

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO



Maestría en Desarrollo Humano

Cohorte 2013

**SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA: *UNA MIRADA DESDE
EL ENFOQUE DIFERENCIAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS***

Trabajo final de investigación para optar por el grado de Máster en Desarrollo Humano

MARÍA FERNANDA TORRES TORRES

Directora de Tesis

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

2016

Agradecimientos

Inicio agradeciendo a la Estrategia UNIDOS y a sus funcionarios. A las personas de las diferentes entidades del Estado que participaron en la investigación y a los indígenas que permitieron hacer posible este documento al compartir sus concepciones y percepciones sobre la estrategia de superación de la pobreza extrema en Colombia.

De igual forma agradezco a mi directora de tesis, María Eugenia Bonilla Ovallos, quien aportó en gran medida para generar un escrito con mayor sentido y coherencia metodológica.

Agradezco también a mis familiares, quienes han estado junto a mí en todo momento apoyándome e incentivándome a culminar este proceso de manera exitosa.

Finalmente, expreso mi gratitud al equipo del programa de Posgrado en Desarrollo Humano, de la Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por generar esta propuesta académica para estudiantes de toda América Latina.

Listado de siglas

ACITAM: Asociación de Cabildos Indígenas del Amazonas

ANSPE: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza

AZCAITA: Asociación Zonal de Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctono

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

ECV: Encuesta de Calidad de Vida

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICV: Índice de Calidad de Vida

IIES: Instituto Internacional de Estudios Sociales

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

MERPD: Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OPIAC: Organización de los pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SDDE: Secretaría Distrital del Desarrollo Económico

SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

SIUNIDOS: Sistema de Información de la Estrategia UNIDOS

Lista de tablas

Tabla 1 Enfoque diferencial por tipo de diferenciación en Colombia	24
Tabla 2. Relación de entrevistas estructuradas aplicadas	29
Tabla 3. Categorías de análisis de la información	30
Tabla 4 Evolución pobreza monetaria en Colombia 2002– 2015	34
Tabla 5 Evolución pobreza extrema en Colombia 2002– 2015	34
Tabla 6 Evolución pobreza multidimensional en Colombia 2020– 2015	35
Tabla 7 Evolución del coeficiente de GINI en Colombia. 2010 - 2015	36
Tabla 8 Resultados categoría de análisis 1	57
Tabla 9 Resultados categoría de análisis 2	60
Tabla 10 Resultados categoría de análisis 3	72
Tabla 11 Resultados categoría de análisis 4	80
Tabla 12 Resultados categoría de análisis 5	90

Lista de gráficos

Gráfico 1 Incidencia de la pobreza en Colombia. 2014 - 2015	35
Gráfico 2 Concentración de la población indígena en zonas rurales en Colombia, 2013	39
Gráfico 3 Incidencia de pobreza multidimensional según grupo étnico en Colombia, 2014	39
Gráfico 4. Incidencia de pobreza multidimensional según zona y grupos sociales en Colombia, 2013	40

Lista de Mapas

Mapa 1 Distribución de resguardos indígenas en Colombia	38
Mapa 2 Distribución de la Población UNIDOS que se auto reconoce como indígena	47
Mapa 3. Departamentos con mayor número de hogares indígenas UNIDOS viviendo en resguardos indígenas, 2014	48
Mapa 4 Comunidades acompañadas por UNIDOS de manera diferencial	53

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO TEÓRICO: ENFOQUE DIFERENCIAL COMO ESTRATEGIA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA O MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE VIDA	12
1. Pobreza.....	12
2. Desarrollo humano.....	15
3. Políticas públicas	18
4. Enfoque diferencial.....	20
II. MARCO METODOLÓGICO	26
1. Preguntas de investigación.....	26
2. Objetivos de investigación.....	27
3. Tipo de metodología	27
III. LA POBREZA EN COLOMBIA.....	32
1. Pobreza, pobreza extrema y desigualdad	32
2. Población indígena, pobreza y la desigualdad	36
IV. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA POBREZA EN COLOMBIA.....	40
1. Aspectos generales de la Estrategia UNIDOS	42
2. Población indígena identificada en la Estrategia UNIDOS	45
3. Enfoque diferencial en la Estrategia UNIDOS	48
V. RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA UNIDOS EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.....	57
1. Conocimiento de los programas o estrategias dirigidas a población indígena.....	57
2. Conocimiento sobre la Estrategia UNIDOS.	59
3. Principales obstáculos en la implementación de la Estrategia UNIDOS	60
4. Principales experiencias y casos exitosos o aspectos positivos en la implementación de la Estrategia UNIDOS	73
5. Propuestas de mejoramiento	80
VI. CONCLUSIONES.....	90
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	96
VIII. ANEXOS.....	103

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han venido incorporando en las agendas políticas de los países latinoamericanos el tema de la erradicación de la pobreza. Esto fundamentado principalmente en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que en el año 2000 se configuraron como un hito en el abordaje que se venía dando a este flagelo y que comprometió a los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluido Colombia, con la reducción de la pobreza extrema y sus diversas manifestaciones. De esta manera, los ODM promovieron la construcción de estrategias encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los colectivos sociales más vulnerables, consolidando al Estado como actor clave en la protección de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encontrasen en circunstancias de debilidad manifiesta.

Posteriormente, Naciones Unidas en el año 2015 revitaliza esta mirada a través del planteamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales reconocen como el mayor desafío del mundo actual la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograr superarla no puede haber desarrollo sostenible. En el marco de este planteamiento se diseñó la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que incluye 17 objetivos que abarcan 169 metas relacionadas con asuntos económicos, sociales y ambientales, los cuales se basan en los ODM, aunque incluyen nuevas dimensiones como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia (PNUD, 2016).

