



**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 Regional, Región Montes de María

**Marzo 2017**

Esta publicación fue elaborada por solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se preparó de forma independiente por Keri Culver, Pablo Gutiérrez, Carlos Castañeda, 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 REGIONAL, REGIÓN MONTES DE MARÍA

**Management Systems International**

**A Tetra Tech Company**

200 12th Street South

Suite 1200

Arlington, VA 22202, USA

[www.msiworldwide.com](http://www.msiworldwide.com)

Marzo 2017

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 .....	3
Síntesis.....	5
Resumen ejecutivo.....	7
Propósito de la evaluación .....	7
Antecedentes del proyecto .....	7
Diseño de la evaluación: preguntas orientadoras, métodos y limitaciones .....	8
Hallazgos y conclusiones .....	10
Desarrollo económico .....	11
Desarrollo institucional .....	14
El equipo de evaluación recomienda.....	17
Desarrollo social.....	17
Seguridad .....	20
Introducción.....	22
Antecedentes .....	22
Diseño de la evaluación .....	26
Métodos cuantitativos .....	28
Métodos cualitativos .....	29
Limitaciones.....	30
Contexto regional .....	36
Intervención CELI en Montes de María .....	44
Desarrollo económico.....	46
Hallazgos y conclusiones .....	46
Beneficiarios directos.....	47
La encuesta más amplia: Percepción sobre las condiciones económicas.....	47
Apoyo para proyectos productivos .....	51
Mercados y comercio.....	52
Ahorro, crédito y servicios financieros .....	55
Infraestructura de transporte .....	57
Tierras.....	59
Recomendaciones.....	62
Desarrollo Institucional .....	64
Hallazgos y conclusiones .....	64
Participación .....	64
Transparencia y rendición de cuentas .....	65
Confianza.....	69
Prestación de servicios.....	70
Recomendaciones.....	74
Desarrollo social.....	76
Hallazgos y conclusiones.....	76
Capital Social: Confianza .....	76

Capital social: Participación en asociaciones.....	77
El rol de las Juntas de Acción Comunal (JAC).....	78
Asociaciones y proyectos productivos.....	79
Asociaciones de mujeres y de víctimas.....	80
Asociaciones culturales y de otros tipos.....	81
Recomendaciones.....	82
Anexos: Regiones y Clúster.....	84
Anexo 1: List experiment – Resultados a Nivel de Clúster.....	85
Montes de María: Contacto con grupos armados ilegales.....	86
Montes de María: Contacto con cultivos ilícitos.....	87
Anexo 2: Tablas de Datos para Cada Clúster.....	92
Clúster 12.....	92
Clúster 13.....	96
Clúster 14.....	99
Clúster 15.....	102
Anexo 3: Cálculo de los Indicadores de Desempeño.....	106
Indicadores económicos.....	106
Desarrollo institucional.....	107
Indicadores sociales.....	107

# TABLA DE FIGURAS

Figura 1.1. Preguntas de Evaluación .....	8
Figura 1.2. Indicador de cumplimiento del PMP para CELI MdM .....	10
Figura 1.3. Tendencias de las razones para asociarse para actividades productivas .....	12
Figura 1.4. Tendencias de las percepciones de problemas con la administración municipal .....	16
Figura 1.5. Tendencias del Índice de Capacidad Gubernamental .....	17
Figura 1.6. Tendencias de la percepción de confianza entre compañeros .....	18
Figura 1.7. Tendencias de las razones para decidir asociarse .....	19
Figura 1.8. Tendencias de la percepción de seguridad .....	20
Figura 2.1. Los tres pilares de la PNCRT y sus equivalentes en el CELI.....	23
Figura 2.2. Clúster de Montes de María .....	25
Figura 2.3. Cómo leer e interpretar los datos estadísticos del reporte .....	26
Figura 2.4. Preguntas de evaluación .....	27
Figura 2.5. Muestra desagregada por auto reconocimiento étnico.....	29
Figura 3.1. Índice de Consolidación y sus componentes .....	36
Figura 3.2. Datos secundarios: Tendencia del Índice de Consolidación MdM.....	37
Figura 3.3. Tendencias de la percepción de seguridad .....	38
Figura 3.4. Impactos en la percepción de seguridad .....	38
Figura 3.5. Niveles de seguridad MdM vs Muestra Completa .....	39
Figura 3.6. Impacto en la percepción de delitos .....	39
Figura 3.7. Tendencias de la percepción de efectos de los GAI en las funciones del municipio.....	41
Figura 3.8. Tendencias de actitud frente a cultivos ilícitos (De acuerdo/totalmente de acuerdo).....	41
Figura 3.9. Impacto de actitudes frente a cultivos ilícitos .....	41
Figura 3.10. Tendencias de la legitimidad del Estado (de acuerdo/totalmente de acuerdo) .....	43
Figura 4.1. Indicador de cumplimiento del PMP, CELI MdM .....	45
Figura 4.2. Inversión de CELI MdM .....	45
Figura 5.1. Datos secundarios: Tendencias de indicadores de crecimiento económico del IC.....	46
Figura 5.2. Tendencias de la percepción de la situación económica .....	48
Figura 5.3. Clúster de Montes de María .....	48
Figura 5.4. Impactos sobre la percepción de la situación económica .....	48
Figura 5.5. Tendencias de las variables de seguridad alimentaria .....	49
Figura 5.6. Impactos en la percepción de seguridad alimentaria .....	49
Figura 5.7. Impactos en el ingreso .....	50
Figura 5.8. Impactos en las expectativas para el futuro .....	50
Figura 5.9. Tendencias de las razones para asociarse para proyectos productivos .....	52
Figura 5.10. Tendencias de la percepción de problemas en producción y venta .....	53
Figura 5.11. Tendencias de lugares de preferencia de venta de productos .....	53
Figura 5.12. Tendencias de lugares de preferencia de compra de productos.....	54
Figura 5.13. Tendencias de a quién venden sus productos los encuestados .....	54
Figura 5.14. Tendencias del uso de servicios financieros.....	56
Figura 5.15. Impactos en el uso de servicios financieros.....	56
Figura 5.16. Tendencias de la percepción de las vías .....	58
Figura 5.17. Datos secundarios: Indicadores de vías del Índice de Consolidación.....	58
Figura 5.18. Tendencias de las razones para no obtener título de su tierra.....	61
Figura 6.1. Tendencias de la percepción de problemas con la administración municipal .....	66
Figura 6.2. Impactos en la percepción sobre la alcaldía .....	66
Figura 6.3. Tendencias de la percepción de los ciudadanos sobre la gestión del alcalde .....	67
Figura 6.4. Datos secundarios: indicadores de Buen Gobierno del Índice de Consolidación.....	68
Figura 6.5. Impactos en la confianza en las instituciones.....	69
Figura 6.6. Tendencias del registro de ciudadanos en los servicios sociales.....	71
Figura 6.7. Desempeño CELI: Índice de Capacidad Gubernamental .....	71
Figura 6.8. Tendencias del acceso y calidad a los servicios públicos.....	71
Figura 6.9. Impactos en las expectativas sobre la prestación de servicios en el futuro .....	73
Figura 6.10. Tendencias de las acciones de los encuestados cuando violan sus derechos.....	73

Figura 7.1. Tendencias de la percepción de confianza entre miembros de la comunidad .....	76
Figura 7.2. Tendencias de los beneficios de la participación en organizaciones .....	78
Figura 7.3. Tendencias de las razones para asociarse .....	80

# 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), con el fin de apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en su esfuerzo por consolidar la presencia institucional en zonas bajo el control o la influencia de grupos insurgentes.

El equipo de evaluación realizó 2.871 entrevistas a hogares en la región de Montes de María. Los cuatro municipios de tratamiento fueron San Jacinto, Ovejas, San Onofre y El Carmen de Bolívar. Los cuatro municipios control fueron Tolú Viejo, Galeras, Los Palmitos and Riohacha.

## Desarrollo económico

La percepción de la situación económica de los municipios CELI ha empeorado. Solamente 13% de los encuestados expresó que la situación económica en su lugar de residencia es buena o muy buena. Sin embargo, en los municipios de control la disminución fue aún mayor.

En comparación con la línea de base, los beneficiarios directos son 5pp menos propensos que la población general a sufrir de hambre y 2pp menos propensos a considerar los cultivos ilícitos como una de sus únicas opciones económicas. Los beneficiarios CELI tienen un mayor ingreso que el resto de la población comparado con la línea de base (aproximadamente \$105 USD más por mes).

## Desarrollo institucional

*Participación.* Un mayor porcentaje de encuestados votó en la última elección presidencial (de 87% a 94%) y un menor porcentaje afirmó que algún conocido recibió dinero o regalos a cambio de su voto (de 35 a 23%). El puntaje del Índice de Participación de la encuesta en este territorio fue de 36 puntos (sobre 100), similar al puntaje de los municipios de control.

*Rendición de cuentas.* CELI apoyó la inclusión de las necesidades de la comunidad en los Planes de Desarrollo municipal. Al comparar las respuestas de los encuestados de los municipios CELI con sus municipios de control, se evidencia impacto positivo de 2pp en el Índice de Rendición de Cuentas.

*Confianza en las instituciones.* En general, tanto en esta región como en los municipios de control, ha empeorado la confianza de los ciudadanos en el gobierno en comparación con la línea de base.

*Prestación de servicios sociales.* Las percepciones sobre los servicios sociales tienen una tendencia estable. De otro lado, se mostraron optimistas sobre el futuro de la prestación de servicios.

## Desarrollo social

*El Índice de Capital Social.* Las percepciones de confianza en sus vecinos o en los demás miembros de su comunidad disminuyeron respecto a la línea de base. El nivel de participación en organizaciones se mantiene.

*Juntas de Acción Comunal (JAC).* La participación de las JAC disminuyó de 47% a 36% entre la línea de base y la línea media, aunque la toma de decisiones incrementó (de 20% a 38%) entre quienes continuaron participando. Los patrones son similares en las zonas de control.

## **Seguridad**

Las percepciones de seguridad en las veredas o corregimientos empeoraron, aunque esta percepción es mayor en los municipios de control. La recomendación de los encuestados a familiares y amigos de regresar a su región, sin embargo, sigue siendo importante.

# RESUMEN EJECUTIVO

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 o la influencia de grupos insurgentes involucrados con cultivos ilícitos, tráfico de drogas, secuestro, extorsión, y actividades terroristas.

Tres implementadores han desarrollado este proyecto en cuatro regiones: El primero, Chemonics International, quien opera en la región Norte (Bajo Cauca antioqueño y Sur de Córdoba) y en la región Sur (municipio de Tumaco en Nariño) a través del proyecto CELI Norte/Sur; el segundo, Tetra Tech ARD, ejecuta en la región Central (23 municipios de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Meta y Tolima) a través del proyecto CELI Central; y por último, Global Communities, quien en 2015 finalizó un trabajo similar a través del CELI Montes de María (MdM) en los municipios de Ovejas y San Onofre (Sucre) y en Carmen de Bolívar y San Jacinto (Bolívar). Este documento informa sobre los logros e impactos de CELI Montes de María.

## Propósito de la evaluación

En 2011 el contratista de USAID/Colombia, DevTech Systems, Inc., diseñó la evaluación de impacto de las intervenciones de la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI por sus siglas en inglés) que incluye, además de la línea de base, dos mediciones más: una de línea media y una final. El programa EVAL (Evaluation and Analysis for Learning), operado a través de un contrato de USAID con Management Systems International, Inc. (MSI), llevó a cabo la evaluación de línea media. Este reporte contiene los resultados de la evaluación para la región Sur, la cual fue realizada a partir de la línea base, de trabajo de campo cualitativo y de preguntas referentes a la satisfacción del programa. Las audiencias clave de la evaluación son la Oficina de Programas y las Oficinas Técnicas de la Misión de USAID/Colombia, quienes utilizarán los resultados para diseñar futuras intervenciones.

Se establecieron tres principios rectores para los usos de la evaluación:

1. *Medir el cambio de los indicadores de impacto, y determinar la medida en la que los CELI están alcanzando sus metas con las poblaciones objetivo.*
2. *Informar datos oportunos a los procesos de toma de decisiones, para identificar qué componentes necesitan fortalecimiento para lograr las metas del programa*
3. *Identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas a la fecha, para orientar futuras intervenciones de USAID.*

## Antecedentes del proyecto

De acuerdo con el Plan Nacional de Consolidación (PNC), el cual posteriormente se constituyó en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), el concepto de “Consolidación” se refiere a la expansión de la presencia legítima del Estado en las regiones de conflicto en Colombia. La Política se diseña una vez se establecen las condiciones de seguridad mínimas para generar las capacidades institucionales necesarias para el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios históricamente afectados por el

conflicto armado y los cultivos ilícitos<sup>1</sup>, y está orientada a establecer la presencia de las instituciones del Estado capaces de llevar con eficacia los bienes públicos necesarios para el desarrollo.

La Embajada de los Estados Unidos desarrolló la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI) para apoyar el fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas estratégicas del país y reducir la inequidad en regiones históricamente marginadas, donde los grupos armados ilegales y la producción de coca coexisten. El CSDI fue concebido como una estrategia de todo el gobierno, con focalización geográfica cuyo objetivo fue mantener los avances en seguridad y desarrollo, y la reducción de cultivos ilícitos y de presencia de grupos armados ilegales en las zonas de conflicto.

La premisa básica de los CELI, uno de los componentes del CSDI, es que los conflictos armados y la economía ilícita están estrechamente relacionados con la débil presencia del Estado y por tanto su actividad se orienta a fortalecer las instituciones, generar confianza en ellas, construir relaciones entre las comunidades y los gobiernos locales y apoyar al mejoramiento de medios de vida sostenibles.

Dentro de la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País para Colombia (CDCS por sus siglas en inglés), el CELI hacía parte del Objetivo de Desarrollo (DO por sus siglas en inglés) 1: *Gobierno civil presente en zonas CSDI consolidadas*, enfocado a apoyar el proceso de Consolidación en lo que concierne al *fortalecimiento del gobierno local, formalización de los derechos de propiedad, desarrollo social, alianza entre la comunidad y el Estado, y desarrollo rural*. En el CDCS 2014-2018, los CELI hacen parte del DO 3, *Condiciones mejoradas para el crecimiento económico rural inclusivo*.

Es importante mencionar que los CELI no sustituyen la función del Estado. Estos fueron creados para prestar apoyo a la PNCRT. La provisión mínima de bienes públicos, los avances en formalización de los derechos de propiedad y el acceso a la justicia por parte del Estado en las zonas de Consolidación, son una condición *sine qua non* para que los CELI, y cualquier esfuerzo de cooperación internacional, puedan operar y aseguren que los recursos sirvan de catalizador para el desarrollo y la Consolidación.

### **Diseño de la evaluación: preguntas orientadoras, métodos y limitaciones**

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). La línea media, estructurada a partir de la línea de base elaborada por DevTech, analizó los cambios a través de los indicadores institucionales, sociales y económicos relacionados con las intervenciones. Las preguntas de investigación se presentan a continuación:

**Figura 1.1. Preguntas de Evaluación**

<b>PREGUNTA</b>	<b>NIVEL ESTRATÉGICO</b>
1. ¿Qué impactos específicos han producido las intervenciones CSDI entre la población objetivo en las áreas de las intervenciones?	IR3.1, 3.2 y 3.3
2. ¿Los proyectos CSDI muestran el nivel de desempeño esperado en el apoyo al proceso de Consolidación?	Transversal

<sup>1</sup> <http://www.consolidacion.gov.co>.

<b>PREGUNTA</b>	<b>NIVEL ESTRATÉGICO</b>
3. ¿El GdC muestra el nivel de inversión esperado en áreas de consolidación tras la asistencia de USAID en los municipios PNCRT?	IR 3.2
4. ¿Cuáles son los efectos específicos de los CELI en el cambio de la capacidad y prestación de servicios del gobierno local? (servir a la población local, rendir cuentas, ampliar los servicios sociales.)	Sub-IR 3.2.1
5. ¿Qué cambios se han producido por las intervenciones del CELI para fortalecer la capacidad organizacional de las organizaciones de la sociedad civil OSCs en áreas locales?	IR 3.3
6. ¿Cuánto se ha avanzado en la recuperación y la reconstrucción del territorio de los conflictos armados (presencia de grupos armados ilegales GAI) y las actividades económicas ilícitas?	Transversal
7. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la participación, la gobernabilidad y la institucionalización del territorio?	Sub-IR 3.2.1
8. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la integración regional y el desarrollo económico?	IR 3.2 IR 3.3

EVAL, con el apoyo del Centro Nacional de Consultoría (CNC), utilizó un enfoque de métodos mixtos - cualitativo y cuantitativo - para examinar un conjunto de indicadores para cada resultado de los CELI. La evaluación analizó los cambios en oportunidades económicas, en el desarrollo social y en la sociedad civil, en el Gobierno y las instituciones, y en la seguridad como resultado de las intervenciones de los CELI. El diseño replicó la metodología de la línea de base y adicionalmente utilizó métodos cualitativos para obtener información sobre las percepciones, opiniones y experiencias de la población. En el Anexo 3 del informe principal se presentan las consideraciones del diseño completo de la evaluación, las cuales incluyen la estimación de impacto.

El estudio tiene muchas limitaciones que nacen en el diseño de la evaluación tales como la dificultad del proceso y del emparejamiento entre municipios, en un país con una gran historia de aislamiento y de diferencias entre las regiones. El diseño original también se vio afectado porque el Gobierno no tuvo una intervención tan amplia como la prevista, en el que se establecieron metas e indicadores de impacto cuya implementación no se logró cumplir.

Las limitaciones basadas en factores exógenos (como la caída en el precio del petróleo y las diferencias en la implementación del proyecto entre los distintos operadores) también condicionan la interpretación de los datos. Para mayor detalle, consultar la sección Limitaciones de este informe, así como el Anexo 3 del informe principal.

# Hallazgos y conclusiones

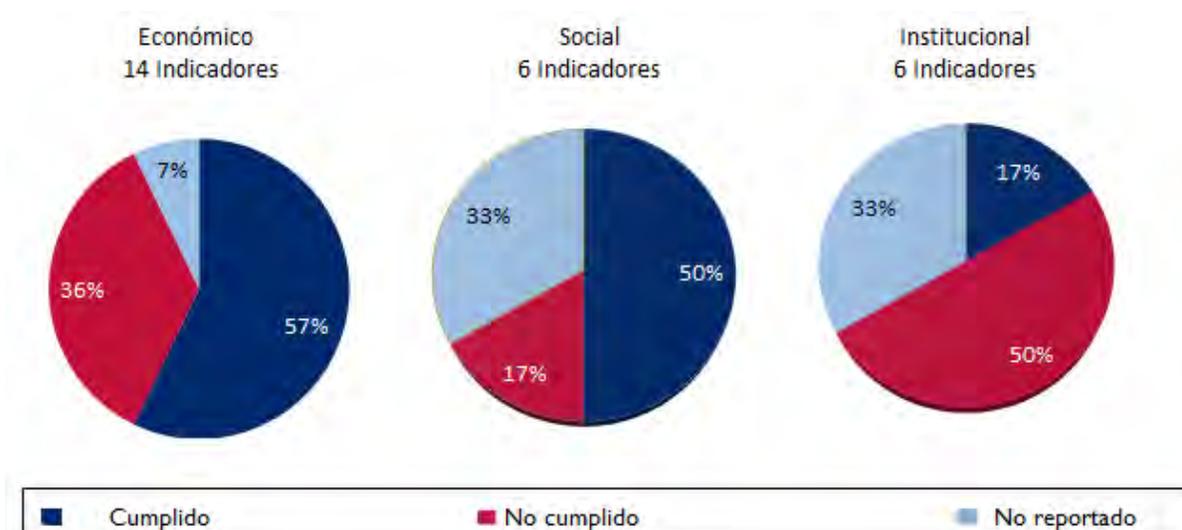
## Cómo leer los hallazgos y las conclusiones

Este resumen y el informe a continuación, presentan dos tipos clave de datos: *tendencias* e *impactos*. Las tendencias revelan los cambios a través del tiempo de cada variable analizada en los municipios CELI objeto de estudio, mientras que los impactos comparan los cambios de las variables en los municipios objeto de análisis con los cambios en los municipios de control.

Vale la pena mencionar que las tendencias y los impactos se presentan también a nivel de clúster, es decir municipios individuales o pequeños grupos de municipios similares desde el punto de vista geográfico y socioeconómico. Muchas veces, los resultados del análisis de los clúster difieren de los resultados regionales, por lo cual es importante su estudio para obtener información más focalizada.

EVAL se basó en los informes finales de CELI MdM de marzo de 2015, para determinar si el proyecto cumplía los indicadores de los tres pilares que conforman la iniciativa: Desarrollo económico, Social e Institucional. El cumplimiento fue mayor para los indicadores social y económico, los cuales además, son dentro de la responsabilidad del CELI, los más numerosos.

**Figura 1.2. Indicador de cumplimiento del PMP para CELI MdM**



## Desarrollo económico

Con base en la información recolectada, la situación económica de los municipios CELI ha empeorado. Solamente cerca del 13% de los encuestados de Mdm expresó que la situación económica en su lugar de residencia es buena o muy buena, lo cual significa una disminución importante respecto al 33% de la línea de base. Sin embargo, en los municipios de control la disminución fue aún mayor, lo cual implica que hubo impacto positivo de 8pp en Mdm entre la línea de base y la línea media. En la línea media el 62% afirmó que el desempleo o la falta de oportunidades es un problema, mientras que el 87% en la línea de base opinó en ese mismo sentido. Sin embargo solo el 2% dijo que sus actividades productivas generaban muy poco dinero, en comparación con el 76% en la línea de base. Desde el análisis por clúster, San Jacinto mostró mayores ganancias, con un incremento significativo de los ingresos, mientras que Carmen de Bolívar demostró las tendencias más negativas.

*Aquí, los jóvenes terminan el bachillerato y se van porque no hay oferta laboral, no hay oportunidades. Se van a Bogotá, Sincelejo, Medellín (Tolú Viejo).*

*Todos se van. Terminan el colegio y si pasan quizás van a la universidad o al SENA, pero si no pasan quizás manejan moto taxis. (San Jacinto)*

En los grupos focales, los encuestados mencionan que el Fenómeno del Niño fue devastador y que hay muy pocas oportunidades, lo cual tiene como consecuencia la migración de jóvenes a otras regiones. Aun así, los encuestados de Mdm son muy optimistas respecto al futuro de su situación económica.

Los beneficiarios directos del CELI son la excepción a los hallazgos negativos de la encuesta. En comparación con la línea de base, los beneficiarios directos de la región de Montes de María son cerca de 5pp menos propensos<sup>2</sup> que la población general a sufrir de hambre, y 2pp menos propensos a considerar los cultivos ilícitos como una de las únicas opciones económicas atractivas disponibles. Las personas que aparecen como beneficiarias en la lista de CELI Mdm tienen un mayor ingreso que el resto de la población, y un mayor ingreso comparado con la línea de base: 189.140 COP (aproximadamente \$105 USD) más al mes.

En la línea media, 8pp más de beneficiarios directos que en la línea de base, mencionó contar con un negocio o una unidad productiva (que incluye una parcela de tierra para cultivar). Cerca de más de 12pp, reporta haber recibido capacitación para su negocio o unidad productiva, y que esa capacitación tuvo un componente práctico. El contraste con el resto de las muestras es notable y estadísticamente similar en hogares de hombres cabeza de familia y hogares de mujeres cabeza de familia. También hay tendencias positivas en la percepción de sus problemas. La falta de oportunidades o de empleo, y los bajos ingresos provenientes de las actividades productivas han disminuido. Los hogares con mujeres cabeza de familia son los más optimistas.

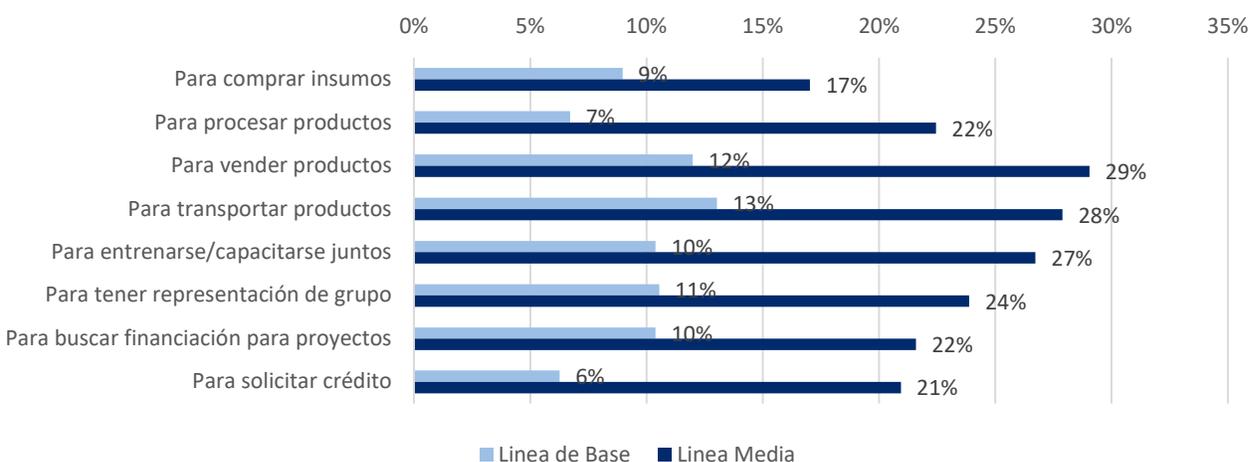
---

<sup>2</sup> La información sobre los beneficiarios directos de CELI provino de tres diferentes submuestras, y por lo tanto se presenta como impacto promedio aproximado. Por favor ver la subsección sobre Limitaciones del capítulo de Diseño de la Evaluación sobre cómo se definen los beneficiarios directos.

La seguridad alimentaria no está garantizada para los hogares en los municipios CELI de la región MdM, una circunstancia que ha empeorado en comparación con la línea de base en San Onofre y Carmen. Estas parecen ser tendencias regionales, en lugar de algo atribuible a cualquier intervención.

**Apoyo a las asociaciones de productores.** El objetivo del apoyo del CELI fue apoyar a los productores a ser auto sostenibles a través de sus proyectos productivos para lo cual, todas las actividades obligan a los beneficiarios a trabajar con perspectiva de largo plazo, con todos los costos y sacrificios que esto implica. En el marco de estos objetivos, el CELI ayudó a los productores a generar procesos asociativos, actividad que tuvo importante crecimiento entre la línea de base y la línea media. Las razones por las cuales los productores se asocian, también han tenido variaciones, como se presenta en la figura a continuación:

**Figura 1.3. Tendencias de las razones para asociarse para actividades productivas**



El porcentaje de personas que argumentan una u otra razón para asociarse, en algunos casos duplica al porcentaje de respondientes de la línea de base. Sin embargo, debido a que la tendencia es similar en los municipios de control, no se atribuye impacto alguno a CELI MdM. Las mujeres cabeza de familia son quienes más se asocian para compra de insumos, procesamiento, transporte y venta productos.

De otro lado, el apoyo técnico y el soporte en temas de mercadeo, ayudan a contrarrestar la baja rentabilidad y los encuestados en la línea media reportan que estos problemas han perdido importancia en sus proyectos productivos. Sin embargo, se requiere acceder a mercados más amplios, con suficiente oferta y demanda, que permitan precios superiores a los costos de producción.

**Ahorro, créditos y servicios financieros.** El uso del crédito ha disminuido tanto en las zonas CELI como en las zonas de control, a pesar de que los encuestados afirman que el apoyo financiero ha tenido una función vital para el desarrollo de una cultura de ahorro y crédito. Los fondos rotatorios han sido instrumentos importantes para apoyar la capitalización en áreas rurales, y constituyen una alternativa para contrarrestar el efecto de préstamos informales que tienen altísimas tasas de interés.

Las iniciativas CELI han trabajado en varios frentes para mejorar el acceso a crédito y al sector financiero de sus beneficiarios. En términos de bancarización, CELI MdM apoyó a más de 7.200 personas para abrir cuentas bancarias en una institución local, resultado que le permitió exceder en un 142% la meta. Estos hallazgos son similares a los reportados por el Índice de Consolidación, en el cual la región recibe altos puntajes respecto al número de entidades financieras presentes.

*Les dijimos que nuestra prioridad era esta pequeña parte de la vía que estaba dañada. Uno de nuestros vecinos tuvo un accidente terrible en ella. [Colombia Responde] arregló ese tramo, y nosotros contribuimos 10 millones en mano de obra. Los hombres trabajaron en la carretera, las mujeres cocinaron. Como incrementamos la cantidad que nuestra comunidad iba a contribuir, Colombia Responde también construyó un muro para evitar que hubiera un deslizamiento en otro tramo. (Beneficiario, San Jacinto)*

**Vías.** La información muestra una ligera mejoría en la percepción de los entrevistados respecto a las vías al interior de los municipios a pesar de que solo el 20% de los encuestados expresa que las vías son buenas; por su parte, las opiniones sobre las vías intermunicipales cayeron al 31%, lo cual afecta seriamente a los productores porque las deficiencias del mercado local están estrechamente relacionadas con las condiciones de las vías. Los proyectos productivos pueden tratar de romper las trampas de pobreza, pero la falta de vías no permite la movilización de los productos lo cual, como consecuencia, incrementa las malas condiciones económicas. La encuesta también pregunta cuánto tiempo toma a los encuestados y a sus familias llegar al puesto de salud más cercano, esta cifra disminuyó en casi 17 minutos más en MdM que en las zonas de control. Otro hallazgo positivo es que 31pp menos de encuestados en los municipios CELI expresaron que el alto costo del transporte era un problema serio para sus actividades productivas, esta cifra pasó del 73% al 42%. La población reconoce el beneficio directo de las intervenciones CELI en vías terciarias. Los usuarios de nivel local, las asociaciones y las JAC se han apropiado de los proyectos viales.

**Tenencia de tierra.** CELI lanzó el proyecto “Análisis Histórico de Derechos sobre la Tierra” para documentar la conexión entre los campesinos y la tierra, en particular en lo referente a las víctimas de la violencia y del desplazamiento. El proyecto también apoyó a la Unidad para la Restitución de Tierras (URT) en los municipios objeto de intervención, otorgando fondos para contratación de personal y proveyendo apoyo administrativo y técnico para la creación oficinas en Sincelejo y Carmen de Bolívar. También se trabajó exitosamente con el INCODER en la reconstrucción, estructuración y modernización de sus archivos.

En la línea de base, el 18% de los encuestados de las zonas CELI tenía títulos de tierra cuyas áreas tenía una extensión promedio de 3,8 hectáreas. En la línea media, el porcentaje de encuestados con tierra subió al 41% con casi 16 hectáreas de área en promedio. Sin embargo, los avances en cuanto a titulación y restitución en los municipios CELI aún enfrentan grandes problemas como situaciones que afectan la seguridad, reclamaciones dobles, intereses de quienes tienen el poder, y las limitaciones del aparato Estado. La problemática de la tierra en Montes de María es enorme. En un área prioritaria identificada por la URT, existían cerca de 3.000 solicitudes de restitución.

## La evaluación recomienda

***Aprovechar oportunidades locales para mejorar simultáneamente la producción y la comercialización.*** Replicar las actividades CELI en las cuales se han creado alianzas entre el sector privado y las asociaciones y que han resultado beneficiosas para ambas partes. La cooperación debe hacer pequeños pilotos para superar las deficiencias encontradas en los procesos de producción y comercialización.

***Apoyar a las asociaciones de productores*** para lograr economías de escala, disminuir los costos de producción y transporte, ampliar la demanda (en mercados más allá del mercado local) y mejorar los canales de comercialización, de tal forma que, aun cuando los intermediarios desempeñan una función todavía difícil de reemplazar, se minimice su rol en la cadena y la rentabilidad quede en cabeza de los productores.

***Mejorar los esquemas de seguridad alimentaria.*** Apoyar a la finca tradicional u otras actividades que generen recursos a corto, mediano y largo plazo, minimicen la dependencia en un solo cultivo, y proporcionen liquidez a las familias productoras y les permita consolidar su producción y comercialización.

***Llegar a los hogares de mujeres cabeza de familia con intervenciones funcionales.*** Los beneficios han sido diferentes para los hogares con cabeza de familia masculina y los hogares con cabeza de familia femenina, pues aprenden y usan su conocimiento de maneras diferentes. Es preciso desarrollar modelos que reflejen estas diferencias y proporcionen servicios que aprovechen las características y las conductas de cada tipo de hogar.

***Continuar las actividades para expandir los servicios financieros.*** Los fondos rotatorios son útiles para suplir las necesidades de crédito. En ese sentido recomienda la evaluación su fortalecimiento con lineamientos claros para su manejo, seguimiento, intercambio de experiencias, e incentivos y rendición de cuentas.

***Utilizar los modelos comunitarios para el mejoramiento y sostenibilidad de vías terciarias.*** Replicar el trabajo exitoso realizado por CELI Norte/Sur en el Bajo Cauca Antioqueño y el Sur de Córdoba en la constitución de un Modelo participativo de base comunitaria para la gestión de la red vial terciaria en Colombia. Es importante tener en cuenta el contexto nacional y el elemento ambiental para minimizar riesgos ambientales directos e indirectos o diseñar modelos de compensación ambiental. Es fundamental diseñar e implementar un Plan Ambiental incluso en vías ya construidas cuya necesidad es solamente de mantenimiento y sostenibilidad.

***Continuar expandiendo el trabajo en términos de formalización de la tenencia de tierra.*** Facilitar las relaciones con aquellas nuevas entidades que hoy tienen bajo su responsabilidad las funciones que anteriormente tenía el INCODER.

## Desarrollo institucional

**Participación.** Los ciudadanos rurales vieron mayor valor en las elecciones presidenciales recientes por su orientación hacia la finalización del conflicto. Un mayor porcentaje de encuestados votó en la última elección presidencial (de 87 a 94%) y un menor porcentaje afirmó que algún conocido recibió dinero o regalos a cambio de su voto (de 35 a 23%). Existe un alto nivel de aceptación de los canales democráticos formales, pero es importante seguir trabajando en

esta materia. El puntaje del Índice de Participación de la encuesta en este territorio fue de 36 puntos (sobre 100), similar al puntaje de los municipios de control.

### **Rendición de cuentas.** CELI

MdM apoyó en la inclusión de las necesidades de la comunidad en los Planes de Desarrollo municipal, y apoyó el proceso de rendición de cuentas del Gobierno local. La investigación cualitativa de la

*El municipio es pobre. No hay empresas, así que el municipio depende por completo de lo que proviene de la nación, que casi ni cubre los costos operativos. El alcalde tiene que trabajar con los senadores para obtener parte de los proyectos que pueda. Por eso es que estamos tan agradecidos con Colombia Responde, porque han apoyado a nuestro municipio. (Secretario de gobierno, San Jacinto)*

evaluación confirma la importancia de este apoyo desde el Gobierno como desde la sociedad civil. A través de capacitación a los funcionarios del municipio, el CELI logró que las peticiones de los ciudadanos tuvieran respuesta y no se erosionara la confianza en la gestión y transparencia del gobierno. Al comparar las respuestas de los encuestados de los municipios CELI con sus municipios de control, se evidencia impacto positivo de 2pp en el Índice de Rendición de Cuentas.

Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo una práctica nueva evidente en los resultados de la encuesta en la cual se presenta una disminución de siete puntos entre la línea de base y la línea media. Aún hay instancias de gobiernos locales sin espacios para la rendición de cuentas y el control social. De otro lado, los encuestados de CELI MdM fueron más propensos a participar en veedurías en la línea media, a pesar de que este porcentaje corresponde solamente al 2% del total de respondientes.

*Legalmente, el alcalde tiene que ser responsable, y lo ha sido. Colombia Responde nos dio un panfleto sobre la rendición de cuentas y nos asesoró sobre un esquema especial y un cronograma, nos ayudó a elegir, lo que se iba a presentar, y lo que debía ser el producto final. (Secretario de Gobierno, Carmen de Bolívar)*

Algunas mujeres encuestadas en San Jacinto, por su parte, hablaron sobre su participación en veedurías, y señalaron que apreciaban poder supervisar el gasto municipal. Sin embargo, reportaron falta de atención por parte de la Alcaldía en algunas ocasiones, incluso para quejas formales.

