se ha estado aplicando para poder estimar el gasto en política de drogas. Continuó exponiendo la importancia de la consulta sobre el Fondo Lucha Contra las Drogas, FRISCO – Fondo para la Rehabilitación, Inversión social y Lucha contra el Crimen Organizado – y Sustancias Químicas. Entre las preguntas que surgieron por parte del equipo consultor fueron:

1. ¿Qué es y cómo funcionan cada uno de los fondos?
2. ¿Qué entidades le giran plata a cada uno de los fondos?
3. ¿Qué entidad está encargada de regular el presupuesto de los fondos?
4. ¿Qué años de vigencia tiene cada uno de los fondos?
5. ¿Existen programas que estén a cargo de los fondos?

El equipo de Marisol Palacio, Directora de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, respondió a las preguntas ayudándonos a completar la siguiente tabla:

FONDO	DECRETO LEY	AÑO VIGENCIA	CARACTERÍSTICAS GENERALES	PRESUPUESTO ANUAL (2015 – 16)
Fondo Lucha	Decreto Ley 2000 Decreto 2097 2011	2011	Su presupuesto proviene de las transferencias nacionales. Gasto por funcionamiento: personal, estudios (reducción de consumo, prevención, etc.), convenios, personal que apoya la dirección. Tiene un enfoque misional En el SIIF se encuentra en el rubro 302 y 3310	$11.543 millones
FRISCO	-	2012	Se nutre de los recursos de la SAE (caja por arriendos, monetización y bienes incautados), quien está a cargo de la administración. Los recursos del FRISCO se reparten 50% gobierno nacional, 25% rama judicial y 25% fiscalía. El 50% del gobierno es distribuido generalmente entre el MJD y la Policía Nacional.	$5.000 millones
Fondo Sustancias Químicas	Decreto Ley 019 2012 (Artículo 83)	2014	Recursos recibidos por el tesoro nacional. Gasto por funcionamiento: pagos indirectos de personal y gastos generales de proyectos enfocados a la generación de conocimiento.	$1.600 - $1.700 millones

Anexo 2.6: Acta reunión del 05 de mayo, 2017

ACTA REUNIÓN 06

Día: 05 de mayo de 2017
Lugar: Ministerio de Justicia y del Derecho

Asistentes:

Jorge Armando Torres	MJD – DPCD
Felipe Benavides Muñoz	MJD – DPCD
Juan Manuel Núñez	MJD – DPCD
José Camelo	MJD – DPCD
Diego Restrepo	DNP – DJSG
Luis Francisco Pachón	DNP – DJSG
Juan Gonzalo Zapata	Fedesarrollo
Danna Ramírez	FIP
Laura Goyeneche	Fedesarrollo

Preguntas a responder en la reunión:

¿Qué programas importantes desarrollan en las regiones relacionados por la política de drogas?
¿Cuáles son los territorios que más invierten en la política de drogas?

Objetivo:

Revisar la política de drogas con los grupos regionales del Ministerio de justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Desarrollo de la reunión:

Francisco Pachón del DNP dio inicio a la reunión con explicando el objetivo de la consultoría y presentando a las entidades que están desarrollando la metodología de política de drogas. Juan Gonzalo Zapata continuó, preguntando sobre los programas relacionados a política de drogas que se están ejecutando en las regiones (departamentos y municipios). Lo anterior teniendo en cuenta que en las cifras del SISFUT, a excepción del rubro de salud mental – sustancias psicoactivas, no hay rubros presupuestales detallados a tal punto que identifiquen fácilmente cuáles están dirigidos a política de drogas desde los territorios y cuáles no.

Ante la pregunta del equipo consultor, José Camelo, del grupo regional, tomó la palabra para contextualizar a los asistentes sobre la ejecución territorial. Primero, aclaró que el MJD no es un ministerio ejecutor; segundo, el Fondo Lucha y un porcentaje del FRISCO financia la Dirección de

Política Contra las Drogas; tercero, algunos de estos recursos se destinan a gasto por funcionamiento y otros para la financiación de pilotos y/o proyectos que son medidos y evaluados para formular una política de drogas. El primer procedimiento siempre es el diseño, que corresponde a inversión en pilotos como la titulación de la población rural, reducción de consumo (micro tráfico, atención social), etc. Esos proyectos son evaluados y hacen parte del diseño de la política de drogas. Agregaron que es posible cuantificar esos recursos para cada Fondo por medio de los presupuestos anuales de la Dirección de Política de Drogas.