Tal como menciona la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL “Lo social no se juega solo en lo social, sino que también en la economía, en la política y en el medio ambiente. Tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se

deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica” (CEPAL, 2015:9).

En Colombia, los indicadores de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional han presentado una tendencia decreciente en las últimas décadas. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2015), entre 2002 y 2015, la pobreza en el país se redujo en 21,9 puntos porcentuales, pasando de 49,7% a 27,8%. Por su parte, la pobreza extrema disminuyó en 9,8 puntos porcentuales durante el mismo periodo de tiempo, ubicándose en el año 2015 en 7,9%. Finalmente, la pobreza multidimensional se redujo en 1,7 puntos porcentuales, pasando de 21,9% en 2014 a 20,2% en 2015.

No obstante, es importante resaltar las divergencias que los indicadores de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional presentan al interior del país y que profundizan las condiciones de desigualdad social, dado que los avances no son tan significativos en las zonas rurales de Colombia, ni en los colectivos sociales étnicos integrados por indígenas y afrodescendientes. En este sentido, la problemática de la pobreza multidimensional es mucho más aguda en las comunidades indígenas que en los demás grupos étnicos y no étnicos del país, puesto que ésta afecta al 86,5% de la población indígena, frente al 61% de la población afrodescendiente y al 44,4% de la población no étnica (DPS, 2014).

Ante esta situación el gobierno colombiano ha diseñado políticas públicas encaminadas a reducir el número de personas que viven bajo condiciones económicas que limitan su posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. Dentro de ellas se destaca la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, Estrategia UNIDOS, formulada en el Documento CONPES 102 del año 2006, con el objetivo de “promover la incorporación efectiva de los

hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición” (CONPES, 2006: 2).

Sin embargo, en un país multicultural y diverso como Colombia en el que conviven alrededor de 100 pueblos indígenas¹, resulta importante comprender cómo se implementan este tipo de estrategias de superación de la pobreza extrema en los territorios en que habitan dichas poblaciones étnicas. La inquietud surge del debate que se ha generado en torno a la forma en que el Estado, a través de sus instituciones, debe atender de manera eficiente a la totalidad de la población que lo requiere, reconociendo que no todos los grupos poblacionales demandan criterios unificados de intervención, debido a los factores diferenciales que los caracterizan en términos culturales y coyunturales, los cuales inciden en los imaginarios que estos tienen sobre conceptos como pobreza y desarrollo.

Es en el marco de esta realidad que la institucionalidad se ha visto en la necesidad de adaptar sus actividades a fin de lograr atender a estas poblaciones de manera más efectiva, basándose en un criterio de atención con enfoque diferencial. Este enfoque hace referencia a aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y culturales propias de las comunidades étnicas, en la planeación, la implementación y la evaluación de los programas y los proyectos que se ejecutan. En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2012 diseñó la *“Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial”*, que ha permitido orientar a otras entidades del Estado frente a lo que podrían ser los lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en el diseño, la

¹ Las fuentes oficiales que existen en Colombia para el caso de la determinación del número de pueblos indígenas son disímiles. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) señala que existen 102 grupos, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), según el Censo 2015 indica que habitan en el territorio 87 grupos y el Ministerio del Interior (2016) habla de 119.

implementación y la evaluación de programas, proyectos y políticas públicas, con el objeto de garantizar la inclusión de poblaciones minoritarias en las acciones desarrolladas por el Estado.

Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas y la atención diferenciada que demandan del Estado para superarla, resulta imperativo hacer un análisis de la implementación de las políticas públicas encaminadas a mejorar sus condiciones de vida, mediante la reducción de los índices de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional. De allí que el interés principal de este trabajo investigativo se centre en indagar ¿cómo se ha implementado el enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las poblaciones indígenas de Colombia?; ¿cuáles han sido los principales obstáculos y fortalezas que ha presentado la implementación del enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en estas comunidades? y; ¿cómo pueden el gobierno nacional mejorar la efectividad de la Estrategia para atender las demandas de la población étnica en Colombia a través de la implementación de acciones de enfoque diferencial?

Para dar respuesta a dicho interrogante, además de la revisión documental, se aplicaron 28 entrevistas a los diversos actores claves dentro del proceso de implementación de la Estrategia UNIDOS, dentro de los que se encuentran representantes de entidades que pertenecen a la Red, funcionarios que hacen parte directa de ésta e indígenas pertenecientes a seis pueblos ubicados en las comunidades Uitoto, Tikuna, Cocama y Yagua en Amazonas; Embera en Antioquia y; Arhuacos en el Magdalena.

Las entrevistas estructuradas permitieron identificar las principales dificultades y fortalezas en el desarrollo de la estrategia, desde una mirada principalmente cualitativa, con el fin de brindar recomendaciones al gobierno nacional para optimizar el trabajo de lucha contra la pobreza en la población indígena, contribuyendo de manera más eficiente al mejoramiento de sus condiciones de vida, en el marco del respeto a su visión propia de desarrollo.