Los respondientes mencionan que aún hay problemas en la prestación de servicios públicos, escasez de bienes públicos como hospitales, colegios y canchas deportivas, y que se presentan situaciones de corrupción (Figura 1.4). Los encuestados de MdM reportan falta de atención a las solicitudes de la comunidad, y poca capacidad de respuesta. Las respuestas en las zonas de control fueron aún peores, así que es razonable asumir que el trabajo de CELI con los gobiernos locales tuvo resultados positivos:

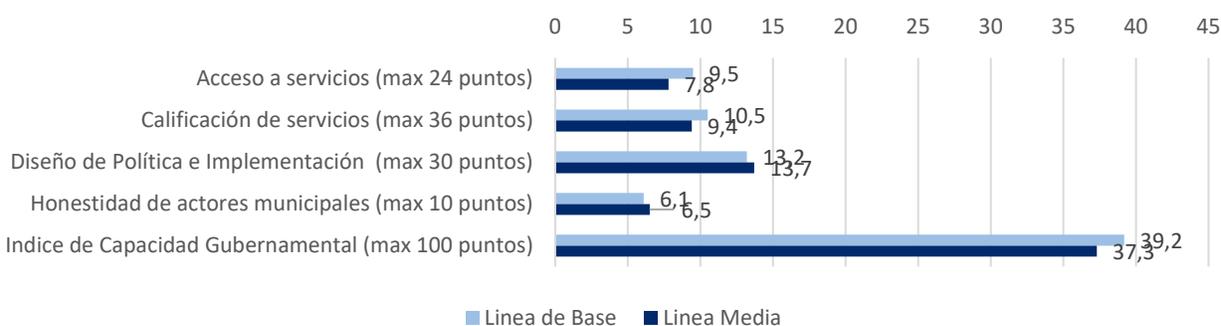
**Figura 1.4. Tendencias de las percepciones de problemas con la administración municipal**



**Confianza en las instituciones.** En general, tanto en esta región como en los municipios de control, ha empeorado la confianza de los ciudadanos en el gobierno en comparación con la línea de base, aunque en menor medida que en otras zonas de Consolidación. Los datos sugieren que las consignas políticas de las elecciones pudieron haber contribuido en el resultado negativo sobre la confianza en la Policía Nacional, la Personería, las JAC y las Alcaldías. Carmen de Bolívar tuvo respuestas más negativas respecto a los niveles de confianza en los organismos del gobierno, mientras que San Onofre y, en menor medida San Jacinto, mostraron mayor confianza en al menos tres instituciones.

**Prestación de servicios sociales.** Las percepciones sobre los servicios sociales tienen una tendencia estable, en particular en lo referente a su calidad. El Índice de Capacidad Gubernamental, creado a partir de datos de la encuesta para medir las experiencias y percepciones de los ciudadanos en la región de CELI MdM, descendió de 39 a 37 puntos en general. El Índice se compone de 4 indicadores que tienen pesos relativos cuya suma es 100 como se muestra en la siguiente Figura, la cual presenta la variación de dichos indicadores entre la línea de base y la línea media y la variación del puntaje total del Índice:

**Figura 1.5. Tendencias del Índice de Capacidad Gubernamental**



De otro lado, los encuestados de municipios CELI y sus municipios de control se mostraron optimistas sobre el futuro de la prestación de servicios, capacidad de gobierno y crecimiento económico. Este es el caso de Carmen de Bolívar y San Onofre: las respuestas pasaron de un 60% de expectativas positivas en la línea de base, a más del 90% en la línea media.

Antes los niños estaban prácticamente como animales, sentados en el piso, con un techo de palma, con murciélagos, era horrible. Colombia Responde nos ayudó a construir el nuevo colegio para los niños (Beneficiarios, San Jacinto).

### El equipo de evaluación recomienda

**Continuar fortaleciendo la participación política a través de organizaciones sociales.** Fortalecer el conocimiento de los ciudadanos sobre los canales de participación política e influencia en la gestión pública en particular a las organizaciones de mujeres y de jóvenes.

**Fortalecer la rendición de cuentas.** Fortalecer la práctica actual de educación para la rendición de cuentas, para mejorar la orientación de las políticas públicas, ganar confianza de los ciudadanos y supervisar la gestión.

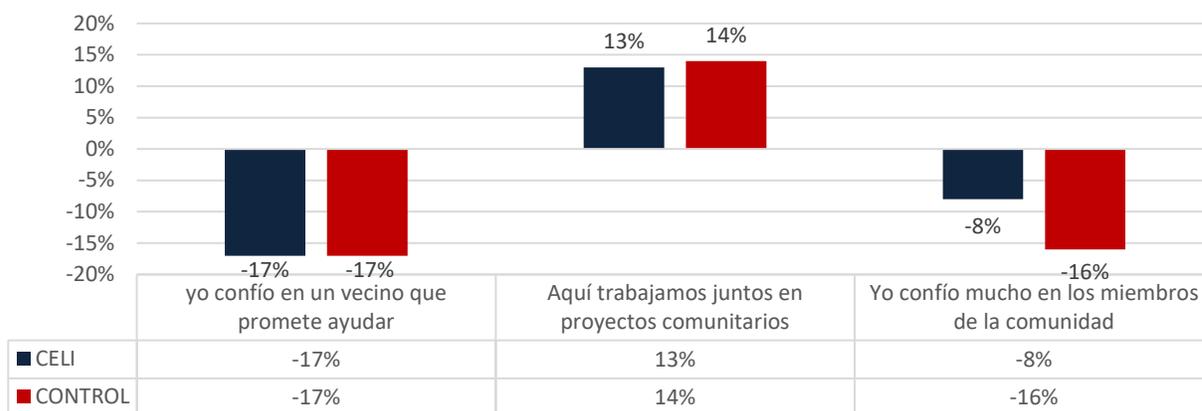
**Fortalecer los mecanismos de consulta y participación ciudadana.** Renovar el enfoque en los ejercicios de consulta y en la participación ciudadana. Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y trabajar con las instituciones de gobierno local para mejorar la capacidad de respuesta al ciudadano.

**Continuar trabajando con los municipios para mejorar la prestación de servicios, e involucrar a los ciudadanos en las actividades de supervisión.** Enfocarse en actividades piloto con participación de la sociedad civil y suministrar a los gobiernos locales apoyo técnico.

## Desarrollo social

**El Índice de Capital Social.** Los encuestados expresaron que en sus comunidades se tiene la tradición de trabajar en proyectos comunitarios, pero su percepción de confianza en sus vecinos o en los demás miembros de su comunidad disminuyó respecto a la línea de base. De acuerdo con la información recabada en la encuesta, el nivel de participación en organizaciones se mantiene pero desde el punto de vista cualitativo, los participantes del grupo focal mostraron un mayor nivel de participación y opiniones más positivas que en ejercicio cuantitativo.

**Figura 1.6. Tendencias de la percepción de confianza entre compañeros**



Así mismo, los respondientes tienen expectativas muy positivas respecto a su relación con sus comunidades. Cuando se preguntó cómo sería la evolución de esas relaciones en el futuro, la encuesta encontró 10pp más de positivismo en las respuestas en tres de los cuatro clúster de MdM.

**Juntas de Acción Comunal (JAC).** CELI MdM adquirió fuertes compromisos de trabajo con las JAC, para fortalecer sus capacidades organizacionales. El CELI MdM capacitó a Juntas de Acción Comunal y a asociaciones de JAC en prácticas administrativas, en temas de transparencia y en procesos de generación de confianza. En consecuencia, las JAC aprendieron habilidades y procedimientos que aplicaron en la implementación de proyectos y en la negociación de acuerdos con los proveedores, entre otros.

Las entrevistas y los grupos focales mostraron algunos de los desafíos que enfrentan las JAC por cuenta del conflicto armado. Sus líderes enfrentan amenazas, se suspendieron proyectos comunitarios, y muchos individuos y familias tuvieron que abandonar la región.

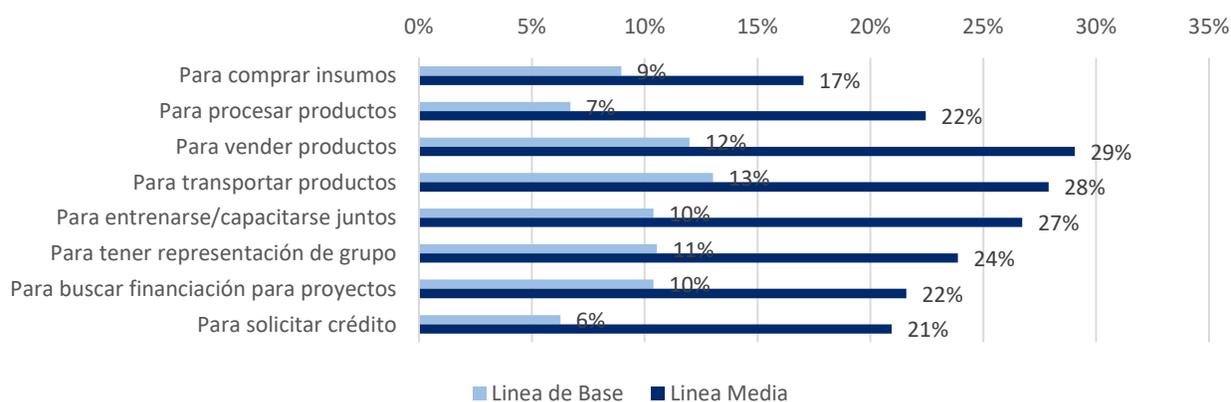
*Antes teníamos una JAC pero todo el mundo se tuvo que ir. A algunos los mataron. Ahora están regresando para tomar las clases del SENA que están ofreciendo sobre cómo gestionar una JAC. (Líder comunitario, San Jacinto).*

Desde el punto de vista de participación, la información de la encuesta muestra que, en promedio, la participación de las JAC en los municipios de MdM disminuyó de 47 a 36% entre la línea de base y la línea media, aunque la toma de decisiones incrementó (de 20 a 38%) entre quienes continuaron participando en las JAC.

Los patrones son similares en las zonas de control; como resultado, no se evidencia ningún impacto.

**Razones para asociarse.** Entre los incentivos más importantes para formar asociaciones se encuentran el procesamiento, el transporte, las ventas y las solicitudes de crédito. En general, todos los criterios que motivan a asociarse crecen. Sin embargo los más relevantes y con mayores cambios a partir de la línea de base tienen que ver con lograr vender mejor sus productos, transportarlos en conjunto para generar economías de escala y por tanto obtener menores costos y conseguir créditos. No menos importante, son la capacitación y el procesamiento de productos.

**Figura 1.7. Tendencias de las razones para decidir asociarse**



En términos de percepción de los beneficios de la asociatividad, el porcentaje de encuestados que opinan que asociarse tiene beneficios para ellos mismos, sus familias y sus comunidades también incrementa. En la línea media, más del 90% dijo que asociarse fue divertido, permitió hacer lo que les gusta, benefició a la comunidad y sería una fortaleza en el futuro. También reportaron haber mejorado sus proyectos productivos como resultado del proceso asociativo (del 53% en la línea de base al 78% en la línea media) y su participación en la toma de decisiones de la comunidad (del 62% en la línea de base al 85% en la línea media). Las tendencias de estas tres preguntas son fuertes y positivas, y son similares a los resultados de los municipios de control, por lo que no se evidencia impacto alguno. Los resultados de las intervenciones fueron significativos sobre todo para los hogares con mujeres cabeza de familia. La participación en asociaciones es estable, y la participación en la toma de decisiones, como se mencionó, presenta mayor proporción en la línea media en comparación con la línea de base.

*Soy artesana y pertenezco al grupo Luz y Vida... Hago bolsos, plancho, lavo ropa, y esto me permite sostener a mi familia. No soy de aquí, y gracias a dios este lugar me ha recibido y las cosas han salido muy bien, tengo amigos y todos nos reunimos, y cuando hay alguna actividad o celebración participamos y nos sentimos felices. Estamos bien, gracias a dios, a pesar de todo lo que hemos sufrido. Seguimos luchando y todo ha resultado bien. (Participante, Bolívar, CELI)*

De otro lado, la implementación de la Ley 1448/11 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras implicó un desafío sustancial para la región, pues las víctimas se hicieron visibles y se concientizaron de sus derechos. CELI MdM trabajó para apoyar la implementación de la Ley, específicamente con las Personerías municipales. De otro lado, el trabajo con las víctimas y asociaciones de víctimas ha fortalecido el capital social de la región y ha fomentado sentido de pertenencia en las comunidades. En algunos casos, las asociaciones productivas están compuestas principalmente por mujeres víctimas del conflicto o que viven en situación de desplazamiento. En palabras de un Secretario de Gobierno, “*Puede que sean grupos de liderazgo de mujeres, o grupos de agricultura, pero en realidad todos comenzaron como grupos de víctimas*”. Estas asociaciones han permitido a las mujeres generar ingresos, fomentar la solidaridad en la comunidad y establecer raíces en los territorios que han recibido a estas personas y a estas familias.

La información de la encuesta también muestra que las asociaciones de víctimas están creciendo. En CELI MdM, el porcentaje de encuestados que reportó pertenecer a organizaciones de este tipo pasó del 13% al 18% (similar al incremento de los municipios de control). La calidad de la

participación también mejoró, gracias a la mayor participación en la toma de decisiones (del 22% en la línea base al 26% en la línea media).

### **El equipo de evaluación recomienda**

**Adaptar programas que fomenten la confianza.** Fortalecer los lazos comunitarios con el gobierno local. La confianza está fuera del control de cualquier programa, pero es preciso desarrollar herramientas para confrontar el problema.

**Mejorar el trabajo con los hogares de mujeres cabeza de familia usando modelos de participación.** Extender los resultados positivos obtenidos para los hogares con hombres cabeza de familia a los hogares con mujeres cabeza de familia, teniendo en cuenta su situación particular que probablemente las hace más vulnerables.

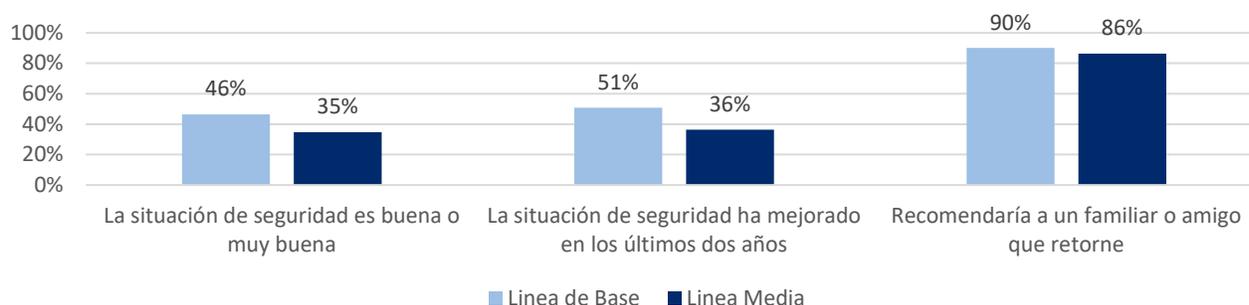
**Apoyar la legitimidad de las JAC.** Capacitar a las JAC en temas de buen gobierno, tales como elección de los miembros de la Junta y participación incluyente de la comunidad, de tal forma que se mitigue el riesgo de perder legitimidad. Monitorear y publicar los resultados del ejercicio de las JAC. Involucrar a las Alcaldías en los programas dirigidos por la intervención.

**Hacer que más transparentes las organizaciones.** Usar una herramienta para monitorear y calificar a la gestión de las asociaciones, que permitan tener incentivos a quienes obtengan mejores puntajes.

## **Seguridad**

Tanto en los municipios de Montes de María como en sus controles, la percepción seguridad en las veredas o corregimientos empeoró respecto a la línea de base. La recomendación de los encuestados a familiares y amigos de regresar a su región, sin embargo, sigue siendo importante a pesar de un leve decrecimiento en la línea media. (Figura 1.8)

**Figura 1.8. Tendencias de la percepción de seguridad**



Tanto en los municipios CELI como en los de control, las percepciones de seguridad empeoraron, aunque vale la pena mencionar que esta percepción es mayor en los municipios de control. Como resultado, dos clúster mostraron impactos positivos respecto al mejoramiento de la percepción de seguridad, 25pp en San Onofre y 10pp en Carmen de Bolívar. Dado el decrecimiento general de la tendencia de percepción de seguridad, no sorprende que haya impacto negativo en dos clúster respecto a si el respondiente recomienda a sus familiares o amigos regresar a la vereda.

Los encuestados de los municipios de MDM reportaron que las fuerzas de seguridad han mejorado durante los últimos dos años, 5% en el caso de la policía y 7% en el caso de las fuerzas militares,

ambos a niveles estadísticamente significativos. Cuando se les preguntó quién debería ser responsable por la seguridad en sus veredas, los encuestados en la línea media se inclinaron más hacia la policía (del 30% en la línea de base al 52% en la línea media), y menos hacia las fuerzas militares (del 39 al 26%).

# INTRODUCCIÓN

## Antecedentes

De acuerdo con el Plan Nacional de Consolidación (PNC), el cual en 2011 se constituye en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), el concepto de “Consolidación” se refiere a la expansión de la presencia legítima del Estado en las regiones de conflicto en Colombia. El Gobierno colombiano, una vez se establecen las condiciones de seguridad mínimas para generar las capacidades institucionales necesarias para el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios históricamente afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos<sup>3</sup>, y está orientada a establecer la presencia de las instituciones del Estado capaces de llevar con eficacia los bienes públicos necesarios para el desarrollo.

La política concibe la Consolidación y la Reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso de movilización y establecimiento permanente de tres pilares: (1) la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, (2) fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y (3) fomentar la integración regional.<sup>4</sup> La interacción de estos tres pilares, sobre una base de Seguridad Territorial, combinada con una estrecha colaboración con las entidades estatales, sería el camino para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Embajada de los Estados Unidos, por su parte, desarrolló la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI) para apoyar el fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas estratégicas del país y reducir la inequidad en aquellas regiones históricamente marginadas, donde los grupos armados ilegales y la producción de coca coexisten. El CSDI fue concebido como una estrategia de todo el gobierno, con focalización geográfica y con el objetivo de mantener los avances en seguridad y desarrollo, la reducción de cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados ilegales en las zonas de conflicto. Incluyó inversiones significativas en seguridad, antinarcóticos, acceso a la justicia, y actividades de erradicación:

*USAID está...coordinando de cerca con otras entidades de la Embajada, incluyendo la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS), los Grupos Militares, y el Departamento de Justicia, así como con los sectores Políticos y Económicos del Departamento del Estado, desarrollar un enfoque integrado del USG, para las zonas de consolidación con prioridad del CSDI. Los programas incluirán paz y seguridad, erradicación de cultivos ilícitos, acceso a la justicia, reformas al sector de la justicia e intervenciones humanitarias y de desarrollo dirigidas a un amplio rango de las poblaciones.<sup>5</sup>*

La naturaleza de los problemas de seguridad y desarrollo requirió una respuesta coordinada. Las actividades conjuntas del CSDI fueron diseñadas para hacer frente a los múltiples problemas que subsisten en las zonas de Consolidación, incluida la presencia continua de grupos armados ilegales

---

<sup>3</sup> <http://www.consolidacion.gov.co>.

<sup>4</sup> [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_CONSOLIDACION\\_Y\\_RECONSTRUCCION\\_TERRITORIAL\\_PNCRT.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf).

<sup>5</sup> USAID Colombia Solicitud de Aplicaciones Número 514-09-000005, “Montes de María – Enhanced Livelihoods Initiative”, Septiembre 15 de 2009, p. 5.

(GAI), el tráfico ilícito de estupefacientes, la pobreza permanente y la falta de Estado de Derecho. Al trabajar con el GdC y la PNCRT, el objetivo de unir a las agencias del gobierno de los Estados Unidos hacia la consolidación fue:

*Llegar a un "punto de inflexión" en donde se encuentren suficientemente bien establecidas la presencia del Estado y la percepción positiva del gobierno para que las comunidades decidan alinearse con su gobierno en lugar de grupos armados ilegales y la industria de la coca.*<sup>6</sup>

USAID/Colombia diseñó, como uno de los componentes del CSDI y como columna vertebral de este enfoque integrado para apoyar la PNCRT, el proyecto Iniciativa para la Consolidación y los medios de vida mejorados (CELI por sus siglas en inglés), para apoyar en la consolidación de la presencia institucional en zonas bajo el control o la influencia de grupos insurgentes involucrados con cultivos ilícitos, tráfico de drogas, secuestro, extorsión, y actividades terroristas.

La premisa básica de los CELI, es que los conflictos armados y la economía ilícita están estrechamente relacionados con la débil presencia del Estado y por tanto su actividad se orienta a fortalecer las instituciones, generar confianza en ellas, construir relaciones entre las comunidades y los gobiernos locales y apoyar al mejoramiento de medios de vida sostenibles. No sustituyen la función del Estado. La provisión mínima de bienes públicos, los avances en formalización de los derechos de propiedad y el acceso a la justicia por parte del Estado en las zonas o corredores de Consolidación, son una condición *sine qua non* para que los CELI, y cualquier esfuerzo de cooperación internacional, puedan operar y aseguren que los recursos sirvan de catalizador para el desarrollo.

Los CELI, o Colombia Responde como se conoce esta estrategia en los territorios, apoyaron al GdC a través de tres pilares similares (aunque no idénticos) a los de la PNCRT, como se muestra a continuación:

**Figura 2.1. Los tres pilares de la PNCRT y sus equivalentes en el CELI**

	<b>PNCRT</b>	<b>CELI</b>	
	<b>Pilar</b>	<b>Pilar</b>	<b>Definición</b>
1	Institucionalización territorial	Fortalecer el desarrollo institucional	El mejoramiento de la respuesta del gobierno local; formalización de los derechos de propiedad; procesamiento de los casos de derechos de propiedad de las víctimas; implementación de una estrategia de desarrollo rural
2	Participación ciudadana y buen gobierno	Fortalecimiento del desarrollo social	El fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs); promover las 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

Con este mandato compartido y sobre la base de que el GdC tenía la función de liderazgo, los CELI crearon estrategias para el desarrollo institucional, social y económico en cuatro de los siete

<sup>6</sup> Ibid.

corredores de la política: 1) los Montes de María, en los departamentos de Bolívar y Sucre; 2) Corredor Sur en el municipio de Tumaco en el departamento de Nariño; 3) Corredor Central en el Meta, el sur del Tolima y Valle del Cauca hasta Buenaventura; y 4) el Corredor Norte en el Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba.

Tres operadores han implementado los CELI en estas cuatro regiones: El primero, Chemonics International, quien opera en la región Norte y en la región Sur a través del proyecto CELI Norte/Sur; el segundo, ARD Tetra Tech, ejecuta el proyecto en la región Central (23 municipios de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Meta y Tolima) a través del proyecto CELI Central; y por último, Global Communities, quien en 2015 finalizó un trabajo similar a través del CELI Montes de María (MmM) en los municipios de San Jacinto, Ovejas y San Onofre (Sucre) y en Carmen de Bolívar (Bolívar).

Es importante mencionar que, dentro de la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País para Colombia (CDCS por sus siglas en inglés), el CELI hacía parte del Objetivo de Desarrollo (DO por sus siglas en inglés) 1: *Gobierno civil presente en zonas CSDI consolidadas*, enfocado a apoyar el proceso de Consolidación en lo que concierne al *fortalecimiento del gobierno local, formalización de los derechos de propiedad, desarrollo social, alianza entre la comunidad y el Estado, y desarrollo rural*. En el CDCS 2014-2018, los CELI hacen parte del DO 3, *Condiciones mejoradas para el crecimiento económico rural inclusivo*.

Las inversiones del CELI son dirigidas a los Resultados Intermedios del DO3, y tienen mucho en común con su marco de resultados original a pesar del cambio a las actividades económicas. El marco actual, está ligado al Plan de Gestión del Desempeño (PMP) del CELI, y da prioridad a lo siguiente:

- IR 3.1 Tenencia de tierras más equitativa y segura
  - Sub IR 3.1.1 Tierra restituida a víctimas desplazadas por el conflicto
- IR 3.2 Aumentar la inversión privada y pública 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 beneficien a los pequeños agricultores
  - Sub IR 3.3.1 Mejorar la capacidad institucional de las asociaciones de productores

Entre los años 2011 y 2012 USAID/Colombia convocó a su contratista de seguimiento y evaluación, DevTech Systems, Inc., para diseñar una evaluación del impacto del conjunto de intervenciones del CSDI y recoger los datos de la encuesta pertenecientes a la línea de base. DevTech trabajó con Econometría, S.A., para llevar a cabo este trabajo<sup>7</sup>. El diseño incluyó dos mediciones posteriores: una después de dos años de ejecución del programa, y una evaluación final una vez finalizara el programa.

El programa EVAL de USAID (Evaluación y Análisis para el Aprendizaje), a través de un contrato realizado entre USAID y Management Systems International, Inc. (MSI), es el encargado de llevar a cabo la medición de línea media, y del reporte de los impactos de los CELI a la fecha, la cual fue realizada con base en el diseño de la evaluación inicial, preguntas de satisfacción del programa a los participantes, y adicionalmente, con trabajo de campo cualitativo y entrevistas a profundidad

---

<sup>7</sup> DevTech Systems, Inc. y Econometría S.A. 2013. “Metodología de evaluación del Impacto de la estrategia de USAID en las zonas del CSDI- Reporte Final de Metodología.”

con los equipos CELI. El diseño de la evaluación incluyó la recolección de datos en siete corredores donde el GdC llevó a cabo la PNCRT.

La evaluación de línea media examinó los cambios a través de los indicadores institucionales, sociales y económicos y se establecieron tres principios rectores para su utilización:

1. *Medir el cambio de los indicadores de impacto, y determinar la medida en la que los CELI están alcanzando sus metas con las poblaciones objetivo.*
2. *Informar datos oportunos a los procesos de toma de decisiones, para identificar qué componentes necesitan fortalecimiento para lograr las metas del programa*
3. *Identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas a la fecha, para orientar futuras intervenciones de USAID.*

La evaluación de impacto diseñada originalmente, estaba vinculada a todo el rango de las intervenciones en el marco del CSDI. Desafortunadamente, la financiación para toda la programación se redujo, dejando a los CELI solos, siendo ellos un componente de toda la estrategia. No es posible en ese sentido, pretender que la evaluación detecte los resultados del CSDI de forma integral.

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.

Los clúster definidos en la región de MdM fueron los siguientes:

**Figura 2.2. Clúster de Montes de María**

<b>Clúster</b>	<b>Municipio CELI</b>	<b>Municipios de control</b>
12	San Jacinto	Tolú Viejo
13	Ovejas	Galeras
14	San Onofre	Los Palmitos
15	Carmen de Bolívar	Riohacha

Este informe contiene los logros e impactos a la fecha del proyecto CELI Montes de María el cual se desarrolló en los municipios de San Jacinto, Ovejas, San Onofre y Carmen de Bolívar en los departamentos de Sucre y Bolívar, los cuales contaron además con intervención del GdC a través de la implementación de la PNCRT.

# DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

## Cómo leer este reporte

Una evaluación de impacto es una herramienta poderosa que tiene retos y diferencias significativos en comparación con cualquier otro tipo de evaluación. Estas divergencias se describen en la sección Limitaciones a continuación, y son explicadas con mayor detalle en el Anexo 3 del informe principal, cuya lectura permite comprender los diferentes tipos de resultado que este tipo de evaluación genera y cómo éstos deben ser interpretados.

**Tipos de resultado.** Hay cuatro tipos de resultados cuantitativos en el reporte descritos a continuación:

**Impactos.** Los impactos provienen del análisis de la encuesta y son el resultado del diseño de diferencias en diferencias y a partir de allí, de la diferencia entre los resultados clave de los grupos de tratamiento y de control. 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 sobre los impactos muestran el significado estadístico con asteriscos (\*) y el título de la tabla comienza con la palabra *impacto*.

**Tendencias.** Estas cifras también provienen de la encuesta y muestran cómo *una muestra* cambia con el tiempo. Las tendencias se muestran en gráficas y no en tablas, y el título de la figura siempre inicia con la palabra *Tendencias*. De igual forma, estas cifras se mencionan en el texto con el signo de porcentaje (%), y en valores absolutos.

**Datos de desempeño del CELI** Estos datos provienen de los CELI y sus indicadores de desempeño relacionados directamente con las intervenciones del CELI. Las cifras con estos datos inician con el título *Desempeño CELI*.

**Datos secundarios.** Estos datos provienen de otras fuentes tales como las cifras e índices del gobierno, y ayudan a describir el contexto en cual operan las intervenciones CELI. Las tablas con estos datos tienen por título *Datos secundarios*.

**Figura 2.3. Cómo leer e interpretar los datos estadísticos del reporte**

Título de la tabla:	En el texto:	Cómo leerlo:
<b>Impactos</b>	pp (punto porcentual)	Cambio relativo con el tiempo (en comparación con grupos de control) atribuible a la intervención
<b>Tendencias</b>	% (porcentaje)	Cambio con el tiempo en una sub-muestra
<b>Datos secundarios</b>	Datos secundarios	Muestra contexto para apoyar los hallazgos y/o para explicar los retos
<b>Desempeño CELI</b>	Desempeño CELI	Progreso del CELI hacia sus objetivos de desempeño

**Toda la muestra y cuatro sub-muestras.** A partir de la encuesta, hay una gran muestra (de aproximadamente 19.000 hogares) que se divide en cuatro sub-muestras, cuyos encuestados corresponden a los municipios CELI, sus municipios de control, y municipios PNCRT y sus controles. En ocasiones, se hace referencia a la muestra completa, cuando los resultados para los 19.000 hogares son similares.

**Beneficiarios directos e indirectos.** Debido a los desafíos que tuvo el diseño de la evaluación (véase la sección Limitaciones, más adelante) en la evaluación de línea media no fue posible confirmar si todos los identificados como beneficiarios directos al inicio del estudio, efectivamente, recibieron beneficio de los CELI. Como resultado, en este informe de evaluación, Todos los residentes de veredas en los municipios de tratamiento, son reconocidos como beneficiarios indirectos, con excepción aquellos participantes del capítulo de Desarrollo Económico, en el cual, es posible identificar una población de beneficiarios directos del CELI, y observar su progreso de forma distinta al de resto de ciudadanos de esos municipios.

## Diseño y métodos de la evaluación

EVAL, con el apoyo del Centro Nacional de Consultoría CNC, utilizó un enfoque de métodos mixtos - cualitativo y cuantitativo - para examinar un conjunto de indicadores para cada resultado de los CELI. La evaluación buscaba entender cambios en oportunidades económicas, en el desarrollo social y en la sociedad civil, en el gobierno y la institucionalización, y en la seguridad como resultado de las intervenciones de los CELI. El diseño replicó la metodología de la línea de base y adicionalmente utilizó métodos cualitativos para obtener información sobre las percepciones, opiniones y experiencias de la población. En el Anexo 3 del informe principal se presentan las consideraciones del diseño completo de la evaluación, las cuales incluyen la estimación de impacto.

## Preguntas de la evaluación

La línea de base identificó las preguntas de evaluación en 2011, y éstas se han ajustado ligeramente (por USAID; véase el Anexo 2 del informe principal) y se presentan a continuación:

**Figura 2.4. Preguntas de evaluación**

PREGUNTA	NIVEL ESTRATÉGICO
1. ¿Qué impactos específicos han producido las intervenciones CSDI entre la población objetivo en las áreas de las intervenciones?	IR3.1, 3.2 y 3.3
2. ¿Los proyectos CSDI muestran el nivel de desempeño esperado en el apoyo al proceso de consolidación?	Transversal
3. ¿El GdC muestra el nivel de inversión esperado en áreas de consolidación tras la asistencia de USAID en los municipios PCNRT?	IR 3.2
4. ¿Cuáles son los efectos específicos de los CELI en el cambio de la capacidad y prestación de servicios del gobierno local? (servir a la población local, rendir cuentas, ampliar los servicios sociales.)	Sub-IR 3.2.1
5. ¿Qué cambios se han producido por las intervenciones del CELI para fortalecer la capacidad organizacional de las organizaciones de la sociedad civil OSC locales en áreas locales?	IR 3.3
6. ¿Cuánto se ha avanzado en la recuperación y la reconstrucción del territorio de los conflictos armados (presencia IAG) y las actividades económicas ilícitas?	Transversal
7. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la participación, la gobernabilidad y la institucionalización del territorio?	Sub-IR 3.2.1
8. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones CELI a la integración regional y el desarrollo económico?	IR 3.2 IR 3.3

Estas preguntas sirven tanto para medir el impacto (1, 4-8), y el desempeño (2, 3), y adopta un diseño de métodos mixtos para lograr este propósito (Ver sección sobre la Metodología y el Anexo

3 del informe principal para más detalles.) El equipo interdisciplinario utilizó datos de la encuesta cuantitativa de los hogares (en un pre y post diseño cuasi experimental) y una serie de instrumentos cualitativos y datos secundarios cuyo análisis se presenta en este informe.

## 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 original. 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.

El instrumento de la encuesta (Anexo 8 del informe principal) incluye módulos sobre demografía, justicia y seguridad, oportunidades y desempeño económico lícito e ilícito, legitimidad del gobierno, capital social y participación en organizaciones comunitarias, comportamiento electoral, servicios sociales y públicos, derechos sobre la tierra y de propiedad, derechos de las víctimas, vías, programas sociales, y opiniones sobre el futuro y sobre la paz. Índices como el Índice de Capital Social, el Índice de Capacidad Gubernamental, y el Índice de rendición de Cuentas<sup>8</sup>, son creados a partir de los datos. En general, la encuesta mide percepciones (como en el caso de la seguridad) que son importantes y más sensibles que las noticias y eventos recientes. La encuesta es menos eficaz para capturar las experiencias reales, porque la mayoría de los encuestados no han tenido contacto directo con cambios sucedidos en las instituciones o en temas de seguridad, por ejemplo. En este sentido, hay subjetividad en los indicadores que fueron diseñados en el momento de la encuesta de línea base.

La evaluación añadió varios elementos nuevos a la línea media sobre el nivel de satisfacción a partir de la intervención del CELI y un grupo pequeño de elementos sobre victimización, extraído de la encuesta LAPOP.<sup>9</sup> La encuesta se aplicó personalmente en hogares, lugares de trabajo y en las cabeceras municipales, cuando por temas de seguridad no fue posible llegar a las veredas.

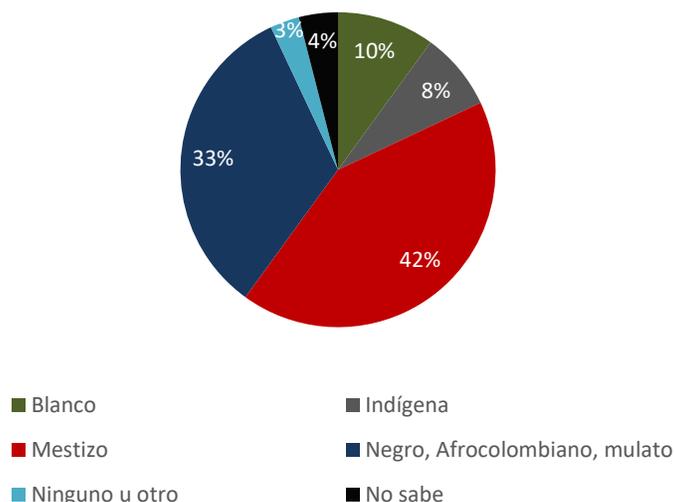
El equipo de evaluación realizó 2.871 entrevistas a hogares en la región de Montes de María, de las cuales 1.607 de los encuestados eran hombres y 1.264 mujeres. Los encuestados reportaron una tasa de alfabetismo del 67%. La mayoría de encuestados se identifica a sí mismo como mestizo o indígena. (Figura 2.5)

---

<sup>8</sup> Accountability.

<sup>9</sup> La Encuesta de Opinión Pública Latinoamericana (<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>), la cual ha sido implementada en toda América Latina por un equipo de la Universidad de Vanderbilt en las últimas tres décadas.

**Figura 2.5. Muestra desagregada por auto reconocimiento étnico**



Casi la mitad de los encuestados (48%) conoce las actividades de Colombia Responde, porcentaje del cual un 50% corresponde a hombres. Cerca del 47% de los encuestados de la región de Montes de María vive en áreas rurales dispersas, el 48% en un centro poblado, y tan solo el 5% en la cabecera municipal. Los encuestados son optimistas respecto al futuro, y la gran mayoría (94% o más) respondió que espera que las condiciones mejoren. Las mujeres y los hombres fueron igualmente optimistas en sus respuestas.

Otras medidas cuantitativas incluyen el análisis de importantes fuentes de datos secundarios que provienen de fuentes del Gobierno y del consorcio EVIDINCE<sup>10</sup>, el cual recolecta información trimestral a nivel municipal sobre resultados de interés, como la presencia de policía y de organismos judiciales, entre otros. Fuentes del gobierno colombiano también proporcionan información actualizada sobre delitos graves como homicidios, actos de terrorismo y masacres. Los socios implementadores del CELI, a través de sus reportes del PMP (Performance Management Plan – Plan de Gestión del Desempeño) el cual incluye indicadores como la cantidad de organizaciones y de oficinas de gobierno apoyadas, ventas de los productos de los proyectos productivos y fondos recaudados.

### **Métodos cualitativos**

Los métodos cualitativos incluyen entrevistas en profundidad con informantes clave a nivel nacional, regional y local en zonas con intervención CELI y PNCRT, en zonas de implementación de la PNCRT sin intervención CELI y en los municipios de control. El equipo llevó a cabo entrevistas estructuradas con funcionarios de los municipios y de las personerías, en 21 lugares elegidos para capturar variaciones entre intervenciones CELI y PNCRT y sus zonas de control.

Adicionalmente se entrevistaron líderes de organizaciones de la sociedad civil OSC y de asociaciones de productores y a través de grupos focales se cubrieron temas paralelos a los cubiertos por la encuesta. Los participantes de los grupos focales fueron ciudadanos de las zonas

<sup>10</sup>EVIDINCE es un esfuerzo investigativo asociado con la iniciativa Empirical Studies of Conflict (esoc.princeton.edu), una colaboración multi-institucional que estudia el conflicto y la insurgencia a nivel sub-nacional.

CELI y PNCRT, algunos de los cuales participaron de las intervenciones. Los datos cualitativos y cuantitativos tienen, con frecuencia, resultados distintos, debido a que la muestra cuantitativa es representativa de la “población promedio”, mientras que los respondientes cualitativos fueron seleccionados por sus mayores niveles de participación comunitaria o participación en el CELI.

