



USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



EVALUACIÓN

Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados

Informe General

Noviembre 2016

Esta publicación fue elaborada por solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se preparó de forma independiente por Jairo Núñez, Daniel Wiesner, Keri Culver, Roger Rasnake, Centro Nacional de Consultoría y Management Systems International.

Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados

Informe General

Management Systems International

A Tetra Tech Company

200 12th Street South

Suite 1200

Arlington, VA 22202, USA

www.msiworldwide.com

Noviembre 2016

Contratado bajo AID-514-C-13-00003

USAID/Colombia Evaluation and Analysis for Learning (EVAL)

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de esta evaluación es responsabilidad exclusiva los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

TABLA DE CONTENIDO

Acrónimos	1
Síntesis.....	3
Resumen Ejecutivo	5
Introducción	5
Desarrollo económico	7
Muestras de CELI y PNCRT.....	10
Recomendaciones.....	13
Desarrollo social.....	14
Asociaciones y proyectos productivos	17
Asociaciones de mujeres, de víctimas y culturales.....	18
Recomendaciones.....	18
Gobernanza e instituciones.....	19
Recomendaciones.....	21
Seguridad	22
Introducción.....	28
Propósito de la evaluación y preguntas de evaluación.....	33
Lógica de la evaluación.....	33
Preguntas de evaluación	34
Diseño de la evaluación.....	36
Cómo leer este informe	36
Metodología y diseño	37
Métodos cuantitativos	40
Métodos cualitativos	45
Limitaciones.....	46
Desarrollo económico.....	52
Hallazgos y conclusiones	52
Beneficiarios directos de CELI.....	52
Oportunidades económicas rurales	55
Asistencia para proyectos productivos.....	61
Mercados y comercio	64
Servicios de crédito, ahorro y servicios financieros.....	66
Infraestructura de transporte	70
Tierra.....	72
Recomendaciones.....	75
Desarrollo social.....	78
Hallazgos y conclusiones	80
El Índice de Competencias Organizacionales (ICO).....	80

Capital Social: Confianza	83
Capital social: Participación en asociaciones.....	88
El papel de las Juntas de Acción Comunal (JACs).....	90
Asociaciones y proyectos productivos	93
Asociaciones de mujeres y víctimas	97
Asociaciones culturales y de otro tipo	99
Recomendaciones.....	101
Gobernabilidad e instituciones	103
Hallazgos y conclusiones	104
Participación, transparencia, responsabilidad y confianza.....	104
Prestación de servicios.....	110
Recomendaciones.....	115
Seguridad.....	119
Hallazgos y conclusiones	120
Índice sintético de inseguridad.....	120
Cultivo de coca	121
Terrorismo y delitos de alto impacto	124
Otros delitos.....	126
Capacidades relacionadas con la seguridad y la justicia	128
Capacidades militares	128
Presencia de la Policía	129
Disponibilidad de servicios de justicia.....	131
Recomendaciones.....	132

TABLA DE FIGURAS

Figura 1. Impactos de las percepciones de la situación económica de los beneficiarios directos.....	8
Figura 2. Impactos de las razones por las cuales se asocian los beneficiarios directos	8
Figura 3. Impactos en materia de tierras, beneficiarios directos vs todos los CELI	9
Figura 4. Desempeño de CELI, aumento de los niveles de ventas	9
Figura 5. Tendencias en percepciones de la situación económica en los municipios CELI	10
Figura 6. Impactos en la percepción de problemas en producción y ventas, CELI y PNCRT.....	12
Figura 7. Tendencias en la percepción de problemas en producción y ventas, CELI y PNCRT	12
Figura 8. Desempeño de CELI: Promedio de mejoras por categoría, CELI N/S.....	15
Figura 9. Impactos en el Índice de Capital Social, CELI y PNCRT	16
Figura 10. Impactos en la participación en actividades comunitarias, CELI y PNCRT	16
Figura 11. Impactos en la participación en asociaciones de productores, CELI y PNCRT	18
Figura 12. Desempeño de CELI: Índice de Rendición de cuentas por región	19
Figura 13. Información secundaria: Índice de Desempeño Integral, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha).....	20
Figura 14. Desempeño de CELI: Índice de Capacidad Gubernamental, total y regional	21
Figura 15. Información secundaria: Índice de inseguridad.....	23
Figura 16. Tendencias de la percepción de cultivos ilícitos en sus comunidades, CELI.....	24
Figura 17. Información secundaria: Promedio de número de ataques por parte de guerrillas, por municipio.....	25
Figura 18. Información secundaria: Presencia de policía	26
Figura 1.1. Los tres pilares de la PNCRT y de sus pares los CELI	29
Figura 1.2. Preguntas de evaluación	34
Figura 2.1. Cómo leer e interpretar los datos estadísticos en el informe	36
Figura 2.2. Muestra por sexo	37
Figura 2.3. Muestra por etnicidad.....	38
Figura 2.4. Muestra por variables proxy de pobreza.....	39
Figura 2.5. Veredas según el nivel de amenaza a la seguridad	40
Figura 2.6. Pilares del Índice de Consolidación y sus componentes	42
Figura 2.7. Datos secundarios: Puntajes Generales del Índice de Consolidación.....	43
Figura 2.8. Datos secundarios: Índice de Consolidación, Puntaje Pilar 1 Institucionalización Territorial	44
Figura 2.9. Datos secundarios: Índice de Consolidación, Pilar 2 Buen Gobierno y Participación Ciudadana	44
Figura 2.10. Datos secundarios: Índice de Consolidación, puntaje del Pilar 3 Integración Regional.....	44
Figura 3.1. Impactos sobre la percepción de la situación económica, beneficiarios directos	53
Figura 3.2. Desempeño de CELI: Aumento de las ventas	53

Figura 3.3. Impactos sobre las razones por las que se asocian con otros, beneficiarios directos.....	54
Figura 3.4. Impactos sobre el crédito y los servicios financieros, beneficiarios directos vs beneficiarios CELI ..	54
Figura 3.5. Impactos en temas de la tierra, beneficiarios directos vs toda la muestra CELI.....	55
Figura 3.6. Tendencias en la percepción de la situación económica, municipios CELI.....	56
Figura 3.7. Impactos sobre as variables económicas y de seguridad alimentaria, municipios CELI y PNCRT	57
Figura 3.8. Impactos en la percepción de problemas económicos, municipios CELI y PNCRT.....	57
Figura 3.9. Índice de Consolidación componente integración regional, tendencias 2011-2014.....	58
Figura 3.10. Tendencias en el gasto mensual reportado por los hogares, municipios CELI y PNCRT.....	60
Figura 3.11. Desempeño de CELI: Estimación del gasto mensual de los hogares, total y regional	60
Figura 3.12. Impactos en la percepción de problemas en producción y ventas, municipios CELI y PNCRT	64
Figura 3.13. Percepciones de los problemas en producción y ventas, municipios CELI y PNCRT	65
Figura 3.14. Desempeño CELI: Nuevo uso de los servicios financieros.....	67
Figura 4.1. Datos secundarios: Resultados del Índice de Consolidación, Desarrollo Social	80
Figura 4.2. Desempeño de CELI: Variación media en la puntuación de ICO, CELI Central.....	81
Figura 4.3. Desempeño de CELI: Variación media en la puntuación de ICO, CELI Norte/Sur.....	82
Figura 4.4. Desempeño de CELI: Variación media por categoría del ICO, CELI Norte/Sur.....	82
Figura 4.5. Desempeño de CELI: Índice de Capital Social, total y regional	84
Figura 4.6. Impactos en el Índice de Capital Social, CELI y PNCRT.....	84
Figura 4.7. Impactos en la confianza entre pares, CELI y PNCRT	85
Figura 4.8. Impactos en la opinión sobre la personería; Tendencias por cambio porcentual.....	85
Figura 4.9. Impactos en las percepciones de la policía y el ejército, CELI y PNCRT.....	87
Figura 4.10. Impactos en la resolución de conflictos en la comunidad, CELI y PNCRT.....	87
Figure 4.11. Impactos en las percepciones del desempeño de la alcaldía, CELI and PNCRT	87
Figura 4.12. Impactos sobre la participación en actividades comunitarias, CELI y PNCRT	89
Figura 4.13. Impactos en la participación en los JAC, CELI y PNCRT.....	92
Figura 4.14. Impactos en la participación en asociaciones de productores, CELI y PNCRT.....	95
Figura 4.15. Impactos en las razones que asocian, CELI y PNCRT.....	95
Figura 4.16. Impactos en la participación en grupos de víctimas y mujeres, CELI y PNCRT.....	98
Figura 5.1. Impactos en el Índice de Participación, CELI y PNCRT	104
Figura 5.2. Rendimiento de CELI: Índice de rendición de cuentas, total y regional	106
Figura 5.3. Impactos en las percepciones de problemas con la administración municipal, CELI y PNCRT	107
Figura 5.4. Impactos sobre la percepción ciudadana de la gestión pública, CELI y PNCRT.....	108
Figura 5.5. Datos secundarios: Índice de Desempeño Integral para los cuatro grupos de municipios	111
Figura 5.6. Datos secundarios: Índice de Desempeño Integral, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha).....	112

Figura 5.7. Rendimiento de CELI: Índice de capacidad gubernamental, total y regional	113
Figura 5.8. Impactos sobre las percepciones de los servicios sociales, CELI y PNCRT	114
Figura 6.1. Datos secundarios: Índice de inseguridad	120
Figura 6.2. Datos secundarios: Evolución del cultivo de coca	122
Figure 6.3. Tendencias en los informes de que hay cultivos ilícitos en el pueblo, CELI y PNCRT	123
Figura 6.4. Tendencias en percepciones sobre cultivos ilícitos en sus comunidades, CELI.....	124
Figura 6.5. Datos secundarios: Promedio de ataques de los grupos guerrilleros, por municipio.....	125
Figura 6.6. Tendencias en la percepción de problemas de seguridad, CELI	126
Figura 6.7. Tendencias en los informes de minería ilegal, CELI y PNCRT	127
Figura 6.8. Datos secundarios: Presencia policial	130

ACRÓNIMOS

ARD	Associates for Rural Development
BACRIM	Bandas Criminales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CDCS	Country Development Cooperation Strategy, Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País
CELI	Consolidation and Enhanced Livelihood Initiative, Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados
CELI Central	Programa CELI en la Región Central
CELI MdM	Programa CELI en la Región Montes de María
CELI Norte/Sur	Programa CELI en las Regiones Norte/Sur
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CNC-DoD	Crime and Narcotics Center, U.S. Department of Defense, Centro de Crimen y Narcóticos de los Estados Unidos, Departamento de Defensa
CSDI	Colombia Strategic Development Initiative, Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia
OSC	Organización de la Sociedad Civil
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DO	Development objective, Objetivo de Desarrollo
DoD	Department of Defense (U.S.), Departamento de Defensa de los Estados Unidos
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EVIDINCE	Esfuerzo de Investigación asociado con el Centro de Estudios Empíricos de Conflicto (esoc.princeton.edu), una colaboración multi-institucional que estudia el conflicto y la insurgencia a nivel subnacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GLAC	Grupos Locales de Ahorros y Crédito
GdC	Gobierno de Colombia
GAI	Grupos Armados Ilegales
CI	Cultivos Ilícitos
ICO	Índice de Competencias Organizacionales
IC	Índice de Consolidación
IDI	Índice de Desempeño Integral
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
JAC	Junta de Acción Comunal
LAPOP	Latin American Public Opinion Project, Proyecto Americano de Opinión Pública
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MdM	Montes de María
MSI	Management Systems International, Inc.
PAR	Plan de Acción Regional
PMP	Performance Management Plan
PNCRT	Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participación
SIJIN	Seccional de Investigación Judicial
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales Beneficiarios para programas sociales
AT	Asistencia Técnica
UACT	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime, Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen
URT	Unidad de Restitución de Tierras
USAID	United States Agency for International Development, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VEO	Valorización del Estado Organizacional

SÍNTESIS

USAID/Colombia diseñó el proyecto Iniciativa para la Consolidación y Medios de Vida Mejorados (CELI por sus siglas en inglés), con el fin de apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en su esfuerzo por consolidar la presencia institucional en zonas bajo el control de grupos insurgentes.

Esta evaluación de impacto compara el estado o las condiciones de los beneficiarios y sus hogares antes y después de su exposición a la intervención de CELI. El equipo de evaluación llevó a cabo 19.946 encuestas en hogares rurales en 32 municipios CELI y en 16 municipios de tres regiones (Catatumbo, Cauca/Valle y Putumayo) en los cuales el GdC intervino a través de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT).

Desarrollo económico

Los problemas en materia de desarrollo rural y las deficiencias en infraestructura continúan afectando a gran parte de los municipios del país, y por consiguiente los encuestados en su mayoría reportan disminución en sus condiciones económicas. La pobreza se presenta porque las fallas del mercado y falta de vías limitan el comercio y por lo tanto dificultan el mejoramiento de la calidad de vida de los productores. El acceso al crédito es débil en todas las regiones, y la formalización de la tenencia de la tierra ha tenido pocos avances. El ingreso en las áreas urbanas ha aumentado en un nivel cercano a la inflación, pero hubo deterioro en la seguridad alimentaria. A pesar de lo anterior, los beneficiarios reportan mejores condiciones económicas.

Desarrollo social

Los CELI superaron las metas de los programas en el componente de desarrollo social. Lograron aumentar los puntajes de competencias institucionales a pesar de que la confianza en las instituciones del Estado se redujo en todos los ámbitos, a excepción de la Personería. La participación en las Juntas de Acción Comunal (JACs) disminuyó, pero los participantes que mantuvieron su membresía, jugaron un papel relevante en la toma de decisiones. La participación en organizaciones de mujeres y en asociaciones de víctimas aumentó, y nacieron asociaciones culturales étnicas orientadas a reforzar capital social. Sin embargo, hubo una disminución de la participación en las asociaciones productivas en los municipios CELI.

Gobernabilidad e instituciones

La participación ciudadana en las urnas es relativamente alta, pero aún persisten problemas como la compra de votos. Desde el punto de vista del control social, los CELI trabajaron en coordinación con las Personerías para fortalecer el registro de veedurías en al menos en una región. Sin embargo el control ciudadano es pobre e implica grandes desafíos. La provisión de servicios sigue siendo un reto importante, y los ciudadanos perciben que la cobertura y la calidad son muy bajos. En los municipios PNCRT, las denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de los militares disminuyeron, pero aumentaron en el caso de la Policía.

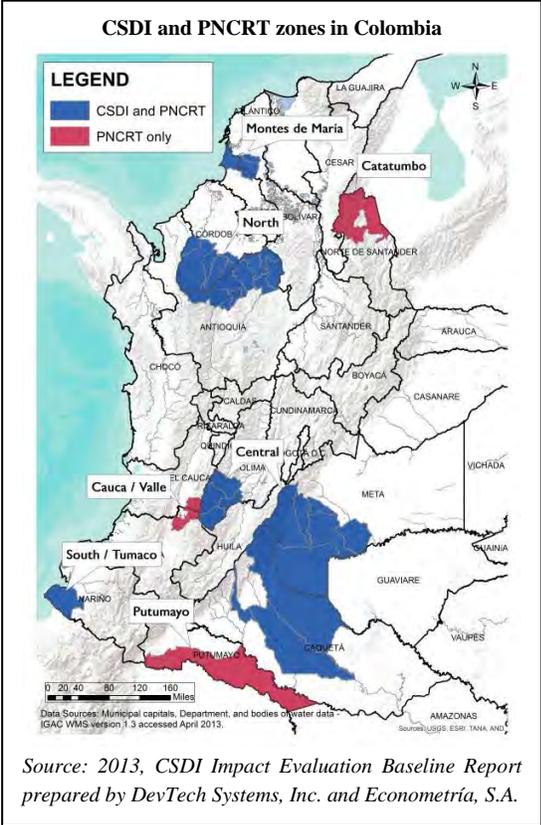
Seguridad

Los datos muestran un menor número de delitos en general y mejor percepción de la seguridad. Sin embargo, la extorsión tiene tendencia creciente, el cultivo de coca se ha duplicado a nivel nacional y los encuestados tienen opiniones más tolerantes sobre el crecimiento de los cultivos y la venta de la coca. Los servicios de justicia siguen estando ausentes en muchas de las áreas en estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Tras décadas de conflicto en zonas rurales con Grupos Armados Ilegales (GAI) y con logros cada vez mayores en la restricción de sus actividades, el Gobierno de Colombia (GdC) lanzó la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) en el año 2009 con el fin de incrementar su presencia y reducir la inequidad en las históricamente marginadas zonas de conflicto donde las GAI y la producción de coca coexisten. Con el objetivo de brindar apoyo a este esfuerzo, el Gobierno de los Estados Unidos creó la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (CSDI, por sus siglas en inglés) como una estrategia integrada, de enfoque geográfico, con inversiones significativas en materia de seguridad, antinarcóticos, acceso a la justicia y erradicación de coca.



Por su parte, la USAID/Colombia creó la Iniciativa de Consolidación y Mejora de los Medios de Vida (CELI, por sus siglas en inglés) con el fin de contribuir al logro de los objetivos del GdC de consolidación en materia de seguridad, reducción del cultivo de coca y de la influencia de grupos armados, y expansión de los servicios estatales. La USAID seleccionó tres organizaciones para trabajar en cuatro regiones que se encontraban bajo la influencia de grupos insurgentes involucrados en la producción de cultivos ilícitos, tráfico de drogas, secuestros y actividades terroristas. El proyecto CELI Norte/Sur (N/S) es implementado por Chemonics en el Bajo Cauca, Sur de Córdoba y Tumaco; el CELI región Centro es llevado a cabo por ARD Tetra Tech, con labores en Cauca, Caquetá, Meta y Tolima; y el CELI Montes de María (Mdm) fue dirigido por Global Communities en cuatro municipios de esa región. Al momento de la evaluación, los CELI N/S y CELI región Centro se encontraban en curso, mientras que el CELI Mdm completó su labor a comienzos del año 2015.

Desde un comienzo se había previsto que los tres CELI fuesen sometidos a una evaluación de impacto rigurosa de conformidad con la Política de Evaluación general de la USAID y en el año 2012 la USAID encargó el monitoreo y evaluación (M&E) al contratista DevTech Systems, Inc., para el diseño de una evaluación de impacto del conjunto de intervenciones de la iniciativa CSDI y la recolección de datos a partir de una encuesta

inicial. DevTech trabajó con Econometría, S.A., para la realización de dicho encargo.¹ El diseño de la evaluación incluyó dos rondas subsiguientes de evaluaciones: una evaluación intermedia y una evaluación final una vez completado el programa.

La presente evaluación de impacto intermedia independiente acerca de los resultados de los esfuerzos de la Iniciativa CSDI se llevó a cabo después de tres años de la implementación del programa para los corredores Norte/Sur y Centro, y cuatro años después para Montes de María. La USAID encargó su proyecto de Evaluación y Análisis para el Aprendizaje (EVAL, por sus siglas en inglés), un contrato con Management Systems International, Inc. (MSI) para elaborar los indicadores intermedios de la evaluación e informar acerca de los impactos del programa CELI hasta la fecha. El presente informe obedece a dichos esfuerzos, con base en el diseño de la evaluación inicial, trabajo de campo cualitativo adicional, entrevistas con los equipos CELI y una encuesta a participantes extensiva.

La evaluación se realizó en los 33 municipios objetivo de USAID y la CSDI así como también en 16² municipios de tres regiones (Catatumbo, Cauca/Valle y Putumayo) en los cuales el GdC intervino a través de sus actividades de PNCRT. La evaluación intermedia, cuya estructura se basa en la evaluación inicial completada por DevTech Systems, Inc., analizó cambios producidos desde la evaluación inicial en los indicadores institucionales, sociales y económicos relacionados con las intervenciones.

La naturaleza polifacética de los problemas de seguridad y desarrollo requerían una respuesta coordinada, como lo planeó también el GdC. Las actividades conjuntas de la CSDI se diseñaron para hacer frente a los múltiples desafíos remanentes en las zonas de consolidación, que incluían la presencia de grupos armados y el comercio ilícito de narcóticos, la persistente pobreza y la carencia de Estado de derecho.

Con el supuesto de que el gobierno serviría como el principal constructor y ejecutor de consolidación, los CELI desarrollaron una estrategia para el desarrollo institucional, social y económico con el fin de apoyar, promover y catalizar el PNCRT del GdC. Los tres CELI incluyeron los siguientes componentes para alcanzar los objetivos enumerados en el marco de resultados:

- Apoyo a las actividades productivas y cadenas de valor agrícolas (apoyo técnico y capacitación en agricultura, procesamiento y mercadeo) y a los esfuerzos de emprendimientos juveniles con miras al desarrollo de habilidades empresariales y de comercio;
- Apoyo para el desarrollo de instituciones y programas crediticios y financieros;

¹ DevTech Systems, Inc. y Econometría S.A. 2013. “Metodología de Evaluación de Impacto de la estrategia USAID en zonas CSDI- Informe Final de Metodología”

² Se tomaron como muestra 18 municipios, pero problemas de seguridad en el inicio excluyeron los municipios El Tarra (Norte de Santander) y Toribio (Cauca).

- Apoyo en infraestructura para la construcción de bienes sociales (escuelas, vías, puestos de salud, mejora de la sanidad, electricidad) e infraestructura productiva (plantas de procesamiento, bodegas y centros de mercadeo);
- Apoyo en materia de tierras para comunidades e individuos, incluyendo la formalización de títulos de propiedad de la tierra y derechos de propiedad privada, reclamaciones de restitución, regularización del estatus de tierras públicas, y la gestión de derechos especiales reservados para grupos étnicos;
- Desarrollo de capital social y sociedad civil, mediante la capacitación y el apoyo a las Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones de productores, a los consejos comunitarios en zonas de población indígena y afrocolombiana, y otros; y
- Apoyo a la gobernanza con el fin de fortalecer los gobiernos local y regional, a través de medidas como formación en planeación, presupuesto, impuestos, regalías, creación y gestión de proyectos y rendición de cuentas.

Desarrollo económico

Los proyectos CELI promovieron la integración rural y el desarrollo económico. Para entender hasta qué nivel alcanzaron sus objetivos y se sintió el impacto, la evaluación reunió información a partir de las zonas CELI, PNCRT y de control; de beneficiarios directos e indirectos, grupos de control y representantes de la comunidad como los personeros, las alcaldías, miembros y líderes de las JAC y líderes de la sociedad civil.

Los retos de desarrollo rural y las deficiencias de infraestructura a nivel nacional continúan afectando profundamente a los municipios CELI y PNCRT, y la mayoría de los encuestados en todas las zonas estudiadas reportan una disminución significativa de su condición económica desde la evaluación inicial. La pobreza no es solo a nivel del hogar o individual, sino también a nivel de comunidades, dado que las condiciones municipales y departamentales (fallos del mercado y falta de acceso vial) limitan severamente el crecimiento. El acceso al crédito continúa siendo precario en las regiones, y la tenencia de la tierra ha generado pocas ganancias. El ingreso ha aumentado difícilmente a nivel de la inflación (urbana), pero la encuesta y los datos recibidos por el grupo focal sugieren un deterioro de la seguridad alimentaria. Una luz en medio de este contexto son los beneficiarios directos CELI, quienes reportan mejoras en las condiciones económicas a nivel general y en un grupo de variables clave en particular. Persiste el desafío del transporte sostenible de productos a los mercados.

Beneficiarios directos

Los encuestados que habían participado en proyectos productivos CELI mostraron efectos positivos importantes: primero, al preguntarles si su situación económica era buena o muy buena, hubo un impacto positivo de aproximadamente 8pp (Figura 1).³ Hubo también un impacto de 6pp

³ Véase el apartado de Limitaciones en el informe completo y su Anexo 3 para una descripción amplia de los beneficiarios directos.

menos porque los encuestados afirman que sus actividades productivas generaron muy poco dinero.

Figura 1. Impactos de las percepciones de la situación económica de los beneficiarios directos

Variable	Beneficiarios directos CELI
Reportan que la situación económica es buena o muy buena	8pp**
Sus actividades productivas generan muy poco dinero	-6pp**

Fuente: Elaboración propia. *** 99% de confianza, ** 95%, * 90%.⁴

Los beneficiarios directos CELI reportaron un impacto positivo de 9pp al preguntarles si recibían apoyo para sus proyectos productivos. Estos tuvieron muchas más probabilidades que otros encuestados a asociarse con otros para la compra de insumos, para procesar y vender productos, organizar el transporte y para recibir capacitación (Figura 2). No obstante, el análisis de impacto no mostró ningún impacto, positivo o negativo, en las respuestas de los beneficiarios directos acerca de sus percepciones de seguridad alimentaria y pobreza.

Figura 2. Impactos de las razones por las cuales se asocian los beneficiarios directos

Variable	Beneficiarios directos CELI
Compra de insumos agrícolas	6pp** approx. ⁵
Procesamiento de sus productos	7.5pp**
Venta de sus productos	10pp**
Transporte de sus productos al mercado	9pp**
Recepción de capacitación o apoyo técnico compartido	13pp**
Tener un representación compartida como grupo	7pp*
Presentar proyectos de grupo y búsqueda de financiación	8pp*
Búsqueda de crédito	5pp*

No hubo impacto para los beneficiarios directos en tener una parcela de tierra para proyectos productivos, pero sí tuvieron un mayor número promedio de hectáreas de tierra en usufructo con título, más del doble la cantidad de hectáreas encontradas entre la población CELI más general (Figura 3). Hubo un impacto positivo en tener tierra en usufructo sin título, similar a aquel de otros beneficiarios CELI.

⁴ En nuestros informes, la fuente de información son los datos de la encuesta de evaluación, salvo que se indique lo contrario. Anotaciones de significación estándar aplican: *** para 99% de confianza, ** para 95%, * para 90%. Los modelos de estimación de impacto se encuentran en el Anexo 3 del Informe principal, y la información en el texto se presenta en el Anexo 10.

⁵ Las cifras son aproximativas para los beneficiarios directos debido a que existen diversas respuestas conforme a la definición de beneficiarios directos que se utilice. Véase el apartado de Limitaciones y el Anexo 3 para ampliar la información.

Figura 3. Impactos en materia de tierras, beneficiarios directos vs todos los CELI

Variable	Beneficiarios directos CELI	Todos los residentes de zonas CELI
Media de hectáreas de tierra en usufructo con título	14 to 17 has**	7.8 has**
¿Posee usted tierras en usufructo sin título?	2.8pp**	2.8pp**
¿Obtuvo su tierra a través de la restitución?	3.5pp*	0.1pp
¿Obtuvo su tierra a través de una reforma agraria?	1.5pp*	0.9pp*

Los proyectos CELI monitorean como uno de sus principales indicadores de desempeño el valor incremental o agregado para productos clave que estos apoyan en proyectos productivos. En los informes más recientes, dicho valor incremental excedió considerablemente los objetivos propuestos por los CELI y ayudó significativamente a las asociaciones y proyectos productivos apoyados. (Figura 4)

Figura 4. Desempeño de CELI, aumento de los niveles de ventas

CELI	USD	% del objetivo
Centro	\$1,723,467	121%
Norte-Sur	\$16,735,470	358%

Fuente: Informes trimestrales y anuales de CELI; véase Anexo 5

N.B. CELI Montes de María no informó sobre este indicador, adoptado cuando este CELI estaba en fase de culminación

Con respecto a los servicios crediticios y financieros, los beneficiarios directos tuvieron mayor propensión a reportar haber recibido un crédito, a casi 11pp más que en la evaluación inicial, mientras que la muestra completa CELI reportó un impacto positivo de 7.6pp en haber recibido crédito para apoyar sus proyectos. Hubo también un aumento significativo de 8pp en respuestas indicando la existencia de deuda actual.

En general, los beneficiarios directos otorgan a los CELI calificaciones positivas en sus respuestas a la encuesta. Por ejemplo, al pedirles calificar el grado al que los proyectos habían satisfecho sus expectativas en una escala de 1 a 5 (donde 1 indica que las expectativas del programa no se cumplieron y 5 que fueron completamente satisfechas), los beneficiarios directos dieron una calificación promedio de 3.7. Un total del 96% de beneficiarios directos afirma que recomendarían participar en un programa *Colombia Responde*⁶ a familiares y amigos.

Beneficiarios directos CELI y la economía rural. Dado el panorama que se explica más adelante, los beneficiarios directos CELI contrastan con el resto de las muestras en apuntar hacia tendencias positivas en un rango de posibilidades económicas y la percepción de los problemas que enfrentan, como la falta de oportunidades y el bajo ingreso proporcionado por sus actividades productivas. Los hogares con mujeres cabeza de familia componen una parte importante de este

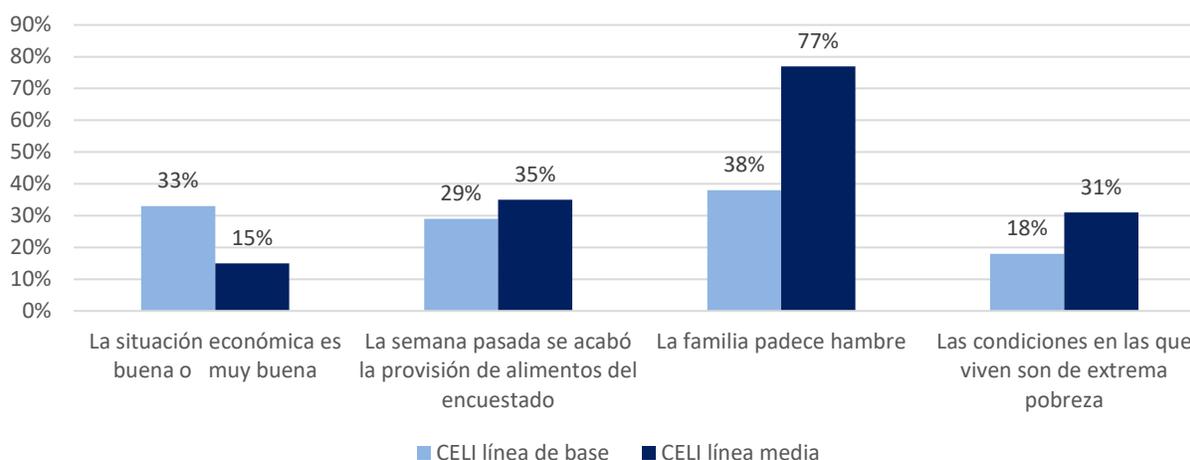
⁶ *Colombia Responde* es el nombre por el cual se conocen los CELI en las comunidades de implementación.

optimismo. Los beneficiarios aprecian el apoyo técnico (AT) que acompaña a los programas CELI y otras instituciones estatales (v.g., SENA), y el apoyo promueve activos y capital, que ellos podrán disfrutar a largo plazo.

Muestras de CELI y PNCRT

Percepciones de la economía rural. Los impactos positivos reportados por los beneficiarios directos se encuentran en un contexto económico que parece cada vez más desafiante, y los municipios CELI (y las zonas rurales en general) continúan enfrentado situaciones que mantienen a la mayoría de los hogares en la pobreza. En toda la muestra, en grupos de control y municipios CELI y PNCRT, los ciudadanos afirman que su situación económica ha desmejorado desde la evaluación inicial. Se evidencia esto en todos los municipios, en distintas preguntas de la encuesta, y por cambios porcentuales notables desde la evaluación inicial a la intermedia. Dado que los encuestados de control muestran las mismas tendencias, no se encontró ningún impacto de las intervenciones. En cambio, esta tendencia esta probablemente relacionada con una serie de factores más allá del alcance de cualquier intervención específica los cuales, para las poblaciones rurales, constituyen una trampa de pobreza casi imposible de eludir. Estos evidentes descensos en los resultados de la encuesta revelan la difícil situación de los hogares que dependen del ingreso de una sola persona, viven en alojamientos precarios con acceso limitado a la tierra, y constituyen condiciones contextuales no atribuibles a ninguna intervención. (Figura 5)

Figura 5. Tendencias en percepciones de la situación económica en los municipios CELI



A pesar de las dificultades en las zonas de consolidación, la recolección de datos cualitativos reveló que al preguntar a los minifundistas acerca de sus opiniones sobre la región y su potencial, surgía una imagen diferente y más positiva. Esto es un indicativo de la propiedad que los habitantes sienten con respecto a sus territorios, y, en algunos casos, un rechazo por parte de toda la

comunidad hacia las actividades ilícitas⁷ a favor de una cultura de legalidad. No obstante, en resumen, los resultados indican que la situación en las regiones CELI y PNCRT es análoga a aquella encontrada en las zonas rurales a lo largo del país, donde los habitantes de zonas rurales remotas afrontan las mismas adversidades y necesidades para sobrevivir en el día a día, enfrentando dificultades incluso en términos de seguridad alimentaria básica.

Apoyo a los proyectos productivos. Las intervenciones CELI buscan apoyar la generación de ingreso sostenible y legal. Los CELI realizaron grandes inversiones para brindar apoyo a las asociaciones de minifundistas, mejorar la tierra, proporcionar apoyo técnico e insumos para producción, y apoyo a la comercialización. El apoyo para cultivos específicos incluyó un enfoque en calidad, mejores precios para los productos, desarrollo organizacional y apoyo a proyectos específicos. Los CELI proporcionaron apoyo técnico para mejorar la productividad y calidad y resaltaron la formación organizacional y aumento de capacidad para las asociaciones de productores. Los componentes de la intervención tuvieron por objetivo contrarrestar las deficiencias que los productores enfrentaban en sus regiones. Los proyectos productivos en los programas CELI mostraron evidencia de cambios económicos en los hogares. Los proyectos buscan crear valor a largo plazo que ayude a los productores a valerse por sí mismos a través de sus proyectos productivos y a fortalecer el ahorro y la inversión, dado que obligan a los beneficiarios a trabajar y cuidar de sus cultivos con una perspectiva de largo plazo, con todos los costos y sacrificios que ello implica.

Aprendimos a hacer del caucho y el cacao cultivos. No sabíamos cómo injertar una planta para que sea más productiva, ahora tenemos los métodos técnicos. Podemos mejorar nuestras parcelas por nuestros propios medios, con plantas de cítricos, cacao, con todos estos productos. Sus talleres nos han dado el conocimiento teórico y práctico que nos ha enriquecido social y culturalmente. Lo más importante es que nuestra vereda cuenta con una perspectiva diferente de lo que puede ser el campo. (Productor, Antioquia, CELI)

Mercadeo y comercio para los productores rurales. El apoyo técnico y en mercadeo sirve de ayuda para contrarrestar problemas relacionados con baja rentabilidad. En su mayoría, en las zonas de consolidación solo existen mercados locales y regionales, y dicha carencia de mercados más amplios debilita gravemente las labores del CELI y el GdC. Los mercados deficientes y parcialmente en periodo de depresión, la presión por parte de los grupos armados, y la falta de vías de acceso disminuyen la efectividad de los proyectos productivos para contrarrestar los incentivos de plantar cultivos ilícitos. Estos problemas estructurales, los cuales son responsabilidad directa del GdC, reducen la capacidad de los programas CELI y PNCRT para producir efectos que sean sostenibles en el tiempo.

En la encuesta, varios puntos indagaron acerca de los problemas experimentados en la producción y mercadeo de productos. Hubo impactos positivos sobre tres de dichos aspectos en los municipios CELI y PNCRT (Figura 6); esto es, las percepciones negativas disminuyeron con el tiempo:

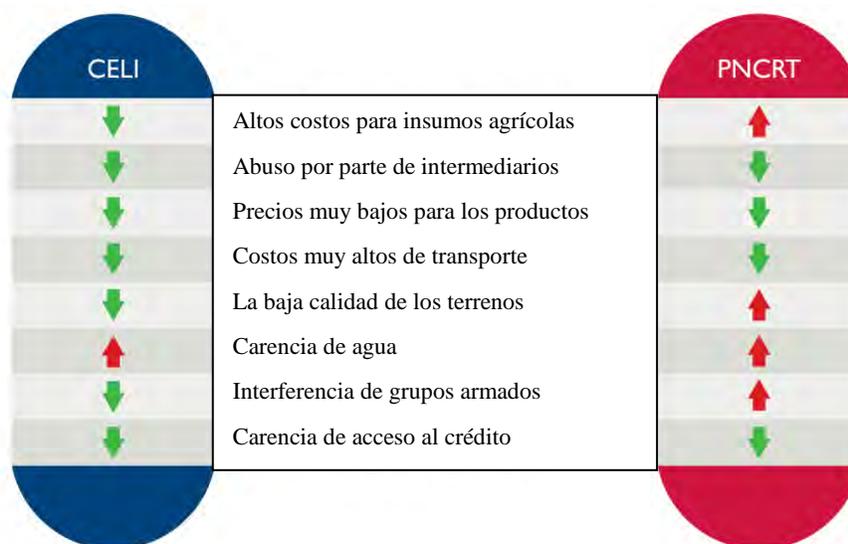
⁷ Véanse los apartados acerca de actividades ilícitas, seguridad y su contribución a la pobreza estructural, más adelante en el informe.

Figura 6. Impactos en la percepción de problemas en producción y ventas, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Abuso por parte de intermediarios	-0.076*	-0.149
Precios muy bajos para los productos	-0.062***	-0.094*
Carencia de agua	-0.021	0.100*

Los impactos enumerados en el cuadro presentan reducciones significativas en la percepción de problemas entre los encuestados, con relación a los sitios de control. Aunque se hallaron impactos solo para estos tres aspectos, la tendencia en el tiempo fue una reducción en los municipios CELI, PNCRT y de control en lo concerniente a un rango de dichos problemas, aunque estos no siempre mostraron un impacto significativo. (Figura 7)

Figura 7. Tendencias en la percepción de problemas en producción y ventas, CELI y PNCRT



Crédito para los productores rurales. Aunque las intervenciones CELI no proporcionaron crédito directamente, algunas asociaciones participantes crearon fondos rotativos para apoyar a sus miembros. Los fondos renovables han mostrado ser de valor para los pequeños grupos de vecinos y conocidos. Los costos de implementación son bajos y existen beneficios económicos importantes para el grupo. Sin embargo, según la encuesta a los hogares, la disponibilidad de crédito formal ha decaído tanto en los municipios CELI como PNCRT. Los créditos informales contenidos en el comercio o préstamos ilegales *gota a gota* continúan, llenando un vacío donde la economía general falla en proporcionar alternativas viables. Los créditos o préstamos comunitarios que son productos de programas como CELI brindan una alternativa a la informalidad, y la información compilada de los grupos focales indica que los ahorros renovables y fondos crediticios han constituido instrumentos importantes para brindar apoyo a la capitalización en zonas rurales.

Vías rurales. Las zonas de consolidación carecen de vías de acceso que conecten con los mercados más dinámicos y poblados del país⁸. La carencia de infraestructura de transporte confiable significa que los productores locales no pueden acceder a mercados donde pueden ganar precios mayores que los costos. Los datos muestran percepciones y experiencias muy negativas relacionadas con la calidad de las vías. Las deficiencias de los mercados locales se encuentran estrechamente relacionadas con el estado de las vías. La construcción y reparación de carreteras no fue originalmente un de los ejes centrales del CELI, pero estas actividades han aumentado en años recientes en un enfoque general de resolver los cuellos de botella en el comercio. La población reconoce el beneficio directo de las intervenciones CELI en carreteras e infraestructura. Los usuarios a nivel local, las asociaciones y la Juntas de Acción Comunal (JAC)⁹ han asumido como propios los proyectos viales.

Derechos y acceso a la tierra. Un elemento importante en la visión CELI es apoyar la formalización de la tenencia de tierras. Esto incluye ayudar a los residentes rurales en la obtención de títulos formales, apoyar a las familias y comunidades desplazadas para regresar a sus tierras, y apoyar a las instituciones gubernamentales, las cuales, en últimas, conceden los derechos de tenencia de tierras. La informalidad persistente en los derechos de propiedad revela las limitaciones del Estado. Las comunidades hacen frente a este problema mediante derechos de propiedad precarios, con base en documentos frágiles tales como cartas de venta. La ausencia de títulos de propiedad formales hace que dichos documentos sean inválidos para garantizar un crédito y desalienta el desarrollo de proyectos productivos a largo plazo.

Cada uno de los CELI ha proporcionado apoyo institucional a las instituciones estatales involucradas en la reclamación de tierras, al tiempo que hacen frente a los obstáculos de que dichas instituciones han sido deficientes, sin procesos claros y uniformes. Los CELI han guardado registros concernientes a casos de restitución y formalización de la propiedad de la tierra. Estos han, en gran parte, alcanzado o superado sus objetivos. Los progresos en los procedimientos de documentación en los municipios CELI y PNCRT continúan siendo limitados de cara a la gran escala del problema. Aunque los CELI pueden brindar apoyo a dichos procesos, en últimas, constituyen un asunto que el Estado debe resolver.

Recomendaciones

1. Crear expectativas para impacto a un nivel que los socios implementadores puedan afectar.

Los indicadores de impacto CELI se proyectaron a un alto nivel de generalidad en el marco de los resultados, en comparación con la inversión y las intervenciones, los dos años de implementación, y los contextos problemáticos de operaciones en zonas de conflicto. Dado que la situación económica refleja las deficiencias estructurales críticas de las regiones, es importante no considerar la carencia de un mayor impacto como una muestra de fallo en la programación.

⁸ Información del Ministerio de Transporte. En los departamentos en los que funciona el CELI, se confirma un cubrimiento reducido (8-16% de la zona), zona pavimentada reducida (<7%), y baja calidad (1-13% en “buen” estado según la clasificación del Ministerio).

⁹ Las JAC son las principales entidades institucionales (y reconocidas constitucionalmente) de gobernanza comunitaria a nivel local.

2. Realizar mejoras simultáneas en producción y mercadeo. El aumento de la producción debe ir de la mano con mejoras en el mercado y alianzas del sector privado. Pruebas piloto pequeñas, focalizadas, que traten dichas fallas estructurales interconectadas de forma holística, por medio de donaciones o el GdC, son preferibles antes de reducir el efecto por medio de una intervención en amplias zonas geográficas con mandatos extensos.

3. Brindar apoyo para mercados más amplios. Apoyar la comercialización diseñada para mejorar tanto los mercados locales como aquellos que exportan bienes hacia otras regiones, lo cual puede proporcionar una solución a la sobreproducción y los bajos precios. Los programas deben reunir a productores y compradores en el proceso productivo para trabajar con mayores esfuerzos de mercadeo con el fin de mejorar la calidad. Puede ser útil involucrar bancos a fin de aumentar el acceso a capital de trabajo y proporcionar mejor información de mercado, por ejemplo mediante el acceso con teléfono móvil a información del mercado actualizada acerca de las condiciones locales y regionales.

4. Planear para que haya sostenibilidad en los proyectos productivos con beneficios a largo plazo. CELI y USAID deben garantizar que el apoyo del programa para proyectos productivos a largo plazo también apoye la seguridad alimentaria. Los proyectos productivos deben combinar estrategias a corto y largo plazo con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, el flujo de efectivo y la sostenibilidad del proyecto.

5. Llegar a las mujeres cabeza de familia con intervenciones personalizadas. Dado que las mujeres cabeza de familia y los hombres cabeza de familia aprenden y utilizan su aprendizaje en formas distintas, los modelos deben reflejar esta diferencia y proporcionar diferentes servicios para aprovechar de las características comportamentales de cada uno.

6. Realizar actividades para expandir el uso responsable de los servicios financieros. Los fondos rotativos son un instrumento adecuado para hacer frente a las necesidades de préstamos de las comunidades pero estos deben estar protegidos contra el riesgo de impago. Con el fin de fortalecer los principios de gobernanza para garantizar la sostenibilidad, es necesario un sistema que monitoree los fondos, cree foros de discusión e intercambio de experiencias, cree incentivos para el desempeño y ponga de relieve casos de éxito.

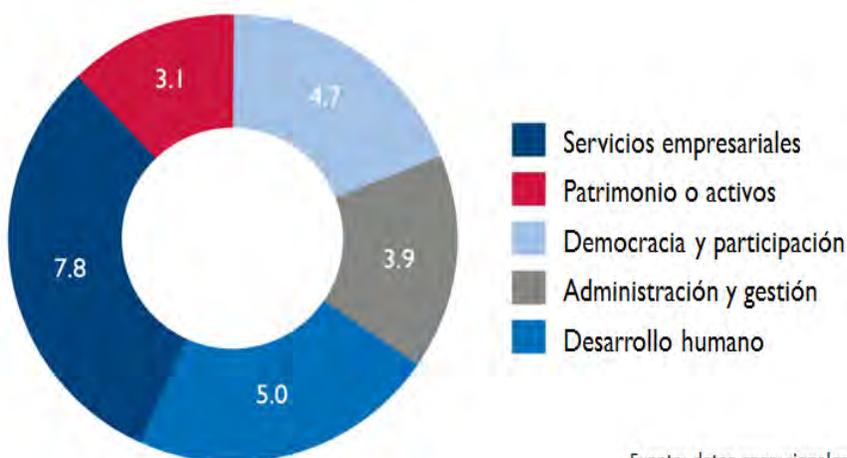
7. Continuar el trabajo focalizado en carreteras. Los actuales progresos por parte de CELI N/S y CELI región Centro en la movilización de comunidades para el mantenimiento de vías terciarias proporcionan un espacio para la experimentación de la participación de la comunidad en este aspecto para el futuro. Los programas CELI deben continuar el apoyo exitoso que proporcionan a las JAC en el fortalecimiento y participación institucional para llevar a cabo esfuerzos en infraestructura comunitaria.

Desarrollo social

El fortalecimiento de la sociedad civil y desarrollo social se considera fundamental para la consolidación de las zonas afectadas por el conflicto en Colombia. Se entiende por desarrollo social la participación de la población en la sociedad civil, la confianza entre semejantes y la confianza entre ciudadanos y el estado. Las intervenciones CELI buscan desarrollar y fortalecer el capital social en las poblaciones objetivo como una herramienta para consolidación territorial.

Capacidad organizacional. Los proyectos CELI documentaron aumentos sustanciales e importantes en puntajes de competencia organizacional, especialmente en iniciativas de negocios y en servicios, que sobrepasaron los objetivos del programa. Un enfoque externo en relación con mercados y servicios parece ser importante para la sostenibilidad, equilibrado con apoyo a la gestión interna de las organizaciones y otros aspectos. (Figura 8)

Figura 8. Desempeño de CELI: Promedio de mejoras por categoría, CELI N/S



Fuente: datos operacionales
CELI N/S

Capital social: Confianza. Desde la perspectiva de los ciudadanos, no hubo aumentos en el índice de capital social y una reducción estadísticamente un poco significativa en el componente de confianza, encabezado por una mayor reducción entre las MCF. La confianza en 25 instituciones del estado se redujo de forma generalizada en todos los grupos encuestados (CELI, PNCRT y grupos de control), exceptuando la confianza en la personería. Dado que el efecto es generalizado, no se le atribuye a ninguna intervención; en vez, el deterioro probablemente proviene de eventos constantes externos (ausencia de presencia del estado, carencia de servicios, escándalos, etc.) (Figura 9)

Figura 9. Impactos en el Índice de Capital Social, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Índice de capital social	-0.24	-1.16
Componente de confianza	-0.99**	-1.00
Componente de participación	0.74**	-0.16

Fuente: Elaboración propia. *** 99% de confianza, ** 95%, * 90%.¹⁰

La información cualitativa desafió la magnitud del descenso en la confianza. Con algunas excepciones, la confianza en las instituciones es una constante entre los encuestados en los grupos focales y las entrevistas. Estos informan que la confianza y la solidaridad sí existen entre los vecinos y que esto ha facilitado el desarrollo de grupos sociales. En las regiones donde operan grupos armados, la confianza entre semejantes no solo mejora la calidad de vida sino que también permite la creación de asociaciones y el fortalecimiento de las JAC. Este hallazgo es transversal en la medida en que se refleja en todos los diversos esfuerzos para organizar, bien sea asociaciones productivas, de víctimas, grupos culturales o juveniles, u otros.

La diferencia entre la encuesta y las entrevistas cualitativas puede explicarse por el hecho de que las encuestas muestran una opinión promedio de la población mientras que la información cualitativa proviene de una muestra seleccionada a propósito de personas activas participantes.

Capital social: Participación en asociaciones. La información de la encuesta muestra que los hogares participaron más en algunos tipos, pero no en todos, de organizaciones comunitarias. Los impactos fueron un poco más significativos en municipios CELI y entre hombres cabeza de familia (pero no mujeres cabeza de familia). (Figura 10)

Figura 10. Impactos en la participación en actividades comunitarias, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Grupos de supervisión (<i>veedurías</i>)	0.01***	0.004
Reuniones comunitarias en general	0.07**	-0.003
Grupos de voluntariado	0.06***	0.05*
Grupos deportivos o culturales	0.03***	0.03*
Grupos de seguridad	0.005***	0.005
Grupos juveniles	0.007**	0.004
Grupos de mujeres	0.02*	0.04***

¹⁰ La fuente de información son, enteramente, los datos de la encuesta de evaluación, salvo que se indique lo contrario. Anotaciones de significación estándar aplican: *** para 99% de confianza, ** para 95%, * para 90%. Los modelos de estimación de impacto se encuentran en el Anexo 3, y la información en el texto se presenta en el Anexo 10.