El documento se encuentra estructurado en seis apartados. En primer lugar, se expone el marco teórico que cobija este trabajo, en el cual se abordan los conceptos de pobreza, desarrollo humano, política pública y enfoque diferencial. En segundo lugar, se presenta el marco metodológico que soporta la investigación, definiendo las técnicas de recolección y análisis de la información, orientadas a responder las preguntas que la motivan. En tercer lugar, se realiza una contextualización de la situación de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional en Colombia, enfatizando en las particularidades de los pueblos indígenas y describiendo la respuesta institucional enmarcada en la Estrategia UNIDOS. En cuarto lugar, se expondrá cual ha sido la respuesta institucional a la Pobreza en el país. En quinto lugar, se exponen los principales hallazgos y resultados de la investigación, relacionados con las percepciones de los entrevistados sobre los retos y las oportunidades de la implementación de la Estrategia UNIDOS en los territorios indígenas. Finalmente, se presentan las conclusiones.

I. MARCO TEÓRICO: ENFOQUE DIFERENCIAL COMO ESTRATEGIA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA O MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE VIDA

En este capítulo se aborda el marco teórico y conceptual relacionado con la pobreza, el desarrollo humano, las políticas públicas y el enfoque diferencial, con el objetivo de esgrimir la relación existente entre ellos, puesto que garantizar el desarrollo humano y la superación de la pobreza demanda, entre otras cosas, la implementación de políticas públicas cuyo enfoque diferencial sea capaz de garantizar su adaptación a las características y particulares propias de los colectivos que desean atenderse.

1. Pobreza

La discusión sobre el concepto de pobreza ha estado presente desde los planteamientos teóricos de los economistas clásicos del Siglo XVIII que lo relacionaban con condiciones de generación de ingresos que restringían el poder adquisitivo de los agentes económicos. Sin embargo, este concepto ha evolucionado de manera importante a lo largo de las décadas y, en la actualidad, suele relacionarse con condiciones que trascienden a la concepción exclusivamente monetaria de la pobreza.

En este sentido, Amartya Sen (1992) a partir de su conceptualización sobre las capacidades, analiza la pobreza como la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad. Señala, de manera más amplia, que la pobreza no es cuestión de escaso bienestar, sino de la incapacidad de conseguir bienestar precisamente debido a la ausencia de medios. Es decir, la pobreza no es falta de riqueza o ingreso, sino de capacidades básicas para obtenerla.

“La necesidad de ir más allá de la información sobre ingresos para llegar a las diferencias de circunstancias y de características sociales quedan bien ilustrados por la naturaleza de estos

terribles problemas. El entorno social se ve influido profundamente por la insuficiencia de instalaciones sanitarias, los violentos modos de vida en la ciudad, la ausencia de ayuda social y otros factores semejantes. La insuficiencia de los ingresos es solo un factor entre muchos otros de la extensión de la pobreza” (Sen, 1992:131). “Las oportunidades reales que las distintas personas tienen están muy influidas por la diversidad de las circunstancias personales (edad, sexo, discapacidad, propensión a la enfermedad, talentos especiales, género, maternidad, entre otras), así como disparidades en el ambiente natural y social (condiciones epidemiológicas, grado de contaminación, prevalencia del crimen en la localidad). En estas circunstancias, concentrarse sólo en las desigualdades en la distribución del ingreso no es adecuado para entender la desigualdad económica.” (Sen, 2003:417).

En el mismo orden de ideas, la Organización de la Naciones Unidas, por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, planteó por primera vez el concepto de pobreza humana, fundamentándose en la teoría de capacidades de Sen (1992) y definió la pobreza como la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable. “La pobreza significa la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable (...). Puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material. Puede significar además la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás” (PNUD, 1997:5).

Por otro lado, Townsend en los años 90 analizó tres concepciones de la pobreza que se desarrollaron en el siglo XX y que la abordaban: 1) como privación relativa aplicada tanto a los recursos como a las condiciones sociales y materiales. Mediante este enfoque se determina un umbral de ingreso, de acuerdo con el tamaño y tipo de familia y se tiene en cuenta el enfoque de Sen con relación a las capacidades individuales; 2) como subsistencia, las familias se consideran pobres cuando sus ingresos no son suficientes para mantener la eficiencia física como mínimo y; 3) como necesidades básicas, cuando los requerimientos mínimos para el consumo de alimentos, vivienda y equipamiento doméstico, así como de servicios esenciales como agua potable, luz, alcantarillado, infraestructura, transporte, salud y educación, no son satisfechos Townsend (1993).

Townsend (1993) definió la pobreza como la situación en la que viven aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir las elaboradas demandas sociales y costumbres que han sido asignadas a los ciudadanos y, en consecuencia, “están material y socialmente carenciados en una variedad de formas que se pueden observar, describir y medir” (Mathus, 2008, parr. 27).

Por lo anterior, se considera pobre a un actor de la sociedad que se encuentra en una situación precaria en la que “carece de capacidades de desarrollo y que está por debajo de un estándar mínimo aceptado socialmente, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente, que inciden negativamente en sus oportunidades de sobrevivir y mejorar su calidad de vida” (Vélez, 1994 citado en Palomar y Pérez, 2003: 28).

De la misma forma, Ruggeri (2003), señala que “el enfoque de la capacidad constituye una forma alternativa de conceptualización del comportamiento individual, la evaluación del bienestar y la identificación de los objetivos de la política, basada en el rechazo al utilitarismo como medida del bienestar y de la maximización de la utilidad como comportamiento” (Ruggeri. 2003:35).

En tercer lugar, se encuentra la pobreza entendida como exclusión social, la cual indica que la falta de activos de las familias afecta su reconocimiento y el goce de sus derechos. A este respecto Ruggeri menciona lo siguiente, “la definición de exclusión social típicamente incluye el proceso de hacerse pobre, así como de algunos resultados de la privación (...) No obstante, este enfoque es el único que se centra intrínsecamente en lugar de añadir, sobre los procesos y la dinámica que permiten que la privación surja y persista. Por otra parte, el análisis de la exclusión se presta al estudio de características estructurales de la sociedad y la situación de los grupos” (2003:23).