Los datos cualitativos fueron analizados en Atlas. Ti<sup>11</sup> utilizando una codificación temática que refleja las preguntas de evaluación y que permitió generar códigos emergentes para cubrir temas no previstos en el diseño de la evaluación. Estos códigos se correlacionaron para entender la coincidencia y los patrones de importancia para responder a las preguntas de investigación.

## Limitaciones

El diseño de la evaluación utilizado en este estudio tiene las limitaciones descritas a continuación y cuyo detalle se encuentra en el Anexo 3 del informe principal:

### Factores relacionados con el diseño de la evaluación

1. **Los CELI iban a ser evaluados como parte de una iniciativa más amplia y más completa (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 el panel de encuestados al inicio del estudio (línea de base) fue un reto, lo que resulta en discrepancias en la lista de "beneficiarios directos" en la línea media.** Otra limitación en cuanto a la determinación y la atribución del impacto consiste en el diseño del panel de la línea de base, replicado 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

---

<sup>11</sup> Software de análisis de datos cualitativos.

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 orden superior. 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

1. **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.<sup>12</sup> 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.
2. 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.
3. **Factores exógenos de contexto que no pueden ser excluidos.** Entre los factores exógenos,<sup>13</sup> 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

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

información de percepción sobre el desempeño de los CELI y la PNCRT por parte de los beneficiarios.

## **Factores relacionados con la implementación**

1. **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 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 COR<sup>14</sup> 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.

2. **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”<sup>15</sup> 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,

---

<sup>14</sup> Contracting Officer Representative.

<sup>15</sup> 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.

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.

# CONTEXTO REGIONAL

El objetivo de la Consolidación fue establecer y fortalecer las instituciones del Estado en territorio, integrar económicamente a las regiones y el construir tejido social en las zonas afectadas por el conflicto armado de Colombia, sobre la base de los buenos resultados en seguridad atribuibles a las fuerzas armadas de Colombia. Las intervenciones de los CELI fueron apoyo a la Consolidación pero eran necesarios otros elementos orientados cuya implementación como se mencionó, resultó ser menor a lo esperado. De otro lado, los avances en seguridad son importantes, pero no absolutos; la integración económica regional es prometedora pero incompleta; la presencia institucional y el buen gobierno son aún escasos en algunas zonas, sobre todo en las zonas rurales. El conjunto de condiciones que alimentó el conflicto armado y los grupos ilegales ha mejorado, pero los indicadores de contexto regional aun no muestran un entorno perfecto dentro del cual el CELI pueda cumplir sus objetivos.

## El Índice de Consolidación

El Índice de Consolidación es una herramienta diseñada para medir y monitorear los avances de los municipios en el proceso de Consolidación. Este índice se construye a partir de un conjunto de 37 indicadores en los tres pilares de la PNCRT, cada una de los cuales cuenta con distintos componentes, como se muestra en la Figura 3.1 a continuación:

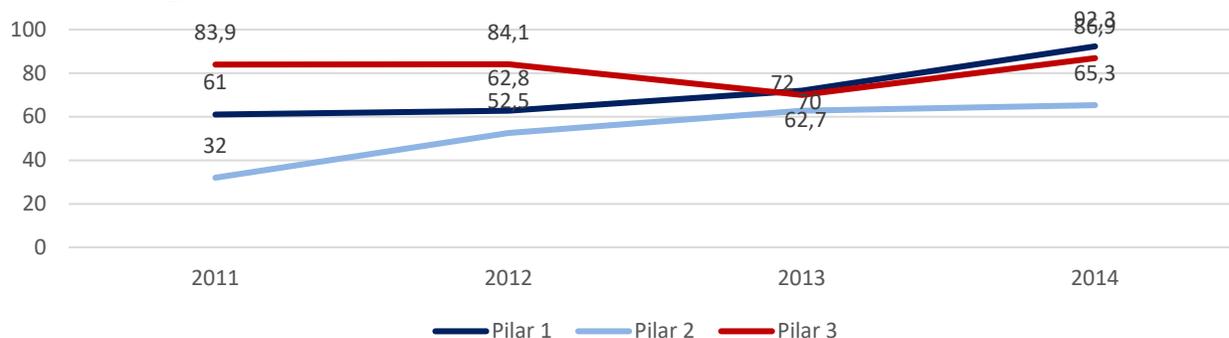
**Figura 3.1. Índice de Consolidación y sus componentes**

	<b>Pilar</b>	<b>Componentes</b>
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

Cada pilar constituye un tercio de la puntuación final en una escala de 0 a 100. Desde el año 2011, los datos del Índice de Consolidación se han recopilado para cada municipio de Consolidación, junto la información de un conjunto de municipios de comparación a los cuales éstos corresponden. Las puntuaciones se desagregan por pilar o mediante los indicadores que componen cada pilar, así como por tiempo, por geografía (municipio, departamento y región), y por tipo de servicio versus la sostenibilidad de los indicadores.

El Índice de Consolidación califica a la Región de Montes de María a través de información de los mismos cuatro municipios considerados en esta evaluación. Los puntajes han tenido tendencias positivas desde 2011, fecha en la cual se recogieron por primera vez datos del Índice. En la Figura 3.2 se presentan los puntajes y tendencias del Índice de Consolidación desagregado por Pilar, para la Región en estudio

**Figura 3.2. Datos secundarios: Tendencia del Índice de Consolidación MdM**



*Fuente: Datos del índice de Consolidación, cálculos propios*

El Pilar 1, Institucionalización del territorio, muestra una tendencia de crecimiento constante, consecuencia de mejoramiento en seguridad, justicia, derechos de propiedad y derechos humanos. El Pilar 2 duplicó sus puntajes entre 2011 y 2014 como resultado de las calificaciones obtenidas por indicadores de buen gobierno, participación ciudadana y capital social. El Pilar 3, Integración Regional (conectividad, servicios sociales y crecimiento económico), tuvo un crecimiento menor durante los cuatro años, pasó de 84 a 87 puntos, con una caída importante en 2013. En general, vale la pena mencionar que la región de Montes de María fue la que obtuvo mayores puntajes tanto en la medición del Índice de Consolidación como en los datos obtenidos en la encuesta de esta evaluación.

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. De otro lado, y en contraste, están los datos que salen de la encuesta, cuya muestra es en un 73% rural dispersa, el 23% de centros poblados distintos a la cabecera municipal, y sólo un 3% de la cabecera municipal.

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 de la Procuraduría General de la Nación), el puntaje del Índice en 2014 para Carmen de Bolívar es 31.2, pero es ajustado a 100 por efectos de la comparación con municipios similares. 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.

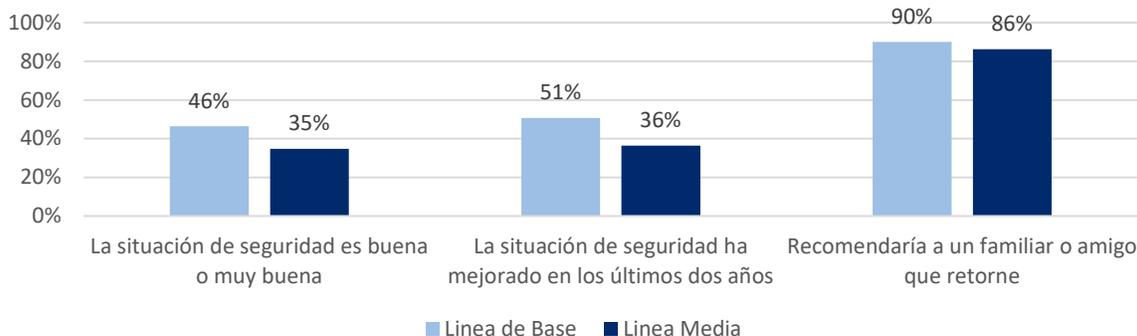
## **Seguridad**

El componente de seguridad del índice incluye indicadores como: Operaciones de Policía que no involucran actividad militar, implementación de los Planes de Seguridad Ciudadana, actos terroristas y subversivos y densidad de los cultivos de coca. Cada uno de ellos presenta mejoramiento en el índice, incluso los cultivos de coca, a pesar de que hay poderosos datos

externos que afirman lo contrario. Es probable que haya un deterioro significativo de este indicador cuando los datos de 2015 sean publicados, lo cual será consistente con la información que tienen muy bien documentados los medios de comunicación<sup>16</sup>, en la cual se afirma que el incremento es dos veces la producción de 2013. Adicionalmente, debido a que faltan datos para los años anteriores a 2014, las tendencias de algunos indicadores están incompletas.

La percepción de seguridad en la región ha empeorado entre la línea de base y la línea media pero, incluso así, los encuestados en esta región siguen siendo propensos a recomendar a los miembros de su familia o amigos a regresar. (Figura 3.3)

**Figura 3.3. Tendencias de la percepción de seguridad**



Aunque no se encontraron impactos en las preguntas de seguridad a nivel regional, el análisis entre los cuatro clúster definidos muestra las diferencias que se muestran en la siguiente figura:

**Figura 3.4. Impactos en la percepción de seguridad**

	Clúster:	12	13	14	15
La seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado.		-0.0680	0.0767	0.254***	0.101*
Recomendaría que un familiar regrese a la vereda.		-0.00137	-0.130***	-0.0368	-0.066**

Tanto en los municipios CELI como en los municipios de control, las percepciones de seguridad empeoraron, aunque vale la pena mencionar que en mayor porcentaje en los municipios de control. Como resultado, dos clúster mostraron impactos positivos respecto al mejoramiento de la percepción de seguridad, 25pp en San Onofre y 10pp en Carmen de Bolívar. Dado el decrecimiento general de la tendencia de percepción de seguridad, no sorprende que haya impacto negativo en dos clúster (13 y 15) respecto a si el respondiente recomienda a sus familiares o amigos regresar a la vereda.

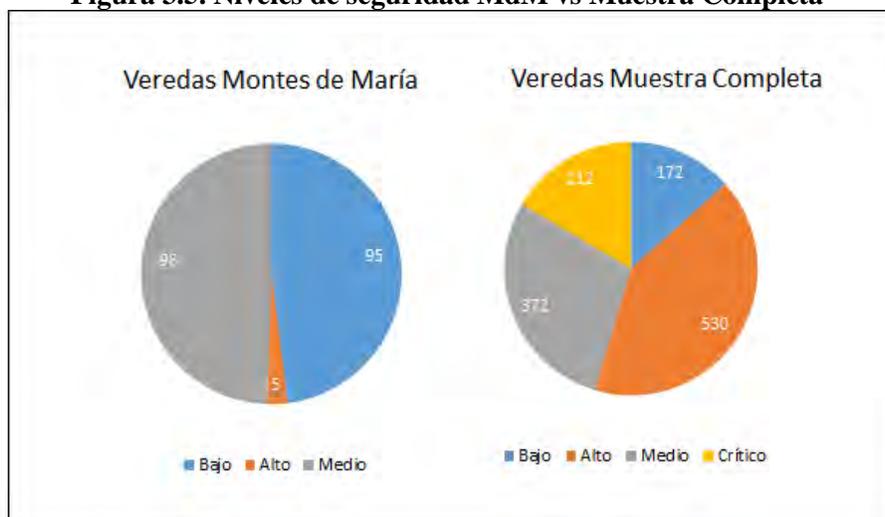
En el Índice de Consolidación se reporta que la región ha avanzado en términos de planeación de la seguridad ciudadana y que todas las operaciones de seguridad son realizadas solo por la Policía, sin acompañamiento militar, lo cual indica un mayor nivel de control civil. Adicionalmente, en la

<sup>16</sup> The Crime and Narcotics Center (CNC) of the Central Intelligence Agency produces an annual estimate of the area cultivated with coca for the Andean region. Its latest results were presented to the GOC in March 2016. The main conclusions – national statistics – were disseminated in the media. Coca cultivation in Colombia reached a historic low in 2013 (in both the SIMCI and CNC-DoD measurements). In the two years since, however, the growth has been sustained and drastic. In the last CNC measurement, cultivated hectares doubled, from 80,000 to 159,000, with a proportional increase in the production of cocaine, from 290 to 442 metric tons. The complete report is not accessible to the public. The statistics cited here are found in the articles published in the *El Tiempo* newspaper, *Semana* magazine and *El Espectador* newspaper on March 15, 2016 (<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/ee-uu-advierte-de-aumento-de-cultivos-de-coca-en-colombia/16537123>).

información de 2014 las acciones subversivas y terroristas y los datos de cultivos de coca se encuentran en cero.

La muestra de la evaluación de MdM, desagregada en los niveles definidos por el sistema de semáforo, muestra menos zonas con alto riesgo o riesgo crítico en comparación con el resto de la muestra. De las 198 veredas muestreadas en Montes de María, solo 5 se consideran de alto riesgo, y el resto se encuentran divididas en igual proporción entre riesgo bajo y medio. La muestra completa de la evaluación, por el contrario, está dominada por veredas en alto riesgo, con algunos lugares de riesgo bajo, medio y crítico. (Figura 3.5)

**Figura 3.5. Niveles de seguridad MdM vs Muestra Completa**



La encuesta recoge datos para hacer un análisis de percepción sobre un rango de delitos los cuales, en casi todos los casos, según los encuestados fueron menos frecuentes que en la línea de base. En la siguiente figura se presenta el impacto de la intervención del CELI en la percepción de delitos de la población encuestada por clúster:

**Figura 3.6. Impacto en la percepción de delitos**

Clúster	12	13	14	15
Homicidios	0.0353*	-0.00417	0.0167	0.0353
Grupos armados ilegales	0.00459	-0.0116	-0.0891**	-0.0605**
Minas antipersona	0.00540	0.00783	0.00542	0.0133
Desplazamiento	-0.0171	0.0357*	-0.0293	-0.0246
Desapariciones forzadas	0.0102	0.0178*	0.0118	-0.00772
Extorsión	0.00460	0.00955	0.0448	-0.0470*
Inseguridad ciudadana (robos, atracos, etc.)	-0.322***	-0.0803	-0.396***	-0.299***
Reclutamiento forzado	0.00624	0.00838	0.00987	0.00184
Violencia sexual	0.0279	-0.00210	0.0548**	0.0336

Cada uno de estos clúster tiene un patrón diferente de percepción de delitos. La seguridad ciudadana es el tema con respuestas más recuentes, para el cual hubo impactos positivos significativos de 30pp o más en tres clúster. Hubo dos clúster con disminución significativa de

presencia de grupos armados ilegales (Clúster 14 con 9pp y clúster 15 con 6pp). Tres clúster mostraron impacto positivo en su reacción a la declaración, “No hay problemas serios de delitos en la vereda”, estos fueron el Clúster 12 (24pp de impacto positivo), el clúster14 (16pp) y el clúster 15 (10pp).

Esta disminución general es consistente con la información del resto del país y del resto de las zonas de Consolidación (ver el informe principal para más detalles). Solo en el caso de la violencia sexual la percepción incrementó en la región de MdM en comparación con la línea de base, este incremento parece estar concentrado en el Clúster 14.

La percepción de los encuestados respecto a las fuerzas de seguridad mejoró durante los últimos dos años, 5% en el caso de la policía y 7% en el caso de las fuerzas militares, tanto estadísticamente como en términos de significancia. Cuando se preguntó quién debería ser responsable de la seguridad en sus veredas, los encuestados en la línea media se inclinaron más hacia la Policía (de 30% en la línea de base a 52% en la línea media), y menos hacia las Fuerzas Militares (de 39 a 26%). No hubo impactos significativos a nivel de clúster cuando se pregunta a los encuestados sobre mejoramiento en los servicios de policía o de la seguridad estatal.

### **Cultivos ilícitos y cultura de (i)legalidad**

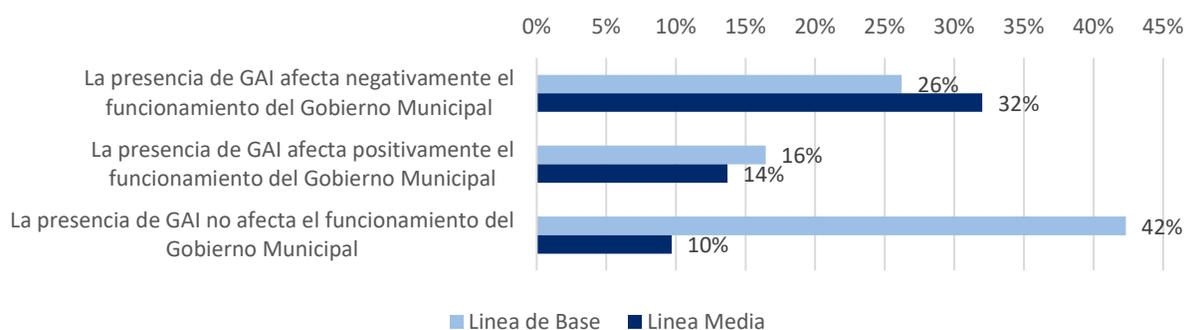
La evidencia de la encuesta muestra una disminución en cultivos ilícitos en comparación con una línea de base que ya de hecho, en esta región, era bastante pequeña: esta cifra pasó de cerca del 3.5% de encuestados que reportan la presencia de cultivos de coca en su vereda en la línea de base, al 2,5% en la línea media.

Montes de María ha sido más un corredor de tránsito de narcotráfico, que una zona de cultivo de coca y otros cultivos ilícitos, y es poco probable que el área sea uno de los puntos de concentración para los combatientes desmovilizados de las FARC tras la firma del Acuerdo de Paz<sup>17</sup>. No obstante, existe alguna evidencia que indica la presencia de grupos armados ilegales en estos municipios, pues cerca de una cuarta parte de los encuestados reportó efectos positivos o negativos de estos grupos en el funcionamiento del gobierno municipal. (Figura 3.7)

---

<sup>17</sup> Semana., Junio 11, 2016. “Turbulencia antes del Día D del proceso de paz.”

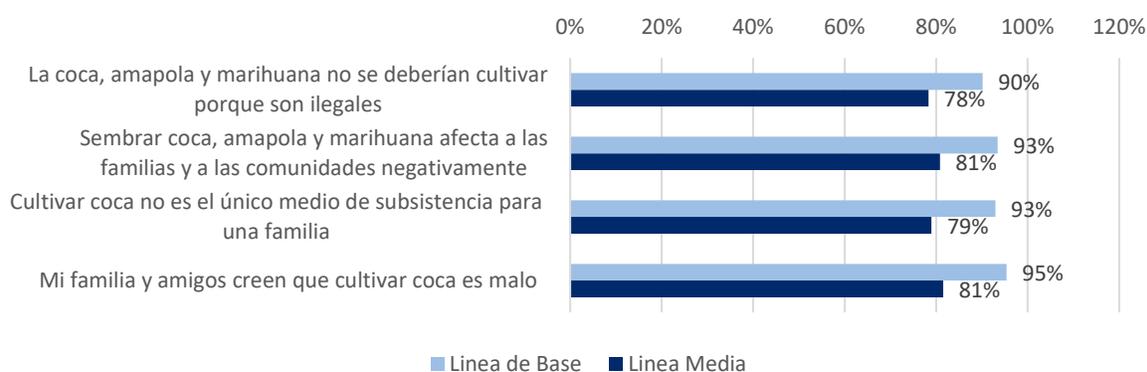
**Figura 3.7. Tendencias de la percepción de efectos de los GAI en las funciones del municipio**



Los encuestados que señalaron que la presencia de los grupos armados ilegales tenía un efecto positivo en el funcionamiento municipal, especificaron que los efectos positivos tienen que ver con que grupos armados ilegales obligan a la Alcaldía a rendir cuentas (74% en la línea de base, 81% en la línea media); evitan el robo de los fondos públicos (de 65% a 80%); obligan a prestar los servicios de los cuales son responsables a la población (de 73 a 81%); y supervisan las actividades del municipio (de 75% a 88%).

A pesar de la tendencia nacional de incremento en los cultivos de coca, los encuestados de MDM perciben disminución en su región, lo cual coincide con los datos reportados por el Índice de Consolidación. Sin embargo, los respondientes en la línea media están menos de acuerdo con las afirmaciones sobre ilegalidad de los cultivos ilícitos. (Figura 3.8)

**Figura 3.8. Tendencias de actitud frente a cultivos ilícitos (De acuerdo/totalmente de acuerdo)**



Estas cifras, que muestran como tendencia regional erosión de la cultura de la legalidad con la excepción del clúster 14. En los otros tres clúster, el impacto es negativo, sobre todo en los clúster 12 y 15.

**Figura 3.9. Impacto de actitudes frente a cultivos ilícitos (De acuerdo/totalmente de acuerdo)**

Clúster:	12	13	14	15
La coca, amapola y marihuana no se deberían cultivar porque son ilegales.	-0.215***	-0.094 ***	0.181***	-0.139***
Cultivar coca, amapola y marihuana afecta negativamente a las familias y comunidades	-0.120***	-0.0308	0.145***	-0.133***
Cultivar coca <b>no</b> es el único medio de subsistencia para una familia	-0.293***	-0.173***	-0.00633	-0.209***

Clúster:	12	13	14	15
Mi familia y amigos creen que cultivar coca es malo	-0.117***	-0.0985***	0.197***	-0.0750**

De otro lado, y de forma consistente con las tendencias nacionales, los encuestados reportan un ligero incremento de minería ilegal en sus veredas: el 0,5% de los respondientes de la línea de base indicó presencia de minería ilegal en sus territorios y más del 1% respondió en este sentido en la línea media. Esta información no tiene análisis por clúster.

### **Derechos humanos, justicia y legitimidad del estado**

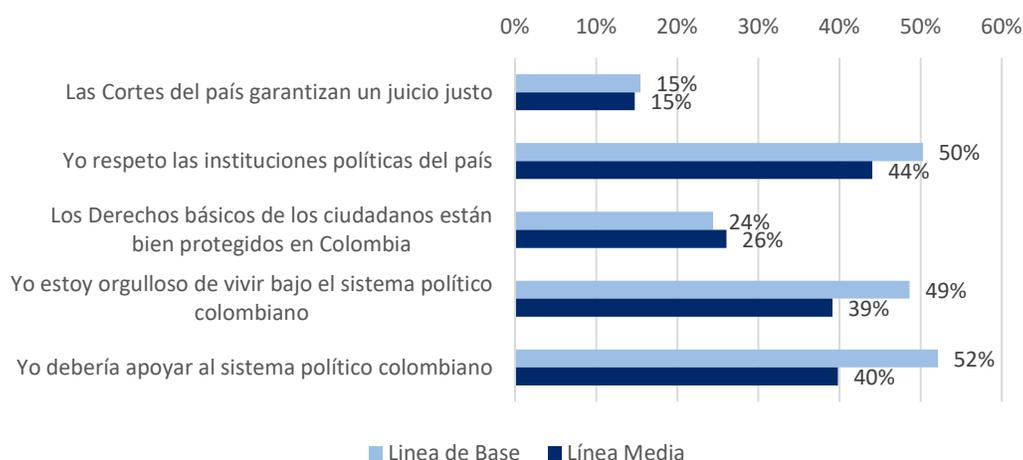
Un pequeño porcentaje de ciudadanos reporta una violación a sus derechos humanos en MdM (3% en la línea de base y 4,5% en la línea media), y este porcentaje, que creció en la línea media atribuye dichas actuaciones a las BACRIM. Existe una fuerte tendencia de no hacer nada en respuesta a dichas violaciones (del 26% en la línea de base al 53% en la línea media). La cantidad de personas que reportaron haber llevado su caso al sistema formal de justicia cayó del 92% en la línea de base al 37% en la línea media. En general, los encuestados están menos dispuestos a denunciar un delito ante las autoridades, y menos propensos a reportar que “en general actúan de conformidad con la ley” (de 82 a 72%).

Los municipios de Montes de María han sufrido el desplazamiento de manera intensa como resultado del conflicto armado. En San Jacinto, la Alcaldía estimó que existen 19.000 desplazados en una población menor a 25.000. Es decir que aproximadamente el 76% de la población de este municipio ha sido desplazada. En la medida en que haya retorno de las personas desplazadas a su región y se restituyan las tierras despojadas, habrá un vínculo directo entre la titulación de tierras y seguridad, porque se presentarán nuevos conflictos por la propiedad. Por su parte la Unidad de Restitución de Tierras ofrece un año de acompañamiento a los campesinos para garantizar que las tierras restituidas no sean despojadas de nuevo. Un líder de una organización de Tolú Viejo (control) expresó su preocupación:

*Durante un año monitorean al dueño, al nuevo dueño, para que el gran terrateniente no regrese y tome las tierras de nuevo. Esos grandes terratenientes hicieron que todo el mundo se fuera, nos hicieron vender a un precio bajo.*

En Montes de María, al igual que en el resto de Colombia, la legitimidad del Estado es limitada, por su fracaso en la prestación de servicios clave y en generar garantías de manera equitativa en todo el país. (Figura 3.10)

**Figura 3.10. Tendencias de la legitimidad del Estado (de acuerdo/totalmente de acuerdo)**



El acceso a los servicios de justicia tiene alta correspondencia con la legitimidad del Estado. Los resultados de la encuesta sugieren bajos niveles de confianza en el sistema, lo cual se evidencia en el bajo porcentaje de encuestados que creen que obtendrían un juicio justo, y la tendencia decreciente de esta opinión. Según los encuestados, también existe una tendencia continua a resolver los conflictos por fuera del sistema de justicia.

En la línea de base solo el 9% de los encuestados de MdM afirmó que acudiría a los organismos municipales de justicia para resolver un conflicto, mientras que en la línea media esta cifra fue de 5%. Así mismo, una menor proporción, y con tendencia decreciente, dijo que usaría la JAC para ayudar a resolver una disputa (del 5% en la línea de base al 1% en la línea media). Solo el 14% de los encuestados de MdM en la línea media indicó que había servicios de justicia disponibles en su municipio, porcentaje notoriamente más bajo que en la línea de base que fue del 70%. Cerca del 43% expresó en la línea de base que había organismos de justicia alternativos disponibles en su área, pero solo el 10% hizo esta afirmación en la línea media.

Esto contradice los datos del Índice de Consolidación, el cual reporta que hay altos niveles de presencia de las autoridades de justicia en Montes de María y que esta circunstancia ha mejorado en el transcurso de los cuatro años de estudio. Se dice que jueces, fiscales, la inspección de Policía, servicios de familia, conciliadores y la Personería están atendiendo al público. Adicionalmente, de acuerdo con el Índice de Consolidación, aproximadamente dos tercios de los ciudadanos que no tienen acceso local a estos servicios, han recibido la visita de una brigada móvil de justicia o de un conciliador.

# INTERVENCIÓN CELI EN MONTES DE MARÍA

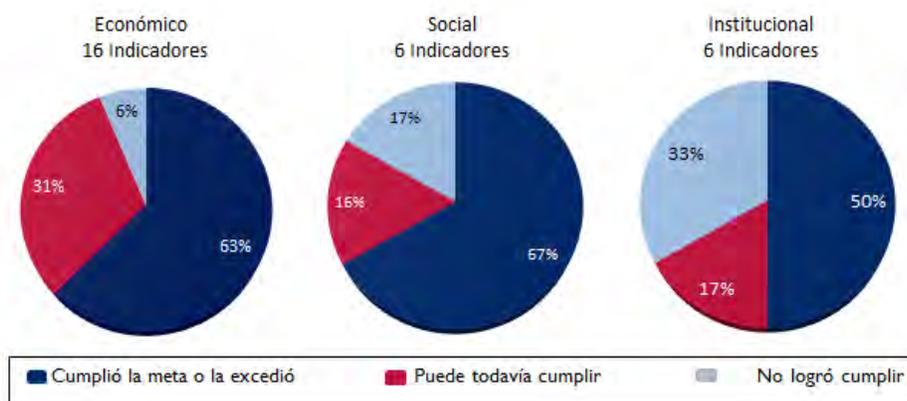
Los CELI incluyeron los siguientes componentes para alcanzar los resultados del marco de resultados:

- Apoyo a las actividades productivas que se centran en la cadena de valor agrícola (como la asistencia técnica y capacitación en el cultivo, procesamiento y comercialización) y en el apoyo a iniciativas jóvenes de emprendimiento en el desarrollo de habilidades en negocios y comercio;
- Soporte para fortalecer gobiernos locales y regionales, tales como la formación en planificación, presupuestos, impuestos, regalías, formulación y gestión de proyectos y rendición de cuentas;
- Asistencia en tenencia de tierras para comunidades e individuos, incluyendo la formalización de títulos de tierra y derechos de propiedad privada, reclamaciones de restitución, la regularización de la situación de tierras públicas, y hacer frente a los derechos especiales reservados para los grupos étnicos;
- Apoyo a la infraestructura, prestación de asistencia en la construcción de bienes sociales (escuelas, carreteras, puestos de salud, mejora de saneamiento y electricidad) e infraestructura productiva (tales como mejoras en plantas de procesamiento, almacenes y centros de comercialización);
- Desarrollo del capital social y el desarrollo de la sociedad civil, en términos de proporcionar formación y apoyo a las Juntas de Acción Comunal, asociaciones de productores, consejos comunitarios en zonas indígenas y afrocolombianas, y otros; y
- Soporte para el desarrollo del crédito e instituciones financieras y programas en las zonas seleccionadas.

El PMP del CELI Montes de María se modificó una vez iniciaron operación los CELIs Central y Norte-Sur de tal forma que los tres programas reportaran sus logros con base en la misma batería de indicadores que miden el progreso en algunos temas clave. Una porción de la información proviene de los mismos CELI (fondos públicos recaudados, cantidad de personas beneficiadas por el apoyo al desarrollo rural y económico, cantidad de alianzas público-privadas, etc.) y el resto de información proviene de fuentes secundarias.

CELI MdM cumplió con la mayoría de indicadores en los tres pilares: Desarrollo Económico, Social e Institucional; el cumplimiento fue mayor para los indicadores social y económico, pilares que contienen la mayoría de indicadores con responsabilidad del CELI. (Figura 4.1)

**Figura 4.1. Indicador de cumplimiento del PMP, CELI MdM**



La inversión del CELI MdM, de acuerdo con la base de datos MONITOR de USAID/Colombia, fue de aproximadamente USD 23.768.000, y se puede desagregar de la siguiente manera, por fuente de recursos y por tipo de intervención.

**Figura 4.2. Inversión de CELI MdM**



*Fuente: base de datos MONITOR, consultada en mayo 1-9, 2016.*

Vale la pena mencionar que CELI MdM comenzó y terminó antes que los CELI Central y Norte Sur, y se implementó como acuerdo cooperativo (cooperative agreement), mientras que los otros dos CELI son contratos. Por estas razones, y debido a las importantes variaciones de contexto, las intervenciones en Montes de María fueron bastante diferentes en algunos aspectos. Estas intervenciones se encuentran descritas en las siguientes subsecciones.

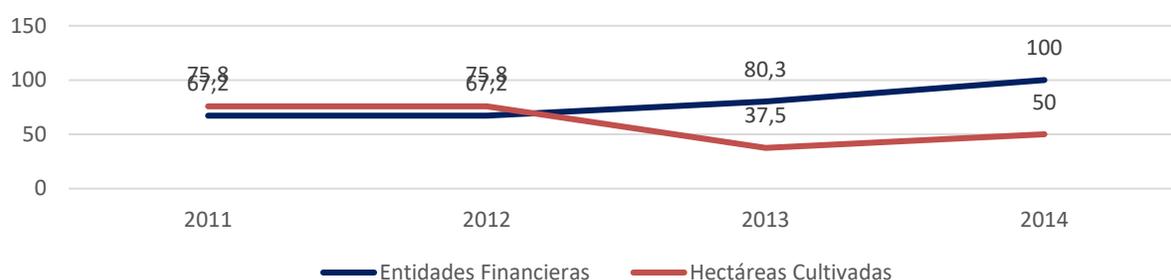
# DESARROLLO ECONÓMICO

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

## Hallazgos y conclusiones

Los hallazgos encontrados a partir de la información del Índice de Consolidación, el cual mide el crecimiento económico a través del indicador de cantidad de entidades financieras por cada 10.000 ciudadanos y el indicador de cantidad de hectáreas cultivadas, se presentan en la siguiente figura con información para los años 2011-2014:

**Figura 5.1. Datos secundarios: Tendencias de indicadores de crecimiento económico del Índice de Consolidación**



Fuente: Información del Índice de Consolidación, cálculos propios

La información muestra una tendencia positiva de número de entidades financieras disponibles (indicador que hace correspondencia con la información del CELI respecto a su apoyo en mejorar la presencia de servicios financieros nacionales (ver la siguiente sección sobre servicios financieros en las regiones CELI). De otro lado, el número de hectáreas cultivadas muestran una tendencia a la baja, aunque entre 2013 y 2014 hay un incremento del 33%.

Desde el punto de vista de los datos de la encuesta, en la región de Montes de María, el 13% de los encuestados afirma que la situación económica en su lugar de residencia es buena o muy buena, en comparación con el 33% en la línea de base. No obstante, puesto que en los municipios de control esta cifra disminuyó aún más, se presenta impacto positivo de 8pp desde la línea de base.

Por su parte, la información cualitativa recabada de los grupos focales indica que el Fenómeno del Niño fue devastador:

*Soy ama de casa y además trabajo. Mi compañero es agricultor, y este verano perdimos prácticamente todo. Tuvimos que llevar agua en burros a donde estaba el ganado, pero todo se murió, los cultivos también se murieron (beneficiaria directa, San Jacinto).*

También hubo muchas declaraciones en MdM sobre la baja participación de los jóvenes en la generación de ingresos locales, y en su lugar se van a las ciudades para buscar trabajo:

*No sé qué pasó con nuestro oficio; seguimos haciendo los mismos productos pero están terriblemente devaluados. Ahora nadie quiere hacerlo, en particular los jóvenes (ciudadanos, San Jacinto).*

*Aquí los jóvenes terminan su bachillerato y se van porque no hay oferta de trabajo, no hay oportunidades. Se van a Bogotá, Sincelejo, Medellín (Tolú Viejo).*

*Todos se van. Terminan el colegio y si pasan quizás se van a la universidad o al SENA, pero si no pasan manejan moto taxis (San Jacinto).*

## **Beneficiarios directos**

En comparación con la línea de base, los beneficiarios directos en la región de Montes de María son cerca de 5pp menos propensos<sup>18</sup> que la población general a sufrir hambre, y 2pp menos propensos a considerar los cultivos ilícitos como una de las únicas opciones económicas atractivas disponibles. Las personas que aparecen como beneficiarias en la lista de CELI MdM tienen un mayor ingreso que el resto de la población, y un mayor ingreso que en la línea de base: COP189.140 (aproximadamente \$105 USD) más al mes.

En la línea media, 8pp más de beneficiarios directos reportaron tener un negocio o una unidad productiva (que incluye una parcela de tierra para cultivar) que en la línea de base. Cerca de 12pp reportan haber recibido capacitación para su negocio o unidad productiva, y que esa capacitación tuvo un componente práctico.

Desde el punto de vista de inclusión financiera, las personas que dijeron haber participado en actividades de Colombia Responde eran 11pp más propensas a tener una cuenta de ahorros. Los beneficiarios directos en la línea de base y en la línea media eran más propensos a pagar los servicios públicos mediante una entidad bancaria o un corresponsal no-bancario, y cerca de 11pp más propensos a tener una deuda.

De otro lado, a pesar del crecimiento de los ingresos y de las opiniones positivas en las entrevistas cualitativas, los participantes de MdM respondieron menos favorablemente que en la línea de base cuando se preguntó sobre los problemas de producción y venta, y su influencia. La encuesta mostró una percepción 8,5pp mayor con respecto al abuso de los intermediarios, 10pp mayor con respecto a los costos de transporte, y 6pp mayor con respecto a problemas de calidad de la tierra que en la línea de base. Sin embargo, hubo una disminución de 8pp en la cantidad de encuestados que reportó no tener agua. Los encuestados no percibieron los precios bajos de sus productos como un problema serio, ni mencionaron la influencia de los grupos armados ni la falta de acceso a créditos.

Con respecto a los temas de infraestructura vial, los beneficiarios directos de MdM dieron un puntaje ligeramente mayor a las vías que conectan su municipio con otros municipios, con impacto de cerca de 8pp. Esto es consistente con los 5pp más de beneficiarios que indicaron que llegan a su casa por una vía pavimentada, y 10pp menos que indicaron que llegan a su casa por una vía no pavimentada. Cuando se preguntó por el tiempo que les toma llegar al puesto de salud más cercano, los beneficiarios directos de MdM indicaron entre 8 y 17 minutos menos que en la línea de base.

## **La encuesta más amplia: Percepción sobre las condiciones económicas**

Para las demás preguntas sobre la situación económica, las tendencias de todos los beneficiarios de MdM (“directos” e “indirectos”) y de la población de control mejoraron. Menos encuestados opinaron que el desempleo o la falta de oportunidades eran un problema, y muchos menos dijeron que sus actividades económicas generaban muy pocos ingresos. (Figura 5.2)

---

<sup>18</sup> La información sobre los beneficiarios directos de CELI provino de tres diferentes submuestras, y por lo tanto se presenta como impacto promedio aproximado. Por favor ver la subsección sobre Limitaciones del capítulo de Diseño de la Evaluación sobre cómo se definen los beneficiarios directos.