Aun así, a pesar del impacto positivo general, menos hogares participaron en las JAC a mediados del proceso: de 74% en la evaluación inicial a 57% en la intermedia en las zona CELI, y de 88% a 64% en los municipios PNCRT. En la explicación se mencionaron diversas razones, desde el tiempo requerido para la participación hasta la percepción de que las JAC habían sido cooptadas por políticos locales.

No obstante, cada CELI desarrolló comunidades sólidas para trabajar con las JAC, lo cual incluyó la contratación directa con ellas para llevar a cabo proyectos comunitarios y apoyo a su fortalecimiento institucional. Entre las CELI N/S y la CELI Centro, docenas de JAC han tomado la responsabilidad de gestionar y cumplir los términos contractuales de subvenciones directas, brindándoles a estas organizaciones cívicas una experiencia importante en la gestión comunitaria y construcción y mantenimiento de infraestructura.

A pesar del hecho de que en ocasiones se considera que dichas entidades han sido cooptadas, éstas continúan siendo el portal para los programas y servicios estatales. Donde la situación en materia de seguridad lo ha permitido, y donde las JAC cuentan con la confianza de la población, este tipo de organización social es central en las veredas para la vida política y la participación. En dichos casos las JAC poseen un rol fundamental para brindar acceso a, y disfrute de, los servicios que el estado ofrece en términos de participación política, mejoras de infraestructura y control social. En las veredas de municipios geográficamente distantes las JAC son los espacios principales en los que se resuelven los conflictos entre vecinos, mediante la negociación directa. Al tener este recurso local, son resueltos conflictos sociales menores a nivel de las veredas, sin necesidad de llevar los casos a las entidades municipales o nacionales.

Asociaciones y proyectos productivos

Los proyectos CELI han brindado apoyo a las asociaciones de productores en distintas formas: apoyo y capacitación técnica; apoyo para el desarrollo de mercadeo y comercialización (a menudo también con capacitación); y ayuda con servicios financieros para apoyar la producción y el mercadeo. Como mencionó el implementador de CELI Centro, “el enfoque ha sido cada vez más en empoderar y movilizar a las asociaciones de pequeños productores y aumentar la inversión por parte del sector privado en comunidades rurales para crear oportunidades económicas para los grupos de interés comunitarios dentro del contexto de mercados lícitos y el Estado de Derecho.”¹¹

Sorprendentemente, la encuesta reveló un descenso evidente en los municipios CELI en la colaboración con asociaciones de productores. Los encuestados reportaron una reducción significativa de 7pp en su participación en asociaciones de productores en los municipios CELI, mientras que en los municipios PNCRT, no hubo una variación significativa (Figura 11). Por otra parte, aquellos que sí participaron reportaron una mayor participación en la toma de decisiones en todos los grupos de estudio. Tanto en los municipios CELI como en los de control, los participantes encuestados atestiguaron un aumento significativo de sus capacidades productivas en diversas dimensiones. Para los municipios CELI, los participantes afirmaron unirse a asociaciones de

¹¹ CELI Centro Informe Trimestral T1 AF2016, p. 5.

productores debido al apoyo que brindaban en el procesamiento de productos, ventas, transporte y capacitación. Por otro lado, los encuestados reconocieron que algunas asociaciones de productores se crearon en gran parte para asegurar beneficios del gobierno y por el financiamiento de donaciones, con poca referencia a su sostenibilidad.

Figura 11. Impactos en la participación en asociaciones de productores, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
El hogar pertenece a o participa en las asociaciones de productores o mercadeo	-0.068***	-0.009

Asociaciones de mujeres, de víctimas y culturales

La participación en asociaciones de mujeres y asociaciones de víctimas ha aumentado. El capital social forjado como resultado del trabajo de las asociaciones de víctimas ha permitido la creación y el fortalecimiento de organizaciones de otras índoles, fomentando una expansión en sus objetivos, un sentido de pertenencia y la identificación de nuevos recursos. Se encontró que las asociaciones culturales con orientación étnica fortalecen un sentido de identidad y crean capital y cohesión social. Ello ha permitido la reconstrucción de valores comunitarios dañados por el conflicto armado. El regreso a las actividades como la danza, la música, o la producción artesanal tradicional ha permitido a las comunidades reconocerse a sí mismas y sentir orgullo de sus tradiciones; también ha servido como una forma de resistencia contra los actores armados.

Creamos un proyecto llamado el *Son de Negros*. Nos enfocamos en el reclutamiento que realizan los grupos armados e incluiremos esto en nuestra *danza negra*, un baile africano que hemos bailado desde el tiempo del *palenque* de María la Baja. Hay una sensación de conexión con las montañas, con mis abuelos. Recuerdo que mi abuelo era negro y tocaba los tambores en la *danza negra*. (Bolívar, CELI)

Recomendaciones

- 1. El GdC debe garantizar seguridad.** Las zonas de intervención deben ser seguras antes de que las intervenciones en materia de confianza tengan algún efecto.
- 2. Apoyar la legitimidad de las JAC.** Los líderes deben continuar su formación en procesos de elección de directivas e instrumentos de participación de la comunidad para contrarrestar la pérdida de legitimidad. Deben considerarse prioridades el monitoreo de la calidad de asociaciones comunitarias como las JAC, la adaptación de herramientas para satisfacer las expectativas organizacionales y comunitarias para estos grupos, y garantizar que los programas involucren a las JAC, las comunidades, la participación de las víctimas, mujeres y otros grupos marginados, así como también al gobierno local.
- 3. Suavizar el requisito de que los beneficiarios deben estar agrupados en asociaciones.** En futuros programas, el requisito de membresía obligatoria a una asociación para recibir los beneficios debe revisarse para determinar la mejor forma de estructurar los incentivos a la participación. De lo contrario, las asociaciones podrían tener poco poder para consolidarse y volverse autosostenibles.
- 4. Aumentar la colaboración con asociaciones cuyos objetivos pueden no estar enfocados en actividades productivas.** Las organizaciones sociales preexistentes con objetivos no productivos

también son candidatas a intervenciones como CELI debido a sus altos niveles de capital social, y estas están aumentando en números en las zonas de intervención. Dichas organizaciones también deben poder recibir ayuda para volverse autónomas y sostenibles financieramente.

Gobernanza e instituciones

Participación, rendición de cuentas y confianza en la gestión pública

La participación ciudadana en las urnas de votación (casi 90%) y en organizaciones políticas permanece alta y aumentó en la última elección presidencial en todos los grupos entrevistados, pero retos electorales como la compra de votos y otras prácticas clientelistas persisten. Al integrar preguntas de la encuesta en un índice de Rendición de cuentas se observan descensos desde la evaluación inicial en todas las regiones en estudio. Los cambios fueron uniformemente negativos para los municipios CELI en cómo el público califica la rendición de cuentas de la gobernanza municipal, con una caída en la calificación de entre 5% y 28% (Figura 12). En áreas de problema específicas, la única caída notable en problemas percibidos en municipios CELI fue en la prestación de servicios públicos (agua, electricidad, alcantarillado, etc.). El control ciudadano es bajo y solo ha aumentado un poco.

Figura 12. Desempeño de CELI: Índice de Rendición de cuentas por región

Ind.	Descripción	Desglose	Inicial	Inter media	% Cambio	Fuente
DO3-028	Nivel de rendición de cuentas en municipios CELI	Total	23.8	19.63	-18%	Encuesta de hogares • Inicial 2013, Econometría S.A. • Intermedia 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	18.6	17.74	-5%	
		Centro	27.8	24.96	-10%	
		Norte	25.5	18.89	-26%	
		Sur	22.6	16.17	-28%	

Los mecanismos de participación no son completamente efectivos aún. Se percibe que las reuniones convocadas por instituciones municipales no responden a las necesidades de los líderes comunitarios. Los miembros de la comunidad también califican el desempeño de sus gobiernos locales de deficiente, y su opinión de la gestión de la alcaldía tanto en los municipios CELI como los PNCRT descendió de forma significativa. En los municipios CELI y PNCRT, las tendencias son negativas en lo concerniente a la gestión gubernamental en todos los niveles. Puede que sean inefectivos en la implementación de nuevos recursos, que crean expectativas nuevas e insatisfechas, y que simplemente no hayan cambiado de prácticas en respuesta a las intervenciones. Pero el efecto en los ciudadanos es significativo. En los sitios donde los CELI intervinieron exitosamente en este aspecto, existen resultados localizados, pero el impacto general que la evaluación buscaba detectar no está presente.

La confianza en las instituciones locales colombianas empeoró en los últimos años y el estudio muestra una confianza cada vez menor en todos los niveles de gobierno. La confianza bajó desde la evaluación inicial a la intermedia en toda la muestra. El descenso en la confianza es paralelo en las instituciones gubernamentales: policía, ejército, marina, justicia; concejo nacional,

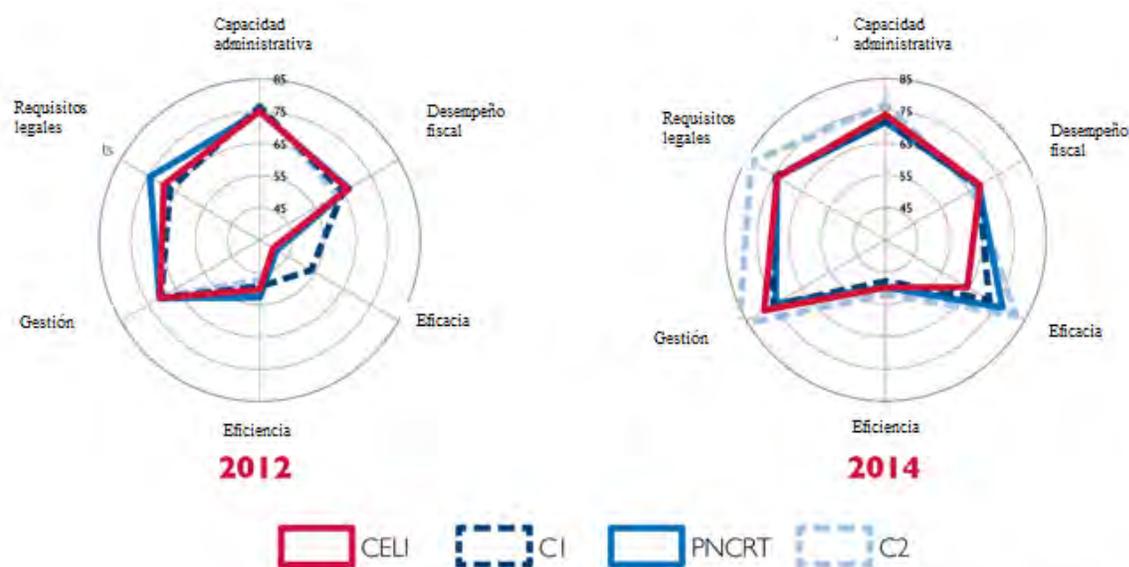
departamental, local, municipal y las JAC; la defensoría del pueblo; y entidades de presión y apoyo como los institutos nacionales de formación.

Un excepción a esto es la labor de las personerías. Los ciudadanos en zonas CELI y de control reconocen la personería como la principal institución con la que interactúan las comunidades, en especial debido a su rol en el Registro de Víctimas y en reclamaciones concernientes a violaciones de derechos humanos. La labor de los CELI con las personerías con el fin de fortalecer el registro de veedurías ha sido positiva.

Prestación de servicio social

El Índice de Desempeño Integral del GdC, aplicado desde el año 2006 para evaluar la gestión de gobiernos territoriales, hace seguimiento al desempeño de alcaldías y gobernaciones en seis dimensiones; efectividad, eficiencia, requisitos legales, capacidad administrativa, desempeño fiscal y gestión¹². Éste muestra calificaciones más altas desde la evaluación inicial a la intermedia para todos los cuatro grupos de municipios estudiados: CELI, PNCRT, y sus respectivos grupos de control. Las mayores ganancias se encuentran en eficacia, cumplimiento de los requisitos legales en presupuesto, y en gestión. Sin embargo, los municipios CELI siguen contando con calificaciones más bajas en general que las zonas PNCRT. (Figura 13)

Figura 13. Información secundaria: Índice de Desempeño Integral, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha)



Fuente: Datos del Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación

¹²La DNP explica los resultados, la metodología y las fuentes de información en los documentos en la siguiente página web: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Docuemnto%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202013.pdf>.

Esto contrasta con el Índice de Capacidad Gubernamental, desarrollado específicamente para esta evaluación de impacto. El ICG mide la capacidad y prestación de servicios a partir de las perspectivas de los ciudadanos, calificando el acceso y calidad de los servicios, la calidad de la formulación de políticas públicas y percepciones de la honestidad de los actores municipales. Los ciudadanos reportan que no hay progreso en los indicadores del ICG. El análisis muestra que la capacidad gubernamental es una característica deseable pero difícil de lograr, y muy subjetiva, dado que responde a factores estructurales e históricos que pueden estar fuera del alcance de las intervenciones CELI. Sin embargo, el estancamiento de las percepciones de la capacidad del gobierno debe tenerse en cuenta como una señal de fallo de las políticas que se están implementando para consolidar estas regiones. Los resultados de tanto CELI como PNCRT muestran descenso desde la evaluación inicial, en los municipios CELI de entre 5% y 17% en términos absolutos.¹³ (Figura 14)

Figura 14. Desempeño de CELI: Índice de Capacidad Gubernamental, total y regional

Ind.	Descripción	Región	Inicial	Intermedia	% Cambio	Fuente
DO3-013	Índice de capacidad gubernamental	Total	40.7	36.2	-11%	Encuesta a hogares • Inicial 2013, Econometría S.A. • Intermedia 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	39.2	37.3	-5%	
		Centro	39.8	36.2	-9%	
		Norte	42.6	36.2	-15%	
		Sur	40.3	33.4	-17%	

Los indicadores de servicio social, analizados en la evaluación inicial y en la intermedia, guardaron poca relación con las intervenciones CELI. Empero sí muestran que la prestación de servicio social sigue siendo un gran desafío, con percepciones objetivamente muy bajas del acceso y calidad por parte de los ciudadanos, y más bajas que en la evaluación inicial. Las opiniones del acceso y calidad del servicio social no han cambiado en los municipios CELI. En términos absolutos, las cabezas de familia en municipios CELI reportaron un empeoramiento de las escuelas, mientras que hubo algunas mejoras e incluso impactos en los municipios PNCRT.

Recomendaciones

1. Limitar el alcance de la evaluación a los factores dentro de las capacidades manejables de los implementadores. El diseño de la evaluación de impacto, con base en una visión de un programa

¹³ La diferencia entre las tendencias de los datos de la DNP y la encuesta puede explicarse por el hecho de que la información de la DNP mide decisiones y procesos internos, a corto plazo y administrativos que no necesariamente son visibles a la población en el mismo periodo de tiempo.

integrado intergubernamental en la CSDI, proponía ganancias de impacto muy superiores de las que cabe esperar únicamente de los CELI.

2. Utilizar actividades previas de diagnóstico con los municipios objetivo potenciales para descubrir prácticas clientelistas y corruptas. La detección de prácticas clientelistas debe desencadenar la participación del GdC para preceder intervenciones donantes. Ello sugiere enfocarse primero en brindar apoyo a las entidades controladoras tales como el Fiscal General, el contralor o las veedurías locales, antes de distribuir recursos para proyectos específicos, y financiar proyectos que satisfagan altos estándares de transparencia, participación comunitaria y supervisión. Evitar la implementación a través de intermediarios, lo cual puede aumentar el riesgo.

3. Fortalecer la rendición de cuentas para mejorar la orientación de políticas públicas, ganar la confianza de los ciudadanos y proporcionar supervisión administrativa mediante la formación; expandir espacios para mayor revisión de gestión y monitoreo; apoyar la aplicación de sanciones por corrupción; fomentar el desarrollo de una cultura que desacredite las prácticas corruptas; simplificar los procesos administrativos; y desarrollar presupuestos participativos.

4. Continuar con la labor de fortalecer las personerías, las cuales se han convertido en actores esenciales en zonas afectadas por el conflicto, en especial con las víctimas.

5. Continuar con la labor con las municipalidades para mejorar la prestación de servicio, e involucrar a los ciudadanos en actividades de supervisión. Enfocarse en actividades de pruebas piloto con participación significativa de la sociedad civil, y brindar plataformas a los gobiernos locales mediante Apoyo Técnico constante. Utilizar puntajes para involucrar a los ciudadanos en la calificación de cambios en el servicio, y aprender de los fracasos así como de los aciertos cuáles practicas funcionan mejor en distintos sectores y circunstancias.

6. Trabajar con el GdC para fortalecer el IDI. El IDI carece de consideraciones importantes de los efectos y percepciones de la provisión de servicio. La necesidad imperiosa nacional de descentralizar constituye un incentivo para observar solo aquellos indicadores que muestran una imagen de progreso, pero el momento de la verdad yace en la percepción que tienen los ciudadanos del servicio.

Seguridad

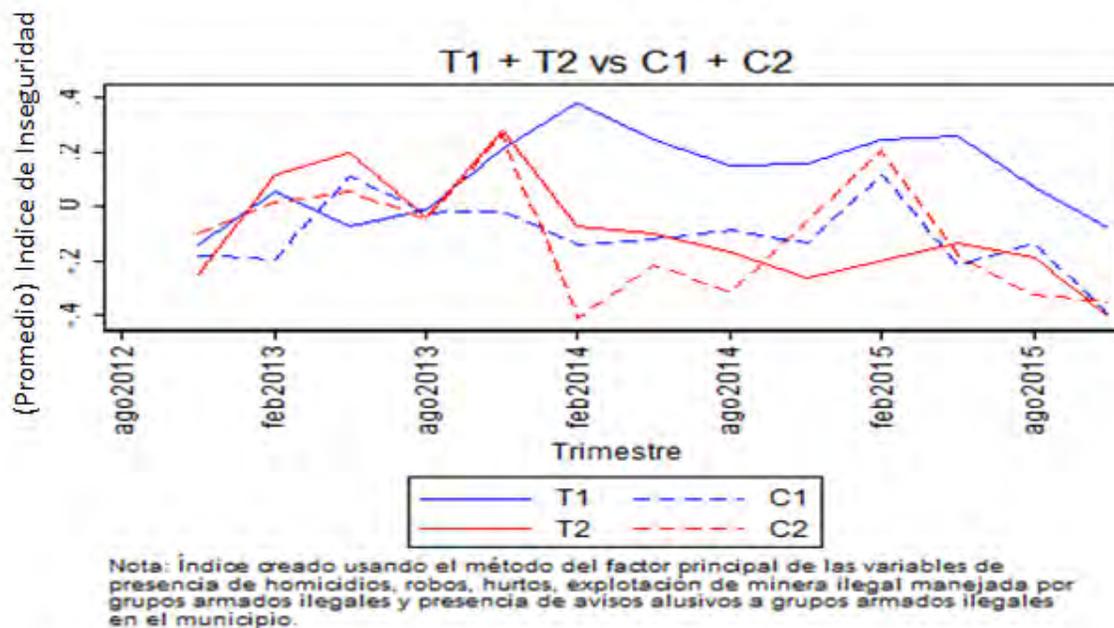
Ante todo, es importante señalar que las intervenciones CELI no llevaron a cabo ningún tipo de actividades en los sectores de seguridad y reforma de justicia. La evaluación de impacto se diseñó cuando los CELI eran parte de conjunto mayor de actividades de la CSDI, junto con un enfoque de gobierno en su totalidad prometido por el GdC. Como resultado, los impactos en estos sectores se encuentran fuera de las capacidades manejables de los CELI.

Durante la última década, ha habido una transformación drástica en las condiciones de seguridad en Colombia tanto las zonas rurales como urbanas. La reducción en algunos crímenes ha convergido con un aumento de otros, la recuperación de la legalidad en algunas regiones, y el retorno de otras al control criminal. La evidencia incluye un índice de seguridad, un análisis del cultivo de coca, tendencias en crímenes de derechos humanos graves y nuevas dinámicas criminales.

Las intervenciones CELI y PNCRT siguen operando en condiciones de seguridad desafiantes pero estas han cambiado con nuevas dinámicas de crimen y nuevas amenazas, menos evidentes y crímenes graves y más comportamiento coercitivo y abusivo que afecta a la población en diversas formas. La recopilación de datos aún no está actualizada con estos cambios. El cultivo de coca se ha duplicado a nivel nacional y las zonas CELI y PNCRT muestran cambios relacionados con las percepciones y opiniones acerca de la coca como una actividad económica. Los niveles de fuerzas militares y policía han cambiado drásticamente, y los servicios de justicia permanecen ausentes en muchas zonas de estudio. Las zonas son inestables como antes, con la carencia de presencia del estado que ha dejado y continúa dejando a los ciudadanos y sus medios de vida en riesgo.

EVIDINCE¹⁴ creó un índice de inseguridad, en el que sintetiza la media de actos criminales de mayor y menor impacto (robos, hurtos y homicidios) con elementos subjetivos de la percepción de seguridad, como la presencia de graffiti en las comunidades.

Figura 15. Información secundaria: Índice de inseguridad



Fuente: EVIDINCE. El índice integra información acerca de homicidios, robos, hurtos, minería ilegal manejada por grupos armados ilegales (GAI), y la presencia de graffiti alusivos a GAI en el municipio. Tratamiento 1 (T1) son municipios CELI, y C1 sus grupos de control. T2 son municipios PNCRT, y C2 sus grupos de control.

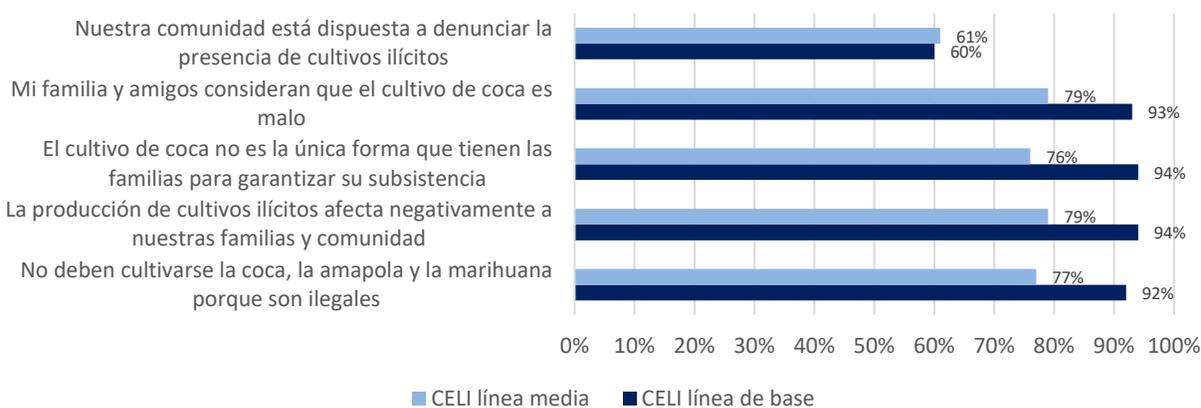
La inseguridad aumentó de forma dramática en los municipios CELI en 2014, ubicándola muy por encima del indicador para los municipios de control (Tabla 16). Tanto los CELI como sus grupos de control observaron descensos en la inseguridad en el año 2015. En los municipios PNCRT, el

¹⁴ EVIDINCE es un esfuerzo de investigación asociado con la *Empiric Studies of Conflict (estudios empíricos del conflicto)* (esoc.princeton.edu), una colaboración multiinstitucional que estudia el conflicto y la insurgencia a nivel subnacional.

índice de inseguridad muestra un descenso constante desde finales de 2013 hasta mediados de 2014, cuando hubo un pequeño aumento, el cual también está patente en sus municipios de control. Desde agosto de 2015, el índice de inseguridad EVIDINCE muestra un descenso generalizado en todos los municipios estudiados. Esto se explica por la tregua de facto realizada en las últimas etapas de las conversaciones de paz entre el GdC y las FARC.

En términos de producción de coca, después de un descenso drástico entre 1998 y 2004, los cultivos ilícitos (CI) se mantuvieron estables hasta 2012, cuando se notó un aumento pronunciado en los CI. Los resultados de la encuesta sugieren una percepción mayor de los CI desde la evaluación inicial. Especialmente en los municipios PNCRT. También son notables los resultados de la encuesta que muestran la erosión de la aceptación de los encuestados en la evaluación inicial acerca de que los cultivos ilícitos deben evitarse. Por ejemplo, en los municipios CELI, la aceptación de los encuestados en relación con los CI descendió de 92% a 77%. (Figura 16)

Figura 16. Tendencias de la percepción de cultivos ilícitos en sus comunidades, CELI

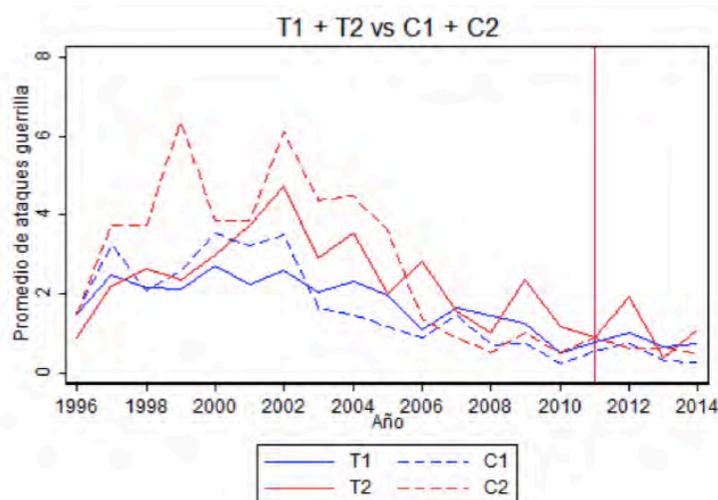


Dichos impactos reflejan una tendencia nacional, que ha generado diversas hipótesis en lo que respecta a su origen: i) la baja rentabilidad de otras actividades legales e ilegales, como la explotación minera ilegal; ii) la disminución de pulverización aérea y de las campañas de erradicación manual; y iii) un auge en el cultivo previo a la firma del tratado de paz que permitiría la legalización de capital obtenido de forma ilegal (una práctica documentada por parte de algunos comandantes de las FARC) (Wilches y Garzon, 2016).

Estadísticas de crimen. La desarticulación gradual de los grupos paramilitares y la nueva lógica operacional de las BACRIM, sumado al inicio de las conversaciones de paz con las FARC, han contribuido a reducir el número de casos de violaciones de derechos humanos en el país, especialmente crímenes de alto impacto, como masacres y actos de terrorismo. Ha habido una reducción del 61% de masacres en los municipios CELI, análoga al patrón nacional, lo que significa un impacto de aproximadamente 7% del descenso en el número total de masacres nacional. Más aun, ha habido una reducción paralela en los ataques de guerrilla durante la última década en los municipios de control y de tratamiento.

Después de la fragmentación de los grupos paramilitares (convertidos en BACRIM) y sus alianzas esporádicas criminales con las guerrillas, la extorsión se ha convertido en el crimen de más rápido crecimiento en Colombia. Sin embargo, las percepciones de las comunidades acerca de la extorsión como un crimen serio son bajas, y con tendencia a descender tanto en las comunidades CELI como sus grupos de control. EL porcentaje que cree que la extorsión es uno de problemas más graves en materia de seguridad descendió de 9.6% a 5.5% en la intermedia.

Figura 17. Información secundaria: Promedio de número de ataques por parte de guerrillas, por municipio¹⁵



Fuente: Observatorio de Conflictos, Universidad del Rosario

Presencia militar. No es posible obtener acceso a informes operacionales acerca de la disponibilidad de fuerzas públicas en las zonas estudiadas, pero la encuesta de evaluación ofrece una perspectiva acerca de la presencia militar. Los resultados de la encuesta muestran un descenso drástico en las percepciones de las comunidades de la presencia militar en los municipios CELI, PNCRT y grupos de control. De 87% en la evaluación inicial, solo 37% de hogares en municipios CELI declararon la presencia de fuerzas militares en sus comunidades en la evaluación intermedia. La tendencia fue similar en sus grupos de control: un descenso desde 83% a 29%. Los municipios PNCRT mostraron una tendencia semejante pero menos drástica, de 77% a 40%.

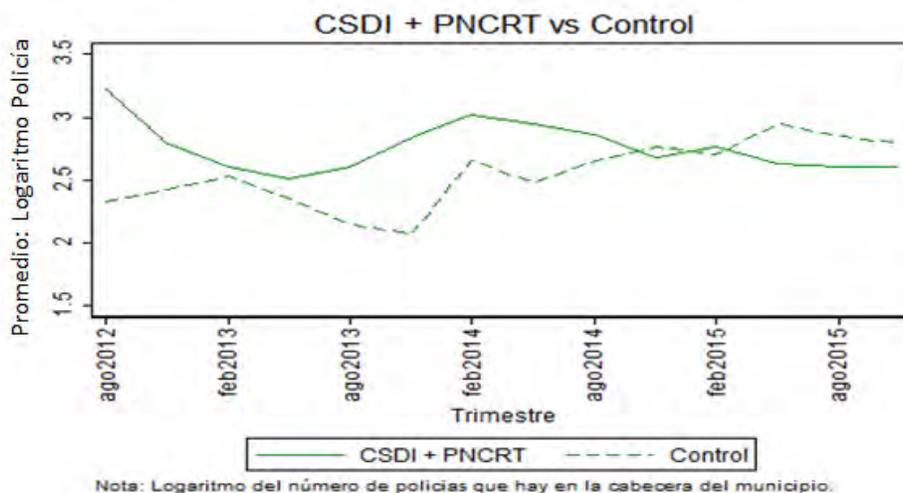
Mientras que las percepciones de presencia militar descendieron drásticamente, en los municipios CELI, hubo un impacto positivo de 6pp a la pregunta de si los servicios militares habían mejorado durante los dos años anteriores (32% a 39%), sin cambios en los municipios control.

Presencia de policía. Las cifras compiladas por EVIDINCE en los datos de panel del municipio muestran una nivelación de presencia de la policía en municipios de tratamiento y de control durante los últimos tres años. Los resultados de la encuesta apoyan este descenso en las

¹⁵ La información disponible del CERAC y el Ministerio de Defensa indica un reducción de 92% y 95%, respectivamente, en el número de ataques de las FARC en 2015, lo que muestra el impacto del proceso de negociación en la reducción de las acciones de la guerrilla.

percepciones de presencia de policía en el conjunto de toda la muestra, tan drástico como el descenso en presencia de fuerza militar. Los municipios CELI y sus grupos de control observaron dos tercios de sus encuestados mencionar la presencia de servicios de policía en la evaluación inicial, y solo un cuarto en la intermedia.

Figura 18. Información secundaria: Presencia de policía



Fuente: Panel municipal EVIDINCE

Disponibilidad de servicios de justicia. Los encuestados de los hogares CELI, PNCRT y grupos de control reportan un descenso radical en la presencia de sistemas de justicia formales en sus municipios, con una tasa aun mayor de descenso que la de escasez de presencia de seguridad: de entre 70% y 80% en la evaluación inicial, a entre 8% y 17% en la intermedia. No hubo un cambio significativo en sus percepciones de la calidad de los servicios. Menos encuestados afirman que accederían a la justicia mediante canales formales que en la evaluación inicial en términos absolutos, aun a través de las JAC (que parecen ser una fuente de servicios de resolución de conflictos a nivel local). No obstante, las tendencias fueron similares en el conjunto de toda la muestra, de modo que estos cambios son evidentes en todas las regiones.

Recomendaciones

- 1. Garantizar condiciones de seguridad en todas las zonas de intervención.** La USAID debe considerar utilizar sus recursos de cooperación internacional para fomentar aún más el sector de defensa del GdC con el fin de priorizar un nivel mínimo de seguridad, tanto en fuerzas como condiciones, en los territorios donde operan los CELI y programas futuros.
- 2. Apoyar la creación de unidades de policía especializada y policía judicial** en las zonas de intervención, coordinadas con el ejército y enfocadas en unidades especializadas y policía judicial debidamente supervisada.
- 3. Ajustar las intervenciones con el fin de llegar a las zonas con el mayor cultivo de coca.** Muy pocos de los cultivadores de coca ingresan a programas estatales, y los proyectos productivos

diseñados para estos ciudadanos no generan los incentivos necesarios para regresar al camino de la legalidad.

4. Actualizar indicadores de seguridad para capturar dinámicas cambiantes, capturando nuevas dinámicas criminales y proporcionando un diagnóstico de los desafíos en materia de seguridad, incluyendo nuevas formas de criminalidad.

INTRODUCCIÓN

Después de décadas de conflicto en las zonas rurales con las FARC y con un éxito creciente al limitar de sus actividades, el Gobierno de Colombia (GdC) en 2009 puso en marcha la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) con el objeto de incrementar la presencia estatal y reducir la desigualdad en las zonas de conflicto históricamente marginadas donde coexisten grupos armados ilegales y la producción de coca.

El concepto de "consolidación" se refiere a la expansión de la presencia legítima del Estado en las zonas de conflicto de Colombia. La política de Consolidación fue diseñada para ser implementada una vez las condiciones mínimas para la seguridad pública fueran establecidas, y crear los mecanismos institucionales necesarios para proporcionar protección básica a los derechos humanos de la población de esas zonas históricamente afectadas por el conflicto y por los cultivos ilícitos. La PNCRT se orientó a establecer la presencia de las instituciones del Estado capaces de llevar los bienes públicos necesarios para el desarrollo.

La política concibe la consolidación social, económica e institucional y la reconstrucción social como el resultado de un proceso de movilización y fortalecimiento continuo de tres pilares: (1) la institucionalización territorial de las entidades del Estado centrada en garantizar la seguridad y la creación de las capacidades necesarias para gestionar institucionalmente la zona; (2) el fortalecimiento de la participación ciudadana; y (3) el fomento de la integración regional. La interacción de estos tres pilares sobre una base de seguridad territorial y combinada con una colaboración coordinada con las entidades estatales, sería el camino para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Embajada de Estados Unidos, por su parte, desarrolló la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (CSDI por sus siglas en inglés) para apoyar el fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas de importancia estratégica para el país y reducir la desigualdad en las regiones históricamente marginadas, donde los grupos armados ilegales y la producción de coca coexisten. CSDI se concibió como un enfoque de gobierno plenamente integrado, geográficamente focalizado con el objetivo de mantener los avances en materia de seguridad y desarrollo, la reducción de los cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados ilegales en las zonas de conflicto. Se incluyen inversiones significativas en seguridad, acceso a la justicia, antinarcóticos y actividades de erradicación:

USAID ya se está coordinando estrechamente con otras entidades de la embajada, incluyendo la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS), el Grupo Militar, y el Departamento de Justicia, así como con las secciones de política y de Economía del Departamento de Estado para desarrollar un enfoque integrado del Gobierno de los Estados Unidos para dar prioridad en la CSDI para las zonas de consolidación. Los programas incluirán paz y seguridad, erradicación de cultivos ilícitos,

*acceso a la justicia, la reforma del sector de la justicia y las intervenciones humanitarias y de desarrollo dirigidos a una amplia gama de poblaciones.*¹⁶

La naturaleza multifacética de los problemas de seguridad y de desarrollo requiere una respuesta coordinada. Las actividades conjuntas de CSDI fueron diseñadas para hacer frente a los múltiples problemas que subsisten en las zonas de consolidación, incluida la presencia continua de los grupos armados y el tráfico ilícito de estupefacientes, pobreza sostenida, y la ausencia de Imperio de la Ley. El objetivo de trabajar con el Gobierno de Colombia y la PNCRT, y de unir a las agencias de gobierno de los Estados Unidos hacia la consolidación fue:

*Llegar a un "punto de inflexión", donde la presencia del Estado y la percepción positiva del gobierno están suficientemente bien establecidos para que las comunidades decidan alinearse con su gobierno en vez de hacerlo con los grupos armados ilegales y la industria de la coca.*¹⁷

USAID/Colombia diseñó la Iniciativa de Medios de Vida Sostenibles (CELI por sus siglas en inglés) como uno de los componentes de CSDI y como la columna vertebral de este plan integrado para reforzar la PNCRT mediante el apoyo a los esfuerzos por consolidar la presencia institucional del Estado en las zonas del país bajo el control o la influencia de grupos insurgentes dedicados a la producción de cultivos ilícitos, el tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión y las actividades terroristas.

La premisa básica de los CELI es que el conflicto armado y la economía ilícita están estrechamente vinculados a la débil presencia del Estado, por lo cual sus actividades están orientadas al fortalecimiento de las instituciones del Estado, generar confianza en ellas, la construcción de relaciones entre las comunidades y los gobiernos locales, y el apoyo al mejoramiento de medios de vida sostenibles. Los CELI claramente no son un sustituto del Estado. La existencia de una provisión mínima de bienes públicos, derechos de propiedad y servicios de justicia en las zonas de consolidación es una condición *sine qua non* para permitir que los CELI y cualquier esfuerzo de cooperación internacional, encuentren un lugar en el que puedan operar y asegurar que los recursos servirán como catalizadores para el desarrollo y consolidación.

Los CELI, o Colombia Responde como son conocidos los proyectos en las zonas de implementación, apoyaron al GdC a través de tres pilares que son similares (aunque no idénticos) a los de la PNCRT:

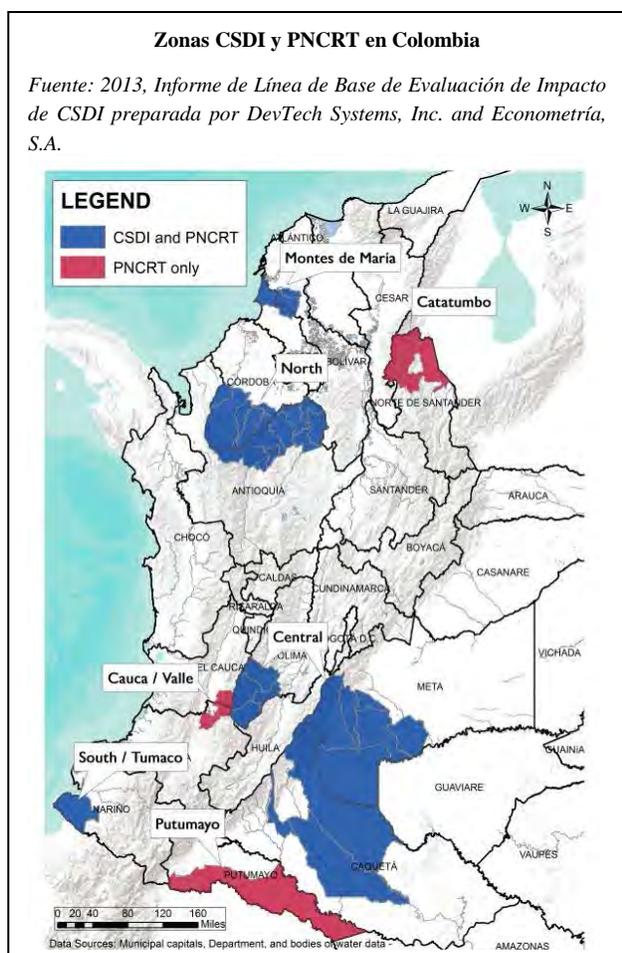
Figura 1.1. Los tres pilares de la PNCRT y de sus pares los CELI

Pilar PNCRT	Pilar CELI	Definición del Pilar CELI:
I Institucionalización territorial	Fortalecimiento del desarrollo institucional	Mejorar la respuesta del gobierno local; la formalización de los derechos de propiedad; el procesamiento de los casos de derechos de propiedad de las víctimas; la implementación de una estrategia de desarrollo rural

¹⁶ USAID Colombia Solicitud de Propuesta Número 514-09-000005, “Montes de María – Iniciativa de medios de vida mejorados” septiembre 15 de 2009, p. 5.

¹⁷ *Ibíd.*

Pilar PNCRT	Pilar CELI	Definición del Pilar CELI:
2 La participación ciudadana y el buen gobierno	Fortalecimiento del desarrollo social	Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC); la promoción de alianzas entre la comunidad y el Estado
3 Integración regional	Catalizar el desarrollo económico	La implementación de programas de desarrollo rural y la mejora de la competitividad



Tres implementadores fueron convocados para emprender el trabajo en cuatro de los siete corredores que comprenden las zonas de consolidación. El primero, Chemonics International, ha trabajado a través del proyecto CELI Norte/Sur en las regiones norte (Bajo Cauca antioqueño y Sur de Córdoba) y sur (Tumaco); la segunda, Tetra Tech ARD, implementa el proyecto CELI Central en 23 municipios de los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Meta y Tolima; y la tercera, Global Communities, culminó un conjunto similar de tareas a principios de 2015, en los municipios de Ovejas y San Onofre (Sucre), San Jacinto y Carmen de Bolívar (Bolívar) a través del proyecto CELI Montes de María (Mdm).

Con este mandato compartido y el liderazgo del GdC, los CELI desarrollaron estrategias para el desarrollo institucional, social y económico de estas cuatro regiones.

Dentro de la *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País* de USAID (CDCS por sus siglas en inglés) para Colombia, los CELI se encontraban dentro del Objetivo Desarrollo 1 (DO1) de la Misión: *Presencia del Gobierno*

Civil en las zonas consolidadas CSDI, que se centró en el apoyo al proceso de consolidación, es decir el fortalecimiento del gobierno local, la formalización de los derechos de propiedad, el desarrollo social y alianzas entre la comunidad y el Estado, y el desarrollo rural. En la CDCS actualizada para 2014-2018, se incluyeron los proyectos CELI bajo el DO3, *mejoramiento de condiciones para el crecimiento económico rural inclusivo*.

Las inversiones de los CELI se enfocan a apoyar los Resultados Intermedios del DO3, y tienen mucho en común con su marco de resultados original a pesar que fueron sus actividades tienen

una mayor orientación hacia el desarrollo económico. El marco actual, ligado al Plan de Gestión del Desempeño de los CELI (PMP por sus siglas en inglés), da prioridad a lo siguiente:

IR 3.1 Tenencia de la Tierra Más Equitativa y Más Justa Sub IR 3.1.1 Restitución de tierras a las víctimas desplazadas por conflicto
IR 3.2 Aumento de la inversión pública y privada en el sector rural Sub IR 3.2.1 fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para acceder y gestionar los fondos públicos para la infraestructura productiva Sub IR 3.2.2 Aumentar la inversión del sector privado en las comunidades rurales objetivo
IR 3.3 asociaciones de productores más eficaces que benefician a los pequeños agricultores Sub IR 3.3.1 Mejorar la capacidad institucional de las asociaciones de productores

Bajo el supuesto de que el Gobierno es el diseñador de la política y el principal ejecutor de la PNCRT, los CELI desarrollaron una estrategia de desarrollo institucional, social y económico para apoyar, promover y catalizar dicha iniciativa. Los tres CELI incluyeron los siguientes componentes para alcanzar los objetivos enumerados en el marco de resultados:

- Apoyar las actividades productivas, las cadenas de valor agrícolas (asistencia técnica y capacitación en el cultivo, procesamiento y comercialización) y los esfuerzos empresariales jóvenes para el desarrollo de habilidades de negocio y comercio;
- Apoyar el desarrollo del crédito, programas e instituciones financieras;
- Apoyar la construcción de bienes públicos (escuelas, carreteras, puestos de salud, el mejoramiento del saneamiento, electricidad) y de infraestructura productiva (plantas de procesamiento, almacenes y centros de comercialización);
- Brindar asistencia en temas de tierras a las comunidades e individuos, incluyendo la formalización de los títulos y los derechos de propiedad privada, reclamaciones de restitución, regularización de la situación de baldíos, y atención a los derechos especiales de propiedad de los grupos étnicos;
- Construcción de Capital social y desarrollo de la sociedad civil, mediante el entrenamiento y el apoyo a las Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones de productores, autoridades indígenas y los consejos comunitarios en los territorios de afrocolombianos, entre otros;
- Fortalecer los gobiernos locales y regionales, mediante la formación en planeación, presupuestos, impuestos, regalías, formulación y gestión de proyectos y en rendición de cuentas.

Las inversiones de los CELI son repartidas entre varios municipios y diferentes sectores. Por ejemplo, hasta septiembre de 2015 CELI Norte/Sur invirtió USD\$ 56 millones en actividades en 16 municipios con aportes financieros, desagregados de la siguiente manera: 51% en desarrollo económico, 18% en infraestructura, 17% en gobernabilidad, 11% en capital social y 3% en actividades relacionadas con la tierra.

También se llevó a cabo una amplia distribución de recursos para el desarrollo en las zonas bajo la PNCRT: el Gobierno diseñó una estrategia basada en la interacción y coordinación de las entidades del sector público, sin embargo, en la práctica cada entidad invierte sus recursos de acuerdo con sus propias prioridades, intereses y asignaciones históricas. La coordinación en el sector público es extremadamente difícil, puesto que requiere recursos de personal y un nivel de

autoridad institucional que desafía los patrones y los intereses existentes, tanto dentro de los ministerios y organismos independientes, como al nivel de los gobiernos locales. Los evaluadores también notaron la débil capacidad institucional local. De otra parte, estos mismos intereses en competencia hacen que sea difícil para el GdC llevar a cabo plenamente la priorización de recursos al interior de las zonas de consolidación, especialmente teniendo en cuenta que existen demandas y presiones de inversión en todo el país. Por lo tanto, la estrategia tuvo buenas intenciones, pero enfrentó graves problemas para la coordinación y la ejecución.

Obviamente, los CELI no son un sustituto del Estado. Fueron llamados a proveer apoyo a los pilares de la PNCRT. La existencia mínima de provisión de bienes públicos, derechos de propiedad y los servicios de justicia en las zonas de consolidación, es una condición esencial para que los CELI, y cualquier esfuerzo de cooperación internacional, encuentren un lugar en el que puedan operar y asegurar que los recursos servirán como catalizadores para el desarrollo y la consolidación.

PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Los tres CELI desde el principio estaban destinados a ser objeto de una evaluación de impacto rigurosa consistente con la Política de Evaluación de USAID, en 2012 la USAID le encargó a su contratista de Monitoreo y Evaluación (M&E) DevTech Systems, Inc., diseñar una evaluación de impacto del conjunto de intervenciones CSDI, así como recolectar los datos de la encuesta de la línea de base. DevTech trabajó con Econometría, SA, para llevar a cabo esta tarea¹⁸. El diseño de la evaluación incluyó dos rondas posteriores: una evaluación de línea media y una evaluación final tras la finalización de los Programas.

Esta evaluación de impacto de línea media de carácter independiente, analiza los resultados de los esfuerzos de CSDI después de tres años de ejecución de los programas Norte/Sur y Central y de cuatro años del Programa en Montes de María. USAID encargó a su Proyecto Evaluation and Analysis for Learning project (EVAL), cuyo ejecutor es Management Systems International, Inc. (MSI), para llevar a cabo la evaluación y medición de medio término e informar sobre los impactos del Programa CELI hasta la fecha. Este informe representa ese esfuerzo, basado en la evaluación del diseño de línea de base, trabajo de campo cualitativo adicional, entrevistas a los equipos CELI, y una amplia encuesta entre los participantes y población de control. EVAL contrató al Centro Nacional de Consultoría (CNC), para recoger datos en campo y hacer su respectivo análisis.

La evaluación de impacto inicialmente estaba vinculada a la gama completa de las intervenciones realizadas en el marco de la CSDI. Desafortunadamente, la financiación para el resto de la programación se redujo, dejando a los CELI como único componente de esta estrategia. Dicho esto, no se debe esperar que una evaluación de impacto diseñada para una iniciativa más amplia detecte resultados de los aspectos de la estrategia CSDI que nunca se llevaron a cabo.

Lógica de la evaluación

La evaluación se llevó a cabo en los 33 municipios seleccionados por USAID y CSDI, y en 16¹⁹ municipios de tres regiones (Catatumbo, Cauca/Valle y Putumayo) en los que el GdC intervino a través de actividades de la PNCRT. La línea media examinó los cambios desde la línea de base en todos los indicadores institucionales, sociales y económicos relacionados con las intervenciones.

Las audiencias clave deseadas para el informe final de esta evaluación son las directivas, Oficinas Técnicas, y la Oficina de Programas de USAID/Colombia; socios implementadores contratistas principales y subcontratistas.

Los tres principios descritos a continuación guían esta evaluación:

1. Medir el cambio en los indicadores de impacto, y determinar el grado en que los CELI alcanzan sus metas con las poblaciones objetivo.

¹⁸ DevTech Systems, Inc. y Econometría S.A. 2013. "Metodología de Evaluación de Impacto de la Estrategia de USAID en las ZIDs - Informe Final de Metodología".

¹⁹ Se tomaron muestras de dieciocho municipios. Los problemas de seguridad en la línea base eliminaron El Tarra (Norte de Santander) y Toribio (Cauca).

2. Brindar información y datos oportunos para los procesos de toma de decisiones, para identificar los componentes que necesitan fortalecimiento para lograr las metas del programa.
3. Identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas hasta la fecha, para los futuros programas de USAID.