Finalmente, la autora plantea una mirada estructural que corresponde a una visión participativa en la cual se considera a la pobreza como derivada de la estructura social y la economía, más que como fenómeno patológico de las familias o los individuos, referido de la siguiente manera:

“Todas las definiciones de pobreza contienen algunos elementos arbitrarios y subjetivos, a menudo impuestos por el observador externo. (...) La identificación y la focalización de los pobres con métodos combinados deberían adoptarse más ampliamente, lo que refleja las preocupaciones de una caracterización de la pobreza que actualmente forme parte del discurso del desarrollo. Las definiciones sí importan. Definiciones más claras y más transparentes de la pobreza son prerequisites esenciales de cualquier política de desarrollo que sitúe la reducción de la pobreza como su centro” (Ruggeri, 2003:35)

De este modo, como soporte conceptual de pobreza este proyecto adopta el planteado por Sen (1992, 1999 y 2003), entendiéndola como la falta de capacidades básicas de las sociedades para hacer uso de sus potencialidades. *“La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es instrumentalmente importante)” (Sen, 1999:114).* *“La privación de capacidades elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición, una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos” (Sen, 1999:37).* Es importante aclarar que en el caso particular de los pueblos indígenas la concepción sobre las capacidades está fundamentada en sus concepciones culturales y la pervivencia étnica en sus territorios.

2. Desarrollo humano

Este tipo de análisis integral del desarrollo fue liderado por Mahbuh Ul-Haq (1990) y Amartya Sen (1990). Posteriormente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo definió como Desarrollo Humano, lo que implica “la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida

productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valoren” (PNUD, 2016:1).

El IDH se creó para hacer hincapié en que las personas y sus capacidades —y no el crecimiento económico por sí solo— deben ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. El IDH índice también puede usarse para cuestionar las decisiones normativas nacionales, comparando cómo dos países con el mismo nivel de ingreso nacional bruto (INB) per cápita obtienen resultados diferentes en materia de desarrollo humano. Estos contrastes pueden impulsar el debate sobre las prioridades normativas de los gobiernos.

El IDH es un indicador compuesto de los logros obtenidos por un país en tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: 1) la capacidad de los individuos de vivir largo tiempo y de manera saludable, este indicador enmarcado en la dimensión de la salud que evalúa principalmente la esperanza de vida al nacer; 2) la adquisición de conocimientos, comunicarse y participar en sociedad, este tema se enmarca en la dimensión de educación que mide los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar (alfabetización) y; 3) la disposición de recursos que permitan vivir una vida digna, medido principalmente conforme al ingreso nacional bruto (INB) per cápita (Centro de Investigación en Economía y Finanzas, 2012).

Este indicador, aunque no es una medida integral del bienestar de un país (ya que no mide pobreza o bienestar), brinda una visión amplia sobre el progreso humano y permite evaluar si en los países se evidencia alguna evolución con respecto a la promoción de mejores condiciones de vida para las personas en lo que respecta a salud, educación e ingreso. (Centro de Investigación en Economía y Finanzas, 2012).

Es importante resaltar que este tipo de enfoques se fundamenta en un concepto en constante evolución, cuyas herramientas analíticas se adaptan a los cambios que ocurren en el mundo. Hasta el momento, para el PNUD, esta ha sido la directriz principal de los informes referidos a las diversas dimensiones de la vida humana que emite anualmente, los cuales integran además de aspectos relativos a la economía y a los ingresos, temas referidos a la calidad de vida y el bienestar individual y social.

La ampliación de esta mirada del desarrollo se encuentra relacionada con la construcción y el fortalecimiento de las capacidades humanas, las cuales según este enfoque implican: 1) llevar una vida larga y saludable (esperanza de vida); 2) tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente (ingresos familiares) y; 3) tener acceso a la información y al conocimiento para el desarrollo de competencias (calidad y equidad educativa) (Sen, 1991). Este análisis y su relevancia han ido creciendo de manera exponencial a través de la adopción de esta mirada por parte de diferentes países del mundo, para los que se ha convertido en una herramienta de apoyo para la toma de decisiones y la evaluación de la gestión pública.

La pobreza se ha caracterizado por sus efectos negativos en la sociedad, generados principalmente por la dificultad de acceder a diferentes medios de subsistencia y desarrollo, como por ejemplo infraestructura digna, medios de saneamiento básico, agua potable, salud, educación, nutrición, entre otros. Dichas limitaciones afectan la capacidad de las personas para ser productivas y fortalecen la estructura de desigualdad social. Además, generan presiones a los gobiernos para atender problemáticas consecuentes como la desnutrición, el analfabetismo, el desplazamiento, el embarazo en adolescentes y la violencia en sus diversas manifestaciones.

Reducir los efectos nefastos del flagelo de la pobreza implica, entre otras cosas, medir y monitorear la pobreza y el desarrollo, lo cual no es tarea sencilla, más aún cuando es

posible que ciertos colectivos sociales, como el caso de los indígenas, tengan concepciones diferentes de lo que implica para sus comunidades mayor desarrollo y menor pobreza. De allí, que resulte pertinente plantear un análisis de la pobreza, el desarrollo y la desigualdad que trascienda a la comprensión y el monitoreo exclusivo de variaciones económicas, para garantizar una mirada integral en la que el ser humano se instituya como protagonista.