**Figura 5.2. Tendencias de la percepción de la situación económica**



Fuente: Cálculos de las bases de datos de línea de base y línea media, evaluación CELI<sup>19</sup>

Es preciso mencionar que para hacer un análisis más completo, la muestra de Montes de María se desagregó en clúster a los que se hará referencia en el resto del informe cuando la información de la encuesta haya sido estudiada a ese nivel. Como se mencionó, los clúster definidos en la región de MDM fueron los siguientes:

**Figura 5.3. Clúster de Montes de María**

Clúster	Municipio CELI	Municipio de control
Clúster 12	San Jacinto	Tolú Viejo
Clúster 13	Ovejas	Galeras
Clúster 14	San Onofre	Los Palmitos
Clúster 15	Carmen de Bolívar	Riohacha

Hay muchos impactos negativos a nivel de clúster en cuanto a la percepción de los encuestados sobre la situación económica. Los clúster 13 y 15 mostraron impacto negativo significativo de 9pp y 13pp respectivamente, como se muestra en la Figura 5.4. Para el resto de preguntas de la figura, las cifras significativamente negativas implican que la situación ha mejorado, y menos encuestados reportan experiencias negativas.

**Figura 5.4. Impactos sobre la percepción de la situación económica**

	Clúster :	12	13	14	15
La situación económica es buena o muy buena		-0.0620	-0.0888**	-0.0444	-0.131***
El desempleo y la falta de oportunidades son problemas graves		-0.204***	0.0588	-0.0033	-0.205***
Las actividades productivas generan muy poco dinero		0.023	0.0468	-0.0781 *	0.237***
Una de las únicas opciones atractivas es la actividad ilegal		0.0600**	-0.00024	0.0180	0.036***

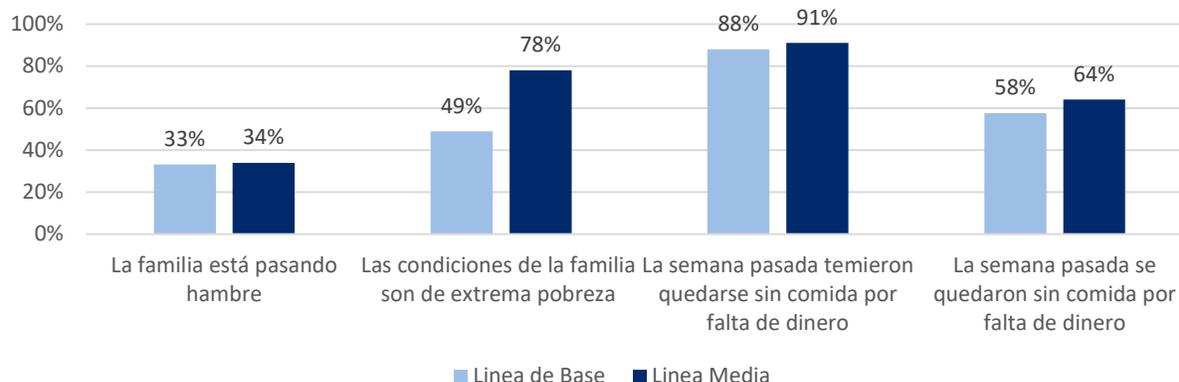
Así es que, en el clúster 12, hubo impacto positivo de 20pp en las percepciones de desempleo y de escasas oportunidades. Al mismo tiempo, más encuestados dijeron que una de las únicas opciones atractivas es la actividad ilegal (6pp). El clúster 13 no tuvo ningún otro resultado positivo en estas preguntas, pero el clúster 14 tuvo impacto positivo de 8pp en que los encuestados fueron menos propensos a decir que las actividades productivas generan muy poco dinero. El clúster 15 tuvo resultados positivos y negativos, con impacto positivo de 20pp en la percepción sobre el desempleo

<sup>19</sup> La fuente de todas las tablas y gráficos en el informe es la base de datos de la encuesta de línea de base y línea media recolectada para la evaluación de impacto de las intervenciones CELI, a menos que se indique lo contrario.

y las oportunidades escasas, e impacto negativo (de 24pp) en lo referente a bajos ingresos producidos por los proyectos productivos.

Al igual que en la línea de base, la seguridad alimentaria no está garantizada y en ese sentido los hogares de control tenían condiciones similares o un poco peores. En los grupos focales por su parte, los beneficiarios hablaron sobre el incremento en los precios, situación que afecta el consumo: “solo tenemos arroz y huevos, ya no podemos comprar carne”. Si bien los encuestados tenían proyectos productivos, de acuerdo con los encuestados en San Jacinto, los precios que recibían por sus productos eran insuficientes. (Figura 5.5)

**Figura 5.5. Tendencias de las variables de seguridad alimentaria**



En el análisis por clúster, vale la pena mencionar que los resultados del clúster 12 son positivos, con 13pp de impacto positivo en la variable que mide si la familia está pasando hambre, 17pp de impacto positivo en el temor de quedarse sin comida, y 22pp en el indicador que mide si la semana anterior no tuvieron alimentos por falta de dinero. Sin embargo, se presenta impacto negativo de 17pp en la pregunta referente a si las condiciones de su familia eran de extrema pobreza. El clúster 13 también tiene resultados positivos y negativos como se muestra en la Figura 5.6 a continuación, y los clúster 14 y 15 tienen resultados en su mayoría negativos, con un incremento de 16pp y 25pp en la variable de familia pasando hambre.

**Figura 5.6. Impactos en la percepción de seguridad alimentaria**

	Clúster:	12	13	14	15
La familia está pasando hambre		-0.132**	-0.139***	0.157***	0.254***
Las condiciones de la familia son de extrema pobreza		0.165***	-0.245***	-0.0225	0.0413
La semana pasada temieron quedarse sin comida por falta de dinero		-0.165***	0.118***	0.00702	-0.0302
La semana pasada se quedaron sin comida por falta de dinero		-0.216***	-0.140**	0.114**	0.513***

El ingreso de los encuestados de MdM, medido a través de un proxy de sus gastos mensuales, incrementó aproximadamente en un 66%, de COP402.033 en la línea de base a COP667.645 en la línea media (144 USD a 238 USD, con una tasa de cambio de 2800 COP/1USD). Sin embargo, este hallazgo no se puede atribuir como impacto de las intervenciones CELI porque en los municipios de control esta medida incrementó aún más. No obstante, en el análisis por clúster, se encontró impacto en el clúster 15 Carmen de Bolívar:

**Figura 5.7. Impactos en el ingreso**

Clúster:	12	13	14	15
Proxy de ingreso (gastos mensuales estimados del hogar)	-52,311	-454,887	-122,998	331,077***

La información sobre los ingresos de los clúster 12, 13 y 14 fue poco concluyente, y no demostró resultados estadísticamente significativos. Solo se encontró impacto en el clúster 15, y en este caso se da una diferencia positiva de COP 331.077 a favor de los hogares en los municipios CELI.

La encuesta también plantea una serie de preguntas sobre el futuro, para entender las expectativas de los encuestados. Las respuestas a estas preguntas, por clúster, son altamente variables. Para los clúster 12 y 13 son más neutras y para los clúster 14 y 15 (en especial el 15) más optimistas. (Figura 5.8)

**Figura 5.8. Impactos en las expectativas para el futuro**

Clúster:	12	13	14	15
¿Sus condiciones de vida mejorarán en los próximos dos años?	0.00115	-0.0472	0.0690**	0.127***
¿Su ingreso lícito aumentará en los próximos dos años?	0.0581	-0.0599	0.0575	0.0669*
¿La situación económica de su vereda o corregimiento mejorará en los próximos dos años?	0.0451	0.0152	0.0894**	0.160***
¿Sus condiciones de vivienda mejorarán en el futuro?	0.0673**	0.00763	0.0937***	0.0964***
¿Planea invertir en su proyecto productivo en los próximos dos años?	0.0374	-0.123***	-0.109**	-0.0868**

En los clúster 12 y 13 hubo poco impacto en las expectativas sobre el futuro en relación con la línea de base y con los municipios de control. El clúster 14 muestra impacto positivo de un solo dígito para varias preguntas e impacto negativo de 11pp en la pregunta sobre planes de inversión en un proyecto productivo en los próximos dos años. El clúster 15 tiene el mayor impacto (13pp) en la pregunta sobre la mejoría de las condiciones de vida, impacto de 16pp en la pregunta sobre la mejoría de la economía local, y de 10pp en la pregunta sobre si mejorarían sus condiciones de vivienda. Sin embargo, los encuestados del clúster 15 muestran una reducción significativa de 9pp cuando se les pregunta si en los siguientes dos años planean invertir en sus proyectos productivos.

**Conclusión 1:** La percepción de la situación económica en los municipios CELI de MdM y en los municipios de control ha empeorado, pero la tendencia es la misma en los municipios de control. Esta tendencia sin duda está relacionada con una serie de factores que se encuentran por fuera del alcance de cualquier intervención y que constituyen una trampa de pobreza, de la cual es casi imposible escapar. A pesar de las dificultades de las zonas de Consolidación, es común encontrar opiniones positivas de la comunidad con respecto a su región. Esto indica el sentido de propiedad que tienen los habitantes de sus territorios y de sus proyectos productivos. En algunos casos también demuestran rechazo de las actividades ilícitas y a favor de la cultura de la legalidad. Sin embargo, en general, los resultados indican que la situación económica de MdM y de las regiones de control es igual a la del resto del país, lo cual conlleva dificultades para los habitantes de áreas rurales remotas que sobreviven día a día y que incluso ni siquiera han satisfecho su seguridad alimentaria.

**Conclusión 2:** Los beneficiarios directos del CELI son una excepción a las percepciones negativas. El contraste con el resto de las muestras, es evidente y al parecer estadísticamente similar entre hogares con hombres cabeza de familia y hogares con mujeres cabeza de familia. En los municipios CELI de MdM, con o sin intervención directa, existen tendencias positivas en la

percepción de los problemas como la falta de oportunidades y el bajo nivel de ingreso que generan las actividades productivas. Los hogares con mujeres cabeza de familia son las más optimistas.

### **Apoyo para proyectos productivos**

Las intervenciones CELI buscan reducir las áreas con cultivos ilícitos y apoyar la generación de ingresos sostenibles. Las intervenciones CELI realizaron grandes inversiones para apoyar a las asociaciones de pequeños productores,<sup>20</sup> para prestar apoyo técnico e insumos para la producción, y para apoyar la comercialización.

CELI proporcionó apoyo técnico para mejorar la productividad y calidad de cultivos específicos. Los tres CELI hicieron énfasis en entrenamiento organizacional y en general, en el fortalecimiento de capacidades de las asociaciones de productores. Por ejemplo, hacia el final del proyecto MdM, un socio operador de CELI ayudó a fortalecer diez asociaciones de productores proporcionando capacitación en temas de contabilidad, organizacionales, de impuestos, de negocios y de administración.<sup>21</sup>

En general, cada uno de los componentes de la intervención CELI estuvo dirigido a contrarrestar las deficiencias o debilidades de los productores. El CELI prestó apoyo técnico para compensar la baja productividad y generar productos con mayor valor agregado y se diseñaron procesos asociativos para tener mayor poder de negociación con los intermediarios o con los compradores a la hora de mercadear sus productos.

Cerca del 22% de los encuestados y el 33% en la línea media admitió haber recibido apoyo para sus proyectos productivos en la línea de base, en particular, capacitación y entrenamiento lo cual fue respondido por cerca del 71% de los encuestados. El 57%, recibió material vegetal o apoyo en especies y el 45% dijo haber recibido apoyo técnico.

En la línea media, entre 8 y 15pp más de encuestados de los municipios CELI expresaron que el apoyo a su proyecto incluyó elementos prácticos, de acuerdo con los principios de enseñanza y aprendizaje para adultos. Sin embargo, este indicador también mejoró en las zonas de control, y por lo tanto no se puede atribuir a las intervenciones CELI esta tendencia positiva.

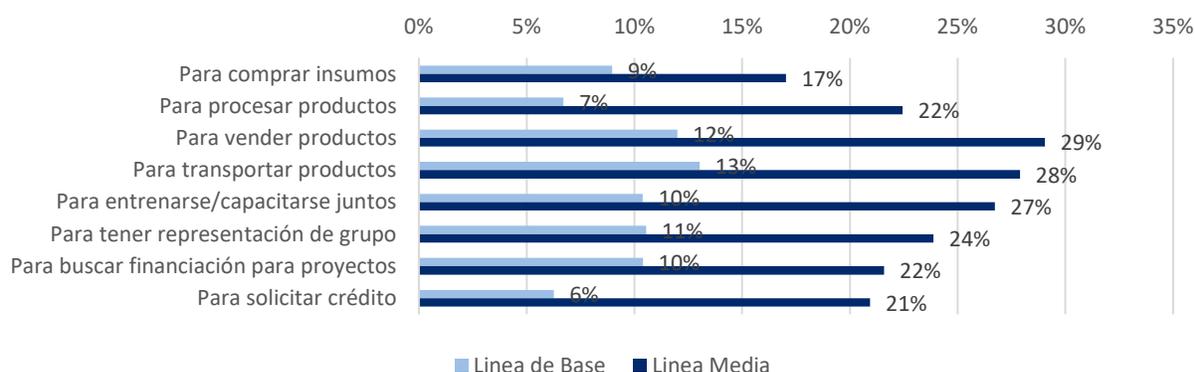
Un mayor porcentaje de encuestados en la línea media reportó que se ha asociado y las razones por las cuales lo ha hecho también tuvieron incrementos importantes como se presenta en la Figura 5.9 a continuación. Como la tendencia fue similar en los municipios de control, no se encontró ningún impacto atribuible a las intervenciones CELI.

---

<sup>20</sup> El capítulo sobre desarrollo social contiene una sección sobre las asociaciones de productores.

<sup>21</sup> MdM. Informe trimestral FY2015 Q1, p. 20.

**Figura 5.9. Tendencias de las razones para asociarse para proyectos productivos**



El porcentaje de personas que argumentan una u otra razón para asociarse, en algunos casos duplica el porcentaje de respondientes de la línea de base. Sin embargo, debido a que la tendencia es similar en los municipios de control, no se atribuye ningún impacto a CELI MdM. Las mujeres cabeza de familia son quienes más se asocian para compra de insumos, procesamiento, transporte y venta productos.

De otro lado, el apoyo técnico y el soporte en temas de mercadeo ayudan a contrarrestar la baja rentabilidad, y los encuestados en la línea media reportan que estos problemas han perdido importancia en sus proyectos productivos. Sin embargo, se requiere de acceso a mercados más amplios, con suficiente oferta y demanda, que permitan precios superiores a los costos de producción.

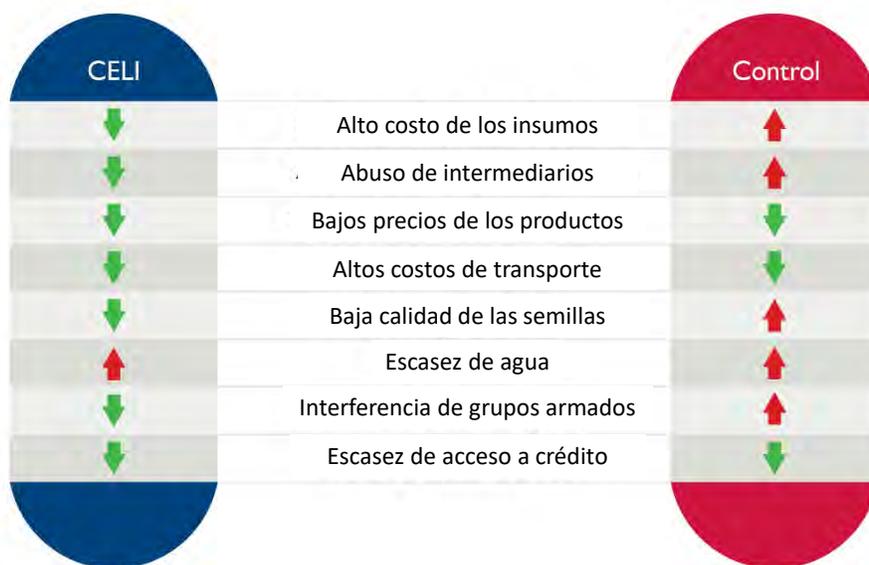
**Conclusión 3:** El programa CELI mostró evidencia de cambios económicos en los hogares y en sus proyectos productivos. Los beneficiarios valoran mucho el apoyo que acompaña el modelo de intervención, en particular aquel relativo a activos y el capital, que son cosas que pueden disfrutar a largo plazo.

**Conclusión 4:** El apoyo CELI está orientado fortalecer valores que maduren en el mediano y largo plazo. El objetivo, además de mejorar la organización, era crear valor a largo plazo y lograr sostenibilidad de las familias a través de sus propios proyectos productivos. El propósito de estos instrumentos es tener perspectiva de largo plazo, fortalecer la cultura del ahorro y la inversión. Sin embargo, los encuestados expresaron su preocupación pues en la actualidad no tienen seguridad alimentaria en el corto y mediano plazo.

### **Mercados y comercio**

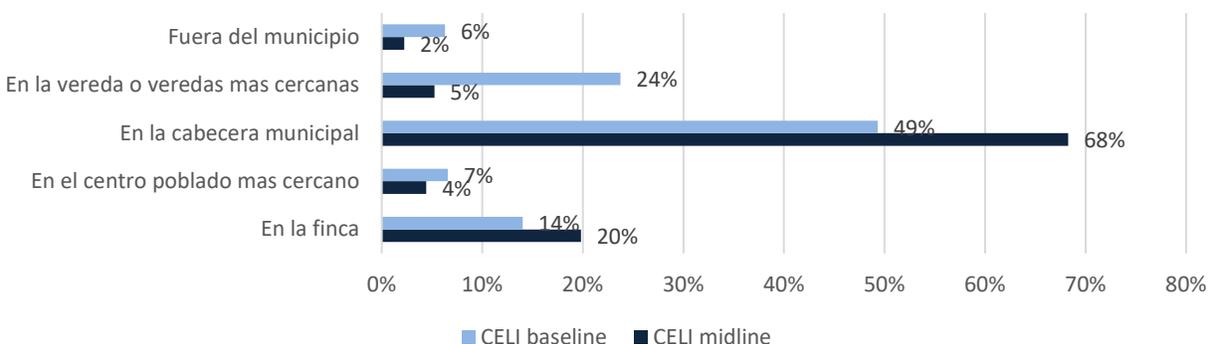
De acuerdo los respondientes de CELI de MdM perciben menos problemas en la producción y mercadeo de sus productos como se presenta en el siguiente figura en la cual, salvo la escasez de agua, la percepción de problemas tienen tendencia decreciente en los municipios CELI, mientras que en los municipios de control, adicional al tema de agua se suman varias situaciones como son el costo de los insumos, entre otros:

**Figura 5.10. Tendencias de la percepción de problemas en producción y venta**



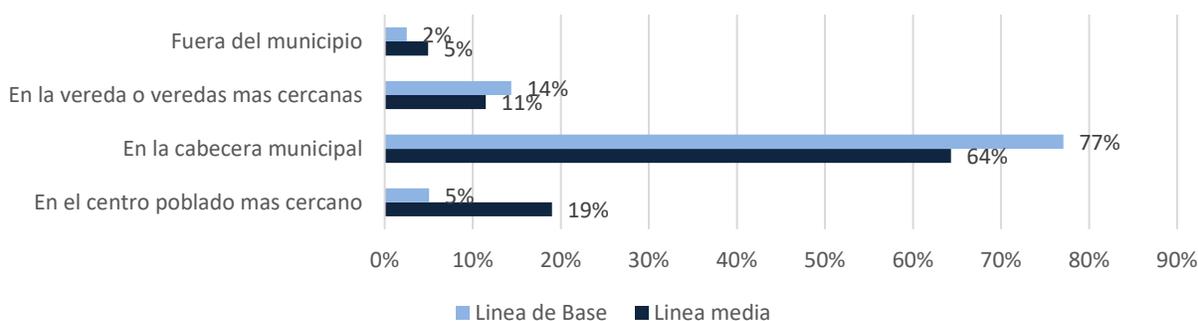
Sobre los lugares de compra y venta de sus productos, los respondientes indican que los mercados locales continúan dominando. Lo más frecuente es vender sus productos en la cabecera municipal y, en menor proporción en sus propias veredas, tendencia que creció sobre la línea de base. La Figura 5.11 muestra las preferencias de lugares de venta para los encuestados:

**Figura 5.11. Tendencias de lugares de preferencia de venta de productos**



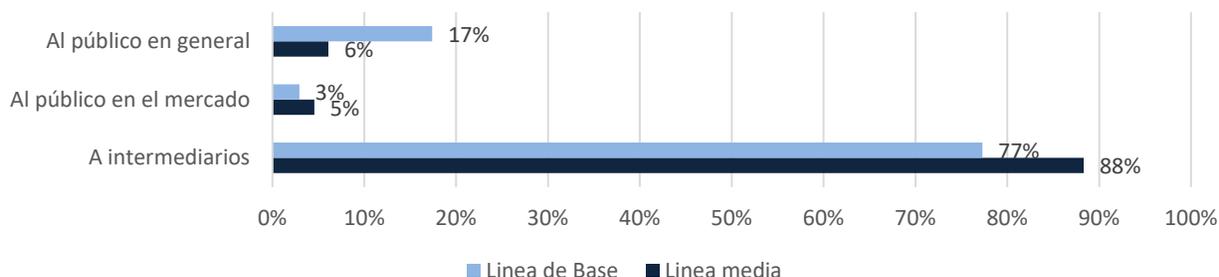
Respecto a lugar de preferencia en la compra de los productos de consumo, la cabecera municipal es de nuevo el de mayor frecuencia, información que se confirma en los grupos focales aunque hay incremento en las compras realizadas en los centros poblados más cercanos entre la línea de base y la línea media como se presenta en la Figura 5.12.

**Figura 5.12. Tendencias de lugares de preferencia de compra de productos**



En su mayoría, los encuestados tienden a vender sus productos a intermediarios, más en la línea media que en la línea de base. Las ventas a las cooperativas, asociaciones y al público en plazas de mercados o en al público en general, representan un pequeño porcentaje de las ventas. (Figura 5.13)

**Figura 5.13. Tendencias de a quién venden sus productos los encuestados**



En los grupos focales se señaló a los intermediarios como un factor que afecta negativamente el precio que los productores reciben por sus productos:

*Lo que queremos es poder vender directamente a nuestros consumidores. Aquí en el pueblo podemos vender un kilo de miel a 18.000 pesos. Pero el intermediario solo nos da 8.500 por kilo (líder de una asociación, Carmen de Bolívar).*

*Lo que pasa es que, si no les vendemos a los intermediarios, vienen al pueblo y les dicen a los compradores que compren a x precio, que es lo que ellos hubieran pagado. Entonces si venimos y tratamos de vender con un pequeño margen, los compradores ya están avisados y no pagan más de lo que el intermediario nos estaba prometiendo. Y entonces también perdemos lo que pagamos por el transporte (beneficiarios, San Jacinto).*

A pesar de las tendencias en términos absolutos, los cambios evidenciados entre la línea de base y la línea media casi nunca muestran un impacto atribuible a las intervenciones CELI. Lo más común es que las tendencias de los municipios CELI sean similares a las de los municipios de control.

**Conclusión 5:** La asistencia técnica y el apoyo en el mercadeo y comercialización de productos ayudan a neutralizar, entre otros, la baja rentabilidad, lo cual, de acuerdo con los encuestados, en la línea media son situaciones menos problemáticas. Sin embargo, comercializar sus productos requiere de mercados con mayor oferta y demanda, y con precios de productos superiores a los costos de producción. La falta de acceso a mercados más grandes, dentro y fuera de las zonas de Consolidación obstaculiza las intervenciones tanto del gobierno como del CELI. Si bien, apoyar

proyectos productivos debilita los incentivos para sembrar cultivos ilícitos, con mercados insuficientes y parcialmente deprimidos, la presión de los grupos armados y la falta de vías, es difícil obtener los efectos deseados. Los problemas estructurales –que son responsabilidad directa del gobierno de Colombia– impiden efectos sostenibles de programas de gobierno o de la cooperación.

**Conclusión 6:** Los mercados en las zonas de Consolidación son aún mercados locales y regionales. Los mercados de exportación son pequeños en términos de la proporción de las ventas y poco desarrollados y los productores tienden a verse afectados por los altos costos de la comercialización que van de la mano con las deficiencias propias de los mercados pequeños. Es un círculo vicioso: los mercados pequeños no fomentan una mayor producción y, por el contrario, una producción de mayor tamaño que exceda los incentivos de estos mercados entra en conflicto con la rigidez del mercado local y con escasez de facilidades para exportar hacia otras regiones.

### **Ahorro, crédito y servicios financieros**

El acceso a servicios financieros y a créditos para fortalecer las cadenas de valor productivas y lícitas ha sido el objetivo intermedio de las tres intervenciones CELI. Han creado grupos de ahorro y de crédito, han desarrollado fondos rotatorios en las asociaciones de productores, y les han brindado apoyo técnico para mejorar sus habilidades en el uso de información y herramientas financieras. El CELI MdM trabajó con la institución de microfinanzas CREZCAMOS, para otorgar más de 7.352 microcréditos, 11.000 micro-pólizas de seguro, y para inyectar casi 9 millones de dólares a la economía local para financiar las actividades productivas. Se crearon oficinas en cada uno de los municipios del proyecto, junto con 116 Grupos Locales de Ahorro y Crédito (GLAC), para otorgar créditos a sus miembros.<sup>22</sup>

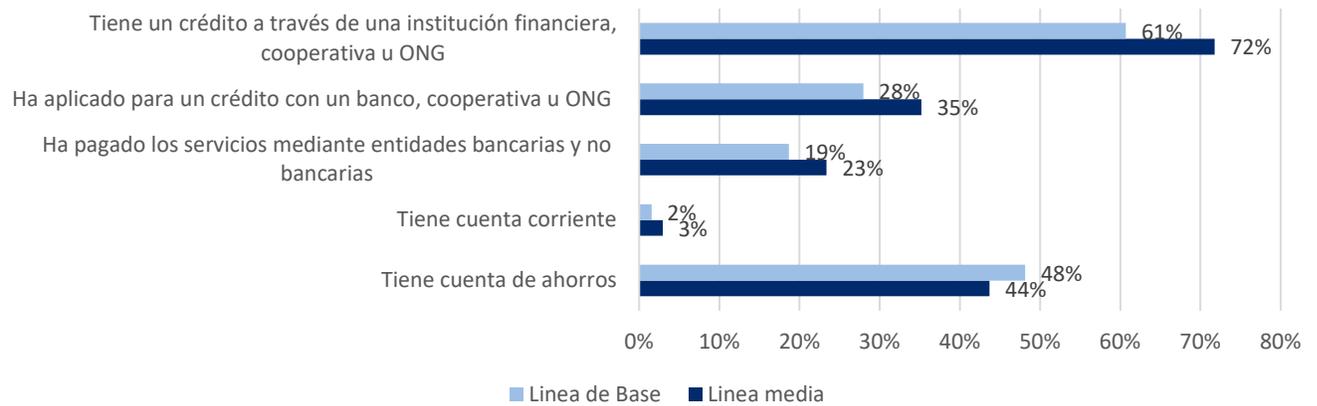
Las intervenciones CELI han trabajado en un doble frente para mejorar el acceso a créditos y al uso de los bancos entre sus beneficiarios. En cuanto a las actividades de bancarización, el CELI MdM prestó apoyo a más de 7.200 personas para abrir nuevos productos bancarios en organizaciones locales, cifra que superó de lejos (142%) su objetivo. Estos hallazgos son similares a los del Índice de Consolidación, el cual otorga a la región un puntaje perfecto en el indicador que mide el número de entidades financieras, que resulta igual o mayor a la de municipios similares.

Los encuestados también reportaron un incremento en la deuda de sus hogares el cual creció en aproximadamente un 32%, de COP \$2.925.606 a COP \$3.852.702 (USD1.045 a USD1.376). La evaluación no encontró ningún impacto atribuible a las intervenciones CELI. Del total de encuestados, de los municipios CELI y sus controles, una menor cantidad reportó tener deudas. Un mayor porcentaje de encuestados en la línea media tienen sus deudas en instituciones formales (72%) y han pagado servicios en bancos. Pero un menor porcentaje reportó tener una cuenta de ahorros. Muy pocos respondientes, solamente el 3% cuentan con una cuenta corriente. (Figura 5.14)

---

<sup>22</sup> Informe Trimestral Colombia Responde, julio-septiembre de 2014, p. 26.

**Figura 5.14. Tendencias del uso de servicios financieros**



Cuando se preguntó sobre el apoyo recibido para sus proyectos productivos, el 17% de los encuestados dijo haber recibido un préstamo. Así mismo el valor promedio de los préstamos (COP\$2.605.778) subió en un 110% entre la línea de base y la línea media. Vale la pena mencionar que a nivel de clúster, varias de estas variables estudiadas muestran impacto. (Figura 5.15)

**Figura 5.15. Impactos en el uso de servicios financieros**

	Clúster:	12	13	14	15
Tiene cuenta de ahorros		-0.155***	0.106*	-0.0105	-0.0247
Tiene cuenta corriente		0.0229	-0.0387**	-0.0600**	0.0173
Ha pagado los servicios mediante entidades bancarias y no bancarias		-0.254***	0.0283	-0.0913*	0.0187
Ha aplicado para un crédito con un banco, cooperativa u ONG		-0.128**	-0.0289	-0.00639	-0.154***
Tiene un crédito activo con un banco, cooperativa u ONG		-0.221**	0.107	0.0546	0.0300
Tiene actualmente una deuda		-0.254***	-0.125**	-0.0441	-0.148**

La disminución en las cuentas de ahorro en la región es más clara cuando se revisa la información por clúster, pues hay una caída de 15pp en el número de cuentas del clúster 12 y un incremento de 10pp en el número de cuentas del clúster 13. Los clúster 14 y 15 no muestran ningún cambio estadísticamente significativo. El uso de las cuentas corrientes cayó a un solo dígito en los clúster 13 y 14, y no disminuyó en los clúster 12 y 15. El uso de bancos y de entidades no bancarias para realizar pagos de servicios públicos cayó en 25pp en el clúster 12 y 9pp en el clúster 14, pero no hubo cambios en los clúster 13 y 15. Las solicitudes de préstamos y los créditos activos disminuyeron, en especial en el clúster 12, donde ocurrieron las mayores disminuciones en el uso de los productos financieros, y con impacto negativo de 25pp en la deuda actual. Este rango de impactos negativos refleja que, en los municipios de control, los encuestados continúan usando los servicios financieros a una tasa más estable, o que esta tasa disminuyó pero menos que en los municipios CELI.

Los créditos informales continúan existiendo, en forma de pequeños préstamos (préstamos de agiotistas) con altos intereses mensuales de entre el 10 y el 20%.

*En mi vereda, el señor tiene un carro y viaja en él todos los días, toma los productos y le presta a la gente 10.000 o 20.000 o lo que necesiten [pagar] por cosecha, en un solo pago. (Montes de María, CELI).*

Los encuestados además afirman que no es posible obtener créditos formales si no tienen un título de tierras o un codeudor:

*El Banco Agrario no me puede prestar, porque no tengo tierra. Si no tengo tierra no tengo cómo pagar. Hay muchos casos como el mío donde yo vivo (ciudadano, Tolú Viejo – Control).*

Como resultado, los préstamos informales continúan siendo la fuente de efectivo de muchos residentes. Los prestatarios hacen pagos diarios de intereses, por lo general a grupos ilegales que pueden tornarse violentos si la deuda no se paga. Estas deudas y sus intereses fácilmente pueden exceder la capacidad de pago, incluso cuando las deudas son pequeñas cantidades de dinero usadas para comprar los alimentos:

*Tengo fácilmente entre 5 y 8 pagos al día. Si no pago me llaman, o se llevan cosas de mi casa, como el televisor (ciudadano, San Jacinto).*

*Para sobrevivir me toca sacar un préstamo “gota a gota” para comprar arroz, a 1500 o 2000 la libra. Luego hago un pago diario. Si me prestaron 200, el pago diario es 140 (ciudadano, Tolú Viejo – Control)*

Otros encuestados reportan haber tomado préstamos informales para sembrar, pero no haber podido pagarlos debido a pérdidas de las cosechas relacionadas con el clima. Hay pocas referencias en las transcripciones de los grupos focales y de las entrevistas sobre el uso de fondos rotatorios de asociaciones para estos propósitos, a pesar de que se duplicó la cantidad de personas con deudas. La situación de créditos en las regiones de MdM parece ser bastante negativa y explotadora.

**Conclusión 7:** De acuerdo con la encuesta a los hogares, los créditos han disminuido tanto en los municipios CELI como en sus controles. Sin embargo, la información recogida en los grupos focales indica que el apoyo de la intervención ha tenido una función vital para el desarrollo del mercado de ahorro y crédito. Los fondos rotatorios y los fondos de crédito han sido instrumentos importantes para apoyar la capitalización en las áreas rurales.

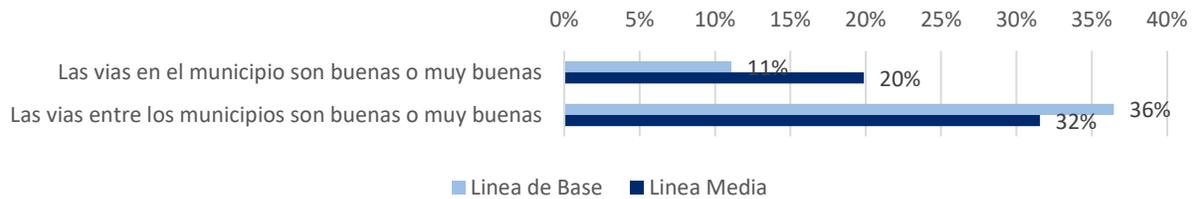
**Conclusión 8:** Los créditos informales en forma de préstamos ilegales o “gota a gota” siempre existirán a menos que los servicios financieros progresen en las áreas rurales. En teoría, los problemas de los créditos ilegales se pueden resolver judicialmente, pero las modalidades informales surgen cuando la economía no tiene la capacidad de ofrecer alternativas viables. Los créditos o préstamos comunitarios producto de programas CELI son sin duda, una alternativa a la informalidad.

**Conclusión 9:** La bancarización ha incrementado en MdM, a pesar de su deteriorado en el resto de regiones de estudio. Sin embargo, en la región han los hogares que hacen uso de créditos.

### **Infraestructura de transporte**

La condición general de las vías en las áreas rurales colombianas es muy mala; la información del Ministerio de Transporte muestra que solo el 6% de las vías de MdM están pavimentadas, y solo 13% son consideradas “buenas” de acuerdo con el sistema de calificación del Ministerio. Las respuestas a las preguntas de la encuesta sobre las vías se presentan en la siguiente figura. Un mayor porcentaje de respondientes comparado con la línea de base, pero aún muy bajo (menos de una cuarta parte) cree que las vías del municipio son buenas o muy buenas. Sin embargo, decrece el porcentaje de encuestados que cree que las vías intermunicipales son buenas. Esto demuestra un claro deterioro entre la línea de base y la línea media de la condición de las vías en este territorio.

**Figura 5.16. Tendencias de la percepción de las vías**



El Índice de Consolidación por su parte, tiene dos indicadores de vías con puntajes perfectos (100 puntos) en 2014. Estos indicadores muestran el porcentaje de los principales centros poblados que están conectados durante todo el año con la cabecera municipal (bien sea por carretera, por río o por mar), y si una vía pavimentada o asfaltada conecta al municipio con una ciudad principal (Figura 5.17). Llama la atención sin embargo la calificación de la conexión a los centros poblados en 2013, cuya caída sugiere dificultad en la recolección del dato.

**Figura 5.17. Datos secundarios: Indicadores de vías del Índice de Consolidación**



Puesto que el primer indicador del índice está basado en lo que se considera un “centro poblado principal” el resultado mide poco la situación en las áreas rurales. Por otro lado, la información de la encuesta proviene principalmente de hogares “rurales dispersos”, lo que explica el bajo porcentaje (20%) de percepción de vías buenas o muy buenas en el municipio en la línea media.

La encuesta también pregunta cuánto tiempo toma llegar al puesto de salud más cercano. Esta cifra cayó más en MdM que en los municipios de control en casi 17 minutos. Otro hallazgo positivo es que 31pp menos de encuestados en los municipios CELI dijo que el alto costo del transporte era un problema serio para sus actividades productivas (del 73 al 42%). Puesto que los municipios de control tuvieron un nivel de mejoramiento similar, este cambio no se atribuye a las intervenciones CELI. Un encuestado de uno de estos municipios de control dijo que las vías habían mejorado allí en beneficio de las familias que habían sido víctimas del conflicto armado. (Secretario de Gobierno, Los Palmitos).

Los participantes del grupo focal de San Jacinto estaban especialmente agradecidos por una actividad de CELI que buscaba mejorar las vías terciarias a nivel de las veredas. Valoraron de manera especial el trabajo comunitario:

*Les dijimos que nuestra prioridad era esta pequeña parte de la vía que estaba dañada. Uno de nuestros vecinos tuvo un accidente terrible en ella. [Colombia Responde] arregló ese tramo, y nosotros contribuimos 10 millones en mano de obra. Los hombres trabajaron en la carretera, las mujeres cocinaron. Como incrementamos la cantidad que nuestra comunidad iba a contribuir, Colombia Responde también construyó un muro para evitar que hubiera un deslizamiento en otro tramo. (Beneficiario, San Jacinto)*

**Conclusión 10:** Los datos muestran percepciones y experiencias negativas en la calidad de la red vial, con una leve mejoría desde la línea de base en vías entre el municipio. Las deficiencias de los mercados locales están estrechamente relacionadas con el estado de las vías. Los proyectos productivos pueden tratar de romper las trampas de pobreza, pero la falta de vías las robustece. Es fundamental tener en cuenta que la intervención del CELI es complementaria a las acciones del gobierno y que los problemas estructurales deben ser resueltos por el Estado. Cualquier actividad que el CELI realice sin el urgente trabajo del gobierno colombiano es un paliativo de corto plazo.