Preguntas de evaluación

El diseño de la línea de base de 2012 identificó las preguntas de la evaluación; éstas fueron modificadas posteriormente por solicitud de USAID (ver Anexo 2. Alcance del Trabajo –SOW) y se presentan a continuación.

Figura 1.2. Preguntas de evaluación

PREGUNTA	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL ESTRATÉGICO
1. ¿Qué impactos específicos han producido las intervenciones CSDI entre la población objetivo en las zonas de las intervenciones?	Impacto	IR3.1, 3.2 y 3.3
2. ¿Los proyectos de CSDI muestran el nivel de desempeño esperado en apoyo al proceso de consolidación?	Desempeño	Transversal
3. ¿El GdC muestra el nivel de inversiones esperado en las zonas de consolidación tras la asistencia de USAID en municipios PNCRT? ²⁰	Desempeño	IR 3.2
4. ¿Cuáles son los efectos específicos de los CELI en el cambio de la capacidad del gobierno local y la provisión de servicios? (Para servir a la población local, rendir cuentas, ampliar la provisión de servicios sociales.)	Impacto	Sub-IR 3.2.1
5. ¿Qué cambios han producido las intervenciones CELI para fortalecer la capacidad de organización de las OSC locales en el territorio?	Impacto	IR 3.3
6. ¿Cuánto se ha avanzado en la recuperación y la reconstrucción del territorio afectado por el conflicto armado (presencia GAI) y las actividades económicas ilícitas?	Impacto	Transversal
7. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la participación, la gobernabilidad y la institucionalización del territorio?	Impacto	Sub-IR 3.2.1
8. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la integración regional y el desarrollo económico?	Impacto	IR 3.2 IR 3.3

²⁰ Esta pregunta se responde en el anexo 6 con datos y análisis sobre las inversiones del GdC en los municipios PNCRT y CELI.

Estas preguntas sirven tanto para la evaluación impacto (Preguntas 1, 4-8) como para la evaluación de desempeño (Preguntas 2 y 3). Los objetivos y la evaluación reflejan este propósito, con un diseño que mezcla métodos mixtos (ver la sección de Metodología y el Anexo 3). El equipo interdisciplinario utilizó datos de la encuesta cuantitativa de los hogares (en un diseño pre-post cuasi experimental) y una serie de instrumentos cualitativos, búsqueda de datos secundarios, así como un análisis multifacético para responder a estas preguntas en este informe.

DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

Cómo leer este informe

Una evaluación de impacto es una herramienta poderosa, pero también implica retos y diferencias con respecto a otros métodos de investigación. La siguiente sección describe estas limitaciones, importantes para tener en cuenta al leer el informe y para comprender los diferentes tipos de resultados que genera una evaluación de este tipo y cómo éstos deben ser ponderados o interpretados. El *Anexo 3: Metodología* contiene detalles adicionales:

Tipos de resultados. Hay cuatro tipos de hallazgos en el informe, a continuación, se describen y en la Figura 2.1 se muestra como leerlos:

1. **Impactos.** Proviene de la encuesta y son el resultado del diseño de diferencia en diferencias, que compara los grupos tratados y de control respecto a los resultados clave de interés.²¹ Las cifras de impacto se leen como la diferencia en puntos porcentuales (pp) entre el inicio y la línea media que es atribuible a la intervención. Las tablas de datos de los impactos muestran significación estadística con asteriscos (*) y el título de la tabla comienza con la palabra *Impacto*.
2. **Tendencias.** Estas cifras también vienen de la encuesta y muestran cómo una muestra cambia en el tiempo – es decir, sin la comparación y el cálculo de impacto. Esto se muestra en los gráficos en lugar de tablas, y el título de la figura siempre comienza con la palabra *Tendencias*. Estos están referidos en el texto con el signo de porcentaje (%), y en términos de valores absolutos.
3. **Datos de desempeño de CELI.** Estos datos provienen de los CELI, los programas realizan un seguimiento a los indicadores de desempeño vinculados directamente a las intervenciones CELI. Las figuras con estos datos tienen un título que comienza con *Desempeño CELI*.
4. **Datos secundarios.** Estos datos provienen de otras fuentes como las cifras e índices del Gobierno, ayudan a describir el contexto en el que operan las intervenciones CELI. Las tablas con estos datos tienen un título que comienza con las palabras *datos secundarios*.

Figura 2.1. Cómo leer e interpretar los datos estadísticos en el informe

Título de la Tabla:	En el texto:	Como leer:
Impactos	pp (puntos porcentuales)	Cambio relativo en el tiempo (en comparación con grupos de control) atribuibles a la intervención
Tendencias	% (porcentaje)	Cambiar con el tiempo en una submuestra
Datos Secundarios	Datos Secundarios	Mostrar contexto para apoyar los hallazgos y / o para explicar los retos
Desempeño CELI	Desempeño CELI	Progreso de los CELI en las metas de desempeño

²¹ Este método calcula impacto en las variables de resultado, restando el estimador (por ejemplo, ingresos) a través del tiempo (intermedia - línea de base) y luego entre los grupos. Esto proporciona, como resultado, el efecto neto del programa.

Muestra Total y cuatro sub muestras. A partir de la encuesta, hay una muestra de 19.946 hogares, dividida en cuatro sub muestras: municipios CELI, sus controles, municipios PNCRT, y sus controles. También se discuten las condiciones de contexto cuando los resultados son similares en la muestra total.

Beneficiarios directos e indirectos. Una aclaración final se refiere a los beneficiarios directos e indirectos de las intervenciones. Debido a los retos de diseño (véase la sección Limitaciones, más adelante), la evaluación de la línea media no pudo confirmar que los beneficiarios identificados como directos en la línea de base, efectivamente recibieron las intervenciones CELI. Como resultado de esto, este informe de evaluación trata a todos los habitantes de las veredas de los municipios como beneficiarios indirectos. La excepción se encuentra en el capítulo de desarrollo económico, en el cual es posible identificar la población de participantes directos de los CELI, y hacer seguimiento de su progreso.

Metodología y diseño

EVAL, con el apoyo del CNC utilizó un enfoque de métodos mixtos –cualitativos y cuantitativos– para examinar un conjunto de indicadores para cada resultado CELI. La evaluación buscó comprender los cambios en las oportunidades económicas, el desarrollo social y en la sociedad civil, el gobierno y la institucionalización, y la seguridad como resultado de las intervenciones CELI. El diseño siguió muy de cerca el diseño de la línea base realizado entre 2012-2013, con métodos cuantitativos y cualitativos, estos últimos para obtener información sobre las percepciones, experiencias y opiniones entre los grupos de tratamiento y de control del CELI y de la PNCRT. La evaluación de línea media se llevó a cabo en 33 municipios CELI, y en 16 municipios de tres regiones (Catatumbo, Cauca/Valle y Putumayo) en los que el GdC intervino a través de las actividades de la PNCRT (en adelante municipios PNCRT).

Vale la pena mencionar que los resultados de esta evaluación se presentan también a nivel de clúster, es decir de municipios individuales o pequeños grupos de municipios similares desde el punto de vista geográfico y socioeconómico y que muchas veces, los resultados de su análisis difieren de los resultados del análisis regional, y por eso es importante su estudio para obtener información más focalizada.

El equipo de evaluación llevó a cabo 19.946 encuestas en hogares rurales. Los encuestados, 51% hombres y 49% mujeres, podían ser o no cabeza de familia. Cuando se desagrega por sexo la jefatura del hogar, el 25% en promedio son mujeres y el 75% hombres. Los cuatro grupos de hogares definidos fueron aquellos en los municipios CELI y en sus municipios de control (Control 1), y aquellos en los municipios PNCRT y sus municipios de control (Control 2). Las cabezas de estos hogares no necesariamente fueron los respondientes directos del cuestionario. Estos respondientes tienen un promedio de edad de 50 años. La figura 2.2 presenta la muestra por sexo del jefe de hogar, y el tamaño total de la muestra.

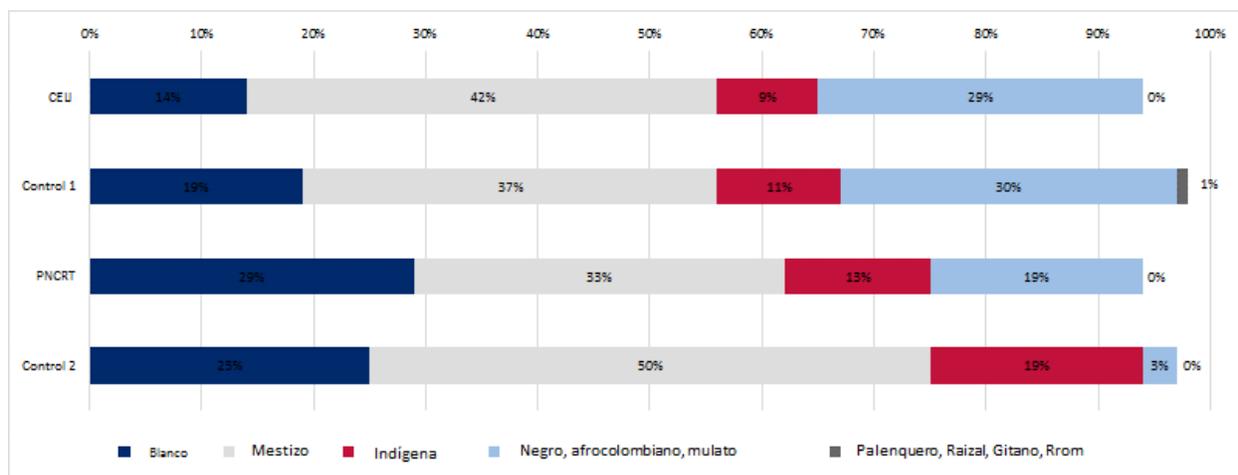
Figura 2.2. Muestra por sexo

	Masculino	Femenino	Total
Montes de María	1.607	1.264	2.871
Central	2.732	1.915	4.647
Norte	2.127	2.155	4.282
Sur	1.058	1.417	2.475
Putumayo	940	983	1.923

	Masculino	Femenino	Total
Catatumbo	1.061	863	1.924
Cauca	717	1.107	1.824
Total	10.242	9.704	19.946

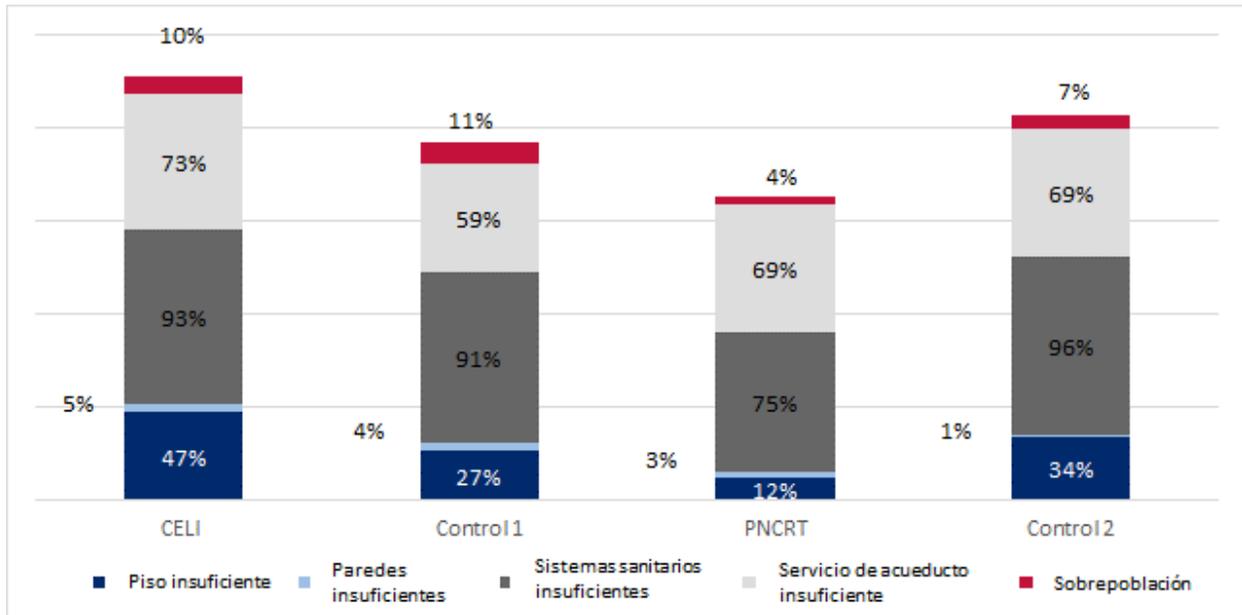
El origen étnico con el que se identifican los encuestados a sí mismos se muestra en la Figura 2.3. Una pluralidad de la población encuestada en las cuatro muestras se auto-reconoce como mestiza.

Figura 2.3. Muestra por etnicidad



Respecto a las condiciones de pobreza se hicieron preguntas referentes a materiales de sus viviendas, servicios públicos y el hacinamiento. La cobertura insuficiente de saneamiento básico y de servicio de acueducto, fueron los indicadores de pobreza más frecuentemente citados por las cuatro muestras, mientras que la insuficiencia de las paredes y el hacinamiento fueron los menos frecuentes. Aunque la magnitud de estos problemas es mayor entre los encuestados CELI, la proporción de hogares con cada condición es similar en todas las muestras. La figura 2.4 muestra la comparación de las variables proxy de pobreza por submuestra cuyos datos exactos están disponibles en el Anexo 10.

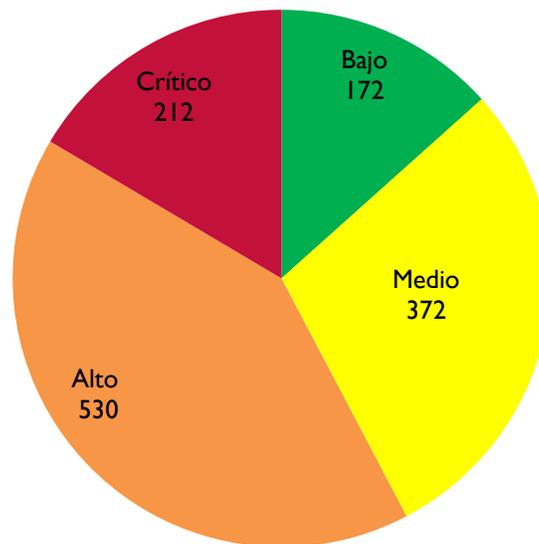
Figura 2.4. Muestra por variables proxy de pobreza



Desde el punto de vista de seguridad, en la línea de base, las veredas en los municipios CELI y PNCRT fueron clasificados de acuerdo con su nivel de riesgo con base en la metodología del “semáforo”²² del GdC, sobre la cual el ejército de Colombia se fundamentaba para hacer una clasificación objetiva de las veredas de acuerdo, y donde los CELI podrían intervenir potencialmente. En la línea base los equipos de evaluación no pudieron entrar a los municipios de El Tarra (Norte de Santander) y Toribío (Cauca) por sus altos niveles de riesgo, por lo cual se redujo el número clústers o grupos de municipios a analizar. En la línea media, el equipo de evaluación llevó a cabo la revisión de seguridad a nivel de vereda, análisis que tiene como resultado un alto porcentaje de veredas con alto riesgo de seguridad, como se presenta en la siguiente figura:

²² El semáforo clasifica las zonas de acuerdo con su nivel de riesgo de seguridad así: verde: riesgo bajo, amarillo: riesgo medio, naranja: riesgo alto, rojo: riesgo crítico.

Figura 2.5. Veredas según el nivel de amenaza a la seguridad



Métodos cuantitativos

El diseño de la evaluación de impacto incluye un estudio cuantitativo de los hogares en las zonas de Consolidación, con y sin intervención de los CELI, y se recogieron los datos entre el 20 de julio y el 30 de noviembre de 2015. Los municipios de control fueron seleccionados mediante un protocolo avanzado de emparejamiento, el cual se describe en detalle en los Anexos del informe de línea de base. El diseño original incluía una muestra adicional del 12%, para tener en cuenta la posibilidad de *attrition*. En el campo, la evaluación de la línea media, siguiendo un diseño de panel, volvió a encuestar a los mismos hogares con el fin de garantizar la comparabilidad, pero perdió aproximadamente el 15% de la muestra por *attrition*. Dentro de los municipios CELI, no todas veredas tuvieron intervención, situación que fue reflejada en la muestra.

Desde la línea de base, la evaluación fue diseñada para capturar la información de beneficiarios directos e indirectos. Los beneficiarios indirectos fueron seleccionados al azar de las listas proporcionadas por los líderes locales, mientras los beneficiarios directos fueron seleccionados al azar a partir de las listas proporcionadas por los CELI. La diferenciación entre los beneficiarios directos e indirectos no fue posible en la recolección de datos de la evaluación de línea media (véase la discusión de los beneficiarios directos en la sección de Limitaciones). Sin embargo, el equipo de evaluación logró capturar e identificar una sub-muestra de probables beneficiarios directos, cuyos resultados se presentan en el capítulo de Desarrollo Económico. Los municipios PNCRT sólo tenían beneficiarios indirectos.

Sincronización de Tiempo

La evaluación de línea media se planeó inicialmente para el verano de 2014, sin embargo, dos circunstancias obligaron su aplazamiento. La primera razón fue *la estacionalidad*. En la literatura de evaluación de impacto, uno de los errores más graves es hacer encuestas rurales durante diferentes épocas del año porque los indicadores que miden renta, cosecha, ventas, y acceso a servicios entre otros, tienen comportamientos distintos según la temporada. Si las mediciones se llevan a cabo en dos temporadas diferentes, los impactos (positivos o negativos) pueden ser atribuidos erróneamente a las intervenciones programadas y no a los cambios explicados por la

época del año. La línea de base fue levantada durante casi dos años²³ en distintas épocas del año. La evaluación de línea media se programó para recolectar los datos en momentos del año similares a la línea base y así establecer una línea de tiempo estacional compatible para la evaluación final. Adicionalmente, el COR de USAID consideró que sería más útil realizar la evaluación de línea media cerca al momento de definir las nuevas programaciones de la agencia. Por último, se definió que la evaluación final será más útil después del cierre del programa, para saber si los resultados fueron sostenibles.

La segunda razón es momento en el cual se realiza o se debe realizar la evaluación. Si la evaluación de línea media hubiese sido llevada a cabo en 2014, tan sólo se hubiera tenido un año de ejecución de los CELI. En ese sentido USAID y EVAL tomaron la decisión de postergar un poco la evaluación y permitir un mayor desarrollo y madurez al Programa y, por lo tanto, a las estimaciones de impacto, lo cual es consistente con el objetivo de este tipo de evaluación, la cual está menos orientada al desempeño y mayor énfasis en establecer las estimaciones de impacto.

Al final, la recolección de los datos de la evaluación de línea media inició a finales de julio de 2015, y se llevó a cabo hasta finales de noviembre del mismo año. Es importante tener en cuenta que las elecciones locales se llevaron a cabo el 25 de octubre de 2015; es muy posible que la atmósfera cada vez más politizada en ese momento haya afectado las opiniones de los encuestados, pero en la medida en que el efecto puede haberse dado por igual en las zonas de tratamiento y en las de control, suponemos que el diseño coincidente anula esa influencia.

Instrumentación

El instrumento de la encuesta incluye módulos sobre demografía, justicia y seguridad, oportunidades económicas lícitas e ilícitas, el desempeño y la legitimidad del gobierno, el capital social y la participación en las organizaciones de base, el comportamiento electoral, los servicios sociales y públicos, derechos sobre la tierra y la propiedad, derechos de las víctimas, carreteras, programas sociales, y opiniones sobre el futuro y sobre la paz. Varios índices se crearon a partir de los datos, incluidos los índices de capital social, de capacidad del gobierno, y de rendición de cuentas del gobierno. En general, la encuesta mide percepciones, que son importantes y pero sensibles a las noticias y eventos recientes (como en el caso de percepciones de seguridad). La encuesta es menos eficaz en capturar las experiencias reales, en parte porque la mayoría de los encuestados no han tenido contacto directo con los cambios institucionales o con las estrategias de seguridad del territorio. En este sentido, los indicadores diseñados en el momento de la encuesta de línea base se ponderan hacia las percepciones ciudadanas.

La evaluación añade varios elementos nuevos para la evaluación de línea media sobre la satisfacción con las intervenciones y un corto conjunto de preguntas sobre victimización extraído

²³ Del informe de la línea de base: "Las entrevistas de la encuesta ocurrieron en dos fases, con la primera fase se realizaron las entrevistas para el 65 por ciento de los beneficiarios indirectos y los hogares de control entre el 27 de marzo y el 5 de julio de 2012. La segunda fase, proporcionó el 35 por ciento restante de los beneficiarios indirectos y las entrevistas de control, más el 100 por ciento de las entrevistas con beneficiarios directos, ocurrieron entre el 7 de noviembre de 2012 y el 25 de mayo de 2013, con un descanso para las fiestas de Navidad y Año Nuevo). Informe de referencia. Volumen 1: Resumen de hallazgos. 30 de junio de 2013.

de la Encuesta de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).²⁴ La encuesta se aplicó en persona en hogares, lugares de trabajo y, cuando la seguridad impidió el despliegue al territorio, en las cabeceras municipales.

Los detalles completos de los métodos utilizados en esta evaluación de impacto y el cálculo de las *diferencias en diferencias* se incluyen en el Anexo 3, incluido el cálculo de diferencias en diferencias que se utiliza para detectar el impacto.

Otras medidas cuantitativas

Otras medidas cuantitativas incluyen el análisis de fuentes secundarias clave como son documentos de gobierno e información del consorcio EVIDINCE,²⁵ el cual recoge datos trimestrales a nivel municipal sobre los resultados de interés, tales como presencia de la policía y del personal judicial, entre muchos otros. Las fuentes de GdC también proporcionaron datos actualizados sobre los principales delitos tales como homicidios, actos de terrorismo, y masacres. Los CELI también proporcionaron datos sobre los logros a la fecha de su Plan de Gestión del Desempeño (PMP por sus siglas en inglés), que incluye indicadores como el número de organizaciones y oficinas del gobierno atendidas, ventas de productos de los proyectos productivos, y fondos apalancados.

Otra fuente es el Índice de Consolidación, creado conjuntamente entre USAID y el GdC, el cual se construye a partir de un conjunto de 37 indicadores económicos, sociales e institucionales en los tres pilares de la PNCRT y sus componentes (Figura 2.6) y muestra los progresos a partir de 2011 de cada variable en los municipios de consolidación:

Figura 2.6. Pilares del Índice de Consolidación y sus componentes

Pilar de la PNCRT	Componentes
1 Institucionalización Territorial	Seguridad, justicia, derechos de propiedad, y derechos humanos
2 Participación ciudadana y Buen Gobierno	Buen Gobierno, participación ciudadana y capital social
3 Integración Regional	Conectividad, servicios sociales y crecimiento económico

El desempeño de cada pilar se mide a través de un conjunto de indicadores disponibles y confiables. La información para muchos de ellos proviene de fuentes de gobierno tales como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, los Departamentos y Municipios. Los indicadores del primer pilar, por ejemplo, incluyen indicadores de seguridad e incidencia de crímenes, en particular crímenes relacionados con el conflicto, indicadores de acceso a mecanismos de justicia, indicadores en derechos humanos y mediciones de derechos de propiedad. El Pilar 2 incluye datos de gobiernos municipales y su provisión de espacios para la participación ciudadana, su efectividad

²⁴ La Encuesta de Opinión Pública Latinoamericana (<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>), ha sido implementado en toda América Latina por un equipo de la Universidad de Vanderbilt en las últimas tres décadas.

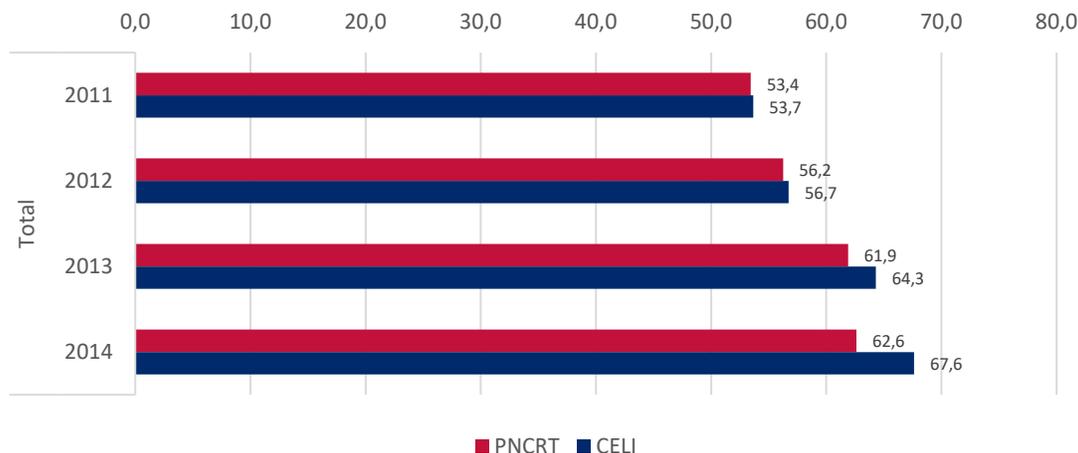
²⁵ EVIDINCE Es un esfuerzo de investigación en asociación con Estudios Empíricos del Conflicto (esoc.princeton.edu), una colaboración multiinstitucional que estudia el conflicto y la insurgencia a nivel sub-nacional.

en el cobro de impuestos, la presencia de veedurías, el estatus de la sociedad civil local y de las Juntas de Acción Comunal (JACs), y el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación. El Pilar 3 de integración regional, incluye indicadores en vías, cobertura celular y cobertura de servicio de energía, acceso a la educación y servicios de salud, hectáreas cultivadas y presencia de entidades financieras.

Los puntajes de estos indicadores son agregados en un puntaje total por pilar, cada uno de los cuales tiene un peso igual a la tercera parte del puntaje final municipal en una escala de 0 a 100. Estos puntajes han sido recolectados desde 2011, junto con los puntajes para un conjunto de municipios de comparación con los cuales se hace emparejamiento. Estos puntajes son observables por pilar, por indicador, por componente en cada pilar, por tiempo, por geografía (municipio, departamento y región), y por provisión de servicio.

El Índice de Consolidación provee información sobre todas las regiones de Consolidación. De forma agregada la puntuación global, ha aumentado en promedio, entre 10 y 14 puntos. Ambos conjuntos de municipios (con y sin intervención CELI) han mejorado en el índice general y en cada uno de los pilares, con excepción del Pilar 2 entre 2013 y 2014, como se muestra en las tres figuras a continuación, en la cuales los municipios PNCRT sin intervención CELI se representan con la barra roja, y municipios con intervención CELI con barra azul:

Figura 2.7. Datos secundarios: Puntajes Generales del Índice de Consolidación



Fuente: Datos del índice de consolidación, cálculos de los autores

Ambos conjuntos de municipios han mejorado en el Índice general, así como por pilares (excepto en la Figura 2.9, Pilar 2 entre 2013 y 2014), como se muestra en las tres figuras a continuación:

Figura 2.8. Datos secundarios: Índice de Consolidación, Puntaje Pilar 1 Institucionalización Territorial

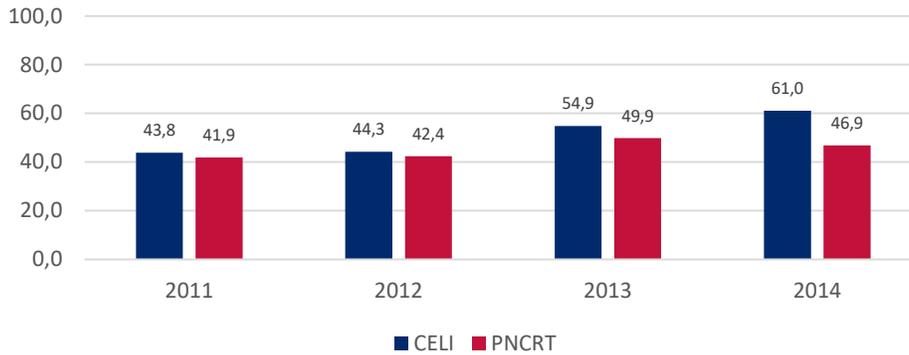


Figura 2.9. Datos secundarios: Índice de Consolidación, puntaje Pilar 2 Buen Gobierno y Participación Ciudadana

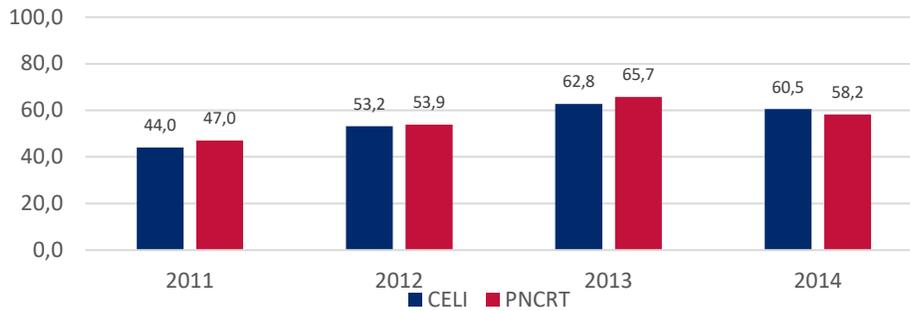
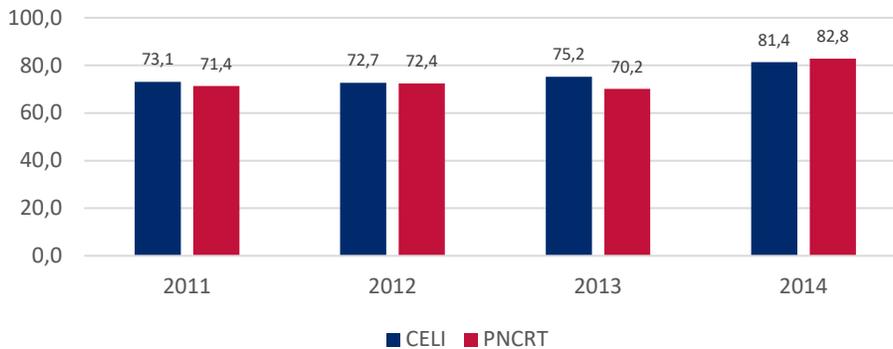


Figura 2.10. Datos secundarios: Índice de Consolidación, puntaje del Pilar 3 Integración Regional



El Índice de Consolidación, se compone de indicadores, cada uno de ellos con fortalezas, debilidades y puntos de vista particulares que se deben tener en cuenta al hacer comparaciones entre sus puntajes y los datos de la evaluación.

En primera instancia, los indicadores del Índice, en general, son datos con perspectiva de gobierno, reportados en muchos casos por funcionarios públicos de los niveles municipal, departamental y

nacional, y que distan de la percepción que reporta la ciudadanía en los mismos temas de la encuesta (seguridad, institucionalidad etc.). Ninguno es más “correcto” que el otro, y tampoco son precisamente comparables. Las decisiones tomadas con base en uno u otro de los casos afectan los resultados: El índice de un lado, tiene como base de muchos de los indicadores los datos de los centros poblados principales reportados en muchos casos por funcionarios públicos y en otros casos por ciudadanos, como por ejemplo, empresas de transporte que reportan la situación de las vías.

Por el contrario, la muestra de evaluación es 79% rural, el 18% de los centros poblados que no son la cabecera municipal, y el 3% de la cabecera municipal. Una muestra muy rural como la de esta encuesta es probable que tenga perspectivas muy diferentes a las de los municipios o de los principales centros poblados captadas por el Índice.

En segundo lugar, los puntajes de muchos indicadores son ponderados para ser comparados con municipios que tienen niveles socioeconómicos comparables, y como resultado resultan altos puntajes aun cuando los puntajes absolutos están dentro de los peores del país. Por ejemplo, en el indicador de Gobierno Abierto (cifras del Índice de Gobierno Abierto del GdC), la puntuación media de 2014 entre los diez municipios de Antioquia es 56,9, pero éste es calibrado a 87,4 por la comparación entre municipios. Esta no es una falla de índice, pero es importante tomar en consideración que los puntajes son modificados de esta forma, antes de ser agregados en el índice.

Métodos cualitativos

Los métodos cualitativos incluyen entrevistas en profundidad con personas clave a nivel nacional, regional y local, en 23 municipios CELI, municipios PNCRT y en los municipios de control. Los lugares seleccionados son representativos de las cuatro regiones CELI, accesibles, con tiempos de viaje razonables y con desafíos de seguridad superables.

Con el fin de tener mayor comprensión de los diseños de las intervenciones y hacer la evaluación de su implementación, el criterio de selección de los entrevistados del nivel nacional fue precisamente tener relación con los CELI o PNCRT. A nivel regional y local, el equipo de evaluación entrevistó, por su relevancia para la intervención de los CELI, a funcionarios de las Personerías y a las Secretarías de Gobierno utilizando un instrumento semiestructurado que permitió la comparación de sus respuestas. Así mismo, se entrevistaron líderes de organizaciones de la sociedad civil y de asociaciones de productores, para entender sus percepciones respecto al apoyo de Colombia Responde.

Los grupos focales cubrieron temas paralelos a la encuesta y los participantes fueron ciudadanos de las zonas CELI y PNCRT, algunos de los cuales habían recibido o participado en las intervenciones CELI –el equipo cualitativo trabajó para equilibrar poblaciones beneficiarias y no beneficiarias en cada visita a campo, realizando, por cada grupo focal de beneficiarios CELI, uno de aquellos denominados por el diseño de la evaluación, “beneficiarios indirectos”. Es decir aquellos que viven en la región, pero no estaban directamente involucrados en una intervención.

Los datos cualitativos fueron analizados con ayuda del software especializado en la codificación temática de las respuestas de instrumentos cualitativos *Atlas.ti*, el cual permite identificar códigos emergentes para cubrir temas no previstos en el diseño de la evaluación. Estos códigos se correlacionaron para comprender los patrones y coincidencias de importancia que respondieran a las preguntas de investigación.

Todos los instrumentos se incluyen en el Anexo 8 del presente informe.

Limitaciones

El diseño de evaluación utilizado en este estudio tiene ciertas limitaciones, los cuales se agrupan y discuten a continuación:

Factores relacionados con el diseño de la evaluación

1. **Los CELI iban a ser evaluados como parte de una iniciativa más amplia (CSDI) que no se materializó.** Los resultados de interés de las intervenciones se encuentran en los niveles más generales del Marco de Resultados del CDCS de USAID. La evaluación fue diseñada para evaluar un conjunto de programas que hacían parte del CSDI, cuya responsabilidad estaba en cabeza de varias agencias del gobierno norteamericano, con financiación y objetivos más amplios que el conjunto actual de intervenciones. El CSDI, incluía, en las mismas zonas de intervención, un enfoque integral diseñado por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, en temas antinarcóticos, seguridad y justicia, instituciones regionales y locales, desarrollo económico, integración regional, vías y fortalecimiento de la sociedad civil. La iniciativa se redujo a la implementación de los CELI, actividad a cargo de USAID, con recursos importantes, pero sin el enfoque integral previsto inicialmente. En ese sentido, el diseño de la evaluación de impacto incluye conjuntos de indicadores para los cuales hubo poca o nula intervención. Por lo tanto, no es posible detectar impactos de programas que ya no existen.

Si se hubieran producido los efectos previstos originalmente, se habría dado un enorme logro para el CSDI. Pero alcanzar el mismo impacto solamente con los CELI, sin las intervenciones del resto de programas de CSDI, y sin aquellas intervenciones prometidas por el GdC, es esperar demasiado. Como resultado, los impactos que se encontraron en la evaluación, medidos mediante técnicas estadísticas rigurosas son pocos. Los impactos observables se dan sobre todo a nivel local, en intervenciones directas dirigidas a asociaciones de productores.

2. **Seleccionar la muestra de encuestados en la línea de base fue un reto y por lo tanto hay discrepancias en la lista de "beneficiarios directos" en la línea media.** Otra limitación en la determinación y la atribución del impacto consiste en el diseño de la muestra de la línea de base que debe ser replicada en la línea media. La recolección de datos de la línea de base se llevó a cabo en un periodo de 18 meses, durante los cuales hubo varias temporadas de siembra y cosecha y durante los cuales inició la implementación de los CELI, cada uno con una fecha distinta.

Con el fin de que el equipo de línea de base obtuviera información para lograr elaborar la lista de beneficiarios directos, los CELI, cuya intervención ya había iniciado, acudió a los líderes locales y organizaron reuniones con potenciales participantes locales, quienes firmaron listas de asistencia. Estas listas sirvieron de marco de referencia para la muestra de tratamiento pero crearon un problema: los asistentes supieron que serían parte de un programa, lo cual viola el supuesto básico del levantamiento de la línea base de una evaluación de impacto: *Que la intervención aún no debe haber comenzado*. Conocer los beneficios futuros, cambia la percepción, las perspectivas y expectativas de la población. En cierta medida, los cambios comienzan a aparecer desde el momento en el que se les invita a una reunión, y tales cambios ya no pueden ser observados, ni siquiera cuando

información de la línea de base está en proceso de recolección. Por lo tanto, no es posible saber cómo eventualmente se modifican las respuestas de un encuestado, si éste sabe previamente, que será parte de un programa. La bibliografía relevante sugiere un sesgo de atracción social en el que los encuestados que creen que recibirán algún beneficio, responden de manera más positiva, en un intento por ser cordiales con los investigadores, de los cuales presumen estarán involucrados en la intervención. Esto hace que sea muy difícil detectar pequeños efectos sobre ciertas variables, ya que la medición de línea de base ya ha incorporado, o perdido, tales efectos.

En los municipios fueron seleccionados hogares al azar como beneficiarios indirectos, como complemento de la muestra y para representar los resultados en el amplio conjunto de indicadores que tendrían impacto a partir de la intervención de CSDI, tales como la integración económica a través de vías, apertura de nuevos mercados, seguridad, justicia, y el aumento de presencia del Estado.

De otro lado, la evaluación de línea media encontró que algunos de los encuestados de la línea base identificados como beneficiarios directos no recordaron, o no reportaron, haber participado en las intervenciones del CELI. Hubo discrepancias significativas entre los que fueron clasificados como beneficiarios directos en la línea de base, y las personas que eventualmente participaron del CELI.

El equipo de evaluación analizó varias definiciones de "beneficiarios directos": (1) beneficiarios directos de acuerdo con el diseño de la evaluación de línea de base (4.426 hogares); (2) encuestados que respondieron a la pregunta de la encuesta sobre haber participado en una intervención de "Colombia Responde", como era conocido el programa en el campo (2.198); (3) los beneficiarios directos de la línea de base que están en las listas de participantes de los CELI (2.015) y ninguna de estas definiciones permitía una medición de beneficiarios directos suficientemente confiable.

Como resultado, para el análisis de los componentes del CELI (governabilidad, apoyo en infraestructura, y desarrollo social) cuya aplicación es menos directa, los beneficiarios directos e indirectos de la línea de base fueron mezclados en un mismo grupo de beneficiarios. Pero para aquellas actividades orientadas especialmente al apoyo a asociaciones de productores y otras intervenciones con enfoque económico, el análisis fue hecho en un subgrupo separado de "beneficiarios directos" con base en las tres definiciones anteriores.

Cuando se presentan los beneficiarios mezclados no se hace doble conteo (esto es, se cuenta la familia una sola vez si cumple más de una de las categorías definidas. Si el participante aparece por ejemplo en la lista original y además responde "sí" a la pregunta de participación en Colombia Responde, se cuenta solo una vez). Es así como resultan 5.445 respondientes únicos de las tres definiciones. La evaluación usa este gran grupo para analizar los impactos económicos en los participantes, lo que representa un estándar más riguroso. Cuando se encuentran impactos en este grupo, son generalmente más positivos que en el resto de la población.

La experiencia cualitativa del equipo evaluador en campo, con la conducción de grupos focales, ayudó a entender por qué tan pocas de las personas identificadas como beneficiarios directos informaron haber sido participantes de la intervención. Las primeras preguntas de los grupos focales estaban orientadas a saber cuál había sido la participación

en actividades de Colombia Responde y pocos de los integrantes de los grupos focales dijeron haberlo hecho. Las razones de los problemas asociados al nombre Colombia Responde no se conocen de manera precisa, pero los evaluadores creen que pueden ser las siguientes: i) a petición del GdC, USAID ocultó su participación bajo el nombre de Colombia Responde de manera que los beneficiarios atribuyeran los efectos del programa al gobierno colombiano; ii) los subcontratistas tienen distintos nombres, y los beneficiarios pudieron haber tenido dudas acerca de la identidad del benefactor en primera instancia; iii) los resultados pueden tener problemas de recordación y ciertos beneficios terminaron hace mucho tiempo; y iv) una combinación de estos y otros factores que no son observables.

- 3. La categoría de beneficiarios indirectos es imprecisa, y capturar los impactos de ese nivel un tanto difuso, requerirá más inversión y más tiempo.** Varias categorías de intervenciones del CELI y la PNCRT – aunque puedan ser prioritarias - son probablemente invisibles para el promedio de los encuestados, y no alcanzan a cumplir el mínimo de requisitos para ser reconocidos como beneficiarios, por las siguientes razones. En primer lugar, algunos bienes públicos como el fortalecimiento de los servicios de justicia o el trabajo en las alcaldías o personerías, o algunos proyectos sociales o de infraestructura productiva, afectan a muy pocos residentes de un área determinada. Por ejemplo, a nivel internacional, en promedio solamente el 6% de una población específica, siempre accede a servicios de justicia en su vida, y una fracción de esa cifra lo hace en un año determinado. Detectar percepciones de cambio en medio de esta "fracción de una fracción", es muy difícil. En segundo lugar, como se mencionó anteriormente, la programación de los CELI tenía metas y puntos de referencia importantes para cada uno de los pilares (desarrollo social, económico e institucional) de tal manera que los recursos se deben distribuir entre sitios geográficos y pilares. Mientras que un miembro de una asociación productiva beneficiada o grupo de la sociedad civil tiene claro que hace parte de una intervención, el beneficiario indirecto es muy distante del beneficio mismo. Su inclusión en la muestra diluye los impactos que pueden ser detectados por el diseño de la evaluación.

De haber continuado el amplio conjunto de intervenciones globales de CSDI y del GdC tal como estaba previsto, tal vez habrían sido detectados más impactos en estos indicadores de mayor nivel. La "dosis" de la intervención fue sólo una fracción de lo que estaba previsto, en número mucho menor de sectores, y de beneficiarios, en particular de beneficiarios indirectos.

Factores fuera del control de las intervenciones

- 4. Los contextos locales y la ausencia de entidades públicas condicionan la eficacia de los CELI.** Los municipios de intervención son históricamente aislados en lo que respecta a su economía, con mercados locales estancados, conectividad vía terrestre muy limitada, actividad de grupos armados ilegales, escasa presencia de instituciones gubernamentales, y profunda pobreza intergeneracional. Los hogares de estas zonas tienen un acceso limitado a la tierra - en términos de tamaño o baja productividad - y un déficit de capital humano (educación, salud, nutrición), como se muestra en las estadísticas de referencia sobre la cobertura de la educación, la percepción de la calidad del servicio y desafíos de seguridad

alimentaria.²⁶ La principal consecuencia es la baja productividad e ingresos mínimos provenientes de la tierra y del trabajo, los cuales son los dos factores principales de producción de las familias rurales. Esto limita a los hogares porque los perpetúa en la pobreza - la trampa de pobreza- en la que se reproduce la pobreza como consecuencia de la baja capacidad de ahorro que impide el cambio de las cantidades iniciales de capital, tierra y trabajo. Los ciclos se repiten en plazos cortos, lo que no permite modificar su situación inicial, y en el largo plazo, limita los cambios en el bienestar de la siguiente generación: los jóvenes no encuentran oportunidades y son obligados a migrar o a unirse a los grupos armados ilegales. En este contexto - y otros relacionados con el desempleo y la informalidad - la violencia, en sus diferentes formas, refuerzan las trampas de pobreza.

La otra cara de la trampa de pobreza es comunitaria: los municipios carecen de vías de acceso, representación política y formación del mercado. La representación política es en general muy débil lo cual diluye la atención del gobierno central o departamental, de tal manera que la inversión en carreteras es insuficiente para desarrollar mercados en los que los pequeños agricultores puedan vender sus productos por encima de los costos de producción y transporte. La pobreza no es sólo individual: la pobreza a nivel municipal abarca la colectiva. Hay una evidente ausencia de bienes públicos que son esenciales para el desarrollo de comunidades y regiones enteras. La capacidad de las intervenciones rurales para generar efectos significativos sobre el desarrollo económico y social está estrechamente vinculada a la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad. Sin embargo, la política de Estado ha tenido poco éxito en este frente, y los CELI han enfrentado los mismos - o peores - obstáculos institucionales.

5. **Factores exógenos de contexto que no pueden ser excluidos.** Entre los factores exógenos,²⁷ es importante mencionar el aumento de la inflación, causado por la desaceleración económica mundial y la fuerte caída de los precios del petróleo, lo que resulta en recesión en las actividades económicas asociadas con la extracción de este mineral. Estas situaciones se dieron en el momento en el que se estaba levantando la información de percepción sobre el desempeño de los CELI y la PNCRT por parte de los beneficiarios.
6. **La relación de los CELI con la Unidad de Consolidación no fue siempre fuerte. Dependía de factores políticos, entre otros.** Cuando se inició la implementación de los CELI, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) era una entidad recién creada que se benefició del programa para abrir sus oficinas regionales y para generar capacidades de sus funcionarios. La Unidad tenía como función la coordinación

²⁶ Véase, por ejemplo, Evaluación del Impacto de la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico (CSDI) de USAID Colombia Volumen de Informe de línea de base 1: Resumen de los resultados - Todas las zonas PNCRT pp. 30 y 42-43; Volumen 2 pp. 47-50 y pp. 69-70; además de los reportes de la línea de base.

²⁷ El papel de los municipios de control es asegurar que los factores exógenos no sesguen los resultados. En condiciones perfectas, los factores exógenos son aplicables a ambos tipos de municipios, por lo que, en principio, estos factores se "anularían". Sin embargo, ningún diseño cuasi-experimental es siempre perfecto, y como resultado, la evaluación utiliza control de covariables y clúster para reducir al mínimo los posibles sesgos.

interinstitucional para llevar la oferta del Estado a las zonas de Consolidación. Una de las grandes dificultades para llevar a cabo esta tarea, fue tener igual o menor jerarquía dentro de la estructura del gobierno que los organismos responsables de dicha oferta, lo cual también hizo difícil la labor de Colombia Responde. De otro lado, las oficinas del nivel nacional y regional no siempre estuvieron en sintonía con los objetivos de la Unidad. De acuerdo con algunas partes interesadas, y de un COR²⁸ de un CELI, se reportaron mejores relaciones de colaboración a nivel regional que a nivel nacional.

Así mismo, la UACT enfrentó grandes obstáculos para lograr desempeñar de manera exitosa su papel en el territorio, incluyendo presupuestos limitados para satisfacer las necesidades en zonas geográficamente complejas, con grandes retos sociales, económicos e institucionales. Fue bajo estas complejidades que los CELI tuvieron que coordinar sus tareas con el GdC a nivel nacional (los contactos regionales y locales, según los informes, funcionaron mucho mejor). La UACT fue finalmente fusionada con el Departamento de Prosperidad Social (DPS), en diciembre de 2015 a raíz de la disolución de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y en esencia, los CELI perdieron sus contrapartes justo en medio de la programación de sus actividades. Aun así, continúan trabajando para articular sus esfuerzos con los organismos responsables.

Factores relacionados con la implementación

- 7. El proceso de selección de las veredas en las cuales trabajar, enfrentó desafíos que pudieron afectar los resultados de la evaluación.** La selección de veredas es la base fundamental para la implementación de los programas y para su evaluación. La selección de los municipios y veredas tiene efectos sustanciales sobre los resultados de la estrategia y, por lo tanto, sobre los impactos. Los implementadores fueron guiados en la selección por las preferencias de USAID y del GdC, y el equipo de línea de base empleó un sistema de emparejamiento de municipio para este diseño cuasi-experimental. Tales sistemas, si bien son imperfectos, permite definir la hipótesis de contraste sobre qué hubiera pasado en municipios que no recibieron intervención.

Al inicio de los programas, la selección de veredas dependió de la metodología del “semáforo” del GdC, sobre la cual el ejército de Colombia se fundamentaba para hacer una clasificación objetiva de las veredas de acuerdo con el nivel riesgo, y donde los CELI podrían intervenir potencialmente. Las partes interesadas de USAID y los CELI buscaban una manera de evadir este requisito, ya que encontraron el sistema altamente politizado y, a veces, injustificado. Con el tiempo, los contratos de los CELI fueron modificados para permitir que los ejecutores ampliaran su alcance a veredas en las que la dinámica local permitía una potencial intervención comunitaria (por ejemplo, un proyecto productivo compartido). De esta manera los CELI pudieron apoyar a comunidades divididas administrativamente pero que compartían objetivos agrícolas comunes, y pudo expandirse a veredas que ellos mismos definieron como “seguras” para las actividades del proyecto.