3. Políticas públicas

Superar las vulnerabilidades a las que están expuestos ciertos colectivos sociales, demanda la implementación de políticas públicas innovadoras para luchar contra los riesgos y las desigualdades que las caracterizan, de allí que estrategias como el planteamiento de los Objetivos del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aporten elementos fundamentales y definan metas claras para que los países avancen en la erradicación de la pobreza y en la consolidación de sociedades menos desiguales, incorporando la preservación y sostenibilidad ambiental como eje fundamental, dando un viraje hacia una forma de pensamiento “ecocéntrico²”, entendiendo al ecosistema como parte fundamental de la pervivencia y bienestar de las personas.

Las políticas públicas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad (Shore & Wright, 1997). En este sentido, están interesadas en la imposición de orden y coherencia en el mundo. Parte de su función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad, como lo reconocen Goodin, Rein & Moran (2006). “La formulación de políticas siempre es una cuestión de elección bajo restricción. Pero no todas las restricciones son materiales. Algunos son

² Concepto acuñado por el ponente de la Sentencia T-622/2016 en la cual se declara al Río Atrato como Sujeto de Derechos.

sociales y políticas, tienen que ver con la voluntad de las personas de hacer lo que su política pide de ellos o con la voluntad de los electores para apoyar las políticas que los aspirantes a políticos adoptan” (Goodin, Rein & Moran, 2006:21- 22).

Desde una mirada institucional las políticas públicas se consideran como el conjunto de lineamientos que rigen la acción de los organismos del Estado y de la sociedad civil frente a un área de interés. Ello implica entender y determinar un fenómeno o problemática; proponer un conjunto de dimensiones explicativas y; orientar acciones que permitan incidir en la problemática señalada. Así pues, la política pública es entendida como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 2005: 2). Esta definición contiene un aspecto polémico en cuanto incluye como opción la inacción del gobierno como parte de la misma.

En este mismo sentido, Birkland (2001: 21) define el término de política pública como “la acción del gobierno y las intenciones que determinan esas acciones, entrando en juego las intenciones, aspecto fundamental conocido como voluntad política que permea y hace posible el accionar del gobierno”. De allí, que la respuesta que el Estado ofrece a las demandas de la sociedad para superar los flagelos que la acongojan, se instituyen como políticas públicas resultantes de la voluntad política que demuestran los gobiernos para superarlos.

Por último, Peters (1999), entiende a la política pública como la suma de las actividades del gobierno que, actuando a través de agentes, influye en la vida de los ciudadanos. “El propósito de las estructuras de poder es dar forma a decisiones individuales. Esta formación puede hacerse mediante normas, mediante contratos constituidos, o mediante la configuración de los beneficios ofrecidos a los ciudadanos en un juego analítico” (Peters, 1999:58). En esta definición se hace también inclusión de dos elementos fundamentales: 1) el de la tercerización en la ejecución de la política pública y; 2) en la influencias transversal de la política pública sobre la

vida de los ciudadanos. De esta manera, para el caso particular de este proyecto el concepto mencionado por Peters (1999) se adapta de manera idónea, principalmente por su comprensión de que el gobierno, a través de las políticas influye y determina la calidad de vida de las personas que son participes de dichas acciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se constituyen las políticas públicas como las herramientas principales del Estado para aportar y ejercer control del mejoramiento de la calidad de vida de su población, y es a través de ellas que se empiezan a implementar y a desarrollar acciones puntuales con poblaciones específicas para responder a sus demandas, esto gracias a que permiten, habilitan y en ocasiones obligan a los entes del Estado a intervenir desde sus diferentes niveles en la búsqueda de soluciones.

4. Enfoque diferencial

Teniendo en cuenta la relevancia de las políticas públicas en la implementación de acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, es importante reflexionar sobre la forma en que se han adaptado a las demandas particulares de las diversas comunidades para promover la superación de la pobreza, el desarrollo y garantizar el bienestar social.

En términos generales el planteamiento o la formulación de las políticas se realiza generalmente desde el nivel nacional, es decir, desde los entes gubernamentales del nivel central, para ser implementada en poblaciones focalizadas a nivel territorial. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos estatales, es evidente en algunos casos situaciones de fracaso o debilidades expresadas en el desarrollo de estas políticas en el nivel local, debido principalmente a que algunas de las acciones o beneficios planteados no corresponden con el contexto físico, climático y hasta

cultural de las personas receptoras, por lo que se hace indispensable entender y tener en cuenta la diversidad biofísica de los territorios, así como la diversidad poblacional que habita en él.

En este contexto cobra relevancia la introducción del concepto de enfoque diferencial, definido por Naciones Unidas como “un método de análisis y una guía para la acción pública (...) que juega un papel importante como herramienta que debe manejar todo funcionario y en especial aquellas instituciones cuya obligación está en velar por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos” (Oficina Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2016). De allí que el enfoque diferencial parte de la premisa de entender, a través del análisis, a la población a la que se pretende impactar, como guía para la implementación de acciones asertivas y eficientes.

De forma similar el ICBF (2016), menciona que el enfoque diferencial se concibe como “un método de análisis y actuación, que reconoce las inequidades, riesgos y vulnerabilidades y valora las capacidades y la diversidad de un determinado sujeto -individual o colectivo-, para incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, con miras a garantizar el goce efectivo de derechos, en especial el derecho a la igualdad y la no discriminación” (ICBF, 2016: 12).

Lo anterior implica que el Estado no puede unificar los criterios de atención a la población puesto que debe “tratar a personas en situaciones similares de forma igual y aquellas que estén en situaciones distintas de manera distinta, proporcional a sus diferencias” (ICBF, 2016: 12).