**Conclusión 11:** Cuando hay vías e infraestructura, la población reconoce el beneficio directo de las intervenciones CELI. Los usuarios a nivel local, las asociaciones y las JAC se han apropiado de los proyectos viales.

## Tierras

Al inicio de este proyecto, CELI MdM encontró cientos de tierras abandonadas en sus municipios probablemente de propiedad de comunidades desplazadas y con problemas de títulos, tenencia informal de tierras y de falta de claridad de derechos de propiedad. CELI trabajó de cerca 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 sobre la Tierra”<sup>23</sup> para documentar la conexión entre los campesinos y la tierra, en particular las víctimas de la violencia y el desplazamiento. Este estudio sirvió como base para el trabajo posterior cuyo objetivo era crear métodos, listas de chequeo y plantillas para trazar un mapa de rutas que las comunidades y familias tendrían que seguir para lograr legalización y compensación<sup>24</sup>.

Así mismo, CELI MdM prestó apoyo a la URT en sus municipios, a través de la financiación de personal, apoyo administrativo y apoyo técnico para establecer oficinas en Sincelejo y Carmen de Bolívar<sup>25</sup>.

CELI MdM apoyó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), organismo del gobierno encargado desde 2003<sup>26</sup> de apoyar a las comunidades rurales, en la reconstrucción, estructuración y modernización de sus archivos. Este apoyo surgió por la escasez de recursos del INCODER, a su capacidad administrativa limitada y a la dispersión de la documentación. El INCODER no había logrado catalogar la información de forma exitosa, ni había garantizado el acceso a los registros. Se estima que cerca del 80% del registro estaba en riesgo.

Más allá del apoyo institucional, el CELI ha prestado asistencia a las comunidades y organizaciones en casos específicos de legalización de títulos de propiedad, y han apoyado a las familias para abrir su caso y solicitar la restitución. Apoyaron a las organizaciones de la sociedad civil (JAC, asociaciones de productores y organizaciones de mujeres) para ayudar a la comunidad a entender los pasos del proceso necesarios para registrar formalmente su tierra y garantizar sus títulos.

---

<sup>23</sup> Análisis Histórico de Derechos sobre la Tierra.

<sup>24</sup> Informe Final Colombia Responde MdM, Comunidades Globales, abril 2015, pp. 22-26.

<sup>25</sup> Informe Final Colombia Responde MdM, Comunidades Globales, abril 2015, pp. 26.

<sup>26</sup> El INCODER se liquidó en diciembre de 2015, y sus responsabilidades se dividieron entre seis nuevas entidades del gobierno (<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/gobierno-liquida-incoder-y-crea-seis-entidades-para-sector-rural>).

La titulación de tierras para esta región ha sido un proceso complejo por el diseño de las estructuras institucionales y las restricciones para los ciudadanos y para CELI. Sin embargo, se ha logrado algún progreso a pesar de los múltiples desafíos en seguridad,<sup>27</sup> multiplicidad de individuos o familias que han usufructuado los mismos terrenos en diferentes momentos, problemas de conservación de reservas naturales, intereses de quienes tienen poder o recursos importantes, y la dificultad de priorizar tierras para restitución. Hay múltiples actores institucionales involucrados, cada uno con sus propios mandatos y cronogramas. Y el alcance es inmenso. En una región priorizada por la Unidad para la Restitución de Tierras (URT) en Montes de María, existían cerca de 3.000 solicitudes de restitución.

El Secretario de Gobierno en Carmen de Bolívar describe un proceso de restitución desordenado molesto incluso para quienes se les restituyen sus tierras:

*Los mismos campesinos están marchando, porque la restitución no está tomando las tierras de los predadores o de los insurgentes para dárselas a los desposeídos, sino que las está tomando de otros campesinos. Hay gente inteligente que está aprovechando de los altos porcentajes de víctimas que hay aquí para hacer fila también y solicitar beneficios. Los grandes terratenientes son los que han perdido menos tierra.*

En otros casos, algunos terratenientes se han aprovechado del desplazamiento y del despojo de tierras para ofrecer bajos precios para comprar tierra a los campesinos. El personero de Tolú Viejo describe un caso así:

*Hay un caso patético aquí, con una gran compañía, [Cementos] Argos. Tienen más de 6000 hectáreas aquí en Ovejas, en Montes de María. Y van a adquirir todavía más. Ellos no sacaron a nadie de la tierra, pero sí se aprovecharon de la situación de desplazamiento de este epicentro de violencia para comprarles la tierra, ofreciéndoles un precio realmente bajo. Se encontraban bajo mucha presión y abuso, y esta gran compañía consiguió intermediarios para que fueran y les compraran la tierra.*

Hay casos en los cuales campesinos ocupaban las mismas parcelas en distintos periodos, todos tienen derecho a la tierra y todos son víctimas del conflicto:

*Es campesino contra campesino, víctima contra víctima. Como funcionario uno siente que está casi re victimizando a este otro grupo familiar, porque tenemos que sacar a otra familia que también ha sido víctima del conflicto armado, y que compró a un precio bajo porque era lo único que tenía. Obviamente, si fueran millonarios no estarían aquí (Personería, Carmen de Bolívar).*

Otro factor que complica todo es el conjunto de mandatos para la conservación de las zonas de reserva natural en la región. El Secretario de Gobierno de Carmen de Bolívar expresa:

*Aquí hay 274 hectáreas que se encuentran en proceso de creación de una reserva con el Ministerio y con la Alcaldía. Es para la protección forestal, en contra de la tala indiscriminada, porque algunos animales exóticos se encuentran en vías de extinción.*

CELI ha apoyado el mapeo y diagnóstico de la situación de la tierra en la región. Esto incluyó la formalización de las tierras en las que se encuentra el colegio. El Secretario de Gobierno de Carmen de Bolívar narra los detalles del apoyo de CELI:

*La mayoría de las parcelas que contienen colegios no son nuestras. A menudo pertenecen a terratenientes locales que donaron las parcelas. Otras se encuentran en deuda, bien sea como*

---

27 Ver la sección sobre el contexto regional, Capítulo 2 de este informe

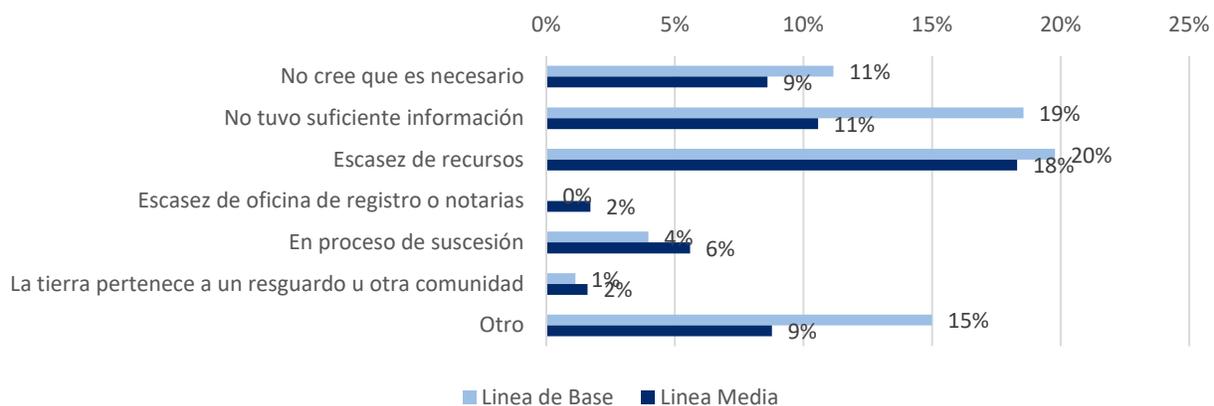
*resultado de 10 o 12 años de violencia, o debido a que hubo dos periodos en los que nos embargaron nuestros recursos administrativos. Colombia Responde realizó un inventario del déficit, nos apoyó durante todo el proceso, y ahora, hemos recibido cerca de diez adjudicaciones por parte del INCODER. No hubiéramos podido conseguir a un topógrafo nosotros solos.*

Los resultados de la encuesta revelan la gran problemática de titulación de tierras la cual tuvo cambios interesantes entre la línea de base y la línea media. El 18% de los encuestados en la línea de base dijo contar con título de 3,8 hectáreas en promedio. En la línea media, este porcentaje pasó al 41% de los encuestados con áreas promedio de casi 16 hectáreas. El patrón fue similar en los municipios de control y por lo tanto no se atribuye ningún impacto a las intervenciones CELI.

El Índice de Consolidación, por su parte, califica con el mayor puntaje posible a MdM en los dos indicadores sobre los derechos de propiedad, lo cual incluye 100 puntos en el progreso del Plan de Zonificación y 100 puntos por microfocalización de los cuatro municipios. Sin embargo, puesto que la microfocalización es el paso inicial de la restitución de tierras, problemas como los mencionados anteriormente por el Secretario de Gobierno de Carmen de Bolívar no hacen parte del indicador.

Entre quienes ocupaban un terreno sin título, las principales razones por las cuales no han formalizado sus tierras son la falta de recursos y de información necesaria, como se muestra en la Figura 5.18. Sin embargo, esta afirmación se da en menor proporción en la línea media:

**Figura 5.18. Tendencias de las razones para no obtener título de su tierra**



A pesar de que la gran mayoría de los hogares (cerca del 93%) dijo estar dispuesta a pagar impuesto predial, un bajo porcentaje (7%) efectivamente lo hizo, esto es, 6 puntos menos que quienes pagaron en la línea de base (13%). Un poco más de la mitad de los encuestados afirmó en la línea de base, que pagaría impuesto predial porque es el deber ciudadano (52%), mientras que en la línea media, cerca del 64% respondió positivamente a esta afirmación.

**Conclusión 12:** El nivel de informalidad en los derechos de propiedad permite comprender las limitaciones del Estado. La población con frecuencia, solamente cuenta con frágiles documentos como cartas de venta para demostrar, de forma muy precaria, el derecho de su propiedad. Por supuesto, estos documentos de propiedad no formales, resultan no ser válidos para usar como garantía de un crédito, y por lo tanto se limita el desarrollo de proyectos productivos a largo plazo. Los avances en los procesos de titulación en los municipios CELI y de control continúan siendo limitados de cara a la gran escala del problema. Aunque CELI puede apoyar estos procesos, este es un problema que, en últimas, el estado colombiano debe resolver.

## Recomendaciones

**1. Tener expectativas realistas y objetivos cumplibles por parte los operadores (conclusiones 1-3, 6, 10 y 12)** En el marco de resultados, los indicadores de impacto están en un nivel muy general y están afectados por el nivel de inversión de las intervenciones, la corta duración de la implementación y los contextos problemáticos. La situación económica refleja las grandes deficiencias estructurales de la región que no son responsabilidad de los operadores. Por lo tanto es importante no considerar el “no impacto” como un fracaso de la programación.

**2. Mejorar la producción agrícola y la comercialización, aprovechando oportunidades locales (conclusiones 2-3, 5-7, y 10)** Cualquier aumento en la producción debe ir acompañado con el mejoramiento de la calidad y un mejor desempeño en el mercadeo de productos. La producción intermitente o estacional y de baja calidad no es atractiva para el mercado nacional. En ese sentido, las actividades del CELI que han creado alianzas entre el sector privado y las asociaciones de productores han logrado avances cualitativos para ambos actores, y por lo cual se recomienda fomentarlas y reproducirlas. El GdC debe empeñarse en resolver las deficiencias de infraestructura y del mercado, y establecer programas para mejorar las relaciones con intermediarios y aliados comerciales

**3. Apoyar iniciativas de apertura de nuevos mercados (conclusiones 5, 6 y 8)** Para lograr un equilibrio entre oferta y demanda y el nivel de precios adecuado que genere rentabilidad positiva al productor. Este tipo de programas implican formar alianzas entre pequeños productores e intermediarios o comerciantes, mejorar la calidad de los productos, implementar normas de calidad y/o normas fitosanitarias exigidas por los compradores, hacer inteligencia de mercados y producir bienes con valor agregado, entre otros. La ventaja de este tipo de alianzas es que no es el productor el directo exportador, en el caso de los mercados externos. Pero sí el proveedor de quien tiene la capacidad de exportar, lo que resulta en el fortalecimiento de toda la cadena.

El intermediario es en la práctica el punto de partida del sistema de comercio en las regiones y tiene una función económica difícil de remplazar. Sin embargo, en la medida que se genere un monopsonio, se reduce el poder de negociación de los pequeños productores y su intervención deja de ser provechosa. Ellos sin embargo, arriesgan su capital en dinero y equipos, y se enfrentan a calidades y cantidades insuficientes para suplir la demanda. En este sentido, es preciso estructurar programas para comprender su función y fortalecerla en beneficio de los campesinos y el crecimiento económico de las regiones.

Una mejor información de mercado, ajustada a las condiciones locales, contribuiría a mejorar la comunicación entre la oferta y la demanda, y a cerrar la diferencia de costos producida por la intermediación. Los sistemas de información de los mercados regionales deben incluir a los centros provinciales o a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) del Ministerio de Agricultura. Se ha demostrado que el acceso por teléfono móvil a información de mercado actualizada es fácil de implementar, como se ha evidenciado en experiencias valiosas de otros países e incluso en Colombia.

**4. Hacer planes para la garantizar la seguridad alimentaria (conclusión 4)** El CELI y USAID deben consolidar esfuerzos para asegurar que los proyectos productivos garanticen la seguridad alimentaria para las familias, en particular en aquellos proyectos de cultivos de tardío rendimiento. Anticipar esta situación – común en proyectos de este tipo en USAID – y planear asistencia técnica

para finca tradicional u otras actividades para minimizar dependencia, y proporcionen algo de liquidez mientras las familias productoras consoliden su producción y comercialización.

**5. Llegar a los hogares de mujeres cabeza de familia con intervenciones que se adecúen a sus condiciones (conclusiones 2 y 9, y la sección relevante del capítulo sobre desarrollo social)** En general, las intervenciones han tenido distintos resultados en los hogares con hombres cabeza de familia y en los hogares con mujeres cabeza de familia. Puesto que ambos tipos de hogar aprenden y usan su aprendizaje de manera diferente, se deben desarrollar modelos que reflejen esta diferencia y proporcionen diferentes servicios para aprovechar las características y conducta de cada tipo de hogar. Los hogares con mujeres cabeza de familia, por ejemplo, tienen restricciones de tiempo por sus labores domésticas y por lo tanto asisten menos a los talleres y cursos de capacitación pero, por otro lado, reportan aprovechar mejor las asociaciones para diferentes fines productivos y para mercadeo.

**6. Mantener las actividades para expandir los servicios financieros (conclusiones 7-9)** Los fondos rotatorios han demostrado ser un instrumento exitoso para cubrir las necesidades de crédito de la comunidad, pero deben estar protegidos contra el riesgo de no pago. Si bien las comunidades tienen acceso a programas del gobierno, como el programa Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el largo plazo es importante contar con herramientas de financiación sostenibles como este tipo de fondos, y por lo tanto se hace necesario intervenir en su fortalecimiento. En general, de acuerdo con la encuesta, los créditos disminuyeron, pero según los datos cualitativos, el apoyo en la creación de fondos colectivos ha sido fundamental para el desarrollo de esquemas de ahorro y crédito. Sin embargo, principios de gobernanza para garantizar su sostenibilidad, son aún un tema a fortalecer. En ese sentido, se sugiere crear un sistema de monitoreo y seguimiento a estos fondos, establecer foros de discusión y de intercambio de experiencias, y crear incentivos al buen desempeño.

**7. Continuar el trabajo enfocado en las vías (conclusiones 5, 10 y 11)** Si bien el progreso del sistema vial es responsabilidad de los gobiernos nacional y regional, los programas CELI deben continuar fortalecimiento el trabajo con las JAC en la implementación de modelos comunitarios para mejoramiento de infraestructura vial.

**8. Continuar el apoyo a los procesos de formalización de la tenencia de la tierra (conclusión 12)** Es una prioridad facilitar las relaciones con los nuevos organismos del Estado que reemplazaron al INCODER, con el fin de continuar el apoyo para superar la problemática de la tenencia de la tierra. El equipo de evaluación recomienda diseñar un sistema transparente de monitoreo para enfocar la atención en este asunto. USAID debe seguir trabajando con el gobierno de Colombia en fortalecer la base de datos de solicitudes, y los modelos de evaluación de la información para medir el desempeño regional. Una consecuencia natural de la restitución de tierras es que, en la implementación del Acuerdo de Paz, el conflicto por el control del territorio en manos de nuevos grupos armados ilegales puede crecer. Es importante considerar este tipo de conflictos en relación con las recomendaciones de seguridad de ese capítulo.

# DESARROLLO INSTITUCIONAL

## *Preguntas de evaluación:*

¿En qué medida las intervenciones de los CELI han contribuido con la participación, gobernabilidad e institucionalización del territorio? y

¿Cuáles son los efectos específicos de los CELI en el cambio de la capacidad y la provisión de servicios en el gobierno local?

## Hallazgos y conclusiones

En general, la participación, la transparencia, la responsabilidad y la confianza muestran resultados neutros o negativos en la evaluación de línea media y parece ser una tendencia favorecida por factores ajenos a la influencia de los CELI.

### Participación

La participación se midió en la encuesta a través de un índice que incluye variables como la participación en partidos políticos, JAC y grupos de supervisión o veedurías; la percepción de la participación en las elecciones, el registro de votantes, y si el encuestado votó o no en las últimas elecciones presidenciales. El puntaje promedio de todas las regiones CELI fue de 36 puntos, de 100 posibles, sin ningún cambio entre la línea de base y la línea media y sin ningún impacto en comparación con los lugares de control. En Montes de María, el Índice de Participación cayó dos puntos mientras que la caída en los municipios de control fue de cuatro puntos.

La tendencia en las prácticas electorales de los encuestados es positivas en general, pero no se reconoce impacto de la intervención. Más ciudadanos dicen haberse registrado para votar (92% en la línea de base y 97% en la línea media) y más dicen haber votado en la última elección presidencial (de 87% y 94% respectivamente). Entre quienes no votaron, más encuestados dijeron en la línea media que ningún candidato era de su gusto, que no les importa votar, y que el proceso de votación es complicado. Menos encuestados afirmaron que ellos o personas conocidas recibieron dinero o regalos para votar (del 35% al 23%) o fueron presionados para votar (del 6% al 2%). Las tendencias de los municipios de control fueron muy similares, y por esta razón no se encontró ningún impacto.

Un líder comunitario de San Jacinto afirmó lo siguiente:

*Vienen y piden, bueno, algunos piden 100.000 pesos, otros 50.000. Otros dicen que necesitan tantas bolsas de cemento. No podemos hacer eso. Una señora vino a verme y me dijo, mire, necesito 100.000 y le doy mi voto. ¡Terrible! (Líder comunitario, San Jacinto).*

La participación política y la postulación de candidatos, por lo general se hace a través de los partidos políticos tradicionales, en los cuales intervención de la ciudadanía ha sido baja. En MdM el 2,4% en línea de base y el 6% en la línea media de los encuestados reporta haber participado en un movimiento o partido político, tendencia similar en los municipios de control. El líder de una asociación de víctimas en Tolú Viejo (control) reportó que no es necesario involucrarse en política:

*De verdad, no hay necesidad de ese tipo de participación. Ya tenemos nuestro espacio, la Mesa de Víctimas. No hemos querido involucrarnos en la política para evitar conflictos adicionales a lo que nuestros miembros ya han experimentado (líder de una asociación de víctimas, Tolú Viejo, control).*

**Conclusión I:** Hay buena participación electoral que no responde a la acción de las intervenciones. Las tasas de participación muestran que los ciudadanos en los municipios afectados por el conflicto piensan que las dos últimas elecciones presidenciales fueron importantes porque se han enfocado en el debate sobre la finalización del conflicto y hay un alto grado de aceptación de los canales democráticos formales. De otro lado, existe una interesante dinámica anti-política entre algunas asociaciones, a pesar de que la sociedad civil puede ser una fuente interesante para presentar candidatos.

### **Transparencia y rendición de cuentas**

Un componente de la transparencia es el grado en el cual los ciudadanos participan en los procesos de supervisión de los organismos públicos. En ese sentido, los encuestados de MdM son, de acuerdo con la encuesta, más propensos que el promedio de los municipios CELI, a participar en veedurías ciudadanas, y reportan un ligero incremento en el porcentaje de personas que participan en tomar decisiones. Sin embargo, el proceso según los entrevistados, no es fácil. Una asociación de víctimas en San Jacinto intentó hacer supervisión, pero encontró varios obstáculos. El gobierno local no brindó la información relevante y no respondió a sus derechos de petición:

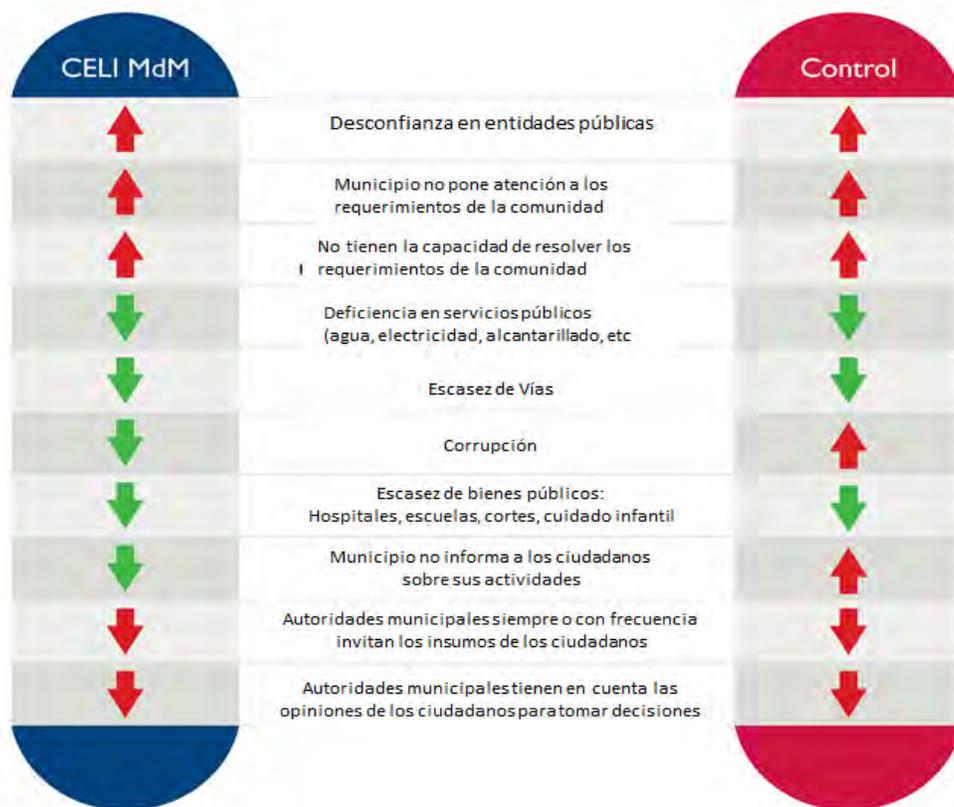
*Tenemos una veeduría de mujeres y así es como supervisamos los fondos del municipio. Algunas veces presentamos un derecho de petición y no nos responden, no contestan nada. No nos prestan atención (líder de una asociación de mujeres, San Jacinto).*

El Índice de Consolidación por su parte, mide el porcentaje de inversión pública monitoreado por comités de supervisión legalmente constituidos. Dicho índice califica con el máximo puntaje a los cuatro municipios de MdM en 2014, lo cual contradice la información recabada en la encuesta en la cual el nivel de participación vía veeduría es muy bajo: menos del 2% de la población encuestada participa.

La encuesta contenía preguntas que se combinaron para crear un Índice de Rendición de Cuentas, cuyo máximo puntaje es de 100 puntos. Estas preguntas se orientaron a medir el nivel de información sobre el gasto público del alcalde a los ciudadanos, presencia o ausencia de espacios públicos para la supervisión ciudadana, y grado en el que el gobierno local tiene en cuenta las opiniones de los ciudadanos en su toma de decisiones. En Montes de María, la calificación cayó en un punto, mientras que en los municipios de control cayó en 3 puntos, lo cual implica impacto positivo en MdM de dos puntos del índice. La disminución del puntaje de MdM fue mayor que en el resto de municipios CELI.

En MdM, la percepción de los encuestados con respecto al gobierno municipal es heterogénea, con algunas mejoras en las tendencias entre la línea de base y la línea media, pero sin impacto alguno atribuible al CELI. Existe una menor percepción de que en MdM hay deficiencias en el servicio público e institucional y de que existe corrupción, pero también disminuye la confianza por no cumplimiento de las promesas realizadas por el alcalde o por el presidente de la JAC (ver Figura 6.1). En los municipios de control es mayor la percepción de que existe corrupción que en el resto de los CELI, y una mayor sensación de que el municipio no mantiene informados a los ciudadanos.

**Figura 6.1. Tendencias de la percepción de problemas con la administración municipal**



Las percepciones sobre la gestión del gobierno municipal se vieron afectadas de forma negativa entre la línea de base y la línea media. A nivel de clúster, se encontraron impactos negativos entre 6pp y 15pp respecto a la gestión de la Alcaldía, solo el clúster 13 opina que la gestión de la Alcaldía es mejor que hace dos años con un impacto de casi 13pp. El clúster 14 tuvo impactos levemente positivos respecto a si las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión (3pp) o tienen en cuenta las opiniones de la comunidad a la hora de tomar decisiones (6pp). Las respuestas de los otros clúster no tuvieron impacto y en algunos casos el impacto fue negativo. Es preciso señalar que muchas encuestas se realizaron justo antes de las elecciones de alcalde y concejos municipales y, por lo tanto, es posible que esta circunstancia hubiera tenido algún efecto sobre las opiniones sobre estos organismos. (Figura 6.2)

**Figura 6.2. Impactos en la percepción sobre la alcaldía**

	12	13	14	15
<b>Clúster:</b>				
La gestión de la Alcaldía es buena o muy buena	-0.0766**	0.0636*	-0.0635	-0.153***
La gestión de la Alcaldía es mejor que dos años atrás	-0.0270	0.127***	-0.208***	-0.092**
La Alcaldía reporta de manera regular sobre sus gastos	-0.00294	-0.0461**	-0.0388	-0.0193
Las autoridades municipales frecuentemente o siempre invitan a la comunidad a expresar sus opiniones sobre temas de interés comunitario	-0.0354**	0.00210	0.0341**	0.0121
Las autoridades municipales frecuentemente o siempre tienen en cuenta la opinión de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones	-0.00479	-0.00095	0.0631***	-0.0217
Confío en el compromiso de la Alcaldía para implementar un proyecto	-0.0315	0.0837**	-0.0364	-0.133***

Clúster:	12	13	14	15
Confío en el compromiso del presidente de la JAC para implementar un proyecto	-0.0528	-0.0662	0.0472	-0.287***

Las entrevistas y los grupos focales por su parte, muestran que el apoyo de CELI y del gobierno puede resultar útil para incrementar la transparencia, como se evidencia en la siguiente declaración de un funcionario de San Jacinto:

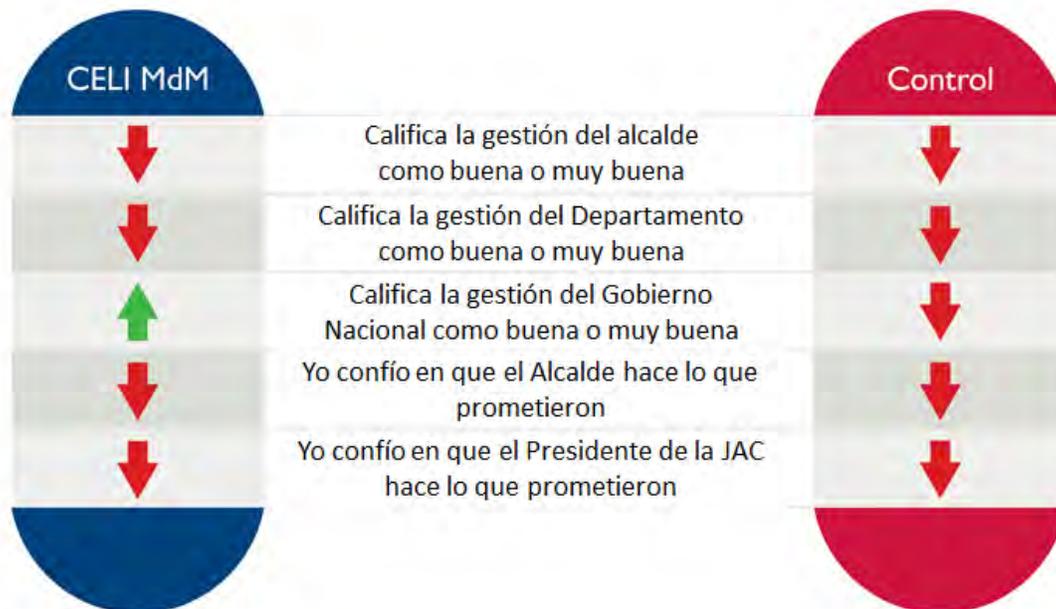
*Cuando Colombia Responde y Consolidación Territorial están presentes, existe una contribución nacional a la entidad territorial, La comunidad ve esta gestión como parte de la solución a sus solicitudes y quejas.*

Otro caso proviene del Secretario de Gobierno de Carmen de Bolívar, en donde CELI apoyó un plan de rendición de cuentas que luego se presentó ante la Alcaldía:

*Legalmente, el alcalde tiene que ser responsable, y lo ha sido. Colombia Responde nos dio un panfleto sobre la rendición de cuentas y nos asesoró sobre un esquema especial y un cronograma, nos ayudó a elegir, lo que se iba a presentar, y lo que debía ser el producto final.*

La pobre rendición de cuentas y la baja participación ciudadana se refleja en los bajos puntajes que los ciudadanos dan a la gestión de gobierno, que además han empeorado entre la línea de base y la línea media (Figura 6.3). La confianza en la Alcaldía y en las JAC también se ha deteriorado:

**Figura 6.3. Tendencias de la percepción de los ciudadanos sobre la gestión del alcalde**

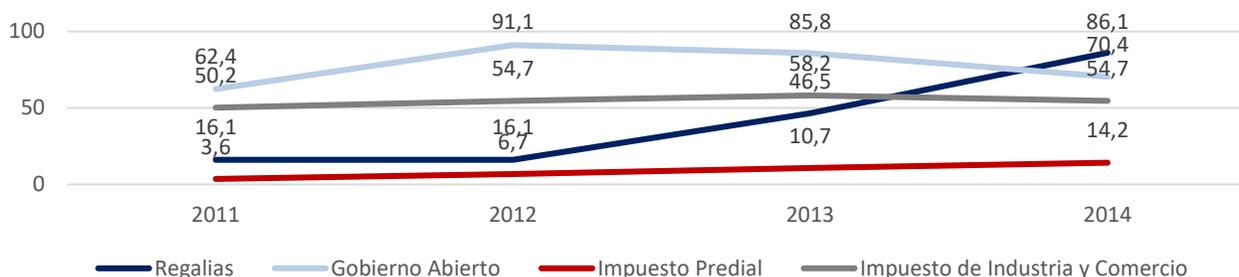


No se encontraron impactos para estos indicadores a nivel regional, porque en general los municipios de control mostraron tendencias similares. Sin embargo, las opiniones sobre la gestión de la Alcaldía y la Gobernación han tenido un importante deterioro en estos municipios.

Desde el análisis por clúster se observa que en los clúster 12 y 15 la percepción sobre la gestión de la Gobernación cayó en 13pp y 17pp respectivamente, y los clúster 14 y 15 expresaron que la gestión de la Gobernación era peor que hace dos años. El clúster 12 tuvo impacto negativo de 13pp en la percepción sobre el gobierno nacional.

La información del Índice de Consolidación, de otro lado, muestra un incremento en la disponibilidad de espacios obligatorios de participación pública en los cuatro municipios de la región. Estos incluyen tres comités de desarrollo social y política social, los cuales se reúnen en promedio tres veces al año. Así mismo, el índice cuenta con cuatro indicadores relacionados con el buen gobierno, a saber: captura de regalías y financiación de proyectos; Índice de Gobierno Abierto (IGA); y porcentaje de la población elegible, que paga sus impuestos predial y de Industria y Comercio. Las tendencias de estos cuatro indicadores se muestran en la Figura 6.4 a continuación:

**Figura 6.4. Datos secundarios: indicadores de Buen Gobierno del Índice de Consolidación**



Fuente: Índice de Consolidación, cálculos propios

Los indicadores de pago de impuesto Predial y de Industria y Comercio, muestran incrementos modestos durante los cuatro años de la medición del Índice. La captura de regalías, por su parte, es el indicador con mayor pendiente positiva y en comparación con municipios similares, este indicador obtuvo un puntaje más alto en MdM. El puntaje del Índice de Gobierno Abierto tuvo un promedio de 70,4 a finales del periodo de medición. Es importante señalar que este puntaje fue normalizado con municipios similares. El puntaje promedio de los municipios de MdM, del Índice de Gobierno Abierto es de 44/100 puntos.

**Conclusión 2:** La práctica de rendir cuentas es aún incipiente en estos municipios. Las percepciones en este sentido fueron bajas y el Índice de Rendición de Cuentas, disminuyó entre la línea de base y la línea media, a pesar de que esta reducción de 1 punto es la más baja de las regiones CELI y PNCRT. No rendir cuentas a la ciudadanía tiene un efecto negativo sobre la participación ciudadana y el control social efectivo. Existen aún organismos de gobierno locales que no han creado espacios para rendir cuentas e informar a los ciudadanos sobre su gestión, y sobre todo sobre el gasto público.

**Conclusión 3:** Los mecanismos de participación todavía no son efectivos. El CELI contribuyó a que las necesidades de la comunidad fueran incluidas en los Planes de Desarrollo municipales, y ha apoyado en mejorar los procesos de la rendición de cuentas por parte del gobierno local, lo cual ha mejorado la confianza de la ciudadanía. Sin embargo, las solicitudes no incorporadas en los planes o no cumplidas por parte de las entidades públicas, erosionan la percepción que tienen los ciudadanos sobre la gestión del gobierno y sobre su transparencia y desmotiva la participación.

**Conclusión 4:** En los municipios CELI de MdM, entre la línea de base y la línea media hubo detrimento en la confianza de los ciudadanos en la Alcaldía y en la Gobernación, además de un mayor sentimiento de poca atención del gobierno a las necesidades de la comunidad. Sin embargo, en comparación con el resto de regiones CELI y PNCRT, este deterioro es menor en MdM.

## Confianza

En general, la crisis de confianza en las instituciones locales colombianas ha empeorado en años recientes, sin embargo, la región de MdM, mostró tendencias más positivas que el resto de regiones CELI y PNCRT. Los encuestados otorgaron puntajes ligeramente mejores en la línea media a la Defensoría del Pueblo, al Concejo municipal, a la Policía Nacional y a la Armada. En el caso de la Alcaldía, las respuestas de los encuestados no empeoraron como ocurrió en los municipios de control y por lo tanto es posible atribuir impacto positivo a las intervenciones CELI. Para todas las demás instituciones mencionadas en la encuesta, los respondientes de MdM reportaron haber perdido la confianza en comparación con la línea de base, como también ocurrió en todos los municipios de control. Esta tendencia negativa generalizada afecta al Ejército, a los servicios de justicia, al Gobierno Nacional, a la Gobernación, a las JAC, a la Personería y a los organismos de apoyo como centro de capacitación.

Si se hace un análisis de clúster, se encuentran patrones similares. (Figura 6.5)

**Figura 6.5. Impactos en la confianza en las instituciones**

	Clúster:	12	13	14	15
Gobernación		-0.0142	-0.00293	-0.00845	-0.125***
Gobierno nacional		0.00506	0.0685	0.126**	-0.113*
Instituciones del sector de justicia		-0.0796	0.0543	-0.0473	-0.0922
Instituciones alternativas de justicia		0.0292	0.192***	-0.0372	-0.205***
Instituciones del sector agrícola		0.0787	0.0422	0.173***	-0.0320
Organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales		0.102*	0.0761	0.128**	-0.0918
Centros de capacitación		0.0369	0.116**	0.215***	-0.0118
Defensoría del Pueblo		0.0718	0.0722	-0.0006	-0.162***
Consejo municipal		0.0125	-0.0235	0.00767	-0.099**
Policía Nacional		0.109*	-0.0906	-0.128**	-0.157***
Ejército		0.129**	0.00579	0.00628	-0.135**
Armada		0.104*	-0.0675	-0.124**	-0.212***
Personería municipal		0.0415	-0.100*	-0.0359	-0.150***
Alcaldía		-0.0709	-0.0454	-0.163***	-0.179***
JAC		-0.0256	-0.0638	-0.224***	-0.378***

El clúster 15 es el de mayor patrón negativo, respecto a los niveles de confianza en las entidades de gobierno. En general, presenta impacto negativo significativo en todas las variables, en comparación con los cambios en los municipios de control. En el clúster 14, por su parte, se presenta impacto positivo en las opiniones sobre el sector agrícola. Las opiniones sobre las Fuerzas Armadas están divididas, con respuestas más positivas en el clúster 12. Los clúster 14 y 15 tuvieron impactos particularmente negativos en términos de la confianza en las JAC, de 22pp y 38pp respectivamente.