Continuando, a nivel territorial la asignación de los recursos se define por el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Integral de Seguridad, estos presupuestos se componen de los recursos propios, del Sistema General de Participaciones (componente de salud mental y educación) y el Plan de Intervenciones Colectivas (personas no aseguradas en salud que están fuera del régimen subsidiado). En el componente de educación, se destinan recursos al tema de drogas de forma conexa, temas transversales como la Jornada Ğnica, emprenderismo, dirección de juventud, entre otros que afectan el tema de consumo de SPA debido al aumento de desescolarizados. Otros presupuestos con los que cuentan son las entidades que tienen competencia en la atención de temas de drogas como son: las Fuerzas Públicas del MDN (Planes Operativos Anuales), aportes del ICBF, SENA (Fondo SER), institutos de cultura y deportes, y FONSET.

Juan Gonzalo Zapata, agregó a la discusión que para el equipo consultor es relevante conocer cómo funciona el FONSET, a lo que le respondieron que éste es alimentado por obras públicas (5%) y un porcentaje de estos recursos son destinados a drogas. Así mismo, el grupo de territorios recalcó que hay acciones que no están circunscritas en el tema de drogas, pero que, si lo impactan, por ejemplo, no hay una discriminación de los operativos con temas relacionados de drogas, por lo tanto, el rastreo de recursos desde los Fondos es difícil. Con lo anterior, Juan Manuel Nuñez, sugirió al equipo consultor revisar el documento "Guía para Orientar la Identificación de Recursos de Financiación del Plan Territorial de Drogas" que fue realizado entre el MJD y MSPS, este da una idea a los departamentos donde deben obtener recursos.

Igualmente, Juan Gonzalo Zapata preguntó por el FONSECON (Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia). El equipo de territorios aclaró que este es administrado por el Ministerio del Interior y su función es apoyar los proyectos que presentan los territorios. Felipe Benavides y José Camelo, precisaron que el FONSECON destina sus rubros a proyectos de seguridad, mientras que el Fondo Lucha y el FRISCO tienen una destinación clara al tema de drogas, por lo tanto, sobre estos dos últimos deben priorizarse. Prosiguiendo, sugirieron que en la metodología debe incluir los rubros destinados en la política antidroga de las entidades como: SAE (Sociedad de Activos Especiales, anteriormente el Dirección Nacional de Estupefacientes) que es administrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE) y las direcciones de drogas de cada una de las Fuerzas Públicas.

En adición, Juan Manuel Núñez explicó sobre la planeación local en materia de drogas. Comentó que existen grandes obstáculos. Por un lado, no existe una política de drogas territorial robusta

en los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT)[98] y, por otro lado, la información del presupuesto es general para el territorio. José Camelo, agregó que debe realizarse un acercamiento con las Secretarias de Gobierno.

En esta vía, el equipo consultor resaltó que uno de los puntos importantes de la reunión es poder determinar un grupo de departamentos representativos en los cuales destinan un gasto importante para combatir la problemática de drogas. Como respuesta, el equipo de grupos regionales comentó que ellos realizaron un ejercicio de ponderación de los planes de desarrollo territoriales (PDT) el cual permitió establecer cómo es la integralidad de los departamentos en materia de drogas, mostrando que Cundinamarca y Córdoba son los departamentos con mayor integralidad. Los componentes evaluados fueron:

1. Cultivos: erradicación manual, voluntaria forzosa y aspersión terrestre.
2. Producción, tráfico, distribución, comercialización: política criminal organizada, interdicción, destrucción de infraestructura, procesamiento.
3. Consumo: prevención, reducción de riesgos y daños.
4. Fortalecimiento institucional: generación de conocimiento, estudios locales de micro tráfico, conocimiento de la dinámica.
5. Criminalidad asociada: lavado de activos y minería – drogas (transferencia entre economías ilegales en los territorios)

Explicado lo anterior y finalizando la reunión, Juan Manuel Núñez le comentó al equipo consultor que los programas con relación al tema de drogas y están vigentes en la actualidad son:

- Familias Fuertes.
- Dispositivos de base comunitaria.
- Estrategia TEMC de la Policía Nacional: programa que empezó desde el año 2016 y está enfocado en el micro tráfico.