Enfoque diferencial en Colombia.

En el caso particular de Colombia el enfoque diferencial, tal como lo define el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), comienza a introducirse en los años 90 con

lo establecido en la Constitución Política, concerniente al artículo 1 donde se define al país como un Estado Social de Derecho cuya premisa “es el establecimiento de las leyes adoptadas en el país como acuerdos fundamentales de la sociedad y sobre los cuales se ejercerá gobierno en todo el territorio nacional, en correspondencia con los derechos individuales y colectivos que reconoce la Carta Política. Vale la pena precisar que su aplicación involucra principios como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la vida y la integridad personal, la igualdad, la prohibición de toda discriminación, la protección de la familia, derecho a la vivienda, la educación y el trabajo, la obligación social de la propiedad, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la cultura” (ICBF, 2013:4).

Adicionalmente, el artículo 13 de la Constitución Política, relacionado con el principio de igualdad expresa que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Const., 1991, art. 13). Recalca las obligaciones del Estado con relación a la salvaguardia de los sujetos de especial protección constitucional, entre los cuales se encuentra la población indígena. Esto sumado al reconocimiento del país como “multicultural y pluriétnico”, marca un precedente en la manera como se comprende la diversidad del país.

En este mismo sentido, el Departamento Nacional de Planeación entiende el enfoque diferencial como “un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales”, que tiene en cuenta que “las personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones

distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia” (DNP, 2012: 23).

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana indica que el enfoque diferencial es clave para el “desarrollo del principio de igualdad, en tanto trata diferencialmente a sujetos desiguales, busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera que se logre una verdadera igualdad real y efectiva, con los principios de equidad, participación social e inclusión” (Corte Constitucional, 2015, Sentencia T-010:1).

Adicionalmente, en el marco del enfoque diferencial étnico, la Secretaría Distrital del Desarrollo Económico de Bogotá se refiere a este concepto como “una estrategia por medio de la cual se le garantiza a grupos poblacionales o étnicos el derecho a la igualdad y que presume que personas en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta (...). Es un procedimiento de estudio que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes en la realidad, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección los derechos de la población” (SDDE, 2012:4). Esta visión es importante puesto que pretende desarrollar acciones con miras al reconocimiento de la diversidad como característica primordial en la comprensión de la realidad y la definición de estrategias de intervención pública.

Partiendo de dicho fundamento, el Observatorio de construcción de paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, entiende que la vulnerabilidad propia de determinados colectivos sociales debe ser atendida desde el marco de la aplicación del enfoque diferencial, asumiendo que la “vulnerabilidad de un grupo representa, entonces, el grado de indefensión y de fragilidad en atención a las condiciones particulares que lo identifican como ser social” (OCP, 2012:30), las cuales tienen que ver con diversas dimensiones propias de las características de ciertos conglomerados.

La tabla que se presenta a continuación expone principalmente la manera cómo se ha venido entendiendo el tema de enfoque diferencial en Colombia y a cuáles grupos poblacionales específicos se refiere, los cuales se relacionan con cuatro dimensiones concretas: género, ciclo de vida, origen étnico y condición.

Tabla 1
Enfoque diferencial por tipo de diferenciación en Colombia

Tipo	Grupo poblacional
Género	Mujeres
	LGBTI
Ciclo de vida	Niñas y niños
	Adolescentes
	Jóvenes
	Adultos mayores
Origen étnico	Indígenas
	Afrocolombianos
	Pueblo rom
	Raizales
Condición	Discapacitados
	Pobres
	Víctimas de las violencias
	Población en situación de desplazamiento

Fuente: Tomado de Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012:30.

Dentro del enfoque diferencial se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene que ver con la diversidad étnica y cultural que caracteriza al país y que los segmenta en Indígenas, Afrocolombianos, Negros, Palenqueros, Raizales y Rrom, de tal manera que teniendo en cuenta el multiculturalismo y las particularidades especiales que caracterizan a dichos grupos étnicos, se brinde una protección diferenciada basada en dichas situaciones específicas de vulnerabilidad histórica.

“El enfoque diferencial como desarrollo del principio de igualdad, en tanto trata diferencialmente a sujetos desiguales, busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera

que se logre una verdadera igualdad real y efectiva, con los principios de equidad, participación social e inclusión. Dentro del enfoque diferencial, se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene que ver con la diversidad étnica y cultural, de tal manera que teniendo en cuenta las particularidades especiales que caracterizan a determinados grupos étnicos y el multiculturalismo, se brinde una protección diferenciada basada en dichas situaciones específicas de vulnerabilidad, que en el caso de las comunidades étnicas, como lo son las comunidades indígenas, afro, negras, palanqueras, raizales y Rom, se remontan a asimetrías históricas. Dicho principio, permite visibilizar las vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos, por lo que partiendo del reconocimiento focalizado de la diferencia se pretenden garantizar los principios de igualdad, diversidad y equidad” (Corte Constitucional, 2015, Sentencia T-010:1).

Así mismo y profundizando en el tema de enfoque diferencial étnico el Instituto Distrital de la Participación y Acción comunal (IDPAC) entiende que este “destaca las necesidades diferenciales de atención y de protección que deben tener en cuenta las políticas públicas y que deben reflejarse en su implementación. En particular hace una lectura de “las realidades específicas de las poblaciones e individuos de estos grupos con el fin de hacer visible sus particularidades que se expresan en su cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica, para atenderlas y a la vez transformar las situaciones de inequidad, discriminación y vulneración de los derechos, en particular de sus derechos culturales” (IDPAC, 2013: 35).