La información cualitativa muestra resultados más prometedores en el mejoramiento de la confianza.<sup>28</sup> En Carmen de Bolívar, el CELI trabajó de cerca con el municipio tras la disolución del

<sup>28</sup> El contraste entre los estimados cuantitativos y los informes cualitativos puede explicarse, al menos en cierta medida, por la diferencia en las muestras: como ejercicio aleatorio, la investigación cuantitativa muestra el promedio de la población, mientras que la investigación cualitativa se acercó a miembros activos de la comunidad, a los cuales no solo es más fácil llegar sino que también es más probable que tengan experiencia con las intervenciones.

gobierno municipal, para mejorar la confianza de los ciudadanos a través del mejoramiento en la prestación de servicios:

*La comunidad había perdido la confianza después de la disolución de la Alcaldía. Creo que uno de los grandes éxitos de Colombia Responde fue ayudarnos a recuperar esa confianza en la Alcaldía Municipal. Una de las estrategias fue ayudar a la Alcaldía institucionalmente en ciertos puntos para fortalecerla, de modo que pudiera nuevamente llegar a la comunidad. Colombia Responde llegó primero, con algunos proyectos en veredas y corregimientos remotos, luego llegó Consolidación. Apoyaron institucionalmente al comisario de familia, al tesorero, al secretario general de interior y al centro de atención a víctimas. Nos ayudaron en muchos puntos en los que teníamos debilidades, para que pudiéramos prestar un mejor servicio. (Secretario de gobierno, Carmen de Bolívar).*

Sin embargo, algunos beneficiarios consultados en los grupos focales todavía desconfían de las autoridades locales, a quienes en ocasiones asocian con corrupción. Un participante de San Jacinto dijo:

*El alcalde de San Jacinto me llamó cuando formé la asociación y me dijo: “Tengo una herramienta para usted, un proyecto, saquemos una tajada los dos. No le diga nada a la asociación y así ambos ganamos. Le dije que yo no trabajo así. Es el trabajo del alcalde, pero si el alcalde no es una fuerza mayor para nosotros, para las asociaciones, para la gente ni para el corregimiento, tenemos que empezar de ceros, es como si no tuviéramos alcalde. (Beneficiario, San Jacinto)*

**Conclusión 5:** La confianza en las instituciones depende de su capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Las circunstancias han empeorado la confianza de los ciudadanos en el Gobierno en comparación con la línea de base, lo que ha creado un ambiente más difícil en este sentido que al inicio de la intervención del CELI. Llama la atención los resultados del análisis comparado que esta evaluación hace por clúster, en el cual se evidencian problemas significativos en el clúster 15, con una pérdida significativa de confianza en todas las instituciones. En general, sólo la variable de confianza en los centros de capacitación muestra algún impacto positivo en varios clúster.

### **Prestación de servicios**

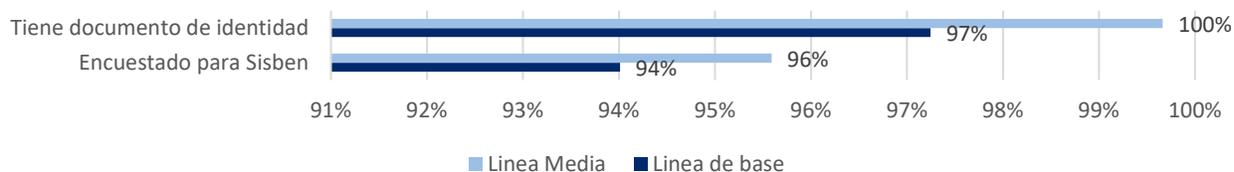
Los municipios de MdM no tienen los recursos suficientes para prestar todos los servicios necesarios para una buena calidad de vida de la ciudadanía. En general sus presupuestos se han deteriorado sobre todo porque su nivel de ingresos vía impuestos ha disminuido. El trabajo de CELI en los municipios incluyó asistencia para mejorar la gestión tributaria, con el fin de mejorar su nivel de ingresos y la prestación de servicios:

*El municipio es pobre. No hay empresas, así que el municipio depende por completo de lo que proviene de la nación, que casi ni cubre los costos operativos. El alcalde tiene que trabajar con los senadores para obtener parte de los proyectos que pueda. Por eso es que estamos tan agradecidos con Colombia Responde, porque han apoyado a nuestro municipio. (Secretario de gobierno, San Jacinto)*

Para mejorar la prestación de servicios básicos, es necesario contar con información confiable de beneficiarios a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), el cual se constituye como el medio a través del cual el Gobierno de Colombia puede garantizar los derechos de la población más vulnerable del país. El registro en el SISBÉN es un paso clave para acceder a los servicios del Estado; esto requiere que la población vulnerable diligencie los formularios de registro para ser incorporados en el Sisben. En ese sentido, como se

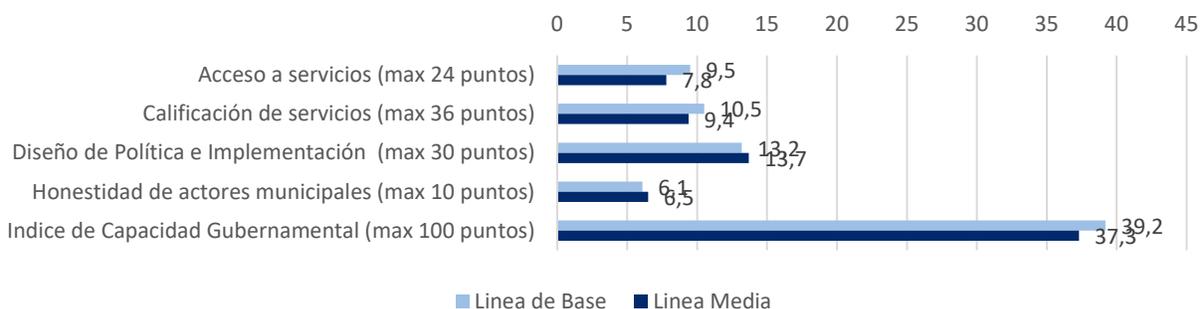
evidencia en la Figura 6.6 a continuación, los niveles de registro son altos, y están mejorando con el tiempo.

**Figura 6.6. Tendencias del registro de ciudadanos en los servicios sociales**



Así mismo, la encuesta incluyó un conjunto de preguntas sobre la capacidad del Gobierno y sobre la prestación de servicios desde la perspectiva de los ciudadanos, y creó el Índice de Capacidad Gubernamental con los indicadores que sobre esta materia se incluyeron en los PMP de las intervenciones CELI. El índice está compuesto por cuatro indicadores con puntajes máximo cuya suma es 100 puntos: Acceso a servicios (24 puntos), calificación de servicios (36 puntos), diseño e Implementación de políticas públicas (30 puntos), Honestidad de actores municipales (10 puntos). Los resultados de los municipios CELI de MdM coinciden con los de las zonas de control, y por lo tanto no existe ningún impacto atribuible a la intervención. El puntaje en CELI MdM disminuyó en un 5%, o de 39 a 37 puntos en términos absolutos. Entre los componentes, el puntaje se ha deteriorado sobretodo en relación con la calificación que los encuestados otorgan al acceso a los servicios. (Figura 6.7)

**Figura 6.7. Desempeño CELI: Índice de Capacidad Gubernamental**



En los servicios desagregados, no hay impacto y hay muy pocos cambios en términos absolutos. Para los siguientes servicios públicos, se preguntó a los encuestados si tenían acceso y de ser así, se pidió calificar su calidad y su percepción sobre mejoramiento en los últimos dos años. La siguiente figura muestra los cambios entre la línea de base y la línea media. No hubo ningún impacto, pues las tendencias fueron similares en las áreas de control.

**Figura 6.8. Tendencias del acceso y calidad a los servicios públicos**

	Acceso en la línea media	Cambio en el acceso	Cambio en la calidad	¿Ha mejorado en los últimos dos años?
Puesto de salud			9%	-6%
Menores de 5 años con acceso a cuidado infantil de calidad	41%	6%	21%	13%
Personas de 5-11 años con acceso a educación de calidad	98%	1%	4%	-6%

	<b>Acceso en la línea media</b>	<b>Cambio en el acceso</b>	<b>Cambio en la calidad</b>	<b>¿Ha mejorado en los últimos dos años?</b>
Personas de 12-18 años con acceso a educación de calidad	79%	3%	6%	-4%
Electricidad	81%	1%	-8%	-3%
Gas propano	21%	2%	5%	15%
Agua	44%	1%	3%	9%
Alcantarillado	2%	0%	3%	22%
Recolección de basuras	3%	1%	-6%	-17%
Telefonía móvil	93%	3%	1%	1%

Hubo cambios leves en el acceso, positivos en algunos casos, en particular en lo referente a cuidado infantil y en calidad en los puestos de salud. Una actividad CELI en San Jacinto involucró la construcción de centro educativo con materiales duraderos para remplazar las hojas de palma que se usaban antes:

*Antes los niños estaban prácticamente como animales, sentados en el piso, con un techo de palma, con murciélagos, era horrible. Colombia Responde nos ayudó a construir el nuevo colegio para los niños. (Beneficiarios, San Jacinto)*

El Índice de Consolidación muestra que MdM tiene buena cobertura de servicios, por lo cual le otorga un puntaje cercano al mayor posible en todos los indicadores de educación, por ejemplo. Su alta tasa de cobertura, baja tasa de deserción, baja tasa de profesores ausentes de sus cargos, es igual o mayor que las tasas de municipios similares. La cobertura de salud, por su parte, también recibió un puntaje muy superior, a pesar de que el indicador de brigadas de salud en áreas donde no hay puestos de salud, recibió solo 66 puntos de los 100 posibles. A pesar de que los colegios y puestos de salud obtuvieron altos puntajes, los encuestados fueron menos propensos a decir que estos servicios habían mejorado en los últimos dos años. Esto último puede ser respuesta a percepción general frente a los prestadores de servicios y a las fuertes tendencias de menor confianza en organismos públicos en todos los niveles.

De otro lado, el Índice de Consolidación otorga a los municipios de Montes de María un puntaje cercano al máximo posible en cobertura de energía eléctrica (dato normalizado con el dato de municipios similares), pero en términos de calidad, los puntajes disminuyeron. De otro lado, solo dos tercios de la población de centros poblados cuentan con cobertura de telefonía móvil. Sin embargo los respondientes de la encuesta perciben mayor cobertura.

A pesar de la valoración negativa de la prestación de servicios, los encuestados son optimistas, en particular en los clúster 14 y 15. (Figura 6.9)

**Figura 6.9. Impactos en las expectativas sobre la prestación de servicios en el futuro**

Clúster:	12	13	14	15
¿En el futuro mejorará el acceso a los servicios de salud?	0.0501	-0.0553	0.0985***	0.163***
¿En el futuro mejorará el acceso a la educación?	-0.0157	0.00797	0.0672*	0.112***
¿En el futuro mejorará el acceso a los servicios públicos?	0.0438	-0.0349	0.126***	0.127***
¿En el futuro, mejorarán las vías hacia la cabecera municipal?	-0.0166	0.0751*	-0.00558	0.177***

Siguiendo el patrón de expectativas del resto de este informe, los clúster 12 y 13 no muestran grandes impactos, mientras que los clúster 14 y 15 son muy positivos en términos de optimismo y expectativas para el futuro a pesar del deterioro general de la confianza en las entidades públicas y las pobres opiniones sobre los actores del Gobierno.

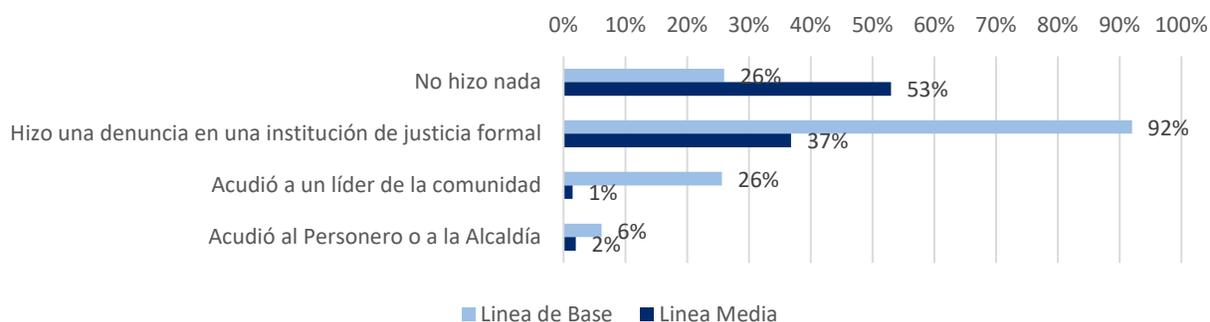
**Conclusión 6:** Desde la visión ciudadana, no hay progreso en la capacidad del gobierno, excepto en el mejoramiento limitado en algunos clúster. El análisis muestra que la capacidad gubernamental es una característica deseable pero difícil de lograr, pues responde a factores estructurales e históricos que están fuera del alcance del CELI. El estancamiento de las percepciones sobre la capacidad del gobierno es un signo probable del fracaso de las políticas públicas implementadas para consolidar estas regiones.

**Conclusión 7:** La percepción sobre la calidad de los servicios sociales no ha cambiado. Esto, junto con el deterioro de la percepción evidente del Índice de Capacidad Gubernamental mencionado anteriormente que hay retos importantes en esta materia que al final contribuye a empeorar la trampa de pobreza.

### Derechos de las víctimas

El porcentaje de hogares de MdM en el que un miembro de la familia ha sufrido una violación a sus derechos humanos subió del 3% en la línea de base al 4,5% en la línea media. Las únicas variables que muestran impacto son, primero, la proporción de personas que responsabilizan a las BACRIM de la violación con un incremento de 3pp, y segundo la proporción de personas que no sabe quién fue responsable de las violaciones, con una disminución de 27pp. En términos absolutos, más encuestados reportaron no haber hecho nada en respuesta a la violación contra sus derechos (26% en la línea de base y 53% en la línea media). (Figura 6.10)

**Figura 6.10. Tendencias de las acciones de los encuestados cuando violan sus derechos**



Los indicadores del Índice de Consolidación sobre derechos humanos demuestran incremento de la seguridad del territorio. De acuerdo con sus datos, no se presentan masacres, accidentes de minas antipersonal, desplazamiento forzado, secuestro extorsivo, ni homicidios de las autoridades

locales. Los cuatro municipios de la región reportan tener un Comité de Derechos Humanos en funcionamiento.

**Conclusión 8:** Los ciudadanos en la línea media fueron más propensos a saber quién es responsable de la violación de sus derechos, pero menos propensos a denunciarla ante las autoridades. Esta tendencia es similar en los municipios de control, lo que indica menor gobierno para que haga algo con respecto a la violación.

## Recomendaciones

**1. Limitar el alcance de la evaluación a los objetivos del implementador (Hallazgos de bajo impacto y conocimiento contextual)** Las iniciativas CELI se propusieron como parte de una intervención del gobierno de los Estados Unidos a través de varios programas y agencias, en coordinación con el gobierno de Colombia. Estas iniciativas son complementarias entre ellas y por lo tanto, evaluadas por separado, no hace posible ver los resultados de todo el programa. El diseño original de esta evaluación tenía un alcance sobre la intervención de todo el programa CSDI y por lo tanto se esperaban resultados más allá de la iniciativa CELI. Las intervenciones CELI, de otro lado, han ayudado a mejorar la participación, la gobernanza y la institucionalización en contextos locales pero aún existen fallas estructurales históricas en los territorios, que obstaculizan que intervenciones de este tipo, se conviertan en un verdadero modelo a seguir.

El equipo de evaluación sugiere que el análisis de impacto se enfoque en los resultados específicos de esta intervención y entender que es el gobierno de Colombia quien debe liderar los esfuerzos para mejorar la institucionalización del territorio. Los CELI solo pueden ofrecer apoyo de manera limitada.

**2. Continuar fortaleciendo la participación política a través de las organizaciones sociales (conclusión 1)** Las iniciativas CELI deben continuar apoyando los procesos sociales y políticos a través de asociaciones, para fortalecer el conocimiento de los ciudadanos sobre los canales de participación política y sobre instrumentos para influir en la administración pública. Las siguientes estrategias y acciones específicas apoyarán este objetivo:

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

**3. Fortalecer la rendición de cuentas (conclusiones 2 y 5)** Fortalecer la práctica de rendir cuentas para mejorar los procesos de control social y supervisión de la gestión, mejorar la orientación de las políticas públicas, ganar la confianza de los ciudadanos:

- Capacitar a las comunidades y a los gobiernos locales en la identificación de prioridades, indicadores de desempeño, y gestión basada en resultados para las operaciones cotidianas.
- Generar espacios adecuados a nivel interno, externo, vertical y horizontal para ayudar a las comunidades a llevar un registro del progreso de los indicadores y de la gestión.

- Fortalecer los procesos de información y coordinar con las entidades de control para garantizar que las comunidades y autoridades puedan investigar y aplicar sanciones oportunamente cuando se detecta mala gestión o corrupción.
- Acompañar las mayores sanciones sociales y legales con políticas sostenidas de educación para estimular una cultura de desacreditación de las prácticas corruptas.
- Simplificar los procesos administrativos.
- Desarrollar presupuestos participativos.

**4. Fortalecer la consulta y participación ciudadana desde la oferta y la demanda (conclusiones 4 y 5)** Debido a que los ciudadanos no se sienten involucrados en los temas públicos y a que la confianza en las instituciones ha disminuido, se requiere un enfoque renovado de los ejercicios de consulta y participación ciudadana. Es fundamental capacitar y fortalecer el ejercicio ciudadano e intervenir para fortalecer las instituciones del gobierno local.

**5. Continuar trabajando con los municipios para mejorar la prestación de servicios, e involucrar a los ciudadanos en las actividades de supervisión (conclusiones 5, 6 y 7)** USAID y sus implementadores tienen una enorme tarea para fortalecer a departamentos y municipios, para cumplir con el imperativo nacional de la descentralización. El reto es importante debido a que en varios casos, es evidente la baja capacidad local y los pocos recursos para prestar a cabalidad los servicios a la ciudadanía. En ese sentido, se recomienda desarrollar actividades piloto con participación de la sociedad civil y respaldar a los gobiernos locales con apoyo técnico consistente. Una estrategia interesante es el uso de tableros de control y herramientas que permitan a los ciudadanos calificar los servicios y medir los cambios en el tiempo. Estos modelos permiten retroalimentar y aprender de los éxitos y fracasos y de mejores prácticas en diferentes sectores y bajo distintas circunstancias.

# DESARROLLO SOCIAL

*Pregunta de evaluación: ¿Qué cambios se han producido por las intervenciones de los CELI para fortalecer la capacidad organizacional de las OSCs en áreas locales?*

## Hallazgos y conclusiones

### Capital Social: Confianza

El Índice de Capital Social está compuesto por el indicador de confianza, cuyo mayor puntaje son 60 puntos, y que fue medido en la familia, vecinos, amigos, las JAC, organismos legales y estatales de control, instituciones de desarrollo, gobiernos nacional y municipal, policía y ejército. Y el indicador de participación con un puntaje máximo de 40 puntos (ver siguiente sección de este informe).

Muchos de los factores que afectan el índice están fuera del ámbito de los CELI, y por lo tanto deben considerarse como indicadores de contexto. Su estudio por supuesto permitirá una mayor comprensión del Índice de Capital Social, el cual, en términos generales, no registró ningún impacto atribuible a las intervenciones CELI porque los municipios de control tuvieron resultados similares. En los municipios de MdM, este índice mejoró en dos puntos (sobre 100) y se ubicó en el primer lugar de desempeño entre las regiones CELI.

El indicador de confianza se construyó a partir de las tres preguntas que se presentan en la siguiente figura, de las cuales resulta que, tanto en los municipios de MdM y como en los municipios de control, disminuye la confianza en los vecinos y en el resto de personas de la comunidad, e incrementa el trabajo colectivo en proyectos comunitarios:

**Figura 7.1. Tendencias de la percepción de confianza entre miembros de la comunidad**



El indicador de confianza también incluye una batería de preguntas sobre el nivel de confianza de los encuestados en las instituciones del Estado a nivel nacional y local, cuyas respuestas se discuten en detalle en el capítulo de Desarrollo Institucional de este informe. A pesar de que los resultados a estas preguntas son mejores en MdM (y en sus municipios de control) que en el resto de la muestra, en general, la confianza de los ciudadanos en el gobierno es baja y tiene tendencia

decreciente. Ninguno de los resultados se puede atribuir a las intervenciones CELI o PNCRT y, de hecho, la naturaleza generalizada esta tendencia, sugiere que existen problemas cuyas soluciones están fuera del alcance de una intervención particular.

Las respuestas del análisis cualitativo fueron más positivas. El equipo cualitativo entrevistó a víctimas de desplazamiento, a familias acogidas por asociaciones y comunidades, a líderes amenazados que han regresado a sus comunidades y que están participando activamente y a víctimas que cuentan con apoyo de asociaciones para desarrollar proyectos productivos, los cuales afirmaron tener grandes expectativas sobre su futuro y sobre su relación con sus comunidades. En la encuesta, en la pregunta sobre la evolución de esas relaciones en el futuro, se evidenció un impacto positivo de 10pp en tres de los cuatro clúster de MdM.

**Conclusión 1:** La información de la encuesta muestra una marcada disminución de la confianza de los ciudadanos en la mayoría de organismos del Gobierno, efecto que no se atribuye a las intervenciones CELI, debido al comportamiento similar de los municipios de control. Algunos de los miembros de la comunidad que participan más activamente y que fueron entrevistados para la recolección de datos cualitativos, afirman que hay cambios positivos y mejoramiento de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Sin embargo, se debe advertir que este grupo de encuestados es un grupo pequeño y probablemente con algún tipo de sesgo.

**Conclusión 2:** La información de la encuesta muestra disminución de la confianza entre vecinos y en otros miembros de la comunidad. Estas cifras difieren de la información recabada a través de trabajo cualitativo en el cual los participantes tienen opiniones más positivas sobre el tejido social. De nuevo, estos son participantes activos y por lo tanto más propensos a percibir y a participar en la construcción del tejido social.

### **Capital social: Participación en asociaciones**

El CELI MdM apoyó y fortaleció diferentes formas de asociación. En ese sentido, se trabajó con organizaciones comunitarias existentes como las JAC, las cuales se constituyen en la principal instancia de participación de los municipios, y se apoyó la creación y fortalecimiento de asociaciones productivas. Un apoyo especial se dio a asociaciones de víctimas y a asociaciones culturales fundamentales en la generación de confianza, identidad colectiva y pertenencia de la comunidad de su territorio.

El equipo de investigación cualitativa encontró organizaciones de mujeres, de víctimas, de jóvenes y de desplazados, entre otros, lo que indica que hay un interés comunitario de asociación por razones sociales:

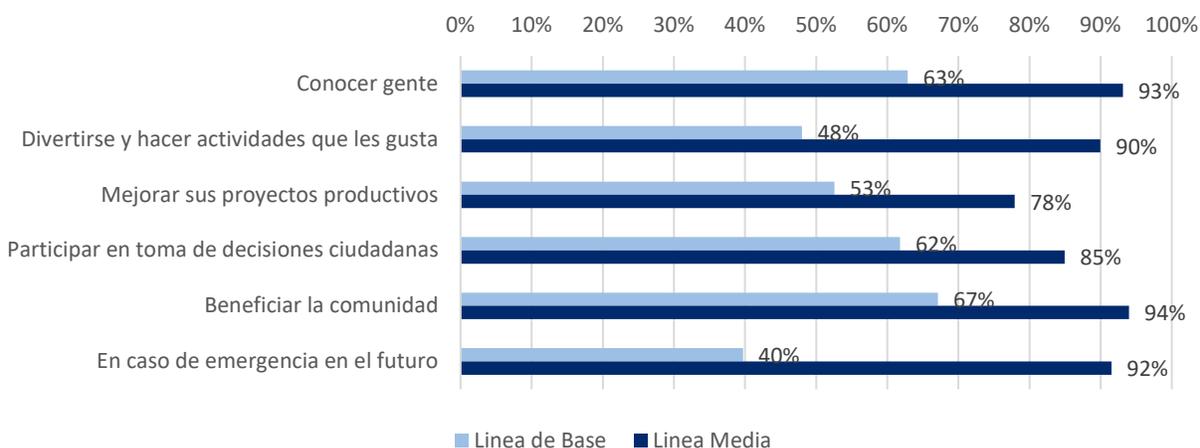
*Existen muchas organizaciones aquí, Asomujeres [para víctimas mujeres], la Asociaciones de Mujeres Unidas de San Isidro (Amusi), y otras para los desplazados. Tenemos una plataforma que reúne los diferentes proyectos de las organizaciones, como las cinco iniciativas para jóvenes que tenemos este momento. Por ejemplo, un grupo es sobre nuevas masculinidades, un grupo de jóvenes que tiene talleres sobre las relaciones entre hombres y mujeres. Otra organización está trabajando en alimentación escolar con productos naturales, porque los niños comen mucha comida chatarra ahora. (Líder de una organización social, Carmen de Bolívar).*

A nivel más general, los encuestados de MdM reportan estar menos involucrados con las organizaciones comunitarias en comparación con la línea de base, mientras que las respuestas de los grupos de control muestran una participación un poco mayor en algunos tipos de organización. Por ejemplo, hubo impacto negativo de 10pp, en la participación de los encuestados de MdM en

asociaciones productivas e impacto positivo de casi 2pp en la participación veedurías. Paralelamente a los hallazgos del análisis general, se presenta incremento de la participación en la toma de decisiones entre quienes continuaron participando en las JAC, en asociaciones de productores, en asociaciones de víctimas, en asociaciones de padres y en asociaciones culturales. La tendencia fue similar en los municipios de control, así que no se encontró impacto alguno.

Así mismo, entre quienes participaron se encontraron tendencias positivas de los beneficios de la participación. (Figura 7.2)

**Figura 7.2. Tendencias de los beneficios de la participación en organizaciones**



**Conclusión 3:** En los municipios de MdM, la participación en asociaciones se mantuvo en su mayoría. Sin embargo, quienes participaron se mostraron más activos y participaron más en la toma de decisiones en comparación con la línea de base, incremento en su percepción de los beneficios de la participación. Debido a que el comportamiento de los municipios de control fue similar, no se atribuye impacto a la intervención.

### El rol de las Juntas de Acción Comunal (JAC)

Durante su periodo de ejecución, CELI MdM trabajó con las JAC en fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias y hacerlas más efectivas, en particular capacitando organismos individuales y asociaciones de JAC. En particular, CELI MdM realizó 31 sesiones de entrenamiento en 17 comunidades, en las cuales brindó orientación sobre prácticas administrativas, transparencia y fortalecimiento de confianza. Las JAC aprendieron habilidades y procedimientos que aplicaron en la implementación de proyectos y perfeccionaron su nivel de negociación con los proveedores.<sup>29</sup>

Las entrevistas y los grupos focales mostraron algunos de los desafíos de las JAC como resultado del conflicto armado. Sus líderes enfrentan amenazas, los proyectos comunitarios se han suspendido, y muchos individuos y familias han tenido que abandonar el área:

<sup>29</sup> Informe trimestral Colombia Responde Montes de María julio-septiembre de 2014. Bogotá, Colombia: Global Communities, p. 11.

*Antes teníamos una JAC pero todo el mundo se tuvo que ir. A algunos los mataron. Ahora están regresando para tomar las clases del SENA que están ofreciendo sobre cómo gestionar una JAC. (Líder comunitario, San Jacinto).*

La información de la encuesta muestra que, en promedio, la participación en las JAC de los municipios de MdM disminuyó entre la línea de base y la línea media de 47% a 36%, aunque la participación en la toma de decisiones incrementó entre quienes continuaron participando en las JAC de 20% a 38%. Los patrones son similares en las zonas de control y por consiguiente no hay impacto.

**Conclusión 4:** A pesar de que hay quienes opinan que las JAC han sido afectadas por la violencia o han sido cooptadas por los intereses políticos locales lo cual amenaza su credibilidad, siguen representando la forma de participación de la ciudadanía. Cuando la situación de seguridad lo ha permitido, y cuando las JAC cuentan con la confianza de la población, este tipo de organización social resulta crucial para la vida política y la participación en el nivel de vereda. En estos casos, las JAC tienen un rol central a la hora de exigir los servicios del Estado y control social. En algunas regiones las JAC son más débiles que en otras, lo que explica por qué los hogares encuestados reportaron niveles reducidos de participación en general. Sin embargo, los participantes de las JAC reportan una participación más activa en la toma de decisiones.

**Conclusión 5:** En las veredas distantes, las JAC son espacios importantes a través de los cuales se resuelven las disputas entre vecinos conciliación. Al contar con este recurso social, los conflictos sociales menores se resuelven en las veredas, sin necesidad de llevar los casos ante los organismos municipales o nacionales, siempre y cuando la situación de seguridad lo permita. Pero desafortunadamente, la participación se puede ver afectada cuando hay amenazas contra los líderes.

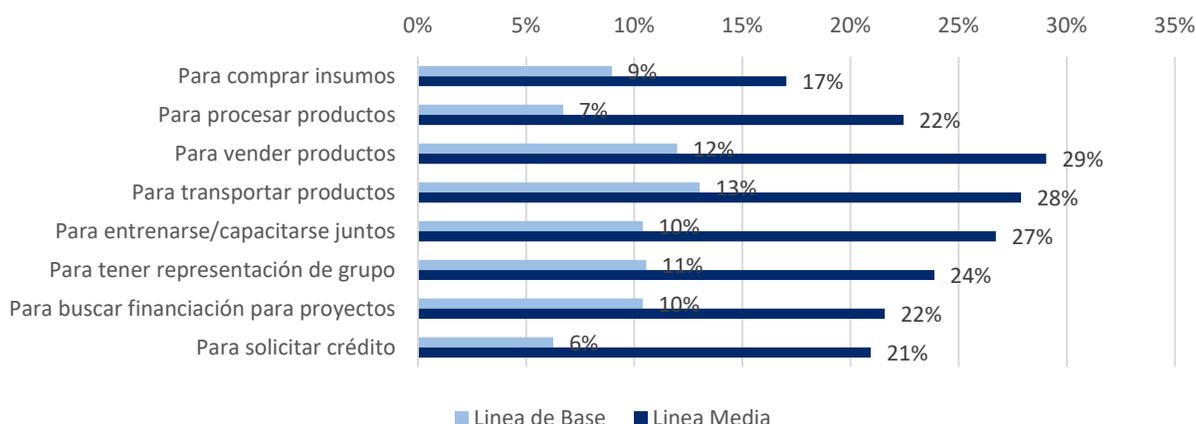
## **Asociaciones y proyectos productivos**

Las prioridades establecidas de los CELI se modificaron de un enfoque para orientado a consolidar la presencia del Estado en estas regiones, a un enfoque más tradicional de desarrollo rural, orientado a la producción agrícola y al fortalecimiento de las cadenas de valor rurales. Esto se evidencia en la reasignación de las actividades del enfoque original el CELI, consagrado en el OD 1, “Consolidación de la presencia del gobierno civil en las zonas de CSDI”, a la asignación actual consagrada bajo el OD 3, “Mejores condiciones para el crecimiento económico rural incluyente”. A través de cada proyecto, y en especial a partir de los nuevos Objetivos de Desarrollo emitidos en junio de 2015, el trabajo con las asociaciones de productores ha sido una herramienta fundamental para que los proyectos logren alcanzar sus objetivos.

En desarrollo de este trabajo, se apoyaron asociaciones de productores a través de Asistencia Técnica y capacitación, desarrollo de mercadeo y comercialización y asistencia en acceso a servicios financieros para apoyar la producción y la comercialización. En particular, el apoyo se centró en entrenamiento en temas organizacionales y fortalecimiento de capacidades, y asistencia técnica en productos agrícolas específicos, como se describe en el capítulo de Desarrollo Económico de este informe. El entrenamiento a asociaciones de productores se orientó al mejoramiento de la producción agrícola, diversificación de productos, fortalecimiento de la operación de las organizaciones, y capacitación a jóvenes para fomentar la transferencia de conocimientos para el cambio generacional.

Los resultados de la encuesta, de otro lado, sugieren que hay una racionalidad económica en la decisión de participar en procesos asociativos tanto en los municipios de tratamiento como en los municipios de control y por lo tanto no es posible observar impactos atribuibles a la intervención. Los encuestados CELI dijeron que las asociaciones fueron exitosas para sus proyectos productivos por las razones presentadas. (Figura 7.3)

**Figura 7.3. Tendencias de las razones para asociarse**



Vale la pena mencionar que aparentemente los hogares con mujeres cabeza de familia son responsables del incremento de procesos asociativos por razones económicas. Ellas se asocian en mayor proporción para aprovechar las oportunidades del trabajo conjunto. Una mujer entrevistada en Carmen de Bolívar nos dice:

*Para tener más peso, más fuerza. La asociación ha recibido seis o siete proyectos agrícolas que ahora están ejecutándose. Una asociación de víctimas recibió un tractor del DPS. (Líder de una organización, Carmen de Bolívar).*

**Conclusión 6:** Entre los incentivos más importantes para formar asociaciones se encuentran el procesamiento de productos, su transporte y ventas y la capacitación de todos los miembros. Estos resultados han sido más significativos en las intervenciones CELI que en otras regiones y se presentan principalmente en los hogares con mujeres cabeza de familia. De otro lado, aquellos que pertenecían a alguna asociación en la línea de base, hoy siguen siendo miembros pero con un rol más visible en la toma de decisiones. Este comportamiento es más evidente en los municipios CELI que en los municipios de control.

**Conclusión 7:** La participación general de los hogares en estas asociaciones ha disminuido. Esta contradicción puede fortalecer la hipótesis de que los hogares buscan ciertos beneficios y que, una vez los consiguen, los participantes pierden el interés de ser miembro de una organización.

### Asociaciones de mujeres y de víctimas

La implementación de la Ley 1448/11, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras generó un cambio importante en la región, pues las víctimas se hicieron visibles y fueron en mayor medida, conscientes de sus derechos. En el marco de la implementación de la Ley, el CELI orientó sus esfuerzos en fortalecer las Personerías municipales (ver el capítulo sobre Desarrollo Institucional):

*La ley ayudó porque las víctimas ahora tienen su espacio. Antes estaban inhibidas cuando llegaban, se preocupaban por lo que decían los demás “Ahí vienen los desplazados para pedir*

*limosnas”. No somos mendigos, tenemos derechos y podemos exigirlos. (Líder de organización social, Tolú Viejo – control).*

En algunos casos, las asociaciones productivas están compuestas principalmente por mujeres víctimas del conflicto, que viven en algunos casos, en situación de desplazamiento. En palabras del Secretario de Gobierno de un municipio de la zona, “*Puede que sean grupos de liderazgo de mujeres, o grupos de agricultura, pero en realidad todos comenzaron como grupos de víctimas*”. Estas asociaciones han permitido a las mujeres generar ingresos, ser más solidarias y establecer raíces en los territorios a donde tuvieron que emigrar. Una mujer de Montes de María nos dijo:

*Soy artesana y pertenezco al grupo Luz y Vida... Hago bolsos, plancho, lavo ropa, y esto me permite sostener a mi familia. No soy de aquí, y gracias a dios este lugar me ha recibido y las cosas han salido muy bien, tengo amigos y todos nos reunimos, y cuando hay alguna actividad o celebración participamos y nos sentimos felices. Estamos bien, gracias a dios, a pesar de todo lo que hemos sufrido. Seguimos luchando y todo ha resultado bien. (Participante, Bolívar, CELI)*

La información de la encuesta también muestra que las asociaciones de víctimas están creciendo. En CELI MdM, el porcentaje de encuestados que reportó pertenecer a organizaciones de este tipo pasó del 13% de la línea de base al 18% en la línea media. La calidad de la participación también mejoró, gracias a la mayor participación en la toma de decisiones (reportada por el 22% de los encuestados de MdM en la línea de base y por 26% en la línea media). Estas tendencias son similares en los municipios de control y por lo tanto, no hay impacto atribuible a las intervenciones.

En contraste a los hallazgos cuantitativos en los cuales no se evidenció impacto alguno del CELI en términos de participación en organizaciones de víctimas, el análisis cualitativo indicó que las organizaciones para víctimas retornadas en condición de vulnerabilidad han sido transformadoras y además, en muchos casos, permiten generar ingresos a las víctimas, a través de proyectos productivos.

**Conclusión 8:** El capital social que se ha construido como resultado del trabajo de las asociaciones de víctimas, ha permitido la creación y el fortalecimiento de otras organizaciones, en un proceso que ha ayudado a las víctimas recuperar su razón de vivir, estimular su sentido de pertenencia y arraigo e identificando nuevos recursos.

**Conclusión 9:** La participación en asociaciones de víctimas y organizaciones de grupos vulnerables incrementó tanto en los municipios de la región de MdM en estudio y en sus municipios de control. Los entrevistados tienen clara la función tan importante que ha tenido el CELI para, entre otros, fines productivos.