- 8. La intervención de CELI se amplió.** Siete municipios incluidos originalmente en la muestra de PNCRT son ahora municipios de intervención CELI lo cual significa que al

²⁸ Contracting Officer Representative.

hacer el análisis, éstos pueden mostrar progresos que no pueden atribuirse solamente a la intervención del PNCRT, sino a CELI Central. Este tema se explica de forma más amplia en el informe regional de PNCRT.

DESARROLLO ECONÓMICO

Pregunta de evaluación: ¿En qué medida las intervenciones de CELI han contribuido a la integración regional y al desarrollo económico?

RESUMEN: Los desafíos de desarrollo rural a nivel nacional y las deficiencias de infraestructura continúan afectando profundamente a los municipios de CELI y PNCRT, y la mayoría de los encuestados en todas las áreas estudiadas reportan una disminución significativa en sus condiciones económicas desde la línea base. La pobreza no es sólo a nivel de hogares o individual, sino también a nivel de las comunidades, ya que las condiciones municipales y departamentales (fallas del mercado y falta de vías) limitan severamente el crecimiento. El acceso al crédito sigue siendo escaso en todas las regiones, y la tenencia de la tierra ha tenido pocos logros. Los ingresos han aumentado, aproximadamente al nivel de la inflación (urbana), pero los datos de las encuestas y de los grupos focales sugieren un empeoramiento de la seguridad alimentaria. El hecho positivo en medio de este telón de fondo, son los beneficiarios directos de CELI, que reportan mejoramiento en las condiciones económicas en general y en un conjunto de variables clave en particular. Persiste el reto de producir y vender productos de manera sostenible.

El objetivo de este capítulo es comprender el papel de los proyectos CELI en la promoción de la integración rural y del desarrollo económico. La información recogida fue analizada para los principales hallazgos en dos áreas prioritarias: i) las limitaciones del municipio y de los hogares en el desempeño de sus actividades económicas y en la generación de ingresos; y ii) el papel de las intervenciones CELI en el apoyo y promoción de las capacidades locales en un esfuerzo conjunto con el gobierno nacional.

Para evaluar la situación económica, el equipo de evaluación recopiló información de una amplia gama de encuestados en las zonas CELI, PNCRT y sus municipios de control. Entre ellos figuran los beneficiarios directos e indirectos, los grupos de control y los representantes de las comunidades en general, incluidos los personeros, los secretarios de las alcaldías, miembros y dirigentes de las JAC y líderes de la sociedad civil, entre otros.

Hallazgos y conclusiones

Beneficiarios directos de CELI

Los encuestados que participaron en proyectos productivos de CELI mostraron mejoras significativas en su situación económica. Cuando se les preguntó si su situación económica era buena o muy buena, hubo un impacto positivo de 6 a 10pp en sus respuestas (Figura 3.1).²⁹ Hubo también un impacto de 6pp menos personas que dijeron que sus actividades productivas generaban muy poco dinero.

²⁹ Vea la sección Limitaciones de este informe y el Anexo 3 para una descripción completa de los beneficiarios directos de la muestra.

Figura 3.1. Impactos sobre la percepción de la situación económica, beneficiarios directos

Variable	Beneficiarios Directos de CELI
Informe que la situación económica es buena o muy buena	6 to 10pp** ³⁰
Sus actividades productivas generan muy poco dinero	-6pp**

Los CELI reportan un incremento o valor agregado para los productos clave que apoyan en proyectos productivos, como uno de sus principales indicadores. En sus informes más recientes, este valor incremental superó sustancialmente los objetivos establecidos por las CELI y ayudaría significativamente a las asociaciones y proyectos productivos apoyados. (Figura 3.2)

Figura 3.2. Desempeño de CELI: Aumento de las ventas

CELI	Dólares	% de la meta
Central	\$1,723,467	121%
Norte-Sur	\$16,735,470	358%

Informes trimestrales y anuales de CELI; Véase el anexo 5

Nótese que El CELI de Montes de María no reportó sobre este indicador y había sido cerrado

No hubo impactos, positivos o negativos, sobre las respuestas de los beneficiarios directos sobre la seguridad alimentaria y la pobreza. Entre los beneficiarios directos hubo impacto positivo de 9pp cuando se les preguntó si recibían apoyo para sus proyectos productivos. Fueron significativamente más propensos que otros encuestados a asociarse para comprar insumos, procesar y vender productos, transporte y capacitación. (Figura 3.3)

³⁰ Aquí se ofrece una gama de coeficientes de impacto, entre las tres posibles definiciones de beneficiarios directos. Consulte la sección Limitaciones y el Anexo 3 para una descripción completa de estas definiciones en la muestra.

Figura 3.3. Impactos sobre las razones por las que se asocian con otros, beneficiarios directos

Variable	Beneficiarios Directos de CELI
Comprar insumos agrícolas	6pp** aprox. ³¹
Para procesar sus productos	7.5pp** aprox.
Para vender sus productos	10pp** aprox.
Para transportar sus productos al mercado	9pp** aprox.
Recibir capacitación compartida o asistencia técnica	13pp** aprox.
Tener una representación compartida como un grupo	7pp* aprox.
Presentar proyectos de grupo y buscar financiamiento	8pp* aprox.
Buscar crédito	5pp* aprox.

En cuanto a crédito y servicios financieros, los beneficiarios directos tenían más probabilidades de reportar haber recibido crédito, casi 11pp más que en la línea de base, mientras que la muestra completa de CELI reportó un impacto positivo de 7.6pp al recibir crédito para apoyar sus proyectos. También hubo un aumento significativo de 8pp en las respuestas indicando que tenían deuda actual. No hubo impacto en el monto de crédito desde la línea de base. Para los servicios financieros, hubo un impacto positivo más allá de la muestra más amplia de los encuestados CELI en términos de tener una cuenta bancaria. (Figura 3.4)

Figura 3.4. Impactos sobre el crédito y los servicios financieros, beneficiarios directos vs beneficiarios CELI

Variable	Beneficiarios Directos de CELI	Todos los Beneficiarios CELI
¿Ha recibido crédito para apoyar sus proyectos productivos?	11pp** aprox.	7.6pp**
¿Tiene deuda?	8pp** aprox.	3.4pp
¿Tiene una cuenta corriente?	3.5pp** aprox.	2.3pp**
¿Tiene usted una cuenta de ahorros?	8pp** aprox.	0.1pp

No hubo impactos para los beneficiarios directos respecto a tener una parcela de tierra para los proyectos productivos, pero tuvieron un número promedio mayor de hectáreas de tierra en usufructo con título, de más del doble de las hectáreas encontradas entre la población CELI más amplia. Hubo un impacto positivo en la posesión de tierra en usufructo sin título, paralela a la de los otros beneficiarios CELI. No hubo impacto, al igual que el resto de la muestra CELI, en estar dispuesto a pagar impuesto predial. También eran más propensos a decir que no habían pagado

³¹ Las cifras son aproximadas para los beneficiarios directos porque hay una serie de respuestas basadas en la definición de beneficiarios directos utilizados. Vea la sección Limitaciones y el Anexo 3 para más detalles.

impuesto predial porque los costos eran prohibitivos, o porque estaban actualmente en un proceso de sucesión. Menos encuestados dicen que no pagarían impuesto predial porque ya pagaron a alguien más (Figura 3.5). Tanto para los beneficiarios directos como para la población en general, la proporción de encuestados que dijeron haber pagaron impuesto predial en los dos últimos años cayó en 4pp.

Figura 3.5. Impactos en temas de la tierra, beneficiarios directos vs toda la muestra CELI

Variable	Beneficiarios Directos de CELI	Todos los Beneficiarios CELI
Promedio de hectáreas de tierra en usufructo con título	14 to 17 has**	8.9 has**
¿Tiene usted tierra en usufructo sin título?	2.8pp** aprox.	2.2pp**
¿Consiguió su tierra a través de la restitución?	3.5pp* aprox.	0.16pp
¿Consiguió su tierra a través de la reforma agraria?	1.5pp* aprox.	1.26pp*
¿Estaría dispuesto a pagar impuesto predial?	0.07pp aprox.	-0.98pp
Si no ha titulado su tierra, ¿fue porque no tenía recursos para hacerlo?	7pp** aprox.	5.6pp*
Si usted no ha titulado su tierra, ¿fue porque usted está actualmente en un proceso de sucesión?	2.8pp* aprox.	2.5pp**
Si usted no ha pagado impuesto predial, ¿es porque ya ha pagado a otros grupos?	-2.7pp* aprox.	-2.7pp

Aproximadamente un tercio de los beneficiarios directos informó que Colombia Responde había llevado a cabo proyectos de infraestructura en sus veredas, como la construcción o mejoramiento de caminos y escuelas; Un cuarto dijo que Colombia Responde había mejorado o construido parques, espacios culturales o centros deportivos. Casi un quinto (entre 17 y 20%) de los beneficiarios directos informó que las intervenciones de Colombia Responde incluyeron mejoramiento o construcción de espacios para reuniones comunitarias.

En general, los beneficiarios directos dan a los CELI puntajes positivos en sus respuestas a la encuesta. En primer lugar, se les solicitó calificar el grado en que los proyectos habían cumplido sus expectativas, en una escala de 1 a 5 (donde 1 indica que no se cumplieron las expectativas para el programa y 5 indican que se cumplieron por completo) y el promedio de puntaje de los beneficiarios directos fue de 3.7. Un 96% de los beneficiarios directos afirma que recomendaría participar en un programa Colombia Responde a familiares y amigos.

Oportunidades económicas rurales

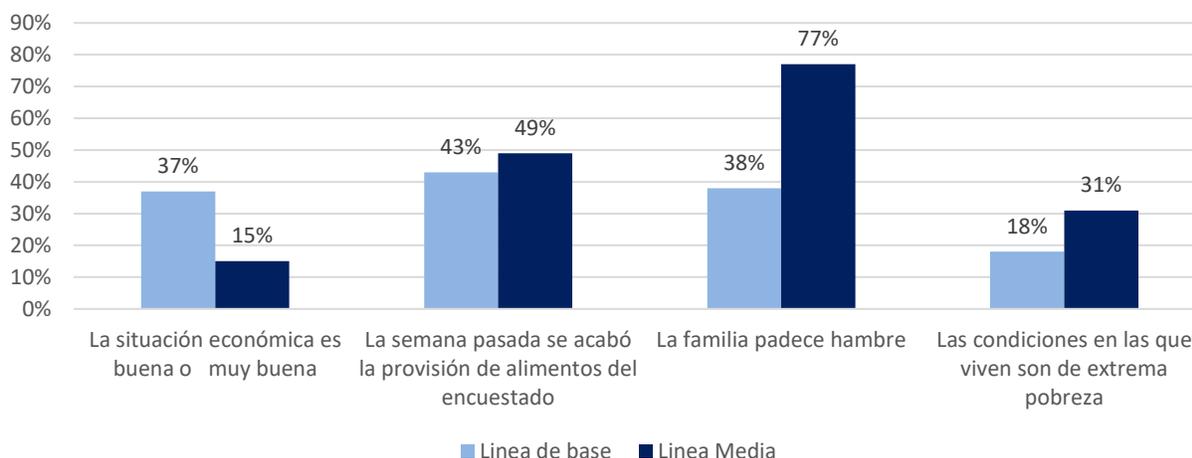
Las secciones restantes de este capítulo examinan las poblaciones más amplias de los municipios CELI, PNCRT y de control: es decir, los beneficiarios directos e indirectos y sus controles. Tanto los datos cuantitativos como los cualitativos muestran que la situación socioeconómica general de los hogares en los municipios de Consolidación es difícil y que ha empeorado desde la línea de base. Las historias y experiencias de los participantes de los grupos focales arrojan una luz sobre los mecanismos que impiden a las personas, a pesar de sus esfuerzos, salir de la pobreza. Estos son problemas estructurales que son difíciles de cambiar en el corto y mediano plazo.

Los ingresos derivados de los productos cultivados por los hogares o los jornales que reciben por el trabajo de la tierra es un ingreso de subsistencia, deja a los hogares sin nada para ahorrar y sin manera alguna de adquirir activos o capital de trabajo. En general, los hogares dependen de los ingresos de una persona, viven en viviendas precarias y no tienen acceso a la tierra:

¿Lo ve usted? No tenemos nada, nuestra casa ni siquiera está terminada. Si mi marido tiene [dinero]...paga la renta [por tierra]; Porque, cuando no tienes ninguna tierra para hacer crecer las cosas, entonces tienes que trabajar así. Incluso ahora, usted tiene que trabajar el jornal de trabajo para poder ganarse la vida, pero eso es muy mal pagado. ¿Ve lo que le estoy diciendo? De 6 [a.m.] a 4 de la tarde, y por una semana, pagan \$ 125.000. Eso no es suficiente para la familia. (Productora, Meta, Control)

En la muestra completa, en los grupos de control y en los municipios CELI y PNCRT, los encuestados dicen que su situación económica se deterioró desde la línea de base. Esto es cierto en todos los lugares, y se expresa a través de varias preguntas de la encuesta y por cambios porcentuales notables (tendencias) desde la línea de base a la línea media. Dado que los encuestados de control muestran la misma tendencia, no se encontró ningún impacto de las intervenciones. Las percepciones de los municipios CELI se muestran en la Figura 3.6, que paralelamente a las percepciones en PNCRT y en los municipios de control.

Figura 3.6. Tendencias en la percepción de la situación económica, municipios CELI



Fuente: Cálculos de los autores. *** Con una confianza del 99%, ** al 95%, * al 90%.³²

Hubo un impacto positivo de 7.7pp en los encuestados de los municipios CELI que reportaron que su situación económica era buena o muy buena (Figura 3.7). Las variables de seguridad alimentaria mostraron tendencias negativas (Figura 3.6) pero sin impacto (Figura 3.7), ya que los municipios de tratamiento y de control tuvieron resultados similares.

³² La fuente de datos de toda la evaluación son los referentes a la encuesta, a menos que se indique lo contrario. Las convenciones para la significación estándar es de tres asteriscos (***) para 99% de confianza, dos asteriscos (**) para 95%, y un asterisco (*) para 90%. Los modelos de estimación de impacto figuran en el Anexo 3 y los datos del texto se incluyen en un cuadro del anexo 10.

Figura 3.7. Impactos sobre las percepciones de las variables económicas y de seguridad alimentaria,³³ municipios CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Informa que la situación económica es buena o muy buena	0.0774**	0.0115
Informan situación de hambre	-0.0141	-0.0507
Informan que temían quedarse sin comida en la última semana por falta de dinero	0.00338	0.0410
Informan que se acabaron los alimentos en la última semana por falta de dinero	-0.00414	-0.0499
Informan que viven en condiciones de extrema pobreza	-0.0656	0.0766

Para los municipios CELI, los hombres cabeza de familia mostraron un impacto positivo de 5pp. Es decir, entre estos hogares, la situación económica se percibe como deteriorada, pero algo menos que en sus controles. Los hogares con mujeres cabeza de familia no vieron ningún impacto. Estas percepciones pesimistas parecen ser una condición de contexto y no atribuible a ninguna intervención.

Las preguntas de la encuesta sobre la situación económica también se enfocaban en problemas graves relacionados con el desempleo o la falta de oportunidades, los beneficios de las actividades productivas y los incentivos para las actividades ilegales. No se encontró impacto en la percepción de las familias sobre el desarrollo económico de sus regiones, con una excepción: la de los beneficios de los proyectos productivos. Para esta variable, las intervenciones CELI mejoraron la situación en 5.7pp para los hogares de los municipios CELI, específicamente los hogares con mujeres cabeza de familia, en comparación con los hogares de los municipios control. (Figura 3.8)

Figura 3.8. Impactos en la percepción de problemas económicos, municipios CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
El desempleo y la falta de oportunidades de trabajo son problemas graves	-0.0293	-0.0233
Sus actividades productivas generan muy poco dinero	-0.0571*	-0.0185
Una de las pocas opciones productivas atractivas es la de las actividades ilegales	0.0326	-0.0612

No hubo impactos en los municipios de PNCRT para ninguna de estas variables (Figura 3.8). En términos absolutos, los hogares de PNCRT y los de control tuvieron el mismo deterioro para todas las variables.

Se observaron cambios positivos en las percepciones en temas relacionados con el desarrollo económico. Por sexo, las mujeres cabeza de familia en los municipios CELI reportaron un impacto

³³ Estas cifras calculan el impacto del proyecto en comparación con los grupos de control y se leen como la diferencia de puntos porcentuales (pp) entre la línea de base y la línea media que es atribuible a la intervención. En la primera variable, por ejemplo, se encontró un impacto positivo de 7.7pp estadísticamente significativo y negativo en los municipios CELI. La significación estadística se indica mediante asteriscos, según la nota anterior.

positivo de 6pp en la percepción de que sus actividades productivas generan poco dinero. Para los municipios PNCRT, esta percepción mejoró cayendo en 8.5pp en mujeres cabeza de familia y 0.5pp en hombres jefe de hogar.

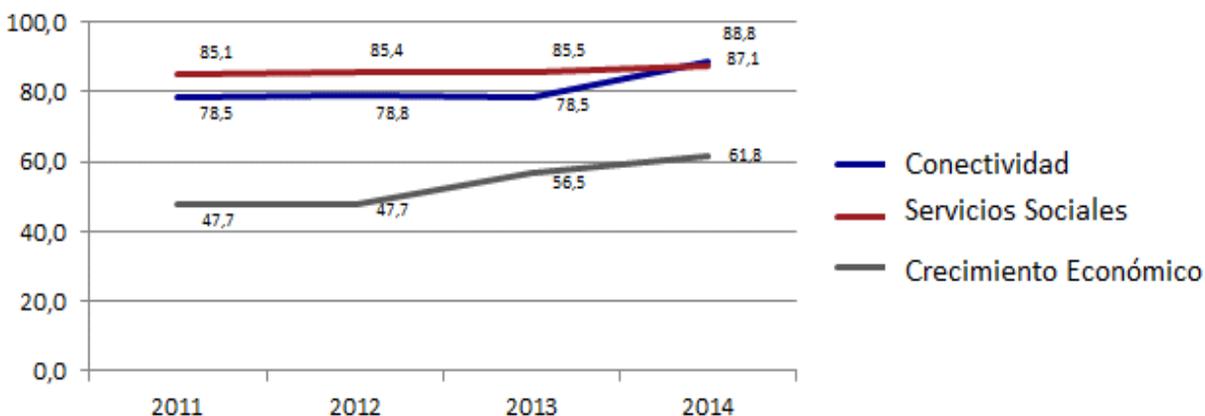
A pesar de algunas percepciones negativas sobre la situación económica, la recolección de datos cualitativos reveló que hay un panorama diferente cuando se pregunta a los pequeños propietarios sus puntos de vista sobre su región y su potencial. Esto indica que hay sentido de pertenencia de los habitantes respecto a sus territorios y en algunos casos, rechazo de las actividades ilegales³⁴ en favor de una cultura de legalidad.

Hace diez años en Costa Rica todo se trataba de coca; Por todas partes, había incluso coca en los teléfonos celulares; Una guerra terrible. Gracias a Dios, ahora vivimos en paz. Hemos sembrado cítricos, cacao y hay agricultura, leche y pastizales. (Productor, Meta, CELI)

Aquí es maravilloso, especialmente en el campo. Todo crece en el campo, lo que quieras hacer, plantar, cultivar, todo. La gente puede disfrutar de la paz, el clima, todo es perfecto. Yo diría que la vida es perfecta aquí. (Productor, Meta, CELI)

Los datos de integración regional del Índice de Consolidación muestran aumento en el crecimiento económico (medido por el crecimiento de las hectáreas cultivadas y el número de entidades financieras), el aumento de la conectividad (carreteras, cobertura eléctrica y de celular) y la provisión sostenible de servicios sociales (medido en términos de cobertura escolar y del sistema de salud). Las tendencias y los puntos de datos se muestran en la Figura 3.9.

Figura 3.9. Datos secundarios: Índice de Consolidación componente integración regional, tendencias 2011-2014



Desde el punto de vista del Índice de Consolidación, los datos muestran un cuadro muy positivo para las zonas de consolidación. Sin embargo la información de las encuestas, muestra que la situación de toda la población desmejora de manera importante. Esto tiene mucho que ver con la perspectiva desde donde se ven los indicadores – el Índice examina los indicadores desde la

³⁴ Ver las secciones sobre actividades ilícitas y seguridad, y su contribución a la pobreza estructural más adelante en el informe.

perspectiva municipal y no desde la perspectiva de los ciudadanos más rurales, que proviene de los datos de la encuesta.

La compleja cuestión de ingreso de los hogares

La estimación de ingreso de los hogares entre los productores rurales de pequeña escala ha sido reconocida desde hace tiempo como difícil e imprecisa.³⁵ Sin embargo, los proyectos CELI están obligados a reportar las estimaciones de ingresos en su PMP, basándose en los datos recolectados en la línea de base y en la investigación actual de línea media. Los gastos mensuales estimados se utilizan como un indicador de ingreso, debido a los desafíos de recolectar datos de ingreso. Los gastos de los hogares reportados han aumentado en términos absolutos desde la línea de base. Sin embargo, los aumentos son similares en los municipios del grupo de control, por lo que no es posible atribuir estos incrementos directamente a las intervenciones CELI y PNCRT.

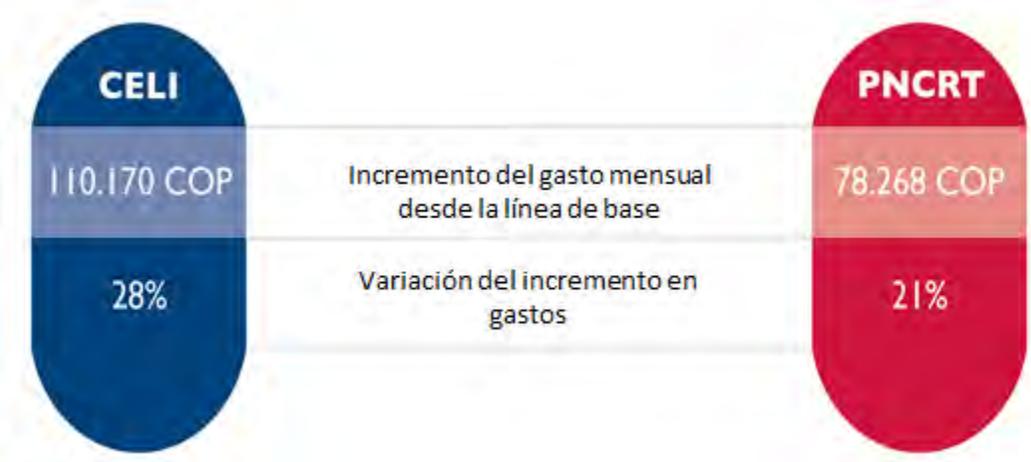
Los aumentos son relativamente paralelos a la tasa de inflación³⁶ en tres de las cuatro regiones CELI, por lo que si bien los aumentos son positivos (Figura 3.10), es probable que no hayan cambiado significativamente las condiciones de vida de los encuestados en relación con los gastos del hogar. Los anterior se apoya en los informes de mayor inseguridad alimentaria reportado en otras preguntas (Figura 3.6, arriba). La excepción es Montes de María, donde se registra un mayor salto en los gastos mensuales reportados (66%). Sin embargo, el aumento es paralelo en las zonas de control, y por lo tanto no puede atribuirse a las intervenciones CELI.

Los gastos por región y el porcentaje de variación se presentan en el Anexo 5. Los CELI cumplieron sus objetivos para este indicador. La desagregación por sexo no muestra diferencias entre las madres cabeza de familia y hombres jefes de hogar.

³⁵ La encuesta pregunta sobre el gasto mensual en lugar del ingreso, que se ha demostrado que no son fiables en las encuestas de hogares. Este fenómeno ha sido documentado durante décadas en países desarrollados y en gran parte de América Latina. Las encuestas rurales tienden a presentar el peor desempeño en la captura correcta del ingreso familiares, por una serie de razones: se reciben ingresos de diversas fuentes; Los hogares reciben pagos en especie; Se les paga irregularmente y sus ingresos cambian de acuerdo con la estación; Si hay pagos ilegales, es poco probable que se informen con fiabilidad, etc. Las estimaciones muestran que los gastos reportados son en algunos casos mayores que los ingresos reportados en la misma encuesta (Rogers y Grey, 1994, Jencks 1997, Sabelhaus y Groen 2000); De Meyer, Bruce D., y James X. Sullivan. (2003). Medir el bienestar de los pobres mediante el ingreso y el consumo. Oficina Nacional de Investigación Económica. Serie de documentos de Trabajo; El documento de trabajo 9760 fue accedió el 2 de febrero de 2014 en <http://www.nber.org/papers/w9760>, p. 18. Los gastos se han considerado más precisos porque hay menos razones para subestimar. Sin embargo, para obtener buenas estimaciones, se requieren instrumentos muy detallados, añadiendo 20 o 30 minutos a una entrevista. Se decidió no tomar ese tipo de medición, sino seguir usando la medida establecida en la línea de base, para mantener la comparabilidad y minimizar la carga del instrumento. Véase, por ejemplo, Pettersson, Hans. (2005). Capítulo XXIV: Diseño de la encuesta y diseño de la muestra en las encuestas sobre el presupuesto de los hogares, en encuestas por muestreo de hogares en países en desarrollo y en transición, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Estadística, <http://unstats.un.org/unsd/pubs/gesgrid.asp?id=349>.

³⁶ La tasa de inflación se basa en datos urbanos a nivel nacional y, por tanto, no es lo suficientemente precisa para comparaciones estrechas. Pero, en términos generales, el aumento de los gastos reportados en las regiones CELI no excede esa tasa de inflación interanual, o no lo hacen en gran medida, a excepción de la región de Montes de María.

Figura 3.10. Tendencias en el gasto mensual reportado por los hogares, municipios CELI y PNCRT



Los cambios en el gasto regional con el tiempo parecen positivos, aunque no son estadísticamente significativos con respecto a los municipios de control. (Figura 3.11)

Figura 3.11. Desempeño de CELI: Estimación del gasto mensual de los hogares, total y regional

Ind.	Descripción	Región	Línea Base	Línea Media	% Cambio	Fuente
DO3-005	Promedio de ingresos familiares mensuales de los beneficiarios de USAID ³⁷	Total	393,936 ³⁸	504,106	28%	Encuesta de Hogares • Línea de Base 2013, Econometría S.A. • Línea Media 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	402,032	667.645	66%	
		Central	451,601	498.240	10%	
		Norte	334,978	374.798	12%	
		Sur	426,725	510.188	20%	

Conclusión I: La percepción de la situación económica en los municipios CELI y PNCRT ha empeorado, pero la tendencia es la misma en los municipios de control. Esta tendencia está relacionada con una serie de factores fuera del alcance de cualquier intervención y que constituyen la trampa de la pobreza. A pesar de las dificultades en las zonas de consolidación, no es extraño encontrar valoraciones positivas de las comunidades con respecto a sus regiones. Esto indica que hay sentido de pertenencia de los habitantes respecto a sus territorios y a sus proyectos productivos. En algunos casos, también se demuestra rechazo de la comunidad a las actividades ilícitas en favor de una cultura de legalidad. Sin embargo, los resultados indican que la situación económica en las regiones CELI y PNCRT es similar a la de todo el país, con las dificultades y necesidades de los

³⁷ Las cifras corresponden al promedio o gasto medio de los hogares, ya que el equipo de evaluación consideró que los gastos en los hogares rurales encuestados eran una medida más confiable que los ingresos informados.

³⁸ Las cifras utilizadas para la línea de base difieren ligeramente, ya que ahora combinamos beneficiarios indirectos y directos (BI y BD, respectivamente, corresponde a la abreviatura utilizada en la línea de base). El porcentaje de cambio se calcula sobre las cifras combinadas de BI + BD.

habitantes de las zonas rurales remotas que sobreviven día a día y enfrentan dificultades incluso en términos de seguridad alimentaria básica.

Conclusión 2: Los beneficiarios directos de CELI son una excepción a esta percepción negativa. El contraste con el resto de las muestras es notable y es estadísticamente equivalente entre los hogares encabezados por hombres y mujeres. También entre los hogares CELI, hay tendencias positivas en la percepción de los problemas que enfrentan, como la falta de oportunidades y el bajo ingreso que proporcionan sus actividades productivas. Los hogares encabezados por mujeres constituyen una parte importante de este optimismo.

Asistencia para proyectos productivos

Las intervenciones de los CELI tienen como objetivo apoyar la generación sostenible de ingresos lícitos. Los CELI realizaron grandes inversiones para apoyar a las asociaciones de pequeños agricultores³⁹ para mejorar la tierra, brindar asistencia técnica e insumos para la producción y apoyar la comercialización. En Antioquia, por ejemplo, las mayores inversiones se hicieron para apoyar la producción de caucho, cacao y café; En Córdoba, para apoyar cacao, plátano, caucho y papaya; Y en Tumaco principalmente para cacao, coco y camarón. CELI Central reporta que empezó el programa con este tipo de insumos primarios y luego se concentró más en facilitar la colaboración del gobierno para involucrar al Estado en los proyectos. Se enfocaron en mejorar la calidad, mejorar precios de los productos, promover el desarrollo organizacional y apoyar proyectos particulares, tales como el desarrollo de la cadena de frío en el Meta. El CELI trabajó de manera concertada con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), con los alcaldes y gobernadores y con socios de proyectos productivos, trabajaron conjuntamente para desarrollar planes de acción compartidos para establecer la infraestructura y los procesos necesarios para ayudar a los proyectos productivos a tener éxito.

Los CELI brindaron asistencia técnica (AT) en un esfuerzo por mejorar la productividad y calidad de determinados cultivos. En Tolima, por ejemplo, CELI Central ha trabajado con asociaciones de productores de café, "en primer lugar, ofreciendo asistencia técnica, transferencia de conocimiento y capacitación para productores que intentan cumplir con los estándares internacionales de calidad; En segundo lugar, en la donación de suministros y materiales tales como materiales pedagógicos para la formación; Y en tercer lugar, a través de un proceso de apoyo a la gestión, la negociación y capacitación en los servicios ofrecidos por la asociación"⁴⁰. En La Macarena, el proyecto reunió a miembros de la asociación de productores de La Cristalina de Lozada para un curso de "Buenas Prácticas Agrícolas", Durante el cual se abordaron los temas de inseminación, vacunación, rotación, capacidad de pastoreo, higiene, calidad en el manejo de la leche y comercialización".⁴¹

Los tres proyectos CELI han enfatizado en capacitación organizacional y fortalecimiento de capacidades para las asociaciones de productores. Por ejemplo, hacia el final del proyecto MdM, un operador socio de CELI ayudó a fortalecer diez asociaciones de productores a través de la

³⁹ Una sección sobre asociaciones de productores se puede encontrar en el capítulo sobre desarrollo social.

⁴⁰ CELI (Central) Informe Anual FY2015, p. 52.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 46.

capacitación en temas de contabilidad, organización, impuestos y negocios y administración de oficinas.⁴² En CELI N/S, durante todo el año fiscal 2015, el equipo informó que siguió fortaleciendo la capacidad institucional de las asociaciones de productores para prestar servicios eficaces a sus miembros y a sus comunidades. En el tercer trimestre de 2015, por ejemplo, describieron el apoyo a ocho asociaciones productoras de cacao y otras tres que vendían camarones, arroz y miel.⁴³ En el Tolima, CELI Central se sumó al gobierno local y al sector privado para capacitar a 30 asociaciones de productores que trabajan con cacao y café para fortalecer tanto su capacidad técnica como su capacidad organizativa.⁴⁴

En general, cada uno de los componentes de intervención de los CELI se dirigió a contrarrestar las deficiencias o debilidades que los productores enfrentaban en sus regiones: por ejemplo, la AT tenía por objeto contrarrestar la baja productividad y proporcionar productos con mayor valor agregado. Del mismo modo, los proyectos productivos construyeron su andamiaje gracias al apoyo brindado a sus asociaciones y gracias a los acuerdos con los gobiernos locales para facilitar las condiciones del mercado local. Las asociaciones de productores también recibieron apoyo para mejorar su poder de negociación con compradores o intermediarios.

Las personas y comunidades entrevistadas en los municipios CELI reconocen positivamente el impacto del apoyo recibido en insumos agrícolas, crédito, cursos y AT. Su gama de productos se ha ampliado, proporcionando una alternativa real a las actividades ilícitas. La economía de los hogares se ha transformado a nivel local, y sus parcelas son más valiosas.

Hay evidencia cualitativa de los cambios positivos en las economías regionales, a través de los proyectos productivos apoyados por los programas CELI y al parecer por otras intervenciones:⁴⁵

Usted puede mejorar su establo, corrales, su ganado. No nos dan dinero, pero es una gran ayuda. A 32 cacao cultores, les ha dado... semillas de abono y cacao... y lima... fungicida para la mezcla... y una fumigadora... (Productor, Meta, CELI)

Inicialmente cultivamos chiles, berenjenas y arroz... gracias a los diferentes programas... estamos vendiendo nuestra propia marca de arroz ahora. (Productor, Antioquia, CELI)

En los municipios de PNCRT, 11pp más de hogares (casi todos encabezados por hombres) reportaron que recibieron apoyo para sus proyectos productivos, en comparación con los municipios de control. En los municipios CELI, la muestra no reportó impactos en este período. Globalmente – incluyendo los sitios de tratamiento y de control – los encuestados reportan una disminución en el apoyo a proyectos productivos. Las familias que reciben ayuda – especialmente en material vegetal, cursos o capacitación – suelen reportar un componente práctico al apoyo, lo cual coincide con las mejores prácticas para el aprendizaje de adultos.

En los grupos focales, los encuestados contaron historias sobre el aprendizaje con CELI y el apoyo a los proyectos productivos. El siguiente texto describe el proceso en un caso CELI N/S:

⁴² MdM Informe Trimestral FY2015 Q1, p. 20.

⁴³ CELI N/S Informe Trimestral FY2015 Q3, p. 5.

⁴⁴ CELI Central Informe Anual FY2015, p. 11.

⁴⁵ Los lectores de USAID de este informe deben tener en cuenta que los fertilizantes y las semillas no formaban parte de las intervenciones CELI. Es probable que otros programas también intervengan en el mismo lugar, y que los beneficiarios no siempre distinguen entre ellos.

Creo que el entrenamiento nos ha ayudado mucho; Creo que ayudan a la sociedad a cambiar su forma de pensar. Antes, no sabíamos cómo establecer una cosecha; Con estos proyectos hemos aprendido a establecer el caucho y el cacao como cosechas. Así que donde no sabíamos cómo injertar una planta para que fuera más productiva, ahora tenemos la posibilidad de tener los métodos técnicos, las directrices técnicas para nosotros en los campos ... ahora podemos mejorar nuestras parcelas de tierra por nuestra propia cuenta, con plantas de cítricos, cacao, con todos estos productos. Así que todos sus talleres de capacitación nos han dado el conocimiento que ha servido para enriquecer nuestro nivel social y cultural. Hemos disfrutado de esta parte, ha sido útil, y creo que es lo más importante... lo más importante es que nuestra vereda tiene una perspectiva diferente de lo que puede ser el campo. (Líder de una Asociación de Productores, Antioquia, CELI)

Los hogares con mujeres cabeza de familia reportaron varios impactos positivos. Hubo un impacto positivo de 10pp en las respuestas de madres cabeza de familia que habían recibido crédito para sus proyectos productivos en los municipios de CELI. Del mismo modo, las mujeres cabeza de familia de los municipios CELI y PNCRT reportaron impactos importantes y positivos en las asociaciones de procesamiento, venta y transporte de sus productos (para más detalles, véase el capítulo sobre desarrollo social y asociaciones de productores). Por otro lado, las mujeres cabeza de familia reportaron haber recibido menos cursos o capacitaciones en los municipios CELI (18pp menos) y 30pp menos en los municipios PNCRT.

Con respecto al apoyo de los CELI a los proyectos productivos de cultivos de tardío rendimiento, en grupos focales algunos productores hablaron sobre sus problemas de subsistencia mientras esperaban la producción de estos cultivos:

No creo que haya sido grande [la intervención] porque lo que Colombia Responde nos ha dado no está produciendo todavía; Son cultivos de largo plazo. Así que todavía tenemos que trabajar y ahorrar lo que tenemos que invertir en esto para sostenerlo. (Productor, Caquetá, CELI)

Este cultivo [caucho] debe hacerse de manera diferente; Por ejemplo, se debe cultivar con otro cultivo que produzca antes que el caucho para que podamos subsistir del otro cultivo, podríamos vivir del otro cultivo. Es muy difícil sostener el caucho... Debían haberlo plantado con otra cosecha como hicieron con los cacaocultores, cultivaron el cacao al mismo tiempo que el plátano, los productos de la madera, plantaron tres productos en uno. (Productor, Caquetá, CELI)

Conclusión 3: Los proyectos productivos de los programas CELI mostraron evidencia de cambios económicos en los hogares. Los beneficiarios aprecian la asistencia técnica que acompaña a los programas CELI y otras instituciones estatales (por ejemplo, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA), así como el apoyo a los activos y el capital que podrán disfrutar en el largo plazo.

Conclusión 4: El apoyo de CELI va directamente al fortalecimiento del valor que madurará a medio o largo plazo. Los hogares con estos cultivos, incluso antes de madurar, ahora tienen un mayor valor financiero debido al potencial de producción que han desarrollado. El objetivo, junto con un mejor apoyo institucional, fue crear valor de largo plazo que ayude a los productores a mantenerse a sí mismos a través de sus proyectos productivos. El propósito de estos instrumentos es fortalecer el ahorro y la inversión, ya que obligan a los beneficiarios a trabajar y cuidar sus cultivos con una perspectiva de largo plazo, con todos los costos y sacrificios que esto implica. Sin embargo, los encuestados expresaron su preocupación por que actualmente experimentan inseguridad alimentaria de corto y mediano plazo.

Mercados y comercio

El objetivo principal del desarrollo rural es el desarrollo de los mercados en un sentido amplio; Es decir, espacios donde la transacción de productos continúa expandiéndose. Los mercados pequeños y subdesarrollados tienen altos costos de transacción y las comunidades quedan atrapadas en un círculo vicioso en el cual los pequeños mercados no fomentan una mayor producción y, simultáneamente, el aumento de la producción que excede el tamaño de sus mercados colisiona con mercados locales rígidos y con la falta de preparación para las exportaciones a otras regiones. Algunos participantes de los grupos focales –tanto en los municipios tratados, como en los de control– explican los graves problemas que enfrentan los pequeños agricultores en ausencia de mecanismos de comercio:

Si no trascendemos esta parte de la transformación, de dar valor agregado, del comercio, seguiremos siendo los mismos. Esto es así no sólo con el caucho, sino con cualquier producto. (Productor, Antioquia, CELI)

Podrían darnos todos los cultivos que usted quiera, pero si no tenemos dónde venderlos, ¿qué podemos hacer? Hay un gran vacío en lo que respecta a esto. (Productor, Antioquia, CELI)

Plantamos nuestras cosechas, pero no hay nadie que las venda... el gran problema que tenemos aquí es el del comercio. (Productor, Putumayo, Control)

En la encuesta, una serie de artículos preguntó sobre los problemas experimentados en la producción y comercialización de productos. Hubo impactos positivos en tres de estas preguntas en los municipios CELI y PNCRT (Figura 3.12); Es decir, las percepciones negativas disminuyeron con el tiempo:

Figura 3.12. Impactos en la percepción de problemas en producción y ventas, municipios CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Abuso de intermediarios	-0.0395	-0.15
Precios muy bajos para los productos	-0.0485*	-0.0911*
La falta de agua	-0.0736	0.0952*

Los impactos enumerados en la tabla representan reducciones significativas en la percepción del problema de precios bajos para sus productos agrícolas entre los encuestados, en relación con los sitios de control. Aunque sólo se encontraron impactos para estas tres preguntas, la tendencia en el tiempo fue una reducción en CELI, PNCRT y los municipios de control a través de una serie de problemas, aunque éstos no siempre mostraron un impacto significativo. (Figura 3.13)

Figura 3.13. Tendencias en las percepciones de los problemas en producción y ventas, municipios CELI y PNCRT



Por el contrario, los encuestados en los municipios PNCRT tenían una mayor percepción de los problemas relacionados altos costos de los insumos, interferencia de GAI, calidad del suelo, y la disponibilidad de agua.

Para las mujeres cabeza de familia en particular, hubo una importante reducción en la percepción de que los precios de mercado son bajos para sus productos, tanto en municipios CELI (9pp) como en PNCRT (16pp). Esta fue la única diferencia significativa entre las mujeres cabeza de familia y hombres cabeza de familia, pero es otra pieza de evidencia que muestra que las percepciones y las expectativas no siempre son paralelos entre los jefes de hogar de hombres y mujeres.

CELI también realizó un trabajo notable con el sector privado para mejorar las cadenas de valor. CELI Central reportó que el caucho en el Caquetá y el café en Sur del Tolima y Norte del Cauca brindan lecciones importantes para establecer acuerdos ganadores entre productores y el mercado. En Caquetá, CELI forjó una alianza entre 1.100 productores de caucho de 16 comités municipales y un comerciante internacional para establecer procedimientos de certificación de calidad y exportación. Una alianza de café unió nueve asociaciones de productores con servicios para comercializar sus productos, conducir la capacitación de degustación, fortalecer la capacidad organizativa para compras de alto nivel y mejorar el acceso a nichos de mercado de exportación. Estas actividades con el sector privado se extienden a otras cadenas de valor, regiones y nuevos mercados, ayudando a los productores a convertirse en socios en el proceso con valor agregado, servicios y, más estables y mejores ingresos.⁴⁶

⁴⁶ Datos obtenidos de una conversación y un correo electrónico del COR de CELI Central, 30 de junio y 27 de julio de 2016.

Los mercados en las regiones continúan siendo locales y regionales en la mayoría de los casos. Los mercados que exportan mercancías a otras regiones son pequeños en términos de sus ventas, con contadas excepciones. La encuesta indica que no hubo grandes impactos en los lugares donde los entrevistados vendieron sus productos. En los municipios CELI, la gente informaba sobre más ventas desde sus fincas, en el centro poblado más cercano, a cooperativas o asociaciones comerciales, en la cabecera municipal, en veredas cercanas, al público en general, o en ferias y en la plaza del mercado. Los productores reportaron vender menos fuera del municipio, aunque los respondientes fueron 7.7pp más propensos de haber vendido a intermediarios o mayoristas que en la línea media, en comparación con los municipios de control. En los municipios de PNCRT, este proceso fue similar. Estas tendencias fueron las mismas o más fuertes en los municipios de control, por lo que el impacto estadístico para la mayoría de los casos fue nulo.

En resumen, los datos indican que los mercados locales son los más importantes para los pequeños agricultores. La proporción de ventas en los mercados ubicados en los centros municipales, centros poblados más cercanos y veredas vecinas, en conjunto, fue entre el 83 al 90% en los municipios CELI y entre 73 y el 89% en los municipios PNCRT. Las ventas a los mayoristas e intermediarios disminuyeron, sin embargo, las ventas a las cooperativas no compensan esta reducción (lo que se esperaba con ciertos tipos de actividad asociada).

Conclusión 5: La asistencia técnica y el mercadeo ayudan a contrarrestar los problemas relacionados con la baja rentabilidad. Sin embargo, el comercio de estos productos requiere mercados con suficientes compradores y vendedores, y el establecimiento de precios que son más altos que los costos de producción. La falta de mercados en las zonas de consolidación dificulta seriamente las tareas del CELI y del GdC. Del mismo modo, los proyectos productivos contrarrestan los incentivos para plantar cultivos ilícitos, pero con mercados deficientes y parcialmente deprimidos, la presión de los grupos armados y la falta de vías de acceso (ver la sección sobre carreteras más adelante en este capítulo), es difícil para las políticas y programas obtener los efectos deseados. Se podría concluir que en presencia de problemas estructurales –que son responsabilidad directa del GdC – es difícil para los programas CELI y PNCRT producir efectos sostenibles en el tiempo.

Conclusión 6: Los mercados en los territorios de consolidación siguen siendo mercados locales y regionales, y los mercados de exportación son pequeños en términos de la proporción de las ventas. Dado que estos espacios son limitados, los productores tienden a verse afectados por los altos costos del comercio que acompañan a las deficiencias típicas de los mercados pequeños. Es una relación circular: los pequeños mercados no fomentan una mayor producción y, por el contrario, una mayor producción que excede los incentivos de estos mercados choca con la rigidez del mercado local y la falta de facilidad para exportar a otras regiones.

Servicios de crédito, ahorro y servicios financieros

El acceso a servicios financieros y al crédito para fortalecer las cadenas de valor productivo y lícito ha sido un objetivo intermedio de los tres CELI. Han creado grupos de ahorro y crédito, han desarrollado fondos rotatorios al interior de las asociaciones de productores y han ofrecido asistencia técnica a las asociaciones para ampliar sus habilidades en el uso de la información y de herramientas financieras. Por ejemplo, CELI Central reporta actividades de financiamiento que alcanzaron USD \$ 608,000 para apoyar a 14 asociaciones de productores en Tolima, Caquetá, Meta y Cauca cuyo objetivo es mejorar los servicios financieros, a partir de mejor administración de los fondos rotatorios y el uso de herramientas para mejorar la rendición de cuentas. CELI

Central ha firmado acuerdos con instituciones financieras colombianas (Bancolombia, Banco Agrario, Banca de las Oportunidades y Colpensiones) para ampliar la banca móvil, crear más de 100 planes de ahorro, apoyar y capacitar a 12 asociaciones para acceder a préstamos de FINAGRO para temas agropecuarios.⁴⁷

El CELI de MdM trabajó con la institución microfinanciera CREZCAMOS para entregar 7.352 préstamos de microcrédito, 11.000 microseguros y 9 millones de dólares a la economía local para financiar actividades productivas. Se crearon oficinas en cada uno de los municipios del proyecto, y 116 Grupos Locales de Ahorro y Crédito (GLAC), para dar crédito a sus miembros.⁴⁸

CELI N/S reporta que ha gastado más de la mitad de su inversión total o 32 millones de dólares⁴⁹ en actividades de desarrollo económico, que incluyen servicios financieros rurales, el fortalecimiento de las asociaciones de productores y otras asociaciones locales y el apoyo a las cadenas de valor.⁵⁰ A lo largo del ciclo de vida del proyecto, más de 20.000 hombres y mujeres se han movilizado en los 16 municipios objetivo para participar en los GLAC patrocinados por Banca de las Oportunidades en un esfuerzo por reducir la pobreza. Un estudio de caso de 2013 sobre el crecimiento de estos esquemas en el Bajo Cauca mostró cómo las veredas utilizaron los recursos compartidos para atender las necesidades de la comunidad como edificaciones, puentes peatonales o empresas como farmacias o panaderías.⁵¹ En 2015, CELI N/S expandió el programa GLAC para ayudar a sus miembros a utilizar sus ahorros para generar ingresos y crear otras pequeñas empresas tales como micro-franquicias para pequeños artículos.⁵²

Los CELI también han trabajado en el mejoramiento del acceso al crédito y del uso del sistema bancario entre sus beneficiarios. En términos de uso de los bancos, han ayudado aproximadamente a 52.000 personas a tener acceso a productos financieros. La Figura 3.14 muestra su desempeño comparado con las metas para este indicador:

Figura 3.14. Desempeño CELI: Nuevo uso de los servicios financieros

CELI	Número	% de la Meta
Montes de María	7.201	142%
Central	7.927	104%
Norte-Sur	36.689	141%

Fuente: Informes CELI trimestrales y anuales; Véase el anexo 5

También han trabajado con proyectos productivos en acceso al crédito y apoyar sus esfuerzos asociativos. Muchas asociaciones tienen un fondo rotatorio que ofrece a los pequeños propietarios la posibilidad de obtener préstamos para hacer frente a eventuales desastres (las condiciones y

⁴⁷ CELI-Central Informe Anual, septiembre 2014 – septiembre 2015, p. 12.

⁴⁸ Colombia Responde Informe Trimestral Julio-septiembre 2014, p. 26.

⁴⁹ CELI N/S FY2016 Informe Trimestral (Q1) p. 5.

⁵⁰ CELI N/S Informe Trimestral (Q2, FY2015), p. 21.

⁵¹ Transformando Vidas: La Iniciativa De Banca Comunal que Crece Rápidamente y es Mucho más que Dinero

⁵² CELI N/S Informe Trimestral (Q2, FY2015), p. 27.

reglas de los préstamos se negocian dentro de cada asociación), lo cual sirve como estrategia para los microcréditos y los microseguros:

Hoy tenemos un fondo rotatorio de alrededor de 60 millones de pesos; Porque decidimos utilizar un sistema rotativo para todos los insumos que llegan [y las] cosechas que vendemos. Sacamos los insumos y estamos muy claros sobre el hecho de que hay un pequeño margen de beneficio, permitiendo que nuestros recursos continúen creciendo. Así que ha ayudado a la consolidación, especialmente organizacional. (Director de la Asociación de Productores, Antioquia, CELI)

La posibilidad de acceder a algún tipo de crédito es un beneficio importante para los hogares, dado que su baja capacidad de ahorro e inversión y su falta de activos⁵³ impiden que los hogares rurales puedan acceder a los servicios del sector financiero tradicional.

