



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Evaluación de Impacto de Línea Media de la Iniciativa para la Consolidación y los Medios de Vida Mejorados Informe Regional, Región Sur

Octubre 2016

Esta publicación fue elaborada por solicitud de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se preparó de forma independiente por Keri Culver, Pablo Gutiérrez, Carlos Castañeda, Diana Bernal, 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 SUR

Management Systems International

A Tetra Tech Company

200 12th Street South

Suite 1200

Arlington, VA 22202, USA

www.msiworldwide.com

Octubre 2016

Contratado bajo AID-514-C-13-00003

USAID/Colombia Evaluation and Analysis for Learning (EVAL)

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

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

TABLA DE CONTENIDO

Acrónimos	1
Síntesis.....	3
Resumen Ejecutivo	5
Propósito de la evaluación	5
Diseño de la evaluación: preguntas orientadoras, métodos y limitaciones	6
Hallazgos y conclusiones	8
Desarrollo económico	8
Desarrollo institucional.....	12
Desarrollo social	15
Introducción.....	18
Antecedentes	18
Cómo leer este reporte.....	21
Diseño y métodos de la evaluación	22
Métodos cuantitativos	23
Métodos cualitativos	25
Limitaciones.....	25
Contexto regional	31
Intervenciones del CELI en la Región Sur	42
Desarrollo económico.....	44
Hallazgos y conclusiones	44
Beneficiarios directos.....	45
La encuesta global: Percepciones de las condiciones económicas.....	46
Asistencia a proyectos productivos.....	49
Mercados y comercio.....	51
Ahorros, créditos y servicios financieros	55
Transporte e infraestructura	56
Tierras.....	59
Recomendaciones.....	63
Desarrollo institucional.....	65
Hallazgos y conclusiones	65
Participación	65
Transparencia y rendición de cuentas	67
Confianza.....	70
Provisión de servicios	72
Recomendaciones.....	76
Desarrollo social.....	77
Hallazgos y conclusiones	77

Capital social: Confianza	77
Capital social: Participación en asociaciones.....	79
Rol particular de las Juntas de Acción Comunal (JACs)	82
Asociaciones y proyectos productivos	82
Asociaciones de mujeres, de víctimas y de personas vulnerables.....	83
Asociaciones culturales y otro tipo de asociaciones	85
Recomendaciones.....	86
Anexo 1: Resultados a nivel de clúster: El List Experiment.....	89
Anexo 2: Tablas de datos descriptivos, nivel clúster	91
Anexo 3: Cálculo de los Indicadores de Desempeño.....	94
Indicadores económicos.....	94
Desarrollo institucional	95
Indicadores sociales	95

TABLA DE FIGURAS

Figura 1.1. Preguntas de evaluación	7
Figura 1.2. CELI Norte Sur cumplimiento de indicadores del PMP	8
Figura 1.3. Tendencias en razones por asociarse	10
Figura 1.4. Tendencias en percepción de los problemas del gobierno del municipio.....	13
Figura 1.5. Tendencias en el acceso y la calidad de los servicios públicos	14
Figura 1.6. Tendencias de las percepciones de seguridad.....	16
Figura 2.1. Pilares de la PNCRT y sus equivalentes en el CELI	19
Figura 2.2. Municipios de la Región Sur	21
Figura 2.3. Cómo leer e interpretar los datos estadísticos en el reporte.....	22
Figura 2.4. Preguntas de evaluación	23
Figura 2.5. Muestra por etnicidad (autoreconocimiento).....	24
Figura 3.1. Índice de Consolidación y sus componentes	31
Figura 3.2. Datos secundarios: Índice de Consolidación, puntaje por pilares	32
Figura 3.3. Niveles de seguridad, veredas CELI Sur vs Veredas Muestra total	33
Figura 3.4. Tendencias de la percepción de seguridad	34
Figura 3.5. Tendencias de la percepción de crímenes.....	34
Figura 3.6. Tendencias de las percepciones de servicios de seguridad del Estado	35
Figura 3.7. Tendencias de las preferencias de prestadores de servicios de seguridad	35
Figura 3.8. Tendencias de las percepciones frente a los cultivos ilegales (de acuerdo o muy de acuerdo)	36
Figura 3.9. Tendencias de las justificaciones para desobedecer la ley	36
Figura 3.10. Tendencias de percepciones de responsables de violaciones de DD.HH.	38
Figura 3.11. Tendencias en la disposición a denunciar.....	38
Figura 3.12. Tendencias de los mecanismos de denuncia de una violación de derechos.....	39
Figura 3.13. Tendencia del desempeño de los mecanismos de justicia	39
Figura 3.14. Tendencias de percepción de legitimidad del Estado (de acuerdo o muy de acuerdo).....	40
Figura 3.15. Datos trimestrales EVIDINCE, presencia de autoridades en sus puestos de trabajo.....	40
Figura 4.1. CELI Norte Sur cumplimiento de indicadores del PMP	43
Figura 4.2. Desempeño CELI: Compromisos (en millones USD) por fuente y actividad	43
Figura 5.1. Tendencias de la percepción de la situación económica	46
Figura 5.2. Impactos en la situación económica de los hogares	46
Figura 5.3. Tendencias en ingresos en pesos colombianos.....	47
Figura 5.4. Datos secundarios: Índice de Consolidación, crecimiento económico	47
Figura 5.5. Impactos en las expectativas para la mejora de servicios públicos en el futuro	48
Figura 5.6. Tendencias de las razones para asociarse	51
Figura 5.7. Tendencias de los canales de comercialización de productos	52
Figura 5.8. Tendencias de los canales de comercialización de productos	52
Figura 5.9. Tendencias de los problemas relacionados con la producción y comercialización	53
Figura 5.10. Tendencias en los problemas con la producción y comercialización	53
Figura 5.11. Tendencias de la percepción de bancarización y acceso a crédito.....	56
Figura 5.12. Tendencias de las percepciones sobre infraestructura y transporte	56
Figura 5.13. Datos secundarios: Índice de Consolidación, vías.....	57
Figura 5.14. Tendencias de las vías de acceso a las viviendas	57
Figura 5.15. Tendencias de los medios de transporte utilizados.....	58
Figura 5.16. Tendencias del uso y estado de la propiedad de la tierra.....	60
Figura 5.17. Tendencias de las razones por las cuales no se ha formalizado el predio.....	61
Figura 5.18. Tendencias de los mecanismos de adquisición de la tierra.....	62
Figura 5.19. Tendencias de la disposición a pagar impuestos	62
Figura 6.1. Tendencias de las percepciones sobre intención de voto y su ejercicio	66
Figura 6.2. Tendencias de las razones para votar	66
Figura 6.3. Tendencias de las razones para no votar	66
Figura 6.4. Tendencias de la percepción sobre posibles nuevos líderes	67
Figura 6.5. Tendencias de la percepción de problemas con la administración del municipio	68

Figura 6.6. Tendencias de las percepciones de la gestión de los organismos públicos.....	69
Figura 6.7. Tendencias de las percepciones de los ciudadanos sobre la gestión pública.....	69
Figura 6.8. Tendencias de los mecanismos para la rendición de cuentas	69
Figura 6.9. Tendencias de la confianza en las instituciones (mucho o muchísimo)	71
Figura 6.10. Tendencias de los procesos de identificación y registro en servicios sociales	73
Figura 6.11. Tendencias del Índice de Capacidad Gubernamental	73
Figura 6.12. Tendencias del acceso y la calidad de los servicios públicos.....	74
Figura 6.13. Datos secundarios: Índice de Consolidación, cobertura energía eléctrica y celular	74
Figura 6.14. Impactos en las expectativas para el mejoramiento de servicios públicos en el futuro	75
Figura 7.1. Tendencias de la confianza en la comunidad	77
Figura 7.2. Tendencias de la toma de decisiones activa en los mecanismos asociativos.....	80
Figura 7.3. Tendencias de los beneficios al pertenecer a organizaciones sociales	80
Figura 7.4. Tendencias de las razones para no participar en mecanismos asociativos	81
Figura 7.5. Tendencias de las razones para asociarse	83

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 los 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.

CELI Sur es responsable del municipio de Tumaco en el departamento de Nariño. La evaluación de línea media se llevó a cabo en este municipio así como en los municipios control Policarpa (Nariño) y Patía (Cauca).

Desarrollo económico

La situación de pobreza de las familias hoy en Tumaco es peor que en la línea de base. Sin embargo, los beneficiarios directos de la región Sur son más propensos que la población en general a afirmar que la situación económica en la que viven es buena o muy buena. Además, el apoyo de CELI Sur a proyectos productivos es valorado por la comunidad. Sin embargo, la restitución de los derechos a la tierra en Tumaco se ve afectada por amenazas y problemas de seguridad.

Desarrollo institucional

Los datos no muestran actos de coerción o compra de votos, fenómenos que han estado históricamente ligados a la institucionalidad del municipio. Respondientes no perciben que excombatientes deban convertirse en figuras políticas y la estigmatización sigue siendo alta.

La mala rendición de cuentas de los funcionarios gubernamentales reduce la confianza en el orden institucional. Las percepciones de confianza disminuyeron para todas las instituciones públicas debido a la corrupción y la falta de infraestructura. Aunque los datos oficiales muestran que los servicios públicos son omnipresentes, los encuestados reportan cambios negativos en el acceso a servicios.

Desarrollo social

La confianza entre los miembros de las comunidades tiende a la baja lo cual deteriora la capacidad de trabajar conjuntamente. Una de las causas de ruptura de confianza es la influencia del narcotráfico en los jóvenes, que ha traído consigo rompimiento de tejido social.

CELI Sur ha logrado incrementar la participación de las familias y fortalecer sus capacidades para la toma de decisiones a través de las Juntas de Acción Comunal (JACs). Las mujeres no han logrado posicionarse a pesar de la importancia de su rol en sus comunidades.

Un referente importante de la identidad colectiva de los tumaqueños es el deporte, principalmente el fútbol. El municipio cuenta con escuelas de fútbol en las cuales los jóvenes participan activamente. Es afortunado, que para los jóvenes en Tumaco, los futbolistas son ídolos, motivo de orgullo y ejemplo de superación.

Seguridad

Tumaco es el municipio con la mayor área sembrada de coca y con los mayores niveles de producción de cocaína en Colombia. Sin embargo, la seguridad ha mejorado frente a lo reportado en la línea de base, pero no es un efecto atribuible al CELI. La percepción de la calidad de los

servicios de seguridad estatales disminuye, así como la disminución del desempeño de los servicios de seguridad no estatales.

RESUMEN EJECUTIVO

USAID/Colombia diseñó el proyecto Iniciativa para la Consolidación y los 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, ARD Tetra Tech, 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 el Carmen de Bolívar y San Jacinto (Bolívar). Este informe contiene los logros e impactos a la fecha del proyecto CELI Sur.

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 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. 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 ilícitos¹, 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:

¹ <http://www.consolidacion.gov.co>.

Figura 1.1. 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 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 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.

El estudio tiene muchas limitaciones que deben tenerse en cuenta. Hay limitaciones que tienen fundamento en el diseño de la evaluación (como la dificultad del proceso y resultado del emparejamiento entre los 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 y en la que se establecieron metas e indicadores de impacto asociados a ese diseño original, y cuya implementación no 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

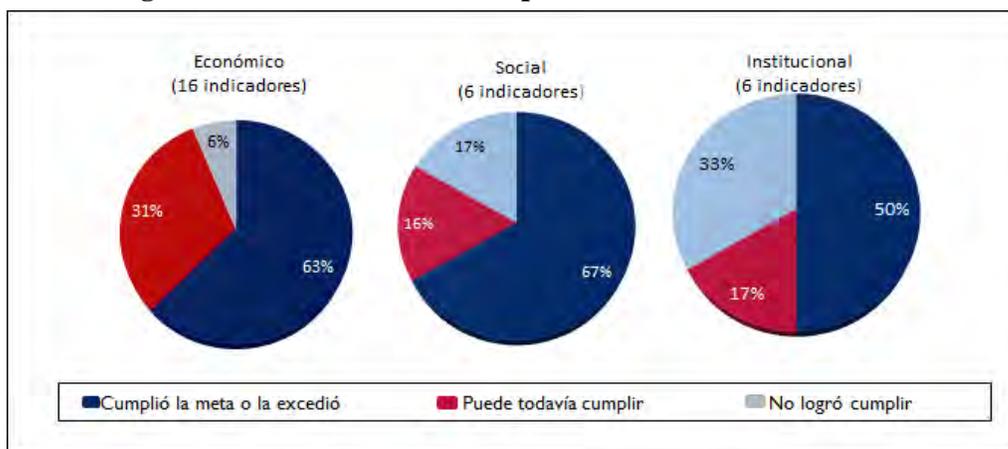
Cómo leer los hallazgos y las conclusiones

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.

El socio implementador de CELI Norte/Sur suministró la información del cumplimiento de sus metas establecidas en el Plan de Gestión de Desempeño (PMP por sus siglas en inglés) a Junio 30, 2016, el cual incluye indicadores como el número de organizaciones y oficinas gubernamentales que han recibido apoyo del proyecto, las ventas resultado de los proyectos productivos, y fondos apalancados. CELI Norte/Sur alcanzó o excedió la mayoría de sus indicadores en los tres pilares, económico, social e institucional, a esta fecha. Su cumplimiento fue mayor en los indicadores social y económico. El pilar económico es también aquel que contiene un mayor número de indicadores con responsabilidad directa del CELI. De otro lado, hay indicadores que si bien aún no tiene metas cumplidas en su totalidad, tienen alta probabilidad de logro antes del cierre del programa. La siguiente figura presenta un resumen de los niveles de cumplimiento de las metas por cada tipo de indicador (se encontrará una explicación del cálculo de la figura en el Anexo 3).

Figura 1.2. CELI Norte Sur cumplimiento de indicadores del PMP



Desarrollo económico

De acuerdo con la información obtenida, la situación económica de las familias empeora. De acuerdo con la información obtenida, la percepción de los encuestados es que la situación de pobreza de las familias hoy es peor que en la línea de base, baja la percepción sobre el aumento de la rentabilidad de las actividades productivas y se evidencia ausencia de alimentos, lo cual se constituye en la base del fortalecimiento, desarrollo, crecimiento y consolidación de la actividad económica. Sin embargo, según los datos, la situación anterior se equilibra con la percepción de

disminución del desempleo, aunque las oportunidades laborales son escasas y la mayoría de la población se dedica a actividades de economía informal. El mayor empleador del municipio es la alcaldía, por lo cual una intervención en el fortalecimiento de actividades económicas con apoyo de programas como Colombia Responde² es muy valorada por la población.

Es notable que, en comparación con la línea base, los beneficiarios directos de la región Sur son alrededor de 11.5pp más propensos que la población en general, a afirmar que la situación económica en la que viven es buena o muy buena. Sin embargo, aproximadamente 11pp más de encuestados que en la línea de base dice que viven en condiciones de pobreza extrema.

Es así como, los procesos de asistencia a proyectos productivos, donde las familias buscan tecnificar la mano de obra buscando más productividad, tienen efectos positivos entre otras razones porque promueven movimientos asociativos que están directamente relacionados con los objetivos establecidos tanto en el CELI Sur como en la PNCRT.

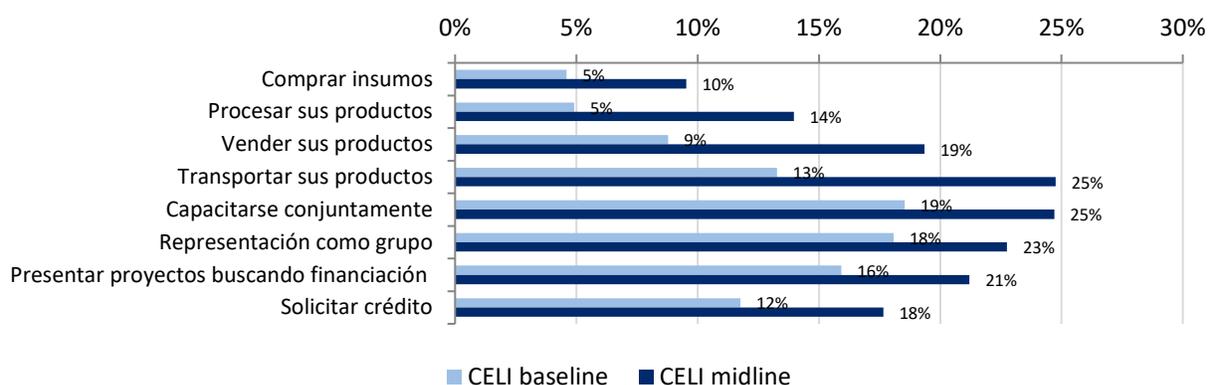
Apoyo para proyectos productivos. En este estudio, se reconoce al CELI su capacidad de prestar asistencia técnica y fortalecer asociaciones de productores para hacerlas sostenibles. En la región, la racionalidad económica es uno de los grandes incentivos para promover procesos asociativos, en la medida en que las familias prefieren asociarse para mejorar la comercialización de sus productos y solucionar problemas logísticos, además contar con capacitación, como se observa en la figura abajo. En ese orden de ideas, buscan financiación de sus proyectos y acceso a crédito de acuerdo con los niveles de bancarización existentes. Es de mencionar que el análisis permite ver impactos positivos cuando la asistencia técnica se hace a través de una intervención multioferta o integral, es decir en especie, dinero, formación, asistencia, crédito. En consecuencia, el apoyo de Colombia Responde a Consejos Comunitarios y organizaciones de base en proyectos productivos, es valorado de manera positiva por la comunidad.

El componente productivo se ha trabajado en proyectos de cacao y coco. Hoy es de conocimiento público que Tumaco exporta y eso ha sido muy importante. Ha sido el acompañamiento permanente a los consejos comunitarios y a las organizaciones de base. [Por] eso hoy Tumaco vuelve nuevamente a reactivar su campo de manera hoy la gente está cultivando a gran escala. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

En razón a que el desarrollo de procesos asociativos es una actividad crítica para todos los componentes del CELI, se recomienda privilegiar la cooperación y no la competencia entre las organizaciones de base, así como la asistencia técnica sobre la presentación de proyectos individuales por asociación. La presentación de proyectos con el objetivo único de acceder a recursos, ha traído consigo la creación desmedida de organizaciones no siempre sostenibles en el tiempo.

² Colombia Responde, es la sigla definida por los gobiernos colombiano y norteamericano que refiere la estrategia de Consolidación con apoyo de USAID en campo. Un poblador de una región beneficiaria del CELI, lo reconoce como programa Colombia Responde.

Figura 1.3. Tendencias en razones por asociarse



Mercados y comercio. El lugar de mayor recurrencia para la compra de insumos para proyectos productivos y para la venta de sus cosechas es la cabecera municipal donde aún los cultivadores venden sus productos a mayoristas o intermediarios quienes cuentan con mayor capacidad logística y de transformación, pero reconocen muy bajos precios al cultivador. Si se suman los altos costos de los insumos, la calidad del suelo, la falta de agua y la pobre infraestructura (que afecta el valor agregado de los productos y la logística), la ganancia del cultivador es poca. Sin embargo, canales como la venta del producto en las plazas de mercado y en centros poblados cercanos y venta al público en general, lograron mejorar su desempeño.

En los grupos focales se reportan otros problemas en la comercialización por la competencia con productos extranjeros, que ya vienen procesados y a un menor costo, lo que trae como consecuencia una baja en la competitividad de los precios locales. El caso del coco ilustra dicha situación.

Dos de las iniciativas para mejorar los ingresos de los productores son producir bienes certificados en producción verde y ambientalmente responsable y fortalecer la infraestructura a través de centros de acopio y formas transporte comunitario.

Tierras. Los procesos de titulación de tierras son críticos y afectan la seguridad. En particular, en adición a la problemática de los procesos de restitución individual está el factor colectivo y de restitución de pequeñas extensiones de territorio versus la fragmentación de los títulos, lo que implica retos en la Política de Restitución de Tierras en el sentido de que es necesario flexibilizar los modelos de operación de acuerdo con el contexto de cada región.

El territorio es un porcentaje altísimo consejos comunitarios de los afros o resguardos indígenas titulados por el INCODER y lo que no es consejo comunitario o resguardo, estamos en zonas de reserva forestal de ley segunda. Entonces en Tumaco en la ruta campesina, no hemos podido adelantar absolutamente nada, porque obviamente una solicitud individual de un pedazo de tierra que está dentro de un territorio colectivo, prevalece el territorio o colectivo o ancestral de los negros e indígenas.

Igual no podríamos entrar a Tumaco por seguridad, porque no hay seguridad no garantías para el retorno de la gente, entonces no nos permitirían de ninguna manera. (Unidad de Restitución de Tierras, Pasto, Nariño)

Para garantizar el buen uso de la tierra, la política debe ser consistente con los factores inherentes a la tenencia, y tener en cuenta la vocación de la tierra, la legalización de predios y los procesos de titulación y de restitución, lo cual exige mayor conocimiento de las realidades de los propietarios y poseedores de la tierra. Un factor a tener en cuenta es la voluntad de pago de impuestos que se pone en riesgo frente a la imposibilidad de

contar con recursos para su pago efectivo, no siempre factible por la baja rentabilidad de las cosechas.

Es de mencionar que en esta región, la ejecución de la Política de Restitución se ve afectada por amenazas y otros problemas de seguridad, situación que ha derivado, en algunos casos, a preferir perder la tierra antes que perder la vida por intentar legalizar su propiedad. De otro lado existen incentivos para que colonos quieran apropiarse formalmente de las tierras, lo que puede generar conflictos con las comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas

Finalmente, debido a la escasez de agua, se requiere avanzar en la implementación de drenajes y distritos de riego para mejorar la productividad del suelo.

La evaluación recomienda: (ver informe para detalles)

Aprovechar oportunidades locales para hacer mejoras simultáneas en la producción y la comercialización. Las actividades CELI han creado alianzas entre el sector privado y las asociaciones con beneficios mutuos ejercicios que deben ser replicados. 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.

Articular con iniciativas nacionales (distritos de riego, drenajes, centros de acopio, cadenas de frío, financiamiento y bancarización, parques tecnológicos y extensionismo tecnológico, entre otros). Analizar el proyecto de Política para el Desarrollo Productivo que está adelantando el DNP.

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. En el caso de vías ya construidas cuya necesidad es de mantenimiento y sostenibilidad, igual es clave hacer un plan ambiental adecuado.

Los procesos de restitución de tierras requieren de mayor efectividad para garantizar un proceso informado frente a la restitución y legalización de predios. Deben ser prioritarias nuevas relaciones con los organismos encargados del tema en el nivel nacional, en particular aquellas responsables de las funciones del extinto INCODER, es decir con la Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras. Y continuar el trabajo de fortalecimiento institucional con la Unidad de Restitución de Tierras.

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.

Desarrollo institucional

Participación. Los proyectos políticos novedosos han ayudado a fomentar la participación y fortalecer la democracia, lo que se evidencia en el incremento de la intención de voto y del ejercicio de este derecho. La ciudadanía expresa que sus razones para votar están asociadas a procesos de legitimidad, a la promoción de nuevos líderes, jóvenes y mujeres, que representen las dinámicas de sus comunidades y que movilizan propuestas innovadoras. Sin embargo, hay la percepción de la ciudadanía es que hay dificultades a la hora de votar, por lo que se llama la atención a las autoridades electorales y de policía para garantizar este proceso democrático con seguridad.

Expresiones como “el voto cuenta” o “votar es una responsabilidad” y la calidad de las propuestas de candidatos, están ganando terreno y alimenta el ejercicio democrático. Los datos no muestran actos de coerción o compra de votos, fenómenos que han estado históricamente ligados a la institucionalidad del municipio.

No se percibe de forma positiva que un excombatiente pueda convertirse en una potencial figura política, lo que implica definir estrategias para reducir el estigma de combatiente que afecta su legitimidad como potencial líder comunitario. Ante un proceso de paz y en un entorno de postconflicto, no es evidente que la guerrilla cuente con credibilidad para su participación en política en este territorio.

Transparencia y rendición de cuentas. Los procesos de rendición de cuentas no son aún procesos consolidados lo que afecta la confianza en la institucionalidad. Pese a los esfuerzos en la implementación de estas prácticas años atrás, y que han sido apoyados por Colombia Responde, no se logran aún efectos positivos. No es posible constatar que la comunidad participe activamente en los procesos de planeación, por ejemplo, lo que aumenta la brecha de la participación de las comunidades en los procesos de control social y veeduría, a pesar de que se percibe un mejor desempeño de estos mecanismos.

La baja confianza en las instituciones públicas, generalizada en el país, se ratifica en esta región. De acuerdo con las respuestas de los encuestados, la percepción de confianza en todas las instituciones bajó, algunas con diferencias considerables, como es el caso de las JAC y la alcaldía/alcalde.

Los factores que más afectan la institucionalidad son la escasez de oferta en salud, educación y cuidado de menores y la deficiencia en la prestación de servicios públicos, lo cual empeora por el bajo o nulo nivel de respuesta de las instituciones ante las solicitudes presentadas por la comunidad. En esta evaluación tienen gran protagonismo la corrupción, la falta de acciones decididas en infraestructura y transporte y la

En los grupos focales se identifica que los procesos de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales o nacionales a la comunidad hasta ahora empiezan a fortalecerse. Sin embargo existe cada vez más consciencia de la población sobre la necesidad de hacer seguimiento a los proyectos y recursos públicos:

En un Consejo Comunitario cuentan sobre las vicisitudes que ha tenido la implementación del Plan de Desarrollo del municipio, la problemática de las consultas previas a las comunidades, la dificultad de acceder a la información:” luego se descubre que es un plagio de otro municipio y finalmente la sanción de la Procuraduría, lo cual retarda todos los procesos”.

desconfianza en las entidades públicas como factores que afectan la institucionalidad. En la siguiente figura se sintetizan las percepciones de los consultados en los problemas del gobierno con los municipios:

Figura 1.4. Tendencias en percepción de los problemas del gobierno del municipio

CELI		Control
↑	La desconfianza hacia las entidades públicas	↑
→	La administración municipal no le presta atención a solicitudes de la comunidad	↑
↑	La administración no tiene la capacidad de resolver las solicitudes de la comunidad	↓
↓	La deficiencia de servicios públicos domiciliarios	↓
↑	La falta de carreteras	↓
↑	La corrupción	↑
↓	La falta de oferta institucional: hospitales, colegios, juzgados, jardines	↓
↑	La administración municipal no informa lo que está haciendo	↓
↓	Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	↓
↓	Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	→

Aún la gente percibe que hay bajo desempeño en la de gestión de la alcaldía, de la gobernación y del gobierno Nacional. Esta circunstancia afecta los procesos requeridos para la implementación de las intervenciones a cargo del Estado y la recuperación de los territorios de manos de grupos armados, entre otras razones porque todavía persiste el incumplimiento de compromisos con la comunidad. También afecta negativamente los logros de un eventual proceso de paz.

Tumaco cuenta con una población de mayoría afrodescendiente, con 16 Consejos Comunitarios con cerca de 54 mil habitantes que carecen de los recursos y capacidades necesarias para generar desarrollo en el ejercicio colectivo. El fortalecimiento de estas instancias locales permitiría una mejor articulación con las políticas regionales y nacionales y el acceso a condiciones de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad.

El apoyo sostenido a la educación es fundamental para el desarrollo productivo de Tumaco, es una forma de generar nuevas oportunidades de empleo e ingresos para la población. Si bien hace presencia la Universidad de Nariño, ya están iniciando presencia la Universidad Nacional y la UNAD que se debe articular con educación técnica. Es fundamental el apoyo en educación superior para desarrollar sectores productivos como la agricultura, la pesca o el turismo.

Prestación de servicios. Si bien es cierto las coberturas de servicios públicos reportadas en los datos oficiales son altas (a excepción del servicio de alcantarillado y el manejo de basuras y disposición final de residuos), de acuerdo con los encuestados hay cambios negativos en el acceso y en la calidad de los servicios prestado. El mejoramiento de la capacidad institucionalidad local debe seguir sigue siendo prioridad y garantizar eficiencias presupuestales y procesos de planeación municipal adecuados.

Figura 1.5. Tendencias en el acceso y la calidad de los servicios públicos

	Acceso en línea media	Cambio en el acceso	Cambio en calidad	¿Ha mejorado en los últimos dos años?
Clinicas de Salud			2%	No
Niños menores a 5 años con acceso a cuidado infantil de calidad	49%	4%	3%	Si
Niños entre 5-11 años con acceso a educación de calidad	97%	0%	-16%	No
Jóvenes entre 12-18 años con educación de calidad	81%	-5%	-10%	No
Electricidad	89%	-2%	-5%	Si
Gas propano	72%	7%	-2%	Si
Agua	11%	4%	-3%	Si
Aguas Residuales	4%	3%	-23%	No
Recolección de Basuras	24%	0%	4%	No
Telefonía Celular	83%	-5%	-11%	No

La evaluación recomienda: (ver informe para detalles)

Mantener la credibilidad en los procesos y mecanismos de participación política empoderando a las comunidades y sus nuevos liderazgos. El CELI y otros programas USAID deben ser instrumentos para la aplicación de las normas que garanticen este ejercicio político, la participación de las mujeres en actividades políticas, la representación y acceso a debates electorales con el fin de generar y consolidar propuestas que movilicen al electorado hacia el afianzamiento de la democracia.

Dos tareas deben seguirse desarrollando. Uno, el fortalecimiento de la participación política a través de las organizaciones sociales y dos, la consolidación de conocimientos sobre los canales de participación política e influencia en la administración pública.

Articular el CELI a las estrategias impulsadas por el país para la mejorar la transparencia y los procesos de rendición de cuentas. Ser un promotor de la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción y en materia de derecho al acceso a la información pública. El CELI (u otros programas futuros de USAID) requiere de una acción organizada, decidida, sostenible y articulada con la acción interinstitucional del gobierno.

Los CELI tienen el desafío de seguir fortaleciendo a los gobiernos locales para mejorar la provisión de servicios de los municipios y departamentos. Hay un imperativo Constitucional para descentralizar, pero la capacidad local es baja y las finanzas de los municipios limitadas. En ese sentido se hace necesario fortalecer la participación ciudadana y contar con información relevante desde la demanda para orientar la oferta y enfatizar en actividades piloto que cuenten con un involucramiento significativo de la sociedad civil, y apoyar a la vez los gobiernos locales con asistencia técnica permanente. Herramientas como los “cuadros de puntuación” y otras medidas para movilizar a los ciudadanos a calificar los cambios en la provisión de servicios, son muy útiles para mejorar la oferta.