Resumen de acuerdos:

1. Mapa de integralidad de los planes de desarrollo.
2. Contacto con secretaria de salud, gobierno, justicia en Bogotá D.C. y otros departamentos donde podamos coordinar una reunión para entender mejor cómo funciona la ejecución presupuestal territorial.

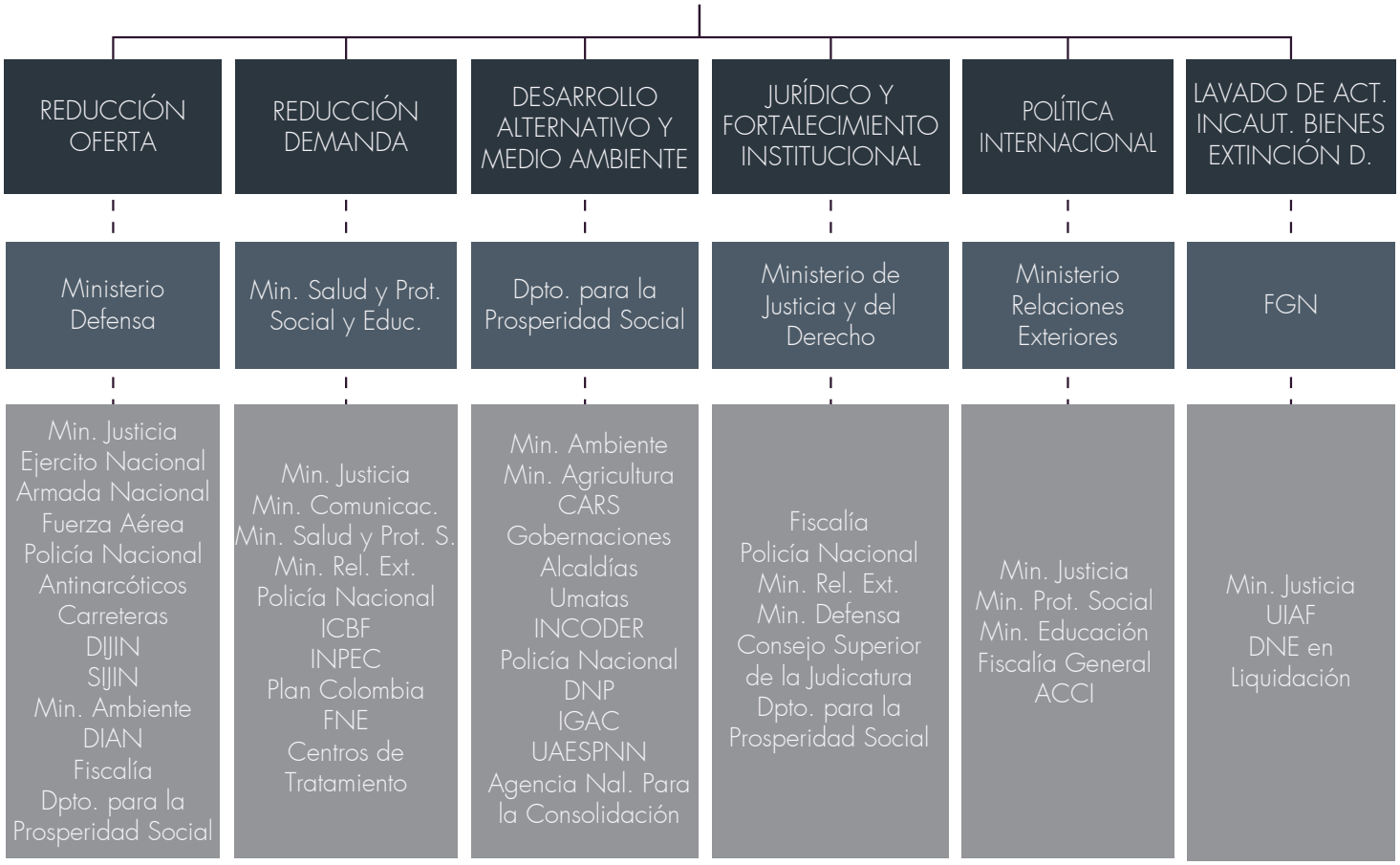
98 Hasta ahora se está viviendo una transición en la política antidrogas a nivel local. Hace pocos años en algunos departamentos están incluyendo en componente de drogas en los Planes de Desarrollo.