El Banco Agrario otorga préstamos. Voy a darle un ejemplo en caso que usted no lo sepa; El Banco Agrario le presta dinero, a un hombre con un terreno; Pero no me puede prestar dinero. ¿Por qué? Porque no tengo tierra. (Productor, Antioquia, Control)

Los bancos formales están empezando a aparecer en algunos territorios. Hubo reportes en el Meta de personas que tienen que caminar durante cuatro horas para llegar a un casco municipal donde haya un banco. Sin embargo, el acceso informal al crédito también está presente. En términos de mercadeo, los créditos pueden estar vinculados a contratos comerciales o a la entrega de productos y su costo financiero se oculta en la transacción comercial. Este tipo de crédito se basa en la confianza entre las partes y, como tal, es muy común en las zonas rurales. Este tipo de crédito también puede ser más formal, por ejemplo, a través del intermediario que compra los productos:

En mi vereda, un señor tiene un carro y viaja todos los días en él, toma los productos y le presta a usted 10.000, 20.000, lo que necesite [pagar] por cosecha, en una sola entrega. (Productor, Montes de María, CELI)

Dada la falta de acceso al crédito y a los niveles de ingreso familiar, la población está obligada a recurrir a préstamos informales o ilegales, también conocidos como *gota a gota*. Los deudores tienen que pagar tasas de interés de usura que exponen a los hogares rurales a altos riesgos.

Pagando [mensual] tasas de interés del 10% y 20%... aparte del hecho de que se trata de dinero ilegal, porque la mayoría son recursos ilegales y prestan con tasas de interés usureras. También atacan a la persona, o lo amenazan, si no pagan los intereses. (Funcionario, Antioquia, CELI)

Las intervenciones de CELI no proporcionan directamente crédito, aunque algunas asociaciones participantes crearon fondos rotativos para apoyar a sus miembros. En los municipios CELI, con frecuencia, los encuestados tienden a citar el crédito como parte de sus proyectos productivos: en los municipios de CELI, la proporción de hogares que informó que la ayuda recibida se dio en forma de crédito disminuyó del 23% al 18%. Sin embargo, esta disminución fue mucho menor que en los municipios de control, lo cual implica un impacto de 10pp para la población CELI; en particular, esta diferencia parece haber sido sentido más en las mujeres cabeza de familia (10pp).

En términos de otros servicios financieros, los resultados de la encuesta muestran una reducción en el uso de cuentas de ahorro de 10% en toda la muestra. Cuentas de corriente, que comprenden solo una pequeña fracción de los servicios bancarios vieron un pequeño aumento en los municipios

⁵³ Explicado por la tasa de pobreza descrita anteriormente.

CELI (2pp) y municipios PNCRT (3pp) en comparación con los municipios de control. Como tal, el impacto positivo es reportado en el ejercicio diferencia-en-diferencias, a pesar de una caída en términos absolutos. Al desagregar los impactos en los municipios CELI por sexo, hay una reducción de 8pp en las mujeres cabeza de familia, mientras que en municipios de PNCRT, la reducción para este mismo grupo es de 12pp.

En la muestra completa, los pagos por servicios públicos a través de bancos o sucursales no bancarias han aumentado. Tanto en los municipios CELI como en los de PNCRT, las solicitudes de créditos en bancos, cooperativas y ONGs han aumentado; Sin embargo, las mujeres cabeza de familia en los municipios CELI reportan una disminución significativa de 4pp. También hubo una disminución en la frecuencia de deuda en toda la muestra y una caída en el monto promedio de la deuda de los hogares (casi 6 millones de pesos en los municipios CELI y casi 10 millones de pesos en los municipios de PNCRT).

Como se mencionó anteriormente, los fondos rotatorios han demostrado ser un valioso instrumento para pequeños grupos de vecinos y conocidos. Los costos de implementación son bajos y hay importantes beneficios económicos para el grupo. Tal como lo explica un beneficiario, un tipo común de fondo rotatorio es el fondo agrícola:

Nuestro fondo es de 168 vacas... Damos vacas a las personas que pueden alimentarlas y sostenerlas. Por ejemplo, si alguien dice que no quiere más de cinco animales, entonces eso es lo que obtendrán. Si le dan 5 vacas recién nacidas, en cuatro años, él entrega 5 vacas recién nacidas y las 5 que le dimos; Y los terneros que tienen estas vacas en estos cinco años... y las novillas están marcadas con el nombre de la asociación... son las que crecerán y se devolverán, mientras que los toros se liquidan, 50-50. Así que si en cinco años vas a entregar el ganado... y hay por lo menos 15, ¿verdad? Porque las vaquillas de las vacas originales han dado a luz y hay 15 animales; Así que sacamos los 5 que pertenecen a la asociación, los cinco que le fueron dados a la persona, y si hay alguno, los dividen 50-50. (Productor, Meta, CELI)

Sin embargo, los fondos rotatorios no son sostenibles a menos que estén bien regulados y supervisados internamente. Dado que el capital semilla proviene casi siempre de programas de apoyo (un subsidio), los beneficiarios a veces afirman que no tienen que pagar por ese apoyo y por lo tanto ponen en peligro su sostenibilidad. Es por esta razón que, como ya se mencionó, el instrumento es muy adecuado para grupos pequeños⁵⁴ en los que los miembros confían unos en otros.

Conclusión 7: La información recogida en los grupos focales indica que el apoyo financiero ha cumplido una función vital para el desarrollo del ahorro y el crédito. Los fondos rotatorios de ahorro y crédito han servido como instrumentos importantes para apoyar la capitalización en las áreas rurales.

Conclusión 8: Los créditos informales que existen en el comercio o los préstamos ilegales, siempre existirán a menos que los servicios financieros progresen en las zonas rurales. En teoría, los problemas de crédito ilegal pueden resolverse judicialmente, pero las modalidades informales surgen cuando la economía en general no ofrece alternativas viables. El crédito comunitario o los préstamos que son producto de programas como CELI ofrecen una alternativa a la informalidad.

⁵⁴ Véase el capítulo sobre desarrollo social, relativo a las asociaciones y comunidades de productores.

Conclusión 9: La formalización bancaria no ha aumentado, de hecho retrocede en toda la muestra. Sin embargo, los hogares están aumentando su uso del crédito, a través de cooperativas u ONGs. Los impactos negativos en las mujeres cabeza de familia en términos de acceso al crédito son motivo de preocupación.

Infraestructura de transporte

Las zonas de consolidación carecen de vías de acceso que conecten a los residentes rurales con los mercados más dinámicos y poblados del país. A pesar de las altas puntuaciones de la conectividad en el Índice de Consolidación (véase la figura 3.9), los datos del Ministerio del Interior presentan una historia diferente sobre la cobertura y la calidad. Los datos de la encuesta de referencia también son reveladores: sólo el 16% de los hogares pertenecientes a los municipios CELI pueden llegar a sus casas por una carretera asfaltada (en los municipios de control, este valor era 32%); 56% por caminos sin pavimentar, 20% por senderos y 8% por ríos. La falta de infraestructura de transporte confiable para llegar a las veredas y municipios significa que los productores locales no pueden acceder a los mercados tradicionales con una oferta y una demanda estables que puedan garantizar precios superiores a sus costos de producción (incluido el transporte de sus productos).

Esto no sólo da lugar a mayores costos de producción de bienes públicos y privados, sino que también facilita y oculta las actividades ilegales. Es bien recibido por los habitantes el hecho de que el Estado construya vías en sus regiones, porque favorece la competitividad de las actividades de los productores y mejora la calidad de vida de los habitantes rurales.

Hay un montón de veredas que ni siquiera tienen caminos de herradura; Usted tiene que ir por río o a lo largo de senderos. (Productor, Putumayo, PNCRT)

En mi caso, tengo que caminar durante dos horas sólo para llegar a la carretera más cercana, y a menos que esté en el lomo de un animal, no hay manera de mover nada. (Productor, Tolima, CELI)

Si tenemos buenos caminos, los productos [se pueden vender]. (Productor, Caquetá, CELI)

Todas las contrapartes han venido a establecer cultivos, no para [poner] infraestructura... ahora que tenemos nuestros productos, necesitamos caminos para sacarlos. (Director de la Asociación de Productores, Antioquia, CELI)

La calidad de la conectividad vial está directamente relacionada con los ingresos; Cuanto más altos sean los costos de transporte y comercio, menores serán los ingresos de los productores:

Con 60 litros de látex al día, él gana \$ 75.000 y le paga a su ayudante \$ 25.000. Se queda con 50 [mil], pero luego tiene que pagar para manejar todo esto: tiene que transportarlo en un animal por 4, o 5 kilómetros para llegar al borde del camino. (Director de la Asociación de Productores, Antioquia, CELI)

La construcción o reparación de vías no era uno de los ejes centrales de los CELI, pero el apoyo a este sector ha sido de importancia creciente durante los últimos años, en el marco de un enfoque integral para resolver los cuellos de botella del comercio. Por ejemplo, CELI Central diseñó una actividad que buscaba la sostenibilidad vinculando a la sociedad civil con entidades públicas. Se crearon comités de apoyo para el mejoramiento y mantenimiento. CELI ayudó a formalizar

jurídicamente las JACs para que publiquen licitaciones para contratar la obra. Los habitantes de la vereda a menudo contribuían proporcionando mano de obra.⁵⁵

En el último informe revisado para esta evaluación, CELI Central había gastado 1,5 millones de dólares⁵⁶ y ha apalancado tres veces este monto con los gobiernos locales. El objetivo era rehabilitar 113 kilómetros de carretera, pero en lugar de concentrarse en los kilómetros reparados, se escogieron proyectos en los que estas inversiones marcarían una gran diferencia para la comunidad. Por ejemplo, en una zona del Meta, los residentes usan un camino para ir al mercado que tenía cuatro áreas intransitables en temporadas invernales. El proyecto no reemplazó la totalidad del camino, sino que, con la ayuda de los residentes, encontró soluciones duraderas para mejorar los cuatro puntos críticos identificados. Ahora el camino es transitable todo el año, a un costo mucho menor, y los propios residentes cuentan con las herramientas para mantenerlo. Aunque esta manera de trabajar en reparaciones específicas no complace a los contratistas de construcción – que tienden a preferir grandes proyectos – es una manera eficiente de utilizar los fondos para un objetivo común.

En la muestra completa, los encuestados reconocen un ligero mejoramiento de las carreteras al interior de sus municipios y un estancamiento relativo respecto a la situación de las carreteras intermunicipales. Alrededor del 34% de los hogares PNCRT consideran que el estado de las vías intermunicipales es muy bueno, y el 23% considera que las vías entre las veredas son buenas. La situación ha mejorado más en los municipios de control que en los municipios CELI. La encuesta también revela percepciones de que los costos de transporte han disminuido en toda la muestra. Aun así, más de la mitad de los encuestados (58% en CELI, 56% en PNCRT y más de 52% en los de control) indican que los costos de transporte son un problema serio para la producción y el comercio.

Desde donde cultivamos las cosas en la finca, se tarda dos horas en un animal para recoger la fruta, a veces el animal apenas puede pasar porque está en mal estado [el sendero]... en la parte alta. (Productor, Meta, municipio de Control)

Al mismo tiempo, las carreteras existentes no suelen estar bien mantenidas. Algunas evidencias surgieron en las entrevistas cualitativas sobre las actividades corruptas en relación con el mantenimiento de carreteras:

Hace dos años una aplanadora entró por la mañana y salió por la tarde. ¿Y qué dijeron? El camino ha sido compactado. Pero no lo había sido. Fue una pérdida de dinero, la aplanadora entró a las 6am y salió al mediodía y lo único que importaba era enviar una foto al gobierno local. (Productor, Antioquia, CELI)

Las oportunidades perdidas son claramente expresadas por este trabajador agrícola del Caquetá:

En esta zona, muy poco se cultiva para vender... en la zona en la que vivimos, todo el mundo cultiva lo que va a utilizar... Porque no tenemos carreteras, no podemos vender nuestro producto, la leche, que es la que más vendemos a buen precio. (Productor, Caquetá, CELI)

Conclusión 10: Los datos muestran percepciones y experiencias muy negativas en términos de calidad de la red vial. Las deficiencias de los mercados locales están estrechamente relacionadas

⁵⁵ Fuente: Entrevistas en profundidad con los equipos de CELI y sus gerentes en USAID.

⁵⁶ *Ibíd.*

con el estado de las carreteras. Los proyectos productivos pueden intentar romper las trampas de la pobreza, pero la falta de caminos las fortalece. Es obvio que la tarea de CELI es complementaria a las acciones del gobierno, no es un sustituto: los problemas de infraestructura deben ser resueltos por el Estado y lo que hacen los CELI puede acabar siendo un paliativo a corto plazo.

Conclusión 11: Cuando hay caminos e infraestructura, la población reconoce el beneficio directo de las intervenciones de CELI. Los usuarios locales, las asociaciones y las JAC han tomado posesión de los proyectos de carreteras.

Tierra

Un elemento importante en la visión de CELI es el apoyo a la formalización de la tierra. Esto incluye ayudar a los residentes rurales a garantizar la titulación formal, apoyar a las familias desplazadas y las comunidades a retornar a las tierras que tuvieron que abandonar como resultado del conflicto armado y apoyar a las instituciones gubernamentales que, en última instancia, otorgan derechos de tenencia de la tierra. El trabajo de CELI comenzó antes de las actividades del Programa de Tierras y Desarrollo Rural (LRDP por sus siglas en inglés) de la Misión. Cuando ese programa entró en funcionamiento en marzo de 2014, el trabajo de CELI había construido una base. Por ejemplo, CELI Central comenzó a trabajar en 2013 para formalizar lotes para uso público, como escuelas y clínicas de salud. El LRDP tomó medidas para desarrollar actividades similares y complementarias en algunas regiones de cobertura del CELI Central. Por ejemplo, en el Tolima en 2013, el CELI apoyó el trabajo administrativo del Ministerio de Agricultura, el cual LRDP ha continuado en una fase jurídica.⁵⁷

El principal obstáculo ha sido la debilidad de las instituciones estatales en este sector sin procesos claros y consistentes. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) no logró cumplir con los mandatos de varios intentos de reforma agraria y fue relativamente impotente frente a los procesos políticos resultantes de la concentración extrema de la tierra. Los desafíos para restablecer los derechos de tenencia de la tierra o para compensar a las víctimas son grandes. Los datos relativamente positivos del Índice de Consolidación muestran un aumento en los puntajes (más de 100) de los indicadores de derechos de propiedad (si el municipio ha sido "microfocalizado", el primer paso en la restitución de tierras y progreso en la zonificación municipal) de 26 puntos en 2011 a 46 puntos en 2014. Pero estos datos no reflejan los desafíos de titulación, la concentración de la tierra, o el progreso en la restitución una vez que el gobierno comienza el proceso con la microfocalización.

Los CELI mantuvieron registros relativos a los casos de restitución y la formalización de la propiedad. Los CELI han alcanzado o superado sus objetivos en la mayoría de los casos, pero no

⁵⁷ Datos obtenidos de conversación y un correo electrónico con el COR de CELI Central, el 30 de junio y el 27 de julio de 2016.

en todos ⁵⁸ y han apoyado a las instituciones estatales involucradas en las reclamaciones de tierras, a pesar de que estas últimas plantean considerables desafíos. ⁵⁹

Al inicio de su proyecto, CELI MdM encontró cientos de propiedades abandonadas en sus municipios debido a las comunidades desplazadas y los muchos problemas de titulación informal y una falta de comprensión en términos de derechos de propiedad. El CELI trabajó en estrecha colaboración con los organismos pertinentes, antes de la adopción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en 2011. CELI MdM lanzó el Proyecto "Análisis Histórico de Derechos de la Tierra" ⁶⁰ para documentar la conexión entre los campesinos y la tierra, particularmente sobre violencia y desplazamiento. Este estudio sirvió de base para el trabajo posterior en términos de creación de métodos, listas de verificación y plantillas para trazar un mapa de las múltiples rutas que las comunidades y las familias tendrían que seguir para obtener la legalización y la compensación. ⁶¹

En el año fiscal 2013, CELI N/S patrocinó el establecimiento de una oficina local de titulación de tierras en alianza con la Alcaldía de El Bagre en Bajo Cauca. En poco tiempo, la oficina "recibió 100 solicitudes de campesinos por tierras abandonadas no registradas o por baldíos propiedad del Estado solicitadas ante INCODER, así como 11 solicitudes de titulación de tierras para el uso público de tierras abandonadas". ⁶² En el mismo período, este CELI ayudó a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en Valdivia a procesar 627 casos en el Registro de Tierras Confiscadas y Abandonadas ⁶³ y en Tumaco apoyó la actualización del registro catastral y el establecimiento de un comité de tierras para supervisar la formalización y regulación de los títulos de propiedad. ⁶⁴

CELI Central también trabajó en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la URT en las áreas donde trabaja, mediante la contratación de 17 expertos en arbitraje en 2014 para apoyar los casos de restitución. ⁶⁵ CELI MdM también brindó apoyo en el posicionamiento de la URT en sus municipios objetivo, otorgó fondos para personal, apoyo de oficina y asistencia técnica para establecer oficinas en Sincelejo y en Carmen de Bolívar. ⁶⁶ CELI Central también reportó de la experiencia de proporcionar AT al INCODER de 2012 a 2014, en levantamientos topográficos y avalúos catastrales. El INCODER compró 107 lotes por un total de 8.267 hectáreas que distribuyeron a grupos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (52 lotes), las Autoridades Indígenas de Colombia (2 lotes) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del

⁵⁸ CELI N/S "El objetivo de 2600 propiedades formalizadas apoyadas en los municipios CELI no ha sido alcanzado", y sólo quedan seis meses del proyecto. Para más detalles sobre el logro de la meta del indicador en el PMP, consulte el Anexo 5.

⁵⁹ Por ejemplo, CELI N/S reportó dificultades para lograr acuerdos de cooperación con algunas agencias estatales involucradas en temas de tenencia de la tierra (CELI N/S, Trimestre IV e informes anuales 2012, Chemonics, Inc., p.13).

⁶⁰ Análisis Histórico de Derechos sobre la Tierra.

⁶¹ Colombia Responde MdM Informe Final, Global Communities, abril 2015, pp. 22-26.

⁶² CELI N/S, Informe Trimestral IV, Julio-septiembre 2013, Chemonics, Inc., p. 18.

⁶³ Registro de Tierras Incautadas y Abandonadas.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ CELI Central, octubre-diciembre 2014 Informe Trimestral, Tetra Tech ARD, p. 44.

⁶⁶ Colombia Responde MdM Informe Final, Global Communities, abril 2015, p. 26.

Cauca, Así como a campesinos (36 lotes) y afrocolombianos (16 lotes). El esfuerzo fue diseñado para resolver los conflictos relacionados con la tierra entre estos grupos en el Cauca.⁶⁷

Más allá del apoyo institucional, los CELI han prestado asistencia a las comunidades y a las organizaciones en casos específicos de legalización de títulos de propiedad, y en apoyar a las familias en la construcción de sus casos para solicitar la restitución. Apoyaron a organizaciones de la sociedad civil (JAC, asociaciones de productores y organizaciones de mujeres) para ayudar a las personas a comprender los pasos, a menudo complejos, que implica registrar formalmente sus tierras y garantizar sus títulos. Por ejemplo, en 2014, CELI N/S movilizó a la Universidad Católica del Norte para crear un programa de capacitación especializada con 61 participantes de siete asociaciones de productores que recibieron 120 horas de capacitación en normas y derechos relacionados con la propiedad de la tierra y cómo reunir la documentación necesaria para presentar a las autoridades para obtener títulos de propiedad y registros.⁶⁸

CELI Central trabajó con asociaciones de productores en el norte del Cauca y en el sur del Valle, donde los campesinos frecuentemente sólo tienen títulos informales, y llevó a cabo talleres de formalización sobre los procesos legales involucrados en la restitución y titulación. Los participantes visitaron parcelas prioritarias para recolectar información, y estos casos ya están siendo considerados.⁶⁹

Al inicio del estudio, el 24% de los hogares en los municipios CELI tenían tierras tituladas (en promedio de 5 hectáreas) y el 44% dijeron tener tierra, pero no título. En 2015, el 42% de los encuestados en los municipios CELI dijeron que tenían tierras tituladas, y 40% dijo tener tierra, pero no título. En los municipios de control apareció la misma dinámica, el 35% dijo que había titulado la tierra en la línea de base, y el 57% en la línea media. Como la tendencia fue la misma en los municipios control y en los tratados, no hay impacto atribuido a ninguna intervención.

La propiedad de la tierra es informal en los municipios CELI, PNCRT y de control. El problema prioritario sigue siendo legalizar los derechos adquiridos a través de la sucesión o en el mercado de tierras (venta o compra); Estas tierras representan hasta el 85% en los municipios CELI y el 94% en los municipios PNCRT, lo que indica que el problema no es el acceso, sino más bien la formalización de títulos.

Existe una ausencia predominante de actos formales y la tenencia de la tierra se basa en títulos precarios, como lo subrayan los miembros de los grupos focales:

Muy pocas personas tienen escrituras y la mayoría sólo tienen una carta de venta... como 40% tienen escrituras, o 50-50 más o menos. (Productor, Meta, Control)

Generalmente la gente no tiene títulos formales aquí. Tan es así que la administración municipal tiene tierras que aún no están al nombre del municipio. (Funcionario, Antioquia, Control)

Si no tienes tierra, no eres nadie. Vas a un banco y lo primero que te pedirán es la escritura. No, ...tengo una carta de ventas. No se puede hacer. (Productor, Tolima, CELI)

⁶⁷ Datos obtenidos de una conversación y un correo electrónico del COR de CELI Central, 30 de junio y 27 de julio de 2016, en referencia a su actividad LND-02385-12 - APOYO AL PROCESO PREVIO DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS POR PARTE DEL INCODER EN CAUCA.

⁶⁸ CELI N/S Informe Anual 2015, AID-514-C-12-00001, Chemonics, Inc., p. 11.

⁶⁹ CELI Central, octubre-diciembre 2015 Informe Trimestral, AID514-C-11-00002, Tetra Tech ARD, p. 26.

Sin titulación de tierras, ¿cómo va alguien a hacer un proyecto productivo? (Productor, Meta, CELI)

Sin embargo, como se mencionó, no existe una contraparte fuerte, dado que INCODER no estaba titulando al ritmo requerido. A principios de 2016, el INCODER ha fue reemplazado por dos nuevas agencias, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia para el Desarrollo Rural, las cuales están iniciando labores. Por lo tanto, el problema de apoyo a la titulación de tierras tiene su origen en las agencias gubernamentales y no en las intervenciones. Los propios beneficiarios son conscientes de los esfuerzos realizados por CELI, pero también expresan su deseo de que el proceso sea mejorado:

Los títulos se formalizan... quizás algunas escrituras. No tanto [como] lo que aspiramos. Pero hemos avanzado. Por lo menos la semilla ha sido plantada. (Líder de la Asociación de Productores, Tolima, CELI)

Aquí realmente no hemos tenido el apoyo necesario de la entidad correspondiente, el INCODER. Hay muy pocas parcelas con títulos en la Macarena, lo que hace que muchas intervenciones eviten la zona, porque tener título es un requisito. Por lo tanto, sí, necesitamos más ayuda en esto. (Líder de OSC, Meta, CELI)

Hemos avanzado con Colombia Responde y con Consolidación. El trabajo se llevó a cabo en 2012... [Pero] el programa pudo ser mejor. (Productor, Tolima, CELI)

Conclusión 12: La informalidad en los derechos de propiedad arroja una luz sobre las limitaciones del Estado. Las comunidades sufren este problema por los precarios derechos de propiedad, basados en documentos frágiles como cartas de venta. La ausencia de títulos de propiedad formales hace que estos documentos sean inválidos para su uso como garantía de crédito y desalienta el desarrollo de proyectos productivos en el largo plazo. Los avances en los procedimientos de titulación en los municipios CELI y PNCRT siguen siendo limitados ante la enorme magnitud del problema. A pesar de que los CELI pueden apoyar estos procesos, en última instancia es un asunto que el Estado debe resolver.

Recomendaciones

1. Mantener expectativas realistas a un nivel que los operadores puedan afectar (conclusiones 1-3, 6, 10 y 12) Los indicadores de impacto tienen un alto nivel de generalidad en el marco de resultados, en relación con la inversión y las intervenciones, la corta duración de la implementación y los contextos problemáticos. Debido a que la situación económica refleja las tendencias regionales y las deficiencias estructurales esenciales de las regiones, es importante no considerar la falta de impacto como un fracaso de la programación.

2. Mejorar de forma simultánea la producción y el comercio (conclusiones 2-3, 5-7 y 10) El aumento de la producción debe ir de la mano del fortalecimiento del mercado. El GdC debe tratar de resolver las deficiencias de mercado y de infraestructura y establecer programas que mejoren las relaciones con los aliados comerciales e intermediarios. Mientras que la financiación internacional es sin duda importante, es aconsejable liderar pequeños pilotos enfocados a intervenir (o apoyar al GdC) de manera holística para mejorar estos temas estructurales, en lugar de diluir los efectos al intervenir amplias zonas geográficas con objetivos demasiado amplios.

3. Apoyar a varios tipos de mercados (conclusiones 5, 6 y 8) Es importante apoyar proyectos de comercialización diseñados a mejorar tanto los mercados regionales, como proyectos de exportación de bienes a otras regiones, que puedan ofrecer una solución a la problemática de

sobreproducción local y precios bajos. En tales casos, se necesitan programas específicos que intencionalmente reúnan a pequeños productores e intermediarios en el proceso productivo para trabajar en esfuerzos de mercadeo más amplios para mejorar la calidad e involucrar a la banca para aumentar el acceso al capital de trabajo.

De ser necesario, los intermediarios pueden constituir, sin convertirse en monopsonio, el punto de partida para un buen sistema de comercio en las regiones, porque cumplen una función económica difícil de sustituir. Ellos arriesgan su capital para comercializar productos que en ocasiones tienen baja calidad o se producen en volúmenes insuficientes, razón por la cual se debe mejorar la oferta y fortalecer la función del intermediario en el mercado.

Una mejor información del mercado contribuiría a mejorar la relación de oferta y demanda, y a reducir los costos de intermediación. Los sistemas regionales de información de mercado deben incluir centros provinciales, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) o las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Una estrategia interesante en el sector agropecuario, fácil de implementar, es la información de precios de productos agropecuarios vía celular, tal como funciona en otros países.

4. Apoyar planes de seguridad alimentaria en proyectos productivos. Se recomienda que los CELI y USAID hagan esfuerzos concertados para asegurar que los programas de apoyo a proyectos productivos también sean compatibles con la seguridad alimentaria. Esta situación se debe anticipar al proporcionar asistencia técnica (AT), de tal forma que la finca tradicional u otras actividades de sustento reduzcan al mínimo la dependencia en un solo cultivo. Los proyectos productivos deben combinar rendimientos a corto y a largo plazo, con el fin de garantizar el flujo de caja y liquidez para la familia productora, y sostenibilidad del proyecto.

5. Llegar a las mujeres cabeza de familia con intervenciones que funcionen (conclusiones 2 y 9 y la sección pertinente en el capítulo sobre desarrollo social) En general, los beneficios no han sido los mismos para las mujeres y hombres cabeza de familia. Se deben desarrollar modelos que reflejen esta diferencia y proporcionen diferentes servicios de acuerdo con las necesidades de cada cual.

6. Mantener actividades para ampliar los servicios financieros (conclusiones 7-9) Los fondos rotatorios son un instrumento adecuado para atender las necesidades de endeudamiento de las comunidades, pero deben protegerse contra el riesgo de no pago. Si bien las comunidades tienen acceso a otros programas como el programa Alianzas Productivas del MADR, las comunidades deben recibir apoyo para fortalecer estos fondos rotatorios en el largo plazo. El crédito disminuyó a nivel global, según la encuesta de hogares. Sin embargo, según las entrevistas de los grupos focales, estas formas de apoyo han cumplido una función vital para el desarrollo de planes de ahorro y crédito, y son importantes siempre que estén condicionadas o vinculadas a la creación de fondos colectivos de ahorro y crédito que mantengan fuertes principios de gobernabilidad para garantizar su sostenibilidad. Este marco evita diluir los recursos y crear dependencia.

Los pasos a seguir incluirían la creación de un sistema de monitoreo y seguimiento de los fondos comunales o los fondos rotatorios; Establecer foros de discusión e intercambios de experiencias; Crear incentivos o premios para el desempeño; Y dirigir la atención sobre casos exitosos.

7. Continuar el trabajo focalizado para el mejoramiento de vías (conclusiones 5, 10 y 11) A pesar de que el mejoramiento del sistema de vías es responsabilidad de los gobiernos central y local, los programas CELI deberían reforzar el exitoso apoyo que proporcionan a las Juntas de

Acción Comunal (JAC), relacionados con el fortalecimiento institucional y la infraestructura comunitaria. En particular constituir un modelo participativo de base comunitaria para la gestión de la red vial terciaria, de acuerdo con las experiencias internacionales, teniendo en cuenta el contexto nacional y el elemento ambiental.

8. Ampliando el trabajo orientado a la formalización de la tenencia de la tierra (conclusión 12)

Es una prioridad facilitar las relaciones con los nuevos órganos estatales que sustituyeron al INCODER para continuar trabajando en la tenencia de la tierra como parte del portafolio de USAID. Para complementar la información actual, el equipo de evaluación recomienda un sistema de monitoreo transparente para centrar la atención en el tema. USAID debe trabajar con el GdC en su base de datos de peticiones, evaluar y comparar el desempeño regional. La base de datos debe registrar la ubicación, el número de hectáreas, la gestión de productos y las tasas de resolución.

Un problema corolario con la restitución de tierras es que, en caso de un eventual Acuerdo de Paz y un mayor número de procesos de restitución de tierras resueltos con éxito, el conflicto sobre las parcelas entregadas puede aumentar a medida que los nuevos GAI luchen por el dominio local. Será importante considerar este tipo de conflictos en relación con las recomendaciones de seguridad en ese capítulo.

DESARROLLO SOCIAL

Pregunta de evaluación: ¿Qué cambios han producido las intervenciones de CELI para fortalecer la capacidad organizativa de las OSC a nivel local?

RESUMEN: Los CELI presentaron aumentos importantes en las puntuaciones de competencia organizacional, especialmente en iniciativas y servicios empresariales –y superaron los objetivos del programa. Sin embargo, desde las perspectivas de los ciudadanos no hubo aumentos en el índice de capital social y hubo una ligera disminución, estadísticamente significativa, en el componente de confianza, liderada por una mayor disminución en las mujeres cabeza de familia. La confianza en las instituciones estatales cayó en todos los ámbitos de la encuesta, excepto en lo referente a la Personería, aunque los datos cualitativos desafiaron la profundidad de esta disminución. La participación en las JAC disminuyó, pero los participantes que aún participan jugaron un papel más importante en la toma de decisiones. Sorprendentemente, la encuesta reveló una aparente disminución de la participación de los municipios CELI en las asociaciones de productores. Tanto en los municipios CELI como en los de control, los encuestados certificaron un aumento dramático en las capacidades productivas. Se incrementó la participación en organizaciones de mujeres y en asociaciones de víctimas, y se encontró que las asociaciones culturales de orientación étnica fortalecen el sentido de identidad y construyen capital social.

El fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo social se considera fundamental para la consolidación de las zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia. Se entiende por desarrollo social la participación de la sociedad civil, la confianza entre pares y la confianza entre los ciudadanos y el Estado. También puede entenderse como el grado de confianza que caracteriza las relaciones entre los actores sociales, las normas predominantes del comportamiento cívico y el nivel de actividades de asociación (Kliksberg, 1999, p. 85). Para complementar esta posición, Kliksberg cita la teoría de James Coleman (1990) en la cual el capital social se manifiesta individual y colectivamente, y explica su posición en los siguientes términos:

El primero de ellos se relaciona con el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales: implica relaciones confiables, expectativas de reciprocidad y formas de comportamiento, y mejora la eficacia a nivel privado. Sin embargo, es también un bien colectivo. Así, por ejemplo, si todos en un vecindario particular comparten estándares tácitos de no agresión y preocupación por los demás, los niños podrán caminar a la escuela en perfecta seguridad y el capital social estará produciendo el orden público (Kliksberg, 1999, p. 86).

El desarrollo social actúa así para fortalecer la confianza entre los pares, que puede transformarse en procesos de cooperación y asociatividad dependiendo de las características locales. Las intervenciones CELI tienen como objetivo desarrollar y fortalecer el capital social en las poblaciones objetivo como herramienta de consolidación territorial. Por lo tanto, está compuesto, por:

[...] el agregado de los recursos reales o potenciales que están vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos (...) El volumen del capital social poseído por un agente determinado depende, del tamaño de la red de conexiones que puede movilizar eficazmente y el volumen del capital (económico, cultural o simbólico) poseído en su propio derecho por cada uno de aquellos a quienes está conectado (Bourdieu, 2011, 221).

Se utilizan tres enfoques para examinar el impacto de las intervenciones del modelo usado por CELI para fortalecer la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El primer enfoque utilizó una herramienta del CELI: Índice de Competencias Organizacionales (ICO) o ICO-VEO (Índice de Competencias Organizacionales –Verificación del Estado Organizacional).⁷⁰ Los CELI utilizaron estas herramientas durante la implementación para evaluar las organizaciones antes y después de la implementación, para entender los cambios que ocurrieron a través del tiempo como resultado de sus actividades. Los índices se componen de variables que capturan capacidades organizacionales, ponderadas por su importancia percibida. Los índices proporcionan información sobre los cambios significativos relacionados con las intervenciones CELI.

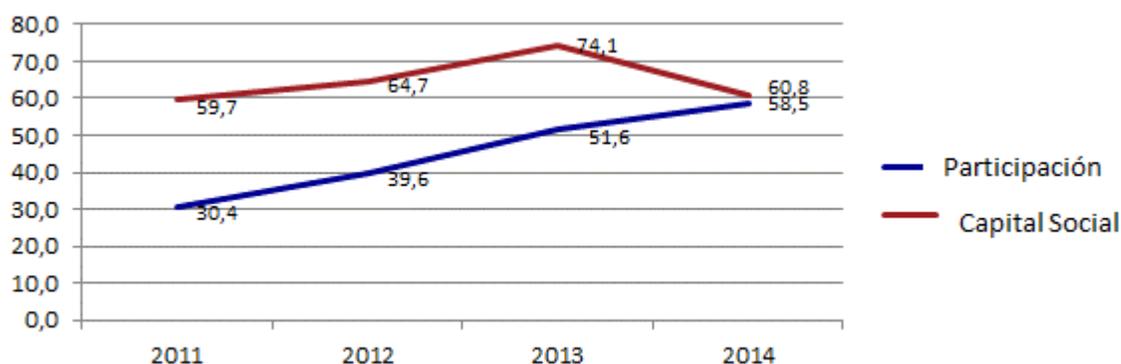
El segundo enfoque calcula los impactos relativos en las zonas de control, basándose en las preguntas de la encuesta. En la encuesta, el capital social se midió utilizando diferentes baterías de preguntas combinadas para crear un índice de capital social. Este índice examina dos aspectos: la confianza entre los pares y entre los ciudadanos y el Estado; Y la participación en organizaciones sociales. El índice permite un análisis del impacto.

El tercer enfoque utilizado en el análisis del capital social involucra las experiencias subjetivas de los ciudadanos, algunos de los cuales eran miembros de las OSC en las áreas de intervención. Se llevaron a cabo entrevistas cualitativas y grupos focales en 21 municipios. Los instrumentos utilizados para capturar estas percepciones y experiencias incluyeron temas relacionados con la participación directa en organizaciones sociales y en asociaciones productivas y, en particular, trabajaron para capturar los cambios en el capital social resultante de la participación en las intervenciones, las razones por las que se establecieron las organizaciones, los desafíos que enfrentaron, sus logros y los efectos que podían haber tenido sobre la población.

Una última fuente externa son los datos sobre participación y capital social del Índice de Consolidación. El primero se mide por la operatividad de ciertos espacios municipales de participación, el porcentaje de recursos públicos municipales sujetos a mecanismos de vigilancia ciudadana legalmente constituidos y un índice de riesgo electoral. El capital social se mide en el Índice por el grado en que Juntas de Acción Comunal y las organizaciones sociales locales se han registrado anualmente.

⁷⁰ Las intervenciones CELI emplean variaciones del instrumento de acuerdo con sus necesidades y prioridades. En este informe, la abreviatura ICO se utiliza para referirse a todas las variaciones, ya que el indicador es compartido por todas las intervenciones CELI y tiene ese nombre. Los detalles sobre el logro de los objetivos de CELI en este y otros indicadores se incluyen en el Anexo 5.

Figura 4.1. Datos secundarios: Resultados del Índice de Consolidación, Desarrollo Social



El capital social ha tenido una ganancia neta de menos de un punto, mientras que la participación definida por el índice ha mejorado significativamente. Es importante señalar que uno de los indicadores (riesgo electoral) utilizado por el Índice de Consolidación no ha cambiado desde 2011; Por lo tanto, ese punto de datos es nulo. En general, la perspectiva municipal, representada por el Índice, es positiva en el desarrollo social.

A veces, hay diferencias entre los hallazgos cualitativos y cuantitativos presentados a continuación. Éstos surgen de las diferentes fuentes consultadas en el campo al utilizar cada método. El trabajo cualitativo se realizó con una muestra intencional, elegida por su participación en las organizaciones de productores, su condición de víctimas del conflicto, o sus funciones en el trabajo con la sociedad civil o las organizaciones culturales. Por el contrario, los resultados de la encuesta representan un promedio de los impactos a través de la muestra cuantitativa, elegida al azar dentro de las veredas.

Hallazgos y conclusiones

El Índice de Competencias Organizacionales (ICO)

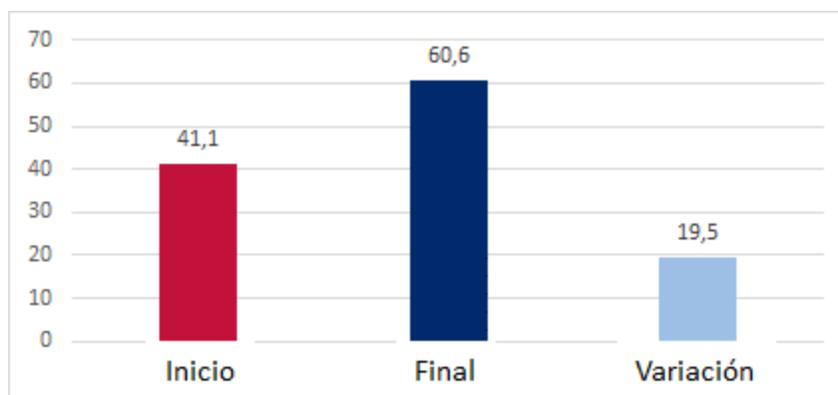
Las intervenciones de CELI pretenden mejorar competencias identificadas como esenciales para el funcionamiento eficaz de las organizaciones. Los CELI crearon y refinaron herramientas para monitorear cambios en estas competencias organizacionales: democracia organizacional interna, provisión de servicios, desarrollo financiero, gerencia, administración y desarrollo humano. Este paquete de variables generó un sistema de puntuación para cada una de estas capacidades que luego fueron ponderados y sumados para obtener una puntuación máxima de 100 puntos. Este puntaje fue un indicador clave para la medición del desempeño de los CELI en el desarrollo social, y todos los CELI cumplieron o superaron sus metas. Los CELI utilizaron los índices resultantes para calificar las organizaciones de productores, estableciendo una línea de base que permitió a las organizaciones medir su evolución posterior. La aplicación de la herramienta fue participativa en la medida en que los dirigentes de las organizaciones fueron invitados a expresar sus opiniones sobre sus logros en cada categoría. Aunque no hay datos de comparación disponibles para las organizaciones de control, es una herramienta útil para analizar el progreso en comparación con un conjunto definido de indicadores. El personal de CELI cumplió con sus obligaciones contractuales al usar estos índices para medir el progreso de las acciones frente a las organizaciones.

Los consultores o miembros de cada CELI regional aplicaron el ICO de manera participativa que

involucraba a los líderes y miembros de las organizaciones, con el fin de asegurar altos niveles de representatividad. Este proceso también redujo la subjetividad y los sesgos que de otro modo podrían estar asociados con el proceso. La herramienta sirve no sólo para medir la capacidad de las asociaciones, sino también para desarrollar un plan de acción para cada organización que tenga en cuenta sus fortalezas y debilidades en cada subconjunto de variables.

CELI Central reportó a USAID en 2016⁷¹ Sobre los resultados y los cambios promedio en el desempeño durante las intervenciones para un total de 52 organizaciones. En promedio, hubo un aumento aproximado del 50% en el ICO. (Figura 4.2)⁷²

Figura 4.2. Desempeño de CELI: Variación media en la puntuación de ICO, CELI Central



Fuente: Datos operacionales, CELI Central

Los puntajes pueden ser desagregados por una batería de competencias, como en el caso de las puntuaciones para la democracia y la gestión. Desafortunadamente, esta información no estaba disponible en forma digital en el momento en que se realizó la evaluación para este CELI.

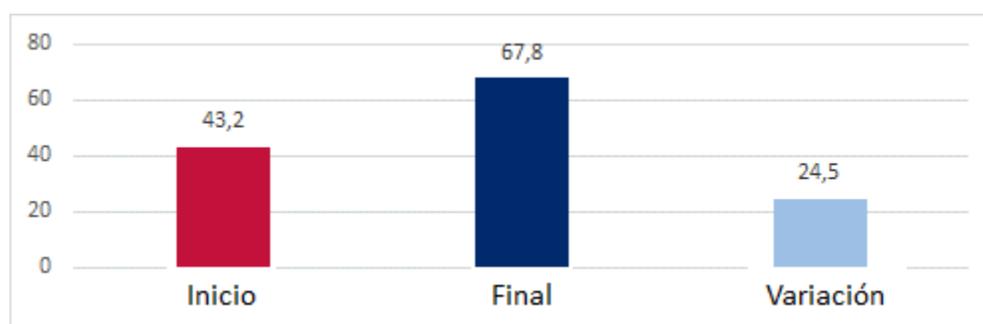
El ICO-VEO se basa en información sobre democracia y participación, gerencia y administración, iniciativas y servicios empresariales, bienes y desarrollo humano.⁷³ CELI N/S reportó que había trabajado con 89 organizaciones en 2016 con puntuaciones y niveles de crecimiento similares. (Figura 4.3)

⁷¹ Los puntajes de ICO-VEO (para CELI N/S) y los puntajes de ICO (para CELI Central) se actualizarán al final del año fiscal 2016, en octubre de 2016. Estos puntajes más recientes mostrarán progreso en el presente año fiscal.

⁷² La puntuación de ICO es igual a 100, por lo que la escala utilizada en el conjunto de esta sección y en las cifras va de 0 a 100.

⁷³ Tomado del documento VEO: *Una herramienta de diagnóstico para el fortalecimiento de organizaciones de productores*, n.d., USAID, Perú.

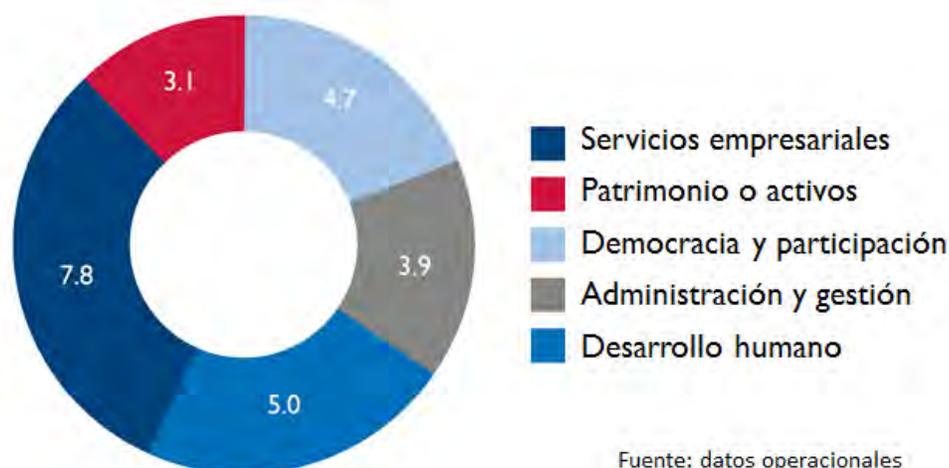
Figura 4.3. Desempeño de CELI: Variación media en la puntuación de ICO, CELI Norte/Sur



Fuente: Datos Operacionales, CELI N/S

Los datos incluyen puntuaciones para conjuntos de competencias individuales. Por lo tanto, el aumento de puntos general se divide en las siguientes categorías, como se muestra en la figura:

Figura 4.4. Desempeño de CELI: Variación media por categoría del ICO, CELI Norte/Sur



Fuente: datos operacionales CELI N/S

El incremento más notable para este CELI se dio en la categoría de iniciativas y servicios empresariales (esencial para la sostenibilidad), para lo cual las organizaciones cubiertas por la iniciativa tuvieron un promedio de casi 8 puntos. Este ICO de CELI utiliza el diagrama de una casa⁷⁴ para visualizar las puntuaciones, junto con una ponderación que asignó una mayor puntuación a este componente (25% del total). La situación fue similar en el componente de desarrollo humano con el segundo incremento más alto, mientras que los componentes de los activos y la gestión se enfatizaron menos en el protocolo de ponderación y también mostraron niveles de aumento más bajos para el período examinado. Sin embargo, todas las puntuaciones fueron positivas, lo que representa un aumento de casi el 25% en el curso de las intervenciones.

⁷⁴ Para una explicación del diagrama ver “Una herramienta de diagnóstico para el fortalecimiento de las organizaciones de productores,” Verificación del Estado Organizacional.

CELI N/S también reportó que el proceso de apoyo para desarrollar la herramienta fue altamente participativo: “analizamos el desarrollo organizacional desde sus perspectivas...y dejamos la capacidad instalada sobre cómo usarlo. No es sólo que la adaptamos, sino cómo lo hicimos”, según el Director del Programa (Chief of Party) José Félix Montoya.⁷⁵ Con el software y las otras herramientas disponibles para los líderes, se espera que estos grupos continúen “organizando la casa”. Para Asocaval, una organización apoyada por CELI Norte, el instrumento ha sido fundamental y la ha convertido experta en el uso del instrumento, tanto así que fue contratada por Gobernación de Antioquia para apoyar a otras asociaciones de productores para su implementación.

Debido a que CELI MdM ya había concluido su ejecución cuando se inició esta evaluación, la medida utilizada por el programa no estaba disponible. Sin embargo, las cifras de progreso aparecen en sus informes y demuestran una tendencia positiva similar. Trabajaron con 128 organizaciones durante la vida del proyecto, los informes indican un cambio promedio de 54 puntos hasta septiembre de 2012, de 76 puntos hasta septiembre de 2013, y de 105 puntos a finales de diciembre de 2014.⁷⁶

Algunos encuestados señalaron la utilidad del índice para identificar fortalezas y debilidades de las organizaciones y para animar a los miembros a apropiarse de los cambios propuestos. Otro encuestado señaló que el ICO prioriza el análisis del funcionamiento interno de las organizaciones, pero el análisis de la forma en la cual la organización actúa en su entorno (servicios, fondos rotatorios, relaciones comerciales y cooperativas de crédito) podría ser muy valioso. Este encuestado consideró que esta última perspectiva sería más útil en la generación de acciones concretas o en el incremento de los ingresos, centrándose en cómo la organización debe posicionarse en relación con el mercado y vender sus productos.

Conclusión 1: Este enfoque permite demostrar que hay aumentos significativos en las competencias de las organizaciones. Un enfoque externo de mercados y servicios parece ser importante para la sostenibilidad, equilibrando el apoyo a la gestión interna de las organizaciones y otras características. La metodología empleada por CELI N/S parece haber logrado que las organizaciones se apropien de la herramienta.

Capital Social: Confianza

El índice de capital social está compuesto por preguntas de la encuesta que comprenden la **confianza** (60 puntos) y la **participación** (40 puntos – ver la siguiente sección del informe), para un total de 100 puntos. La confianza se analizó en varios niveles: familia, vecinos, amigos, Junta de Acción Comunal (JAC), órganos legales y estatales de supervisión, instituciones de desarrollo, gobierno local y nacional, la policía y el ejército.

Muchos de los factores que afectan los puntajes del índice están más allá del ámbito de los programas de cooperación y deben considerarse como indicadores de contexto. Sin embargo, el análisis de los subcomponentes a nivel de programa proporciona una mayor comprensión de las

⁷⁵ En una reunión el 30 de agosto con el equipo CELI N/S y el director del proyecto (Chief of Party) José Félix Montoya en su sede.