Desarrollo social

Capital social: Confianza. De acuerdo con la información recolectada, los Índices de Confianza entre los miembros de las comunidades tienden a la baja lo cual deteriora los niveles de ayuda mutua y la capacidad de trabajar conjuntamente. Este fenómeno afecta el fortalecimiento de los procesos asociativos así como el éxito de las intervenciones de los CELI. Esto se evidencia, a pesar de que para la ciudadanía es importante la solidaridad entre vecinos y familiares, en la disminución del 27% a 18%, del compromiso de ayuda de los vecinos frente a posibles dificultades. Igualmente decrece la tradición de trabajo en grupos para lograr proyectos comunitarios. La población de Tumaco, sin embargo, valora sus condiciones de vida, frente a lo que creen que es la vida en las ciudades.

La corrupción por parte de la alcaldía o de sus líderes desincentiva su uso y pertinencia, y esto hace que se manifiesten dificultades para operar, pues el presupuesto depende de la alcaldía, quien lo utiliza para obtener adhesiones políticas. En otros casos los presidentes de las juntas utilizan los escasos recursos o elementos de las juntas para beneficio propio.

Una de las causas de ruptura de confianza en este municipio es la influencia del narcotráfico en los jóvenes, en los cuales en muchos casos, prima el valor del dinero fácil, circunstancia que ha traído consigo fragmentación de las familias y rompimiento de tejido social.

Capital social: Participación en asociaciones. La participación en las JAC jalona los procesos asociativos en el municipio, ejercicio que se apalanca en la buena percepción que tiene la población sobre las reuniones comunitarias que las JAC fomentan y sobre la creación de asociaciones productivas. El CELI ha logrado incrementar la participación de las familias y fortalecer sus capacidades para la toma de decisiones. Hay tendencia general a mejorar la participación en la toma de decisiones por parte de los hogares que pertenecen a asociaciones, aun cuando todavía se toman decisiones de forma discrecional y subjetiva por parte de los líderes.

Las mujeres no han logrado posicionarse a pesar de la importancia de su rol en sus comunidades. Aunque los resultados demuestran que las mujeres son un actor crítico e influyente para la solución de conflictos y para la construcción de la paz, su participación en procesos de liderazgo bajó.

Un referente importante de la identidad colectiva de los tumaqueños es el deporte, principalmente el fútbol. El municipio cuenta con escuelas de fútbol en las cuales los jóvenes participan activamente, a pesar de que no hay seriedad de la oferta deportiva, los recursos son escasos y la oportunidad de hacer una carrera deportiva es difícil. Es afortunado, que para los jóvenes en Tumaco, los futbolistas son ídolos, motivo de orgullo y ejemplo de superación.

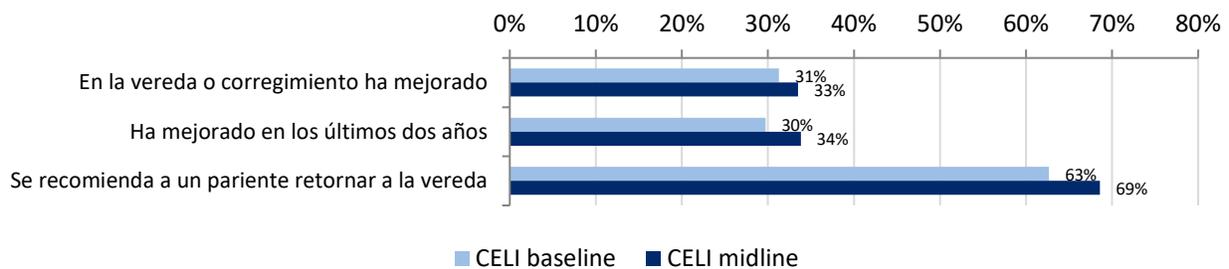
Hoy ahí hay otro esclavismo, para que lo comprenda, lo que se está haciendo con los muchachos, han permitido con los futbolistas, con los jóvenes que le apuestan a la vida a seguir en el fútbol, pero que tiene una sola oportunidad, y muchos de sus vidas, en las grandes ciudades, muchas de sus vidas frustradas. Cuando uno puede generar una empresa del deporte en Tumaco y empezar a cranearse empresas de la cultura y empresas deportivas en Tumaco, que permitan ese potencial que se tiene formarlo y formarlo bien. La vida útil de un futbolista en Tumaco, aun los que llegan al profesionalismo no supera 10 años... máximo 15 años (Secretario de Planeación, Tumaco, Nariño)

Seguridad. Tumaco es el municipio con la mayor área sembrada de coca y con los mayores niveles de producción de cocaína en Colombia, así como el principal escenario del conflicto en el litoral del Pacífico. Las FARC, en alianza con bandas criminales y con carteles mexicanos, tienen hoy el manejo del tráfico de armas e insumos en la frontera con Ecuador y ejercen el control del narcotráfico en la región.

Las FARC dominan por la fuerza y mediante la intimidación de las estructuras sociales existentes lo que, de acuerdo con los reportes cualitativos, afecta la intención de denunciar actos delictivos. La legitimidad del Estado ha sido minada por su limitada capacidad para ejercer tanto el control efectivo del territorio como el monopolio del uso de la fuerza.

Sin embargo, la seguridad, de acuerdo con los resultados de la encuesta, ha mejorado levemente frente a lo reportado en la línea de base (incremento del 31% al 33%), con el consecuente aumento de quienes recomiendan a sus parientes, retornar a sus veredas (aumento del 63% al 69%). Esta circunstancia sin embargo, a partir de los análisis estadísticos, no es un efecto atribuible al CELI.

Figura 1.6. Tendencias de las percepciones de seguridad



La percepción de la calidad de los servicios de seguridad estatales (Policía y FFMM) disminuye, así como la disminución del desempeño de los servicios de seguridad no estatales (privados, guardia indígena, otros). Ante esta situación, los hogares manifiestan que los mismos individuos y otros actores sociales como las JAC deben encargarse de su propia seguridad.

Como se mencionó anteriormente, Tumaco tiene la mayor extensión de cultivos de coca del país, cuya sustitución se ha dado en menor escala que en otras regiones. De acuerdo con el estudio de caso de Tumaco elaborado por el programa EVAL de USAID, “...desde el punto de vista económico, Tumaco es un caso atípico en el contexto colombiano. A diferencia de lo que sucede en zonas de características similares o en general en cualquier otro lugar de país, en Tumaco las evidencias muestran que a mayor violencia ha habido mayor crecimiento de la actividad económica...”, lo cual permite concluir que en esta región las economías ilegales, generadoras de violencia, jalonan la economía. El desafío, de ser refrendado el Acuerdo de Paz con las FARC, es la retoma del territorio hoy con presencia de las FARC por parte de las fuerzas del orden y generar procesos sostenibles de sustitución de cultivos. Sin embargo, hay que recordar que en Tumaco, los actores en el negocio del tráfico de estupefacientes van más allá de la guerrilla de las FARC (Carteles mexicanos y Bacrim) y las condiciones geográficas, de frontera y climáticas hacen que la lucha contra el narcotráfico sea más retadora que en otras regiones del país.

Respecto al proceso de paz, les digo en municipios como Tumaco paz no va a haber. No es que quiera ser escéptica y tampoco que quiera que la guerra siga, yo lo que digo ya deberían en Tumaco estar implementando programas, atacando el problema de la violencia, pero aquí a Tumaco solo vienen pañitos de agua tibia y la problemática no se ataca de raíz... ¿los hijos que se van criando con qué mentalidad van a crecer entonces que hacemos? (Grupo focal mujeres. Tumaco, Nariño)

Derechos humanos, justicia, y la legitimidad del Estado. De acuerdo con los datos, los esfuerzos por legitimar la presencia del Estado no se ha logrado consolidar, porque aún persisten fallas en el acceso a la justicia formal y las violaciones a los derechos humanos por parte de actores estatales. Si bien a la guerrilla se le atribuye la mayor cantidad de violaciones contra los

derechos humanos, llaman la atención que muchos de los respondientes desconocen quién es el responsable, lo cual permite inferir asociación al miedo a denunciar. Lo anterior representa retos en la respuesta oportuna a las violaciones y en la efectividad de mecanismos de acceso a la justicia, y promover un orden sostenible generador de confianza.

Con temor, en la región se ve con esperanza el proceso de paz. Se percibe que la paz puede traer consigo mayor reconocimiento de las potencialidades de la región, sobre todo en turismo, sin embargo la comunidad siente que la intervención del Estado debe ser más decidida para garantizar seguridad. Todavía la ciudadanía no tiene credibilidad en los efectos del proceso de paz. Tumaco ha sido muchas veces diagnosticada y ha tenido muchas intervenciones del Estado y de la cooperación internacional, pero aún no logra los cambios esperados.

En ese sentido, en un escenario de un eventual post-acuerdo, esta información es crítica, porque permitirá hacer adaptaciones y mejoras a las políticas e instrumentos que han intentado fortalecer presencia del Estado para recuperar su legitimidad.

La evaluación recomienda: (ver informe para detalles)

Adaptar programación para construir confianza. Es imprescindible garantizar la seguridad y el promover el nacimiento de nuevos liderazgos para fortalecer las relaciones con las asociaciones y comunidades.

Mejorar la efectividad de los procesos asociativos mediante la generación de confianza entre la comunidad y sus miembros. Están demostrados los beneficios de la asociatividad que privilegian el diálogo, la generación de conocimiento y las economías de escala, entre otras razones, en procura de identidad y gestión de proyectos comunitarios. Es importante reconocer y articular los esfuerzos nacionales en la promoción de la participación de los jóvenes y mujeres como fundamento de la sociedad, aun siendo las mayores víctimas del conflicto. Los jóvenes no son sólo el futuro. Son el presente del país, y es fundamental su sentido de pertenencia y de vinculación para el desarrollo de su comunidad y de la región.

Aumentar el trabajo con hogares encabezados por mujeres. Las mujeres cabeza de familia aprovechan las diferentes formas de oferta de cooperación y del Estado. Sus vulnerabilidades pueden requerir procesos distintos – como la provisión de cuidado infantil, o reuniones en su tiempo libre. Las que ya participan pueden servir de guía para otras mujeres y alentar su participación.

Continuar con el fortalecimiento de las JAC. Crear mecanismos para fortalecer el rol de las JAC: como agentes de resolución de conflictos, gestores de emisoras comunitarias, promotores de procesos de veeduría y seguimiento, entre otros. En el informe principal de la evaluación se recomienda adaptar el instrumento ICO-VEO (Índice de Competencias organizacionales-Valorización del estado organizacional) para las JAC, y hacer públicos los resultados, para asegurar su legitimidad ante sus comunidades.

Fortalecer iniciativas culturales y deportivas para reconstruir los lazos sociales y el respeto mutuo. Alinear intervenciones con la oferta del Ministerio de Cultura en los temas de diversidades, información, capacidades comunicativas, participación, y educación. De igual manera, se recomienda articulación con el Programa Convivencia y Paz de Coldeportes.

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 ilícitos³, 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 regional⁴. 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.⁵

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

³ <http://www.consolidacion.gov.co>.

⁴ http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf.

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

subsisten en las zonas de Consolidación, incluida la presencia continua de grupos armados ilegales (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.*⁶

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. Pilares de la PNCRT y sus equivalentes en el CELI

Pilar PNCRT	Pilar CELI	Pilares CELI definidos como:
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 corredores de la política: 1) los Montes de María, en los departamentos de Bolívar y Sucre;

⁶ Ibid.

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 (MdM) en los municipios de San Jacinto, Ovejas y San Onofre (Sucre) y en el 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 trabajo⁷. 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

⁷ 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.”

y entrevistas a profundidad 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.

Para el caso de CELI Sur, el clúster es de un solo municipio, Tumaco. A continuación se presenta el clúster con sus municipios de control:

Figura 2.2. Municipios de la Región Sur

Clúster	Municipio de tratamiento	Municipio de control
23	Tumaco (Nariño)	Policarpa (Nariño) y Patía (Cauca)

Este informe contiene los logros e impactos a la fecha del proyecto CELI Sur el cual se desarrolló en el municipio de Tumaco, el cual cuenta además con intervención del GdC a través de la implementación de la PNCRT.

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 en el reporte

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

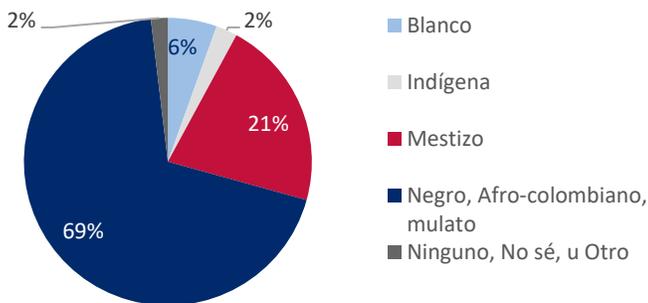
El instrumento de la encuesta (Anexo 8 del informe principal) incluye módulos sobre demografía, justicia y seguridad, oportunidades y desempeño económico lícito e ilícito, legitimidad del gobierno, capital social y participación en organizaciones comunitarias,

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 de Rendición de Cuentas⁸, 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 LAPOP⁹. 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.

En la región Sur el equipo de evaluación llevó a cabo 2.475 encuestas, de los cuales 1.058 de los encuestados fueron hombres y 1.417 mujeres. Los encuestados reportaron una tasa de alfabetización del 77% y más de dos tercios (69%, o 1.709) se auto-identificaron como afro-colombiano, negro o mulato, como se muestra en la Figura 2.5.

Figura 2.5. Muestra por etnicidad (autoreconocimiento)



Alrededor del 73% de los encuestados en la región Sur viven en zonas rurales dispersas, 23% en un centro poblado que no es la cabecera municipal, y sólo el 3% en la cabecera municipal. Un pequeño porcentaje (16%) reconoció las actividades de Colombia Responde en sus municipios.

Un pequeño porcentaje más de hombres (21%) que de mujeres (13%), reconocen las actividades de Colombia Responde. Vale mencionar que los encuestados fueron muy optimistas sobre el futuro ya que una gran mayoría contestó que espera que las condiciones mejoren. La población más optimista es femenina.

Otras medidas cuantitativas incluyen el análisis de fuentes clave de datos secundarios. Estos provienen de fuentes gubernamentales y del consorcio EVIDINCE,¹⁰ el cual recoge datos

⁸ Accountability.

⁹ 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.

¹⁰ EVIDINCE es un esfuerzo de investigación asociado con Estudios Empíricos de Conflicto (<https://esoc.princeton.edu/>), un conjunto multi-institucional de académicos conformado para facilitar los estudios de los conflictos y de insurgencia a nivel sub-nacional.

trimestrales en el nivel municipal sobre temas como presencia de personal de la policía y personal judicial, entre otros.

Dentro de la información oficial entregada por el gobierno se usaron los datos actualizados sobre crímenes como homicidios, actos de terrorismo, y masacres y el Índice de Consolidación descrito en el capítulo de Contexto Regional a continuación.

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. En la región Sur, se aplicaron los instrumentos cualitativos en el municipio de Tumaco (Nariño).

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 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.ti¹¹ 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

¹¹ Software de análisis de datos cualitativos.

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 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 (gobernabilidad, 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.¹² 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

¹² 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.

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,¹³ es importante mencionar el aumento de la inflación, causado por la desaceleración económica mundial y la fuerte caída de los precios del petróleo, lo que resulta en recesión en las actividades económicas asociadas con la extracción de este mineral. Estas situaciones se dieron en el momento en el que se estaba levantando la información de percepción sobre el desempeño de los CELI y la PNCRT por parte de los beneficiarios.
4. **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 COR¹⁴ 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

¹³ 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 clústeres para reducir al mínimo los posibles sesgos.

¹⁴ Contracting Officer Representative.

sus contrapartes justo en medio de la programación de sus actividades. Aun así, continúan trabajando para articular sus esfuerzos con los organismos responsables.

Factores relacionados con la implementación

- 5. 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”¹⁵ del GdC, sobre la cual el ejército de Colombia se fundamentaba para hacer una clasificación objetiva de las veredas de acuerdo con el nivel riesgo, y donde los CELI podrían intervenir potencialmente. Las partes interesadas de USAID y los CELI buscaban una manera de evadir este requisito, ya que encontraron el sistema altamente politizado y, a veces, injustificado. Con el tiempo, los contratos de los CELI fueron modificados para permitir que los ejecutores ampliaran su alcance a veredas en las que la dinámica local permitía una potencial intervención comunitaria (por ejemplo, un proyecto productivo compartido). De esta manera los CELI pudieron apoyar a comunidades divididas administrativamente pero que compartían objetivos agrícolas comunes, y pudo expandirse a veredas que ellos mismos definieron como “seguras” para las actividades del proyecto.

¹⁵ 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.

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 no la iniciativa completa. Los otros elementos orientados a cumplir con ese objetivo, resultaron ser menores a lo esperado. 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 rurales. El conjunto de condiciones que alimentó el conflicto armado y los grupos ilegales ha mejorado, pero los indicadores de contexto regionales 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:

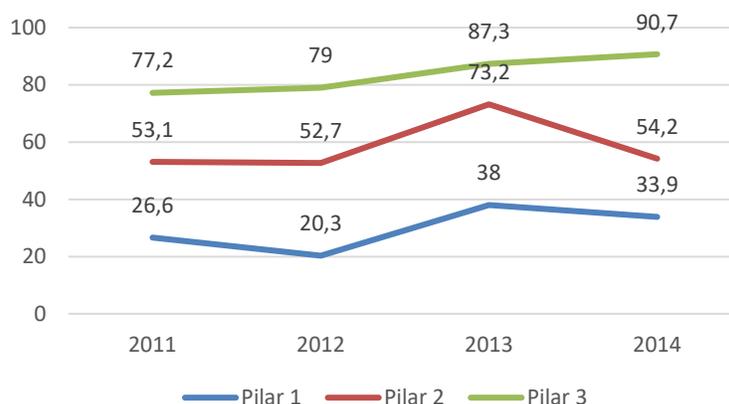
Figura 3.1. Índice de Consolidación y sus componentes

Pilar	Componentes
1 Institucionalización territorial	Seguridad, justicia, derechos de propiedad, y derechos humanos
2 Participación ciudadana y buen gobierno	Buen gobierno, participación ciudadana, y capital social
3 Integración Regional	Conectividad, servicios sociales, y crecimiento económico

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 CELI de la región Sur, incluye sólo un municipio, Tumaco, grande en extensión e importante en términos de Consolidación y en el índice corresponde al “municipio de Tumaco”. Es interesante observar que, a partir de la primera medición en 2011, sus puntajes de varían ampliamente por pilar, así como al interior de cada pilar, como se muestra en la Figura 3.2:

Figura 3.2. Datos secundarios: Índice de Consolidación, puntaje por pilares



Fuente: Datos del Índice de Consolidación, cálculos de los autores

El Pilar 1, Institucionalización Territorial, muestra los problemas más graves del municipio, mientras que el Pilar 3, Integración Territorial, tanto el punto de inicio en 2011 como los cambios en el tiempo son muy positivos, y con una tendencia positiva sostenida. El Pilar 2, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, permite ver un cambio neto positivo entre 2011 a 2014, aunque con un pico en 2013.

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

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

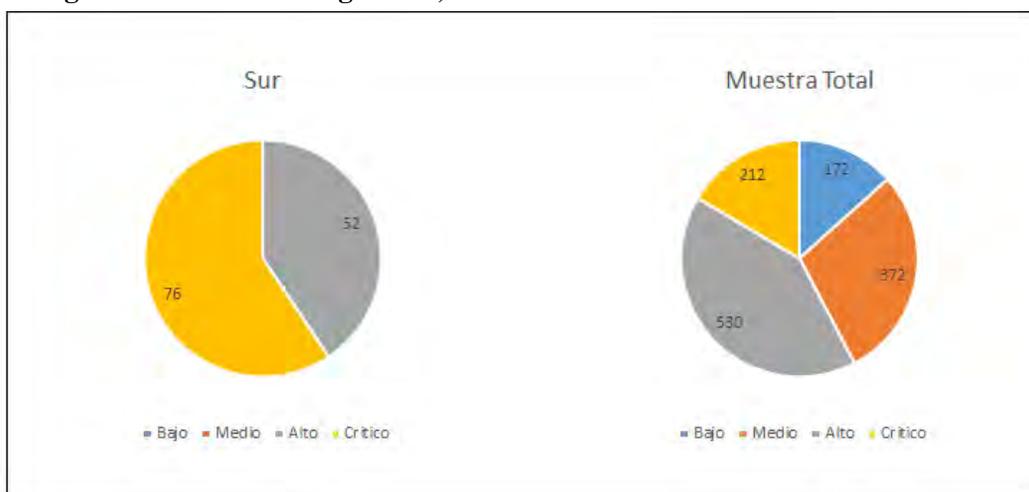
En segundo lugar, los puntajes de muchos indicadores son ponderados para ser comparados con municipios que tienen niveles socioeconómicos comparables, y como resultado resultan altos puntajes aun cuando los puntajes absolutos están dentro de los peores del país. Por ejemplo, en el indicador de Gobierno Abierto (cifras del Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación), el puntaje del Índice en 2014 en Tumaco es 34.9, pero este es ajustado a 55.8 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

La muestra de la evaluación de la región Sur, desagregada por nivel de riesgo y medidas con la metodología del semáforo del Ministerio de Defensa, tiene solamente zonas con niveles de riesgo de seguridad alto y crítico, lo que en comparación con el total de la muestra implica mayores

dificultades para las intervenciones. De 128 veredas muestreadas en la región Sur, 52 son consideradas en alto riesgo y 76 riesgo crítico. (Figura 3.3)

Figura 3.3. Niveles de seguridad, Veredas CELI Sur vs Veredas muestra total

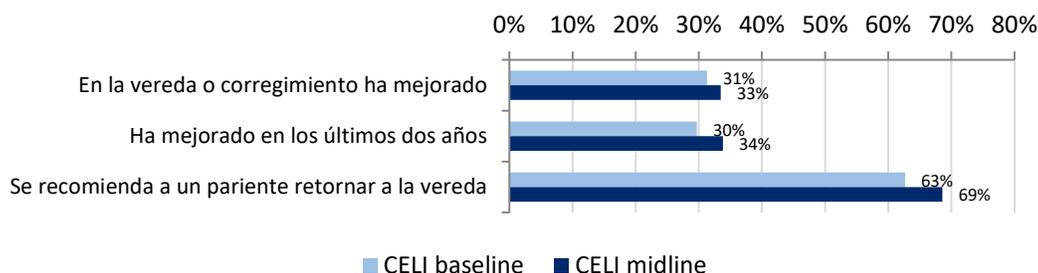


Bajo este marco, el componente de seguridad del Índice de Consolidación incluye indicadores como: operaciones de policía que no involucran a los militares, implementación de un plan de seguridad ciudadana, actos terroristas y subversivos, y densidad y cambios en la producción de coca. Cada uno de ellos muestra deterioro en los datos de Tumaco y es probable que en los datos de 2015 (cuando se completen y oficialicen) se presente un deterioro significativo de dichos indicadores y se haga evidente el aumento en la producción de coca (ya publicado por distintos medios). De acuerdo con distintas fuentes, el área cultivada de coca en Colombia se ha duplicado desde 2013.¹⁶

De otro lado, en los resultados obtenidos de la encuesta, las percepciones de las veredas o corregimientos en CELI Sur indican que la seguridad ha mejorado de forma leve frente a lo reportado en la línea de base, (pasando de 31% a 33%). En los dos últimos años, este aumento de condiciones de seguridad es mayor (pasa de 30% al 34%), lo que hace que un porcentaje más alto de la población (69%) recomiende a sus parientes retornar a sus veredas. Este sin embargo, no es un efecto atribuible al CELI. (Figura 3.4)

¹⁶ El Centro de Crimen y Narcóticos (CNC) de la Agencia Central de Inteligencia (EE.UU) produce una estimación anual de la superficie cultivada con coca en la región andina. Sus últimos resultados fueron presentados al GOC en marzo de 2016. Las principales conclusiones, de estadísticas nacionales, se difundieron en los medios. El cultivo de coca en Colombia alcanzó un mínimo histórico en 2013 (tanto en las mediciones SIMCI y CNC-DoD). En los dos años siguientes, sin embargo, el crecimiento ha sido sostenido y drástico. En la última medición CNC, las hectáreas cultivadas se duplicaron, de 80.000 a 159.000, con un aumento proporcional en la producción de cocaína, de 290 a 442 toneladas métricas. El informe completo no es accesible al público. Las estadísticas citadas aquí se encuentran en los artículos publicados en el diario El Tiempo, la revista Semana y el periódico El Espectador el 15 de marzo, del año 2016 (<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/ee-uu-advierte-de-aumento-de-cultivos-de-coca-en-colombia/16537123>).

Figura 3.4. Tendencias de la percepción de seguridad



Fuente: Evaluaciones línea base y línea media, CELI; cálculos propios¹⁷

Al analizar los problemas que afectan la seguridad en esta región, se identifica que la presencia de los GAI es el hecho en el que se concentra la mayor problemática de seguridad del territorio, y es el que a la vez presenta el mejor desempeño frente a la línea de base. Baja de una presencia reportada del 68% en la línea de base al 35% en la línea media. La seguridad ciudadana también tuvo un desempeño positivo significativo. El 36% de los encuestados perciben la zona como insegura en la línea de base, medición que baja al 15% en la línea media. De los aspectos observados, los casos de violencia sexual en Tumaco bajaron, pero crecieron los incidentes de minas antipersonal y el reclutamiento forzado. Las tendencias se muestran en la siguiente figura:

Figura 3.5. Tendencias de la percepción de crímenes

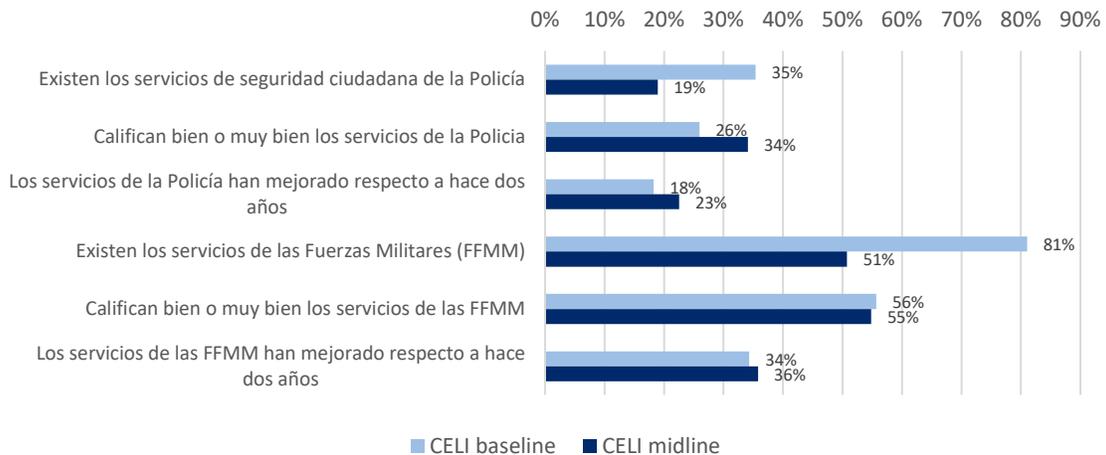
	Línea base CELI	Línea media CELI
Homicidios	28%	14%
Grupos armados ilegales	68%	35%
Minas antipersonal	6%	8%
Desplazamiento	33%	25%
Secuestro o desaparición forzada	8%	2%
Extorsión	14%	6%
Inseguridad ciudadana (robos, atracos, etc.)	36%	15%
Reclutamiento forzado	0,4%	2%
Violencia sexual	6%	1%

Al revisar los datos reportados hay una fuerte disminución en la percepción de los ciudadanos respecto a existencia de servicios de seguridad por parte de agencias estatales (Policía y Fuerzas Militares FFMM). Para el caso de la Policía, la percepción de línea de base es del 35% y decrece al 19% en la línea media. Para el caso de las FFMM la disminución es del 81% al 51%. Los datos del Índice de Consolidación, por su parte, en operaciones de Policía sin apoyo militar muestran un leve decrecimiento de 16% a 15.8% en Tumaco.

Las diferencias en la percepción de calidad del servicio de seguridad prestado por las agencias del Estado no son significativas (Figura 3.6) y tampoco mejoró el desempeño de los servicios de seguridad no estatales (privados, guardia indígena, otros).

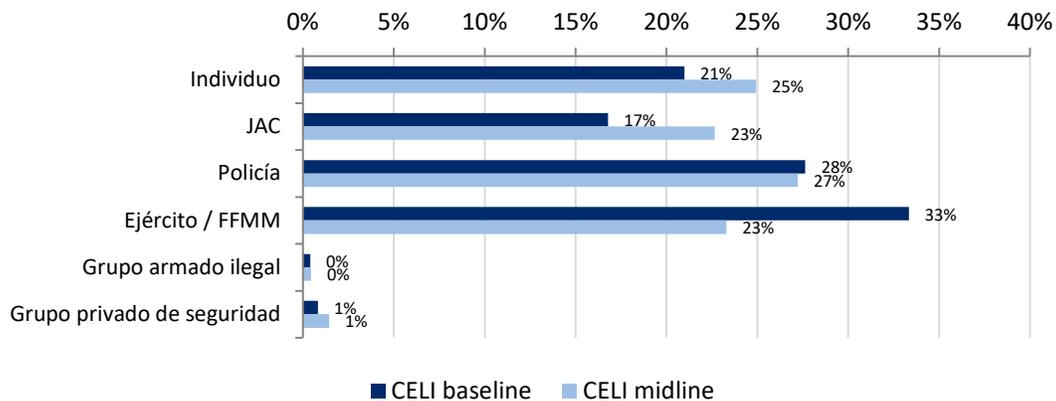
¹⁷ La fuente para todas las figuras en el informe es la base de datos de línea de base y de línea media de la encuesta recopilados para la evaluación del impacto de las intervenciones CELI, a menos que se indique lo contrario.