### **Asociaciones culturales y de otros tipos**

La región de MdM tiene una base poblacional predominantemente afrocolombiana. Era fundamental recuperar el acervo cultural que engloba las manifestaciones culturales y artísticas de la comunidad, deterioradas por efectos del conflicto armado. En ese sentido el CELI apoyó el restablecimiento de asociaciones desaparecidas por la guerra dedicadas a promover la cultura, reconstruir la confianza y las relaciones de identidad de las comunidades. La participación de los jóvenes es particularmente importante para la protección del legado cultural. Un líder de Carmen de Bolívar comenta:

*Creamos un proyecto llamado Son de Negros. Nos enfocamos en... el reclutamiento realizado por los grupos armados ilegales y vamos a incluir esto en nuestra danza negra. La danza negra es una*

*danza africana que hemos estado practicando desde la época del palenque<sup>30</sup> de María la Baja. Hay un sentido de conexión con las montañas, con mis abuelos; recuerdo que mi abuelo era negro y tocaba el tambor en la danza negra. (Bolívar, CELI)*

Las agrupaciones culturales han sido vitales para que las comunidades afrocolombianas recuperen su historia, tradiciones y el orgullo de su raza. Los proyectos CELI trabajaron con los adultos mayores de las comunidades para recuperar prácticas y costumbres perdidas, y con los jóvenes para fomentar la importancia de la preservación de la cultura en las siguientes generaciones.

**Conclusión 10:** Las iniciativas CELI han apoyado diferentes asociaciones culturales, permitiendo así la reconstrucción de valores comunitarios deteriorados por el conflicto armado. Retomar las actividades culturales como la música, la danza o la producción artesanal tradicional, ha permitido a las comunidades recuperar su identidad y sentir orgullo de sus tradiciones, además de constituirse como arma de resistencia contra de los actores armados. En las regiones como MDM con mayoría afroamericana, las organizaciones culturales se han fortalecido, lo que permite estrechar lazos sociales y fortalecer el capital social. El surgimiento de estas y otras organizaciones, como las asociaciones de víctimas, son la base de fortalecimiento de la confianza en la región.

**Conclusión 11:** El apoyo prestado a las asociaciones que preservan y reproducen el patrimonio cultural intangible de una comunidad es muy importante, porque produce transformaciones en las comunidades al asignar valor a la identidad colectiva. Las asociaciones culturales han ayudado a inspirar procesos de renovación simbólica en comunidades de víctimas del conflicto.

## Recomendaciones

**1. Adaptar los programas para fomentar la confianza (conclusión 2 y hallazgos de la sección de confianza del capítulo de Desarrollo Institucional)** El deterioro de la confianza en el gobierno, no se puede resolver solo con programas de desarrollo. Es necesario fortalecer el vínculo de comunidad con las Alcaldías y con los organismos locales de gobierno. A pesar del esfuerzo de programas de cooperación y de intervenciones del gobierno, hoy es menor la confianza de la ciudadanía en el gobierno local e incluso en los vecinos. Estos indicadores son altamente sensibles a factores externos que están fuera del control de los programas, lo cual no impide el desarrollo de herramientas para mitigar esta problemática.

**2. Aumentar el trabajo con hogares encabezados por mujeres al utilizar modelos participativos (conclusión 3)** Con respecto a la participación, se deben extender los resultados positivos realizados con los hogares cuya jefatura es masculina, a los hogares cuya jefatura es femenina. Ellos aprovechan la oferta tanto de las agencias de cooperación como del Estado, lo cual es replicable para movilizar más mujeres cabezas de hogar. Su vulnerabilidad puede requerir procesos distintos – como la provisión de cuidado infantil a la hora de reuniones, u ofrecer reuniones cuando ellas tienen tiempo libre.

Además, las que ya participan en las organizaciones de víctimas, para mujeres, u otros grupos pueden servir de guías para otras mujeres que se asocian a los grupos para alentar su participación. De la misma manera, los líderes de asociaciones comunales y otros grupos, cuyo compromiso y participación ya representan niveles mayores de arraigo social, sirve de recurso para avanzar este objetivo. Los CELI deben seguir investigando los diferentes caminos de utilizar este recurso de

---

<sup>30</sup> Los palenques eran comunidades de negros libres creados como resistencia a la esclavitud.

liderazgo asociativo en los meses finales de la intervención, realizando actividades de proyección con los miembros de la comunidad cuyo comportamiento indica un aislamiento creciente.

**3. Apoyar la legitimidad de las JAC (conclusiones 1, 4 y 5)** Continuar con el fortalecimiento de las JAC, implica reforzar los procesos de capacitación y entrenamiento a los líderes comunitarios en procesos electorales de la Junta y en instrumentos de participación comunitaria que permitan mitigar el riesgo de pérdida de legitimidad y credibilidad. Apoyar a las JAC para fomentar más participación más incluyente de toda la población en los asuntos locales –mujeres, víctimas y otros grupos vulnerables– generará mayor comunicación horizontal entre vecinos y mejores relaciones verticales entre las comunidades y las autoridades locales.

Se recomienda a los programas diseñar instrumentos de monitoreo de organismos como las JAC, similares a las herramientas de monitoreo a organizaciones de productores. Instrumentos como el ICO pueden ser adaptables para que mejorar el cumplimiento de los objetivos organizacionales y de las expectativas de la comunidad. En cooperación con las Alcaldías y sus Secretarios de Gobierno, se deben seguir desarrollando programas especiales orientados a fortalecer las capacidades administrativas de las JAC y sus temas misionales para mejorar su representatividad.

Los resultados del monitoreo deben ser publicados para generar incentivos de mayor participación y control a las JAC. Los resultados del ICO determinan aspectos a mejorar o fortalecer o incluso aquellos que funcionan bien. Debido a las diferencias de opinión que existen con respecto a su utilidad, se podría usar para esta discusión la Regla Chatham House, según la cual las partes expresan sus opiniones abiertamente e identifican vacíos o debilidades de las herramientas de medición sin el temor de que sus opiniones se vuelvan públicas.

**4. Fortalecer el rol de las JAC en la resolución de conflictos (conclusión 5)** Es fundamental fortalecer a las JAC, a los líderes de las veredas en instrumentos de resolución de conflictos. No está de más incorporar otras intervenciones, Personerías, Policía, Defensoría, y otros organismos como la Cámara de Comercio.

**5. Fortalecer la transparencia de las organizaciones (conclusiones 6 y 7)** Desarrollar instrumentos de monitoreo y calificación del servicio de las asociaciones y publicar los resultados para promover el control social incentivará el ejercicio de transparencia de las JAC. Generar un modelo de incentivos a las organizaciones con mayores puntajes para acceder a programas y beneficios.

**6. Flexibilizar el requisito de que los beneficiarios deben ser miembros de alguna asociación (conclusiones 6 y 7)** En programas futuros, se debe examinar la exigencia de pertenecer a una asociación para acceder a beneficios de la intervención y apoyar a pequeños empresarios que buscan mejorar sus negocios, tal como ocurrió bajo los CELI. Hay casos en los que la creación 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 8-11)** Las organizaciones sociales son buenas candidatas a ser beneficiarias de intervenciones como CELI, por su capacidad de generar capital social. Un reto importante es volverlas autónomas y auto sostenibles desde el punto de vista económico.

# ANEXOS: REGIONES Y CLÚSTER

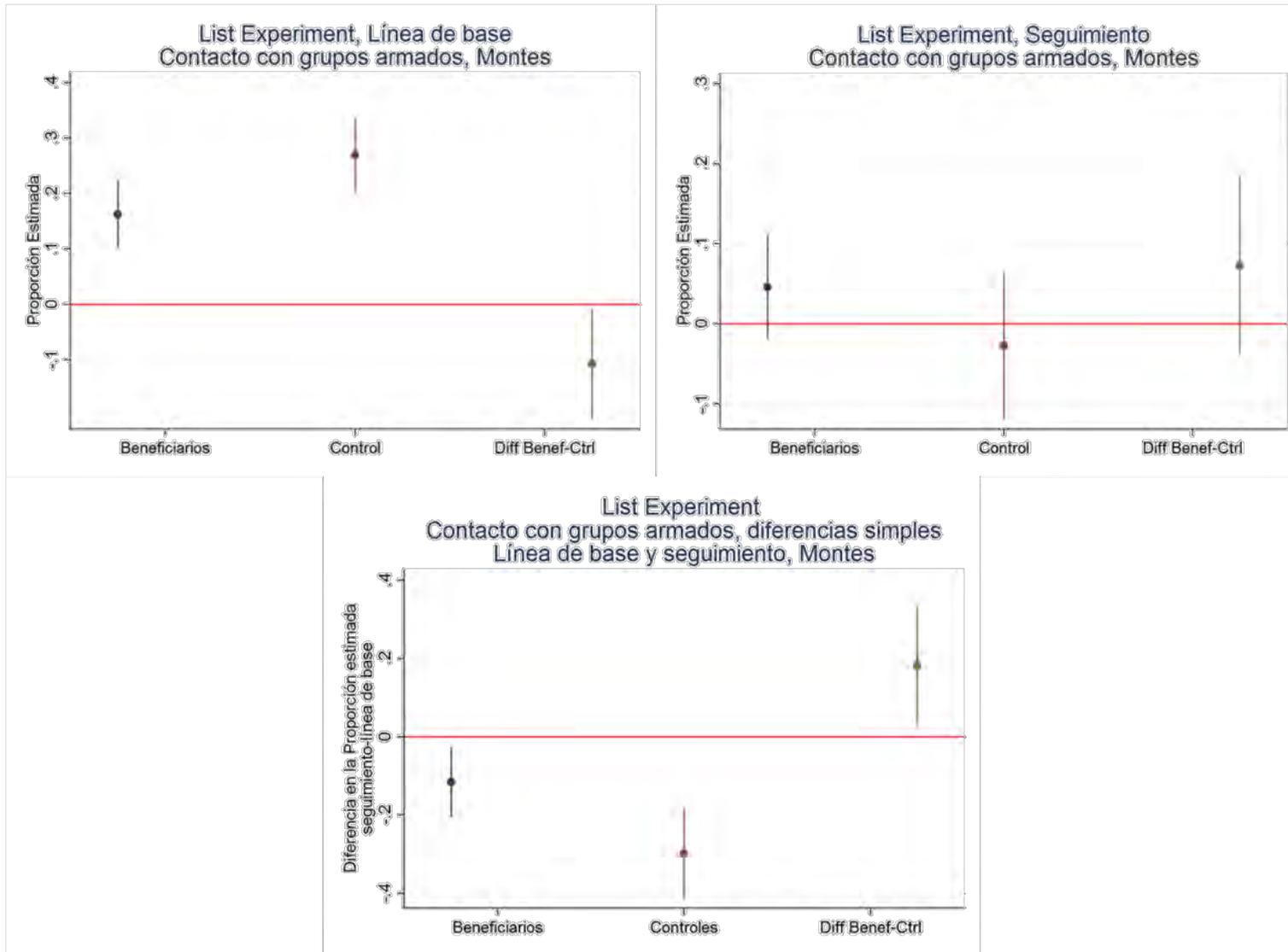
# ANEXO I: LIST EXPERIMENT – RESULTADOS A NIVEL DE CLÚSTER

Los resultados del List Experiment en Montes de Maria se presentan a continuación. Los clúster de MdM son:

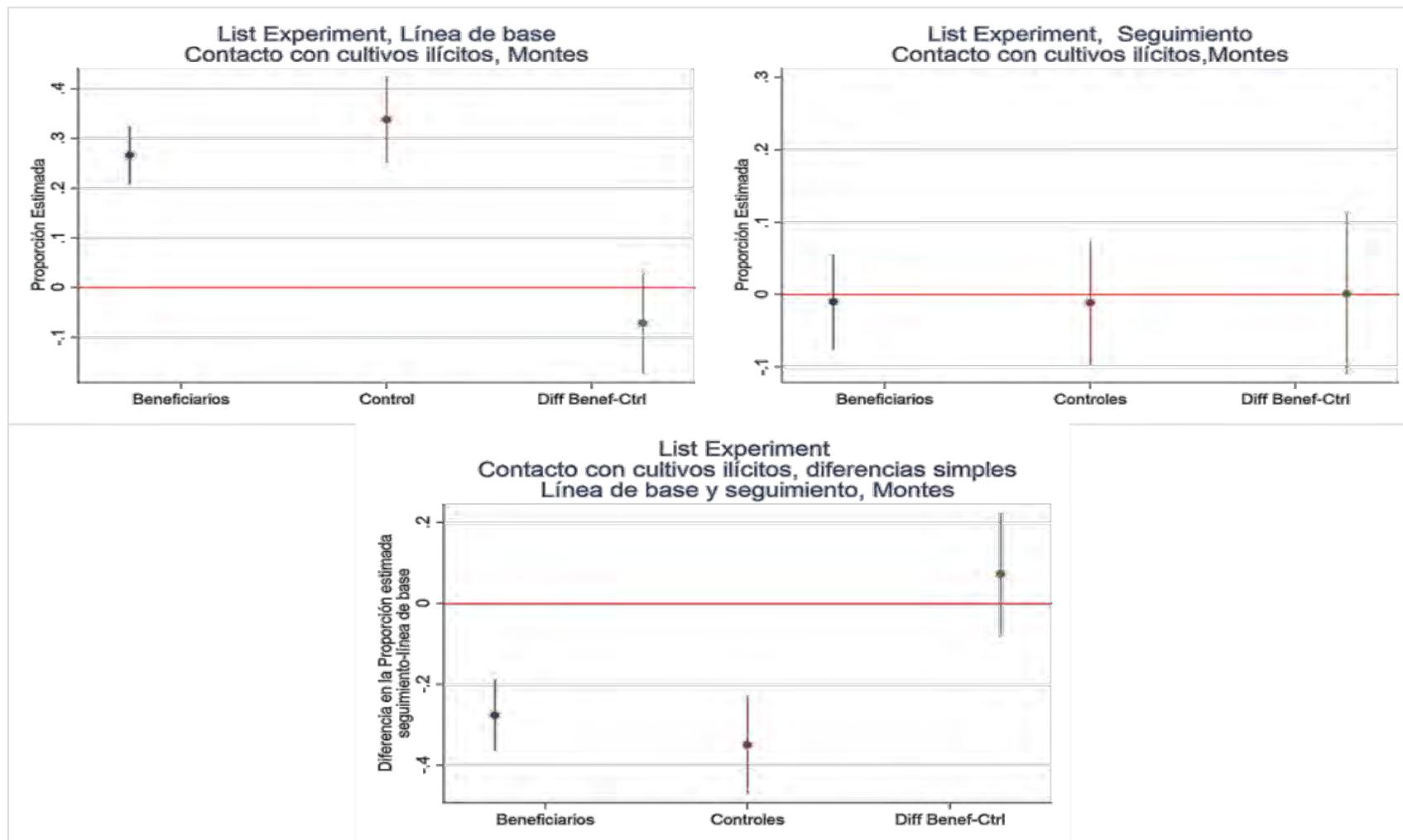
Clúster	Municipios tratados	Municipios de control
12	San Jacinto (Bolívar)	Tolú Viejo (Sucre)
13	Ovejas (Sucre)	Galeras (Sucre)
14	San Onofre (Sucre)	Los Palmitos (Sucre)
15	Carmen de Bolívar (Bolívar)	Riohacha (Guajira)

Se muestran los resultados para la pregunta sobre el contacto con grupos ilegales, y luego para la pregunta sobre el contacto con cultivos ilícitos. Se presentan tres gráficos para la región y luego para cada clúster. El primero muestra los resultados en la línea de base, el segundo muestra los resultados de la línea media, y el tercero muestra el impacto, si existe, usando un cálculo de diferencias en diferencias. Como se verá en todos los gráficos, existe una disminución general de los encuestados que reportan tener contacto con grupos armados ilegales o con cultivos ilícitos, y en muchos casos la cifra se acerca a cero en la línea media. Sin embargo, esta tendencia es común en los lugares tratados y en los lugares de control, por lo cual no se puede atribuir la tendencia a ninguna intervención.

## Montes de María: Contacto con grupos armados ilegales

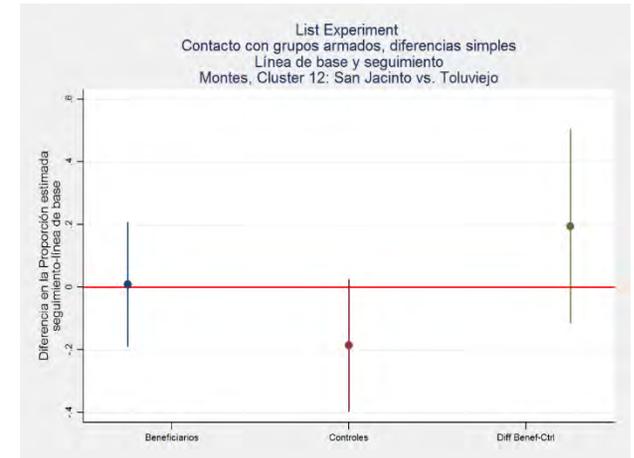
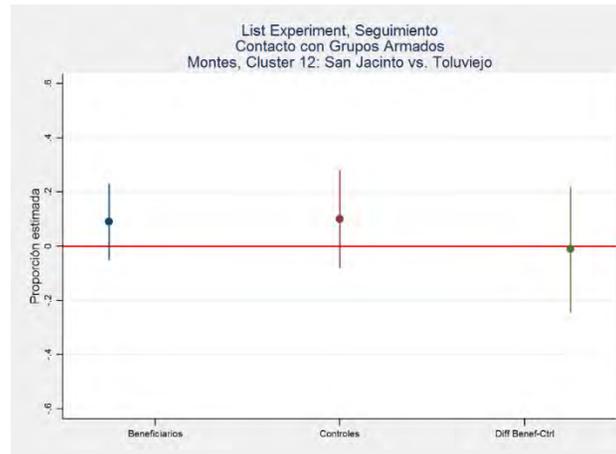
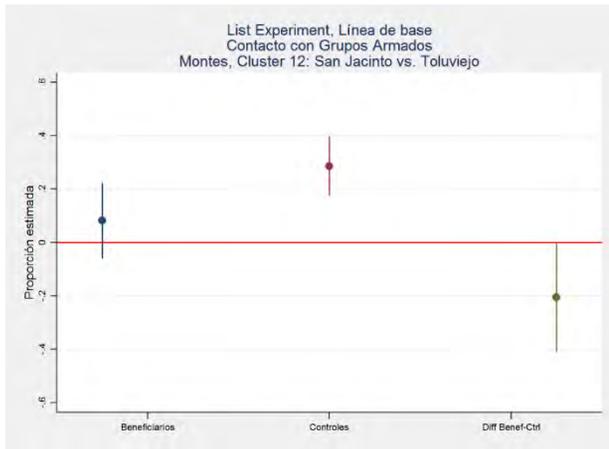


## Montes de María: Contacto con cultivos ilícitos

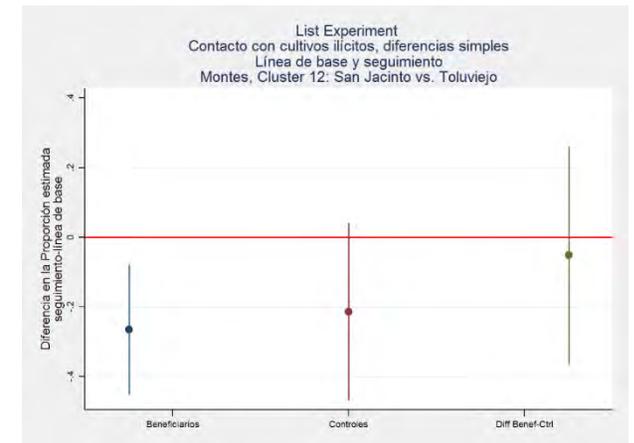
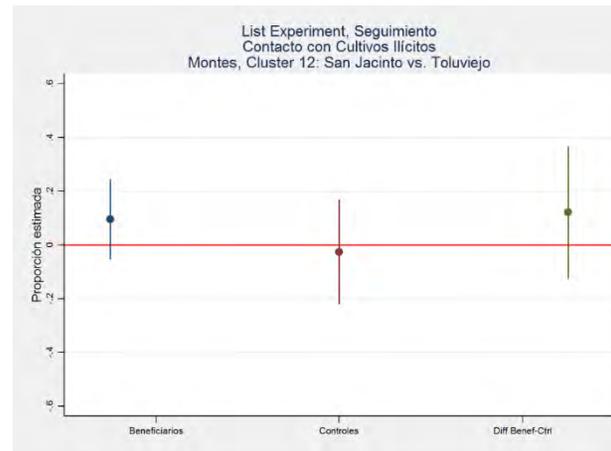
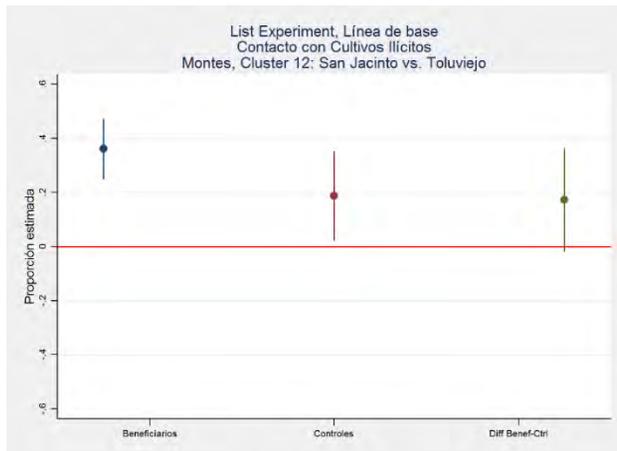


# Montes de María, grupo I2

## Contacto con grupos armados ilegales

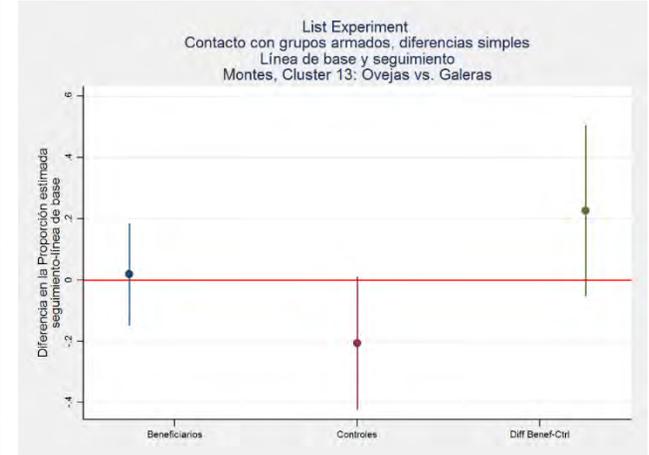
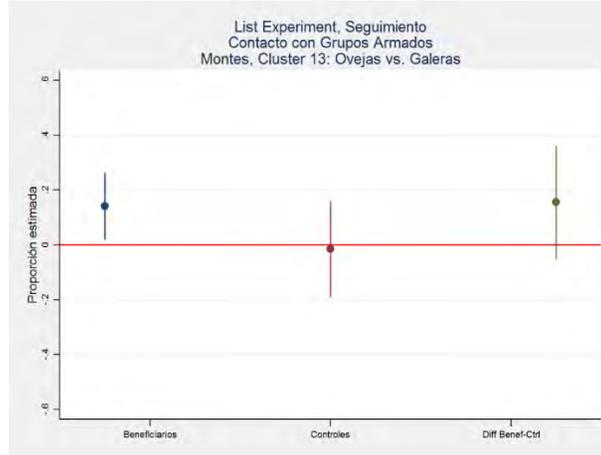
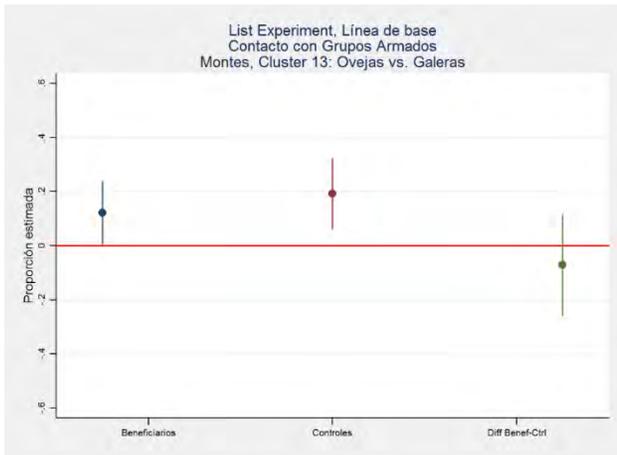


## Contacto con cultivos ilícitos

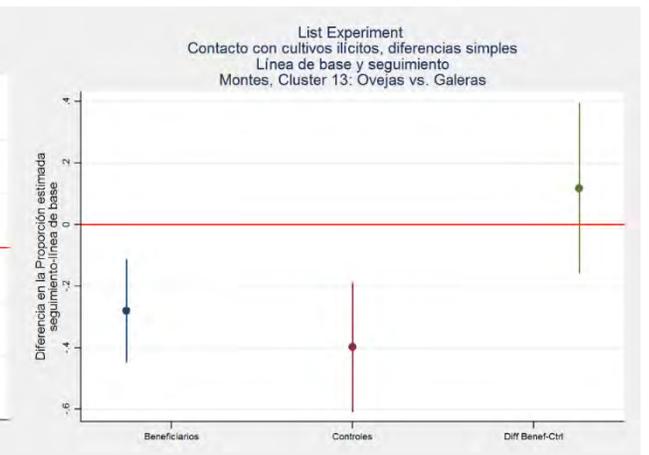
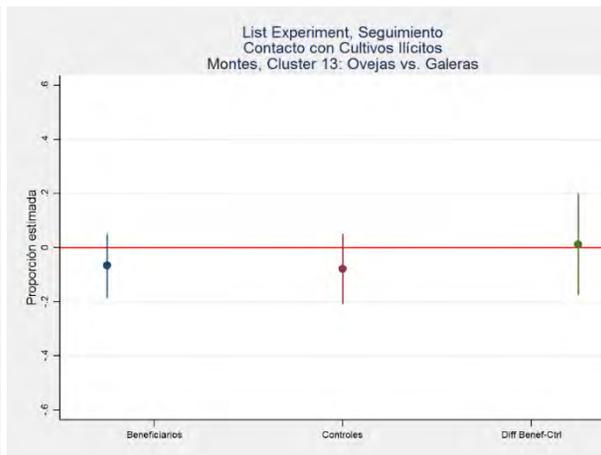
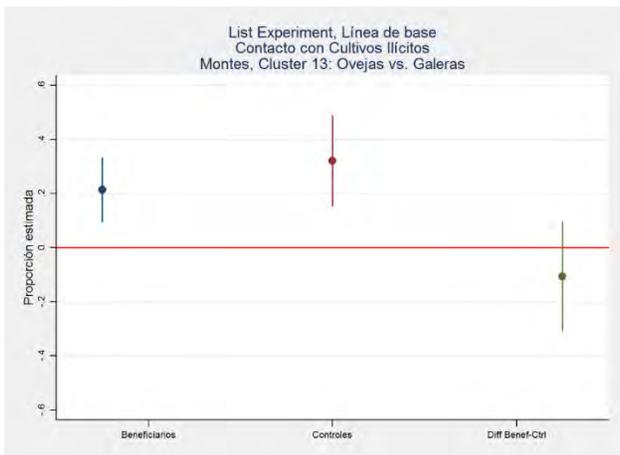


# Montes de María, grupo I3

## Contacto con grupos armados ilegales

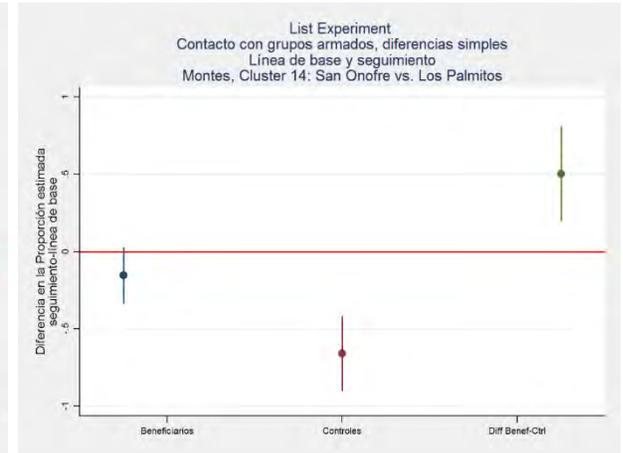
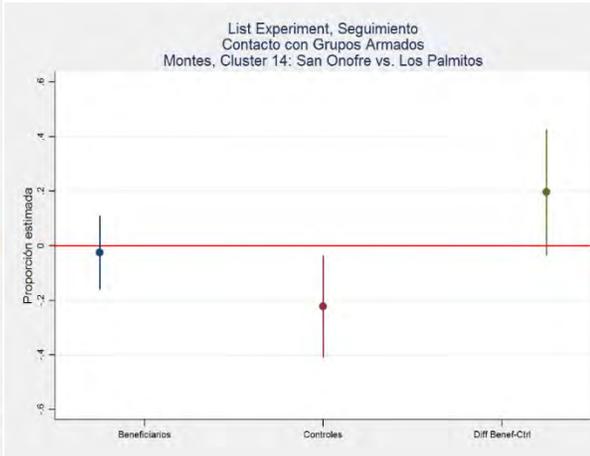
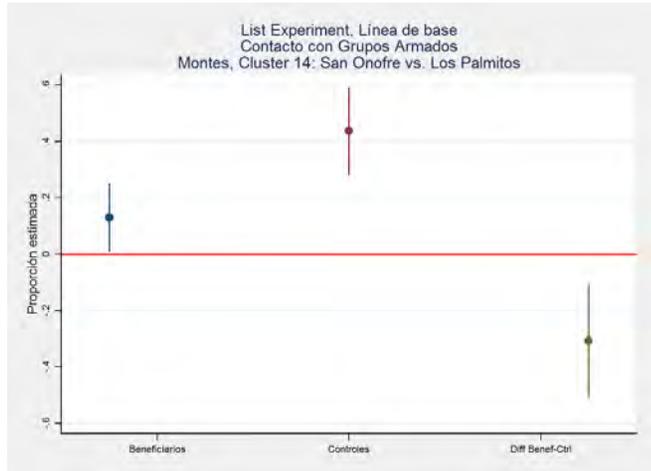


## Contacto con cultivos ilícitos

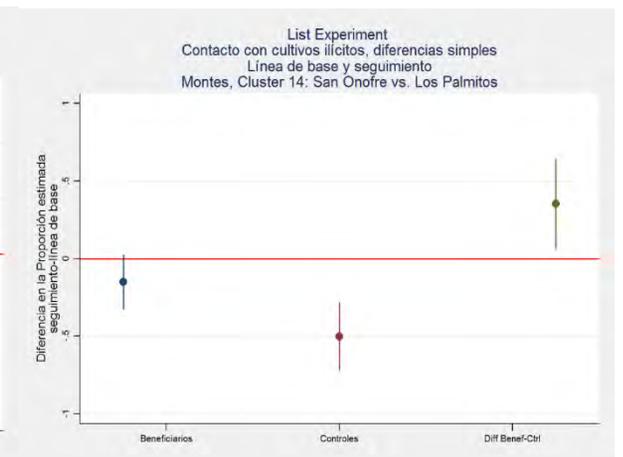
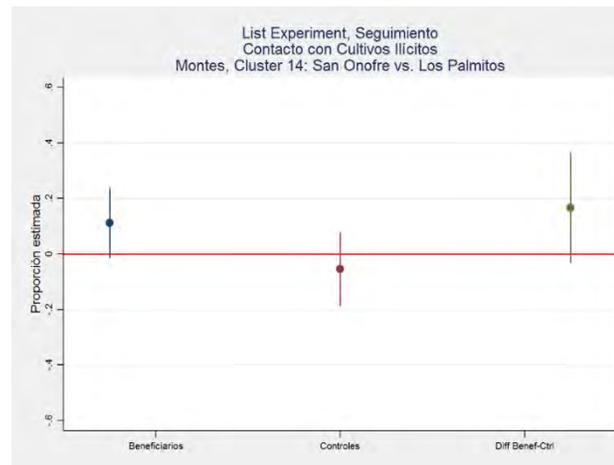
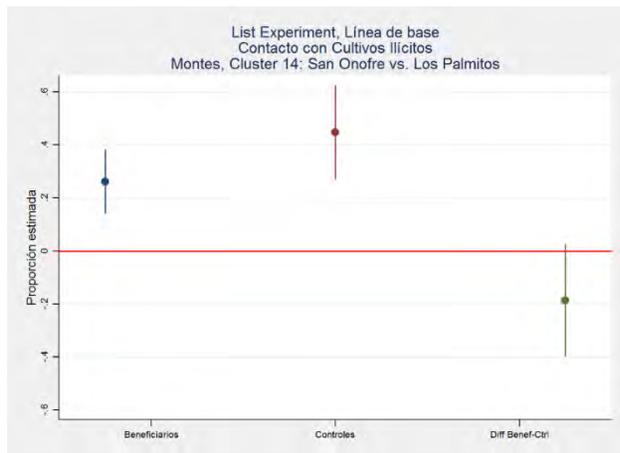


# Montes de María, grupo I4

## Contacto con grupos armados ilegales

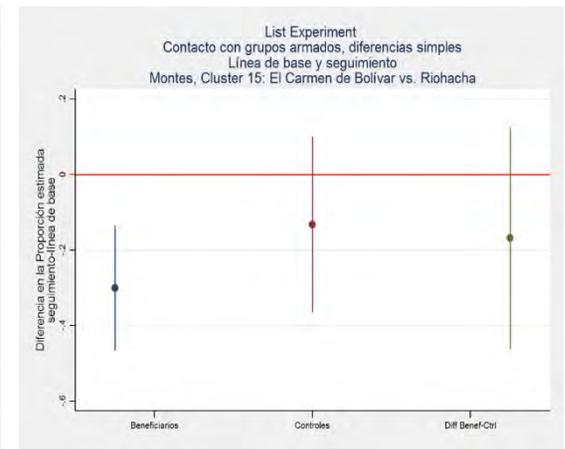
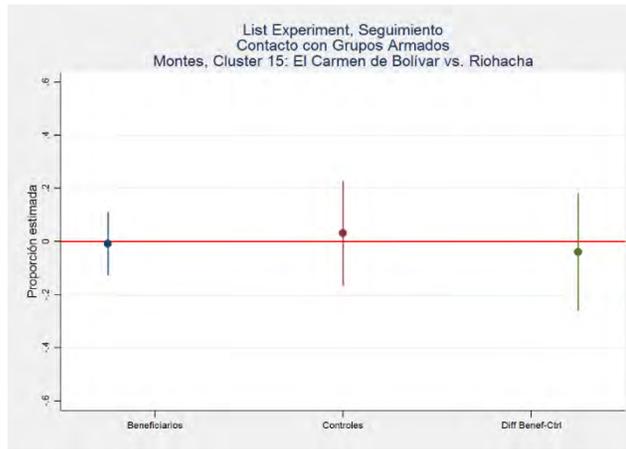
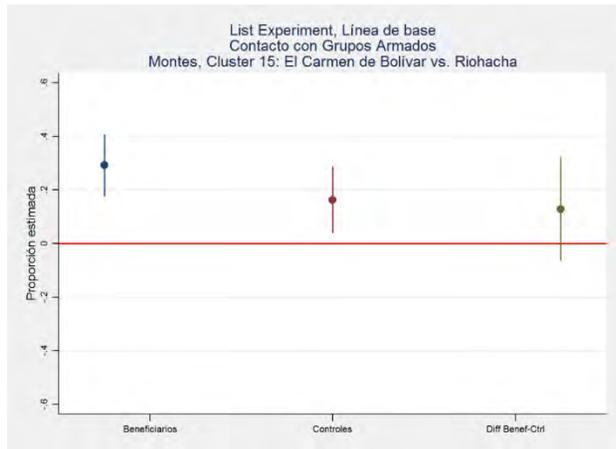


## Contacto con cultivos ilícitos

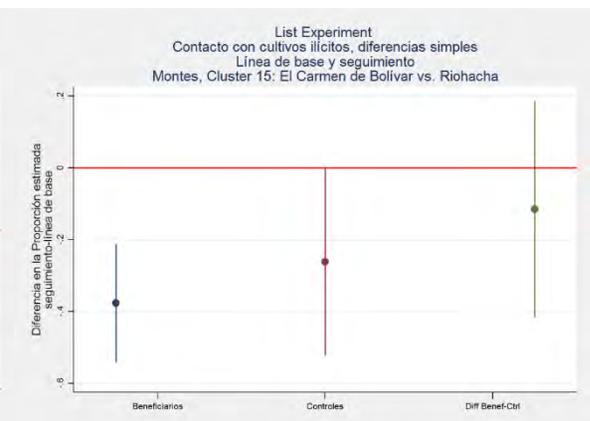
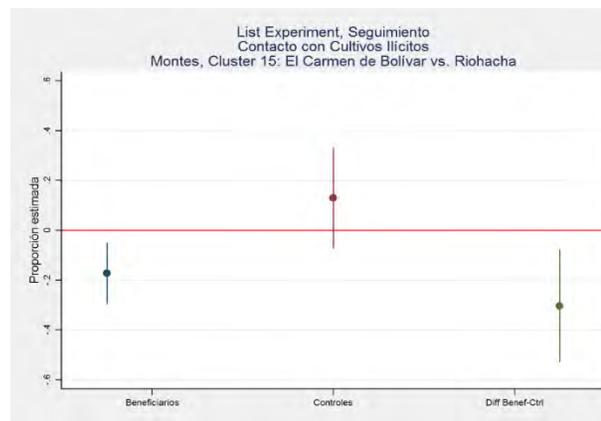
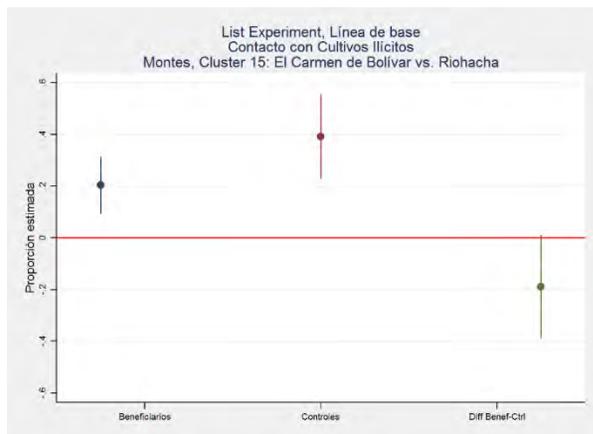