⁷⁶ Informes trimestrales fechados julio-septiembre 2012, julio-septiembre 2013 y octubre-diciembre 2014 puestos a disposición por USAID para propósitos de la evaluación. En la medida que el Proyecto ha terminado no es posible preguntar cómo el promedio llegó a superar los 100 puntos, pero se supone que la puntuación se agregó a lo largo de los años de la intervención.

fortalezas y debilidades del programa.

En términos generales, el índice de capital social no registró ningún impacto ni en los municipios CELI ni en los PNCRT, pero los cambios porcentuales son en su mayoría positivos y se muestran en la Figura 4.4 para municipios de CELI. Los impactos del índice se presentan en la tabla a continuación. (Figura 4.5)

Figura 4.5. Desempeño de CELI: Índice de Capital Social, total y regional

Ind.	Descripción	Regiones	Línea de base	Línea Media	% Cambio	Fuente
DO3-024	Índice de Capital Social	Total	22.8	23.63	4%	Encuesta de Hogares • Línea de Base 2013, Econometría S.A. • Línea Media 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	20.6	22.60	10%	
		Central	23.8	24.33	2%	
		Norte	23.8	24.92	5%	
		Sur	22.94	20.82	-9%	

Tanto el subíndice de confianza como el de participación mostraron impacto en el análisis (ver la siguiente sección para un examen detallado del componente de participación). Para el componente de confianza, hubo un impacto negativo de 1pp en los municipios CELI, mientras que en los municipios PNCRT no se encontró efecto estadísticamente significativo. (Figura 4.6)

Figura 4.6. Impactos en el Índice de Capital Social, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Índice de Capital Social	-0.24	-1.16
Componente de confianza	-0.99**	-1.00
Componente de participación	0.74**	-0.16

Fuente: Cálculos de los autores. *** Con una confianza del 99%, ** al 95%, * al 90%.⁷⁷

El análisis desagregado por sexo muestra que los hogares con mujeres cabeza de familia cayeron más que los hogares con jefatura masculina (en un punto de 60, a un nivel significativo). Visto por región, en CELI Central, los municipios mostraron un aumento significativo de más de 1pp, mientras que en las otras regiones no hubo impacto en el índice.

El subíndice de confianza se construyó, en parte, a partir de tres preguntas de la encuesta, mostradas en la Figura 4.7. Con una excepción, los datos no registran ningún impacto ni para el PNCRT ni para el CELI.

⁷⁷ A lo largo de todo el documento, la fuente son los datos de la encuesta de evaluación, a menos que se indique lo contrario. Se aplican notaciones de significación estándar: *** para 99% de confianza, ** para 95%, * para 90%. Los modelos de estimación de impacto figuran en el anexo 3 y los datos del texto figuran en el anexo 10.

Figura 4.7. Impactos en la confianza entre pares, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Alto nivel de confianza en que un vecino que promete ayudarlos lo haga	-0.0356	-0.0185
Aquí existe la tradición de trabajar colectivamente en proyectos comunitarios	-0.0111	-0.092*
Alto nivel de confianza en los miembros de la comunidad	-0.0131	-0.0514

No hubo un impacto significativo en la confianza en los municipios CELI; En general, aparece una disminución absoluta para estas tres preguntas (lo que también ocurrió en los municipios de control). Hubo un impacto negativo de 9pp en los municipios de PNCRT. Para las mujeres cabeza de familia, los impactos fueron negativos para la pregunta sobre la tradición del trabajo colectivo en proyectos comunitarios (-11.5pp para los municipios PNCRT y -6.5pp para los municipios CELI). En el PNCRT, estos hogares también respondieron que no tenían mucha confianza en otros miembros de la comunidad (impacto -7pp).

El índice de confianza también incluyó una batería de preguntas sobre cuánta confianza tienen los encuestados en las instituciones estatales, desde el nivel nacional hasta el local. La confianza de toda la muestra en las 25 instituciones sobre las cuales se pregunta en la encuesta, empeora. El efecto fue sustancial para los niveles nacional, departamental y municipal, para las JAC y para las organizaciones sociales, los órganos legales y de control y las instituciones educativas, agrícolas y de seguridad. Como el efecto es generalizado, no puede atribuirse a ninguna intervención; Más bien, las percepciones ciudadanas se han deteriorado notablemente, probablemente afectadas por eventos externos sostenidos (ausencia de presencia estatal, falta de servicios, escándalos, etc.).

Se encontró un contraste en las zonas CELI, donde la percepción de las oficinas de la Personería municipal disminuyó menos que en los controles (lo que supuso un impacto de intervención positivo y significativo). Esto es confirmado por los resultados de otras preguntas de la encuesta (Figura 4.8), en las que los municipios CELI muestran un impacto positivo. Los resultados son consistentes en toda la encuesta: se encontró cerca del 5pp de impacto positivo en los municipios CELI comparado con sus controles donde se pregunta a los encuestados sobre su confianza en la *personería*, un 17pp de impacto positivo en el puntaje de los respondientes sobre la *personería*, y un 10pp de impacto positivo cuando se pregunta sobre cambios en los últimos dos años.

Figura 4.8. Impactos en la opinión sobre la personería; Tendencias por cambio porcentual

	Tratamiento		Control		Impacto
	Línea Base	Línea Media	Línea Base	Línea Media	
<i>Tengo alto nivel de confianza en la personería</i>					
CELI	28%	22%	28%	17%	0.0465**
PNCRT	21%	14%	33%	28%	0.0616
<i>La personería es buena o muy buena</i>					
CELI	45%	52%	46%	41%	0.172**
PNCRT	38%	39%	52%	53%	0.0312
<i>Los servicios en la personería han mejorado en los últimos dos años</i>					

	Tratamiento		Control		Impacto
	Línea Base	Línea Media	Línea Base	Línea Media	
CELI	23%	29%	17%	13%	0.101*
PNCRT	13%	18%	20%	28%	0.00594

Los resultados positivos se concentran en la región CELI Central, donde el impacto positivo fue de casi 12pp en mejoramiento de la percepción sobre la personería en los últimos dos años y más de 7pp en la proporción de hogares que califican a la Personería como buena o muy buena. Otros CELI informan no haberse involucrado de manera directa con la Personería, ni haber provisto apoyo logístico o de equipamiento. Esas zonas muestran menor o ningún impacto en las percepciones de los encuestados sobre la Personería.

Si bien la encuesta no muestra ningún impacto en los niveles de confianza de los miembros de la población hacia sus pares o su gobierno, el trabajo de campo cualitativo mostró una realidad diferente. Salvo algunas excepciones, la confianza en las instituciones es una constante entre los encuestados cualitativos en grupos focales y en entrevistas, ellos reportaron que existe confianza y solidaridad entre vecinos y que esto ha facilitado la formación de grupos sociales. En las regiones donde los grupos armados operan, la confianza entre pares no sólo mejora la calidad de vida, sino que también permite la creación de asociaciones y el fortalecimiento de las JAC. Este hallazgo es transversal en la medida en que permite todo tipo de asociatividad.

En mi vereda, me siento bien con mi comunidad. Como he dicho, soy el Presidente de la JAC y cuando necesito organizar una reunión la gente colabora; Nos cuidamos el uno al otro y, no sé, me siento en casa aquí en mi vereda. (Líder de la JAC, Antioquia, CELI)

Como casi todos nos conocemos (en la vereda), bueno, hay más acceso, ¿verdad? Porque si hay un evento o algo, bueno, ahí está, y todo el mundo se conoce, así que es más fácil allí. (Miembro de la OSC, Cauca, PNCRT)

Las Personerías municipales, los secretarios de gobierno y los dirigentes de las organizaciones sociales afirman que la confianza en los procesos sociales y comunitarios ha aumentado como consecuencia del aumento de los niveles de seguridad en las regiones, permitiendo que las personas se asocien libremente sin temor a represalias de los grupos armados y el fortalecimiento de las asociaciones de víctimas formadas para exigir sus derechos. Esto contradice los datos de la encuesta, pero probablemente refleja su experiencia trabajando con miembros de la organización, que tienden a participar más y mostrar más confianza.

En cuanto a la situación de seguridad, y su relación con el capital social en Montes de María, se sugiere que los mejores niveles de seguridad en la región han permitido el surgimiento de organizaciones sociales. Cuando las condiciones de violencia en una región representan riesgos para los habitantes, los procesos sociales disminuyen. Una entrevistada de Carmen de Bolívar, municipio de CELI, dijo:

El liderazgo fue silenciado. Mataron a los líderes... (Cuando) el conflicto comenzaba a declinar un poco, ellos (re) surgieron. (Líder de OSC, Bolívar, CELI)

Cuando las condiciones de seguridad comenzaron a cambiar, comenzaron a surgir diferentes procesos sociales, porque había menos riesgos relacionados con el liderazgo de las organizaciones

comunitarias. Del mismo modo, la encuesta muestra un impacto positivo en la percepción de la población en los municipios CELI. Esto contrasta con el impacto en los municipios en los que sólo intervino el PNCRT, donde no se registraron impactos. La proporción de personas que consideraban que los servicios de seguridad de la policía habían mejorado en los dos años anteriores aumentó en 8.5pp respecto a los controles, mientras que los hogares que consideraban que los servicios de seguridad militar habían mejorado en el mismo período aumentaron 8pp en comparación con sus municipios de control. (Figura 4.9)⁷⁸

Figura 4.9. Impactos en las percepciones de la policía y el ejército, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Los servicios de seguridad policial mejoraron en los últimos dos años	0.0851**	-0.0149
Los servicios de seguridad militar mejoraron en los últimos dos años	0.0813**	0.0385

A pesar del reconocimiento de que los servicios prestados por la policía y el ejército habían mejorado, se resuelven una serie de conflictos dentro de la comunidad, ya que la legitimidad de las JAC y las herramientas de resolución de conflictos que ellos emplean, llevan a muchas personas para recurrir a las JAC para la resolución de conflictos, más que a instituciones de más alto nivel como la Personería Municipal o la Policía. Por lo tanto, el impacto en los municipios de PNCRT sobre los hogares que reportan que se acercan a otros miembros de la comunidad cuando se trata de problemas graves con un vecino aumentó en 2pp mientras que no hubo un impacto en los municipios CELI. (Figura 4.10)

Figura 4.10. Impactos en la resolución de conflictos en la comunidad, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Cuando enfrenta graves problemas con un vecino, se acerca a otros miembros de la comunidad	0.00424	0.0203**

Junto con estos informes cualitativos sobre el aumento de la confianza en las JAC y las instituciones sociales, unos encuestados revelaron bajos niveles de confianza en las instituciones municipales.⁷⁹ En los municipios CELI no se encuentra ningún impacto en la percepción del desempeño de la alcaldía mientras que en los municipios PNCRT, percepciones positivas del desempeño de la alcaldía cayeron de 6pp. (Figura 4.11)

Figure 4.11. Impactos en las percepciones del desempeño de la alcaldía, CELI and PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
El desempeño de las alcaldías es bueno o muy bueno	-0.0187	-0.0653*

La importancia de las JAC para la población reside en el hecho de que estos son los mecanismos

⁷⁸ El aumento se mitiga por la percepción general de la situación de seguridad y de las fuerzas de seguridad. No hubo impacto sobre si la situación de seguridad había mejorado en las veredas o los corregimientos. Tampoco hubo impacto en las calificaciones de la policía, ni en el porcentaje que recomendaría que un miembro de la familia que había salido de la zona deba regresar.

⁷⁹ Ver más detalles sobre esto en el capítulo sobre gobernabilidad e instituciones.

a través de los cuales la población se organiza para llevar a cabo las tareas que realiza el Estado. Como expresaron los habitantes de las veredas de uno de los municipios del PNCRT, se sienten obligados a organizarse y trabajar juntos para mantener y reparar las carreteras.

En nuestra vereda es así: los miembros tienen el derecho ... en nuestro caso todos tenemos que reunirnos y si un camino tiene que ser reparado entonces nos reunimos y entre nosotros todos contribuimos, pero si alguien no es un miembro, no contribuye (miembro de JAC, Putumayo, PNCRT)

Survey results showed that 4.4pp more respondents in CELI municipalities trusted their JACs a lot or quite a lot, compared to baseline and controls; however, the qualitative data showed even greater increased trust in the JACs. La confianza aumentada entre las respuestas cualitativas puede explicarse por el hecho de que la información cuantitativa representa la opinión media de la población, mientras que la información cualitativa es una muestra seleccionada a propósito de personas que son participantes activos. En cualquier caso, el valor asignado a las JAC está relacionado con el hecho de que para la población representan el acceso a la formación, proyectos productivos y otras iniciativas que las autoridades gubernamentales o agencias de cooperación internacional puedan desarrollar. Las JAC representan la puerta de acceso a muchos servicios y proyectos estatales, ya que son el punto de contacto más cercano que la población tiene con las instituciones oficiales. Esta posición se desprende del siguiente testimonio:

Las Juntas de Acción Comunal han sido un eje fundamental de esta comunidad. Es un honor ser presidente de una Junta de Acción Comunal, y están involucrados [las JAC] en todos los eventos de formación, crean Consejos, hay formación en derechos humanos... (Miembro de JAC, Meta, CELI)

Conclusión 2: Los datos de la encuesta muestran un marcado descenso del nivel de confianza que los ciudadanos tienen en los organismos de gobierno, en todos los municipios encuestados durante el estudio y en todos los organismos gubernamentales incluidos en la encuesta. Este efecto no es atribuible ni a los CELI ni a las intervenciones de PNCRT debido a que es un fenómeno similar en las zonas de control. Entre los miembros de la comunidad que participaron más activamente y que fueron entrevistados en la recopilación de datos cualitativos, hay informes de cambios positivos y mejores relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Sin embargo, este último grupo de encuestados es mucho más pequeño.

Los datos de la encuesta también muestran una disminución en los niveles de confianza entre pares y vecinos, especialmente en las mujeres cabeza de familia. Estas cifras contrastan fuertemente con las experiencias narradas por los participantes durante el trabajo cualitativo, que tuvieron mayores niveles de participación y opiniones mucho más positivas del tejido social – pero, nuevamente, son participantes activos y, por lo tanto, son más propensos a percibir y participar en la construcción del tejido social.

Conclusión 3: En las zonas donde las condiciones de seguridad han mejorado, también es posible que los niveles de confianza entre vecinos hayan mejorado en cierto grado. Esto no sólo incrementa la calidad de vida, sino que también permite la creación de nuevas formas de asociación y el uso y fortalecimiento de organizaciones existentes, como los JAC.

Capital social: Participación en asociaciones

La estrategia CELI abarca tres niveles: i) el fortalecimiento del capital social en las regiones que abarca, ii) la generación de relaciones de confianza entre vecinos y iii) la promoción de relaciones

de cooperación dentro de las comunidades. Para lograr este objetivo, los CELI han apoyado y fortalecido diferentes formas de asociación a través de una serie de intervenciones enfocadas en las organizaciones de base existentes, tales como las JAC, que son el principal ejemplo de participación en la vida pública en los municipios. Otro foco de intervención fue el apoyo prestado a las asociaciones de víctimas con la intención de generar procesos colectivos para asegurar el respeto de sus derechos en los términos de la Ley 1448.⁸⁰ Finalmente, los CELI han fortalecido las asociaciones culturales presentes en las zonas de intervención; Éstas funcionan como una forma de generar confianza, identidad colectiva y pertenencia en los territorios, arraigados al patrimonio intangible de la comunidad.

Como se mencionó anteriormente, el índice de capital social se compone de medidas de confianza y participación (el primero representa 60 puntos de 100 y el último 40). La participación se mide en las afiliaciones reportadas por los encuestados: grupos de interés, asociaciones de productores, partidos políticos, JACs, organizaciones comunitarias y procesos de veeduría.

Los datos de la encuesta muestran que, en toda la muestra, hubo un aumento moderado pero significativo en la participación de los hogares en actividades comunitarias. Los impactos fueron ligeramente más significativos en los municipios CELI, donde este subíndice fue positivo en casi 1 punto (de un total de 40); No hubo impacto en los municipios de PNCRT (Figura 4.6). Cuando los resultados fueron diferenciados por género no hubo evidencia de diferencia entre las mujeres cabeza de familia y los hombres cabeza de familia.

Un análisis de siete tipos específicos de participación mostró que ésta aumentó entre 0.5pp y 7pp en los municipios CELI (Figura 4.12). Los impactos fueron menores en los municipios de PNCRT y menos tipos de asociaciones mostraron un impacto significativo: grupos voluntarios (5pp), grupos deportivos o culturales (3pp) y grupos de mujeres (4pp).⁸¹

Figura 4.12. Impactos sobre la participación en actividades comunitarias, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Grupos de supervisión (veedurías)	0.013***	0.0048
Reuniones comunitarias en general	0.093**	-0.0035
Grupos voluntarios	0.049*	0.069***
Grupos deportivos o culturales	0.033***	0.032**
Asociaciones de padres	0.059***	-0.028
Grupos de seguridad	0.006***	0.005
Grupos de jóvenes	0.008**	0.005
Grupos de mujeres	0.012	0.036***
Partido político o movimiento	0.026*	-0.012

⁸⁰ La Ley 1448, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fue firmada por el Presidente Santos en 2011 para "facilitar la restitución de millones de hectáreas de tierras abandonadas o robadas como resultado de abusos y violaciones de derechos humanos" (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, página 5). Para más información, véase el informe de Amnistía Internacional sobre las disposiciones de la ley en <http://www.refworld.org/pdfid/4f99029f2.pdf>.

⁸¹ En tres otros tipos de organizaciones no hubo impacto ni en CELI ni en los municipios de PNCRT (ver detalles en los Anexos).

Variable	CELI	PNCRT
Grupos de escuelas agrícolas	0.0149**	0.0885

Los datos desagregados por sexo muestran diferencias en la participación en diferentes tipos de organizaciones. En general, los hombres cabeza de familia reportaron aumentos en la participación, mientras que sus equivalentes en madres cabeza de familia reportaron una reducción de más del 50% en la participación. En los municipios CELI, los hombres cabeza de familia aumentaron su participación en los JAC en casi 4pp, mientras que las mujeres cabeza de familia reportaron una reducción de 10pp. En los municipios PNCRT, las mujeres cabeza de familia fueron 13pp menos propensas a participar en la JAC u otros grupos comunitarios, mientras que los hombres cabeza de familia aumentaron su participación en 10pp.

En todos los municipios CELI los hombres cabeza de familia aumentaron su participación en grupos culturales en aproximadamente 4pp, mientras que las mujeres cabeza de familia no presentaron cambios. Mientras que los municipios CELI reportaron casi 4pp de participación en grupos voluntarios, los hogares que participaron en la toma de decisiones fueron hombres cabeza de familia (10pp). A pesar de la disminución en la participación de las mujeres cabeza de familia en toda la muestra, en los municipios de PNCRT, la participación de este segmento de la población en un tipo de organización – grupos de mujeres – aumentó en 5pp. Pero, aun así, no se observó ningún impacto entre las mujeres cabeza de familia en términos de toma de decisiones.

Quienes participaron, reportaron mayor contribución en la toma de decisiones, entre un 25% y un 40% más que la muestra completa. Como este aumento fue general, no puede atribuirse a ninguna intervención, pero el cambio es positivo y digno de mención. Al mismo tiempo, el porcentaje de personas que informan que participan en reuniones, pero no en la toma de decisiones se redujo en la misma cantidad. Si bien es cierto que la participación general ha caído, este hallazgo refleja una mejora en la calidad de la participación social de la población.

Conclusión 4: En los municipios CELI, hubo un aumento importante en la participación en asociaciones, pero las madres cabeza de familia no participaron en este incremento. En los municipios de PNCRT, no hubo ningún impacto en los niveles medios de participación.

El papel de las Juntas de Acción Comunal (JACs)

Las Juntas de Acción Comunal son el nivel más local de la sociedad civil reconocido en la legislación colombiana: asociaciones voluntarias en barrios urbanos o veredas rurales que pueden formalmente constituirse para fines cívicos. Aunque no se pidió a los tres CELI informar sistemáticamente sobre el número de JACs atendidos, es claro que cada CELI desarrolló fuertes compromisos para trabajar con las JAC durante el transcurso de las actividades, tanto en el fortalecimiento de su capacidad para funcionar como organizaciones comunitarias, así como a través de la participación de las JAC en relaciones contractuales directas para llevar a cabo proyectos específicos.

Cada CELI se encargó de capacitar tanto de las JAC de cada comunidad individual como de las asociaciones que agrupan múltiples JACs. CELI Montes de María realizó 31 sesiones en 17 comunidades, brindó orientación en prácticas de gestión, transparencia y construcción de confianza. Las JACs aprendieron habilidades y procedimientos que aplicaron en la

implementación de proyectos y la negociación de acuerdos favorables con los proveedores.⁸² En el sur de Tolima, CELI Central trabajó para fortalecer las capacidades de gestión de 633 JACs a través de la capacitación en desarrollo de proyectos, empoderamiento, contratación y acceso a servicios públicos. Uno de los objetivos era preparar a los JAC para las elecciones de líderes en abril de 2016 para construir sostenibilidad a nivel local.⁸³ CELI N/S contrató al Foro Nacional por Colombia para ayudar a 65 JAC y cinco asociaciones sombrilla (de segundo nivel) en Tumaco a fortalecer capacidades organizacionales, trabajar con niveles superiores de gobierno y desarrollar planes que representen metas constitutivas.⁸⁴ CELI N/S Formó a los líderes del Bajo Cauca en gestión ambiental, temas de tierras, comunicaciones y gestión financiera.⁸⁵

La capacitación y la orientación proporcionadas por los tres proyectos CELI han habilitado a muchas JACs a firmar acuerdos legales para llevar a cabo proyectos de infraestructura comunitaria local. CELI Central ha recurrido a las JAC como implementadores en los esfuerzos por mejorar las vías terciarias y los proyectos de infraestructura social, entregando aproximadamente 6.2 millones de dólares en contratos. En Meta y Caquetá, las JACs han asumido la responsabilidad del mantenimiento y mejoramiento de las vías terciarias. Con el apoyo de 10 donaciones de CELI por un total de USD \$ 879.000, las JAC movilizaron mano de obra, alimentos y alojamiento para los trabajadores, recaudaron fondos y contribuyeron con dinero en efectivo.⁸⁶ CELI N/S hizo concesiones de infraestructura a JACs en todo el Bajo Cauca y sus sitios de intervención Tumaco. En su informe de diciembre de 2012, el proyecto reportó que, de los 45 acuerdos de donación aprobados en Córdoba en ese trimestre, 34 JAC y dos asociaciones de JACs recibieron financiamiento para avanzar en proyectos comunitarios.⁸⁷

Entre CELI N/S y CELI Central, decenas de JACs han asumido la responsabilidad de la gestión y el cumplimiento de las condiciones contractuales de las donaciones directas, proporcionando a estas organizaciones cívicas una experiencia importante en gestión comunitaria y en construcción y mantenimiento de infraestructuras. Los CELI reportan mayor eficiencia y eficacia en la finalización exitosa de estos trabajos y contratos, dentro del presupuesto y de los plazos propuestos, con comités de supervisión ciudadana (veedurías). La capacidad ahora reside en las manos de estas JAC para futuros emprendimientos.

Las JACs dan lugar a otras formas de organización, como las asociaciones de productores. La importancia de la JAC como punto de partida para la asociatividad se refleja en las opiniones obtenidas en Antioquia y Meta en respuesta a preguntas sobre los recursos recibidos de los CELI:

Sobre todo, pasan recursos a través de la JAC. Allí se creó la Asociación de Criadores de Ovinos y Caprinos para todo el municipio de Caucasia. Es decir, las veredas de Brasil, Villa Mercedes, Corcovada, Los Tigres 1, 2 y 3, y Delirio. Ellos operan allí, y también en Villa Mercedes, hay personas que son beneficiarios de la Asociación de Productores de Caucho – que es la familia Arias, que viven allí; Y también están en Asocor. (Director de Asociación de Productores,

⁸² Colombia Responde Montes de María Informe Trimestral julio-septiembre 2014. Bogotá, Colombia: Global Communities, p. 11.

⁸³ CELI Central Informe Anual septiembre 2014- septiembre 2015. Bogotá, Colombia: Tetra Tech ARD, p. 21.

⁸⁴ CELI N/S, FY 2016 Informe Trimestral, diciembre 2015. Bogotá, Colombia: Chemonics, pp. 26-27.

⁸⁵ CELI N/S FY2013 Informe Trimestral, abril-junio 2013. Bogotá, Colombia: Chemonics, p. 16.

⁸⁶ CELI Central Informe trimestral abril-junio 2015. Bogotá, Colombia: Tetra Tech ARD, p. 18.

⁸⁷ CELI N/S Informe Trimestral octubre-diciembre 2012. Bogotá, Colombia: Chemonics, p. 9.

Antioquia, CELI)

En la oficina del Secretario del Gobierno Municipal nuestro papel es fortalecer a las JACs y asociaciones para diferentes áreas productivas. Aquí hay un poco de todo, así que se han organizado por ejemplo en el área de ganadería, cacao, caucho, piscicultura...Y sé que todas estas asociaciones productivas –algunas de las cuales son fuertes – han sido acompañadas por Colombia Responde. (Funcionario, Macarena, CELI)

A pesar del impacto positivo general, la participación disminuyó para las JAC y las asociaciones de productores (para estas últimas, ver la siguiente sección). Esto fue así tanto para los municipios CELI como los PNCRT. En términos absolutos, menos hogares pertenecían o participaban en las JAC: del 74% al 57% en las zonas CELI y del 88% al 64% en los municipios PNCRT. La disminución también se produjo en las zonas de control; Como resultado no se observa ningún impacto (Figura 4.13). Parece que las madres cabeza de familia constituyeron una parte importante de esa disminución, así como los hombres cabeza de familia aumentaron la toma de decisiones dentro de las JACs en 5,5pp.

Figura 4.13. Impactos en la participación en los JAC, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
El hogar pertenece a una JAC u otro grupo comunitario	0.0249	-0.0593
Los hogares participan en la toma de decisiones en las JAC u otros grupos	0.0359	-0.0358

Los beneficiarios indicaron que la participación en las JAC es difícil, debido a que requiere dedicar una cantidad considerable de tiempo y de trabajo no remunerado. En ciertos casos, los encuestados afirmaron que los políticos locales han tratado de cooptar a las JAC para sus propios fines. Algunos encuestados en los municipios incluidos en la intervención argumentaron que los procesos comunitarios se han deteriorado como resultado de las acciones de los políticos que han tratado de utilizar los procesos como una base social para promover sus intereses privados. Un participante de un grupo focal en el Valle de Guamuez, Putumayo, dijo:

Los procesos comunitarios, ya sean JACs, asociaciones o cooperativas, lo que sea: todos se están debilitando porque hemos sido debilitados primero por maniobras políticas, segundo por la violencia y tercero porque nadie escucha lo que tienen que decir. Es decir, las autoridades no las escuchan a pesar de los derechos de los JAC en el proceso organizativo. (Productor, Putumayo, PNCRT)

En la cita anterior se presentan varias razones para explicar por qué los procesos sociales se han debilitado y la confianza en las instituciones ha caído en general, no necesariamente entre las JAC apoyadas por los CELI. Estos incluyen la intervención de políticos locales, la violencia y el efecto reducido que este tipo de organización y estos procesos tienen sobre la toma de decisiones a nivel local: los procesos comunitarios tienen voz, pero no voto.

Los CELI trabajaron con las JACs para fortalecer el liderazgo y su estructura de gestión, así como sus funciones legales, administrativas y sociales. Las organizaciones más fuertes con un mejor liderazgo tendrían mayor reconocimiento público y visibilidad. Los CELI también contrataron con las JAC, como se mencionó anteriormente, que tiene un efecto de empoderamiento y un mayor respeto por el liderazgo y la toma de decisiones con las estructuras de liderazgo de las JAC. Este empoderamiento ayudó a reforzar a los CELI contra las influencias políticas y los intentos de extorsión, que son muy comunes con las empresas externas, según el COR de CELI Central.

En las veredas las JAC son a veces el primer recurso para resolver conflictos entre vecinos en procesos que implican negociación directa. Los beneficiarios que participan en las JAC indicaron que viven en zonas rurales alejadas de los centros poblados, en municipios donde la presencia del Estado es escasa. En algunos casos, los JAC ocupan el vacío que deja el Estado y permiten a los vecinos construir confianza, como en este caso donde los ciudadanos informan acerca de alguien que pide ayuda por un problema con un vecino:

A través de las JAC, o se llega a algún acuerdo entre la víctima y el agresor...no ha sido necesaria la presencia del Personero o que cualquier persona vaya a los tribunales. No, se maneja allí mismo en la vereda... Los cinco líderes del Consejo se reúnen con los conciliadores y llaman a las personas que tienen los problemas. Todos se sientan juntos, todo el mundo les da consejos y llegan a un acuerdo. Y eso es todo: Así se trata el problema. (Productor, Antioquia, PNCRT)

El apoyo a la intervención provisto por las asociaciones ha permitido a las comunidades apropiarse de sus procesos a través de la formación o la construcción de infraestructuras (actividades desarrolladas por la UACT o uno de los CELI). A menudo, las JAC carecen de los recursos presupuestales y la infraestructura necesaria para funcionar. Un empleado del gobierno en Putumayo dijo esto al equipo de evaluación:

Por ejemplo, se ha brindado capacitación a las JAC. [Ellos] han desempeñado un papel importante en las actividades realizadas en el municipio. De hecho, la Unidad ha ayudado en la construcción de estas pequeñas casas comunitarias [edificios en los que las JAC se reúnen con sus comunidades]. (Funcionario, Putumayo, PNCRT)

Conclusión 5: A pesar de que a veces se considera que estas entidades son cooptadas por los intereses políticos locales – que pueden amenazar su legitimidad en ciertos lugares– siguen representando la puerta de entrada a los servicios y programas estatales. Cuando la situación de seguridad lo permite y donde las JAC tienen la confianza de la población, este tipo de organización social es central para la vida política y para la participación en las veredas. En estos casos, las JAC desempeñan un papel central en el acceso y disfrute de los servicios ofrecidos por el Estado en términos de participación política, mejoramientos de infraestructura y control social. En algunas regiones, las JAC son más débiles, lo que explica por qué los hogares encuestados reportan niveles reducidos de participación en general. Sin embargo, los partícipes de las JAC reportan una participación más activa en el nivel de toma de decisiones.

Conclusión 6: En las veredas de los municipios geográficamente distantes, las JAC son los principales espacios en los que se resuelven las disputas entre vecinos, principalmente a través de negociaciones directas. Al disponer de este recurso local, los conflictos sociales menores se resuelven a nivel de vereda, sin necesidad de llevar casos a organismos municipales o nacionales. Este es el caso en las regiones donde la situación de seguridad lo permite. Sin embargo, la participación puede verse afectada en los casos en que se emiten amenazas en contra de los líderes.

Asociaciones y proyectos productivos

Como se describió en la introducción, las prioridades de CELI pasaron de centrarse en la consolidación de la presencia del GdC, a lo que podría caracterizarse como objetivos de desarrollo rural más tradicionales, centrándose en la producción agrícola y el fortalecimiento de las cadenas de valor rurales. Esto se ve más claramente en la reasignación de los CELI de su enfoque original en la consolidación bajo el Objetivo de Desarrollo (DO por sus siglas en inglés) DO1, "El gobierno civil presente en las zonas de CSDI consolidadas", a su articulación actual bajo el DO3,

"Condiciones mejoradas para un crecimiento económico rural inclusivo". Y especialmente desde que el Objetivo de Desarrollo revisado fue publicado en junio de 2015, el trabajo con cadenas de valor ha sido un medio principal para que los proyectos alcancen sus objetivos.

En la realización de este trabajo, los proyectos apoyaron a las asociaciones de productores de varias maneras: asistencia técnica y capacitación; Apoyo en el trabajo en el desarrollo de la mercadotecnia y la comercialización (también involucrando a menudo capacitación); y Asistencia en servicios financieros para apoyar la producción y la comercialización. Como señaló el implementador de CELI Central, "se ha centrado cada vez más en el empoderamiento y la movilización de las asociaciones de pequeños productores y en el aumento de la inversión del sector privado en las comunidades rurales para crear oportunidades económicas para los actores comunitarios en el contexto de los mercados lícitos y el Imperio de la Ley".⁸⁸

CELI Central trabajó con 21 organizaciones de productores en la actividad AgroColombia, en temas administrativos y contables, según el COR de CELI. Esto incluyó el apoyo a las reglas de los fondos rotatorios de préstamos, la creación de una cultura de trabajo en equipo y liderazgo, educación financiera y 1.114 productos financieros otorgados por las asociaciones de fondos rotatorios. Ellos trajeron a los jóvenes a las capacitaciones para generar condiciones de sostenibilidad y facilitaron la apertura de una sucursal bancaria donde anteriormente no había habido servicios financieros.⁸⁹

Se prestó atención considerable a la capacitación organizacional, la creación de capacidad y en la asistencia técnica en una serie de cultivos, como se describe en el capítulo sobre desarrollo económico de este informe. La capacitación para las asociaciones de productores abarcó una amplia gama de temas, entre ellos el mejoramiento de la producción agrícola, la introducción de nuevos cultivos, el fortalecimiento del funcionamiento de sus organizaciones y la capacitación de jóvenes para fomentar la transferencia de conocimientos y recursos a la próxima generación.

Los viajes de estudio son una modalidad utilizada por el proyecto para ampliar la experiencia de las asociaciones de productores, como la visita organizada por CELI Central para miembros de Asocaferumet del Meta. Estos productores de café viajaron al Quindío para conocer la cadena productiva de los cafés especiales y se reunieron con una serie de empresas que trabajan con pequeños productores de café, además de conocer el proceso de certificación.⁹⁰ Desde entonces, las asociaciones del Quindío han negociado un contrato con un exportador de café y ampliarán sus operaciones a través del Fondo Acumen (también apoyado por USAID).⁹¹

En los datos de la encuesta, los encuestados informaron una reducción de 7pp en la participación de hogares en asociaciones de productores en los municipios CELI, mientras que en los municipios PNCRT no se produjo ninguna variación significativa. (Figura 4.14)

⁸⁸ CELI Central Informe Trimestral Q1 FY2016, p. 5.

⁸⁹ Datos obtenidos de una conversación y un correo electrónico del COR de CELI Central, 30 de junio y 27 de julio de 2016.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 44.

⁹¹ Según lo informado por e COR de USAID para CELI.

Figura 4.14. Impactos en la participación en asociaciones de productores, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
El hogar pertenece o participa en asociaciones de productores o de comercialización	-0.0799***	-0.0128

El porcentaje de miembros que reportaron participar en el nivel de toma de decisiones aumentó de cerca de 30% a alrededor del 50% en los municipios CELI y PNCRT. Si bien es positiva, en los municipios de control la tendencia fue la misma, por lo cual esto no puede atribuirse a las intervenciones.

Las asociaciones productivas establecidas para el cultivo de cacao (Putumayo, Nariño), caucho (Caquetá) o ganadería (Meta), estaban ubicadas en zonas con programas voluntarios de sustitución de cultivos. Los pequeños productores vieron a las asociaciones como una forma de dejar atrás las actividades ilícitas. Un funcionario en Putumayo explicó lo siguiente:

Si usted visita las 40 veredas que están libres de cultivos ilícitos [usted verá que] aquí en el municipio ha habido algunos procesos interesantes de participación comunitaria y liderazgo. Porque han sido ellos y hemos sido nosotros: nos cansamos de todo esto y en nuestra vereda vamos a deshacernos de estos cultivos que han hecho tanto daño. Pero es en esto que el Estado no puede ayudarnos. (Funcionario, Putumayo, PNCRT)

Los resultados de la encuesta sugieren que hay una racionalidad económica detrás de la asociatividad de los encuestados. Los miembros activos que respondieron al cuestionario dijeron que las asociaciones eran útiles para sus proyectos productivos por varias razones fundamentales. Los resultados indican que los municipios CELI experimentaron impactos positivos en la elaboración de productos (4pp), ventas (casi 5pp), transporte (5pp) y capacitación (5pp). Para los municipios PNCRT se reportó más asociación para la venta de productos (casi 5pp) y para transporte (12.5pp). (Figura 4.15)

Figura 4.15. Impactos en las razones que asocian, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Decidieron asociarse para procesar sus productos	0.0431*	0.0223
Decidieron asociarse para vender sus productos	0.0496*	0.0486**
Decidieron asociarse para transportar sus productos	0.0512*	0.125***
Decidió asociarse para participar en un entrenamiento conjunto	0.0494*	0.0224

El aspecto más importante de estas cifras se hace visible cuando están desagregadas por sexo, en particular en los municipios CELI, donde la mayor parte de este impacto proviene de hogares con mujeres cabeza de familia. Más de estos hogares reportaron haberse unido a asociaciones en 2015 para vender sus productos (8pp) mientras que para los hogares con jefatura masculina no hubo impacto. También, más mujeres cabeza de familia reportaron trabajar juntos en 2015 para el procesamiento (5pp) y el transporte (10pp). La única medida en la que un impacto positivo fue evidente para los hombres cabeza de familia fue relativa a la asociación con el fin de participar en la capacitación conjunta (3pp), mientras las mujeres cabeza de familia no tuvieron ningún impacto en esta medida. En los municipios PNCRT, más mujeres cabeza de familia reportaron asociarse

en 2015 para vender productos (9pp) y transportar productos (17pp).

En términos absolutos, los hogares de los municipios CELI y PNCRT reportaron con más frecuencia que la participación en asociaciones permitió a los hogares mejorar su actividad productiva (aumentando de 48% a 75% para CELI y de 30% a 67% para PNCRT). En los de control, el efecto fue aún mayor, mostrando que es generalizado y no puede ser atribuido a una intervención.

Si bien es cierto que las personas ingresan a las JAC como resultado de procesos naturales de comunicación y resolución de problemas cotidianos que ocurren en las comunidades, el surgimiento de asociaciones de productores también fue alentado por proyectos y programas de cooperación estatal e internacional. Estas entidades suelen exigir que las organizaciones que apoyan se constituyan como asociaciones para asegurar que los beneficios lleguen a la población.

En ese momento, la Unión Europea se presentó y nos dio la idea que, si no conformamos una organización, no podríamos conseguir dinero, porque el gobierno solo iba a invertir en asociaciones. Así surgieron y se fundaron cinco asociaciones. (Productor, Meta, CELI)

Producimos cosas ahora; Tenemos los cultivos para producirlas. ¿De dónde vino nuestra visión? ... Cuando FUPAD llegó a nuestra vereda y convocó una reunión. (Productor, Antioquia, CELI)

Sí, soy miembro de una asociación en la vereda Chicalá llamada Aprochicalá. Empezamos a configurarla hace un par de años. (...) No se puede recibir ninguna ayuda ni nada en estos días, si no pertenece a una asociación. Por lo tanto, hemos tenido que tomar parte en una asociación. (Líder de Asociación de Productores, Tolima, CELI)

Como resultado, las comunidades responden con el aumento del número de asociaciones y, en algunos casos, prestando poca atención a su durabilidad o sostenibilidad. Una vez que los beneficios han sido entregados, a veces los miembros pierden interés en continuar con el proceso a menos que los programas y proyectos se ejecuten de nuevo en sus comunidades⁹². En consecuencia, no es sorprendente que los encuestados reconocieran la existencia de asociaciones de papel, como en estos ejemplos:

De todas las asociaciones en Vista Hermosa hay muchas que son sólo asociaciones de papel, nada más. Es decir, sólo se han registrado para captar recursos y [después] se mantienen en silencio. (Director de la Asociación de Productores, Meta, CELI)

En el 98 no conocía ninguna otra asociación. Pero año tras año se crearon más y más asociaciones y ahora hay algo como 72 o 76, algo así. Cada vez que alguien del Ministerio o algún organismo gubernamental viene a darnos capacitación, siempre insisten en que si no formamos una asociación no vamos a recibir ningún recurso. Es por eso que la gente se ha vuelto loca formando asociaciones - hay asociaciones con 10 miembros, 18, 20... (Productor, Meta, CELI)

Esto no significa que CELI o la UACT hayan alentado la creación de asociaciones de papel más que otras intervenciones, simplemente que existe un incentivo que afecta a todas las intervenciones rurales. En ciertos casos, las intervenciones actuales se construyen sobre la base de asociaciones anteriores. Un ejemplo de CELI N/S proporciona una buena ilustración:

⁹² La asociatividad tiene su propia lógica. Se relaciona con el número de beneficiarios, cuanto menos mejor, y con el sistema de reglas internas – cuanto más riguroso, mejor – que minimicen los efectos del oportunismo (el fenómeno del *Free Rider*) (Olson, 1965).

Colombia Responde apareció y continuó con los proyectos iniciados por FUPAD. Colombia Responde permitió a la asociación de cultivadores de caucho seguir adelante y continuó equipando y manteniendo las plantaciones; Y ahora somos ayudados por Colombia Responde. (Productor, Antioquia, CELI)

Conclusión 7: Como resultado de las intervenciones del gobierno colombiano y de los programas de cooperación internacional, el número de asociaciones productivas está aumentando. Los hogares reconocen que las asociaciones han servido para mejorar sus actividades productivas. Entre los incentivos más importantes para formar asociaciones están el procesamiento, el transporte, las ventas y la capacitación conjunta. Estos resultados han sido más significativos en las intervenciones CELI y sobre todo entre las madres cabeza de familia. Las personas que participaron en asociaciones en el momento en que se construyó la línea de base continúan participando en asociaciones, pero ahora también participan en la toma de decisiones en niveles más altos que en los municipios de control.

Conclusión 8: Al mismo tiempo, la participación general de los hogares en estas asociaciones ha disminuido. Esta contradicción podría reforzar la hipótesis de que los hogares buscan beneficios y que una vez que éstos se han logrado, los participantes pierden interés en las organizaciones. Los intereses oportunistas (el fenómeno del *free-rider*) pueden prevalecer sobre la participación por convicción o visión a largo plazo.

Asociaciones de mujeres y víctimas

Otras formas de asociación apoyadas por CELI incluyeron grupos de víctimas del conflicto armado, facilitadas por las disposiciones de la Ley 1448. Las mujeres fundaron muchas de estas asociaciones y asumieron roles de liderazgo comunitario, resultando en su empoderamiento dentro de la comunidad. Los participantes hacen hincapié en el aumento de los niveles de cooperación y autonomía que han logrado, mientras que han surgido nuevas formas de liderazgo femenino, basadas en una mayor participación en los asuntos públicos y la búsqueda del reconocimiento y la dignidad de las víctimas del conflicto.

De igual forma, han surgido nuevas organizaciones que no existían en la región, como asociaciones de jóvenes o de afrocolombianos. Según el trabajo de campo cualitativo, el apoyo del Departamento de Prosperidad Social (DPS) y de la Unidad de Atención Integral y Reparación de las Víctimas (UARIV) ha sido fundamental para este proceso.

La participación de la mujer en los asuntos públicos y en las actividades productivas ha llevado a un cambio cultural significativo en comparación con la generación anterior. Además de los CELI, otros programas como Familias en Acción y Mujeres Ahorradoras del DPS también han jugado un papel fundamental. Las palabras de una líder femenina de un municipio del sur de Tolima ilustran la creciente participación de las mujeres:

La organización de mujeres existe desde hace unos cinco años...Tenía muy pocas [en mi grupo] al principio, muy pocas, pero ahora tengo algo así como 300 mujeres trabajando a mi lado. (Lideresa de OSC y de Asociación de productores, Tolima, PNCRT)

En algunos casos, las asociaciones productivas están compuestas principalmente por mujeres víctimas del conflicto y/o que viven en situación de desplazamiento. Estas asociaciones han permitido a las mujeres generar ingresos, crear vínculos de solidaridad con los demás y construir raíces en los territorios que las han recibido a ellas y sus familias. Esta fue la situación en San Jacinto, Montelíbano y Santander de Quilichao (CELI). Una mujer de Montes de María nos dijo:

[Soy] artesana y pertenezco al grupo de mujeres Artesanas Luz y Vida...hago mochilas, hago un poco de todo: trabajo, plancho, lavo ropa y eso me permite mantener a mi familia. No soy de aquí, y doy gracias a Dios que este lugar me ha acogido y que las cosas han ido muy bien - tengo amigos y todos nos reunimos y cuando hay alguna actividad o una celebración participamos y todos estamos contentos. Estamos bien, gracias a Dios, a pesar de todo lo que hemos sufrido...Seguimos luchando y todo sale bien. (Productora, Bolívar, CELI)

Los datos de la encuesta también muestran que las asociaciones de víctimas están creciendo. En los municipios CELI, el número de personas que reportaron pertenecer a organizaciones de este tipo aumentó del 7% al 12%, mientras que el crecimiento correspondiente para los PNCRT fue del 6% al 9%. La calidad de la participación también mejoró gracias a una mayor participación en la toma de decisiones. Sin embargo, estos cambios también están presentes en los municipios de control y, por lo tanto, no fueron atribuibles a las intervenciones. Por otro lado, en los municipios PNCRT, la participación en grupos de mujeres y en la toma de decisiones disminuyó (Figura 4.16); Pero como las áreas de control disminuyeron aún más, los municipios de PNCRT tuvieron un ligero impacto positivo (3.6pp) en comparación.

Figura 4.16. Impactos en la participación en grupos de víctimas y mujeres, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Participación en grupos de poblaciones desplazadas, retornadas o vulnerables	0.0107	0.00657
La toma de decisiones en grupos de poblaciones desplazadas, retornadas o vulnerables	-0.116	0.0654
Participación en grupos de mujeres	0.0356*	0.0117
La toma de decisiones en grupos de mujeres	-0.0610	-0.260*

En contraste con los resultados cuantitativos, que no mostraron ningún impacto en la pertenencia o participación en organizaciones de víctimas, las respuestas cualitativas indicaron su importancia. Se dice que las organizaciones de personas desplazadas, retornadas o vulnerables se han transformado en organizaciones de otro tipo que han ampliado sus identidades y su sentido de lo que deberían tratar de lograr, sin perder de vista las razones por las que fueron fundadas originalmente. Con frecuencia, para generar ingresos para sus miembros y para las organizaciones, las asociaciones de víctimas establecieron proyectos productivos complementarios.

Conocemos las organizaciones de víctimas porque muchas organizaciones diferentes participan en la mesa regional y están interesadas en expandirse a la producción agrícola. Como organización de víctimas siempre nos hemos centrado en la agricultura, mientras que otros se centran en las actividades comerciales. (Miembro y productor de las OSC, Putumayo, PNCRT)

En Santuario tenemos a Las Líderes que son mujeres que trabajan con champú y ambientadores. También hay Asovides, que es para personas desplazadas - y han creado otras dos organizaciones para ellos en Santuario también. Y luego tenemos una asociación de productores de cabras, y hay otro en Montaña. (Líder de la Asociación de Productores, Caquetá, CELI)

Los miembros de nuestra fundación son desplazados internos. (Productor, Tolima, Control)

Con estos cambios, las organizaciones de víctimas han sido capaces de atraer nuevos fondos para aumentar el sentido de pertenencia de los miembros y mejorar los ingresos de los hogares.

Conclusión 9: El capital social que se ha construido como resultado del trabajo de las asociaciones

de víctimas ha permitido la creación y fortalecimiento de otros tipos de organizaciones en un proceso que ha fomentado la expansión de sus razones de existencia y sus objetivos, fomentando un sentido de pertenencia y la identificación de nuevos recursos.

Conclusión 10: En general, la participación en asociaciones de víctimas y organizaciones de grupos vulnerables aumentó, y los CELI han tenido un pequeño pero significativo impacto positivo en la participación en grupos de mujeres. Aunque el cambio no puede atribuirse a las intervenciones, representan un cambio importante en la población objetivo.

Asociaciones culturales y de otro tipo

En algunas de las zonas en las que se realizó el trabajo de campo, y en particular en áreas con grandes poblaciones afrocolombianas como Montes de María y Tumaco, los procesos culturales creados por la sociedad civil han desarrollado y fortalecido el sentido de enraizamiento de la población en los territorios. Estas asociaciones ayudan a reconstruir las relaciones de confianza, el tejido social y la identidad de las comunidades. En Montes de María se hizo evidente la importancia de los procesos culturales para el fortalecimiento del capital social y de los vínculos con el territorio:

Ahora, ¿qué estamos haciendo? Tenemos un proyecto de danza llamado Danza Negra, con gaitas [Instrumento tradicional hecho de caña], y empezamos a rescatar nuestras tradiciones a través de tambores; Y también creamos un grupo Danza Negra en San Isidro. (Productor, Bolívar, CELI)

Por su parte, en Tumaco y Antioquia, se encontró que las mujeres llevaban a cabo actividades culturales utilizando la música, dando lugar a un mayor sentido de identidad entre la población.