Figura 3.6. Tendencias de las percepciones de servicios de seguridad del Estado



A lo anterior se suma que hogares (que reconocen que la seguridad es una responsabilidad de las FFMM y de la Policía) siguen pensando en una proporción significativa, que los mismos individuos o actores sociales como las JAC deben encargarse de la seguridad. (Figura 3.7)

Figura 3.7. Tendencias de las preferencias de prestadores de servicios de seguridad



En los ejercicios de campo cualitativos, las comunidades manifiestan que la situación de seguridad y conflicto armado por la que ha pasado Tumaco en las últimas décadas hace difícil la relación con las Fuerzas Militares y de Policía, lo cual se manifiesta en desconfianza por parte de la población:

Por ejemplo el tema de la policía... si yo tengo que a denunciar algo no confío en el tema de policía...el Gobierno Nacional le interesa son las cifras... lo que uno dice: -yo denuncio, yo me presto a que los tipos los capturen, pero de ahí para allá ya mi vida ya nadie responde por mí, y entonces, nadie va protegerme... Entonces yo no me meto en problema... Los policías pueden estar a expensas de cualquier ataque y nadie responde. (Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

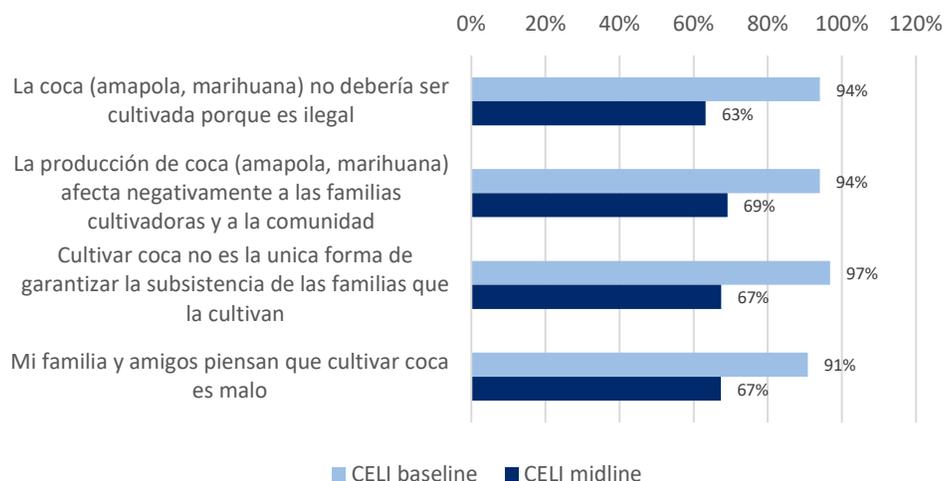
Cultivos ilícitos y la cultura de la (i)legalidad

De acuerdo con los resultados de la encuesta, hay cambios notables en la proporción de hogares que opinan que hay crecimiento en cultivos ilícitos (del 16% en la línea de base al 29% en la línea media), a diferencia de lo reportado en los municipios de control donde las familias indican

que hay una disminución de 3% frente a la línea de base. Esto muestra un efecto negativo del CELI de 16pp. En cuanto a la actividad minera ilegal, en Tumaco se reporta el mismo comportamiento, pese a que en los municipios de control hubo disminución del 2%.

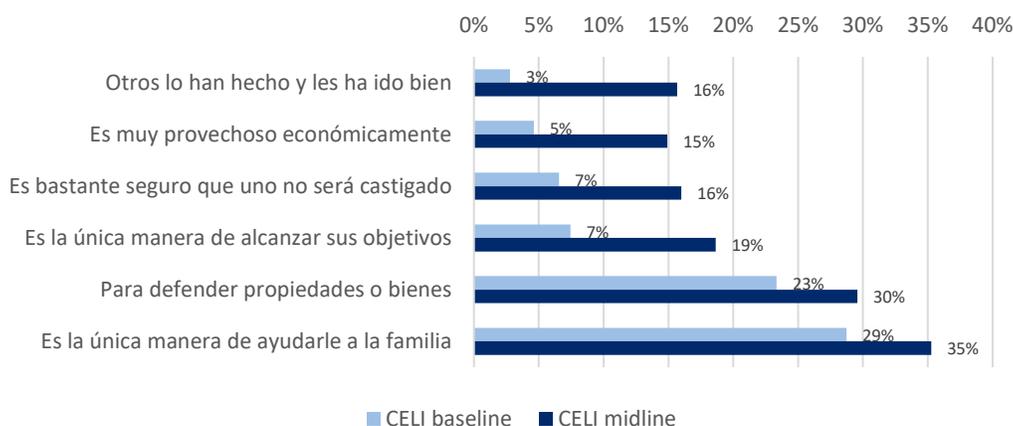
En la percepción de los hogares encuestados sobre los cultivos ilícitos hay una disminución de 24% aproximadamente frente la idea de la coca no deba ser cultivada. Sin embargo el cultivo de la coca como forma de subsistencia, desciende de 97% a 67%. Se observa un impacto significativo del CELI en estos resultados. (Figura 3.8)

Figura 3.8. Tendencias de las percepciones frente a los cultivos ilegales (de acuerdo o muy de acuerdo)



En esta región, aumenta significativamente el porcentaje de encuestados con justificación para desobedecer la Ley, lo cual evidencia la falta de gobernabilidad y la cultura de la ilegalidad, variables que deterioran el desarrollo de una región. La comunidad opina además que desobedecer las normas no tiene efectos negativos (pasando de 3% al 16%). La razón con mayor puntaje que para ellos justifica no cumplir la Ley es ayudar a la familia, factor que aumenta 6%, alcanzando el 35% de los casos reportados.

Figura 3.9. Tendencias de las justificaciones para desobedecer la ley



Un aspecto de mayor importancia en seguridad es la tenencia y el uso de la tierra. Tumaco tiene altos niveles de informalidad en formalización, lo que requiere del fortalecimiento de las

instancias judiciales. Este municipio como se mencionó, cuenta con mayoría étnica, afrodescendiente e indígena y por tanto la problemática de la tenencia en procesos colectivos es crítica. Por cuenta del conflicto armado y por la alta vulnerabilidad de estas comunidades, se han produjeron desplazamientos forzados, acompañados del consecuente despojo y acumulación de tierra por parte de privados:

Gran parte de esa tierra la tienen unos privados y usted sabe que ahí, hay juegos de intereses. Que al campesino y a uno como como nativo del municipio a veces le preocupa el monopolio de la tierra, sí... Es importantísimo para poder asumir el proceso de reivindicación de derechos para la nación sí, pero no obstante ahí viene priorizado también unos predios que van hacer de formalización y que van tener títulos, pero siempre hay inconvenientes entre los privados y las comunidades. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

La comunidad ha solicitado restitución de predios individuales y colectivos de Consejos Comunitarios y Resguardos indígenas. Pero en muchas ocasiones coinciden los reclamos de campesinos que han sido despojados de forma individual con territorios colectivos, situación que dificulta los procesos de restitución. Adicionalmente los procesos de microfocalización aún no han iniciado pues las condiciones de seguridad no lo han permitido:

El territorio es un porcentaje altísimo o bien, consejos comunitarios de los afros o resguardos indígenas titulados lógicamente por el INCODER y lo que nos es consejo comunitario o resguardo, estamos en zonas de reserva forestal de ley segunda. Entonces nosotros en Tumaco en la ruta campesina, no hemos podido adelantar absolutamente nada, porque obviamente una solicitud individual de un pedazo de tierra que está dentro de un territorio colectivo, prevalece el territorio o colectivo o ancestral de los negros e indígenas. [...]

Igual no podríamos entrar a Tumaco por seguridad, porque no hay seguridad no garantías para el retorno de la gente, entonces no nos permitirían de ninguna manera. (Unidad de Restitución de Tierras, Pasto, Nariño)

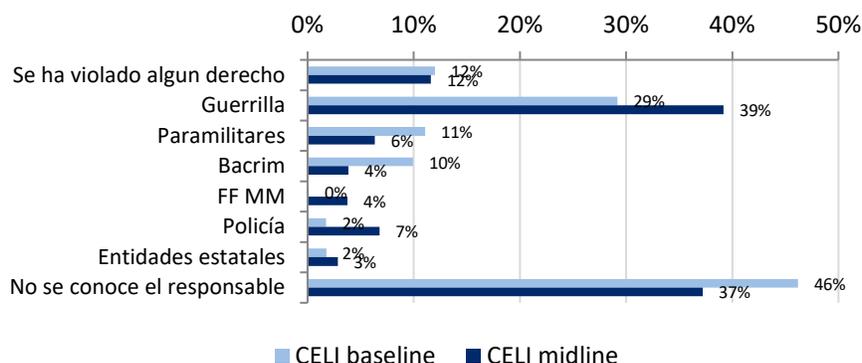
Los hallazgos y conclusiones derivadas del análisis de datos se exponen en el acápite de Tierras dentro del Componente de Desarrollo Económico.

Derechos humanos, justicia y legitimidad del estado

El Índice de Consolidación reporta que el municipio cuenta con un Comité de Derechos Humanos, y sus estadísticas de actos delictivos como masacres, secuestro extorsivo y homicidios políticos han disminuido a valores cercanos a cero. Los indicadores de victimización, por su parte mejoran a partir de 2011. Sin embargo, el desplazamiento sigue contabilizando valores importantes, con cerca de 14,500 personas desplazadas y más de 25 accidentes de minas antipersonal en 2014.

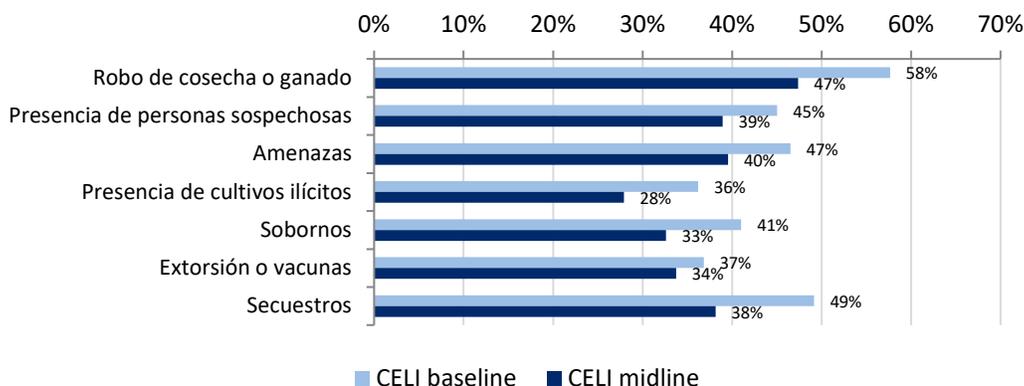
Frente a la violación de derechos humanos, los datos muestran una disminución del conocimiento de quien comete las violaciones. En la línea de base, el 46% de encuestados reporta saber quién es el responsable, indicador que baja al 37% en la línea media. La guerrilla se mantiene como el actor con mayor percepción de responsabilidad en la violación de derechos y aumenta en 10% frente a lo reportado en la línea de base, mientras que las BACRIM y los paramilitares disminuyen en percepción como presuntos responsables de violaciones a los derechos humanos. (Figura 3.10)

Figura 3.10. Tendencias de percepciones de responsables de violaciones de DD.HH.



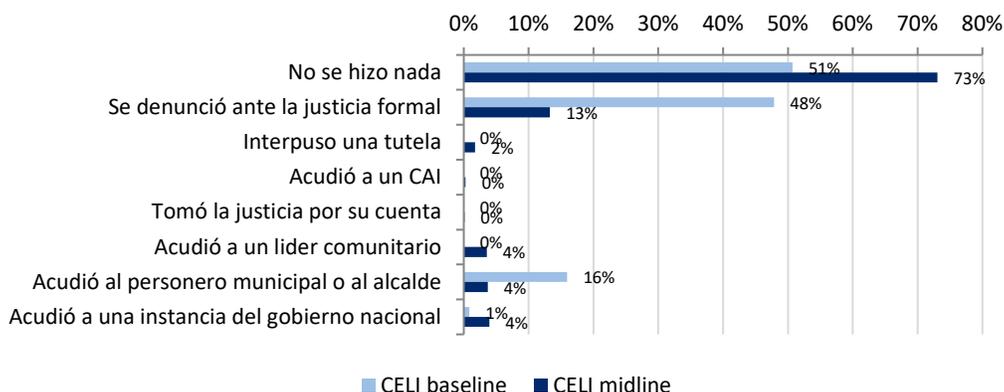
En cuanto a la disposición a denunciar violaciones, se observa una tendencia decreciente. Tanto en la línea de base, como en la línea media, el caso más denunciado es el robo de cosechas o de ganado (58% en la línea de base y 47% en esta evaluación). El segundo caso de denuncia lo constituyen los secuestros (49% en la línea de base y 38% en esta evaluación). (Figura 3.11)

Figura 3.11. Tendencias en la disposición a denunciar



Como se observa, la denuncia ante la justicia formal sigue siendo el canal preferido para iniciar un trámite de restitución de derechos o de búsqueda de justicia, pese a la drástica disminución frente a lo reportado en la línea de base (pasa de 48% a 13%). En segunda instancia permanece la personería o el alcalde como los actores institucionales donde la población acude para denunciar estos hechos, sin embargo esta situación disminuye frente a lo reportado en la línea de base (pasa de 16% al 4%). (Figura 3.12)

Figura 3.12. Tendencias de los mecanismos de denuncia de una violación de derechos

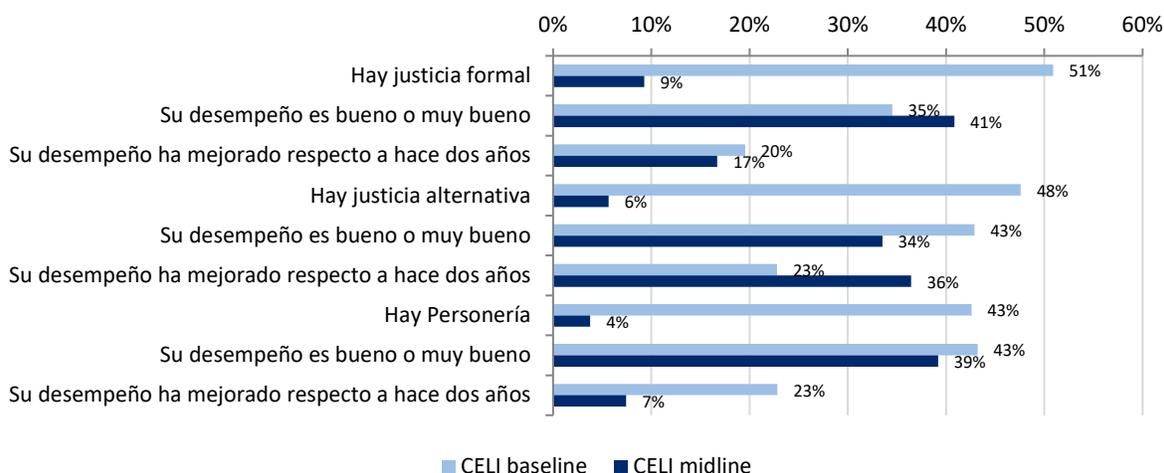


En complemento, los grupos focales reportan que la justicia se percibe como inoperante, por lo cual los ciudadanos sienten temor a denunciar delitos:

Los policías pueden estar a expensas de cualquier ataque y nadie responde. Lo otro es que también el gobierno nacional, la justicia por ejemplo usted los captura, a los tres años y hasta cinco años están libres, entonces dicen -yo para que voy a dar mi vida-... sí el sistema judicial es...(Risas) Entonces también, esto es como complejo, ¿no? (Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

Frente a lo anterior, llama la atención que mientras se incrementa la denuncia ante la justicia formal, cuando se indaga sobre el conocimiento de la población sobre los servicios de justicia, la percepción disminuye frente a la línea de base, pasando de 51% a 9%. Igual ocurre al investigar sobre el conocimiento sobre los mecanismos de justicia alternativa (cae de 48% a 6%), y de la Personería como mecanismo de acceso a la justicia (disminuye de 43% a 4%). Se observa que mientras la percepción de desempeño de la Personería disminuye, el de la justicia formal y alternativa mejora. (Figura 3.13)

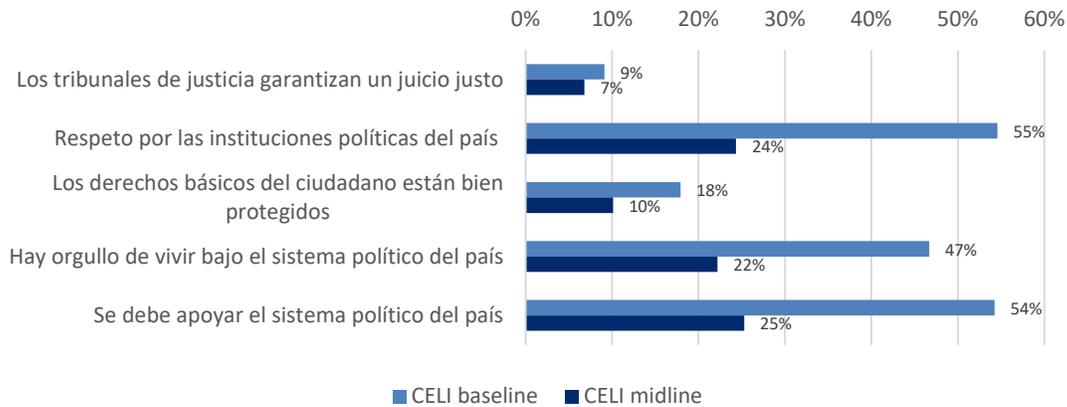
Figura 3.13. Tendencia del desempeño de los mecanismos de justicia



Finalmente, frente a asuntos relacionados con la legitimidad del Estado, en la Región Sur los resultados muestran disminuciones relevantes, respecto al apoyo al sistema político del país y el cada vez más bajo orgullo de vivir bajo dicho sistema, así como el poco respeto reportado hacia

las instituciones políticas (Figura 3.14). Hoy hay menos legitimidad de las instituciones que en la línea base.

Figura 3.14. Tendencias de percepción de legitimidad del Estado (de acuerdo o muy de acuerdo)

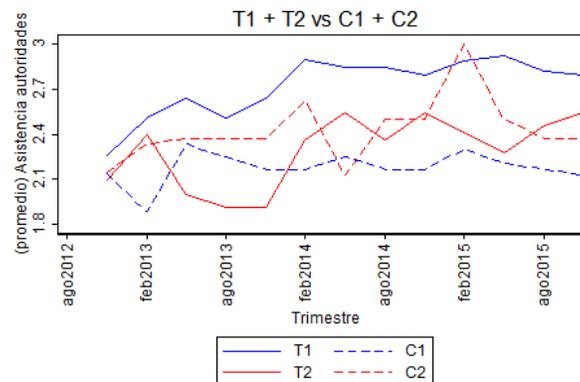


Los sistemas de justicia tienen figuración significativa en la encuesta, así como en el Índice de Consolidación y en una tercera fuente de datos citada en este estudio – los datos municipales trimestrales de EVIDINCE. En la encuesta, las instituciones de justicia califican pobremente mientras que los respondientes tienen confianza en otras instituciones – como se muestra en la figura arriba, donde solo el 7% siente que las cortes garantizan un juicio justo.

La encuesta mide percepciones de la justicia colombiana, mientras que el Índice de Consolidación reporta si el “aparato judicial” está presente: justicia formal, administrativa, y (donde es aplicable) la jurisdicción indígena, en complemento con la Personería y la Defensoría. El puntaje en Tumaco de la presencia de estos organismos fue de 87.5 puntos (sobre 100).

Los datos del panel trimestral de EVIDINCE, recolectados por ciudadanos locales, miden la presencia, en un día específico, de jueces y otros funcionarios en sus sitios de trabajo y su nivel de atención al ciudadano. La Figura 3.15 muestra los datos para todos los municipios y sus controles (C1 y C2, respectivamente) de los CELI (T1 en la tabla) y la PNCRT (T2).

Figura 3.15. Datos secundarios: Datos trimestrales EVIDINCE, presencia de autoridades en sus puestos de trabajo



Nota: Índice creado sumando las variables de asistencia en el día de la encuesta de fiscal, juez, procurador y notario en el municipio.

Fuente: Datos trimestrales de panel, EVIDINCE. Cálculos propios.

Los municipios CELI muestran mayor incremento y regularidad en la presencia en sus oficinas de funcionarios judiciales, que alcanza un nivel superior de 2.7 funcionarios presentes en promedio (de los cuatro funcionarios observados). Los municipios PNCRT del estudio, que no tienen intervención de los CELI, y sus controles fueron más volátiles.

En un escenario de paz y postconflicto, estos datos son críticos, por cuanto suponen una adaptación y mejora de las políticas e instrumentos que fortalecen la presencia del Estado para recuperar la legitimidad de la Región.

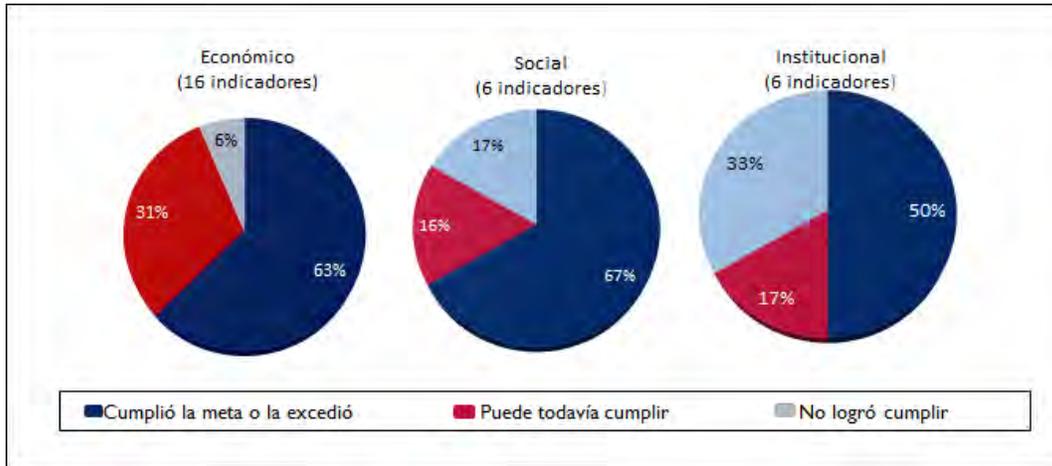
INTERVENCIONES DEL CELI EN LA REGIÓN SUR

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.

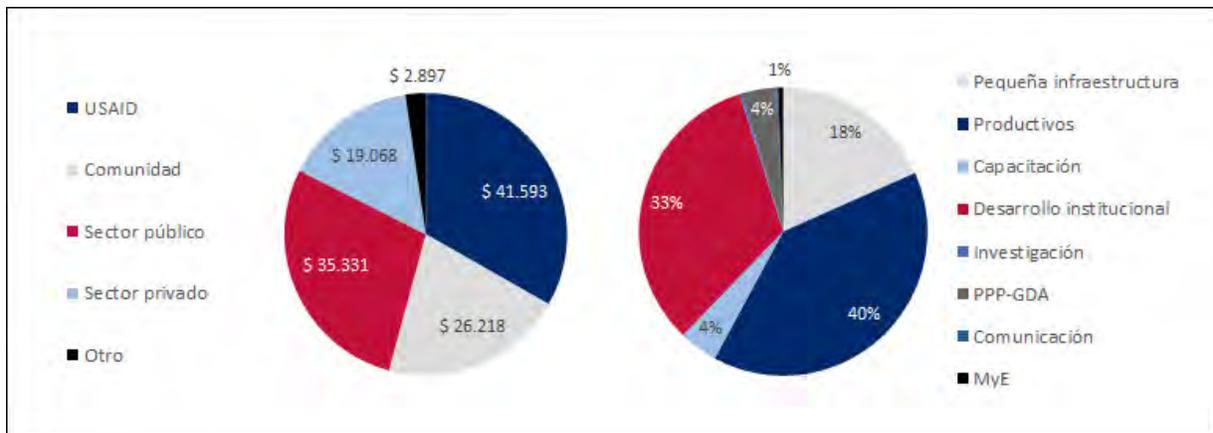
Los implementadores del CELI suministraron los logros de su plan de gestión de desempeño (PMP en sus siglas en inglés) a 30 de junio del 2016, que incluye indicadores como el número de organizaciones y oficinas públicas que han recibido apoyo, las ventas de los proyectos productivos y los fondos apalancados. CELI Norte/Sur alcanzó o excedió la mayoría de sus indicadores en los tres pilares, económico, social e institucional, a esta fecha. Su cumplimiento fue mayor en los indicadores social y económico. El pilar económico es también aquel que contiene un mayor número de indicadores con responsabilidad directa del CELI. De otro lado, hay indicadores que si bien aún no tiene metas cumplidas en su totalidad, tienen alta probabilidad de logro antes del cierre del programa. La siguiente figura presenta un resumen de los niveles de cumplimiento de las metas por cada tipo de indicador (se encontrará una explicación del cálculo de la figura en el Anexo 3).

Figura 4.1. CELI Norte Sur cumplimiento de indicadores del PMP



Los compromisos financieros del CELI Sur, como aparecen en la base de datos MONITOR¹⁸ de USAID/Colombia, se desagregaron por fuente de recursos (figura izquierda) y por tipo de intervención (figura derecha):

Figura 4.2. Desempeño CELI: Compromisos (en millones USD) por fuente y actividad



Fuente: Base de datos MONITOR, Mayo 1-9, 2016

¹⁸ Sistema de Información y monitoreo de USAID/ Colombia.

DESARROLLO ECONÓMICO

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

Hallazgos y conclusiones

De acuerdo con el estudio de caso de Tumaco elaborado por el programa EVAL de USAID, el crecimiento económico del municipio durante los últimos 15 años ha tenido un crecimiento sostenido y extraordinario respecto a municipios en comparación. Pero paradójicamente y a pesar de que Tumaco ha emprendido ambiciosos proyectos productivos en palma, cacao y coco, proyectos de canaricultura, pesca y embarque de petróleo, sigue siendo uno de los municipios con los índices de pobreza más altos del país. En el estudio en mención se realizó un estudio econométrico cuyo resultado arroja una correlación positiva entre el crecimiento de cultivos ilícitos y el crecimiento del PIB, que en comparación con otros municipios de consolidación es atípico. Este es un crecimiento que no se explica a partir de la actividad legal. Las evidencias sugieren que aún la economía de esta región está permeada por el narcotráfico.

En agricultura, el sector que ha caracterizado la región desde los años sesenta es la Palma Africana que se complementa con cultivos de pancoger. En relación con este cultivo, la situación económica se agrava a mediados de la década del 2000, por efectos de la emergencia sanitaria producida por el pudrimiento del cogollo que llevó a la pérdida del 95% del área sembrada.¹⁹

En complemento, el cacao y el coco son actividades que surgen por la tradición ancestral de la comunidad²⁰. En esta región se cultiva una variedad de cacao apreciada en el mercado internacional por su sabor a nuez y madera, y el nivel de producción de coco tiene el potencial para atender el mercado mundial. No obstante estas fortalezas, la productividad se ve menguada por la baja tecnología asociada a sus cultivos que no le permite afrontar pérdidas previsibles por enfermedades fitosanitarias. Esto ha sido materia de intervención del Ministerio de Agricultura y de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). Los grupos focales reportan actividades económicas adicionales en respuesta a las coyunturas:

La apicultura nació aproximadamente hace unos 15 años, a mediados de los años 90, porque en los 80 y 90 aquí hubo una bonanza, una bonanza muy fuerte, de la agricultura, la palmicultura, la pesca, luego vinieron las camaroneras industriales que contrataron mucha gente, entonces en esos años hubo como un apogeo, si, en los años 90 a finales de los años 90 nace la apicultura artesanal en la cual nosotros participamos... Luego la palma africana se vendió, el coco se está muriendo, la pesca se está acabando por los derrames.

Los cocoteros quieren volver a tener sus parcelas, volver a tener sus cocos, los pescadores, los camaricultores... El coco se murió pero hay estudios donde se puede contrarrestar el coco para que no se dañe nunca, lo mismo la palma africana. (Grupo focal beneficiarios, Tumaco, Nariño)

Desde la perspectiva de género, en CELI enfocó gran parte de sus esfuerzos en el apoyo a empresas de mujeres, donde muchas participantes tomaron el liderazgo dentro de sus comunidades y con asociaciones de productores. En Tumaco se dio el caso de los cultivos de

¹⁹ USAID Colombia, “Estudio de Caso: Tumaco 2000 - 2015”. 1 de Noviembre, 2015, p. 29.

²⁰ Ibid, p. 30.

camarón en los cuales el CELI apoyó la alianza entre un procesador y una asociación de mujeres. La camaronera se ha beneficiado con actualizaciones tecnológicas y de nuevo personal femenino, mientras la asociación de mujeres ha recibido acciones en la compañía para crear un fondo rotatorio de crédito para sus miembros.

Al tomar como base todas las regiones donde actuó el CELI Norte Sur, más del 50% de los beneficiarios apoyados fueron mujeres. De las 45.000 mujeres, 3.000 eran mujeres cabeza de familia²¹.

Beneficiarios directos

En comparación con la línea base, los beneficiarios directos de la región Sur son alrededor de 11.5pp más propensos que la población en general, a afirmar que la situación económica en la que viven es buena o muy buena. Sin embargo, aproximadamente 11pp más de encuestados que en la línea de base dice que viven en condiciones de pobreza extrema.

Esta población fue, así mismo, más propensa que en la línea de base (7.5 de impacto negativo) a ver el desempleo y la falta de oportunidades como un problema serio y 9pp más de encuestados dijeron que la actividad ilícita fue la única opción atractiva de producción.

Con respecto a temas financieros, estos beneficiarios tuvieron un 4pp de incremento en la obtención de cuentas corrientes, pero un 12pp de decrecimiento en cuentas de ahorro. No hubo cambios en el uso de la mayoría de servicios financieros, aunque hubo cerca de 20pp menos de ahorros activos en los respondientes.