Anexo 3: Listado preliminar de entidades y dependencias de entidades del Estado Colombiano (vigentes o liquidadas) que han participado de la Lucha contra las Drogas

ENTIDADES
Acción Social
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)
Coldeportes
Comités Departamentales de Salud
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Fuerza Pública Policía Nacional • Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN) • Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional • Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional (DIJIN) Ejército Nacional Fuerza Aérea Colombiana Armada Nacional
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN)
Dirección Nacional de Estupefacientes
Dirección Nacional de Inteligencia
Direcciones Territoriales de Salud
Fiscalía General de la Nación Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y Contra el Lavado de Activos
Fondo Nacional de Estupefacientes
Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)
Instituto Nacional de Salud (INS)
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (INVIMA)
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Educación Nacional (MEN)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
Ministerio del Interior
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)
Ministerio del Trabajo
Presidencia de la República
Procuraduría General de la Nación
Rama Judicial
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Sociedad de Activos Especiales (SAE)
Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT)
Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

Anexo 4: Lista de entidades enviada por el Min Justicia



Anexo 5: Lista de palabras claves

PALABRAS CLAVES		
Droga	Proyecto productivo	Marihuana
Narcótico	Cóndor	CCAI
Ilícito	Erradicación	Coca
Estupefaciente	Erradicar	Cocaína
Spa	Grupos móviles	BRACNA
Sustancia	GME	DIRAN
Psicoactiva	PCI	Tumaco
Lavado	Plan orion	Plante
Activos	Plan Orión	SAE
Drogadicción	Incautar	S.A.E
Consumo	Incautado	UIAF
Consumir	Incautación	UACT
Antinarcotico	Escuelas saludables	Consolidación
Antinarcóticos	Pactos por la vida	Laboratorio
Familias guardabos-ques	Colombia joven	Cristalizadero
Guardabosque	DARE	Narco
Proyectos productivos	Minas	UNODC
Antipersona	Red de jóvenes	SIMCI
PMA	Helicóptero	FRISCO
Aspersión	Arma	Avión
Glifosato	Armamento	PNR
Abuso	K – 53	Ley 30
Desarrollo alternativo	Fondo Paz	Renovación Territorial
Policía judicial		

Anexo 6: Formulario sobre programas relacionados a la política antidroga

Bogotá D.C., mayo 15 de 2017 **RAD_S**

Al responder cite este Nro.
SSD *RAD_S*

Doctora
ELSA YANETH MARTÍNEZ PINZÓN
Vicepresidenta de Bienes Inmuebles y Muebles
Sociedad de Activos Especiales – SAE
Calle 93B No. 13 -47
Bogotá D.C.

Asunto: Apoyo técnico al proyecto de "Diseño e implementación de una metodología de cálculo para el gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas"

Estimada Doctora,

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL), de la Embajada de los Estados Unidos, están diseñando una metodología para estimar el gasto del Gobierno colombiano en la política de drogas entre el 2013 y 2015. Para ello cuentan con el apoyo técnico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y de FEDESARROLLO como consultores.