Para este documento se abordará entonces el enfoque diferencial desde la mirada de su doble condición, como herramienta de análisis y como una guía para la acción pública, comprendiendo que para lograr ajustes razonables o atenciones con mayor pertinencia y eficiencia, primero debemos comprender las características específicas de la población con la que se trabajará. Recapitulando lo hasta ahora desarrollado podríamos indicar que la superación de la pobreza en Colombia o para este caso, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, demanda la implementación de políticas públicas concebidas desde el marco del enfoque diferencial, de manera que se adapten a las condiciones particulares de los colectivos de

origen étnico que, son los que han estado expuestos a históricas vulnerabilidades y desigualdades.

II. MARCO METODOLÓGICO

En este apartado se presenta de manera general la estrategia metodológica definida para el desarrollo de este trabajo, indicando las preguntas de investigación propuestas; los objetivos trazados; los instrumentos de recolección de información y; las técnica de análisis de información utilizadas.

1. Preguntas de investigación

La pregunta principal planteada que orienta esta investigación es: ¿cómo se ha implementado el enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las poblaciones indígenas de Colombia?

Por su parte las preguntas específicas propuestas son:

¿Cuáles han sido los principales obstáculos y fortalezas que ha presentado la implementación del enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las comunidades indígenas en Colombia?

¿Cómo pueden el gobierno nacional mejorar la efectividad de la Estrategia para atender las demandas de la población étnica en Colombia a través de la implementación de acciones de enfoque diferencial?

2. Objetivos de investigación

El principal objetivo planteado en esta investigación es: analizar la implementación del enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las poblaciones indígenas de Colombia.

Por su parte los objetivos específicos de definidos son:

Identificar los principales obstáculos y fortalezas que ha presentado la implementación del enfoque diferencial de esta Estrategia UNIDOS en las comunidades indígenas en Colombia

Proponer acciones al gobierno nacional con enfoque diferencial que contribuyan a mejorar la efectividad de la estrategia de superación de pobreza extrema, Estrategia UNIDOS, en la población indígena en Colombia

3. Tipo de metodología

La investigación es de tipo cualitativo y se soporta en una técnica interpretativa, ya que busca significados a través de las formas de percibir y abordar la realidad desde la perspectiva de los sujetos que están inmersos en ella, al respecto se identifica “En la investigación cualitativa existen diferentes técnicas de colecta de datos, cuyo propósito principal es obtener información de los participantes fundamentada en las percepciones, las creencias, las opiniones, los significados y las actitudes por lo que la entrevista es una valiosa técnica que se estudiará en este análisis.”(Vargas, 2012: 120).

Las fuentes primarias de información fueron consultadas a través de la aplicación de entrevistas estructuradas, constituidas por guiones precisos que contienen un orden de preguntas principalmente cerradas en las cuales se determina de antemano la información relevante que se quiere conseguir u ordenar (Vargas, 2012). Sin embargo, en el instrumento

diseñado fueron incluidas algunas preguntas abiertas con el objetivo de indagar un poco más frente a las percepciones de los entrevistados.

Se construyeron tres tipos de entrevistas para aplicar a los diversos actores (fuentes primarias) que fueron consultados: 1) entidades que pertenecen a la Estrategia UNIDOS; 2) funcionarios que hacen parte directa de la Estrategia UNIDOS, especialmente personas que han estado involucradas en la construcción y desarrollo de iniciativas de trabajo con enfoque diferencial para pueblos indígenas y; 3) indígenas que han hecho parte del servicio ofrecido por la Estrategia UNIDOS, los cuales pertenecen a seis pueblos indígenas ubicados en comunidades Uitoto, Tikuna, Cocama y Yagua en el Amazonas; Embera en Antioquia y; Arhuacos en el Magdalena.

Las modalidades principales de aplicación de las entrevistas, teniendo en cuenta que algunos de los participantes se encontraban en diferentes territorios del país, fueron la entrevista on-line y la entrevista telefónica. Éstas se realizaron entre el mes de noviembre de 2015 y febrero de 2016.

Los entrevistados fueron veintiocho personas. Trece de ellos pertenecientes a las entidades que hacen parte de la Estrategia UNIDOS dentro de los que se destacan miembros del ICBF, la Unidad para la Atención a las Víctimas, los Ministerios del Interior, de Cultura, de Educación, de Vivienda, de salud y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Consolidación Territorial, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Gobernación de Antioquia. Así mismo, fueron entrevistados 8 funcionarios de la Estrategia UNIDOS, como asesores, facilitadores, cogestores y coordinadores. Finalmente, se entrevistaron 7 indígenas pertenecientes a cada una de las 6 comunidades abordadas en esta investigación (Tabla 2).