Como caso atípico, hubo un cambio importante en el patrón de ventas de productos en la región Sur. Con entre 4 y 5pp de cambio, los beneficiarios directos fueron más propensos a vender fuera de sus propios municipios, y frecuentemente a cooperativas, con el correspondiente decrecimiento en las ventas locales y a intermediarios en la puerta de la granja. Las estrategias del CELI Sur, que consistían en promover alianzas en producción de cacao y otros productos para ventas en municipios lejanos, han sido exitosas para ampliar mercados para un número creciente de participantes. También es interesante ver que estos respondientes reportan mayores compras por fuera del municipio.

Al mismo tiempo, los beneficiarios directos percibieron mayores problemas en la producción y en las ventas que en la línea de base. Cerca de 10pp más de beneficiarios directos dicen que los costos del transporte son un problema; 9.5pp más de respondientes opinó que la calidad de las semillas es un problema; 16.5pp percibe que la interferencia de los grupos armados es un problema; y 12.5pp más dijo que la dificultad para acceder a crédito es un problema.

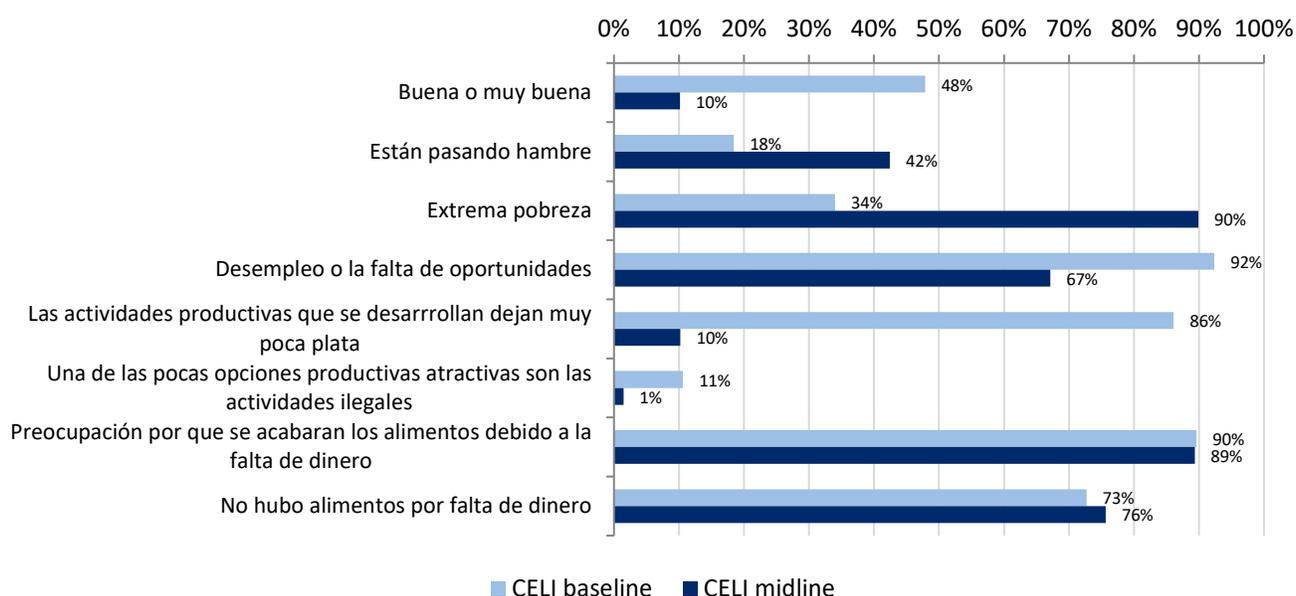
Los beneficiarios directos de CELI Sur reportan resultados positivos respecto a sus esfuerzos asociativos en sus proyectos productivos, en un rango de preguntas sobre los tipos de beneficios que pueden recibir de dichas alianzas. De 5 a 12pp más de encuestados dijo haberse asociado para obtener insumos, casi 13pp más opinó que se asoció para procesar productos; y cerca de 15pp más afirmó que se asoció para vender y para transportar productos, para capacitarse, y para aplicar a créditos y tener representación de grupo.

²¹ CELI N/S International Women's Day flyer, undated.

La encuesta global: Percepciones de las condiciones económicas

Las percepciones de los encuestados en general (tanto beneficiarios directos como indirectos) son menos positivas. Opinan que han incrementado las condiciones de pobreza extrema y de situación de hambre frente a la línea de base, pasando de 34% a 90% y de 18% a 42% respectivamente.²² Del 48% de familias que en la línea de base manifestó que la situación económica era buena o muy buena, sólo el 10% lo afirma en la medición de línea media. En contraste, los rendimientos percibidos por las actividades productivas mejoran. En la línea media solo el 10% manifiesta que los proyectos “dejan poca plata” frente a un 86% de hogares que opinó lo mismo en la línea de base. (Figura 5.1)

Figura 5.1. Tendencias de la percepción de la situación económica



Sin embargo, los análisis estadísticos no muestran impacto atribuible al CELI que genere desarrollo económico para mejorar las condiciones de pobreza de las familias porque tanto la magnitud y la dirección del cambio (positivo o negativo) es similar en los municipios control, tal como se observa en la Figura 5.2.

Figura 5.2. Impactos en la situación económica de los hogares

Variable	CELI línea base	CELI línea media	Control línea base	Control línea media	Impactos CELI
La situación económica en la que vivo es buena o muy buena	48%	10%	50%	9%	0.0954
La familia sufre de hambre	18%	42%	11%	33%	0.0538
La familia vive en condiciones de extrema pobreza	34%	90%	39%	89%	0.0882
Desempleo y escasez de oportunidades	92%	67%	96%	70%	0.0226
Las actividades productivas ganan muy poco	86%	10%	84%	6%	-0.0471
Una de las pocas opciones productivas atractivas	11%	2%	17%	1%	0.136

²² Qualitative and quantitative data often show quite different results, given that the quantitative sample is a population average, while qualitative respondents were selected for their higher and more active levels of community and program participation.

Variable	CELI línea base	CELI línea media	Control línea base	Control línea media	Impactos CELI
son las actividades ilegales					
En la última semana temía quedarse sin alimento	90%	89%	83%	78%	0.0588
En la última semana la familia quedó sin comida por falta de dinero	73%	76%	26%	35%	0.00180

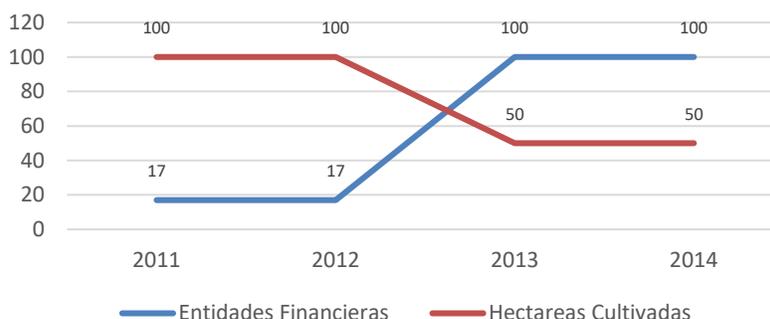
El ingreso entre los encuestados de la región sur, medido a través de sus gastos mensuales estimados, incrementaron en aproximadamente un 20%, de 426,725 COP en la línea de base a 510,188 COP) en línea media (de \$152 a \$182 USD, usando una tasa de cambio de 2800 COP/\$1.) Este hallazgo no puede ser atribuido como impacto de la intervención del CELI, debido a que los municipios de control se incrementaron a una tasa similar. (Figura 5.3)

Figura 5.3. Tendencias en ingresos (en pesos colombianos, COP)

	CELI Sur			Control		
	Ingresos en el medio término	Cambios desde la línea de base	% cambio	Ingresos en el medio término	Cambios desde la línea de base	% cambio
Ingreso aproximado (estimado mensual de los gastos de la familia)	510,188	83,462	19.6%	373,382	62,939	20.3%

El Índice de Consolidación mide el crecimiento económico con dos indicadores: presencia de servicios financieros y hectáreas cultivadas. Los datos para los primeros dos años en Tumaco son exactamente iguales, pero el tercer año se presenta un incremento importante de presencia de entidades financieras (2013) y una caída en hectáreas cultivadas. (Figura 5.4)

Figura 5.4. Datos secundarios: Índice de Consolidación, crecimiento económico



Fuente: Datos del Índice de Consolidación, cálculos propios

El crecimiento de la valoración económica a través de estos dos indicadores no es tan robusto como se esperaba. El incremento de las entidades financieras en el municipio, en contraste con la caída en hectáreas cultivadas indica que efectivamente el crecimiento económico legal no está mejorando. Como se mencionó en párrafos anteriores, aparentemente sigue permeada la economía por los cultivos ilegales.

En materia de empleo, de acuerdo con lo reportado en los grupos focales, la situación es crítica porque las oportunidades laborales son escasas y la mayoría de la población se dedica a actividades de economía informal. La situación ha empeorado además por las crisis fitosanitarias de la palma en la segunda mitad de la década del 2000 que llevó los niveles de desempleo en 2011 a 72,1% (DNP, 2014), del cacao con enfermedades como la “monilia” y “escoba de bruja”

y del coco, con la aparición del “anillo rojo”, sumado a la actividad terrorista causante de grandes derrames de crudo en los ríos y que han afectado la pesca artesanal.

El mayor empleador del municipio es la alcaldía, por lo cual una intervención en el fortalecimiento de actividades económica se valora de manera positiva:

La falta de empleo es un proceso estructural... de 100 habitantes 25 tienen algún tipo de actividad laboral, el resto es sobre el rebusque, entonces por lo general el municipio hoy es el mayor empleador. Todos esos convenios y proyectos que se han podido firmar con la cooperación internacional, en ese caso con Colombia Responde, en el tema de poder rehabilitar el campo va hacer importante pues que se vuelva a sembrar, que la gente vuelva a cultivar, eso va un poco como a descentralizar a la gente (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

Como una forma de subsistencia, algunos campesinos de la región se decidieron por los cultivos ilícitos:

Ahora que no está el coco-, las faenas de pesca son difíciles a raíz del problema del crudo... que ha afecto de manera directa... Entonces la gente dice ahora -yo siembro [ilícitos], porque necesito comprar el mercado, necesito garantizar la comida mensual de mis hijos.- Yo con qué criterio yo le voy a decir no siembre si yo no tengo como responderle a una familia. (Consejo Comunitario, Tumaco, Nariño)

Sin embargo, un sector económico donde se ven posibilidades importantes a futuro es el turismo. Tumaco cuenta con lugares de valor paisajístico, ecoturístico, y una gran variedad gastronómica. Sin embargo las condiciones de seguridad todavía dificultan el desarrollo de este sector:

Las ventajas del municipio, por su ubicación es un municipio de muchas potencialidades, por ejemplo diga usted para su proyección comercial y la parte turística. Es un municipio que tiene todas las vías de comunicación que usted quiera, por ejemplo marítimo, fluvial, terrestre, aéreo, una cantidad de vías de comunicación y más que todo el talento humano. (Líder Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

En el Morro [sección de playa al norte] y había una cantidad inmensa de gente..., porque para allá el batallón tiene prácticamente toda la playa y toda la mejor tierra de Tumaco, sí, y está limitando el desarrollo urbano y las posibilidades si de un desarrollo turístico, que absorbería de manera gigantesca una mano de obra que está haciendo presión sobre este problema de inseguridad. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

Sabe que va a ocurrir con el turismo de Ecuador, con el dólar a tres mil pesos que va a llegar, pues sencillamente va hacer que el turismo se desplace hacia Tumaco. Pero qué condiciones tiene usted para ofrecer al turismo, un turismo que no está saturado, entonces ahí hay que hacer un énfasis. (Secretario de Desarrollo Económico, Tumaco, Nariño)

Los tumaqueños respondieron de manera optimista, a la pregunta sobre sus expectativas para el futuro en materia de condiciones económicas. Hoy el 86% de encuestados cree en que habrá una vida mejor, lo cual agrega al impacto positivo en la pregunta sobre mejoras en ingresos lícitos (4pp). En este mismo sentido, los encuestados en municipios de control manifiestan aún más optimismo por lo que los resultados anteriormente descritos no son atribuibles al CELI. (Figura 5.5)

Figura 5.5. Impactos en las expectativas para la mejora de servicios públicos en el futuro

	Línea base	Línea media	Impacto
¿Mejorarían en los próximos años sus condiciones de vida?	75%	86%	0.0341

	Línea base	Línea media	Impacto
¿Mejorarían los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar?	68%	83%	0.0444*
¿Mejoraría la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento?	80%	92%	-0.0330*
¿Mejoraría las condiciones de su vivienda?	69%	91%	0.0311
¿De hoy a dos años tiene usted contempla realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	77%	63%	-0.00296

Conclusión 1: La situación económica de la familia promedio empeora, aunque los efectos en participantes directos del CELI son positivos. La percepción de que más personas viven en condición de extrema pobreza creció, mientras que la percepción de que hay una situación económica buena o muy buena creció. Hay potencial positivo y lícito en agricultura, acuicultura y ecoturismo, pero algunas enfermedades fitosanitarias y el derrame de crudo han dificultado el éxito en estos sectores. No hay un efecto positivo de las intervenciones que demuestren consolidación de la actividad económica en la región. Si se comparara lo anterior, con los datos de contexto sobre la debilidad de la cultura de legalidad, se prevé un futuro económico con muchas dificultades, pero con la esperanza, de un futuro mejor, como bien lo expresan un alto porcentaje de encuestados.

Asistencia a proyectos productivos

Las prioridades establecidas para los CELI cambiaron de un enfoque orientado al fortalecer la presencia del Estado, hacia mejorar la producción agrícola, cadenas de valor rurales y la movilizar de bienes públicos. Este cambio de orientación es evidente en el ejercicio de reubicación de los CELI del DO 1 del CDCS, "*gobierno civil presente en las zonas CSDI consolidado*", a su ubicación actual en el DO 3, "*Condiciones para el crecimiento económico rural incluyente mejorado*." En ese sentido, se ha privilegiado, a partir de la nueva definición de los Objetivos de Desarrollo del CDCS, el trabajo con las asociaciones de productores como conductor para el logro de dichos objetivos.

Los CELI, en consecuencia, apoyaron a las asociaciones de productores de varias maneras: asistencia técnica y capacitación; apoyo en el desarrollo de mercadeo y comercialización, capacitación, y asistencia en servicios financieros.

Un ejemplo notable en la región de Tumaco se inició con la creación de un consorcio de comercialización de cacao, "Chocolate Tumaco," con el apoyo de CELI N/S en 2013. Chocolate Tumaco ha apoyado en la comercialización del producto primario a más de 5.300 pequeños productores y junto con otras organizaciones apoyadas por CELI N/S en Tumaco y en Córdoba, empezaron a exportar cacao a Europa en 2014, y ganaron premios otorgados por una organización suiza por la calidad del cacao.²³

²³ CELI N/S Quarterly Report, July-September 2014, p. 15.

Otro buen ejemplo es el caso de un procesador local de arroz, apoyado por el CELI N/S para mejorar su infraestructura y fortalecer sus procedimientos financieros y administrativos, con lo cual lograron reducir los costos de transporte para los productores y aumentar su rentabilidad.²⁴

El CELI atendió de manera especial el desarrollo de capacidades organizacionales y la asistencia técnica en una gran variedad de cultivos. Los programas de entrenamiento a asociaciones de productores, abarcó diversos temas, que incluyeron el mejoramiento de la producción agrícola, la introducción de nuevos cultivos, el funcionamiento operativo y gerencial de sus organizaciones, y la formación de los jóvenes para fomentar la transferencia de conocimientos y recursos para la próxima generación. En ese sentido, la intervención se concentró en dar soporte a las actividades productivas con énfasis en el fortalecimiento de la cadena de valor a través de la asistencia técnica, entrenamiento a las familias en los procesos productivos y mercadeo y comercialización final focalizada en el cultivo y procesamiento de cacao y coco. El CELI actúa de forma articulada con procesos organizativos en las comunidades. Un ejemplo interesante es la alianza entre un procesador de camarón y una asociación de mujeres, mencionado anteriormente. La compañía se ha beneficiado con actualizaciones tecnológicas y de nuevo personal femenino, mientras la asociación de mujeres ha recibido acciones en la compañía para crear un fondo rotatorio de crédito para sus miembros.²⁵

De acuerdo con los encuestados, la asistencia, la formación y la entrega en especie, así como la asistencia en temas técnicos, son los mecanismos más frecuentes en el apoyo recibido por las familias, todos con calificaciones entre 88% y 98% tanto para la línea de base, como para esta evaluación. Las diferencias entre un momento y otro son mínimas). Se observa una disminución de hogares que reportaron tener un negocio o una unidad productiva frente a la línea de base (baja de un 71% a un 41%). No se observa un impacto positivo atribuible al CELI en este sentido pero si se concluye que hay impacto positivo de 20pp, en lo referente a asistencia técnica.

El apoyo de Colombia Responde a Consejos Comunitarios y organizaciones de base en proyectos productivos es valorado de manera muy positiva por la comunidad. Los encuestados manifiestan que los cultivos de cacao y coco ocupan un lugar importante de la economía local, y que brindan alternativas económicas viables para las zonas rurales del municipio. El Secretario de Gobierno de Tumaco explica:

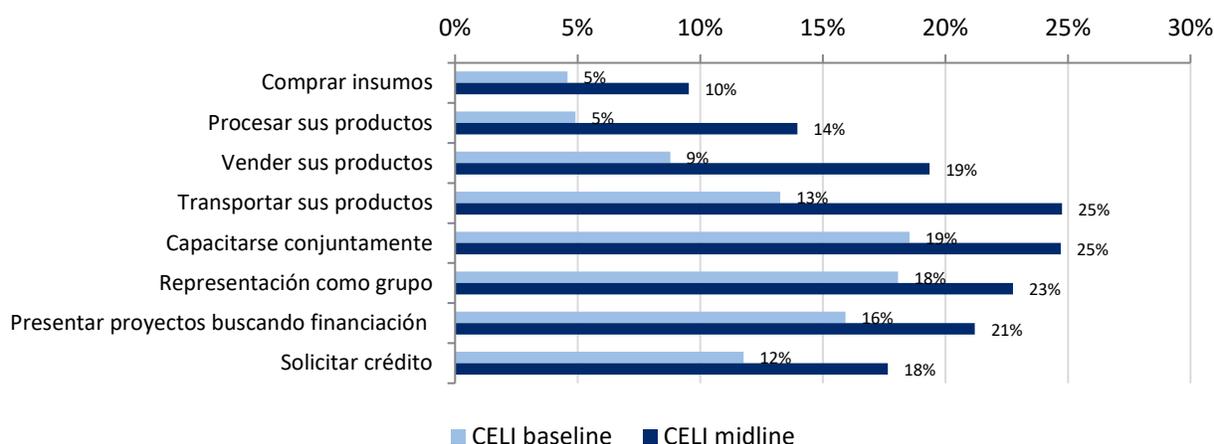
El componente productivo se ha trabajado en proyectos de cacao, cocotero proyectos que les han ayudado muchísimo a los habitantes de zona rural. Hoy es de conocimiento público que hoy ya Tumaco exporta y eso ha sido muy importante. Fue un indicativo importantísimo del programa Colombia Responde, de que a qué hora asumir todo el procesos de rehabilitación y ha sido como el acompañamiento permanente a los consejos comunitarios y a las organizaciones de base. [Por] eso hoy Tumaco vuelve nuevamente su campo a reactivarlo de manera hoy la gente está a gran escala está, está cultivando. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

De acuerdo con los datos reportados, la asociatividad se incrementa para proyectos productivos. Los incentivos para asociarse de mayor recurrencia, son aquellos relacionados con el transporte y venta de productos. El número de familias que privilegian estos incentivos incrementan del 13% a 25% (transporte) y del 9% a 19% (Venta) frente a la línea de base. La capacitación permanece como el incentivo de mayor preferencia para asociarse. (Figura 5.6)

²⁴ CELI N/S Quarterly Report, Q1 FY16 Sept – Dec 2015, p. 25.

²⁵ Ibid, p. 29.

Figura 5.6. Tendencias de las razones para asociarse



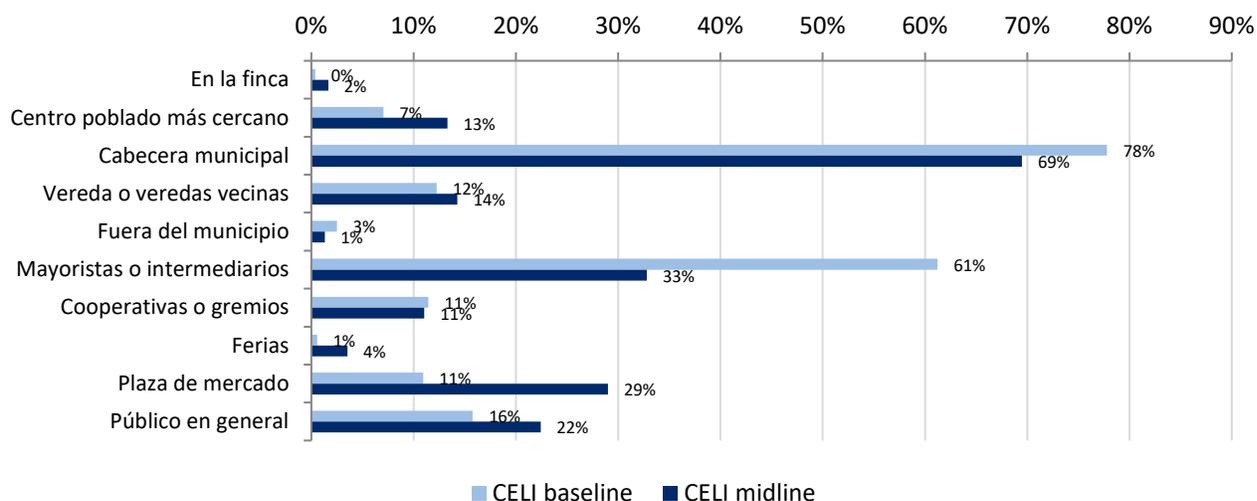
Los resultados de los grupos focales revelan que en el municipio se han apoyado diferentes proyectos productivos con recursos de cooperación internacional, en particular proyectos que nacen de asociaciones de campesinos, con resultados exitosos. En el caso del cacao ha aumentado la producción de una manera significativa y hoy es un producto que llega a mercados internacionales. En consecuencia, ha aumentado el número de asociaciones productivas de cacao.

Conclusión 2: Hay efectos positivos en los beneficiarios directos del CELI, en particular en asistencia técnica a proyectos productivos en los cuales las familias buscan tecnificar la mano de obra para lograr mayor productividad, y por los cuales manifiestan estar muy agradecidos. Esta asistencia ha generado más procesos asociativos, y la búsqueda de recursos para financiación de los proyectos productivos, lo que está directamente ligado al cumplimiento de objetivos tanto de los CELI y como de la PNCRT. La asociatividad surge para hacer frente a la tecnificación de cultivos de coco, palma y camarón, que fueron devastados en épocas anteriores por problemas fitosanitarios, pero que tienen gran potencial que reconoce la comunidad. Estos buenos resultados, no fueron sido suficientes para tener mayor impacto y más generalizado en la población encuestada.

Mercados y comercio

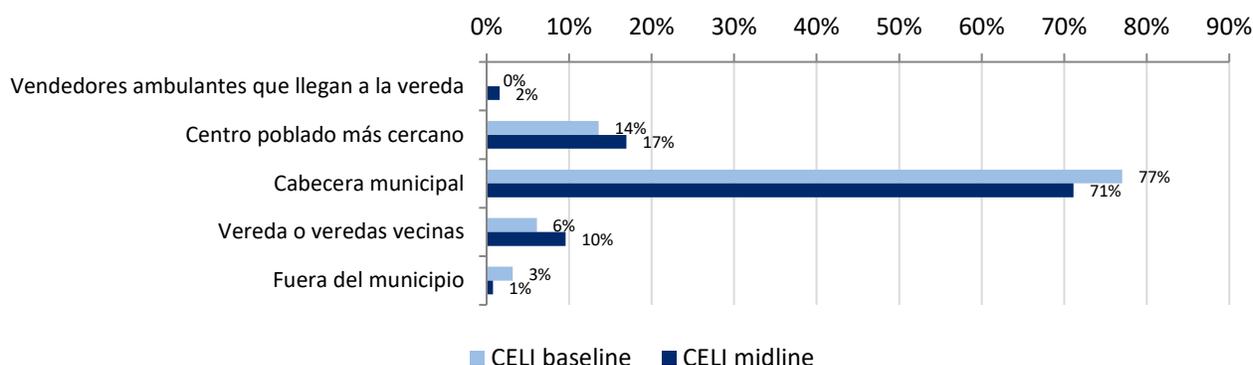
De acuerdo con los encuestados, los canales para la comercialización de mayor uso, pero no de mayor preferencia, son la cabecera municipal y la venta a mayoristas o intermediarios. Estas opiniones se mantienen en la línea de base y en la evaluación actual. Sin embargo, la venta a mayorista, disminuye en preferencia en un 28% frente a lo reportado en la línea de base (pasa de 61% a 33%). Otros canales que mejoraron su desempeño fueron la venta en plaza de mercado (pasó de 11% a 29%), y la venta en centros poblados cercanos y al público en general que pasaron de 7% al 13% y de 16% al 22% respectivamente. No se observa un impacto atribuible al CELI en este sentido. (Figura 5.7)

Figura 5.7. Tendencias de los canales de comercialización de productos



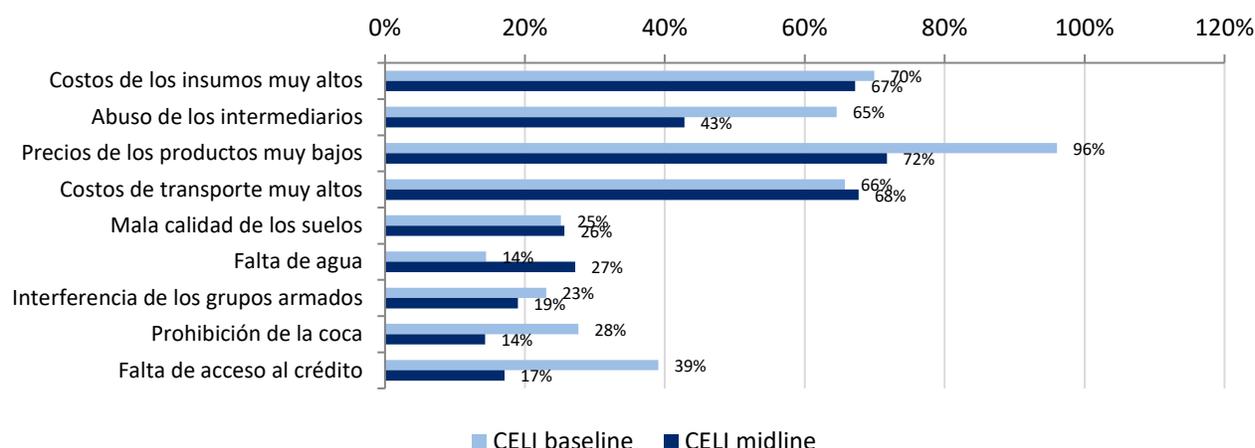
Al preguntar por los sitios o canales utilizados para la compra de insumos y productos, sigue siendo la cabecera municipal el sitio de mayor recurrencia. Los demás lugares de preferencia para compra son fuera del municipio o en veredas o poblados cercanos. (Figura 5.8)

Figura 5.8. Tendencias de los canales de comercialización de productos



Los problemas relacionados con la producción y comercialización de productos, tienen que ver prioritariamente con que los precios del producto final son muy bajos, aunque es una percepción que disminuye frente a lo reportado en línea de base (pasa de 96% a 72%). Otros problemas presentes están asociados al alto costo del transporte y al alto costo de los insumos. El abuso de los intermediarios disminuyó como problema en la opinión de los encuestados: Bajó del 65% al 43%, aun cuando sigue siendo un fenómeno presente en las relaciones comerciales. Este hallazgo tuvo un impacto positivo atribuible a CELI de 11pp. (Figura 5.9)

Figura 5.9. Tendencias de los problemas relacionados con la producción y comercialización



El costo del transporte, la calidad del suelo y la falta de agua son temas que no tuvieron buen desempeño (Figura 5.10). Los municipios de control sólo destacaron la falta de agua como problema más grave hoy que en la línea base.

Figura 5.10. Tendencias en los problemas con la producción y comercialización

CELI		Control
↓	Costos de los insumos muy altos	↓
↓	Abuso de los intermediarios	↓
↓	Precios de los productos muy bajos	↓
↑	Costos de transporte muy altos	↓
↑	Mala calidad de los suelos	↓
↑	Falta de agua	↑
↓	Interferencia de los grupos armados	↓
↓	Prohibición de la coca	↓
↓	Falta de acceso al crédito	↓

En los grupos focales aparecen como relevantes problemas en la comercialización relativos a la competencia con productos extranjeros, que ya vienen procesados y a un menor costo, lo cual trae como consecuencia la poca competitividad de los precios locales. El caso del coco ilustra dicha situación:

Ellos [empresas] van comprando coco más barato venía de Sri Lanka, venía de Vietnam, venía de los países asiáticos como entraba al país ya procesado entonces tuvimos dificultades para vender y era una época que había buena producción, al agricultor local decirle -no, no le pudimos comprar paremos porque no están recibiendo en el mercado nacional-, había coco que entraban de Venezuela, había coco que entraba de Panamá por los lados de las islas de San Blas. (Asociación de productores, Tumaco, Nariño)

Una de las iniciativas para mejorar los ingresos de los productores es generar productos certificados como de producción verde y ambientalmente responsable. Tal es el caso de renglones como la pesca artesanal que se realiza en los manglares de la zona:

En cuando a lo de la pesca no mejora nada, porque es que todavía no tenemos como Consejo Comunitario. Una compra, donde digamos es que nosotros le vamos a comprar todo, toda la parte del territorio los que viven de la pesca, le vamos a comprar el producto y ese producto

digamos también empacarlo, colocarles un diseño bien bonito, por ejemplo que le coloquemos el sello verde, con sello verde ganando el valor agregado, nos lo paga más caro. Entonces esa es la idea... generar mejor calidad de vida a nuestros productores, a nuestra gente, a nuestros territorios. (Consejo Comunitario, Tumaco, Nariño)

Como se indicó, las dificultades en el transporte y los costos asociados son un cuello de botella para la comercialización de los productos, ya que la mayoría de las utilidades se queda en manos de los intermediarios. En algunos casos las asociaciones han construido centros de acopio y formas de transporte comunitario de los productos:

Hay muchos que tienen su propia embarcación, entonces ellos lo almacenan allí, un manejo de post cosecha que no es móvil, se corta parte de la estopa ellos lo almacenan en un sitio en la misma vereda, tienen unas pequeñas bodegas que ellos hacen cerca, ahí a la orilla del río o en la casa, entonces organizan su producción y la traen a Tumaco en una embarcación, a veces se juntan 2, 3 agricultores en una misma embarcación y lo traen de manera colectiva. La Cooperativa tiene centro de acopio, la Cooperativa lo que hace también es comprarle al agricultor y la manda a Bogotá. (Asociación de cacaoteros, Tumaco, Nariño)

Conclusión 3: Si se hace una proporción de las ventas, los mercados en territorios de consolidación continúan siendo locales y regionales. Los mercados de exportación son aún limitados. Los pequeños productores están afectados por los costos altos de comercialización que caracterizan los mercados pequeños, poco desarrollados y no especializados. En este caso los costos de transacción son muy altos y las comunidades quedan atrapadas en un círculo vicioso en donde hay poco incentivo a la mayor producción y, simultáneamente, el aumento de producción generado por mercados externos se topa con la rigidez del mercado local y la falta de preparación para exportar hacia otras regiones.