El equipo consultor, con el apoyo de la Dirección de Política Contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y el acompañamiento de la Subdirección de Seguridad y Defensa del DNP, se ha dado a la tarea de identificar a las entidades gubernamentales que han participado en la ejecución de la política antidroga. Este proceso de identificación se hizo con base en la revisión de diferentes fuentes documentales, entre las que se cuentan: el *Reporte de Drogas de Colombia* (ODC, 2016), los Planes de Desarrollo Departamentales, una muestra de los Planes de Acción de entidades y la literatura académica relevante para este ejercicio. Adicionalmente, se realizaron algunas entrevistas con funcionarios del Estado que tienen conocimiento específico de la política antidroga.

Una vez identificadas las entidades que están encargadas de ejecutar la política antidroga del Gobierno de Colombia, el equipo consultor y el DNP se han dado a la tarea de cuantificar el gasto. Para ello es necesario obtener información presupuestal de cada una de las entidades que ejecuta programas en esta materia.

En ese orden de ideas, se identificó que la entidad liquidada, Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) destinó un porcentaje de su presupuesto total anual al desarrollo de programas antidrogas, tanto

por funcionamiento como por inversión, en los años 2013 ($206.704 millones) y 2014 ($154.527 millones).

Por lo anterior, nos gustaría contar con su apoyo en este proceso reportando el total ejecutado en cada una de los programas y/o proyectos del siguiente listado durante cada uno de los años especificados. Adicionalmente, en los espacios en blanco puede incluir información de programas que hagan parte de la lucha contra las drogas y que no hayan sido registrados.

PROGRAMA	EJECUCIÓN 2013	EJECUCIÓN 2014	EJECUCIÓN 2015
Administración de bienes incautados			

Es importante señalar que la información reportada contribuirá al diseño e implementación de la metodología de cálculo, la cual pretende responder el siguiente interrogante:

¿Cuál fue el monto de los recursos financieros del Estado colombiano, por inversión y funcionamiento, nacional y territorial que destinaron las instituciones gubernamentales para la ejecución de planes, programas y proyectos u otros rubros dirigidos a la lucha contra las drogas, durante los años 2013, 2014 y 2015?

En caso de presentarse dudas o comentarios sobre la solicitud de información, puede comunicarse con **Laura Goyeneche** al teléfono 3259777 ext. 303 o al correo lgoyeneche@fedesarrollo.org.co o con **Danna Ramírez** al teléfono 2183449 ext. 140 o al correo dramirez@ideaspaz.org.

Muchas gracias por su colaboración y quedamos atentos a su respuesta.

Cordial saludo,

OMAR JULIÁN SALAS ROJAS
Subdirector de Seguridad y Defensa

Anexo 7: Formulario sobre planes de acción e información de contratos públicos

Bogotá D.C., mayo 23 de 2017 **RAD_S**

Al responder cite este Nro.
SSD *RAD_S*

Doctora
ROSELIN MARTÍNEZ ROSALES
Dirección Atención y Tratamiento
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC
Calle 26 No. 27-48
Bogotá D.C.

Asunto: Solicitud de Planes de Acción y Reporte de los Contratos del INPEC para el proyecto "Propuesta para diseñar e implementar una metodología de cálculo para el gasto público del Gobierno Colombiano en política de drogas".

Estimado Director,

El DNP y INL de la Embajada de los Estados Unidos están diseñando una metodología para estimar el gasto público del Gobierno colombiano en la política de drogas entre el 2013 y 2015. Para ello cuentan con el apoyo técnico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y FEDESARROLLO como consultores.

En línea con este objetivo, el equipo consultor se encuentra en la revisión de los Planes de Acción Institucionales y el Sistema Electrónico de Contratación Pública de las entidades que pertenecen al mapa institucional de la política antidroga, con el propósito de identificar programas y rubros que ayuden a completar el ejercicio de estimación. Por lo tanto, de la manera más atenta me permito solicitar el Plan de Acción y el informe de contratos pública del INPEC con la información presupuestal desagregada por actividad y/o producto para los años 2013 al 2015.

De antemano agradezco toda la colaboración y el apoyo del INPEC en este proceso, quedo atento a su respuesta.

Cordial saludo,
OMAR JULIÁN SALAS ROJAS
Subdirector de Seguridad y Defensa