# Montes de María, grupo 15

## Contacto con grupos armados ilegales



## Contacto con cultivos ilícitos



# ANEXO 2: TABLAS DE DATOS PARA CADA CLÚSTER

Este anexo presenta talas de datos para los clúster que componen la muestra de Montes de María. Estos clúster son:

Clúster (Clúster)	Municipios tratados	Municipios de control
12	San Jacinto (Bolívar)	Tolú Viejo (Sucre)
13	Ovejas (Sucre)	Galeras (Sucre)
14	San Onofre (Sucre)	Los Palmitos (Sucre)
15	Carmen de Bolívar (Bolívar)	Riohacha (Guajira)

## Clúster 12

CELI: San Jacinto, Bolívar

Control: Tolú Viejo, Sucre

Variable	Clúster 12				
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
	CELI	Control	CELI	Control	
<b>DESARROLLO ECONOMICO</b>					
Proporción de hogares que considera que la situación económica del lugar donde reside es buena o muy buena	0,395	0,302	0,160	0,163	-0.0620
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: están pasando hambre	0,325	0,237	0,313	0,362	-0.132**
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las condiciones en que se vive son de extrema pobreza	0,479	0,500	0,852	0,700	0.165***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: el desempleo o la falta de oportunidades	0,950	0,813	0,737	0,812	-0.204***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las actividades productivas que se desarrollan dejan muy poca plata	0,792	0,783	0,025	0,013	0.0231
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: una de las pocas opciones productivas atractivas son las actividades ilegales	0,013	0,053	0,045	0,036	0.0600**
Proporción de hogares en los que se reportó preocupación por que se acabaran los alimentos debido a la falta de dinero, en la última semana	0,918	0,765	0,864	0,884	-0.165***
Proporción de hogares en los que se reportó que alguna vez, en la última semana, se quedaron sin alimentos por falta de dinero	0,634	0,541	0,535	0,694	-0.216***
Gasto promedio del hogar	367465	350329	444996	484566	-52,311
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>SERVICIOS FINANCIEROS</b>	CELI	Control	CELI	Control	

Proporción de hogares que tienen cuenta de ahorro	0,473	0,273	0,337	0,331	-0.155***
Proporción de hogares que tienen cuenta corriente	0,008	0,007	0,037	0,018	0.0229
Proporción de hogares que han realizado pagos de servicios públicos en bancos o corresponsales no bancario	0,391	0,092	0,354	0,347	-0.254***
Proporción de hogares que han solicitado un crédito en banco, entidad financiera, cooperativa u ONG financiera	0,362	0,248	0,395	0,436	-0.128**
Proporción de hogares que tienen crédito vigente en un banco, cooperativa u ONG	0,602	0,261	0,646	0,621	-0.221**
Proporción de hogares que tienen deudas	0,761	0,490	0,502	0,510	-0.254***
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>GOBIERNO E INSTITUCIONES</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	0,174	0,087	0,104	0,109	-0.0766***
La gestión de la Alcaldía ha mejorado con respecto a hace dos años	0,157	0,125	0,083	0,075	-0.0270
El alcalde del municipio le informa con regularidad a la comunidad en qué y cómo se han gastado los recursos	0,033	0,038	0,029	0,031	-0.00294
Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	0,029	0,016	0,000	0,025	-0.0354***
Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	0,033	0,013	0,012	0,020	-0.00479
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	0,155	0,105	0,076	0,061	-0.0315
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	0,447	0,406	0,319	0,339	-0.0528
Califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	0,291	0,181	0,215	0,268	-0.134**
Considera que la gestión de la Gobernación ha mejorado con respecto a hace dos años	0,183	0,163	0,100	0,161	-0.0366
Califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	0,576	0,479	0,382	0,416	-0.130**
Considera que la gestión del Gobierno Nacional ha mejorado con respecto a hace dos años	0,227	0,303	0,163	0,211	-0.00672
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CONFIANZA (mucho o muchísimo)</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La Gobernación Departamental	0,162	0,142	0,173	0,195	-0.0142
El Gobierno Nacional	0,339	0,419	0,253	0,322	0.00506
Las instituciones de la justicia formal	0,247	0,254	0,185	0,265	-0.0796
Las instituciones de la justicia alternativa	0,187	0,261	0,170	0,219	0.0292
Las instituciones y funciones del sector agropecuario	0,190	0,234	0,219	0,176	0.0787
Las organizaciones sociales y ONGs	0,182	0,278	0,243	0,250	0.102*
Los centros de capacitación y formación	0,538	0,554	0,573	0,577	0.0369
Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo	0,255	0,359	0,308	0,367	0.0718
El Concejo Municipal	0,157	0,123	0,137	0,120	0.0125
La Policía Nacional	0,347	0,432	0,402	0,369	0.109*
El Ejército Nacional	0,467	0,622	0,479	0,509	0.129**
La Armada Nacional	0,430	0,617	0,447	0,528	0.104*

La Personería Municipal	0,241	0,272	0,219	0,241	0.0415
La Alcaldía	0,266	0,130	0,105	0,081	-0.0709
La JAC	0,403	0,393	0,293	0,312	-0.0256
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>SEGURIDAD</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La situación de seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado	0,424	0,459	0,305	0,390	-0.0680
Le recomendarían a un pariente retornar a la vereda	0,893	0,935	0,864	0,911	-0.00137
<i>Problemas graves de seguridad en la vereda:</i>					
Homicidios	0,028	0,025	0,037	0,002	0.0353*
Grupos armados ilegales	0,056	0,014	0,070	0,018	0.00459
Minas antipersonal	0,000	0,021	0,004	0,025	0.00540
Desplazamiento	0,035	0,018	0,045	0,036	-0.0171
Secuestro o desaparición forzada	0,000	0,004	0,012	0,004	0.0102
Extorsión	0,000	0,014	0,029	0,034	0.00460
Inseguridad ciudadana (robos, atracos)	0,650	0,369	0,366	0,383	-0.322***
Reclutamiento forzado	0,000	0,000	0,004	0,000	0.00624
Violencia sexual	0,000	0,024	0,021	0,013	0.0279
No hay problemas graves de seguridad en la vereda	0,584	0,747	0,646	0,586	0.244***
Se afirma que existen los servicios de seguridad ciudadana de la policía	0,864	0,483	0,321	0,204	-0.236***
Califican bien o muy bien los servicios de la policía	0,384	0,413	0,487	0,725	-0.226**
Considera que los servicios de la policía han mejorado respecto a hace dos años	0,320	0,365	0,385	0,444	0.0218
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>CULTIVOS ILÍCITOS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Se reporta que en la vereda hay actualmente cultivos ilícitos	0,004	0,007	0,008	0,014	0.00294
Se reporta que en la vereda o corregimiento hay actualmente minería ilegal	0,063	0,011	0,058	0,016	-0.00833
<i>(De acuerdo o muy de acuerdo)</i>					
La coca (amapola, marihuana) no debería ser cultivada porque es ilegal	0,967	0,890	0,788	0,953	-0.215***
La producción de coca (amapola, marihuana) afecta negativamente a las familias cultivadoras y a la comunidad	0,950	0,935	0,847	0,959	-0.120***
Cultivar coca no es la única forma de garantizar la subsistencia de las familias que la cultivan	0,975	0,910	0,708	0,955	-0.293***
Mi familia y amigos piensan que cultivar coca es malo	0,983	0,945	0,890	0,966	-0.117***
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>EXPECTATIVAS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
¿De hoy a dos años tiene usted contemplado realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	0,782	0,945	0,809	0,939	0.0374

Cree usted que es posible que en los próximos años sus condiciones de vida	0,877	0,919	0,905	0,951	0.00115
Cree usted que los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar	0,774	0,877	0,885	0,926	0.0581
En los próximos dos años, usted espera que la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento	0,840	0,917	0,918	0,962	0.0451
Como cree usted que cambien a futuro: Condiciones de su vivienda	0,819	0,937	0,909	0,975	0.0673**
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de salud	0,790	0,859	0,942	0,957	0.0501
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de educación	0,831	0,843	0,926	0,951	-0.0157
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios públicos	0,720	0,790	0,938	0,951	0.0438
Como cree usted que cambien a futuro: Vías de comunicación con la cabecera municipal	0,770	0,819	0,926	0,978	-0.0166
Como cree usted que cambien a futuro: Relaciones con los vecinos	0,741	0,848	0,868	0,944	0.0382
Como cree usted que cambien a futuro: Gestión del gobierno municipal	0,745	0,785	0,897	0,953	-0.00787
¿Usted cree que va a permanecer en su lugar actual de residencia durante los próximos años?	0,881	0,909	0,922	0,904	0.0278

# Clúster 13

CELI: Ovejas, Sucre

Control: Galeras, Sucre

Variable	Clúster 13				
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
	CELI	Control	CELI	Control	
<b>DESARROLLO ECONOMICO</b>					
Proporción de hogares que considera que la situación económica del lugar donde reside es buena o muy buena	0,305	0,290	0,059	0,120	-0.0888**
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: están pasando hambre	0,203	0,130	0,377	0,430	-0.139***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las condiciones en que se vive son de extrema pobreza	0,686	0,372	0,845	0,762	-0.245***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: el desempleo o la falta de oportunidades	0,941	0,910	0,678	0,597	0.0588
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las actividades productivas que se desarrollan dejan muy poca plata	0,797	0,841	0,004	0,007	0.0468
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: una de las pocas opciones productivas atractivas son las actividades ilegales	0,008	0,009	0,021	0,016	-0.000243
Proporción de hogares en los que se reportó preocupación por que se acabaran los alimentos debido a la falta de dinero, en la última semana	0,770	0,898	0,908	0,922	0.118***
Proporción de hogares en los que se reportó que alguna vez, en la última semana, se quedaron sin alimentos por falta de dinero	0,510	0,514	0,628	0,746	-0.140**
Gasto promedio del hogar	359837	409309	460799	964693	-454,887
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>SERVICIOS FINANCIEROS</b>	CELI	Control	CELI	Control	
Proporción de hogares que tienen cuenta de ahorro	0,343	0,546	0,360	0,465	0.106*
Proporción de hogares que tienen cuenta corriente	0,033	0,007	0,021	0,031	-0.0387**
Proporción de hogares que han realizado pagos de servicios públicos en bancos o corresponsales no bancario	0,259	0,165	0,264	0,163	0.0283
Proporción de hogares que han solicitado un crédito en banco, entidad financiera, cooperativa u ONG financiera	0,368	0,305	0,347	0,336	-0.0289
Proporción de hogares que tienen crédito vigente en un banco, cooperativa u ONG	0,443	0,438	0,735	0,642	0.107
Proporción de hogares que tienen deudas	0,724	0,648	0,510	0,577	-0.125**
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>GOBIERNO E INSTITUCIONES</b>	CELI	Control	CELI	Control	
Califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	0,096	0,100	0,142	0,104	0.0636*
La gestión de la Alcaldía ha mejorado con respecto a hace dos años	0,100	0,182	0,112	0,093	0.127***
El alcalde del municipio le informa con regularidad a la comunidad en qué y cómo se han gastado los recursos	0,063	0,020	0,033	0,040	-0.0461**

Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	0,008	0,016	0,013	0,016	0.00210
Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	0,017	0,022	0,008	0,018	-0.000947
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	0,109	0,150	0,134	0,099	0.0837**
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	0,410	0,498	0,211	0,354	-0.0662
Califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	0,135	0,158	0,162	0,215	0.00355
Considera que la gestión de la Gobernación ha mejorado con respecto a hace dos años	0,105	0,158	0,076	0,102	0.0359
Califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	0,323	0,527	0,338	0,471	0.0898
Considera que la gestión del Gobierno Nacional ha mejorado con respecto a hace dos años	0,198	0,294	0,142	0,234	0.0130
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CONFIANZA (mucho o muchísimo)</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La Gobernación Departamental	0,123	0,134	0,082	0,117	-0.00293
El Gobierno Nacional	0,280	0,387	0,244	0,317	0.0685
Las instituciones de la justicia formal	0,216	0,329	0,154	0,254	0.0543
Las instituciones de la justicia alternativa	0,117	0,386	0,150	0,249	0.192***
Las instituciones y funciones del sector agropecuario	0,118	0,218	0,117	0,186	0.0422
Las organizaciones sociales y ONGs	0,099	0,346	0,150	0,336	0.0761
Los centros de capacitación y formación	0,359	0,684	0,418	0,668	0.116**
Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo	0,189	0,453	0,206	0,408	0.0722
El Concejo Municipal	0,112	0,122	0,126	0,178	-0.0235
La Policía Nacional	0,416	0,439	0,366	0,487	-0.0906
El Ejército Nacional	0,445	0,554	0,425	0,540	0.00579
La Armada Nacional	0,481	0,533	0,387	0,525	-0.0675
La Personería Municipal	0,278	0,371	0,164	0,347	-0.100*
La Alcaldía	0,199	0,149	0,118	0,118	-0.0454
La JAC	0,403	0,489	0,207	0,377	-0.0638
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>SEGURIDAD</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La situación de seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado	0,282	0,461	0,366	0,469	0.0767
Le recomendarían a un pariente retornar a la vereda	0,921	0,909	0,782	0,889	-0.130***
<i>Problemas graves de seguridad en la vereda:</i>					
Homicidios	0,000	0,003	0,004	0,009	-0.00417
Grupos armados ilegales	0,000	0,003	0,000	0,016	-0.0116
Minas antipersonal	0,000	0,014	0,000	0,007	0.00783
Desplazamiento	0,000	0,034	0,008	0,013	0.0357*

Secuestro o desaparición forzada	0,000	0,010	0,004	0,000	0.0178*
Extorsión	0,022	0,024	0,017	0,009	0.00955
Inseguridad ciudadana (robos, atracos)	0,380	0,223	0,226	0,158	-0.0803
Reclutamiento forzado	0,000	0,009	0,000	0,002	0.00838
Violencia sexual	0,000	0,014	0,004	0,022	-0.00210
No hay problemas graves de seguridad en la vereda	0,812	0,818	0,753	0,822	-0.0728
Se afirma que existen los servicios de seguridad ciudadana de la policía	0,540	0,717	0,347	0,477	0.0216
Califican bien o muy bien los servicios de la policía	0,397	0,548	0,366	0,584	-0.0375
Considera que los servicios de la policía han mejorado respecto a hace dos años	0,294	0,378	0,232	0,421	-0.0878
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CULTIVOS ILÍCITOS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Se reporta que en la vereda hay actualmente cultivos ilícitos	0,004	0,011	0,009	0,019	-0.00261
Se reporta que en la vereda o corregimiento hay actualmente minería ilegal	0,000	0,011	0,009	0,037	-0.00598
<i>(De acuerdo o muy de acuerdo)</i>					
La coca (amapola, marihuana) no debería ser cultivada porque es ilegal	0,903	0,863	0,897	0,955	-0.0941***
La producción de coca (amapola, marihuana) afecta negativamente a las familias cultivadoras y a la comunidad	0,863	0,896	0,895	0,966	-0.0308
Cultivar coca no es la única forma de garantizar la subsistencia de las familias que la cultivan	0,919	0,890	0,824	0,968	-0.173***
Mi familia y amigos piensan que cultivar coca es malo	0,946	0,923	0,906	0,979	-0.0985***
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>EXPECTATIVAS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
¿De hoy a dos años tiene usted contemplado realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	0,906	0,937	0,763	0,905	-0.123***
Cree usted que es posible que en los próximos años sus condiciones de vida	0,879	0,862	0,895	0,933	-0.0472
Cree usted que los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar	0,866	0,844	0,874	0,918	-0.0599
En los próximos dos años, usted espera que la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento	0,808	0,878	0,895	0,958	0.0152
Como cree usted que cambian a futuro: Condiciones de su vivienda	0,854	0,915	0,916	0,969	0.00763
Como cree usted que cambian a futuro: Acceso a servicios de salud	0,782	0,768	0,900	0,953	-0.0553
Como cree usted que cambian a futuro: Acceso a servicios de educación	0,778	0,833	0,912	0,960	0.00797
Como cree usted que cambian a futuro: Acceso a servicios públicos	0,715	0,713	0,904	0,935	-0.0349
Como cree usted que cambian a futuro: Vías de comunicación con la cabecera municipal	0,695	0,793	0,916	0,944	0.0751*
Como cree usted que cambian a futuro: Relaciones con los vecinos	0,703	0,853	0,921	0,969	0.0974***
Como cree usted que cambian a futuro: Gestión del gobierno municipal	0,749	0,715	0,908	0,958	-0.0798*

¿Usted cree que va a permanecer en su lugar actual de residencia durante los próximos años?	0,943	0,911	0,962	0,935	-0.0146
---	-------	-------	-------	-------	---------

## Clúster 14

CELI: San Onofre, Sucre

Control: Los Palmitos, Sucre

Variable	Clúster 14				
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
	CELI	Control	CELI	Control	
<b>DESARROLLO ECONOMICO</b>					
Proporción de hogares que considera que la situación económica del lugar donde reside es buena o muy buena	0,490	0,410	0,095	0,091	-0.0444
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: están pasando hambre	0,283	0,359	0,485	0,395	0.157***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las condiciones en que se vive son de extrema pobreza	0,485	0,524	0,826	0,871	-0.0225
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: el desempleo o la falta de oportunidades	0,941	0,925	0,606	0,581	-0.00331
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las actividades productivas que se desarrollan dejan muy poca plata	0,629	0,613	0,012	0,038	-0.0781*
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: una de las pocas opciones productivas atractivas son las actividades ilegales	0,025	0,032	0,004	0,002	0.0180
Proporción de hogares en los que se reportó preocupación por que se acabaran los alimentos debido a la falta de dinero, en la última semana	0,963	0,888	0,954	0,877	0.00702
Proporción de hogares en los que se reportó que alguna vez, en la última semana, se quedaron sin alimentos por falta de dinero	0,498	0,588	0,763	0,740	0.114**
Gasto promedio del hogar	404029	392293	492842	618387	-122,998
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>SERVICIOS FINANCIEROS</b>	CELI	Control	CELI	Control	
Proporción de hogares que tienen cuenta de ahorro	0,577	0,524	0,448	0,433	-0.0105
Proporción de hogares que tienen cuenta corriente	0,079	0,047	0,021	0,034	-0.0600**
Proporción de hogares que han realizado pagos de servicios públicos en bancos o corresponsales no bancario	0,407	0,178	0,398	0,239	-0.0913*
Proporción de hogares que han solicitado un crédito en banco, entidad financiera, cooperativa u ONG financiera	0,307	0,294	0,332	0,328	-0.00639
Proporción de hogares que tienen crédito vigente en un banco, cooperativa u ONG	0,568	0,590	0,738	0,671	0.0546
Proporción de hogares que tienen deudas	0,714	0,609	0,477	0,400	-0.0441
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>GOBIERNO E INSTITUCIONES</b>	CELI	Control	CELI	Control	

Califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	0,262	0,136	0,121	0,066	-0.0635
La gestión de la Alcaldía ha mejorado con respecto a hace dos años	0,309	0,088	0,063	0,051	-0.208***
El alcalde del municipio le informa con regularidad a la comunidad en qué y cómo se han gastado los recursos	0,104	0,047	0,021	0,013	-0.0388
Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	0,025	0,036	0,025	0,000	0.0341**
Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	0,017	0,049	0,021	0,002	0.0631***
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	0,232	0,146	0,126	0,063	-0.0364
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	0,580	0,419	0,392	0,180	0.0472
Califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	0,271	0,183	0,169	0,109	-0.0215
Considera que la gestión de la Gobernación ha mejorado con respecto a hace dos años	0,305	0,115	0,069	0,051	-0.154***
Califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	0,622	0,497	0,433	0,387	-0.0179
Considera que la gestión del Gobierno Nacional ha mejorado con respecto a hace dos años	0,313	0,277	0,175	0,099	0.0521
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CONFIANZA (mucho o muchísimo)</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La Gobernación Departamental	0,201	0,171	0,100	0,091	-0.00845
El Gobierno Nacional	0,393	0,434	0,281	0,199	0.126**
Las instituciones de la justicia formal	0,327	0,277	0,144	0,155	-0.0473
Las instituciones de la justicia alternativa	0,355	0,249	0,170	0,119	-0.0372
Las instituciones y funciones del sector agropecuario	0,176	0,273	0,157	0,120	0.173***
Las organizaciones sociales y ONGs	0,207	0,232	0,196	0,122	0.128**
Los centros de capacitación y formación	0,561	0,543	0,626	0,385	0.215***
Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo	0,361	0,279	0,278	0,216	-0.000594
El Concejo Municipal	0,176	0,157	0,125	0,112	0.00767
La Policía Nacional	0,489	0,305	0,312	0,241	-0.128**
El Ejército Nacional	0,532	0,477	0,377	0,296	0.00628
La Armada Nacional	0,537	0,420	0,335	0,333	-0.124**
La Personería Municipal	0,366	0,246	0,247	0,165	-0.0359
La Alcaldía	0,326	0,138	0,113	0,104	-0.163***
La JAC	0,738	0,372	0,329	0,174	-0.224***
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>SEGURIDAD</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La situación de seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado	0,292	0,442	0,303	0,249	0.254***
Le recomendarían a un pariente retornar a la vereda	0,888	0,892	0,722	0,795	-0.0368
<i>Problemas graves de seguridad en la vereda:</i>					
Homicidios	0,020	0,086	0,025	0,116	0.0167

Grupos armados ilegales	0,010	0,092	0,012	0,184	-0.0891**
Minas antipersonal	0,000	0,009	0,000	0,004	0.00542
Desplazamiento	0,010	0,086	0,029	0,161	-0.0293
Secuestro o desaparición forzada	0,000	0,017	0,008	0,025	0.0118
Extorsión	0,000	0,075	0,033	0,070	0.0448
Inseguridad ciudadana (robos, atracos)	0,690	0,401	0,266	0,357	-0.396***
Reclutamiento forzado	0,000	0,004	0,004	0,000	0.00987
Violencia sexual	0,000	0,040	0,021	0,015	0.0548**
No hay problemas graves de seguridad en la vereda	0,701	0,583	0,718	0,431	0.156***
Se afirma que existen los servicios de seguridad ciudadana de la policía	0,880	0,812	0,357	0,342	-0.0302
Califican bien o muy bien los servicios de la policía	0,391	0,385	0,291	0,241	0.0348
Considera que los servicios de la policía han mejorado respecto a hace dos años	0,317	0,298	0,186	0,204	0.0162
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CULTIVOS ILÍCITOS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Se reporta que en la vereda hay actualmente cultivos ilícitos	0,000	0,024	0,013	0,024	0.0239
Se reporta que en la vereda o corregimiento hay actualmente minería ilegal	0,000	0,005	0,008	0,007	0.00621
(De acuerdo o muy de acuerdo)					
La coca (amapola, marihuana) no debería ser cultivada porque es ilegal	0,962	0,921	0,895	0,672	0.181***
La producción de coca (amapola, marihuana) afecta negativamente a las familias cultivadoras y a la comunidad	0,979	0,942	0,863	0,678	0.145***
Cultivar coca no es la única forma de garantizar la subsistencia de las familias que la cultivan	0,970	0,940	0,680	0,662	-0.00633
Mi familia y amigos piensan que cultivar coca es malo	0,983	0,961	0,909	0,697	0.197***
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>EXPECTATIVAS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
¿De hoy a dos años tiene usted contemplado realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	0,874	0,839	0,801	0,881	-0.109**
Cree usted que es posible que en los próximos años sus condiciones de vida	0,759	0,907	0,880	0,977	0.0690**
Cree usted que los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar	0,730	0,901	0,859	0,975	0.0575
En los próximos dos años, usted espera que la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento	0,718	0,899	0,896	0,983	0.0894**
Como cree usted que cambien a futuro: Condiciones de su vivienda	0,751	0,915	0,917	0,983	0.0937***
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de salud	0,639	0,833	0,913	0,989	0.0985***
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de educación	0,705	0,860	0,921	0,983	0.0672*
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios públicos	0,606	0,795	0,929	0,979	0.126***

Como cree usted que cambien a futuro: Vías de comunicación con la cabecera municipal	0,672	0,767	0,913	0,989	-0.00558
Como cree usted que cambien a futuro: Relaciones con los vecinos	0,647	0,852	0,905	0,977	0.124***
Como cree usted que cambien a futuro: Gestión del gobierno municipal	0,639	0,784	0,929	0,981	0.0875**
¿Usted cree que va a permanecer en su lugar actual de residencia durante los próximos años?	0,875	0,938	0,937	0,928	0.0709**

## Clúster 15

CELI: Carmen de Bolívar, Bolívar

Control: Riohacha, La Guajira

Variable	Clúster 15				
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
	CELI	Control	CELI	Control	
<b>DESARROLLO ECONOMICO</b>					
Proporción de hogares que considera que la situación económica del lugar donde reside es buena o muy buena	0,367	0,247	0,129	0,158	-0.131***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: están pasando hambre	0,236	0,218	0,525	0,256	0.254***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las condiciones en que se vive son de extrema pobreza	0,425	0,370	0,854	0,738	0.0413
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: el desempleo o la falta de oportunidades	0,854	0,779	0,658	0,781	-0.205***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: las actividades productivas que se desarrollan dejan muy poca plata	0,571	0,802	0,025	0,015	0.237***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: una de las pocas opciones productivas atractivas son las actividades ilegales	0,000	0,011	0,046	0,009	0.0362***
Proporción de hogares en los que se reportó preocupación por que se acabaran los alimentos debido a la falta de dinero, en la última semana	0,867	0,824	0,883	0,866	-0.0302
Proporción de hogares en los que se reportó que alguna vez, en la última semana, se quedaron sin alimentos por falta de dinero	0,238	0,462	0,713	0,447	0.513***
Gasto promedio del hogar	417996	430651	841967	498299	331,077***
	Línea de base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
<b>SERVICIOS FINANCIEROS</b>	CELI	Control	CELI	Control	
Proporción de hogares que tienen cuenta de ahorro	0,421	0,451	0,383	0,421	-0.0247
Proporción de hogares que tienen cuenta corriente	0,025	0,033	0,046	0,032	0.0173
Proporción de hogares que han realizado pagos de servicios públicos en bancos o corresponsales no bancario	0,246	0,169	0,392	0,293	0.0187
Proporción de hogares que han solicitado un crédito en banco, entidad financiera, cooperativa u ONG financiera	0,354	0,321	0,383	0,484	-0.154***
Proporción de hogares que tienen crédito vigente en un banco, cooperativa u ONG	0,447	0,538	0,630	0,674	0.0300

Proporción de hogares que tienen deudas	0,617	0,531	0,513	0,586	-0.148**
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>GOBIERNO E INSTITUCIONES</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	0,225	0,084	0,122	0,141	-0.153***
La gestión de la Alcaldía ha mejorado con respecto a hace dos años	0,190	0,172	0,118	0,198	-0.0922**
El alcalde del municipio le informa con regularidad a la comunidad en qué y cómo se han gastado los recursos	0,104	0,039	0,075	0,039	-0.0193
Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	0,000	0,024	0,025	0,035	0.0121
Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	0,013	0,017	0,004	0,028	-0.0217
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	0,206	0,094	0,102	0,115	-0.133***
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	0,508	0,469	0,239	0,470	-0.287***
Califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	0,268	0,180	0,231	0,324	-0.170***
Considera que la gestión de la Gobernación ha mejorado con respecto a hace dos años	0,216	0,208	0,109	0,201	-0.0926*
Califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	0,606	0,552	0,453	0,493	-0.0746
Considera que la gestión del Gobierno Nacional ha mejorado con respecto a hace dos años	0,230	0,339	0,242	0,303	0.0750
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CONFIANZA (mucho o muchísimo)</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La Gobernación Departamental	0,145	0,130	0,107	0,200	-0.125***
El Gobierno Nacional	0,434	0,449	0,252	0,395	-0.113*
Las instituciones de la justicia formal	0,302	0,289	0,204	0,293	-0.0922
Las instituciones de la justicia alternativa	0,362	0,222	0,153	0,235	-0.205***
Las instituciones y funciones del sector agropecuario	0,266	0,220	0,195	0,198	-0.0320
Las organizaciones sociales y ONGs	0,302	0,261	0,226	0,303	-0.0918
Los centros de capacitación y formación	0,598	0,621	0,603	0,653	-0.0118
Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo	0,421	0,342	0,284	0,381	-0.162***
El Concejo Municipal	0,184	0,086	0,163	0,183	-0.0991**
La Policía Nacional	0,411	0,402	0,316	0,472	-0.157***
El Ejército Nacional	0,568	0,596	0,422	0,597	-0.135**
La Armada Nacional	0,500	0,548	0,286	0,542	-0.212***
La Personería Municipal	0,274	0,276	0,171	0,320	-0.150***
La Alcaldía	0,177	0,057	0,110	0,156	-0.179***
La JAC	0,543	0,427	0,228	0,457	-0.378***
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>SEGURIDAD</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
La situación de seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado	0,269	0,581	0,298	0,527	0.101*

Le recomendarían a un pariente retornar a la vereda	0,938	0,941	0,838	0,911	-0.0659**
<i>Problemas graves de seguridad en la vereda:</i>					
Homicidios	0,024	0,015	0,058	0,015	0.0353
Grupos armados ilegales	0,059	0,023	0,021	0,035	-0.0605**
Minas antipersonal	0,000	0,020	0,008	0,009	0.0133
Desplazamiento	0,118	0,010	0,117	0,011	-0.0246
Secuestro o desaparición forzada	0,024	0,003	0,025	0,004	-0.00772
Extorsión	0,059	0,023	0,021	0,033	-0.0470*
Inseguridad ciudadana (robos, atracos)	0,388	0,298	0,263	0,453	-0.299***
Reclutamiento forzado	0,000	0,000	0,008	0,009	0.00184
Violencia sexual	0,030	0,016	0,046	0,019	0.0336
No hay problemas graves de seguridad en la vereda	0,813	0,717	0,675	0,521	0.104**
Se afirma que existen los servicios de seguridad ciudadana de la policía	0,942	0,644	0,483	0,443	-0.245***
Califican bien o muy bien los servicios de la policía	0,466	0,460	0,431	0,569	-0.0835
Considera que los servicios de la policía han mejorado respecto a hace dos años	0,241	0,350	0,351	0,578	-0.0430
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>CULTIVOS ILÍCITOS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
Se reporta que en la vereda hay actualmente cultivos ilícitos	0,035	0,025	0,013	0,029	-0.0227
Se reporta que en la vereda o corregimiento hay actualmente minería ilegal	0,016	0,004	0,013	0,008	0.00249
<i>(De acuerdo o muy de acuerdo)</i>					
La coca (amapola, marihuana) no debería ser cultivada porque es ilegal	0,906	0,900	0,810	0,929	-0.139***
La producción de coca (amapola, marihuana) afecta negativamente a las familias cultivadoras y a la comunidad	0,919	0,943	0,817	0,968	-0.133***
Cultivar coca no es la única forma de garantizar la subsistencia de las familias que la cultivan	0,949	0,917	0,777	0,940	-0.209***
Mi familia y amigos piensan que cultivar coca es malo	0,953	0,945	0,868	0,925	-0.0750**
	<b>Línea de base</b>		<b>Línea media</b>		<b>Dif-Dif (Impacto)</b>
<b>EXPECTATIVAS</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	<b>CELI</b>	<b>Control</b>	
¿De hoy a dos años tiene usted contemplado realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	0,860	0,941	0,803	0,961	-0.0868***
Cree usted que es posible que en los próximos años sus condiciones de vida	0,763	0,904	0,967	0,965	0.127***
Cree usted que los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar	0,700	0,853	0,896	0,948	0.0669*
En los próximos dos años, usted espera que la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento	0,700	0,891	0,967	0,972	0.160***
Como cree usted que cambian a futuro: Condiciones de su vivienda	0,796	0,907	0,975	0,976	0.0964***
Como cree usted que cambian a futuro: Acceso a servicios de salud	0,658	0,816	0,958	0,959	0.163***

Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de educación	0,738	0,859	0,958	0,961	0.112***
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios públicos	0,638	0,777	0,946	0,957	0.127***
Como cree usted que cambien a futuro: Vías de comunicación con la cabecera municipal	0,654	0,837	0,967	0,965	0.177***
Como cree usted que cambien a futuro: Relaciones con los vecinos	0,671	0,829	0,913	0,944	0.119***
Como cree usted que cambien a futuro: Gestión del gobierno municipal b	0,629	0,748	0,938	0,946	0.0770*
¿Usted cree que va a permanecer en su lugar actual de residencia durante los próximos años?	0,893	0,938	0,906	0,927	0.0334

# ANEXO 3: CÁLCULO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

A continuación se presentan las tablas con la agrupación de los indicadores de los CELIS en las tres categorías, económicos, institucionales y sociales, para su presentación en los informes generales y regionales en la Evaluación CELI de línea media. Se reconoce que la presente agrupación es en cierto sentido arbitraria, pero representa el mejor juicio de los evaluadores sin descartar que son posibles otras disposiciones. En las conversaciones con los implementadores, la presente agrupación fue reconocida y aceptada.

## Indicadores económicos

Lo siguientes son los dieciséis indicadores económicos. Los indicadores en amarillo son reportados por los ejecutores y los que están en verde son tomados de los datos del estudio de impacto de la evaluación de línea media. Mientras que ciertos indicadores proporcionados por fuentes gubernamentales no se incluyeron debido al ritmo irregular de la presentación de informes, indicadores y DO3-041 DO3-040 tenían números confiables, recogidos de fuentes gubernamentales y comunicados por los ejecutores - ya que en todos los casos se cumplen los objetivos. DO3-038 no se incluyó debido a la falta de confianza en las cifras reportadas.

1	DO3-005 Avg monthly household income of USAID's beneficiaries
2	DO3-041 # of restitution cases supported in CELI municipios
3	DO3-040 # of formalized properties supported by CELI municipalities
4	DO3-036. Total value of CELI projects approved
5	DO3-037. Total value of CELI projects completed
	DO3-038. Total public investment in consolidation zones
6	DO3-006 Public funds leveraged in CELI zones att to USG interventions
7	DO3-030 # of strategic rural and economic development programs with territorial approach implemented in CELI municipios
8	DO3-031 # & % of people benefitted by strategic rural and econ development programs with territorial approach, implemented in CELI municipios
9	DO3-034 # of rural households benefiting directly from USG interventions
10	DO3-032a Private sector funds leveraged in CELI zones attributable to USG interventions
11	DO3-032b Private sector funds leveraged in CELI zones attributable to USG interventions (for-profit, crops, social enterprises)
12	DO3-033a # of private-public alliances formed
13	DO3-033b # of private-public alliances formed

14	DO3-035 # of people with financial product includes mobile wallet, leasing, etc.
15	DO3-042 Community funds leveraged in CELI Zones attrib to USG Interventions
16	DO3-029 Value of incremental sales of key supported products in CELI zones

## Desarrollo institucional

Los siguientes son los seis indicadores incluidos en desarrollo institucional:

1	DO3-006 Public funds leveraged in CELI zones attributed to USG interventions
2	DO3-010 # of strategic national social programs implemented in CELI zones
3	DO3-011 # & % of people benefitted by national social programs impl in CELI municipios
4	DO3-012 # of beneficiaries receiving improved infrastructure services
5	DO3-013 Governance capacity index
6	DO3-028 Level of accountability in CELI municipios

Los siguientes dos indicadores que se hubieran incluido en esta categoría que serían proporcionados por el Gobierno de Colombia. Sin embargo, estos no se han actualizado y, por esa razón, se les ha eliminado y no entran en el cálculo:

DO3-004 - Índice Municipal de Servicios Sociales y Públicos

DO3-009 - Cantidad y porcentaje promedio de aumento anual de los ingresos de fuente propia de los municipios

## Indicadores sociales

Seis indicadores están incluidos en el cálculo del gráfico del sector de Indicadores Sociales:

1	DO3-008 # of rapid impact projects implemented by USG implementers
2	DO3-024 Social Capital Index
3	DO3-029 Value of incremental sales of key supported products in CELI zones
4	DO3-025 # of CSO members supported by USG assistance
5	DO3-026 (a) Change in Index of Org Capacity (ICO) of CSOs supported by USG assistance
6	DO3-026 (b) Index of Org Capacity (ICO) of CSOs supported by USG assistance

DO3-026 (a) y DO3-026 (b) están estrechamente relacionados. La información era parcialmente disponible para ambos, y se cumplieron los objetivos de los proyectos. Por 26(a) este fue

catalogado como "no declarado" de los Montes de María y Central, pero "superado" en CELI Norte/Sur. Por 26(b), esto fue reportado como superado por los tres CELIs.

U.S. Agency for International Development  
1300 Pennsylvania Avenue, NW  
Washington, DC 20523