Conclusión 4: La asistencia técnica y el apoyo a la comercialización ayudan a contrarrestar los problemas relacionados con la baja rentabilidad. Los encuestados y entrevistados opinan que en sus proyectos productivos estos problemas han menguado. En la región hay una tradición de auto-ayuda y creatividad para buscar soluciones comunes. Sin embargo, se requiere de mercados con suficiente oferta y demanda, que permitan producir bienes con precios por encima de los costos de producción y transporte, lo que además sugiere más apoyo del gobierno en la provisión de bienes públicos como transporte multimodal para bajar costos de transporte y fletes, factor de alta criticidad en el territorio. La falta de acceso a mercados más amplios dentro y fuera de las zonas de Consolidación impide el éxito de la PNCRT y del CELI. De la misma manera, los proyectos productivos contrarrestan los incentivos para sembrar cultivos ilícitos, pero en un contexto de mercados deficientes, presión de grupos armados, crisis ambientales como el derrame de crudo, y la persistente falta de vías de acceso (véase el acápite sobre infraestructura vial más adelante en este capítulo), es difícil que los programas y políticas tengan los efectos deseados. La presencia histórica de estos problemas estructurales, que son en últimas responsabilidad del GdC y reflejo de la ausencia de Estado durante décadas, hace poco probable que programas como el CELI o la misma PNCRT produzcan efectos sostenibles.

Ahorros, créditos y servicios financieros

A lo largo del ciclo de vida del Proyecto, más de 20,000 hombres y mujeres se han movilizad o a los 16 municipios focales para participar en los GLACs²⁶ en un esfuerzo para reducir la pobreza patrocinado por Banca de las Oportunidades (programa del GdC). El CELI N/S trabajó en Tumaco a partir de 2014 en el establecimiento de los GLACs.

En 2015, CELI Norte Sur expandió el programa para ayudar a sus miembros a usar sus ahorros para generar más ingresos y crear pequeñas empresas como micro franquicias para bienes pequeños.²⁷ Un 71% de los participantes en los GLAC son mujeres y una parte importante de la intervención es dirigida a ellas. Muchas mujeres están tomando ventaja de estos esquemas para mejorar su situación.²⁸ Las participantes femeninas en los GLAC entrevistadas para un estudio encomendado por el CELI Norte Sur en 2015, reportaron que fueron beneficiarias de estos grupos al lograr mayor confianza, contar con mayores capacidades para expresarse, y lograr tener un proyecto propio,²⁹ lo cual generó mayor integración de la familia. Además, los GLAC han sido la plataforma para establecer canales de distribución para otros emprendimientos, como de ventas de gas para gasodomésticos y puntos de pago electrónico.³⁰ La comunidad cree que esta es una muy buena alternativa a las modalidades de crédito informales como el *gota a gota* o *pagadiario*, que por la escasez de oferta financiera han ganado terreno con costos muy altos en recursos e incluso en seguridad para estas regiones.

Las asociaciones, de otro lado, crearon fondos rotatorios, de los cuales los productores participantes podían acceder a crédito y que son valiosos para las familias y para la producción. Sin embargo, la sostenibilidad de los fondos depende de supervisión interna y de reglas del juego claras. Dentro de los grupos, la confianza es el elemento clave para asegurar el pago de la obligación en el medio plazo. Esto da viabilidad a los Fondos en el largo plazo.

Los datos del Índice de Consolidación indican un crecimiento sustancial en el número de entidades financieras en Tumaco. Reportan 7 entidades por cada 10,000 habitantes en 2014, un incremento importante frente a las 0,43 entidades por 10,000 habitantes en 2011. Este nivel de presencia de entidades financieras es similar al de los municipios de comparación.

Sin embargo, los datos de la encuesta reportan una disminución en la percepción de bancarización frente a lo reportado en la línea de base, en cuanto a cuentas de ahorro (pasando de 38% a 25%). En paralelo, las cuentas corrientes y el uso de bancos para pago de servicios públicos aumentan de 1% al 5% y de 17% al 19% respectivamente. Los datos muestran que se disminuyó el endeudamiento de las familias (pasa de 62% al 49%) así como los créditos que están vigentes (pasa de 65% a 59%). El porcentaje con deuda de cualquier tipo (formal o informal) bajó en Tumaco pero menos que en los controles. (Figura 5.11)

²⁶ Grupos locales de ahorro y crédito.

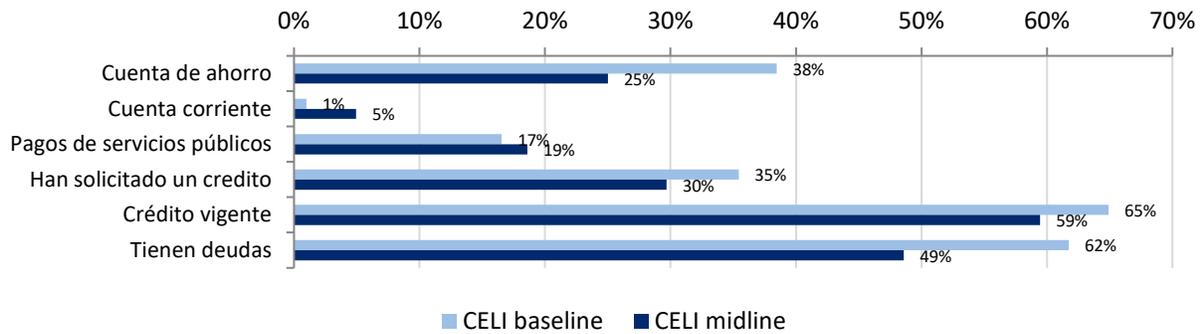
²⁷ CELI N/S, QR 2 FY 2015, p. 27.

²⁸ Información a partir de conversaciones y correos electrónicos con el Subdirector del CELI Norte/Sur, sobre la importancia de la vinculación de las mujeres en los GLACs.

²⁹ Ospina, Sofi. (2015). Saving, Adding and Developing: A study of the local credit and savings groups (GLAC), p. 5.

³⁰ CELI N/S Annual Report, FY 2015, p. 23.

Figura 5.11. Tendencias de la percepción de bancarización y acceso a crédito



Al revisar los resultados de los grupos focales, una de las causas por las cuales las personas pertenecen a asociaciones es la posibilidad de acceder a crédito y a recursos de cooperación, similar a lo que sucede en otras regiones, lo cual implica que la asociatividad responde a una racionalidad económica:

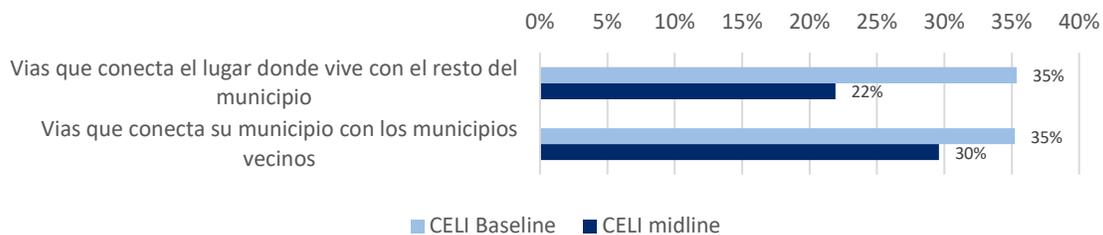
Hay varios factores [que generaron asociatividad], pero el primer factor puede ser que empezó el Banco Agrario a darnos créditos asociativos con responsabilidad individual. Eso obligaba a que los campesinos para poder hacer programas se asociaran, eso por un lado en la cuestión de créditos. (Funcionario local Colombia Responde, Tumaco, Nariño)

Conclusión 5: De acuerdo con los resultados de la encuesta, el uso de servicios bancarios y crédito formal ha caído tanto en la región de tratamiento como en municipios de control. El crédito a través de fondos rotatorios y grupos locales de ahorro y crédito son también una alternativa interesante a la informalidad, con vínculos importantes con la asociatividad y la confianza.

Transporte e infraestructura

En temas de conectividad, la percepción de las familias respecto al estado la infraestructura de transporte disminuyó de forma general. El 35% de la población en la línea base, que de cualquier forma es bajo, opinó que tenía vías de conexión con el resto del municipio. Hoy solamente tiene esta opinión el 22%. Igual sucede aunque en menor magnitud con la opinión sobre la conexión con otros municipios: del 35% baja a 30%. (Figura 5.12)

Figura 5.12. Tendencias de las percepciones sobre infraestructura y transporte



El Índice de Consolidación incluye dos indicadores en temas de vías, en el componente de Conectividad del Pilar de Integración Regional. Estos datos se muestran en la Figura 5.13.

Figura 5.13. Datos secundarios: Índice de Consolidación, vías

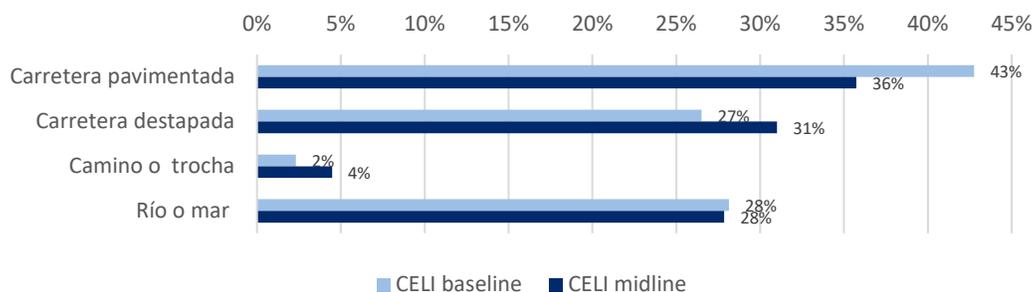


Los primeros indicadores del Índice de Consolidación reportan el porcentaje de los principales centros poblados del municipio conectados (a través de carreteras, ríos o por mar) hasta la cabecera municipal durante todo el año. Los puntajes de índice respecto a la conexión con centros poblados son particularmente altos (100% en la mayoría de años) lo que dista de manera sustancial con los resultados y los hallazgos de la encuesta de respondientes dispersos rurales presentados arriba. El segundo indicador indica que existe un camino asfaltado desde el municipio a una ciudad principal. Es importante recordar que los datos del índice son datos suministrados por fuentes no primarias.

Al revisar los datos frente a los medios más utilizados para acceder a vivienda, se encuentra que el uso de la carretera pavimentada ha disminuido frente a la línea base (pasando de 43% a 36%), mientras la carretera destapada ha incrementado (pasando de 27% a 31%), de lo cual se puede inferir que ha habido deterioro en las vías. El 28% de la población encuestada opina que acceso a las viviendas se hace por río, medio que es que es particularmente importante en Tumaco por su geografía y amplia red fluvial (Figura 5.14). El apoyo al mejoramiento de redes fluviales, no fue un área de intervención del CELI Sur, aparte de facilitar una veeduría para un proyecto que se financió a través del Contrato Plan de Nariño.³¹ Por esta razón, no se espera ningún impacto por parte del CELI en vías.

Sin duda alguna, uno de los temas más críticos en la región es su conexión al interior, con el departamento y con el resto del país, para mejorar la competitividad del territorio. Reto importante para el GdC y para la cooperación en la eventual etapa post-acuerdo.

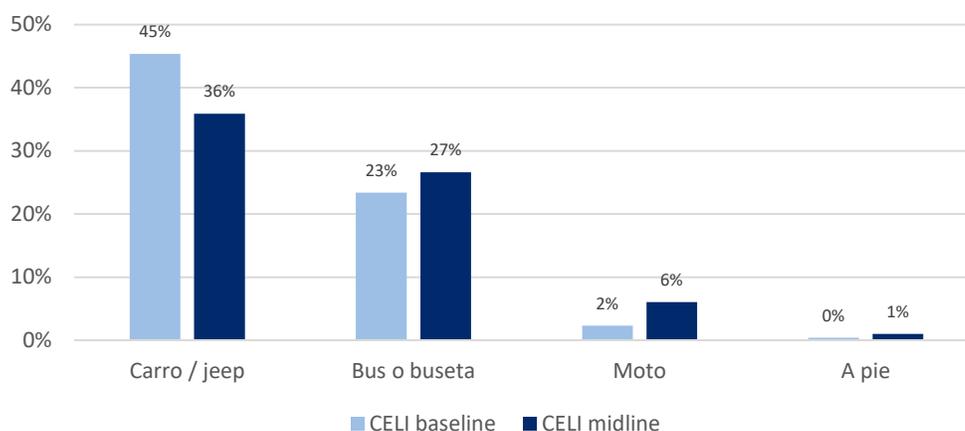
Figura 5.14. Tendencias de las vías de acceso a las viviendas



³¹ Citado en un intercambio con el Deputy Chief of Party del CELI Norte/Sur.

Asociado a la situación económica de las familias, y al revisar los datos sobre medios de transporte utilizados, se observa que se incrementa notablemente el uso de bus/buseta y moto, y disminuyó el uso de automóvil o jeep. Sin embargo, entre estos últimos, hubo un incremento de 1% a 5% en los que mencionan que este medio de transporte es propio. Los usuarios de moto, (medio de transporte propio), incrementaron del 16% al 33%. Vale mencionar que en números absolutos esta cifra es relativamente baja (Figura 5.15). El uso de camión, bicicleta, o transporte de tracción animal como medio de transporte, es muy poco frecuente entre los respondientes.

Figura 5.15. Tendencias de los medios de transporte utilizados



Desde el punto de vista cualitativo, los participantes en los grupos focales coinciden con que no hay vías y las que hay están en muy mal estado, lo cual incrementa los costos producción y dificulta su comercialización:

Debe haber un estudio o un depósito, o no sé cómo se llama, para desde allí tener una conexión para comercializar... Acá a veces se crían muchas cosas por ejemplo a un criadero de pollo y crea dos mil pollos y eso en tres, cuatro meses ya va ganando, lo mismo los peces hay se cría cachama hay muchas formas de trabajar... No hay vías, una parte es por ríos y la otra parte es por carretera, entonces no hay como sacar, como transportar no hay nada. (Autoridad indígena. Tumaco, Nariño)

Conclusión 6: La infraestructura vial es un asunto por resolver. Tal y como se identificó en el “Estudio de caso: Tumaco” (2015), y en el informe principal de esta evaluación, el alto costo de transporte constituye para el campesino una gran barrera de acceso a los mercados legales por la escasez o mal estado de las vías terrestres y por el bajo desarrollo y altos costos del transporte fluvial. Este fenómeno también afecta el valor de los insumos y en consecuencia incrementa los costos de producción.

Los datos muestran baja percepción sobre la calidad de la red vial. Aunque el objeto del CELI en esta materia, es complementario a la responsabilidad del gobierno, el aislamiento de Tumaco y su situación económica y social, debería ser suficiente razón para fortalecer el apoyo en la búsqueda de soluciones tecnológicas alternativas que ayuden a reducir los costos y aumenten la cobertura de servicios de transporte multimodal en la región. En el caso de vías terrestres, el apoyo en la implementación de modelos participativos de base comunitaria para la gestión de la red vial terciaria, puede ser una ruta muy interesante en el escenario actual de construcción de paz, siempre teniendo en cuenta el elemento ambiental para no generar impactos directos o indirectos al medio ambiente.

Tierras

Un aporte importante del CELI en Tumaco fue la apertura una nueva oficina de tierras, cuyo objeto es, de un lado coordinar a los actores institucionales responsables del proceso de titulación, y de otro lado concientizar al público sobre la oferta pública en este sentido. En 2015, CELI N/S hizo una alianza con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), quien supervisa los procesos de titulación urbana. En este proceso se apoyó la contratación de topógrafos y expertos en tierras, con el fin de incrementar la presencia y mejorar la efectividad de las instituciones relevantes para dar solución a la problemática de tierras.³² A través de esta alianza “se han formalizado a la fecha 1667 predios en los municipios de Tumaco, Valencia, Montelíbano y Puerto Libertador, en el marco de la ley 137 de 1959, la cual le da la potestad a los municipios de incorporar y ceder a comunidades en condiciones de vulnerabilidad predios baldíos urbanos”,³³ entre otros apoyos al sector de tierras. El CELI N/S reporta que otros casi 3.000 predios estarán titulados para finales de 2016, con esfuerzo especial en los municipios del Bajo Cauca.

Uno de los grandes problemas que ha afrontado la región de Tumaco en la última década es la migración de colonos cocaleros desde el Putumayo, quienes se apropian de tierras aparentemente baldías, o compran predios que realmente pertenecen a los Consejos Comunitarios:

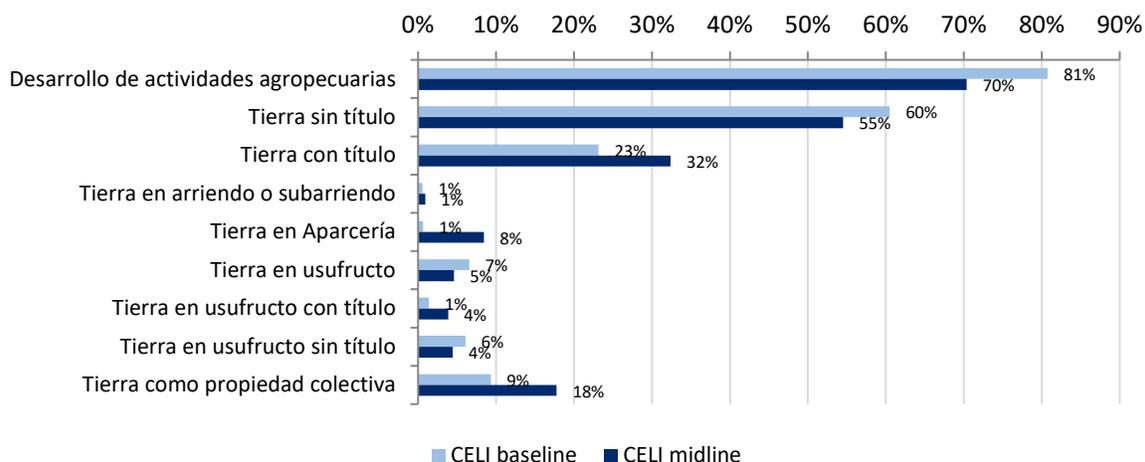
Gran parte de las 360.000 hectáreas, casi 200.000 están en territorios de comunidades negras, pienso que ahí no hay mayores dificultades. Aquí por allá en los años... en el 2000 por ahí, se dieron los problemas de tierras cuando se inició todo el proceso de derrumbe de la coca, de la gente que venían de Putumayo, del Caquetá, a fomentar, los colonizadores con la coca. Entonces hubo gente... ellos comenzaron a meterse, incluso había gente de la misma comunidad... como aquí hay harta tierra que aparentemente es baldía, comenzaron a vender...ha habido problemas de propiedad, hacia los lados más que todo del lado del Río Mira. (Asociación cacaoteros, Tumaco, Nariño)

Para hacer frente a esta situación, se ha promovido la titulación como mecanismo de formalización. Los datos recogidos muestran un mejor desempeño en los procesos de titulación, cuya percepción sobre predios con título crece de 23% en la línea de base a 32% en la línea media, lo cual es consistente con la disminución de las cifras reportadas para tierras sin título. Al observar las modalidades del uso de la tierra, se observa que se incrementa el uso del contrato de aparcería, el cual sube de 1% al 8%, lo que permite versatilidad de la actividad agrícola en manos de campesinos que saben poner a producir la tierra. Llama la atención que el uso de la tierra para actividades agrícolas reporta una disminución de 11% frente a la línea de base (baja de 81% a 70%). Al observar los municipios de control, esta disminución es más drástica, pasando de 68% a 37%. Este es un efecto positivo del CELI de 10pp. (Figura 5.16)

³² CELI N/S Annual Report, FY 2015, p. 45.

³³ Communications with CELI Deputy COP, 18 sept 2016.

Figura 5.16. Tendencias del uso y estado de la propiedad de la tierra

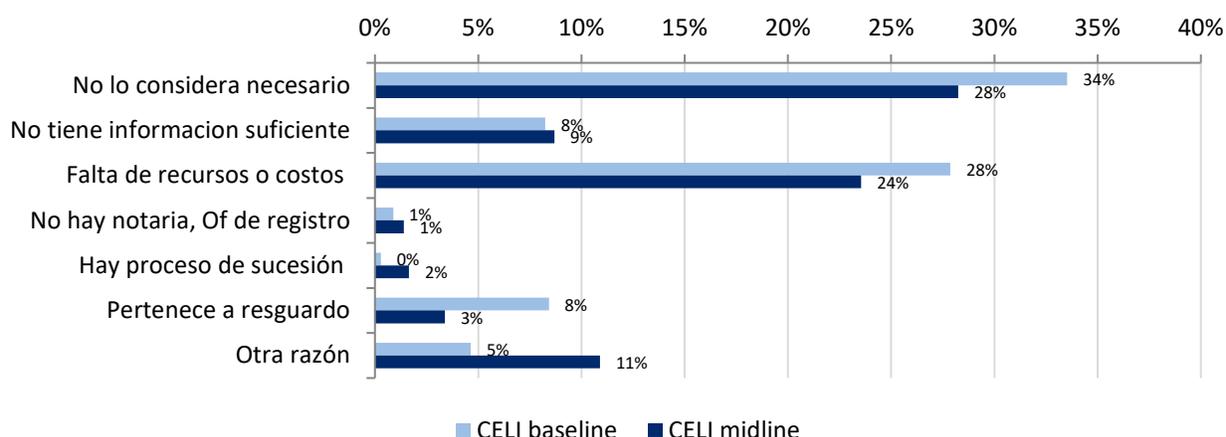


En el caso de Tumaco se han realizado estudios focalizados para avanzar en el proceso de titulación de predios. Sin embargo una de las dificultades que ha enfrentado es que no existen cartas cartográficas actualizadas de la región que permitan la delimitación de los predios. Un funcionario local de Colombia Responde nos cuenta:

En algunas zonas donde se han sufrido procesos de desplazamiento o llegada de personas desplazadas, se requiere hacer un estudio de predios, para ver si los que en este momento están son realmente los dueños de esos predios, para poder adelantar el proceso de titulación. Y en ese, en ese tema digamos se hizo un ejercicio con el IGAD, un tema de estudio de casos y es con Opción legal, creo que así se llama. Entonces digamos ya hay un pilotaje, que nos muestran donde están las principales deficiencias para poder a entrar a la titulación de esos predios. Uno es el tema cartográfico, no hay carta cartográfica de cierta zona del municipio hacia arriba, como desde Llorente o Guayacán hacia allá no hay carta cartográfica entonces no se pueden hacer. (Funcionario local Colombia Responde. Tumaco, Nariño)

Adicional a lo anterior, al indagar por razones por las cuales no se han legalizado los predios, las más recurrentes están relacionadas con la percepción de que no es necesario adelantar este proceso y con la falta de recursos para pagar su costo. Sin embargo, estas causas se reportan en un menor grado frente a lo reportado en la línea de base (pasan de 34% a 28%) al responder que no es necesario (bajan de 28% al 24%) y al responder que no se hace la formalización por falta de recursos. A pesar de lo anterior, el CELI generó impacto positivo (12pp) en la conciencia de las familias de considerar necesario esta legalización. (Figura 5.17)

Figura 5.17. Tendencias de las razones por las cuales no se ha formalizado el predio



En los grupos focales, se manifestó que la situación de restitución de tierras es compleja, ya que confluyen microfundio de pequeños campesinos en la región andina, así como territorios colectivos de Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas en la región del andén del pacífico. Más que situaciones de despojo o de compra por coacción de actores armados, se da el caso de abandono por razón del conflicto armado:

Somos el departamento que más sentencias de restitución tiene, pero el que menos hectáreas, porque el campesino Nariñense es un campesino muy pobre. Nosotros tenemos una la figura de microfundio... la gente no alcanza a tener una hectárea. No se presenta la figura del despojo. Lo que se presentó fue la figura del abandono, a raíz de la violencia generalizada la gente salió desplazada, corriendo, pero los predios no se los cogió nada más. Y está la figura del segundo ocupante, que tengo un señor que tengo que sacar del predio, por eso la Unidad ha establecido medidas para que ese señor no se vaya a la calle, sino ayudarle también. (Unidad de Restitución de Tierras, Pasto, Nariño)

En comparación, el Índice de Consolidación reporta algunas mejoras en los procesos de tierras llevados a cabo por el gobierno. Tumaco ha incrementado su planeación local de zonificación de forma significativa. Sin embargo, el municipio no era (en 2014) un municipio priorizado para microfocalización, actividad crítica para el proceso de restitución de tierras.

Se reconoce que el proceso de formalización de tierras se inició en el municipio de Tumaco con el apoyo de Colombia Responde, en un primer momento en la zona urbana y esperan extenderla a las zonas rurales. Igualmente ha sido importante el apoyo del CELI en la elaboración del POT del municipio para tener una planeación adecuada del territorio:

Hoy el programa Colombia Responde está asumiendo el acompañamiento de formalización de predios de casi 250 predios...La posibilidad también de esa formulación del POT que va también a ayudar al municipio asumir ese proceso... permite al municipio poder ir desafectando el crecimiento a la parte continental. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

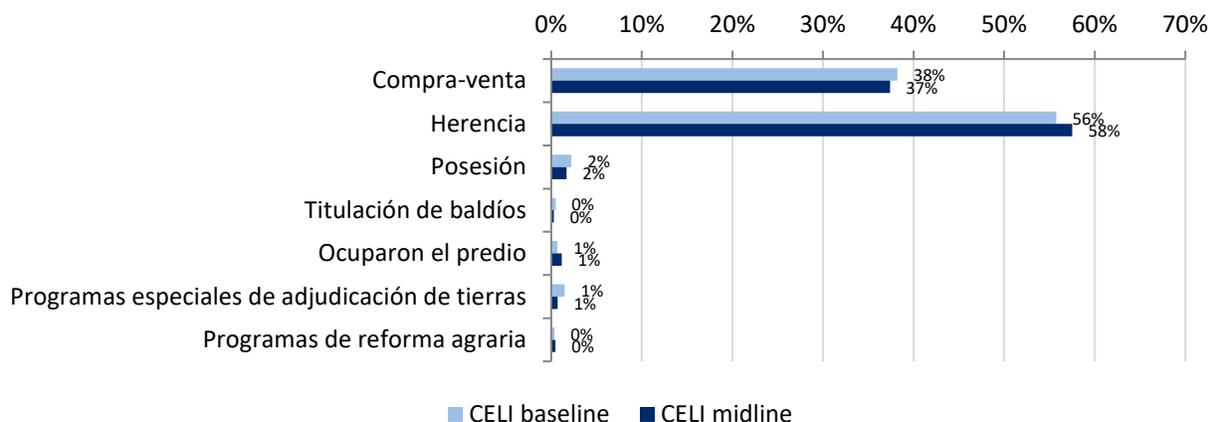
En la ruta de restitución de tierras, en el municipio de Tumaco hasta ahora se está iniciando el proceso con la formalización de predios. Es de subrayar el esfuerzo realizado para lograr un trabajo articulado de los organismos responsables:

Hay un subcomité de tierras el cual específicamente está muy pendiente de los procesos y procedimientos, ahí está Inocoder, está notaría, está la oficina de vivienda, está la oficina de tierras que fue creada ahora para fortalecer el proceso y la Secretaría de Planeación, la

Superintendencia Notariado y Registro [ha sido] fundamental, se está trabajando de manera articulada específicamente para que el proceso de formalización de predios, de cómo debe quedar. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

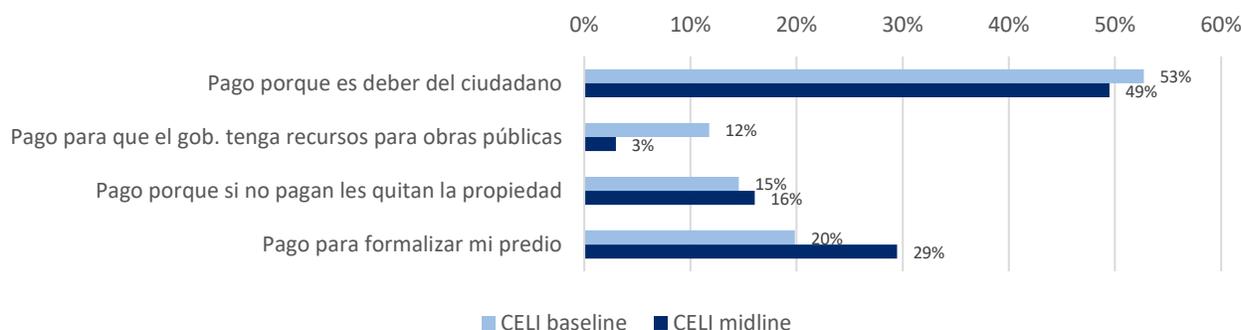
Desde el punto de vista de adquisición de tierras, la herencia y la compraventa siguen siendo los mecanismos con mayor recurrencia, como se puede ver en la Figura 5.18. Las diferencias entre lo reportado en la línea de base y esta medición son mínimas.