La organización está muy cerca de Asomuca [grupo de mujeres] y es el papel de las mujeres en esta tradición preservar el Tuna Tambora. (Asociación de productores y miembro de las OSC, Antioquia, CELI)

18 mujeres y cinco hombres. Ahí vemos el papel de las mujeres...en el campo de la danza. Así que la tradición no se pierde; Porque la Tuna es ancestral, existe desde que la gente llegó por primera vez a Cáceres...Han sido mujeres las que han conservado la tradición. (Productor, Antioquia, CELI)

Otra forma de fortalecer el tejido social ha sido a través del apoyo prestado a las asociaciones que preservan y reproducen el patrimonio cultural inmaterial de sus comunidades. Los CELI han prestado apoyo directo a diferentes asociaciones culturales, lo que permite la reconstrucción de los valores comunales destruidos por el conflicto. En los municipios CELI y PNCRT, la participación en este tipo de asociación aumentó en tres puntos en comparación con los controles. Sin embargo, esta participación no incluyó la toma de decisiones (en contraste con lo observado en otros tipos de organizaciones).

En las discusiones de los grupos focales, los participantes sugirieron que el regreso de actividades como la danza, la música o la producción artesanal tradicional ha permitido a las comunidades renovar su identidad cultural y sentir orgullo en sus tradiciones, pero que estas organizaciones también actúan como formas de resistencia contra los insurgentes armados. En las regiones donde predominan las comunidades afrocolombianas, como San Jacinto o Tumaco (ambos municipios CELI), el programa ha apoyado asociaciones culturales que habían desaparecido como resultado del conflicto. Las asociaciones ayudan a reconstruir la identidad y los lazos de confianza, e involucran a los jóvenes en procesos dedicados a preservar el legado cultural.

Un líder cultural de Montes de María explica:

Hemos creado un proyecto llamado el Son de Negros. Nos hemos enfocado en...el reclutamiento llevado a cabo por los grupos armados ilegales y vamos a incluir esto en nuestra Danza Negra. Danza Negra es una danza africana que hemos bailado desde la época del palenque de María la Baja. Hay una sensación de conexión con las montañas, con mis abuelos; Recuerdo que mi abuelo era negro y era un tamborero en la Danza Negra. (Miembro de OSC y de Asociación de productores, Bolívar, CELI)

Las asociaciones culturales son fundamentales para las comunidades afrocolombianas como un conducto para la autoconsciencia y sentir orgullo por su historia y sus tradiciones. Un líder de Tumaco comenta al respecto:

La organización Tumbo de la Mar nació hace varios años en la mente de un grupo de amigos. Nace de la necesidad de conservar, preservar y compartir los asuntos relacionados con nuestras raíces culturales. Alrededor de 2009 o 2010...este deseo de desarrollar actividades culturales surgió en una reunión, y a partir de ese momento el trabajo ha continuado...con jóvenes de diferentes partes de Tumaco trabajando para preservar y enseñar nuestra música y danza tradicional. Porque esta es nuestra identidad, es lo que somos aquí, aquí en esta parte de la costa sur del Pacífico. (Miembro de la OSC, Tumaco, CELI)

Las asociaciones culturales han tenido éxito en la preservación del patrimonio cultural tangible al aprovechar el conocimiento de los ancianos y recuperando tradiciones y prácticas olvidadas.

Hemos oído hablar de grupos de mujeres, pero no son exactamente culturales sino grupos de artesanas; Las artesanas están muy unidas; Son grupos de ancianas - creo que la más joven tiene unos 65 años. El grupo se reúne aquí en la vereda. Las artesanas hacen artesanías, y antes de esto, instrumentos tradicionales. (Líder de la OSC, Tumaco, CELI)

El análisis cualitativo demostró que el apoyo de CELI a las asociaciones culturales ha impactado a los jóvenes y su participación en actividades comunitarias, y ha permitido preservar el patrimonio cultural de la comunidad y transmitirlo a las nuevas generaciones. Las actividades culturales también han permitido crear relaciones de confianza, la preservación de la memoria y, sobre todo, han ayudado a las comunidades a valorar sus identidades colectivas.

Conclusión 11: Los CELI han apoyado a diferentes asociaciones culturales, permitiendo la reconstrucción de valores comunitarios dañados por el conflicto armado. El regreso a actividades como la danza, la música o la producción artesanal tradicional ha permitido a las comunidades crear una identidad cultural en la que puedan reconocerse y sentir orgullo por sus tradiciones; También ha actuado como una forma de resistencia contra los actores armados. En las regiones con una gran población afrocolombiana, como Tumaco y Montes de María, se han fortalecido las organizaciones culturales, lo que ha permitido el surgimiento de lazos sociales en las regiones donde las intervenciones han tenido lugar. Los altos niveles de capital social que se han construido en las regiones se han añadido a la ecuación, como resultado de la presencia de asociaciones de víctimas que establecen la confianza en la que se basa la participación de las organizaciones sociales.

Conclusión 12: El apoyo prestado a las asociaciones que preservan y reproducen el patrimonio cultural inmaterial de una comunidad es sumamente importante porque produce transformaciones en las comunidades asignando valor a la identidad colectiva. Las asociaciones culturales han contribuido a inspirar procesos de renovación simbólica en las comunidades de víctimas del conflicto.

Recomendaciones

1. Adaptar programas para fomentar la confianza (conclusión 2) La disminución general sin precedentes en términos de la confianza en el gobierno no se puede resolver solo con desarrollo, es importante generar formas para fortalecer los lazos de la comunidad con las alcaldías y con los organismos locales de gobierno. A pesar de las intervenciones de desarrollo internacional, la población siente menos confianza frente al gobierno local de la que sentía dos años atrás, y menos confianza entre vecinos. Estos indicadores son altamente sensibles a factores externos al control de cualquier programa, pero las intervenciones pueden y deben desarrollar herramientas para enfrentar el problema.

2. Mejorar el trabajo con mujeres cabeza de familia utilizando modelos participativos (conclusión 4) En términos de participación, se deben extender los resultados positivos realizados con los hombres cabeza de familia, a las mujeres en la misma condición. Deben hacerse esfuerzos para beneficiar a esta población que tradicionalmente ha estado inmersa en condiciones socioeconómicas desfavorables y ha tenido menos tiempo libre disponible para dedicarse a asociaciones. Las mujeres cabeza de familia que ya participan en grupos de víctimas, mujeres y otros pueden servir de guía para que otras mujeres se involucren y aumenten su participación. Del mismo modo, las líderes comunitarias de asociaciones y otros grupos, cuyo compromiso y participación representan niveles más altos de integración social, podrían servir como un recurso para avanzar en este objetivo. Los CELI deben continuar investigando diferentes maneras de usar este recurso de liderazgo y práctica de asociación durante los últimos meses de la intervención, participando en actividades de divulgación con miembros de la comunidad cuyos comportamientos indican un aislamiento creciente.

3. Apoyar la legitimidad de las JAC (conclusiones 1, 5 y 6) Con el fin de fortalecer a las JAC, los CELI deben continuar la formación de líderes en los procesos de elección de las Juntas y en herramientas de participación comunitaria para contrarrestar el riesgo de pérdida de legitimidad. Apoyar a las JAC para fomentar una mayor participación en los asuntos locales – lo que incluye la participación de las mujeres, la de las víctimas, y otros grupos marginalizados– debe ser una prioridad con el fin de generar comunicación horizontal entre los vecinos y relaciones verticales entre las comunidades y las autoridades locales.

Los programas deben monitorear la calidad de las asociaciones comunitarias, tales como las JAC, de manera similar a cómo se supervisan las organizaciones de productores. *El Índice de Competencias Organizacionales (ICO)* debe ser adaptado para cumplir con las expectativas organizacionales y comunitarias, y para asegurar que los Programas involucren a las JAC, a las comunidades y al gobierno local. En cooperación con las Alcaldías y los funcionarios encargados de los asuntos comunitarios o administrativos (los secretarios de Gobierno), se debe seguir trabajando para establecer programas especiales focalizados a las JAC, para mejorar su capacidad de gestión y su representatividad. Los resultados del monitoreo deben hacerse públicos para generar incentivos comunitarios para desempeñar un papel activo y participar en las reuniones de las JAC para pedir cuentas.

4. Fortalecer el papel de los JAC en la resolución de conflictos (conclusión 6) Los CELI deben apoyar el fortalecimiento de las herramientas actualmente disponibles para las JAC en su papel de resolución de conflictos con capacitación para los líderes en las veredas. Otras instituciones tales como, las Personerías locales y regionales, la policía y la Defensoría o incluso grupos como las Cámaras de Comercio también podrían estar involucradas.

5. Aumentar la transparencia de las asociaciones (conclusiones 7 y 8) Para mejorar la calidad de las asociaciones, se recomienda utilizar un ICO refinado como sistema de monitoreo y de clasificación para las asociaciones, hacer públicos los resultados y dar mayor acceso a los programas y beneficios a las asociaciones mejor calificadas, con la participación de las autoridades locales.

6. Flexibilizar el requisito de que los beneficiarios deben estar agrupados en asociaciones (conclusiones 6 y 7) En programas futuros, se debe examinar la posibilidad de que la intervención no dependa directamente de la creación de asociaciones. No siempre es necesario requerir que los potenciales beneficiarios formen una asociación. Para que una asociación sea auténtica, debe surgir a partir de la iniciativa de individuos que deciden si quieren o no participar, y que quieren obtener ventajas individuales (por ejemplo, mejorar la venta de sus productos), diferente a las JAC, cuyos objetivos se basan en los bienes públicos y en las propuestas (como parques, puentes, instalaciones de cuidado infantil, mejoramientos viales, etc.).

Así mismo, programas como CELI deben apoyar las iniciativas privadas. Los pequeños empresarios que buscan mejorar sus negocios pueden ser un buen objetivo para las intervenciones de apoyo, como ocurrió en algunos casos bajo las iniciativas CELI. También existen casos en los que la formación obligatoria de nuevas asociaciones no es apropiada, por razones culturales, sociales o históricas.

7. Incrementar la colaboración con asociaciones independientemente de si su objetivo principal es productivo (conclusiones 9-12) Las organizaciones sociales también son candidatas para intervenciones como CELI debido a sus altos niveles de capital social, y están creciendo en número en las zonas de intervención. Es preciso apoyar a estas organizaciones (que no necesariamente son asociaciones de productores) para que se conviertan en entidades autónomas y sostenibles económicamente. Estas actividades podrían desarrollarse en cooperación con el DPS, el Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).

GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES

Preguntas de evaluación: ¿En qué medida las intervenciones de CELI han contribuido a la participación, la gobernanza y la institucionalización del territorio?

¿Cuáles son los efectos específicos de los CELI para cambiar la capacidad y la prestación de servicios del gobierno local? (Servir a la población local, rendir cuentas, expandir los servicios sociales.)

RESUMEN: La participación ciudadana en las urnas sigue siendo relativamente alta, pero continúa la persistencia de desafíos electorales como la compra de votos. Un índice de rendición de cuentas proveniente de las preguntas de la encuesta muestra descensos desde la línea de base en las regiones estudiadas. La supervisión ciudadana es mínima, pero CELI trabaja con las personerías (en al menos una región) para fortalecer el registro de veedurías que ha sido positivo. La prestación de servicios sigue siendo un reto importante, ya que las percepciones de los ciudadanos sobre el acceso y la calidad son muy bajas, aún más bajas que en la línea de base. Los informes de violaciones de derechos humanos por parte de los militares disminuyeron, pero los informes de violaciones de la policía aumentaron en los municipios PNCRT. Esto puede reflejar un cambio en la presencia de la fuerza en los municipios de consolidación, pero no refleja una mejora en las interacciones de los ciudadanos con la fuerza pública.

Las intervenciones CELI fueron diseñadas para fortalecer la capacidad local para la formulación de políticas y para mejorar la gestión y provisión de bienes y servicios públicos. Sólo a través de una prestación de servicios consistente y justa los ciudadanos reconocerán la permanencia y legitimidad del Estado en las áreas donde la influencia del GAI ha sido fuerte y, en muchos casos, paraestatal.

Las intervenciones CELI variaron según la región, el tipo de municipio y sus condiciones iniciales, la cantidad y calidad de las organizaciones sociales y las prioridades percibidas. En general, los CELI buscaron fortalecer a los gobiernos locales en los procesos de rendición de cuentas, formulación y ejecución de los planes municipales, incluyendo el desarrollo rural, y garantizar los derechos de las víctimas. Paralelamente, los CELI buscaron fortalecer la sociedad civil para que trabajara en articulación con los gobiernos municipales, defender sus derechos y ejercer control en las acciones del gobierno.

Este capítulo tiene dos secciones principales. El primero examina la gobernabilidad desde la perspectiva ciudadana: participación política, prácticas y condiciones electorales; Transparencia, supervisión y rendición de cuentas; Y confianza en el gobierno. Esta sección utiliza las siguientes fuentes de información:

1. Índice de participación compuesto por preguntas de encuesta sobre participación electoral y política
2. La comparación de los resultados de la encuesta entre la línea de base y la línea media.
3. Hallazgos cualitativos de entrevistas con representantes municipales, Personerías y líderes de organizaciones sociales, así como grupos focales con beneficiarios.
4. Fuentes secundarias relacionadas.

La segunda sección se refiere a la prestación de servicios ya la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios adecuados. Las fuentes de esta sección incluyen:

1. El Índice de Desempeño Integral, una herramienta del GdC que clasifica a los gobiernos en una gama de competencias.
2. La comparación de los resultados de la encuesta entre la línea de base y la línea media, incluyendo un índice ítems sobre la capacidad del gobierno y la prestación de servicios desde la perspectiva del ciudadano.
3. Entrevistas cualitativas con Personerías, líderes de organizaciones y grupos focales de beneficiarios.
4. Fuentes secundarias relacionadas, incluyendo el subíndice de buen gobierno del índice de consolidación.

El equipo de evaluación hace un conjunto de recomendaciones para USAID y el trabajo en curso de los CELI, con la esperanza de aumentar la participación y hacer que las interacciones con el GdC sean más eficaces para promover la descentralización y mejorar la prestación de servicios públicos.

Hallazgos y conclusiones

Participación, transparencia, responsabilidad y confianza

Participación política y cultura electoral: el Índice de Participación

En una escala de 1 a 100, el Índice de Participación suma variables tales como participación en partidos políticos, las JAC y grupos de supervisión o veedurías; La percepción de la participación en las elecciones; la inscripción de votantes y si el encuestado votó en la última elección presidencial. En los municipios CELI, el puntaje promedio es 36/100 mientras que los sitios de control muestran 34/100. Los municipios CELI muestran un impacto positivo equivalente a 1,8 puntos sobre el grupo control (Figura 5.1) debido a la disminución del grupo control, mientras que la puntuación de los municipios CELI se mantuvo estable. Los municipios de PNCRT se mantuvieron estables en aproximadamente 35 puntos de cada 100 en la línea de base y la línea media.

Figura 5.1. Impactos en el Índice de Participación, CELI y PNCRT

	Puntaje de Tratamiento (/100)		Puntaje de Control (/100)		Impacto
	Línea Base	Línea Media	Línea Base	Línea Media	
CELI	36.14	36.11	35.82	33.36	1.82**
PNCRT	35.85	35.02	35.58	34.23	-0.63

Fuente: Cálculos de los autores. *** Significativo al 99% de confianza ** 95% * 90%⁹³

⁹³ A lo largo de todo el documento, la fuente son los datos de la encuesta de evaluación, a menos que se indique lo contrario. Se aplican notaciones de significación estándar: *** para 99% de confianza, ** para 95%, * para 90%. Los modelos de estimación de impacto figuran en el anexo 3 y los datos del texto figuran en el anexo 10.

Prácticas electorales

En términos absolutos, alrededor del 90% de los encuestados de toda la muestra reporta haber votado en las últimas elecciones presidenciales. Se trata de un aumento de alrededor del 10% del promedio registrado en la línea de base. Dado que el efecto fue el mismo en todas las muestras, no se encontró ningún impacto.

Alrededor del 95% de los votantes dijeron que votaron porque su voto cuenta, o porque era su responsabilidad como ciudadanos. En la muestra completa, alrededor del 85% dice que votó porque fueron atraídos por un candidato en particular. La participación en las organizaciones políticas aumentó para los municipios CELI y PNCRT cerca del 6%. Dado que este cambio también se observó en las áreas de control, no se encontró ningún impacto.

Entre los ciudadanos que no votaron, las razones para no hacerlo son similares para las zonas PNCRT y CELI. La principal razón por la que la gente decidió no votar fue que ningún candidato fue satisfactorio, pero también se citó la dificultad de votar y la falta de interés en el proceso electoral. Los datos de la encuesta no muestran ningún impacto de las intervenciones CELI o PNCRT sobre estos factores.

Se preguntó a los encuestados si ellos o alguien que ellos conocían habían sido presionados o forzados a votar. Sólo el 3% de los encuestados CELI dijo que sí, ligeramente inferior al valor en la línea de base, sin impacto significativo. Cuando se les preguntó si ellos o sabían de alguien que había intercambiado su voto por dinero o regalos, el 21% dijo que sí en la línea de base y el 16% en la línea media. En los municipios de control disminuyeron aún más, resultando en un impacto negativo de 3pp para los sitios CELI. No se registran impactos en tales prácticas para municipios PNCRT.

Conclusión 1: Hay buena participación de votantes, pero las prácticas clientelistas persisten. La alta participación electoral muestra que la votación se ha institucionalizado: los ciudadanos votan, independientemente de las intervenciones. Las tasas muestran que los ciudadanos de los municipios afectados por el conflicto piensan que las dos elecciones presidenciales más recientes fueron importantes – las elecciones que han centrado el debate sobre el fin del conflicto. Hay un alto nivel de aceptación de los canales democráticos formales.

Sin embargo, es preocupante que los encuestados admitan haber tomado (o conocer a alguien que ha tomado) dinero o regalos a cambio de su voto, en las regiones CELI, PNCRT y de control. Esto sugiere una práctica poco común en los municipios en el proceso de institucionalización, donde la inversión de recursos implica, en la gran mayoría de los casos, usos clientelares. El clientelismo puede explicarse porque hay descontento con el sistema político por no ser eficiente para asegurar la satisfacción de las necesidades ciudadanas y la prestación de servicios. Esto lleva a los ciudadanos a percibir las elecciones como su única oportunidad de extraer beneficios del Estado, ya su vez los ciudadanos exigen algo a cambio de su voto.

Supervisión ciudadana, rendición de cuentas y confianza en la gestión pública

En general, la participación ciudadana en los procesos de supervisión ha sido baja, tanto en la línea de base como en la línea media. Para los municipios CELI la tasa de participación es del 2,2% en contraste con los municipios de control (1,6%). Sin embargo, la participación en veedurías en los municipios de CELI aumentó en 1pp en comparación con el grupo de control, entre la línea de base y la línea media.

En los municipios PNCRT, la participación en los comités de supervisión en la línea media es del 2%, en contraste con el grupo de control cuya proporción es del 1%. Sin embargo, no hay evidencia de impacto, ya que la participación en la línea de base también fue mayor en los municipios PNCRT que en sus controles.

El instrumento de la encuesta contenía preguntas que se combinaron en un índice de rendición de cuentas igual a 100 puntos, que se muestra en la Figura 5.2. En la encuesta se preguntó hasta qué punto el alcalde informaba a los ciudadanos sobre el gasto público, la presencia o ausencia de espacios públicos para la supervisión ciudadana y el grado en que el gobierno local tomaba en cuenta las opiniones de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Figura 5.2. Rendimiento de CELI: Índice de rendición de cuentas, total y regional

Ind.	Descripción	Región	Línea de Base	Línea Media	% Cambio	Fuente
DO3-028	Nivel de Rendición de Cuentas en Municipios CELI	Total	23.8	19.63	-18%	Encuesta de Hogares • Línea Base 2013, Econometría S.A. • Línea Media 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	18.6	17.74	-5%	
		Central	27.8	24.96	-10%	
		Norte	25.5	18.89	-26%	
		Sur	22.6	16.17	-28%	

Los cambios fueron uniformemente negativos para los municipios CELI respecto a cómo el público califica la rendición de cuentas de la gobernabilidad municipal, con una caída en la puntuación entre 5% y 28%.

En general, el subíndice de buen gobierno del Índice de Consolidación muestra un mejoramiento desde 2011, con un puntaje municipal promedio de 54,7 que aumentó a 62,3 durante los tres años desde que comenzaron a recolectarse los datos. Este subíndice se mide con cuatro indicadores: el Índice de Gobierno Abierto del Gobierno de GdC, el porcentaje de fondos provenientes de regalías y pagos efectivos de impuestos (individuos e industria/comercio). La tendencia positiva de este subíndice se compara con municipios similares de bajo desempeño, en lugar de en términos absolutos, pero al menos muestra mejoramientos.

Desde el punto de vista cualitativo, el apoyo de CELI al gobierno ha sido importante, entre otras cosas, para fortalecer y racionalizar el registro de veedurías, según reportan los líderes comunitarios y las Personerías.

Aquí han aumentado el registro de veedurías. Antes, se hacía un proyecto...y nadie sabía nada; Y entonces alguien venía y criticaría. Ahora las personas están involucradas y construyen un proceso de supervisión y monitoreo en el proyecto. Por lo tanto, también ha fortalecido mucho la institucionalización. (Líder de la OSC y miembro de asociación de productores, Tolima, CELI)

CELI Central informa de que trabaja con organizaciones de productores y JACs para participar en espacios públicos para influir en las administraciones municipales, como en el Sur del Tolima, o formular proyectos para incluirlos en el Banco de Proyectos.⁹⁴

Las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas son importantes para los encuestados y en general, su percepción sobre la rendición de cuentas del gobierno ha empeorado en la línea media. En los municipios PNCRT, alrededor de 6pp más hogares consideran que uno de los problemas más graves asociados con la administración municipal es que no informa lo que hace (Figura 5.3). En los municipios CELI, las respuestas negativas al inicio del estudio con respecto a la deficiencia de la provisión de servicios públicos cayeron 11pp en la línea media. Todas las demás variables no muestran impacto en los municipios CELI, PNCRT o controles.

Figura 5.3. Impactos en las percepciones de problemas con la administración municipal, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
No informan de lo que hacen	0.0047	0.0568*
No prestan atención a las solicitudes de la comunidad	0.0217	0.0705
No tienen la capacidad de resolver solicitudes de la comunidad	0.0337	-0.0506
Desconfianza en las entidades gubernamentales	0.0231	-0.036
Deficiencia en servicios públicos (agua, electricidad, alcantarillado, etc.)	-0.114***	-0.114
La falta de autopistas	0.0120	0.0709
Corrupción	-0.0106	-0.0347
La falta de bienes institucionales: hospitales, escuelas, tribunales, guarderías infantiles	-0.00292	-0.0711

Alrededor de la mitad de la muestra tratada (49% en municipios CELI y 53% en PNCRT) piensan que uno de los problemas más graves de la administración municipal es que no prestan atención a las necesidades de la comunidad. Este problema fue evidente en los grupos focales y en las entrevistas sobre reuniones con la municipalidad:

Soy el presidente de la JAC y me cansé; Realmente ya no vengo a las reuniones. Elegí no volver. No resuelven nada. No le han dado nada al pueblo. (Líder de JAC, Meta, CELI)

Finalmente, la encuesta también muestra que alrededor del 7% al 8% de los hogares CELI y PNCRT reportaron que el alcalde informa a la comunidad sobre cómo se han gastado los recursos, sin impacto desde la línea de base. La falta de contacto entre los ciudadanos y el alcalde también fue evidente en los grupos focales:

Necesitamos más conexión con el Alcalde y el Concejo. También depende de nosotros, como comunidad, ir a romper el hielo y hacer esa relación. (Líder de OSC, Antioquia, CELI)

Conclusión 2: La rendición de cuentas sigue siendo una práctica emergente. Las respuestas a las preguntas de la encuesta sobre la rendición de cuentas fueron bajas y el índice disminuyó entre la

⁹⁴ Datos obtenidos de una conversación y un correo electrónico del COR de CELI Central, 30 de junio y 27 de julio de 2016.

línea de base y la línea media. La falta de rendición de cuentas tiene un efecto negativo sobre la participación ciudadana y un control efectivo. Los gobiernos locales tienden a no crear espacios de responsabilidad y no invitan a los ciudadanos. Si bien la Ley 489 de 1998 estableció procesos obligatorios de rendición de cuentas, el público recibe poco beneficio de estos procesos. A partir de los datos cualitativos, está claro que los CELI contribuyeron a fortalecer la rendición de cuentas (y por lo tanto el buen gobierno), pero la evidencia no muestra que sea ampliamente practicada.

Conclusión 3: Los mecanismos participativos aún no son ampliamente eficaces. Mientras que CELI ha intervenido para asegurar que las necesidades manifiestas de las comunidades se incluyan en los planes de desarrollo a nivel municipal, las personas que afirman haber asistido a las reuniones convocadas por las instituciones municipales afirman que éstas no son eficientes. En general, estas reuniones no abordan las necesidades o quejas expresadas por los líderes de la comunidad o no implementan los planes que formulan juntos. Esto crea expectativas y afecta negativamente la percepción que tienen los ciudadanos de sus gobiernos. Esto profundiza un círculo vicioso, en el que la participación ineficaz erosiona las percepciones sobre la gestión del gobierno y la transparencia, lo que a su vez desalienta la participación, debilitando aún más la rendición de cuentas. El índice de consolidación indica mayores niveles de supervisión y participación ciudadana de lo que es detectable en los datos de la encuesta, probablemente en parte por el carácter muy rural de la muestra, pero esto deberá ser examinado en el futuro para encontrar maneras de atraer una gama más amplia de ciudadanos al proceso, no sólo los habitantes de los cascos municipales u otras capitales.

La falta de rendición de cuentas y de participación ciudadana en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas también se refleja en las calificaciones relativamente bajas que los ciudadanos otorgan a la administración gubernamental, tanto a nivel local como nacional. Hay un impacto negativo tanto en los municipios CELI como en los de PNCRT en cuanto a la percepción del manejo de alcaldías y el gobierno nacional. (Figura 5.4)

Figura 5.4. Impactos sobre la percepción ciudadana de la gestión pública, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Tasas que consideran la gestión del alcalde como buena o muy buena	-0.0187	-0.0653*
Tasas que consideran la gestión del departamento como buena o muy buena	-0.0191	-0.00223
Tasas que consideran la gestión del gobierno nacional como buena o muy buena	0.00249	-0.131**
Confían en la promesa del alcalde de llevar a cabo un proyecto	-0.022	-0.0466
Confían en la promesa del presidente del JAC de llevar a cabo un proyecto	0.0277	-0.0339

Entre los hogares CELI en la línea media, en términos absolutos, sólo el 15% calificó la gestión del alcalde como buena o muy buena, mientras que al inicio esta cifra era del 21%. Esto se traduce en 3,7pp de impacto negativo sobre esta percepción en comparación con los grupos de control.

Del mismo modo, para los municipios PNCRT, hubo un impacto negativo de 6.5pp. en confianza en la alcaldía para llevar a cabo un proyecto que se ha prometido hacer. Las percepciones del gobierno nacional también han empeorado en los municipios PNCRT, con casi 13pp de impacto negativo. Estos datos muestran claramente que las opiniones de la dirección se han deteriorado.

Conclusión 4: En los municipios CELI y PNCRT, los impactos desde la línea de base son negativos con respecto a la gestión gubernamental en todos los niveles. Pueden ser ineficaces en la implementación de nuevos recursos, pueden estar creando expectativas nuevas y no satisfechas, y pueden simplemente no haber cambiado las prácticas en respuesta a las intervenciones. Pero el efecto sobre los ciudadanos es significativo. Donde han existido intervenciones exitosas en este frente, puede haber resultados localizados – Pero el impacto generalizado a detectar con el diseño de la evaluación no está presente.

La crisis de confianza en las instituciones locales colombianas ha empeorado en los últimos años. La encuesta de hogares revela una disminución de la confianza en todos los niveles de gobierno. La confianza en el gobierno se redujo de la línea de base a la línea media, en toda la muestra. El descenso de la confianza es paralelo entre las instituciones gubernamentales: Policía, Ejército, Marina, Justicia; Nacional, departamental, local, municipal y JAC; Defensoría del Pueblo; Y organismos de promoción y apoyo, como los institutos nacionales de capacitación.

Sólo una institución calificada muestra un impacto positivo: la Personería, y sólo en los sitios CELI. En términos absolutos, las opiniones respecto a la personería descendieron en los municipios CELI (del 28% al 22%) y en los sitios de control (del 28% al 17%), pero más en los segundos. Esto se traduce en un impacto positivo de 4.6pp en los municipios CELI: es decir, si los CELI no hubiesen intervenido, los municipios habrían visto descensos similares. En la región Central, los impactos positivos son particularmente significativos. Dado que este efecto no se observa en los municipios PNCRT, el aumento propiamente dicho está probablemente relacionado con las intervenciones de CELI.

Los datos cualitativos de las zonas CELI sugieren que las Personerías trabajan para cumplir con los requisitos de las políticas nacionales y la legislación para las víctimas; Esto puede explicar los mayores porcentajes de confianza en las instituciones directamente involucradas en estos procesos, al igual que la personería. Los ciudadanos de municipios CELI y de las áreas de control reconocen a la personería como la principal institución con la cual interactúan las comunidades, particularmente por su rol en el Registro de Víctimas y en las denuncias de violaciones a los derechos humanos. Los funcionarios de la Personería entrevistados para la evaluación también reconocen el apoyo recibido de los CELI a través recursos humanos y tecnológicos:

Hemos trabajado directamente con Colombia Responde. Han focalizado recursos de USAID en el municipio con la personería. Han fortalecido institucionalmente a la personería en recursos humanos, en relación a las víctimas, y en la formación preventiva. Somos capaces de cubrir más personas y más ofertas institucionales a pesar de que, como todo el mundo sabe, no tenemos muchos recursos. (Funcionario, Caquetá, CELI)

Esta cita, de la región CELI Central, es ilustrativa del esfuerzo particular realizado por las intervenciones de CELI Central con las personerías. Los Funcionarios gubernamentales dijeron al equipo de evaluación que los CELI han contribuido a una mejor planificación municipal, en consenso con las comunidades, en temas específicos como víctimas, impuestos y regalías. También reportan

el valor agregado de la capacitación al gobierno local y el apoyo a las comunidades en la formulación de proyectos para acceder a los recursos.⁹⁵

Conclusión 5: La confianza en las instituciones depende de su capacidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y eso ha empeorado en general. A pesar de este descenso general, la mejor percepción de las Personerías muestra un impacto positivo de las políticas de CELI, y las fuentes cualitativas muestran que los actores gubernamentales reconocen las contribuciones de CELI a la creación de capacidad. Las personerías también registran y monitorean a las veedurías, como se señala en la sección anterior sobre supervisión. Sin embargo, las circunstancias han empeorado la confianza general de los ciudadanos en el gobierno, creando un ambiente aún peor que cuando comenzaron los CELI.

Prestación de servicios

El Índice de Desempeño Integral

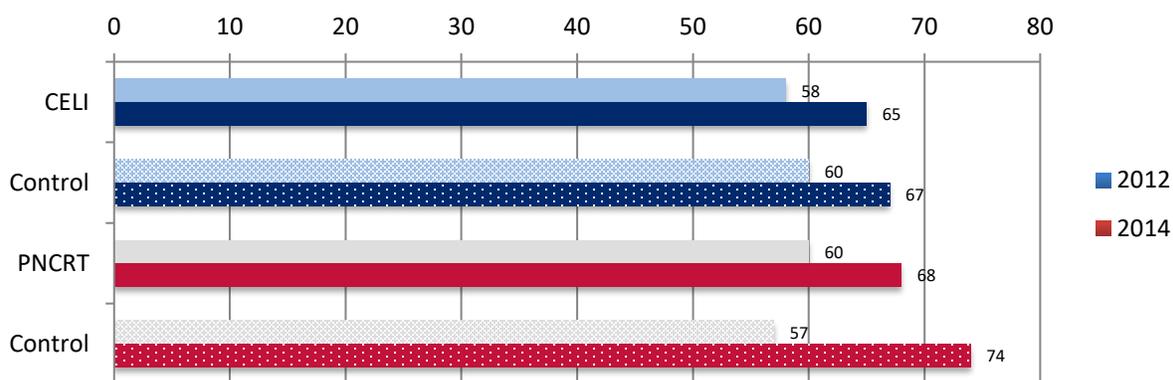
El GdC creó el Índice de Desempeño Integral (IDI) para evaluar la gestión de los gobiernos territoriales, y lo ha aplicado desde 2006. El seguimiento al desempeño de las alcaldías y gobernaciones en seis dimensiones: Eficacia, Eficiencia, Requisitos Legales, Capacidad Administrativa, Desempeño Fiscal y Gestión.⁹⁶

En este capítulo analizamos la evolución del IDI entre 2012 y 2014. Para ello, agrupamos y clasificamos los datos del IDI en los cuatro grupos de municipios estudiados: CELI, PNCRT y sus respectivos grupos de control. (Figura 5.5)

⁹⁵ El contraste entre las estimaciones cuantitativas y los informes cualitativos puede explicarse, al menos en parte, por la diferencia en las muestras: como ejercicio aleatorio, la investigación cuantitativa muestra el promedio poblacional, mientras que la investigación cualitativa alcanza a los miembros activos de la comunidad que no sólo que son más fáciles de alcanzar, pero que también tienen más probabilidades de tener experiencia con las intervenciones.

⁹⁶ El DNP explica los resultados, la metodología y las fuentes de información en los documentos de este sitio web: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Docuemnto%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202013.pdf>.

Figura 5.5. Datos secundarios: Índice de Desempeño Integral para los cuatro grupos de municipios



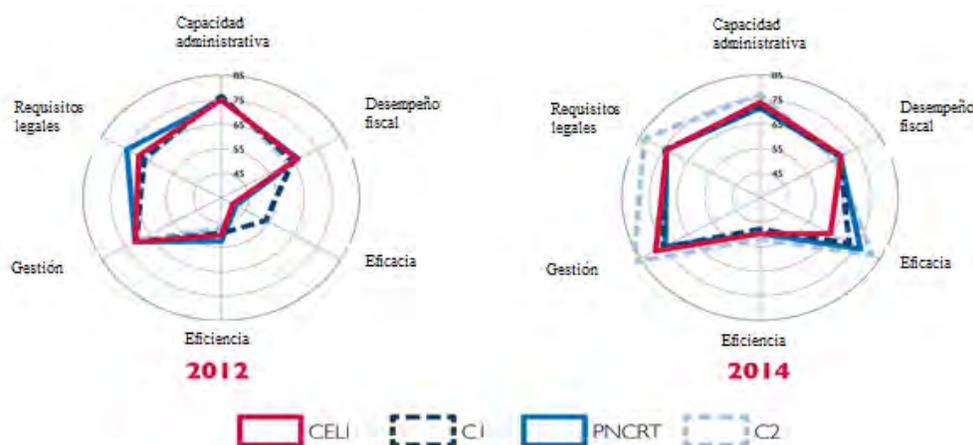
Fuente: Datos del Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación

Las puntuaciones del IDI son "buenas"⁹⁷ para todos los grupos en los municipios PNCRT y CELI en la línea media, en vez de "bajos" como era en la línea de base. CELI, PNCRT y sus municipios de control registraron incrementos entre 2012 y 2014. Respecto al desempeño del índice, los cambios de un año a otro pueden ser grandes y se explican a menudo por la existencia de profesionales fuertes o débiles, como los secretarios de salud y educación o las empresas que prestan servicios de agua potable y saneamiento.

Al desglosar por componentes el IDI, las diferencias significativas de índice aparecen principalmente en tres dimensiones: eficacia, requisitos legales y gestión. (Figura 5.6)

⁹⁷ La calificación "buena" para los municipios oscila entre 60 y 69 puntos y la calificación "baja" oscila entre 40 y 59 puntos.

Figura 5.6. Datos secundarios: Índice de Desempeño Integral, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha)



Fuente: Datos del Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación

Eficacia

El componente de eficacia analiza la implementación del plan de desarrollo y el cumplimiento de sus metas. En este componente, entre 2012 y 2014, se observa un mejoramiento notable en la calificación (entre 20pp y 40pp) para los municipios analizados. En 2014, parte del fuerte desempeño fue que más administraciones informaron sobre el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. (Solamente 23 de los 80 reportaron en 2012, pero dos años más tarde, 77 de los 80 lo hicieron). Aunque no hay manera de demostrar que los CELI están detrás de este aumento en la presentación de informes, hicieron hincapié en su apoyo en la creación de planes de desarrollo municipal.

Requisitos Legales

La calificación del componente de requisitos legales mejoró 4pp para CELI y 7pp para los municipios de control. Este mejoramiento significa que las administraciones mejoraron en la gestión de los recursos del Sistema General de Participación de acuerdo con la normativa presupuestal vigente. En los municipios PNCRT esta puntuación fue estable.

Gestión

Este componente evalúa la capacidad municipal para manejar recursos y convertir los recursos en bienes y servicios para la población. Este indicador mide las herramientas que el municipio tiene para la planificación estratégica, monitoreo de proyectos y rendición de cuentas. La puntuación del componente de gestión mejora en los cuatro grupos de municipios. Sin embargo, el mejoramiento es mucho mayor en los municipios CELI que en el grupo control, alrededor de 8pp. Las puntuaciones del componente de gestión son las más altas de los seis componentes del IDI.

Otros componentes

Los componentes restantes del IDI fueron relativamente estables en los municipios estudiados. El desempeño fiscal mide el recaudo de impuestos, la gestión de la deuda pública y el cumplimiento de la Ley 617 sobre sostenibilidad de las finanzas públicas. Las puntuaciones del desempeño fiscal fueron las más estables, mejorando entre 1pp y 3pp entre 2012 y 2014. La eficiencia evalúa los

resultados obtenidos con los recursos del Sistema General de Participación (SGP) en salud, educación, agua y saneamiento; Este componente también fue muy estable. La capacidad administrativa mide la estabilidad del personal, la profesionalización, la disponibilidad de computadores, la automatización de procesos y la implementación de modelos y normas de control. En este componente, las puntuaciones se mantuvieron estables y satisfactorias.

Conclusión 6: El desempeño integral de los municipios mejoró en toda la muestra, con ganancias importantes en los componentes Gestión, Efectividad y Requisitos Legales. Esta tendencia es común a los cuatro grupos, por lo que no es posible atribuir el progreso a ninguna intervención. Sin embargo, es razonable mencionar que ambas intervenciones CELI y PNCRT incluyeron apoyo directo y explícito en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo municipal y planes de acción regional. Por lo tanto, no es irrazonable pensar que estas intervenciones pueden haber ayudado al progreso en el IDI, especialmente si se tiene en cuenta que el componente de gestión comprende la mayor parte del progreso en el índice.

Al mismo tiempo, esta medición es de carácter interno del GdC. Como contraste, en la siguiente sección, también es útil examinar el Índice De Capacidad Gubernamental a partir de los datos de la encuesta, para equilibrar la opinión del gobierno sobre sus servicios con las experiencias y opiniones de los usuarios de los servicios. Desde esa perspectiva, queda mucho trabajo por hacer.

Índice de capacidad gubernamental

Este índice mide la capacidad del gobierno y la prestación de servicios desde la perspectiva de los ciudadanos, califica el acceso y la calidad de los servicios, la calidad de la formulación de políticas públicas y la percepción de la honestidad de los actores municipales. Los resultados encontrados para los municipios CELI y PNCRT no muestran impactos en general, ni por sexo o región, y las puntuaciones disminuyeron del 5% al 17% en términos absolutos en los municipios CELI (Figura 5.7). Entre los componentes, el deterioro de los puntajes es peor en la calificación de acceso a los servicios de los encuestados.

Figura 5.7. Rendimiento de CELI: Índice de capacidad gubernamental, total y regional

Ind.	Descripción	Región	Línea de Base	Línea Media	% Cambio	Fuente
DO3-013	Índice de Capacidad Gubernamental	Total	40.7	36.2	-11%	Encuesta de Hogares • Línea Base 2013, Econometría S.A. • Línea Media 2015, Proyecto EVAL
		Montes de María	39.2	37.3	-5%	
		Central	39.8	36.2	-9%	
		Norte	42.6	36.2	-15%	
		Sur	40.3	33.4	-17%	

La diferencia en las tendencias entre los datos del DNP y los datos de la encuesta puede explicarse porque los datos del DNP miden las decisiones y procesos internos, de corto plazo y administrativos que no son necesariamente visibles para la población en el mismo período de tiempo.

Los equipos CELI y los CORs notaron los desafíos que implican trabajar con funcionarios del gobierno que están sujetos a altos niveles de rotación con cada nueva administración y a veces entre las mismas administraciones. Esta condición afecta ciertamente a todos los proyectos

financiados por donantes que impliquen la creación de capacidad o asistencia técnica a los organismos gubernamentales, y es de esperarse.

Conclusión 7: Desde la perspectiva de la ciudadanía no hay mejoramiento en la capacidad del gobierno. El análisis muestra que la capacidad gubernamental es una característica deseable, pero difícil de lograr y muy subjetiva, ya que responde a factores estructurales e históricos que pueden escapar al alcance de las intervenciones CELI. Sin embargo, el estancamiento de las percepciones de la capacidad gubernamental debe tenerse en cuenta como signo del fracaso de las políticas implementadas para consolidar estas regiones.

Servicios sociales

Las opiniones de los ciudadanos sobre el acceso y la calidad de los servicios sociales no han cambiado en los municipios CELI. En términos absolutos, los hogares de los municipios CELI reportan un empeoramiento del servicio de los establecimientos educativos (Figura 5.8), con impactos negativos en la calidad de percepciones para escuelas primarias y secundarias. Hubieron algunas mejoras e incluso impactos en los municipios PNCRT.

Figura 5.8. Impactos sobre las percepciones de los servicios sociales, CELI y PNCRT

Variable	CELI	PNCRT
Las escuelas para niños entre 5 y 11 años son buenas o muy buenas	-0.0656**	0.0397
Las escuelas para niños entre 12 y 18 años son buenas o muy buenas	-0.0440	0.0474
El servicio prestado por las escuelas para niños entre cinco y once años ha mejorado	-0.007	0.0822*
El servicio prestado por las escuelas para niños entre 12 y 18 años ha mejorado	-0.004	0.0812*

Cuando se analiza por género, la evaluación indica que hubo un efecto negativo de 5pp en la percepción de la calidad de los establecimientos educativos en mujeres cabeza de familia. En los territorios PNCRT, las percepciones de las escuelas mejoraron con un impacto positivo de 8pp. Los municipios PNCRT también muestran un impacto positivo de 12pp en las percepciones de mujeres cabeza de familia respecto al mejoramiento de la escuela primaria.

En términos de servicios de salud, no hubo grandes cambios en las percepciones de calidad. En tanto en las zonas CELI y PNCRT como en los controles, aproximadamente un tercio de la población considera que los servicios de salud son buenos o muy buenos. Ninguno reportó mejoramiento de la calidad en los últimos dos años. El trabajo de campo cualitativo muestra algunas experiencias de salud negativas:

Uno tiene que estarse muriendo para ser atendido. Traigo a los pacientes aquí, porque ese es mi trabajo durante el fin de semana, y hay algunos de ellos [personal de salud] que ven y eligen: este puede entrar, éste no puede. La Salud [atención] está muy mal; Es muy vergonzoso, pero uno tiene que decir la verdad. (Miembro de OSC, Cauca, PNCRT)

El Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales Beneficiarios para programas sociales (SISBEN) no ha aumentado en ninguna de las áreas de estudio, y en los municipios de PNCRT y sus controles, la cobertura disminuyó en términos absolutos. Hay un pequeño aumento de 0.1pp de cobertura en hogares con jefatura masculina. Los resultados de la encuesta indican que el gobierno no ha completado este registro que es el primer paso para mejorar la prestación de servicios sociales en las áreas de consolidación.

Conclusión 8: Las percepciones de los servicios sociales están estancadas en su mayoría, especialmente con respecto a la calidad. Estos indicadores tenían poco que ver con las intervenciones CELI o PNCRT, pero muestran un conjunto bastante estancado de percepciones acerca de los servicios sociales. En combinación con el deterioro de la percepción pública que se evidencia en el índice de capacidad gubernamental mencionado anteriormente, es evidente que las condiciones para los servicios sociales básicos prácticamente no han cambiado. Estas condiciones contribuyen a la trampa de la pobreza discutida en capítulos anteriores.

Los derechos de las víctimas

En términos absolutos, el porcentaje de hogares que experimentan una violación de derechos humanos está entre 6% y 7% para CELI y PNCRT. Las únicas variables que muestran impacto en los indicadores de derechos de las víctimas son los municipios PNCRT. La primera es una disminución de 7pp en la proporción de informes de que las fuerzas militares son responsables de violaciones de derechos humanos. Curiosamente, el segundo impacto se encuentra en un aumento de 5,7pp en la proporción de informes de que la policía es responsable de una violación de los derechos humanos. Esto podría ser simplemente un reflejo del cambio de la ocupación de las fuerzas en la medida del avance de la consolidación, el ejército se retira, dando paso a la policía.

El trabajo de campo cualitativo realizado muestra que los CELI realizaron intervenciones activas en las Personerías, especialmente en apoyo a la tecnología para registrar a las víctimas, con capacitación y personal. Puede haber una menor necesidad de denunciar las violaciones de los derechos humanos, pero también hay la posibilidad que la efectividad de la personería se reduce debido a la mayor carga de trabajo que trae el registro de las víctimas. En este sentido, la investigación cualitativa proporciona algunas pistas:

Realmente no lo hicimos bien...no es una excusa, pero realmente es muy difícil completar el formulario de ingreso de víctimas. El desglose de una de estas formas es agotador; A veces usted recibe tres o cuatro informes y puede haber 20 informes cada semana con miles de tareas. (Funcionario, Meta, CELI)

Conclusión 9: Los informes de violaciones de derechos humanos por parte de los militares disminuyeron, pero los informes de violaciones por parte de la policía aumentaron en los municipios PNCRT. Esto puede reflejar un cambio en la presencia de las fuerzas en los municipios de consolidación, pero no refleja un mejoramiento en el comportamiento de estas fuerzas.

Conclusión 10: La evidencia cualitativa indica que las personerías pueden verse abrumadas por la carga de trabajo que implica el registro de víctimas. Los casos notificados de violación de derechos no siempre se traducen en el registro de víctimas y algunos ni siquiera reclaman ese estatus. Los ciudadanos notaron la complejidad de los procedimientos para el registro de víctimas en las personerías. Queda mucho por hacer para aumentar la capacidad del Estado para mejorar la atención hacia las personas que fueron objeto de una violación de sus derechos. La evidencia de los esfuerzos de CELI refleja que dichos esfuerzos, aunque valiosos, no han sido enteramente suficientes para lograr un cambio real en la experiencia de las víctimas en el momento de la presentación de informes.

Recomendaciones

1. Limitar el alcance de evaluaciones futuras a factores bajo el interés manejable de los implementadores (hallazgos de bajo impacto y conocimiento de contexto) Los CELI fueron

propuestos como parte de una intervención de gobierno plenamente integrado con el apoyo coordinado del GdC, pero en sí misma es una intervención complementaria. El diseño de la evaluación de impacto plantea ganancias de impacto mucho mayores de las que pueden medirse únicamente a partir de los diseños de intervención CELI, y a través de una población mucho más amplia de beneficiarios indirectos de la que los CELI pueden esperar afectar. Esto no implica que las intervenciones no hayan contribuido a mejorar la participación, la gobernabilidad y la institucionalización en los contextos locales; Sin embargo, hay fallas estructurales históricas en los territorios que impiden que tal intervención constituya un verdadero modelo de gobernabilidad para la institucionalización.

El análisis de impacto debe centrarse en los resultados razonables y específicos que se pueden esperar de la intervención. Es el GdC quien debe liderar los esfuerzos para la institucionalización del territorio. Donde no existe esta institucionalización, los CELI sólo pueden agregar apoyo de manera limitada.

2. Tratar de garantizar a través de actividades de diagnóstico previo que los potenciales municipios objetivo no se caractericen por prácticas clientelistas y corruptas La detección de las prácticas clientelistas debe activar la intervención del Gobierno de Colombia previa a las intervenciones de los donantes. Dos herramientas deben emplearse:

- Construir eficiencia en las entidades de control y en las sanciones como elementos de disuasión para la corrupción.
- Asegurar un mayor nivel de control contra la corrupción dentro de las instituciones con medidas de transparencia respecto a metas, procesos y la implementación de programas sociales.

Si bien las intervenciones de los donantes no pueden actuar directamente con este tipo de herramientas, pueden modificar su trabajo para reducir el riesgo de clientelismo a través de sus programas, sobre todo en sitios de alto riesgo, de la siguiente manera:

- Focalizar inicialmente el apoyo a los organismos de control como la Procuraduría, la Contraloría o veedurías locales, entrenamientos a las JAC, antes de la distribución de los recursos para proyectos específicos.
- Limitar la financiación de proyectos a que se cumplan estándares rigurosos para la transparencia y la participación de la comunidad, y evitar una implementación a través de intermediarios. En los lugares donde la exposición a la corrupción es alta, la utilización de intermediarios para la implementación aumenta el riesgo.