Figura 5.18. Tendencias de los mecanismos de adquisición de la tierra



Pocos reportan haber pagado impuesto predial en los últimos dos años: en la línea de base un 5% afirmó haber pagado, y en la línea media tan solo el 3%. Su disposición para pagar pasó de 77% a 69%; igualmente cayó la afirmación de “pagar los impuestos es un deber del ciudadano”, que disminuye del 53% al 49%. No obstante, aumentó en 9% la disposición de pago para formalizar el predio (crece de 20% a 29%). Llama la atención que bajó el porcentaje de familias que están dispuestas a pagar impuestos para ejecutar obras públicas, de 12% a 3%. Estos aspectos se relacionan con la legitimidad y la confianza en las entidades públicas. (Figura 5.19)

Figura 5.19. Tendencias de la disposición a pagar impuestos



Los que no pagaron tienen la justificación de que “la tierra no da para pagar esos impuestos” (afirmación que baja de 52% a 41%) o porque nadie más lo hace (de 37% a 31%). En la línea media, ha subido la respuesta de no haber pagado porque el encuestado está en procesos de restitución (pasando de 1% a 3%).

Conclusión 7: Los factores inherentes a la tenencia de la tierra exigen un mayor conocimiento e intervención por parte de la política pública frente a la problemática en el territorio. Los avances en los procedimientos que reporta el CELI siguen siendo limitados frente

a la escala masiva de solicitudes de titulación y restitución. Mientras los CELI pueden apoyar los procesos, a fin de cuentas es el Estado quien tiene que resolver las diferencias entre ciudadanos y los intereses existentes alrededor del tema de la tierra.

La ejecución de la Política de Restitución está siendo afectada por amenazas, lo cual ha derivado en algunos casos a preferir perder la tierra antes que efectuar un proceso de legalización de títulos. Esto además viene acompañado por el incentivo que tienen los colonos de apropiarse formalmente de las tierras, lo que genera conflictos por su tenencia.

Recomendaciones

- 1. Mejorar la producción agrícola y la comercialización, aprovechando oportunidades locales (conclusiones 1, 2 y 4)** 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 y ampliar y replicar los avances CELI con productores de cacao, camarón y arroz en Tumaco.
- 2. Apoyar iniciativas de apertura de nuevos mercados (conclusiones 2, 3 y 4)** 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.
- 3. Hacer mayor énfasis en hacer articulación con iniciativas nacionales (conclusiones 2, 3 y 4)** La intervención del CELI para la asistencia en procesos productivos requiere de mayor articulación, tecnificación e innovación, con instrumentos que el país ha diseñado para el mejoramiento de la productividad. Estos instrumentos están relacionados con la implementación de los distritos de riego, drenajes, centros de acopio, cadenas de frío; acceso a servicios e instrumentos de financiamiento y bancarización; asistencia técnica articulada a parques tecnológicos y estrategias de extensionismo tecnológico para aquellas iniciativas que muestren compromiso y madurez; acceso a registro de instrumentos públicos, entre otros. Se recomienda el análisis del proyecto de Política para el Desarrollo Productivo que está adelantando el DNP en razón a los instrumentos existentes o que están siendo diseñados para corregir fallas de mercado y mejorar el crecimiento económico de estas comunidades.
- 4. Hacer planes para la garantizar la seguridad alimentaria (conclusión 1)** 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. Fortalecer iniciativas de mejoramiento de transporte multimodal, y en el caso de infraestructura terrestre, utilizar los modelos participativos para el mejoramiento de vías terciarias (conclusiones 3, 4 y 6)** En la medida que la infraestructura vial y fluvial mejore, mejorará el acceso a los mercados y se minimizará la dependencia de intermediarios tanto para la compra de insumos como para la venta de producto final. USAID ha apoyado el diseño de la Política Nacional de Vías Terciarias y pero además, ha promovido a través del CELI Central modelos de operación participativa para el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias a través de las JAC. En ese sentido se recomienda fortalecer estos modelos comunitarios recogiendo las experiencias exitosas en Bolivia, Guatemala y Costa Rica, en el marco de la normatividad colombiana. Se debe tener en cuenta el elemento ambiental para minimizar el riesgo de impactos ambientales directos o indirectos. Así mismo, se recomienda apoyar la búsqueda de soluciones tecnológicas alternativas que ayuden a reducir los costos y aumenten la cobertura de servicios de transporte fluvial en la región.
- 6. Los procesos de restitución de tierras requieren de mayor efectividad (conclusión 7)** por lo cual se recomienda fortalecer las relaciones con nuevos organismos responsables, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, así como avanzar en las actividades con la Unidad de Restitución de Tierras.

Varias intervenciones de USAID, tienen un rol importante en la promoción de la formalización de los derechos de propiedad de la tierra y en el desarrollo de actividades productivas y de servicios ambientales que, además de ser rentables, deben ser compatibles con las categorías de ordenamiento ambiental existentes.

- 7. Continuar las actividades para expandir los servicios financieros (conclusión 5)** Los fondos rotatorios han demostrado ser un instrumento útil para llenar los requisitos de crédito que tienen las comunidades y las familias productoras. En ese orden de ideas se recomienda robustecer estos fondos con normas y reglas claras de gerencia y rendición de cuentas, sistemas de seguimiento, intercambio de experiencias exitosas, e incentivos por desempeño.

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

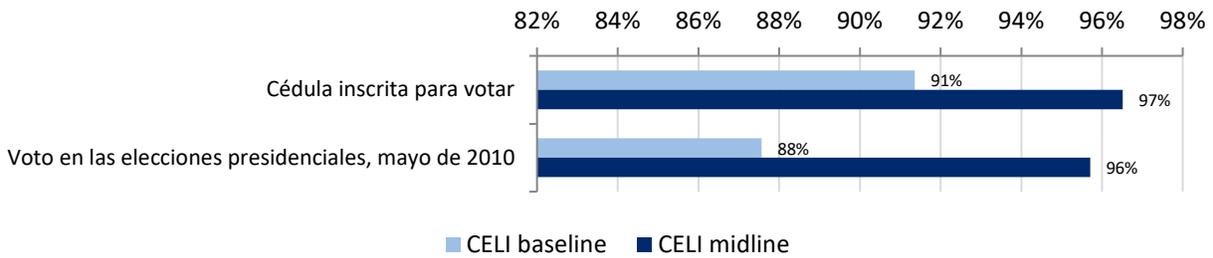
Durante el ciclo de elecciones locales a finales de 2015, el CELI realizó un esfuerzo importante para mejorar la participación electoral, evitar delitos electorales y mejorar la transparencia y entrenar a los ciudadanos a hacer valer sus derechos democráticos. En ese sentido, se desarrollaron actividades orientadas a audiencias de jóvenes, mujeres y líderes de organizaciones sociales, como una serie de diálogos entre los candidatos y los ciudadanos para mejorar la participación electoral, los cuales contaron con más de 4000 participantes; talleres con más 1500 participantes para promover una cultura de participación; una estrategia de transparencia para ilustrar a 300 líderes sobre crímenes electorales; y trabajo con medios de comunicación desde publicaciones tradicionales hasta actividades de comunicación radial, teatro y partidos de fútbol.³⁴

La participación se midió en la encuesta a través un índice que incluyó variables como la participación en partidos políticos, en JAC y en grupos de vigilancia o veedurías; la percepción de la participación en las elecciones; el registro de votantes; y el voto efectivo en la última elección presidencial. La suma de estos indicadores no muestra cambios significativos comparado con la línea base, en la cual, su registro fue de aproximadamente 37.5 puntos sobre 100.

Al observar los datos de las encuestas, se incrementó tanto la inscripción de cédulas para el ejercicio del voto (pasando de 91% a 97%) como del voto efectivo en las elecciones de 2010 (pasa de 88% a 96%). Lo anterior cubre casi la totalidad de los encuestados. (Figura 6.1)

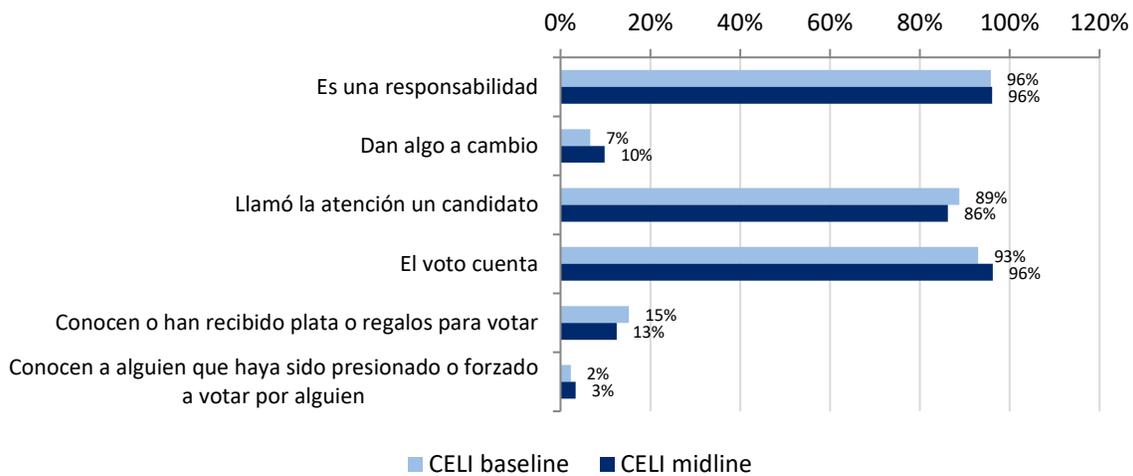
³⁴ CELI N/S Annual Report FY 2015, p. 24, 53.

Figura 6.1. Tendencias de las percepciones sobre intención de voto y su ejercicio



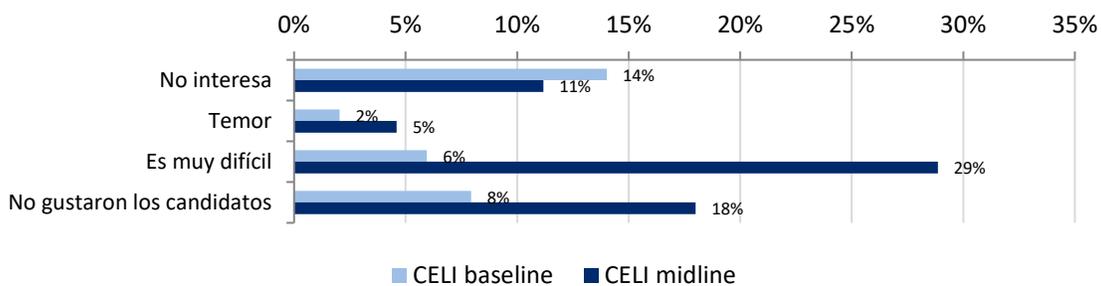
Si lo anterior se compara con los resultados frente a las razones para votar, se mantiene una alta percepción de que “el voto cuenta”, de que hay propuestas de candidatos que convocan y de que se considera que votar es una responsabilidad. Los datos muestran que en algún grado hay coerción o compra de votos, fenómenos que han estado históricamente ligados a la institucionalidad del municipio. (Figura 6.2)

Figura 6.2. Tendencias de las razones para votar



En complemento, al indagar por las razones para no votar entre los que no votaron, se incrementa la percepción de que es muy difícil votar, elemento que pasa del 6% al 29% frente a lo reportado en la línea de base. (Figura 6.3)

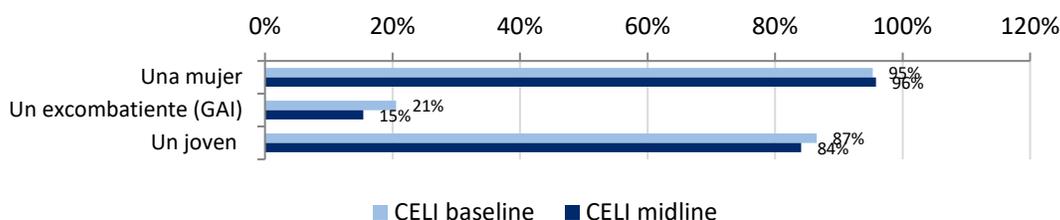
Figura 6.3. Tendencias de las razones para no votar



Ahora, al revisar los datos frente al surgimiento de nuevos liderazgos, se mantiene la tendencia a considerar que tanto mujeres como jóvenes gozan de legitimidad en la comunidad, contrario a la

opinión de que un excombatiente pueda convertirse en una potencial figura política, la cual inclusive baja frente a lo reportado en la línea de base. (Figura 6.4)

Figura 6.4. Tendencias de la percepción sobre posibles nuevos líderes



Conclusión 1: Los proyectos políticos novedosos son una opción para fortalecer la democracia. Se ha incrementado la intención de voto y el ejercicio real de este derecho. Algunas de las razones para votar están asociadas a nuevos liderazgos (jóvenes y mujeres), que representan las dinámicas de sus comunidades y movilizan propuestas innovadoras. Los esfuerzos democráticos llevados a cabo por el CELI coinciden con mayor participación. Sin embargo, hay todavía una alta percepción de dificultad para llevar a cabo procesos electorales en esta región.

Conclusión 2: El estigma de haber sido combatiente de un GAI afecta su legitimidad como potencial líder comunitario. Ante un proceso de paz y en un entorno de postconflicto, no es evidente la credibilidad ni representatividad que pueden tener las guerrillas en las comunidades donde han venido operando.

Transparencia y rendición de cuentas

Uno de los componentes de la transparencia es el grado en que los ciudadanos participan en veedurías ciudadanas. En la región sur los respondientes fueron un poco más propensos a participar en veedurías en la línea media, pero quienes participan sólo fueron el 5% de los encuestados. Hubo un pequeño aumento en el porcentaje de quienes participaron en la toma de decisiones (55% en la línea de base, 60% en línea media), lo que indica una mejoría en la calidad de su participación.

El Índice de Consolidación también cuenta con indicadores sobre la participación ciudadana, incluyendo el porcentaje de fondos municipales que están sujetos a los mecanismos de control legal, pero en los datos de Tumaco faltan estas cifras. Al mismo tiempo, en Tumaco se ha incrementado la operatividad de los espacios institucionales de participación ciudadana, con reuniones periódicas del Consejo Municipal de Política Social, y la actividad incipiente del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

La encuesta contenía preguntas que se combinaron en un Índice de Rendición de Cuentas que tiene a 100 puntos. La encuesta preguntó hasta qué punto el alcalde mantuvo informados a los ciudadanos sobre el gasto público, la presencia o ausencia de espacios públicos para el control ciudadano, y el grado en que el gobierno local tuvo en cuenta la opinión de la población para la toma de decisiones. En conjunto, estos indicadores tuvieron un puntaje de 22,6 puntos sobre 100 en el índice en la línea de base, y se redujo a 16,2 puntos en la línea media. En los municipios de control también se redujo, y por lo tanto no se encontró impacto alguno.

En la región sur, la situación reportada muestra que los factores que más afectan la institucionalidad son la falta de oferta en salud, educación, cuidado de menores y deficiencia en la prestación de servicios públicos, variable cuya percepción mejora frente a la línea de base (69% a

31%). El 47% de los encuestados, de otro lado, opina que no hay respuesta a las solicitudes presentadas por la población. En esta evaluación cobran protagonismo la corrupción, la falta de acciones decididas en infraestructura y transporte y la desconfianza en las entidades públicas como factores que afectan la institucionalidad. Al revisar estos factores en los municipios de control, se percibe un mejor desempeño. (Figura 6.5)

Figura 6.5. Tendencias de la percepción de problemas con la administración del municipio

CELI		Control
↑	La desconfianza hacia las entidades públicas	↑
→	La administración municipal no le presta atención a solicitudes de la comunidad	↑
↑	La administración no tiene la capacidad de resolver las solicitudes de la comunidad	↓
↓	La deficiencia de servicios públicos domiciliarios	↓
↑	La falta de carreteras	↓
↑	La corrupción	↑
↓	La falta de oferta institucional: hospitales, colegios, juzgados, jardines	↓
↑	La administración municipal no informa lo que está haciendo	↓
↓	Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	↓
↓	Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	→

El Índice de Consolidación habla sobre cuatro indicadores relacionados con el buen gobierno: captura de fondos de proyectos de regalías; el Índice de Gobierno Abierto (IGA); y el porcentaje de personas elegibles que pagan impuestos de Propiedad y de Industria y Comercio ICO. De un lado, Tumaco tiene el máximo puntaje necesario para acceder a recursos de regalías. La región, por otro lado, informa pleno cumplimiento en impuestos de Industria y Comercio, pero menos del 20% en los impuestos a la propiedad. Como se señaló anteriormente, el puntaje del IGA de Tumaco es del 34,9, ajustado a 55,8 cuando se compara con municipios similares para propósitos del Índice de Consolidación.

Uno de los principales aportes del programa Colombia Responde en el municipio de Tumaco fue el apoyo en la actualización del estatuto tributario. Los entrevistados resaltan la importancia de los consultores expertos que asesoraron el tema y la posibilidad que tiene el municipio de recibir rentas propias así fortalecer su capacidad para mejorar la prestación de servicios públicos:

Es importante tratar de actualizar el estatuto tributario, el cual era muy importante para fortalecer las rentas, entendiéndose que en el municipio solamente el de Tumaco sino el de toda la costa... Creo que ese proyecto, ese convenio que se ha podido firmar con Colombia Responde, por cierto con el acompañamiento de consultores expertos en el tema de actualización tributaria, eso es muy importante y se aprobó por parte del Consejo municipal el estatuto tributario y ese va a ayudarle a mejorar las rentas al municipio. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

La gestión de la gobernación y del Gobierno Nacional, tienen bajos niveles de percepción y caen de forma considerable frente a lo reportado en la línea de base (Figura 6.6), lo cual afecta la confianza en las instituciones y su ejercicio de poder y repercute en la legitimidad del Estado como garante y protector de derechos. Esto afecta los procesos de liderazgo requeridos para la implementación de las intervenciones del gobierno y la recuperación de los territorios de manos de grupos armados (Figura 6.7). Es factible que haya afectado el resultado el hecho de que la encuesta se aplicó durante el periodo electoral.

Figura 6.6. Tendencias de las percepciones de la gestión de los organismos públicos

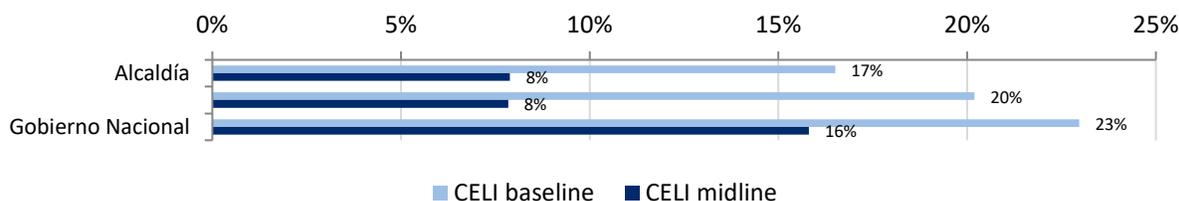
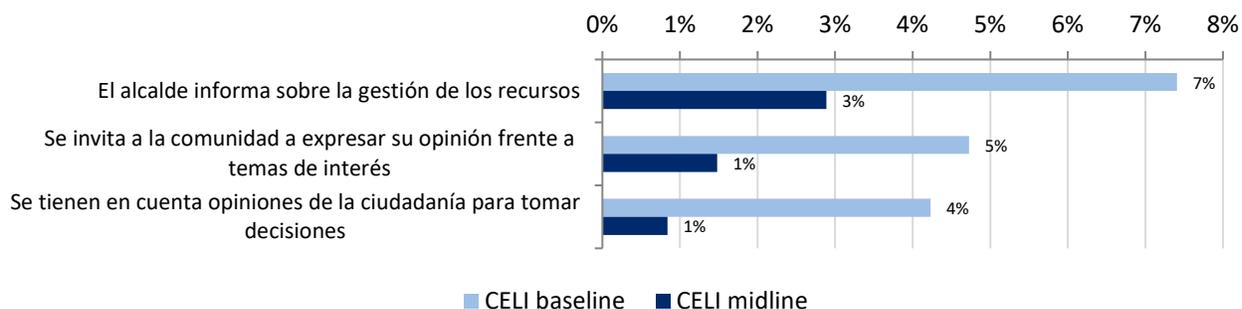


Figura 6.7. Tendencias de las percepciones de los ciudadanos sobre la gestión pública

CELI		Control
↓	Se califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	↓
↓	Se califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	↓
↓	Se califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	↓
↓	Confían mucho/muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	↓
↓	Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	↓

Al preguntar a los encuestados sobre la rendición de cuentas, se encuentra, igualmente, una baja percepción, lo que implica esfuerzos mayores para lograr mayor gobernabilidad (Figura 6.8). No fueron encontrados impactos en estos indicadores, porque en general los municipios de control mostraron las mismas o tendencias similares.

Figura 6.8. Tendencias de los mecanismos para la rendición de cuentas



En los grupos focales se identifica que los procesos de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales o nacionales hasta ahora empiezan a fortalecerse. Sin embargo existe cada vez más conciencia de la población sobre la necesidad de hacer seguimiento a los proyectos y recursos públicos:

Hay un poquito de descuido en el aspecto político, porque sí todas las comunidades nos uniéramos a mirar y ayudar, ya se puede decir que los programas nacionales e internacionales se ejecuten bien... Las comunidades aún no hemos aprendido a hacer respetar nuestros deberes, nuestros derechos también. Porque nos da miedo de todo... Yo voy y le digo -señor alcalde cuál es su función, necesitamos que nos aclare esto- estoy segura que cualquier alcalde le iría muy bien y si le va bien a un buen alcalde le va bien a todos. No solo hablemos del alcalde, sino del gobierno municipal, departamental, nacional, porque eso es lo que se necesitan que les vaya bien en el gobierno para que nos vaya bien a todos. (Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

En la entrevista a un Consejo Comunitario se evidencian los problemas de implementación del Plan de Desarrollo del municipio, la debilidad de las consultas previas a las comunidades y la dificultad de acceder a la información. Un hecho interesante es que se descubre que el Plan es un

plagio de otro municipio lo cual genera una sanción de la Procuraduría, y por consiguiente atraso en todos los procesos:

Quando se inició el Plan de Desarrollo del municipio se hicieron un sin número de talleres, talleres de los Consejos comunitarios. Pasaron seis meses y eso no arranca, no hay inversión, no hacemos nada. Uno ha buscado información, es que el Plan de Desarrollo, tiene que haber toda la información estadística. Que por lo menos dé una noción de cómo está la zona urbana, la zona rural, en términos de productividad. Entonces cuando nos damos cuenta que el Plan de Desarrollo del Municipio de Tumaco fue vetado por que era una copia... Entonces las inversiones agrícolas estuvieron paradas, solo en el tema de infraestructura estuvo parada, solo se le dio trámite al tema de la niñez, educación y salud... Imagínese cuál puede ser o dónde puede estar y cuál puede ser el futuro de un municipio en ese mapa. (Grupo focal Consejo Comunitario, Tumaco, Nariño)

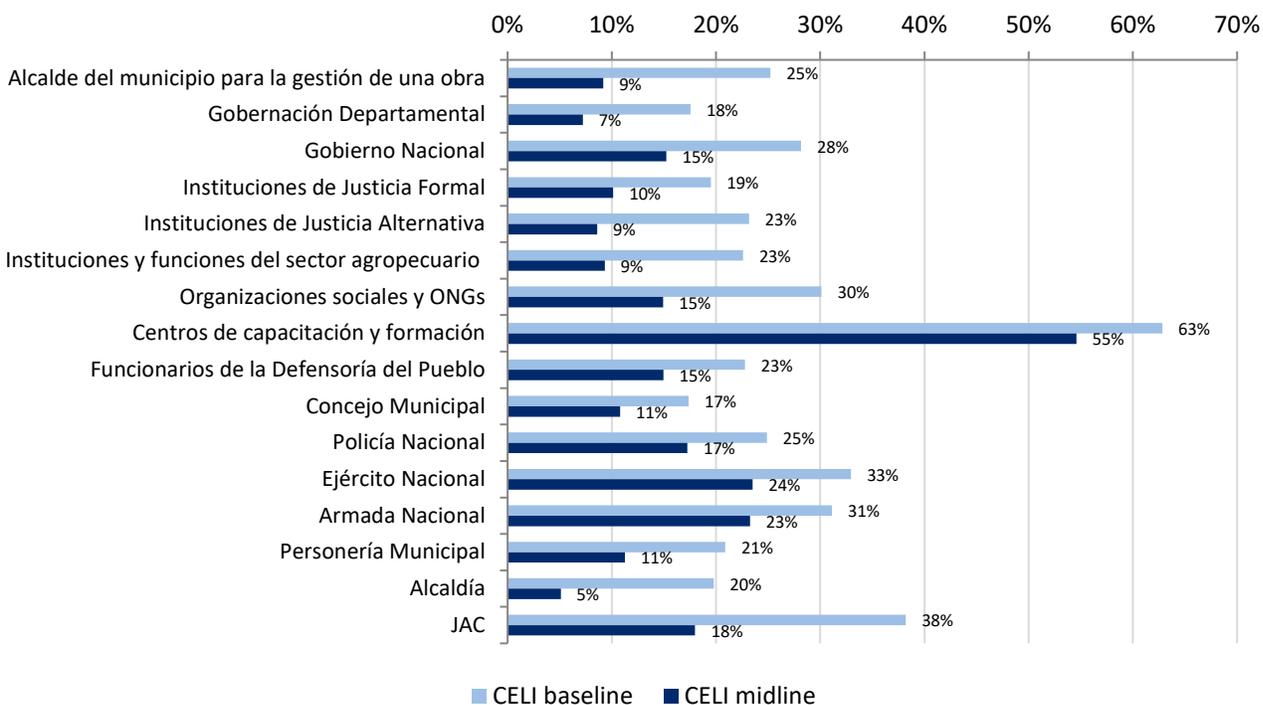
Conclusión 3: Los procesos de rendición de cuentas aún se deben consolidar y están afectando la confianza en la institucionalidad. A pesar de los esfuerzos en la implementación de estas prácticas que se vienen desarrollando años atrás y que han sido retomadas por el CELI, no se logran aún efectos positivos. No es evidente el ejercicio de la planeación participativa, ni de la implementación y seguimiento. Esto se afecta además por las brechas en la participación de las comunidades en el control y las veedurías, pese a que se percibe un mejor desempeño de estos mecanismos. Si bien los grupos focales manifiestan mayor participación, no hay datos concretos que demuestren que es un ejercicio permanente.

Conclusión 4: Las percepciones de la ciudadanía sobre los procesos de gestión y gobernabilidad en Tumaco siguen siendo son negativas. La caída de casi todas las medidas indica que los esfuerzos por consolidar la presencia del Estado en este municipio han fracasado.

Confianza

La baja confianza en las instituciones públicas, que es generalizada en el país, se confirma en esta región. De acuerdo con las respuestas de los encuestados, la confianza en todas las instituciones bajó, algunas con diferencias considerables, como lo es el caso de las JAC y la alcaldía/alcalde. (Figura 6.9)

Figura 6.9. Tendencias de la confianza en las instituciones (mucho o muchísimo)



Adicionalmente, más de una cuarta parte de la muestra en Tumaco responde que los GAI tienen efectos positivos sobre el gobierno local (pasan de solo 2% en la línea de base a 26% en la línea media). En contraste, los que dicen que la presencia de los GAI tiene un efecto negativo en la gestión municipal disminuyen frente a lo reportado en la línea de base (pasando de 53% al 15%).

Los datos mostraron que fenómenos atribuibles a la corrupción hacen presencia como los sobornos a funcionarios públicos que pasa de 3% al 6% de casos. Así mismo, baja la percepción de su honestidad, pasando de 18% a 7%.

A esto se suma que en los grupos focales se identifica que los gobiernos locales son percibidos por la comunidad como fortines políticos, donde los proyectos y cargos públicos se utilizan para pagar favores electorales:

En mi interpretación... Yo le digo cero confianza por los altos niveles de corrupción, no es solo de Tumaco es de todo el país... La percepción de la gente es que eso no ha cambiado. Creo que si hace una encuesta, creo que la gente sigue percibiendo las alcaldías como un fortín para pagar favores, cuando una alcaldía debería percibirse como un gestor para el desarrollo. (Secretario de planeación, Tumaco, Nariño)

Los programas de fortalecimiento institucional han permitido que poco a poco la comunidad tenga una mayor confianza en las instituciones locales:

El municipio venía trayendo una desconfianza histórica, estos programas y proyectos lo que han permitido es que el municipio empiece a asumir ese proceso de confianza con sus instituciones, con la ciudadanía y han permitido reorganizar un poco la estructura de la entidad territorial que ha sido muy bien visto por la ciudadanía. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

Los Consejos Comunitarios carecen de capacidades para desarrollar proyectos colectivos. El fortalecimiento institucional de dichas instancias locales permitiría una mejor articulación con las políticas regionales y nacionales:

Hay una institucionalidad basada en los consejos comunitarios que representan un altísimo porcentaje más del 80% del territorio de Tumaco que son territorios colectivos y están respaldados por la constitución política y la ley. Uno esperaría que casi desde 1993, veinte años después de la ley 70, el nivel de desarrollo de esto fuese igual que el desarrollo de los territorios indígenas y ahí hay una deuda del estado inmensa. Yo lo digo también de la cooperación que no ha logrado entender, que es mejor que la asistencia en proyectos, desarrollar institucionalmente esas organizaciones. (Secretario de Planeación, Tumaco, Nariño)

Algunas instituciones del orden nacional son percibidas como entidades burocráticas, que desconocen las realidades y procesos que viven los territorios. En esa medida las propuestas o directrices tomadas desde el orden nacional son vistas como imposiciones que desconocen a las comunidades:

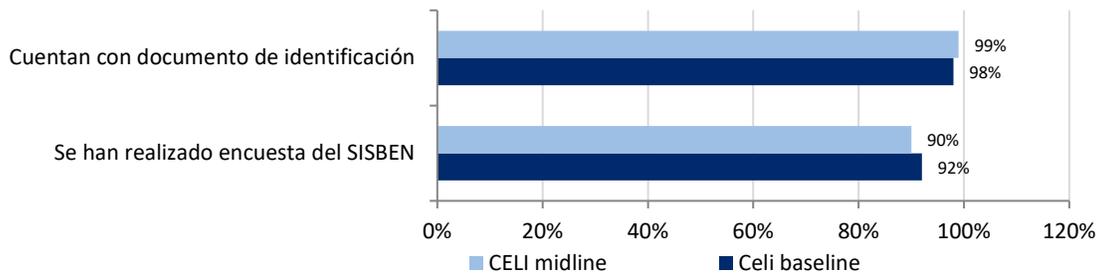
La presencia de las instituciones del orden nacional del sector agropecuario... desconocen la realidad totalmente y no se preocupan de acercársele, y desconocen en muchos casos las decisiones de la región en sus distintas instancias, rompen con acuerdos que se definen desde las regiones. Aquí tenemos casos de algunas instituciones Incofer hace presencia acá pero es burocratizada, aunque con ICA nos ha ido poco mejor desde lo técnico... ellos tienen un problema, estamos definiendo una propuesta para el tema de coco y ellos dicen -no, no, eso no es porque eso no, no es así... desconocen la región... toman decisiones desconociendo cómo funcionan los sistemas productivos, las necesidades, obedeciendo a veces a otros intereses. (Asociación cacaoteros, Tumaco, Nariño)

Conclusión 5: La confianza en las instituciones y su ejercicio de poder ha decrecido y repercute en la legitimidad del Estado como garante y protector de derechos. Esto afecta los procesos de liderazgo que se requieren para la implementación de las intervenciones del Estado y la recuperación de los territorios de manos de grupos armados. Aún persiste el incumplimiento de compromisos.

Provisión de servicios

El acceso a servicios del Estado por parte de la población más vulnerable, implica haber surtido trámites para obtener documento de identificación y haber sido objeto de la encuesta (y posterior inscripción) del Sistema de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN, el cual se constituye como la manera como el GdC busca garantizar el cumplimiento de los derechos de la población más vulnerable del país. En ese sentido, como se muestra en la Figura 6.10 abajo, la percepción de que la población cuenta con documento de identificación es muy cercana al 100% y, en menor proporción pero con un alto puntaje, la percepción del número de personas vulnerables a quienes se ha aplicado la encuesta del SISBEN, lo cual facilitaría la tarea del Estado para llegar a la población más vulnerable.

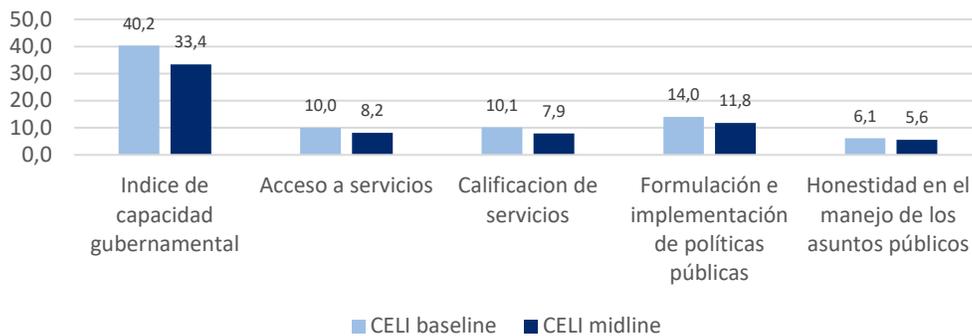
Figura 6.10. Tendencias de los procesos de identificación y registro en servicios sociales



Al revisar los datos reportados por los hogares respecto a las acciones del gobierno, cuyo objetivo es lograr la superación de la pobreza, se encuentra que Familias en Acción, programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, programas para atención de la tercera edad, la Red Unidos y Red de Seguridad Alimentaria ReSA, son los programas con mayor presencia en el territorio. Familias en Acción y los programas del ICBF son los de mayor recurrencia, sin embargo la percepción del incremento de beneficiarios crece para el primero (de 41% a 59%) y baja casi en un 50% para el segundo (de 30% a 17%). Es de mencionar que la percepción del incremento de beneficiarios a programas de la tercera edad también incrementa.

El diseño de la línea de base incluyó la creación de un Índice de Capacidad Gubernamental, con base en una serie de preguntas de la encuesta sobre acceso y calificación de servicios, calidad en la formulación e implementación de políticas públicas, y una pregunta sobre la percepción de honestidad de los funcionarios en el manejo de asuntos públicos. Entre la línea media y la línea de base, la puntuación otorgada para este índice por parte de los ciudadanos cae en 7 puntos. Todos los indicadores asociados decrecen. (Figura 6.11)

Figura 6.11. Tendencias del Índice de Capacidad Gubernamental



En términos de servicios particulares, no hay impacto ni cambios en términos absolutos dentro de los servicios consultados en la encuesta. Para los siguientes servicios públicos, los respondientes fueron preguntados sobre si ellos tuvieron acceso a los servicios en los últimos dos años. La Figura 6.12 abajo muestra los cambios desde la línea de base hasta la línea media. No hubo impacto ya que la tendencia fue similar a las áreas de control.

Figura 6.12. Tendencias del acceso y la calidad de los servicios públicos

	Acceso (2015)	Cambio en al acceso	Cambio en la calidad	¿Ha mejorado en los últimos dos años?
Puesto de salud			2%	No
Menores de cinco años con acceso a servicios de cuidado	49%	4%	3%	Si
Menores entre 5 y 11 años que asisten a establecimiento escolar	97%	0%	-16%	No
Personas entre 12 y 18 años que asisten a una institución educativa	81%	-5%	-10%	No
Energía eléctrica	89%	-2%	-5%	Si
Gas propano	72%	7%	-2%	Si
Acueducto	11%	4%	-3%	Si
Alcantarillado	4%	3%	-23%	No
Recolección de basuras	24%	0%	4%	No
Teléfono celular	83%	-5%	-11%	No

En Tumaco, las cifras del Índice de Consolidación en el componente de servicios sociales son en su mayoría altos y estables. Los indicadores de educación tienen los puntajes más altos – es decir, igual a municipios control – en la cobertura primaria, escuela media y escuela superior y puestos de maestros llenos. En salud, también tiene el mayor puntaje para cobertura de SGSSS.

El Índice de Consolidación también mide cobertura en fluido eléctrico y recepción de celular. En Tumaco los datos reportan 100% de cobertura en el primero de ellos y cobertura celular creciente como se muestra en la Figura 6.13.

Figura 6.13. Datos secundarios: Índice de Consolidación, cobertura energía eléctrica y celular



Fuente: Datos del Índice de Consolidación, cálculos propios

Al revisar los reportes de los grupos focales, el apoyo sostenido a la educación es fundamental para el desarrollo productivo de Tumaco, y es una forma de generar nuevas oportunidades de empleo e ingresos para la población. Hoy hace presencia la Universidad de Nariño y se están incorporando la Universidad Nacional y la UNAD, con educación técnica. Los entrevistados manifiestan que es fundamental el apoyo en educación superior para desarrollar sectores productivos como la agricultura, la pesca o el turismo:

[Necesitamos] muchísima inversión social en educación, en la educación que es para nosotros fundamental, que el joven tenga la posibilidad de acceder a educación superior...El SENA ha sido también importante en carreras técnicas y tecnológicas... que podamos tener la gran posibilidad de poder empezar a transformar productos, eso va ser importantísimo, tener

generación de ingresos. Definitivamente el reto para el municipio es tratar de que se rehabilite el campo, el agro y ahí también incluimos la ganadería... la agricultura, la pesca tanto artesanal como industrial y el turismo. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

El nivel educativo de la población ha mejorado, los jóvenes sienten interés por tener educación técnica o profesional, sin embargo las oportunidades de empleo son escasas. La presidenta de una junta de acción comunal explica la situación:

La gente que si le importa la educación, por lo menos luchan por ser profesionales, hay muchos profesionales dentro del barrio, unos trabajan de profesores, otros tienen sus talleres de mecánica y van a trabajar al centro, otros van a trabajar al SENA, tuvimos muy buena amistad con Ecopetrol haciendo el programa del buen vecino, entonces nosotros quedamos ante y estos siempre los han llevado a trabajar en arreglo de tanques, a la vía, también les dan trabajo y así, en haceríos de Ecopetrol, de conductores, de mecánicos, profesores. (Presidenta Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

Desde una visión más transversal en temas de fortalecimiento de capacidades institucionales para mejorar la prestación de servicios, las comunidades comentan que el aporte de Colombia Responde es clave porque se trabaja en la modernización de procesos y procedimientos administrativos, así como en el fortalecimiento de la planta de personal, para lograr una atención adecuada de las necesidades del municipio:

El municipio está en el proceso de modernización administrativa, con el acompañamiento también de Colombia Responde del municipio definitivamente toda esa oferta es servicio, para una muy buena atención a sus ciudadanos... todos los procesos, los procesos y procedimientos que le van a permitir al municipio colocar una planta de cargo robusta a la cual por lo menos va estar acorde a las necesidades del municipio. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

A pesar de las evaluaciones negativas a la prestación de servicios actual, los encuestados tienden a ser optimistas. Los datos de tendencia (anexo 2) muestran expectativas positivas casi globales para el futuro. Esto se tradujo en un impacto positivo en dos casos, cuando los encuestados reaccionaron a preguntas relacionadas al futuro del servicio de educación, y de los servicios públicos. (Figura 6.14)

Figura 6.14. Impactos en las expectativas para el mejoramiento de servicios públicos en el futuro

	CELI
¿Mejorará el acceso a servicios de salud?	-0.00488
¿Mejorará el acceso a la educación?	0.0445**
¿Mejorará el acceso a servicios públicos?	0.0784***
¿Mejorará las vías a la cabecera municipal?	-0.00363

Conclusión 6: La prestación de servicios públicos sigue siendo baja, en niveles que no garantizan el goce efectivo de derechos. Si bien las coberturas de servicios públicos reportadas en los datos oficiales son altas (a excepción del servicio de alcantarillado y el manejo de basuras y disposición final de residuos), de acuerdo con los encuestados hay cambios negativos en el acceso y en la calidad de los servicios. El mejoramiento de la capacidad institucional local debe seguir siendo prioridad para garantizar eficiencias presupuestales y procesos de planeación municipal adecuados.

Recomendaciones

1. Mantener la credibilidad en los procesos y mecanismos de participación política empoderando a las comunidades y sus nuevos liderazgos (conclusiones 1 y 2)

En apoyo a la implementación de la Ley estatutaria 1475 de 2011,³⁵ el CELI en sus procesos de intervención para fomentar la participación y el ejercicio político para lograr la consolidación, debe promover la aplicación de aquellas normas orientadas a fortalecer el principio de igualdad de género para la participación en actividades políticas, representación y acceso a debates electorales con el fin de generar propuestas que movilicen al electorado hacia el afianzamiento de la democracia.

Esto implica seguir fortaleciendo la participación política a través de las organizaciones sociales y conocer los canales de participación política. Estas estrategias y acciones específicas respaldarían esos fines:

- Ayudar a los jóvenes y a las mujeres rurales a obtener los documentos de identidad y a inscribirse en los registros electorales.
 - Promocionar las organizaciones de mujeres para promover su participación en todos los ámbitos de la vida pública.
 - Utilizar las escuelas como sede para la capacitación, socialización y promoción de los valores, prácticas e instituciones democráticas para los niños y la juventud en general, con énfasis especial en la importancia de los comicios electorales.
 - Fortalecer los partidos políticos bajo criterios de transparencia para evitar la concentración de poder.
- ### 2. Articular el CELI a las estrategias impulsadas por el país para la transparencia y la rendición de cuentas (conclusiones 3, 4, 5 y 6)
- Ser un promotor de la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción y en materia de derecho al acceso a la información pública. El CELI (u otros programas futuros de USAID) requiere de una acción organizada, decidida, sostenible y articulada con la acción interinstitucional del gobierno.
- ### 3. Usar nuevas herramientas en los esfuerzos por mejorar la provisión de servicios (conclusiones 3, 4 y 5)
- Los CELI tienen el desafío de seguir fortaleciendo a los gobiernos locales para mejorar la provisión de servicios de los municipios y departamentos. Hay un imperativo constitucional para descentralizar, pero la capacidad es baja y las finanzas limitadas a nivel municipal. En ese sentido se hace necesario fortalecer la participación ciudadana y contar con información relevante desde la demanda para orientar la oferta y enfatizar en actividades piloto que cuenten con un involucramiento significativo de la sociedad civil. Así mismo, apoyar a los gobiernos locales con asistencia técnica permanente. Herramientas como los “cuadros de puntuación” y otras medidas para movilizar a los ciudadanos a calificar los cambios en la provisión de servicios, son muy útiles para mejorar la oferta.

³⁵ Esta ley adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales.

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

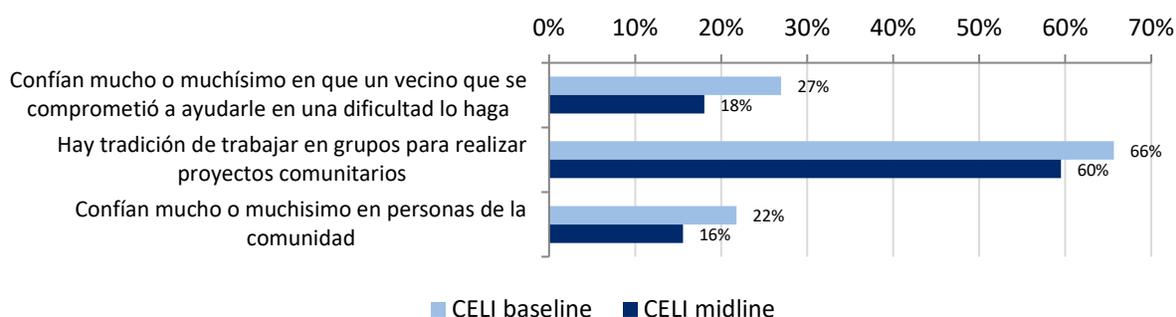
El Índice de Capital Social está compuesto por el indicador de confianza, cuyo mayor puntaje son 60 puntos, y que fue medido en la familia, vecinos, amigos, las JAC, organismos legales y estatales de control, instituciones de desarrollo, gobiernos nacional y municipal, policía y ejército. Y el indicador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

Para la medición, es importante mencionar que varios de los factores que afectan el índice están siendo intervenidos por programas de cooperación, entre ellos el CELI, por lo que deben ser considerados indicadores de contexto.

Los resultados de la encuesta arrojan que tanto Tumaco como sus municipios control, registran una caída de la confianza desde la línea base. En Tumaco el índice tuvo una disminución de 17 puntos en la línea de base a 14 puntos en la medición de línea media, puntaje explicado en gran medida por la pérdida de confianza por parte de la comunidad en el gobierno y entre los miembros de la comunidad (ver capítulo anterior).

En particular, la mayor diferencia frente a la línea de base está representada en el indicador de percepción del compromiso de ayuda de los vecinos frente a posibles dificultades (baja de 27% a 18%). Otro hecho que el 60% de los hogares manifiesta y que disminuye en 6% frente a lo reportado en la línea de base, lo constituye la tradición de trabajar en grupos para lograr proyectos comunitarios. No se evidencia impacto del CELI en este aspecto. (Figura 7.1)

Figura 7.1. Tendencias de la confianza en la comunidad



Las expectativas de los encuestados respecto al futuro de sus relaciones y de sus sentimientos de confianza en sus comunidades son positivas. Los encuestados de municipios de control lo fueron aún más. Cuando se preguntó cómo evolucionarían esas relaciones en el futuro, en la línea base, más de dos tercios de los encuestados afirmaron que habría mejoría. En la línea media, esta cifra subió a 94%. Sin embargo, los controles subieron aún más, lo que resulta en un impacto negativo de 9pp.

Los resultados cualitativos tienen algunas diferencias con la información obtenida en la encuesta.

En los grupos focales, los participantes afirman que la confianza ha sido afectada por los actores armados y la situación de violencia, pero que aún la comunidad ha logrado mantener lazos de confianza, colaboración e identidad colectiva:

A pesar de que pues todos sabemos lo que hemos vivido, pero casi siempre todos felices, por x o y motivo, celebramos por todo, por todo hacemos rumba, por todo hacemos fiesta, eso es chévere, o sea no nos dejamos como oprimir por la situación, decaer, sino que también sacamos cosas positivas. Me gusta de Tumaco la solidaridad de la gente, en Tumaco, la gente se muere de hambre porque quiere, porque cualquier vecino le da un vaso de agua con azúcar y un pan para que desayune, cualquier vecino le da un pescado, un plátano, para que se haga un sancocho. (Grupo focal, Tumaco, Nariño)

A pesar de las dificultades que tiene el municipio se valoran las condiciones de vida, frente a la vida en las grandes ciudades, principalmente por la solidaridad entre vecinos y familiares que facilita la cohesión:

En Tumaco usted puede estar con cualquiera y usted frente a cualquier problema va a donde alguna tía y la tía no lo deja morir de hambre, o sea usted si quiere se puede acercar al puente y sabe que va a sacar un pescado y se lo lleva a la casa y se lo fritó, o sea la gente acá no se vara. La comunidad es muy unida ya... no deja morir al otro, si a usted le falta algo uno se lo da, comparte. (Grupo focal, Tumaco, Nariño)

Las comunidades rurales de Tumaco tienen inmensas necesidades de servicios públicos y de oportunidades económicas. Sin embargo los participantes resaltan y valoran los lazos de solidaridad y confianza que tiene en su comunidad. Un participante nos dice:

Tenemos unas comunidades muy vulnerables, hemos padecido todos los sinsabores del mundo, pero se vive tranquilo. En esas comunidades no tenemos energía, no tenemos agua potable, pero tenemos una tranquilidad, en esa comunidad estamos bien porque no nos falta nada. Es amigable, eso nos hace una parte fuerte y la otra parte vulnerable. (Grupo focal, Tumaco, Nariño)

La influencia del narcotráfico y los cultivos ilícitos han tenido un profundo efecto sobre las comunidades, pero principalmente sobre los jóvenes de Tumaco. El dinero fácil ha cambiado la mentalidad de los muchachos y ha hecho que se pierdan la confianza y los valores tradicionales:

En el tejido social, la verdad fue que empezaron a romperse los lazos familiares. El dinero proyecta poder. Entonces creen tener derecho o la razón y el dominio antes los demás, entonces si genera cierta actitud de rompimiento del tejido social. Los sardinos o los muchachos, empiezan a ver, o a creer, que el tener dinero es tener poder y empiezan ellos jóvenes a tener cultivos de coca, entonces van cambiando su manera de pensar, y en vez de estudiar, entonces están cultivando coca, o sea cambiaron la cultura que nosotros teníamos, antes. (Consejo Comunitario, Tumaco, Nariño)

Conclusión 1: Baja la confianza de la comunidad. De acuerdo con los resultados de la encuesta, los índices de confianza entre los miembros de la comunidad bajan, con la consecuente disminución de ayuda comunitaria, capacidad de trabajo en grupo y cooperación para fortalecer el tejido social. El tráfico de estupefacientes y el “dinero fácil” ha influido negativamente en los jóvenes, quienes desertan de los centros educativos y dedican su vida a delinquir. Esto trae consigo fragmentación de las familias y rompimiento de tejido social. Aun así, hay quienes confían en que todavía hay tejido social, bajo circunstancias difíciles.

Capital social: Participación en asociaciones

De acuerdo con los datos del Índice de Consolidación, hubo una disminución significativa en la actividad social de las organizaciones en Tumaco frente a 2013. Sólo el 56% de las organizaciones de la sociedad civil renuevan sus certificados de Cámara de Comercio, frente al 100% en 2013. El indicador de JAC activas también disminuyó, de 91 a 39 puntos.

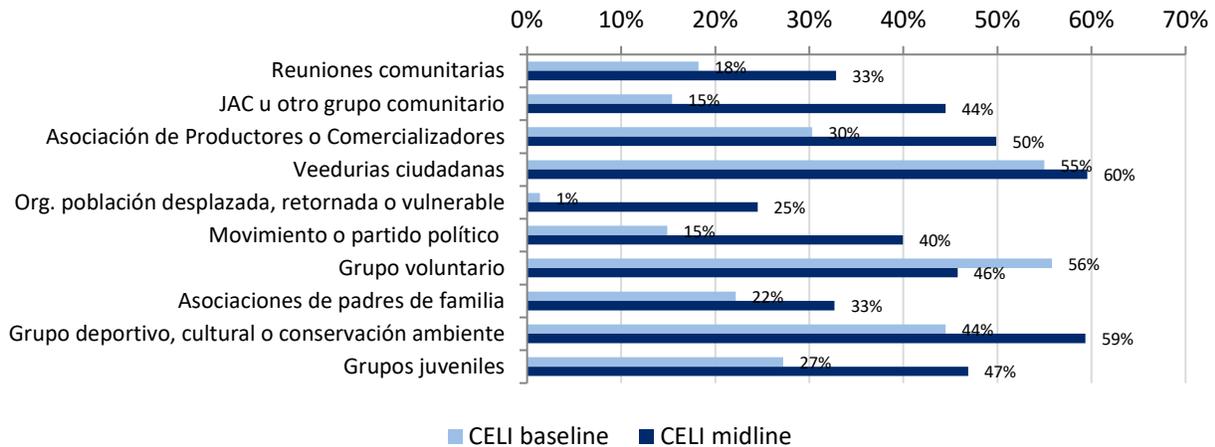
El CELI Sur apoyó y fortaleció diferentes formas de asociación. Con este fin se focalizó el trabajo en organizaciones de base existentes como las JAC, que son la instancia principal de participación en la vida pública en los municipios. Pero también, su trabajo se focaliza en el fortalecimiento de modelos asociativos y en consecuencia, de asociaciones productivas. Así mismo, las asociaciones de víctimas y asociaciones culturales contaron con asistencia para construir la confianza, identidad colectiva y pertenencia en los territorios, arraigo en el patrimonio inmaterial de la comunidad.

En los resultados de la encuesta, las Juntas de Acción Comunal se mantienen como el mecanismo de mayor presencia para generar procesos asociativos, a pesar de que su participación disminuye en relación con la línea de base (pasa de 76% a 30%). A su vez, llama la atención el incremento notable de reuniones comunitarias como espacios de participación (pasa de 20% a 55%). Los demás mecanismos no tienen cambios positivos significativos y los grupos de voluntarios, partidos políticos y otros disminuyeron frente a la línea de base. Las amenazas por los GAI en años recientes a los liderazgos tradicionales – como los de las JAC, Consejos Comunitarios, y resguardos indígenas – pueden ayudar a explicar una parte de estos cambios en la participación.

Mientras la participación, entendida como la asistencia o pertenencia a organizaciones bajó, la calidad de participación parece haber mejorado. Esto repercute en el Índice de Capital Social mencionado, en el cual la puntuación en Tumaco subió en el componente de participación, de 6 puntos en línea base a 7 en línea media. En las zonas de control hubo un cambio similar, y por eso no hubo impacto.

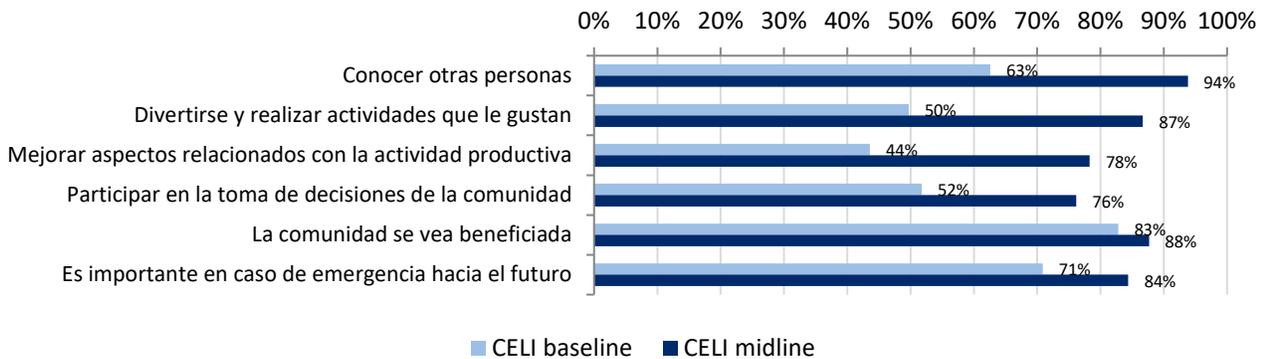
Los mecanismos de participación frente a lo reportado en la línea de base, de forma similar a otras regiones del país, presentan en la encuesta resultados positivos. Los grupos que en mayor proporción lograron un proceso de toma de decisiones activas por parte de sus miembros son las JAC (crecen de 15% a 44%), los partidos políticos (aumentan de 15% a 40%), las organizaciones para víctimas (pasa de 1% al 25%), los grupos juveniles (incrementa de 27% al 47%) y las asociaciones de productores o comercializadores (pasa de 30% al 50%). El mayor efecto positivo atribuible al CELI es la eficacia de las organizaciones para las víctimas y en los partidos políticos. (Figura 7.2)

Figura 7.2. Tendencias de la toma de decisiones activa en los mecanismos asociativos



Otro hecho positivo lo constituye la percepción de utilidad de estos mecanismos para los hogares, cuya opinión es que participar en alguna organización social ha servido para obtener algún beneficio. Este es un impacto concreto del CELI. (Figura 7.3)

Figura 7.3. Tendencias de los beneficios al pertenecer a organizaciones sociales



A indagar por las razones que impiden una buena gestión de los procesos asociativos, se destaca la falta de trabajo en equipo, que era considerado el factor más recurrente en la línea de base, sin embargo, en esta evaluación se relaciona fallas por la desconfianza de la gente y porque no interesa participar. (Figura 7.4)

Figura 7.4. Tendencias de las razones para no participar en mecanismos asociativos



La población rural de Tumaco tiene inmensas necesidades en temas de salud, educación, infraestructura y empleo, la presencia del Estado es escasa y los actores armados hacen presencia permanente. Sin embargo las zonas rurales del municipio presentan un alto número de asociaciones y organizaciones sociales, quizás como una forma de responder a las carencias y ausencia del estado:

Estas sociedades que están condenadas a unos niveles de educación en las periferias bajísimos, a uno niveles de dependencia digamos que por la marginalidad y por la falta de empleo tan altos... hay una masa de organizaciones sociales gigantescas y eso es lo que llaman ustedes "capital social", organizaciones sociales, la densidad de organizaciones sociales que hay en Tumaco, es la más grande del departamento. [Se explica por] la necesidad de buscar lo que no hace el Estado. (Secretario de Planeación, Pasto, Nariño)

Surge una preocupación de lograr que los jóvenes participen en los procesos sociales de la región, como forma de reconstruir el tejido social, propiciar nuevos liderazgos y sacar a las comunidades del conflicto armado:

Estamos haciendo un proyecto, en junio empezamos atender 300 jóvenes a prepararlos para el postconflicto con la embajada de Suecia y Noruega, formación y capacitación a 300 jóvenes, 150 hombres y 150 mujeres. Los van a capacitar para trabajar lo que es democracia local en el postconflicto, prepararlos para que ocupen cargos en espacios de participación ciudadana, cultura ciudadana, cultura política. Entonces uno dice como les quitamos el piso a los agentes generadores de violencia, para que volvamos a restablecer confianza, recomponer el tejido social. (Asociación de productores, Tumaco, Nariño)

Conclusión 2: La región Sur vio un incremento en la calidad de la participación. Los participantes consideran que hay gran valor y los beneficios de la participación para la comunidad. Sin embargo, en algunas zonas del municipio, donde se presentan diferencias de opinión con los GAI, ser activo y ser líder implica grandes riesgos de seguridad.

El CELI ha logrado incrementar la participación de las familias en procesos asociativos generadores de beneficios para ellas. Por ejemplo, hoy las familias hacen parte de toma de decisiones de los distintos mecanismos de participación. Llama la atención que el trabajo en

equipo ha sido la característica que más destacan como una debilidad.

Rol particular de las Juntas de Acción Comunal (JACs)

El CELI Sur, desarrolló un fuerte compromiso de trabajo con las JAC en lo corrido de su operación, fortaleciendo su capacidad para trabajar, logrando organizaciones más eficaces, entrenando JAC individuales y a asociaciones de JACs. En ese sentido, el CELI N/S se comprometió con el Foro Nacional por Colombia para asistir a 65 JAC y cinco asociaciones sombrilla en Tumaco para reforzar las capacidades organizacionales, trabajar con los niveles más altos del gobierno, y desarrollar planes que representan los objetivos de los constituyentes.³⁶

En paralelo al descenso global de la percepción de participación, la participación en la JAC en Tumaco se redujo de la línea de base a la línea media de 76% a 30%. Los patrones son similares en zonas de control; como resultado, no se observa el impacto.