Los municipios deben estar obligados a cumplir un mínimo de condiciones socio-políticas y económicas (estructuras de gobierno local, transparencia, presencia de organismos de control y supervisión, esquemas de descentralización, infraestructura, políticas para combatir la pobreza y la promoción de la cohesión social) que estén garantizados por el GdC. Las intervenciones de los donantes podrían ayudar a este fin, mediante el establecimiento de indicadores en las diferentes áreas de gobierno (por ejemplo, gobernabilidad, infraestructura) y de ese modo también se pueden establecer prioridades de intervención. Cuando no existen tales condiciones, las intervenciones de los donantes deben iniciar con una etapa de apoyo al Estado para cumplir con estos estándares.

3. Seguir fortaleciendo la participación política a través de las organizaciones sociales (conclusión)

1) Los CELI deben seguir apoyando los procesos sociales y políticos de asociación para fortalecer el conocimiento de los canales de participación política y de influencia de los ciudadanos en la

administración pública. Las siguientes estrategias y acciones específicas apoyarían estos fines:

- Ayuda las mujeres y los jóvenes a adquirir los documentos de identidad y registrarse para las elecciones.
- Promover las organizaciones de mujeres para fomentar su participación en todas las esferas de la vida pública.
- Usar las escuelas como un sitio para la formación, socialización y promoción de los valores, prácticas e instituciones democráticas para niños y jóvenes con especial énfasis en la importancia de las elecciones.
- Fortalecer los partidos políticos y garantizar su transparencia para evitar la concentración de poder.

4. Fortalecer la rendición de cuentas (conclusión 2, 5 y 6) Fortalecer la práctica continua de la rendición de cuentas para mejorar la orientación de la política pública, ganar la confianza de los ciudadanos y supervisar la gestión:

- Capacitar a las comunidades y los gobiernos locales en la práctica de fijación de prioridades, indicadores de rendimiento, gestión basada en los resultados para las tareas del día a día.
- Generar espacios adecuados en los niveles internos, externos, verticales y horizontales para ayudar a las comunidades a mantener control sobre el progreso de los indicadores y de la gestión.
- Fortalecer los procesos de información y coordinar con las entidades de control para asegurar que las comunidades y las autoridades pueden investigar y aplicar sanciones con prontitud cuando se detecte mala administración o corrupción.
- Acompañar el aumento de las sanciones legales y sociales con políticas de educación sostenidas para estimular una cultura para desacreditar las prácticas corruptas.
- Simplificar los procesos administrativos.
- Elaborar presupuestos participativos.

5. Fortalecer la consulta ciudadana y la participación de la oferta y la demanda (conclusiones 4 y 5) El hecho de que los ciudadanos no se sientan involucrados y que la confianza en las instituciones haya disminuido requiere un enfoque renovado en los ejercicios de consulta y de participación ciudadana. Se recomienda formar y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, por un lado, y por el otro, intervenir rigurosamente para fortalecer las instituciones del gobierno local en las mismas capacidades en las que se espera entrenar a los ciudadanos.

6. Continuar trabajando para fortalecer las personerías, que se han convertido en actores esenciales en las zonas afectadas por el conflicto, en particular con el Registro de Víctimas El trabajo realizado en las oficinas de personería es un importante contrapeso a la disminución general de la confianza en el gobierno de todos los niveles, contrapeso más notable en CELI Central. Estos órganos necesitan un amplio apoyo para que mejoren los vínculos interinstitucionales y los flujos de información, en particular por su papel central en dar voz a los ciudadanos cuyos derechos han sido violados y para quienes las necesidades básicas siguen insatisfechas.

7. Seguir trabajando con los municipios para mejorar la prestación de servicios e involucrar a los ciudadanos en las actividades de supervisión USAID y sus implementadores tienen una tarea abrumadora en su trabajo para fortalecer la provisión de servicios municipales y departamentales. Existe un imperativo nacional de descentralización, combinado con una baja capacidad y

financiamiento a nivel municipal. Se recomienda Focalizar actividades piloto (pequeña escala) con una participación significativa de la sociedad civil y el andamiaje de los gobiernos locales con asistencia técnica consistente. Utilizar cuadros de mando u otras medidas para involucrar a los ciudadanos en la calificación de los cambios en la prestación de servicios y aprender tanto de los fracasos, como de los éxitos, cuales prácticas funcionan mejor en diferentes sectores y circunstancias.

8. Trabajar con el Gobierno de Colombia para fortalecer el IDI Los indicadores e índices que miden el desempeño municipal y departamental son necesarios y útiles para monitorear el progreso y administrar los resultados. Sin embargo, el IDI carece de una consideración importante de los efectos y percepciones de la provisión de servicios. El mismo imperativo nacional de descentralización es un incentivo para ver sólo los indicadores que muestran una imagen del progreso, pero donde se pone a prueba es en la percepción ciudadana de los servicios.

SEGURIDAD

Pregunta de evaluación: ¿Cuánto progreso se ha logrado en la recuperación y reconstrucción del territorio del conflicto armado (GAI) y de las actividades económicas ilícitas?

RESUMEN: Las intervenciones CELI y PNCRT continúan operando en condiciones de seguridad desafiantes, pero los datos muestran un menor número de crímenes en general y una mejor percepción de seguridad en los municipios CELI y PNCRT. Sin embargo, la extorsión está en aumento y es probable que no se reporte, y el cultivo de coca se ha duplicado a nivel nacional y los encuestados en las zonas CELI y PNCRT muestran opiniones más tolerantes sobre el crecimiento y la venta de coca. Los niveles de fuerza militar y policial han cambiado drásticamente y los servicios de justicia siguen ausentes en muchas de las zonas estudiadas. Estas características dejan las zonas inestables como antes, con la falta de presencia estatal que pone – y continúa poniendo – en riesgo a los ciudadanos y sus medios de subsistencia.

En primer lugar, es importante señalar que las intervenciones CELI no realizaron ninguna actividad en los sectores de seguridad y reforma a la justicia. La evaluación de impacto y esta pregunta de evaluación fueron diseñadas cuando los CELI formaban parte del conjunto más amplio de actividades de la CSDI, junto con el prometido enfoque de gobierno global del GdC. Como resultado, los impactos en estos sectores están fuera del interés manejable de los CELI.

No obstante, esta sección pretende responder a la pregunta de investigación mediante un análisis de las principales dinámicas de seguridad, legalidad y justicia en las zonas de consolidación. Se analizan diferentes módulos de la encuesta de impacto, información de fuentes secundarias y transcripciones de grupos focales y de entrevistas realizadas en municipios. Estos datos se comparan con datos similares recogidos en municipios de control. El objetivo es presentar una caracterización actualizada y objetiva de los riesgos y desafíos que todavía enfrentan las comunidades beneficiarias de las intervenciones CELI.

El capítulo describe cómo CELI y CSDI contribuyeron a la consolidación en las regiones donde trabajaron y compararon índices de violencia y legalidad en las zonas de tratamiento y de control. Analiza el comportamiento del índice de seguridad sintética EVIDINCE relacionado con el cultivo de la coca, la minería ilegal, el terrorismo y los crímenes de alto impacto, y los delitos emergentes como la extorsión, el robo y el microtráfico, entre otros.

El capítulo continúa analizando las capacidades relacionadas con la seguridad y la justicia. Esto incluye un análisis de las tendencias de la presencia militar y de la percepción pública del nivel de servicio. También incluye un análisis de la dinámica de los niveles de personal policial y de justicia en los municipios estudiados. El capítulo se cierra con recomendaciones basadas en los hallazgos y las conclusiones presentadas.

El objetivo final de las intervenciones CELI es la consolidación de un proceso de desarrollo rural integral y sostenible en las regiones objetivo⁹⁸. Como se describió anteriormente en este informe, el marco conceptual y las hipótesis de trabajo de la USAID contemplan que este objetivo se logrará mediante la consecución de tres resultados intermedios: desarrollo institucional, desarrollo social y desarrollo económico. La seguridad es un elemento exógeno en el diseño de los CELI, y es responsabilidad exclusiva del GdC. Los CELI necesitaban llegar a zonas en las que ya existía un nivel mínimo de seguridad porque los operadores de CELI no pueden llevar a cabo intervenciones relacionadas con la seguridad, que están dentro del ámbito exclusivo de las fuerzas públicas. La seguridad es, pues, el requisito previo para todas las intervenciones CELI.

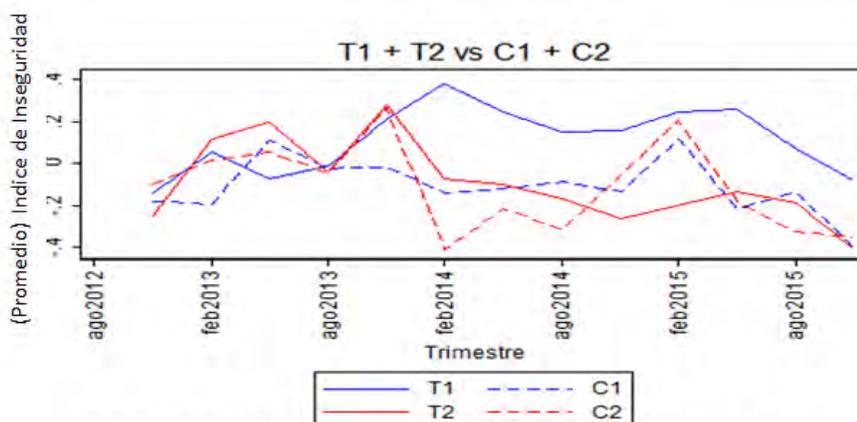
Hallazgos y conclusiones

Durante la última década, se ha producido una drástica transformación de las condiciones de seguridad en Colombia tanto en zonas rurales como urbanas. La reducción de algunos delitos converge en el aumento de otros, la recuperación de la legalidad en algunas regiones y el retorno de otras al control criminal. La evidencia incluye un índice de seguridad, análisis de los cultivos de coca, tendencias en los principales crímenes contra los derechos humanos y nuevas dinámicas criminales.

Índice de inseguridad

EVIDINCE creó un índice de inseguridad, sintetizando actos criminales (homicidio, robo, hurto, extracción ilegal) con elementos subjetivos de la percepción de seguridad, como la aparición de grafitis en las comunidades.

Figura 6.1. Datos secundarios: Índice de inseguridad



Nota: Índice creado usando el método del factor principal de las variables de presencia de homicidios, robos, hurtos, explotación de minera ilegal manejada por grupos armados ilegales (GAI) y la presencia de grafiti alusivos a GAI en el municipio. Tratamiento 1 (T1) son municipios CELI, y C1 sus grupos de control. T2 son municipios PNCR, y C2 sus grupos de control.

Fuente: EVIDINCE. El índice integra información acerca de homicidios, robos, hurtos, minería ilegal manejada por grupos armados ilegales (GAI), y la presencia de grafiti alusivos a GAI en el municipio. Tratamiento 1 (T1) son municipios CELI, y C1 sus grupos de control. T2 son municipios PNCR, y C2 sus grupos de control.

⁹⁸ Proceso de Consolidación para un Desarrollo Rural Integral y Sostenible: vea la Evaluación de Impacto de la Línea Media de la Iniciativa de Consolidación y Mejoramiento de los Medios de Vida de USAID (CELI): Plan de Trabajo y Diseño.

La inseguridad aumentó drásticamente en los municipios CELI en 2014, situándolos significativamente por encima del indicador para los municipios de control (Figura 6.1). Tanto en municipios CELI como en sus municipios de control se observó un descenso de la inseguridad en 2015. En los municipios PNCRT, el índice de inseguridad muestra una disminución constante desde finales de 2013 hasta mediados de 2014, cuando existe un leve aumento, que también está presente en sus municipios de control. Desde agosto de 2015, el índice de inseguridad EVIDINCE muestra un descenso generalizado en todos los municipios estudiados. Esto puede ser explicado por la tregua de facto en las etapas finales de las conversaciones de paz entre el GdC y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Los datos del índice de consolidación muestran un aumento en el subíndice de seguridad de 43 a 49 puntos sobre 100. Este subíndice se mide por el grado en que la policía ha reemplazado las operaciones militares en el área, la existencia y la implementación de un Plan de Seguridad para el municipio, la presencia y densidad de cultivos de coca, los actos subversivos y terroristas. Mientras que los dos últimos han disminuido precipitadamente desde 2011, el cultivo de coca ha aumentado y la presencia policial sigue siendo inadecuada. Los planes de seguridad están parcialmente implementados en la mayoría de los sitios.

Ha habido un cambio igualmente pequeño pero positivo en los indicadores de derechos humanos utilizados por el índice de consolidación, compuesto por la tasa de asesinatos de personas prominentes, masacres, incidentes con minas antipersonal, desplazamientos y secuestros extorsivos; Y la existencia de un comité municipal de derechos humanos. Este puntaje pasó de 59,7 a 66,9 de 2011 a 2014.

Conclusión I: Los índices pueden permanecer estables mientras que sus componentes tienen tendencias opuestas o engañosas. La ventaja de los índices sintéticos es que permiten la integración de múltiples variables y las presentan una imagen global, lo que da una mejor idea de cómo probablemente viven los residentes bajo las condiciones medidas. La desventaja es que las dinámicas opuestas son neutralizadas, y lo que puede estar ocurriendo detrás de la estabilidad en las tendencias es el desplazamiento criminal de una actividad a otra. El índice también tiene menos componentes que muestran nuevas tendencias criminales, por lo que la disminución de la delincuencia per se es un poco engañosa. El índice sirve de punto de partida para el análisis, con dinámicas sobre los delitos de alto impacto, pero no es una medida definitiva o final de la dinámica de seguridad.

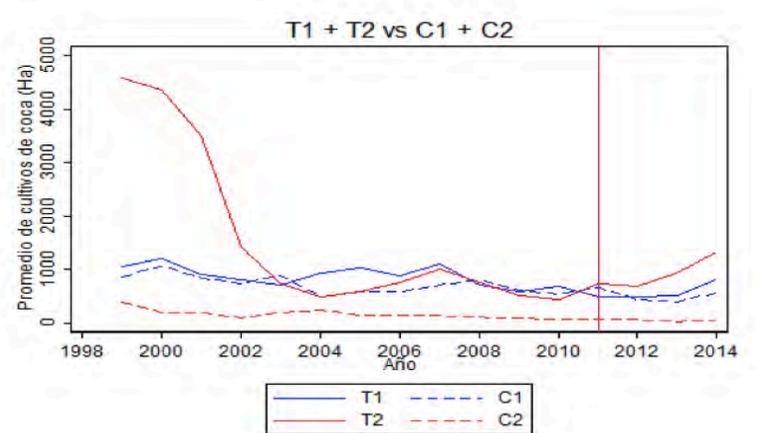
Cultivo de coca

El cultivo de coca en Colombia alcanzó un mínimo histórico en 2013 (según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) y el Centro de Delitos y Narcóticos (CNC-DoD por sus siglas en inglés)).⁹⁹ Sin embargo, en los dos años transcurridos desde entonces, el crecimiento ha

⁹⁹ El Centro de Delitos y Estupefacientes (CNC-DoD por sus siglas en inglés) de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) produce una estimación anual de la superficie cultivada con coca para la región andina. Sus últimos resultados fueron presentados al GdC en marzo de 2016. Las principales conclusiones -las estadísticas nacionales- se difundieron en los medios de comunicación. El informe completo no es accesible al público. Las estadísticas citadas aquí se encuentran en los artículos publicados en el diario

sido sostenido y drástico. En la última medición del CNC-DoD, las hectáreas cultivadas se duplicaron, de 80.000 a 159.000, con un aumento proporcional en la producción de cocaína, de 290 a 442 toneladas métricas. Las cifras del SIMCI – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) – muestran que el aumento de los cultivos de coca en 2014¹⁰⁰ fue mayor en los municipios CELI y PNCRT que en sus grupos de control, como se indica en la Figura 6.2:

Figura 6.2. Datos secundarios: Evolución del cultivo de coca



Fuente: SIMCI-UNODC

También vemos que la presencia de cultivos ilícitos fue mayor en los municipios PNCRT que en los municipios CELI desde 2010. Además, el nivel de cultivos ilícitos en los municipios PNCRT ha sido mayor que en los controles. Hubo una fuerte caída en la tendencia general de los cultivos ilícitos en los municipios PNCRT entre 1998 y 2004. Desde entonces, el nivel de cultivos ilícitos por municipio osciló entre 500 y 1.000 hectáreas. Sin embargo, a partir de 2012, cuando comenzaron las intervenciones de UACT y CELI, es posible observar una tendencia estable, creciente y pronunciada de cultivos ilícitos en los municipios de PNCRT. Para el año 2014, el nivel promedio de cultivos ilícitos era de cerca de 1.500 hectáreas por municipio en las regiones en las que sólo operaba el PNCRT.

Los datos de la evaluación de la línea media muestran una mayor percepción de la presencia de cultivos ilícitos en veredas. (Figura 6.3)

El Tiempo, la revista Semana y el periódico El Espectador el 15 de marzo de 2016 (<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/ee-uu-advierte-de-aumento-de-cultivos-de-coca-en-colombia/16537123>).

¹⁰⁰ Los datos 2015 todavía no son públicos, pero tal vez llegará a tiempo para los informes regionales de CELI. Sin embargo, los datos deben ser entendidos como representativos del municipio, sin especificar si el aumento de coca se encuentra realmente en las áreas de intervención de CELI

Figure 6.3. Tendencias en los informes de que hay cultivos ilícitos en el pueblo,¹⁰¹ CELI y PNCRT

	Tratamiento		Control	
	Línea Base	Línea Media	Línea Base	Línea Media
CELI	8%	10.1%	12.3%	10.7%
PNCRT	22%	25%	7.5%	6.5%

El aumento de la percepción de cultivos ilícitos es estadísticamente significativo y las percepciones corroboran la tendencia de un mayor aumento en los municipios CELI, lo que también se observa en los informes del SIMCI. También encontramos que en los municipios de CELI, más mujeres cabeza de familia que hombres jefes de hogar (por 9pp) perciben este aumento en los cultivos ilícitos en sus áreas.

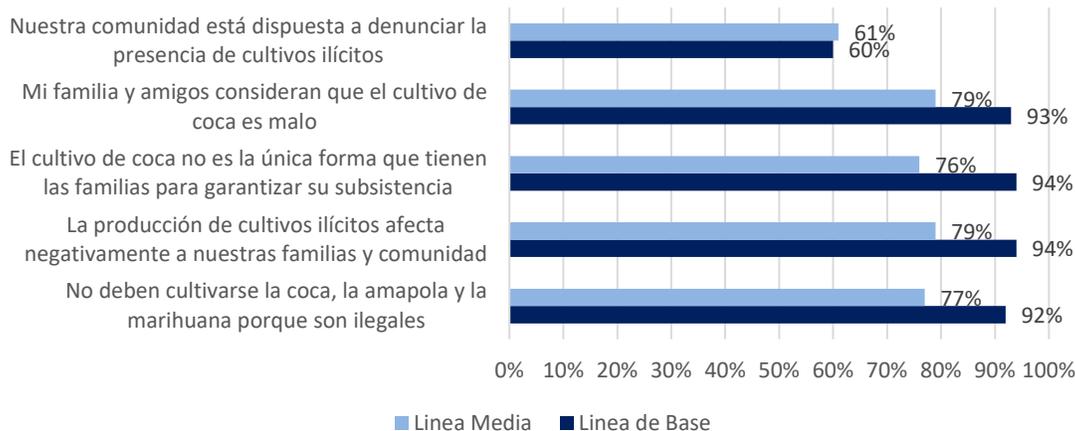
En los municipios PNCRT, la proporción de hogares que informaron de la existencia de cultivos ilícitos en su vereda aumentó del 22% al 25% entre la línea de base y la línea media. Por el contrario, esta proporción disminuyó en las zonas de control en el mismo período. Esto resulta en un impacto de 5,8pp en las percepciones de la presencia de cultivos ilícitos en los municipios PNCRT.

La evaluación de impacto incluyó también dos preguntas del experimento de lista: una técnica de encuesta particular utilizada para obtener respuestas francas a preguntas sensibles, en este caso sobre interacciones con grupos armados y con cultivos ilícitos. Estos resultados, aunque no atribuibles a las intervenciones, están disponibles en el Anexo 7. En suma, no muestran impactos de CELI o PNCRT sobre las interacciones con GAI o con cultivos ilícitos, sino una tendencia general a alejarse de estas prácticas. Esto puede deberse a que los ciudadanos responden a lo que creen que los encuestadores "quieren oír", o pueden reflejar la muestra de evaluación y los municipios y veredas menos peligrosos de los CELI (debido a la insistencia de la GdC en no trabajar en las áreas más peligrosas) o a alguna combinación de factores.

También son notables los resultados de la encuesta que muestran la erosión del acuerdo los encuestados en la línea de base respecto a que los cultivos ilícitos deben ser evitados. La Figura 6.4 muestra que su rechazo previo a estos cultivos se ha erosionado desde 2012-2013:

¹⁰¹ A lo largo de todo el documento, la fuente son los datos de la encuesta de evaluación, a menos que se indique lo contrario. Se aplican notaciones de significación estándar: *** para 99% de confianza, ** para 95%, * para 90%. Los modelos de estimación de impacto figuran en el anexo 3 y los datos del texto figuran en el anexo 10.

Figura 6.4. Tendencias en percepciones sobre cultivos ilícitos en sus comunidades, CELI



Conclusión 2: Los municipios de CELI y PNCRT están viendo un aumento en cultivos ilícitos como parte de un fenómeno nacional más grande. Si bien la evaluación de la línea media de las intervenciones CELI y PNCRT encontró aumentos en la percepción de la presencia de cultivos ilícitos, estos impactos reflejan una tendencia nacional. Existen muchas hipótesis sobre las causas del incremento: i) la baja rentabilidad de otras actividades legales e ilegales, como la minería ilegal; ii) la reducción de las campañas de fumigación aérea y de erradicación manual; Y iii) un auge en el cultivo antes de la firma de un acuerdo de paz que permitiera la legalización del capital obtenido ilegalmente (una práctica documentada por algunos comandantes de las FARC) (Wilches y Garzón, 2016).

En el caso de los municipios PNCRT, por ejemplo, los cultivos ilícitos han estado históricamente más presentes en los de tratamiento que en las zonas de control. Esto puede significar que estas zonas tienen un mayor riesgo de una mayor presencia de cultivos ilícitos, ya que es allí donde el saber (know-how), las condiciones agrícolas y geográficas, las redes criminales y las brechas institucionales hacen posible la proliferación de las plantaciones ilegales. Mientras que los municipios de control fueron seleccionados para hacer frente a estas condiciones, las comparaciones no problemáticas son notoriamente difíciles de construir.

Terrorismo y delitos de alto impacto

El desmantelamiento gradual de los grupos paramilitares y la lógica operativa de las bandas criminales BACRIM, sumadas al continuo cese al fuego entre el GdC y las FARC, han ayudado a reducir el número de casos de violaciones de derechos humanos en todo el país, especialmente en delitos de alto impacto, como masacres y actos de terrorismo. Las cifras del Ministerio de Defensa de Colombia durante los últimos cuatro años muestran una reducción de 68% en las masacres, de 34 a 13 casos y de 171 a 54 víctimas.¹⁰² Las masacres son una de las formas más drásticas de

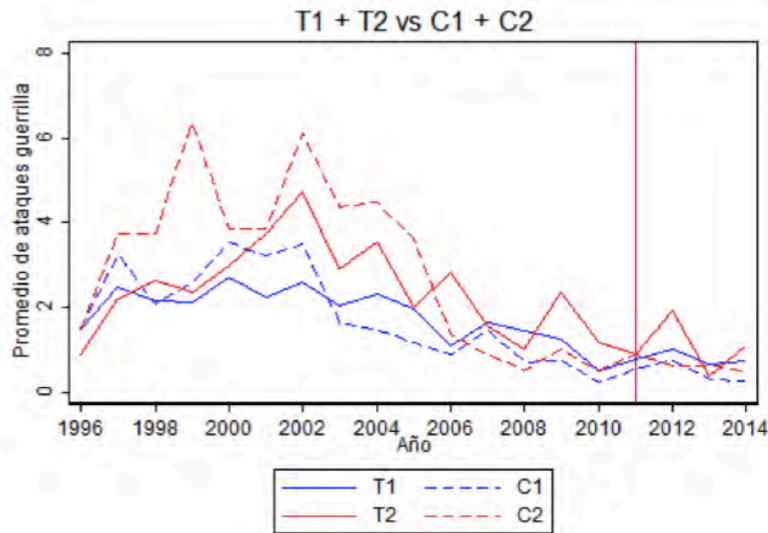
¹⁰² Logros y Desafíos del Sector de Defensa (p. 29)

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf.

violencia utilizadas por los GAI para intimidar a la población, generar desplazamiento y controlar el territorio.

Se ha producido una reducción del 61% en las masacres de los municipios CELI, similar a la tendencia nacional, lo que significa un impacto de alrededor del 7% en la disminución del total nacional de masacres. Además, se ha producido una reducción paralela de los ataques guerrilleros durante la última década en los municipios de control y de tratamiento. Los municipios experimentaron un alza en 2012 antes de la tregua con las FARC y una nueva recuperación en 2014, principalmente debido al aumento de ataques del Ejército de Liberación Nacional (ELN). La tendencia de los ataques guerrilleros en los municipios PNCRT fue similar a la de los municipios CELI. (Figura 6.5)

Figura 6.5. Datos secundarios: Promedio de ataques de los grupos guerrilleros, por municipio¹⁰³



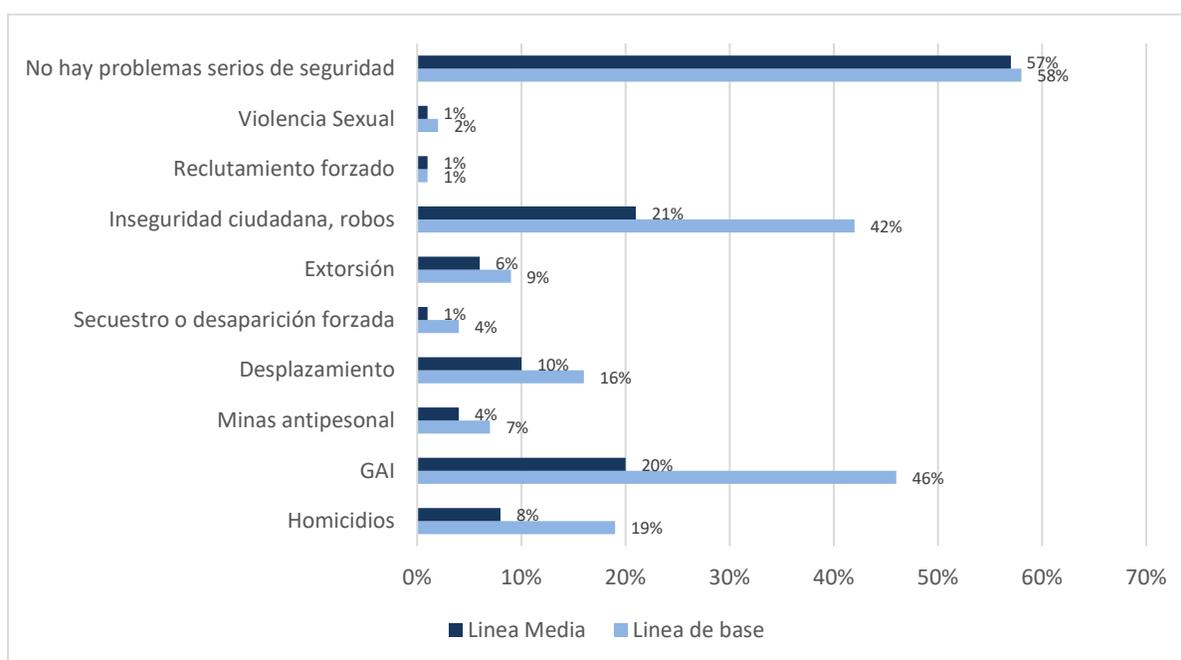
Fuente: Observatorio de Conflicto, Universidad del Rosario

Un estudio reciente realizado por el Centro de Recursos de Análisis de Conflictos (CERAC) ¹⁰⁴ estima que el proceso de paz ha llevado a una reducción de 1.500 muertes. Esto refuerza el argumento de que los crímenes tradicionalmente cometidos por los GAI están en una tendencia a la baja. Las cifras absolutas de los municipios CELI confirman esas tendencias. (Figura 6.6)

¹⁰³ Los datos disponibles del CERAC y del Ministerio de Defensa indican una reducción del 92% y 95%, respectivamente del número de ataques de las FARC en 2015, lo que demuestra el impacto del proceso de la negociación en la reducción de acciones guerrilleras.

¹⁰⁴ <http://www.cerac.org.co/es/>.

Figura 6.6. Tendencias en la percepción de problemas de seguridad, CELI



Las tendencias son paralelas en toda la muestra: las percepciones de todos estos crímenes se han reducido drásticamente.

Otros delitos

Extorsión

Tras la fragmentación de los grupos paramilitares (convertidos en BACRIM) y sus alianzas criminales esporádicas con la guerrilla, la extorsión se ha convertido en el crimen de más rápido crecimiento en Colombia. Sin embargo, las percepciones de las comunidades sobre la extorsión como delito grave son bajas y están en tendencia a la baja tanto en las comunidades CELI como en sus controles.

La proporción que cree que la extorsión es uno de los problemas más graves relacionados con la seguridad disminuyó de 9,6% en la línea de base a 5,5% en la línea media. Sin embargo, aunque las estadísticas no lo reflejan, la evidencia cualitativa muestra que la extorsión es una preocupación creciente en los municipios CELI:

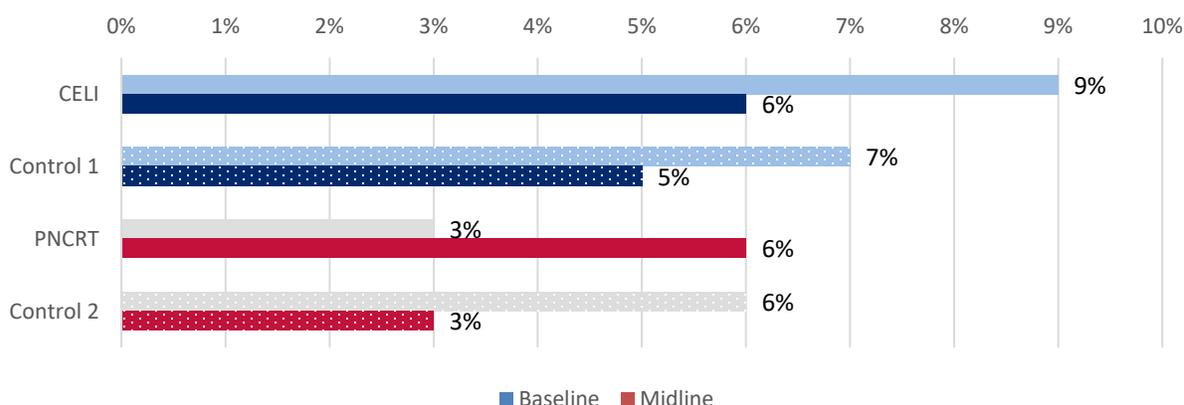
La extorsión está regresando en muchos lugares. El caso aquí es que la gente ahora lo está viendo muy normal, por desgracia. Así que la gente generalmente paga su extorsión, el campesino, el comerciante, no pasa nada, y esperan que les cobren de nuevo. (Funcionario, Antioquia, CELI)

Las tasas de denuncia por extorsión se consideran bajas, en relación con la incidencia. Por ejemplo, en el año 2015 sólo se notificaron 5.304 casos en todo el país (Ministerio de Defensa)¹⁰⁵, a pesar de la evidencia anecdótica de la amplia y rápida propagación de este delito a lo largo de toda la nación. Por ejemplo, los medios de comunicación nacionales han cubierto ampliamente el cambio de estrategia de las FARC a este respecto. En los últimos años, este grupo ha renunciado al secuestro para perseguir la extorsión de comerciantes y transportadores.¹⁰⁶ La baja tasa de denuncia se considera que está relacionada con la incapacidad de las fuerzas públicas para medir y combatir este delito.

Minería ilegal

Un segundo crimen relevante para la transformación de las condiciones de seguridad territorial es la minería ilegal. Aunque no hay mediciones locales de la minería ilegal en Colombia, su crecimiento es un tema ampliamente reconocido por la política nacional. Las encuestas también reflejan cambios en las percepciones respecto a la minería ilegal entre la línea de base y la línea media. (Figura 6.7)

Figura 6.7. Tendencias en los informes de minería ilegal, CELI y PNCRT



Para los municipios CELI y sus controles, las percepciones sobre presencia de minería ilegal cayeron de la línea de base a la línea media, del 9% al 6% en los sitios CELI, y del 7% al 5% en las zonas de control. Los municipios PNCRT reportaron un aumento de la minería ilegal, del 3% al 6%. La desagregación por sexo indica que los efectos en los municipios CELI son más altos entre las mujeres cabeza de familia.

Robo, microtráfico y prostitución

Otros crímenes relacionados con la dinámica de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades también aparecieron en los grupos focales: robo de automóviles, centros de tráfico de drogas y prostitución.

Con respecto a las drogas y ciertos traficantes...la policía ha hecho búsquedas y confiscaciones y

¹⁰⁵ https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Lo_gros_Sector_Defensa.pdf.

¹⁰⁶ El Tiempo, Los correos electrónicos revelan el plan de extorsión de las FARC - Justicia - El Tiempo, 2014, <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/plan-de-extorsion-de-las-farc-a-mineros/14606819>.

los persiguen. Pero han tenido un efecto enorme sobre nosotros porque antes los niños eran muy sanos; Hoy en día tenemos algunos niños que están muy perdidos en eso, y creo que ahora tendremos que mirar qué se va a hacer con ellos: el uso de drogas está proliferando mucho. (Miembro de OSC, Montes de María, Control)

Los grupos focales indicaron la existencia de conflictos y delincuencia que están fuera de la órbita normal del conflicto armado. Mencionaron la deforestación, las sequías causadas por la minería y la violencia doméstica, factores que pueden ser considerados para rediseñar los objetivos de los programas locales y los mecanismos de captura y registro de las dinámicas de ilegalidad, conflicto y violencia en los territorios. Los datos de la encuesta, sin embargo, muestran reducciones absolutas en la percepción de la inseguridad ciudadana, reduciendo a la mitad las cifras de referencia a través de toda la muestra.

Los desafíos de seguridad en las zonas CELI y sus respectivos grupos de control han cambiado significativamente: la sustitución de algunos delitos por otros¹⁰⁷ se observa en las percepciones y en las estadísticas secundarias. El aumento de algunos delitos, en algunos casos (extorsión, extracción ilegal, robo y corrupción, entre otros) ha ocurrido simultáneamente con la reducción de otros tipos de delitos (homicidios, desplazamientos, masacres y terrorismo) de manera más uniforme en las Zonas de Consolidación. Podemos rastrear las manifestaciones más antiguas de la inseguridad y la ilegalidad, pero las nuevas no son visibles y tienen niveles de subregistro basado en las herramientas de captura disponibles.

Conclusión 3: Los indicadores de seguridad y violencia y su monitoreo en las zonas de consolidación no han sido ajustados para captar la dinámica cambiante en la población.

El esquema de monitoreo de las necesidades cotidianas de seguridad y justicia de las comunidades está desactualizado y deja de lado la expansión de cierta actividad delictiva organizada. Además, la vulnerabilidad de las comunidades frente a las organizaciones delictivas se expresa no sólo en la dinámica de la violencia, sino también en los arreglos económicos que resultan desventajosos para los ciudadanos – monopolios y desviación de recursos – dinámicas para las cuales hay poca evidencia y no hay herramientas de observación o monitoreo.

Capacidades relacionadas con la seguridad y la justicia

La dinámica de seguridad depende de dos factores generales: el primero es la capacidad de las GAI de ejercer el control armado para explotar las oportunidades económicas; Y la otra es la capacidad policial, militar y de justicia para neutralizar la expansión y transformación de estas organizaciones criminales. Estas capacidades y su evolución y nivel de coordinación interinstitucional son factores importantes que formaron parte fundamental de las estrategias de consolidación territorial y de sustitución de cultivos.

Capacidades militares

No es posible acceder a informes operacionales sobre la disponibilidad de la fuerza pública. La doctrina militar predominante en el Ministerio de Defensa es la confidencialidad, para no revelar las capacidades operacionales locales, divulgar las inversiones o el personal segmentado por

¹⁰⁷ Los asaltantes cambian su comportamiento para evitar riesgos o porque sus actividades actuales han dejado de ser rentables.

territorio, ni difundir estadísticas relacionadas con la movilidad y capacidades de control territorial. Las estadísticas oficiales se limitan al número total de tropas ya la ejecución presupuestal.

La encuesta de evaluación da una perspectiva sobre la presencia militar. Hubo un drástico descenso en la percepción de las comunidades sobre la presencia militar en los municipios CELI, PNCRT y de control. Del 87% al inicio del estudio, sólo el 37% de los hogares en municipios CELI afirmó que había fuerzas militares en sus comunidades en la línea media. La tendencia fue paralela en sus controles: una disminución de 83% al 29%. Los municipios PNCRT mostraron una tendencia similar, pero menos drástica, de 77% a 40%.

Si bien la percepción de la presencia militar cayó drásticamente, en los municipios CELI hubo un impacto positivo de 6pp cuando se preguntó si los servicios militares habían mejorado en los dos años anteriores (32% a 39%). Más mujeres cabeza de familia compartieron esta percepción que hombres cabeza de hogar (8%). Los municipios PNCRT y sus controles mostraron tendencias similares.

La Operación Espada de Honor, una estrategia militar de 2013 cuyo objetivo era capturar a los líderes de las FARC, extendió la presencia del Ejército en una zona más amplia, reduciendo así el nivel de protección de los centros poblados y las carreteras. Se ha argumentado que, como consecuencia de esta operación, en áreas que ya estaban aseguradas, las GAI pudieron regresar y coexistir con la fuerza pública. La dispersión de las capacidades militares puede explicar la caída registrada en la encuesta de la línea media en la percepción de la presencia de fuerzas militares en las veredas.

El Ministerio de Defensa y las declaraciones del Comando General informaron que después de varios años de discusión nunca llegaron a un acuerdo sobre una definición con la UACT de los municipios de consolidación. Esto llevó a la creación de grupos de trabajo de desarrollo local coordinados por las Brigadas Tácticas del Ejército. En lugar de apoyar las zonas y prioridades de la UACT, la política militar se expandió para incluir sus propios programas de desarrollo. Esto redujo la posible coordinación entre los militares, PNCRT y CELI, lo que ayuda a explicar los bajos niveles de presencia de los militares percibida en las veredas incluidas en el estudio.

Conclusión 4: Hay una falta de coordinación entre las fuerzas militares y el PNCRT/CELI.

La dispersión de las fuerzas militares, tal vez ocasionada por la Operación Espada de Honor, parece haber dado como resultado una presencia militar drásticamente reducida en las zonas de Consolidación.

Presencia de la Policía

Las transformaciones más significativas en la presencia policial ocurrieron entre 2002 y 2004. Se instituyeron instalaciones permanentes en 121 municipios que antes carecían de presencia policial. La expansión incluyó ciertas veredas donde los GAI cometieron atrocidades bélicas. Los registros del Ministerio de Defensa muestran que el pie de fuerza de la Policía Nacional aumentó de 159.000 a 183.000 de 2010 a 2015.¹⁰⁸ Sin embargo, este aumento del 9% en el nivel nacional no se observó en los municipios CELI y los de control. Un entrevistado del grupo de discusión discutió la falta

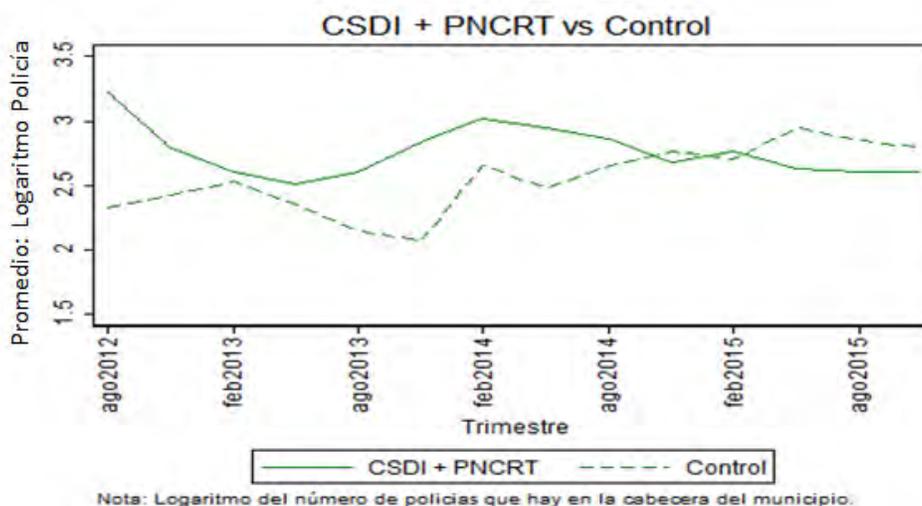
¹⁰⁸ Ministerio de Defensa (2015); Estrategia de Seguridad para la Nueva Colombia disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica_defensa_nuevacol2015.pdf.

de presencia de la fuerza pública y la dificultad constante para que los ciudadanos desplazados retornen:

Hay un problema estructural aquí, el de la seguridad, que el Estado todavía tiene que garantizar, para nuestro regreso seguro. Lo que hay que hacer es un conjunto de soluciones estructurales para que estas zonas sean seguras para que los propietarios regresen, y es un problema de la fuerza pública. (Líder de la OSC, Antioquia, CELI)

Las cifras compiladas por EVIDENCE en un panel de datos municipales muestran una nivelación de la presencia policial en los municipios de tratamiento y en los de control durante los últimos tres años.

Figura 6.8. Datos secundarios: Presencia policial



Fuente: Panel municipal EVIDINCE

Los resultados de la encuesta apoyan esta disminución en las percepciones de la presencia policial en toda la muestra, tan drástica como la disminución de la presencia de la fuerza militar. Los municipios CELI y sus controles vieron alrededor de dos tercios de sus encuestados citar la presencia de servicios policiales en la línea de base, y sólo un cuarto en la línea media. En los municipios PNCRT y sus municipios de control aproximadamente la mitad de sus encuestados afirmaron la existencia de servicios de policía en la línea de base, con una disminución del 35% al 40% reportando lo mismo en la línea media.

Las capacidades de la policía tienen dos dimensiones importantes: la primera es la participación de los agentes de policía en la vigilancia y el patrullaje; la segunda, los servicios especializados (anti-secuestro y antiextorsión, antinarcóticos y SIJIN). En general, los municipios pequeños y medianos sólo cuentan con policía de vigilancia y las capitales departamentales proporcionan capacidad de investigación judicial, dependiendo de la crisis o necesidad específica. En materia de capacidad de investigación y lucha contra la delincuencia organizada, la policía está profundamente centralizada y sólo realiza operaciones temporales y localizadas en los territorios.

Ninguna evaluación de capacidades está completa sin el seguimiento de estas dos líneas operativas que, aunque dependen de la misma entidad, son muy diferentes. Por desgracia, los informes sobre la presencia de la policía no desagregan la presencia por especialidad, por lo que no podemos saber

si el aumento o la reducción del número de policías, corresponde al componente de vigilancia o al componente de policía judicial.

Disponibilidad de servicios de justicia

El índice de consolidación muestra un mejoramiento desde 2011, de 47,7 puntos a 58,8 puntos sobre 100. El subíndice de condiciones de justicia se compone de dos indicadores: la presencia del aparato judicial en los municipios y el uso de brigadas móviles de justicia y/o Conciliadores en equidad en las zonas rurales. Sin embargo, otros datos contradicen la presencia del aparato u otras opciones para la resolución de disputas.

Los encuestados de los hogares CELI, PNCRT y de control representan una muestra más rural que los municipios reportados en el Índice de Consolidación. Estos datos de la encuesta muestran una disminución abrupta de la presencia del sistema de justicia formal en sus municipios, incluso una mayor tasa de descenso que la falta de presencia de seguridad: de 70% a 80% en la línea de base, a 8% a 17% en la línea media. No hubo cambios significativos en su percepción de la calidad de los servicios. Menos participantes dicen que accederían a la justicia a través de canales formales que en términos absolutos, incluso a través de las JAC (que parecen proporcionar servicios de resolución de conflictos a nivel local). Sin embargo, estas tendencias fueron las mismas en toda la muestra.

Conclusión 5: Tanto la presencia de la policía como el acceso a servicios de justicia, – áreas clave de la presencia estatal –, han disminuido en todas las zonas encuestadas. La disminución de la presencia policial es notable en las regiones y no se dispone de información que revele el tipo de capacidad policial disponible para los habitantes rurales de las zonas encuestadas. Al mismo tiempo, las capacidades judiciales, que a nivel local están representadas por diversas entidades y su nivel de coordinación en el territorio, también parecen haberse reducido considerablemente. Las mediciones no son lo suficientemente uniformes ni completas como para establecer una serie estadística integral de todos los actores que deben garantizar el acceso a la justicia (Procuraduría General de la Nación, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Medicina Legal, Inspectores de Policía, El Ministerio Público, entre otros). Por esa razón, medir el acceso a la justicia desde la perspectiva de la presencia de jueces puede ser una simplificación excesiva.

Estas mediciones de las condiciones de justicia a nivel local han sido un desafío continuo para el Estado colombiano, y se han puesto en las prioridades de la agenda del gobierno. Por lo tanto, uno de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo es la construcción de un Índice de Necesidades Legales Insatisfechas que pueda ser utilizado para evaluar y ajustar las capacidades judiciales.

Conclusión 6: No hay convergencia entre las agendas de seguridad y justicia y de los programas CELI y PNCRT, basados en la disponibilidad de fuerzas pública y jueces. Prueba de ello es la creación de unidades de brigada dentro del Ejército que duplican el trabajo de los CELI, así como la ausencia de una estrategia específica para las zonas CELI.

En última instancia, los programas de la UACT y CELI no tenían coordinación con el componente de seguridad y justicia en el que fueron diseñados originalmente, aunque algunas regiones pueden haber tenido una mejor coordinación que en otras. Las zonas de intervención no contaban con programas de seguridad localizados, fortalecimiento de la fuerza pública o ampliación de las instituciones de acceso a la justicia. Tampoco tenían garantías para la presencia permanente de los

militares y la policía fuera de los centros urbanos. La asistencia en materia de seguridad desapareció del mapa de intervención.

Recomendaciones

1. **Apoyar la creación de un índice local de necesidades legales (conclusión 5)** USAID debería considerar el apoyo al desarrollo de un índice de necesidades legales insatisfechas. Este índice servirá como un instrumento de diagnóstico muy importante para fortalecer las condiciones de acceso a la justicia, una dimensión para la que aún no existe una herramienta de medición exhaustiva.
2. **Ajustar las intervenciones con el fin de llegar a las zonas de mayor cultivo de coca (conclusiones 2 and 3)** El drástico crecimiento del cultivo de coca en todo el país (que se duplicó entre 2012 y 2015) ha tenido un impacto en los sitios de tratamiento y control y en todo el país. No hay una sola causa para esto en todas las regiones, pero hay una necesidad de revisar las decisiones políticas recientes y las estrategias para controlar el suministro de drogas. La expansión del cultivo reduce las posibilidades de éxito de la restauración de la legalidad en los territorios.
Existe una enorme brecha territorial en los programas para reducir el suministro de drogas y reemplazar los cultivos ilícitos. Muy pocos productores de coca tienen acceso a los programas estatales, y los proyectos productivos diseñados para estos ciudadanos no generan los incentivos necesarios para regresar al camino de la legalidad. Es necesario reconsiderar el alcance de los proyectos de desarrollo hacia las comunidades más vulnerables y expandirse para llegar a aquellos que son aún menos accesibles y que pueden tener mayor vulnerabilidad a la cadena de valor de la coca. Investigar la construcción de un nuevo modelo de micro-orientación que sea inclusivo y viable para todas las veredas en las zonas objetivo y refleje la realidad cambiante de la delincuencia.
3. **Actualización de los indicadores de seguridad para capturar las dinámicas cambiantes (conclusiones 1 and 3)** Los indicadores de desempeño y los datos de seguridad del panel municipal EVIDINCE deben ajustarse con el fin de captar nuevas dinámicas criminales y para proporcionar un diagnóstico actualizado de los retos de seguridad, incluidas las nuevas formas de criminalidad. Las variables deben ser ponderadas para evitar que el índice de consolidación territorial neutralice cualquier cambio en las variables opuestas de seguridad, lo anterior, para reflejar mejor la realidad de seguridad que experimentan los ciudadanos. Apoyar la vigilancia constante para orientar la gestión de la agenda de seguridad. La transición penal implica una reducción de la violencia directa y del uso de la fuerza indirecta, algo que se ve en las zonas de Antioquia y de control de las BACRIM. Por esta razón, el análisis de la seguridad debe ser combinado con herramientas de análisis de mercado y la libertad de movimiento en las comunidades.
El GdC y USAID deben trabajar juntos para redefinir los conceptos de presencia territorial de los GAI. Los instrumentos e indicadores de seguridad deberán identificar el control criminal en forma de monopolios u oligopolios en las comunidades afectadas y no el control territorial de facto que se combatió en el pasado.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523