Lo anterior es comprensible en la medida en que la corrupción afecta el mecanismo y desincentiva su uso y pertinencia. Esto hecho hace que se manifiesten dificultades para operar, pues el presupuesto depende de la alcaldía, quien lo utiliza para obtener adhesiones políticas. En otros casos los presidentes de las juntas utilizan los escasos recursos o elementos de las juntas para beneficio propio:

No hay apoyo del acalde, porque uno como presidente puede hacer lo que uno puede tener la voluntad, pero el que maneja el presupuesto, sí el alcalde le da a dos o tres amigos y el resto... En este momento hay mucho descontento porque no se ha podido hacer nada, y también la cultura de la gente es que las juntas de acción comunal ganan plata, entonces por ejemplo nos regalaron tres guadañas y en este momento no tengo ni una, porque se las llevaron, un presidente con dos o tres se unieron... Antes de salirse de la asociación ya se van repartiendo. Ese es el problema, el problema es que la juntas de acción comunal se hacen elegir creyendo que se ganan plata, hablo por la mía nunca me he ganado un peso. Entonces la asociaciones estamos así, somos cinco asociaciones, todas estamos ahí quietos. (Presidenta Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

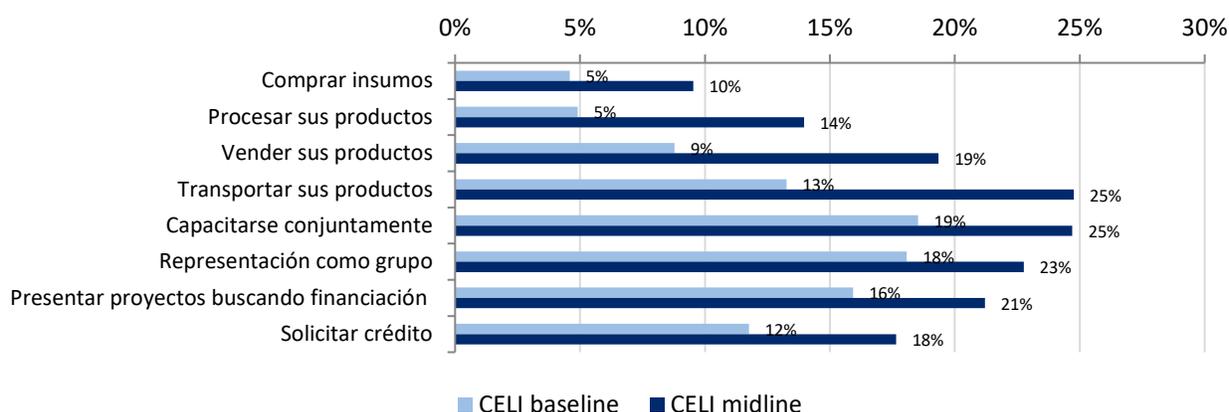
Conclusión 3: A pesar de la disminución del número de asociaciones inscritas en la Cámara de Comercio, las JAC siguen siendo el mecanismo más recurrente para incentivar los procesos asociativos. Donde la situación de seguridad lo permite, y donde las JAC tienen la confianza de la población, este tipo de organización es el núcleo de la vida política y la participación de las veredas. En casos como estos, las JAC juegan un rol central para dar acceso a la oferta pública en cuanto a participación política, obras de infraestructura, y control social. Sin embargo, en Tumaco parece no ser siempre el caso.

Asociaciones y proyectos productivos

Como se expuso en el capítulo sobre Desarrollo Económico, hay grandes incentivos para formar asociaciones y llevar a buen término iniciativas de proyectos productivos. Si bien es cierto en la línea de base se afirma que el mayor incentivo es recibir capacitación y financiación (19% y 16% respectivamente), existe incremento general de los incentivos por los cuales se indagó a los encuestados. Los más populares son la formación, la financiación y el transporte de productos. (Figura 7.5)

³⁶ CELI N/S, FY 2016 Quarterly Report (Q1), December 2015. Bogotá, Colombia: Chemonics, pp. 26-27.

Figura 7.5. Tendencias de las razones para asociarse



Al desagregar estos datos por sexo, los hogares con jefatura femenina son quienes reportan el uso de modelos asociativos para procesar, vender y transportar productos. Los hogares cuya jefatura es masculina reportan mayor asociatividad para capacitación. En Tumaco hubo un aumento en participación y en entrenamiento para la toma de decisiones en este tipo de asociaciones, a diferencia de las otras regiones y en la muestra CELI en total, donde hubo una disminución de asociaciones de productores. Este CELI tuvo alta participación en grupos de comercialización y producción en cacao, en particular, pero también en camarón (con grupos de mujeres) y arroz (ejemplos detallados en el capítulo sobre Desarrollo Económico).

Conclusión 4: La racionalidad económica es un incentivo para la asociatividad. Hay una racionalidad económica relacionada como incentivo para que las familias se asocien y fortalezcan los mecanismos de participación. Se observa un impacto positivo del CELI para generar espacios comunes para capacitación, para venta de productos y para presentar proyectos buscando financiación. Se reconoce al CELI la capacidad para prestar asistencia técnica y fortalecer a las asociaciones para hacerlas sostenibles. Esta racionalidad se da también para afrontar retos logísticos para el transporte y venta de productos de los proyectos productivos.

Conclusión 5: El desarrollo de procesos asociativos es una actividad crítica para todos los componentes del CELI lo cual debe privilegiar la cooperación y no la competencia. Se reconocen las acciones del CELI para promover la asociatividad a través del mejoramiento de la eficacia de las JAC como promotoras de la convivencia, acompañantes de temas administrativos y de asistencia técnica, intercambios de experiencias con otras asociaciones productivas, fortalecimiento de asociaciones de pequeños productores, empoderamiento de las mujeres y jóvenes, condicionar el otorgamiento de recursos a la presentación de proyectos por parte de asociaciones.

Asociaciones de mujeres, de víctimas y de personas vulnerables

Sobre la participación de las mujeres en los procesos de asociatividad, a pesar de que se mantiene muy fuerte la percepción de que las mujeres pueden ser líderes de su comunidad (95% en línea de base y 96% en línea media), disminuyó levemente la participación de los hogares en grupos de mujeres frente a la línea de base, pasando de 10% a 9%. En adición, se presenta un avance en la participación de las mujeres en política donde se reporta el 7% de casos en que las alcaldías son ocupadas por mujeres, sin embargo el liderazgo de las mujeres en las JAC se mantiene en 15%.

En los grupos focales los participantes afirman que una repercusión de las políticas públicas del municipio de Tumaco frente a la inclusión y el enfoque diferencial, con la incorporación de una oficina de inclusión social donde se trabajan temas con la comunidad LGBTI y con organizaciones de mujeres, ha permitido el fortalecimiento y la gestión conjunta con las autoridades locales de iniciativas:

Hoy tiene incorporado la oficina de inclusión social. Es una oficina que están trabajando de manera articulada específicamente en el tema de necesidades de respuesta para las comunidades. Hoy el municipio viene proyectado que la administración municipal pueda dar respuesta a la población LGTBI, a las mujeres, por cierto el municipio hoy tiene una mesa de mujeres muy robusta, que tienen la gran posibilidad de tomar decisiones, una mesa de mujeres que propone, una mesa de mujeres que articula, una mesa de mujeres que se le escucha. Las cuales van a ser muy importantes para el desarrollo del municipio. (Secretario de Gobierno, Tumaco, Nariño)

CELI N/S trabajó para incluir y apoyar mujeres en empresas y esfuerzos sociales, como organizaciones de mujeres y de víctimas, grupos de soporte psicosocial, organizaciones de jóvenes periodistas y grupos de ahorro y crédito, entre otros.³⁷ Un aspecto importante en cuanto a los procesos asociativos en Tumaco es el surgimiento y visibilidad de grupos sociales tradicionalmente excluidos. Tal es el caso de la Fundación Arco Iris que agrupa población LGBTI del municipio:

Hagamos una Fundación donde nos reúna y nos recoja, que reconozca nuestros derechos. Llevamos unos espacios más o menos de unos 2 años, nos ha ido muy bien, nos han abierto las puertas, la institución educativa ya nos llama a conversar con nosotros, ya a donde vamos las puertas nos las abren, sí, inclusive, qué necesita en qué quiere que los apoyemos. Cómo tienen el respaldo afirmativo de Cartagena, de María Fortaleza nos ha dicho algunas cosas también, entonces en la Fundación de Santa María de Cali, la USAID. (Grupo focal, Tumaco, Nariño)

Las asociaciones en el municipio en su mayor parte están conformadas por población afro, que representa las mayorías, y se dedican a diferentes actividades. Se encuentran asociaciones de transportadores, a través de las cuales se busca organizar a transportadores informales, para prestar un mejor servicio y salgan de la informalidad:

Yo represento una cooperativa de afro descendientes, de gente del campo. Esa cooperativa se formó con carros particulares, con los carros mal llamados piratas, nosotros listamos y ganamos la licitación. Pero que pasa, que lo señores asociados, al fin son todos campesinos, y no tienen la cultura que es de legalizarse y ellos pensaron que podían seguir trabajando con esos carros viejos y no se lo permiten, le dijeron -guarde ese carro y saque otro así sea de segunda pero público-, eso ha sido una lucha enorme. (Junta de Acción Comunal, Tumaco, Nariño)

Desde la perspectiva de las víctimas, se reconoce que el conflicto armado en Tumaco ha sido de gran magnitud, representa múltiples formas de violencia e involucra a prácticamente todos los actores armados. Un papel fundamental de los programas ha sido fortalecer a las organizaciones de víctimas que surgen en el marco de la Ley 1448/11. Organizarlos para el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, así como visibilizar los acontecimientos dolorosos ocurridos y resaltar los procesos de resistencia que han tenido las comunidades frente a los

³⁷ CELI N/S Women's Day flyer, social change agents, undated.

actores armados ha sido una prioridad. Una iniciativa que vale la pena resaltar ha sido la creación de “La casa de la memoria”:

Hay Casa de la Memoria, está adscrita al área de justicia y paz. La diócesis de Tumaco ha venido posesionándose en el sentido de trabajar con las comunidades... la hermana fue decir a las comunidades: -hay una ley que a ustedes los ampara, ustedes se pueden agrupar- y entonces el Estado tiene con algunas leyes la protección de que este terreno es colectivo, y entonces, así sea que el grupo me desplace, no podrá con notarios con falsas escrituras quitar mi propiedad, porque esta propiedad está con una restricción y la protección colectiva para todos... En el año 2001, por orden de los grupos paramilitares fue asesinada.

Es la recuperación de todos los datos, los hechos, los informes que nosotros hemos hecho, en toda la fotografía que hemos recogido durante todo ese tiempo, porque allá no sólo es víctimas, sino contar la historia, el proceso organizativo, contar un poco como son las prácticas culturales de las comunidades y también las relaciones de vida que se dan a pesar de la situación. [...] Si alguien no alza la voz, pues las cosas van a ser peores, entonces alguien tiene que decir lo que está sucediendo, y decir: -bueno, tenemos derecho a esto. (Pastoral Social, Tumaco, Nariño)

Conclusión 6: Las mujeres no logran posicionamiento a pesar de la importancia de su rol en sus comunidades. Aunque los resultados demuestran que las mujeres pueden ser un actor crítico e influyente en la solución del conflicto y el proceso de paz, bajó su participación en procesos de liderazgo, bajó la participación de las familias en grupos de mujeres. Se observa un incremento en la participación en política, pero el liderazgo de las JAC se mantiene.

Conclusión 7: Se han fortalecido las organizaciones de personas vulnerables – mujeres, víctimas, comunidad – a partir de programas y políticas GOC y de USAID. En comparación con las otras regiones estudiadas en esta evaluación, el avance en empoderamiento en Tumaco no ha sido tan visible, pero algunas asociaciones manifiestan tener más confianza y compromiso.

Asociaciones culturales y otro tipo de asociaciones

Aproximadamente 12% de los encuestados reportan participar en asociaciones culturales, de deporte o de medio ambiente. Esta cifra es 1pp superior en la línea base, y mejor que en los municipios de control. Más de la mitad de estos encuestados también reportan haber participado en la toma de decisiones, lo cual resulta en un mejoramiento desde la línea base de 8pp (pasó de 45% a 53%).

Un objetivo fundamental de las asociaciones culturales es brindar a los jóvenes opciones de vida alejadas de la violencia y los grupos armados. Buscan reconstruir el tejido social a partir de la generación de espacios de expresión y reconocimiento como actores sociales activos en la comunidad. En este sentido, han surgido los proyectos audiovisuales y de teatro para canalizar las formas de expresión de los jóvenes del municipio:

Nosotros desde el teatro y la parte audiovisual lo que hacemos es enfocarnos en diferentes problemáticas que involucran a los jóvenes, de todo lo que tiene que ver con la proyección de todo tipo de violencia y lo que hacemos es crear obras de teatro de diferentes temáticas y posteriormente sensibilizar a los jóvenes o a la población en general a partir de las obras, o producto de piezas audiovisuales... ha sido bastante complicado el poder realizar algunas acciones puesto que pues siempre poco se cree, poco en el tema juvenil cuando son estas cosas que son manejadas por jóvenes, eso poco como que se le tiene fe a esas acciones... Eso ha sido como lo más complicado, que los chicos cuando ya los miramos como estudiantes pero cuando

ya se gradúan hay otras necesidades y ya tienen que empezar a [ganarse la vida], tratar pero no se les brinda esa opción de adquirir recursos. (Grupo focal, Tumaco, Nariño)

Un referente fundamental de la identidad colectiva de los tumaqueños es el deporte, principalmente el fútbol. En el municipio existen diferentes escuelas de fútbol donde los jóvenes participan activamente, sin embargo los recursos son escasos y la oportunidad de hacer una carrera deportiva es difícil, lo que, sumado a la falta de seriedad de la oferta deportiva, afecta la credibilidad y legitimidad de esta actividad como palanca para la superación de la adversidad. Sin embargo los futbolistas son ídolos para la juventud, motivo de orgullo y ejemplos de superación:

Yo he visto que hay varias escuelas de futbol, donde pues hay sus profesores. Pero qué pasa, qué los jóvenes se desmotivan en el momento por ejemplo hay una convocatoria, que los llevan pero al final nunca quedan. (Grupo focal jóvenes, Tumaco, Nariño)

Conclusión 8: El desarrollo de actividades deportivas y culturales es un mecanismo para generar resiliencia. Estos espacios están siendo reconocidos por la comunidad y por los diferentes grupos como impulsores de convivencia, de respeto, de solidaridad y de empuje. Sin embargo, no es evidente el respaldo institucional y el acompañamiento sostenible de procesos de formación, uso del tiempo libre, de preparación para el trabajo y de generación de proyectos productivos y sociales que los mantengan en el tiempo. Un factor que coadyuva a estos espacios es la tradición cultural y deportiva de la región.

Recomendaciones

- 1. Adaptar programación para construir confianza. (conclusión 1 y la sección relacionada en el capítulo sobre Desarrollo Institucional)** La caída en los indicadores de confianza en el gobierno, en los vecinos, y en la comunidad no se puede resolver con proyectos de cooperación. Es fundamental continuar los esfuerzos para encontrar los mecanismos que vinculen las comunidades entre sí y con sus gobiernos, con apoyo de las intervenciones “coordinadas” de agencias internacionales. Tumaco cuenta con una gran oferta de cooperantes, sin embargo sus acciones, hechas con muy buena voluntad y capacidad no son suficientes por su dispersión. Aprovechar las buenas relaciones y credibilidad que implementadores de programas USAID tiene con las asociaciones y comunidades, es clave en la generación de confianza en las instituciones.

Están demostrados los beneficios de los esquemas asociativos que privilegian el diálogo y replican saberes de las comunidades para fortalecer su identidad y la eficacia de la gestión de proyectos. En este sentido, toda iniciativa, estrategia, intención, acción que el CELI u otro programa de cooperación defina para incrementar la asociatividad es un insumo clave para la consolidación del Estado democrático y la construcción sostenida y sostenible de la paz. El CELI requiere, para este ejercicio, reconocer y articular esfuerzos nacionales que se han venido definiendo para la participación efectiva de los jóvenes y generación de oportunidades, como lo define el CONPES 173 de 2014, la participación efectiva de las mujeres, como lo define el CONPES 3784 de 2013 que da lineamientos para la prevención de riesgos, protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Como se indicó, los procesos asociativos deben promover la cooperación y no la competencia, en este sentido cobra importancia revisar los modelos históricamente utilizados en la cooperación, no solo norteamericana, cuyo incentivo de acceso a recursos genera la conformación de organizaciones sociales que no necesariamente cumplen con sus objetivos y no son sostenibles en el tiempo. El diseño e implementación de sistemas de seguimiento debe ser una tarea para garantizar, primero la sostenibilidad de las organizaciones y segundo, la consolidación de nuevos órdenes productivos.

- 2. Aumentar el trabajo con hogares encabezados por mujeres al utilizar modelos participativos (conclusiones 3, 4 y 6)** 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 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. Continuar con el fortalecimiento de las JAC para potencializar su desarrollo y lograr su consolidación (conclusión 3)** La norma vigente³⁸ permite la creación de múltiples mecanismos para fortalecer el rol de las JAC como agentes de resolución de conflictos. Es así como se ha previsto que las JAC sean promotoras de la conciliación para el desarrollo de la paz. El ejercicio de las JAC como implementadores de proyectos de infraestructura (vías terciarias con componente participativo, por ejemplo), manejo de emisoras comunitarias y procesos de veeduría y seguimiento a las políticas públicas, pueden ser ganadores a la hora de fortalecer el tejido social. En el informe principal de la evaluación se recomienda adaptar el instrumento ICO-VEO para las JAC, y hacer públicos los resultados, entre otros pasos, para asegurar su legitimidad ante sus comunidades.
- 4. Fortalecer iniciativas culturales y deportivas para la gestación de escenarios y comunidades en paz (conclusión 8)** Se ha demostrado que la cultura y el deporte promueven espacios de encuentro y que las dinámicas del conflicto han afectado a las comunidades en todas sus dimensiones, en especial con la destrucción de vínculos y lazos sociales, la confianza, la integración y el respeto por el otro. En este sentido se

³⁸ Ley 743 de 2002 Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y Decreto Nacional 2350 de 2003 que reglamenta la Ley.

recomienda alinear la intervención del CELI con la oferta del sector cultura a través de la estrategia Comunicación, Cultura e Innovación que se está ejecutando desde junio de 2016 desde el Ministerio de Cultura en los temas de Diversidades Culturales, Acceso y Circulación de la Información, Capacidades Comunicativas, Ciudadanías Participativas y Educación e Innovación en Comunicación y Cultura.

Desde el ámbito deportivo, se recomienda que la programación USAID en estos ámbitos se articule con el Programa Convivencia y Paz de Coldeportes que busca intervenir en población infantil y juvenil con prácticas deportivas para mejorar las relaciones de convivencia, prevención de la violencia, el respeto por los derechos humanos, la construcción de la paz para mejorar la participación mediante una gestión adecuada de emociones y la resolución de conflictos.

ANEXO I: RESULTADOS A NIVEL DE CLÚSTER: EL LIST EXPERIMENT

Resultados del experimento de lista se presenta acá por la región Sur, compuesta de un clúster:

Clúster	Municipio tratado	Municipios control
23	Tumaco (Nariño)	Patía (Cauca); Policarpa (Nariño)

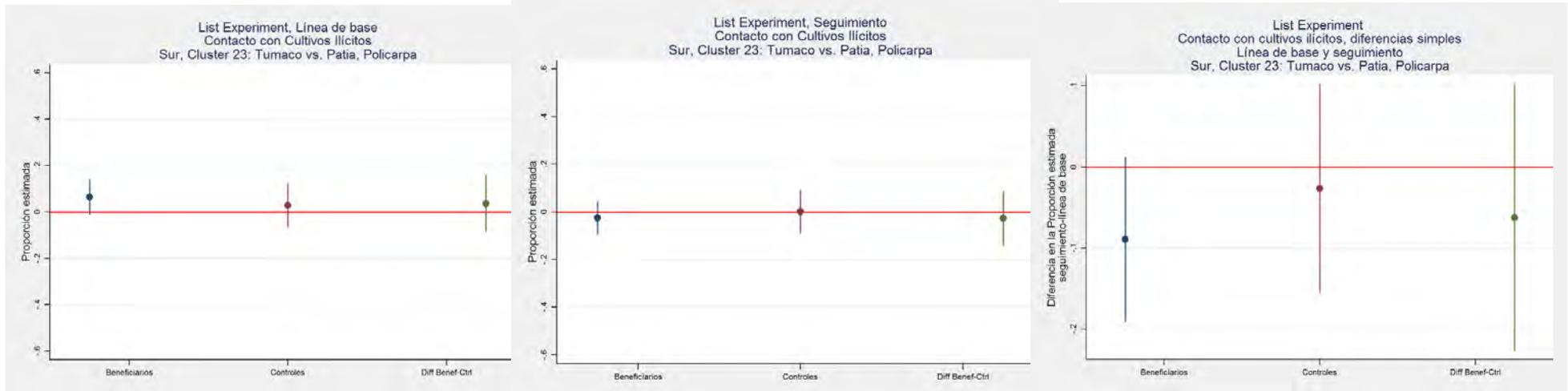
Se muestran los resultados a la pregunta sobre el contacto con grupos armados ilegales, y luego a la pregunta sobre el contacto con cultivos ilícitos. Se presentan tres gráficas en esta región, que son su propio clúster. La primera muestra los resultados en la línea base, la segunda los resultados en la línea media, y la tercera el impacto, si es que hubo alguno, a base del cálculo de diferencias en diferencias. En general disminuyen las respuestas que indican contacto con grupos armados ilegales y con cultivos ilícitos. Se acerca al cero en la línea media. Sin embargo, esta tendencia coincide tanto en sitios de tratamiento (CELI) como de control, lo que significa que no puede ser atribuido a ninguna intervención.

Región Sur, Clúster 23

Contacto con grupos armados



Contacto con cultivos ilícitos



ANEXO 2: TABLAS DE DATOS DESCRIPTIVOS, NIVEL CLÚSTER

Este anexo presenta las tablas de datos descriptivos del único clúster de la región Sur:

Clúster	Municipio tratado	Municipios control
23	Tumaco (Nariño)	Patía (Cauca); Policarpa (Nariño)

Clúster 23

CELI: Tumaco (Nariño)

Control: Patía (Cauca); Policarpa (Nariño)

Variable	Clúster 23				
	Línea base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
	CELI	Control	CELI	Control	
DESARROLLO ECONOMICO					
Proporción de hogares que considera que la situación económica del lugar donde reside es buena o muy buena	0,491	0,409	0,096	0,097	-0.0954***
Proporción de hogares que consideran que uno de los problemas más graves asociados con las condiciones de vida es: están pasando hambre	0,116	0,165	0,368	0,492	-0.0544**
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	0,367	0,312	0,845	0,877	-0.0856***
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	0,946	0,907	0,665	0,651	-0.0208
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	0,847	0,907	0,064	0,074	0.0485***
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	0,220	0,096	0,010	0,017	-0.135***
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	0,824	0,874	0,771	0,891	-0.0584***
Proporción de hogares en los que se reportó que alguna vez, en la última semana, se quedaron sin alimentos por falta de dinero	0,286	0,710	0,351	0,781	-0.000996
Gasto promedio del hogar	298808	407655	362110	471045	-4,407
SERVICIOS FINANCIEROS					
Proporción de hogares que tienen cuenta de ahorro	0,395	0,333	0,334	0,226	0.0360
Proporción de hogares que tienen cuenta corriente	0,014	0,010	0,044	0,064	-0.0252**
Proporción de hogares que han realizado pagos de servicios públicos en bancos o corresponsales no bancario	0,269	0,119	0,379	0,170	0.0525**
Proporción de hogares que han solicitado un crédito en banco, entidad financiera, cooperativa u ONG financiera	0,381	0,313	0,338	0,277	-0.00681
Proporción de hogares que tienen crédito vigente en un banco, cooperativa u ONG	0,676	0,621	0,702	0,524	0.144***
Proporción de hogares que tienen deudas	0,629	0,589	0,431	0,409	-0.00912
GOBIERNO E INSTITUCIONES					
Califica como buena o muy buena la gestión de la Alcaldía	0,192	0,180	0,102	0,080	0.00409
La gestión de la Alcaldía ha mejorado con respecto a hace dos años	0,237	0,187	0,066	0,080	-0.0690***
El alcalde del municipio le informa con regularidad a la comunidad en qué y cómo se han gastado los recursos	0,089	0,108	0,052	0,028	0.0388**

Las autoridades municipales invitan a la comunidad a expresar su opinión frente a temas de interés comunitario	0,057	0,044	0,021	0,016	-0.0108
Las autoridades municipales tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones	0,037	0,042	0,024	0,012	0.0111
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del Alcalde del municipio para la gestión de una obra	0,159	0,258	0,076	0,094	0.0648***
Confían mucho o muchísimo en el compromiso del presidente de la JAC para la gestión de una obra	0,490	0,405	0,298	0,268	-0.0662**
Califica como buena o muy buena la gestión de la Gobernación	0,220	0,233	0,178	0,156	0.0340
Considera que la gestión de la Gobernación ha mejorado con respecto a hace dos años	0,181	0,184	0,057	0,091	-0.0300
Califica como buena o muy buena la gestión del Gobierno Nacional	0,359	0,383	0,415	0,280	0.167***
Considera que la gestión del Gobierno Nacional ha mejorado con respecto a hace dos años	0,287	0,305	0,192	0,120	0.0865***
	Línea base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
CONFIANZA (mucho o muchísimo)	CELI	Control	CELI	Control	
La Gobernación Departamental	0,114	0,188	0,081	0,074	0.0799***
El Gobierno Nacional	0,209	0,273	0,230	0,134	0.149***
Las instituciones de la justicia formal	0,141	0,200	0,079	0,088	0.0349
Las instituciones de la justicia alternativa	0,098	0,227	0,075	0,078	0.114***
Las instituciones y funciones del sector agropecuario	0,194	0,238	0,131	0,109	0.0480**
Las organizaciones sociales y ONGs	0,161	0,300	0,131	0,142	0.112***
Los centros de capacitación y formación	0,474	0,614	0,367	0,501	-0.00861
Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo	0,225	0,274	0,156	0,145	0.0474*
El Concejo Municipal	0,133	0,199	0,106	0,098	0.0670***
La Policía Nacional	0,154	0,257	0,147	0,155	0.0819***
El Ejército Nacional	0,290	0,358	0,255	0,233	0.0777***
La Armada Nacional	0,242	0,347	0,115	0,216	-0.0103
La Personería Municipal	0,226	0,230	0,133	0,105	0.0233
La Alcaldía	0,173	0,210	0,083	0,061	0.0507**
La JAC	0,465	0,370	0,258	0,195	-0.0293
	Línea base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
SEGURIDAD	CELI	Control	CELI	Control	
La situación de seguridad en la vereda o corregimiento ha mejorado	0,240	0,202	0,262	0,265	-0.0492*
Le recomendarían a un pariente retornar a la vereda	0,745	0,615	0,801	0,700	-0.0295
<i>Problemas graves de seguridad en la vereda:</i>					
Homicidios	0,215	0,252	0,143	0,136	0.0479*
Grupos armados ilegales	0,700	0,707	0,239	0,295	-0.0178
Minas antipersonal	0,109	0,038	0,062	0,036	-0.0354**
Desplazamiento	0,227	0,306	0,106	0,237	-0.0508*
Secuestro o desaparición forzada	0,050	0,071	0,017	0,014	0.0262***
Extorsión	0,191	0,129	0,037	0,039	-0.0608***
Inseguridad ciudadana (robos, atracos)	0,410	0,384	0,170	0,162	-0.0133
Reclutamiento forzado	0,004	0,006	0,002	0,015	-0.0121*
Violencia sexual	0,012	0,017	0,014	0,010	0.0129
No hay problemas graves de seguridad en la vereda	0,456	0,462	0,552	0,516	0.0458
Se afirma que existen los servicios de seguridad ciudadana de la policía	0,557	0,623	0,320	0,191	0.184***
Califican bien o muy bien los servicios de la policía	0,380	0,297	0,355	0,292	-0.0444
Considera que los servicios de la policía han mejorado respecto a hace dos años	0,151	0,229	0,115	0,201	-0.00922
	Línea base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
CULTIVOS ILICITOS	CELI	Control	CELI	Control	
Se reporta que en la vereda hay actualmente cultivos ilícitos	0,349	0,166	0,308	0,260	-0.123***
Se reporta que en la vereda o corregimiento hay actualmente minería ilegal	0,154	0,010	0,104	0,019	-0.0708***
<i>(De acuerdo o muy de acuerdo)</i>					
La coca (amapola, marihuana) no debería ser cultivada porque es ilegal	0,870	0,942	0,668	0,638	0.0969***
La producción de coca (amapola, marihuana) afecta negativamente a las	0,852	0,953	0,679	0,684	0.0834***

familias cultivadoras y a la comunidad					
Cultivar coca no es la única forma de garantizar la subsistencia de las familias que la cultivan	0,892	0,965	0,666	0,643	0.0856***
Mi familia y amigos piensan que cultivar coca es malo	0,803	0,885	0,699	0,672	0.0920***
	Línea base		Línea media		Dif-Dif (Impacto)
EXPECTATIVAS	CELI	Control	CELI	Control	
¿De hoy a dos años tiene usted contemplado realizar inversiones que sean claves para la actividad productiva del negocio de su hogar?	0,775	0,939	0,626	0,800	-0.00296
Cree usted que es posible que en los próximos años sus condiciones de vida	0,747	0,848	0,861	0,928	0.0341
Cree usted que los ingresos de su hogar provenientes de las actividades lícitas que va a desarrollar	0,680	0,805	0,833	0,907	0.0444*
En los próximos dos años, usted espera que la situación económica de las personas de su vereda o corregimiento	0,798	0,807	0,916	0,950	-0.0330*
Como cree usted que cambien a futuro: Condiciones de su vivienda	0,694	0,794	0,911	0,967	0.0311
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de salud	0,658	0,681	0,920	0,943	-0.00488
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios de educación	0,683	0,745	0,933	0,948	0.0445**
Como cree usted que cambien a futuro: Acceso a servicios públicos	0,592	0,687	0,921	0,941	0.0784***
Como cree usted que cambien a futuro: Vías de comunicación con la cabecera municipal	0,634	0,653	0,921	0,939	-0.00363
Como cree usted que cambien a futuro: Relaciones con los vecinos	0,687	0,628	0,937	0,963	-0.0862***
Como cree usted que cambien a futuro: Gestión del gobierno municipal	0,659	0,672	0,931	0,938	0.00197
¿Usted cree que va a permanecer en su lugar actual de residencia durante los próximos años?	0,877	0,863	0,887	0,913	-0.0276

ANEXO 3: CÁLCULO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

A continuación se presentan las tablas que especifican la agrupación de los indicadores de los CELIS en las tres categorías de la vida económica, institucional y social 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 confirmada.

Indicadores económicos

Estos son los dieciséis indicadores que se utilizaron para calcular el gráfico circular indicadores económicos. Los indicadores en amarillo son reportados por los ejecutores y los que están en verde se toman 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 fiables, 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

Estos son los seis indicadores incluidos en el 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

Dos indicadores que se hubieran incluidos en esta categoría iban a ser proporcionados por el Gobierno de Colombia. Sin embargo, no se han actualizado estos y, por esa razón, se los han eliminado y no entran en el cálculo. Estos son:

D03-004 - Índice Municipal de Servicios Sociales y Públicos

D03-009 - 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