Tabla 2.
Relación de entrevistas estructuradas aplicadas

Entrevistados		Total entrevistas
Funcionarios Entidades	<ul style="list-style-type: none"> -Gobernación de Antioquia (1): Profesional especializado del grupo de la Gerencia Indígena. - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (1): contratista Sistema Nacional de Bienestar Familiar - Unidad para las Víctimas (UARIV) (2): Funcionarios del grupo de enfoque diferencial. - Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (1): Funcionario Enlace Atención a Comunidades Indígenas y pueblo Rrom - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1): Enlace de Victimas - Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales - Ministerio de Cultura (2): Asesor y contratista de la dirección de poblaciones - Ministerio de Educación (1): Asesor del tema de enfoque diferencial - Ministerio del Interior (1): Asesora del Grupo de Consulta Previa - Ministerio de Vivienda (1): Contratista Grupo de Política Sectorial. - Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (1): Funcionaria - Ministerio de Salud y Protección social (1): Contratista grupo de Curso de Vida 	13
Funcionarios Estrategia UNIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Asesora Regional de Oferta (1) - Facilitadoras comunitarias (2) - Asesora Nacional de Gestión de Oferta (1) - Asesora Nacional Enfoque Diferencial (1) - Asesor Regional de Acompañamiento (1) - Cogestora Social (1) - Coordinadora Local (1) 	8
Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de los pueblos indígenas de la amazonia colombiana OPIAC (1): Asesora - Asamblea del Guainía (1): Diputado - Indígena Embera – Jardín Antioquia (1): líder - Indígena Arhuaco – Santa Marta, Magdalena (1): miembro de la comunidad - Indígena Ticuna – Puerto Nariño, Amazonas (2): miembros de la comunidad - Indígena Uitoto– Leticia, Amazonas (1): lideresa 	7
TOTAL		28

Fuente: elaboración propia

La selección de los entrevistados obedece a un diseño muestral no probabilístico³ (Gallardo & Moreno, 1999) que responde al acercamiento y a la pertinencia del tema tratado, ello debido a lo novedoso de este tipo de estudios en el país y lo reciente de la implementación de la Estrategia en la población étnica. Así mismo, se podría justificar el uso de este tipo de muestreo puesto que la selección de individuos a ser entrevistados se basa en el potencial que cada uno brinda para la comprensión del objeto de estudio (personas con varias perspectivas sobre el tema; expertas o conocedoras del asunto de enfoque diferencial; con una gran

³ Se refiere a la técnica de muestreo donde los elementos son elegidos a juicio del investigador. No se conoce la probabilidad con la que se puede seleccionar a cada individuo (Gallardo & Moreno, 1999: 104).

disposición a hablar de sus propias experiencias). Finalmente, es importante resaltar que el tamaño de la muestra fue reducido debido a la actualidad del tema y a la utilización del criterio denominado como saturación⁴ (Ardila y Rueda, 2013), es decir, se agregaron entrevistados hasta el punto en que los nuevos contactos no aportan elementos novedosos al estudio.

Para el análisis de la información obtenida como resultado de la aplicación de las entrevistas estructuradas, se utilizó la técnica del análisis de contenido, la cual consiste en la interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados, u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos. El análisis de contenido se basa en la lectura de esta información y su comprensión, se puede percibir de un texto o una imagen el contenido manifiesto, obvio, directo, que es representación y expresión del sentido que el autor pretende comunicar (Abela, 2002).

Para ello se trabajó la información de la siguiente manera: 1) se transcribieron las respuesta presentadas por diversos los entrevistados; 2) se organizó la información a través del establecimiento de categorías o unidades de análisis, lo cual facilitó la organización de los datos en una matriz de análisis desagregada por categorías que permitió la descripción de los resultados y la elaboración de las conclusiones.

A continuación se presentan las categorías que fueron definidas con base en la estructuración dada a las entrevistas y las respuestas suministradas por los entrevistados⁵:

Tabla 3.
Categorías de análisis de la información

NOMBRE DE LA CATEGORIA	DESCRIPCIÓN DE LA CATEGORIA	SUBCATEGORIAS
Conocimiento de los programas o estrategias dirigidas a población étnica	Esta categoría se refiere al nivel de conocimiento que muestran los actores sobre los diferentes programas sociales ofertados a la población étnica.	Alto conocimiento
		Medio conocimiento
		Bajo conocimiento

⁴ La saturación teórica se alcanza cuando la información recopilada no aporta nada nuevo al desarrollo de las propiedades y dimensiones de las categorías de análisis (Ardila y Rueda, 2013: 101)

⁵ Estas categorías aplican de la misma forma para los tres actores entrevistados.

Conocimiento sobre la Estrategia UNIDOS	Esta categoría se refiere al nivel de conocimiento que muestran los actores sobre la Estrategia UNIDOS.	Alto conocimiento
		Medio conocimiento
		Bajo conocimiento
Principales obstáculos en la implementación de la Estrategia UNIDOS	Esta categoría se refiere a los diferentes obstáculos o cuellos de botella que identifican los actores sobre la implementación de la Estrategia UNIDOS con comunidades indígenas	Falta de flexibilidad de las entidades
		Falta de articulación institucional
		Falta de información o desconocimiento institucional
		Limitaciones presupuestales
		Falta de corresponsabilidad y participación de las comunidades
		Otros obstáculos
Experiencias exitosas o aspectos positivos de la implementación de la Estrategia UNIDOS	Esta categoría se refiere a los diferentes aspectos positivos, fortalezas o experiencias exitosas que identifican los actores con respecto a la implementación de la Estrategia UNIDOS con comunidades indígenas o de programas sociales que atienden población étnica.	Reconocimiento de los pueblos indígenas
		Búsqueda de procesos de caracterización más pertinentes
		Procesos de diálogo intercultural y participación
		Aportes al fortalecimiento organizativo de las comunidades
Propuestas de mejoramiento	Esta categoría se refiere a las diferentes propuestas de mejora que los actores identifican para la implementación de la Estrategia UNIDOS con comunidades indígenas	Flexibilidad institucional
		Participación para la concertación
		Articulación y fortalecimiento institucional
		Corresponsabilidad
		Gestión del conocimiento

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de la investigación también demandó la revisión de fuentes secundarias (Gallardo de Parada, 1999; Batthyány y Cabrera, 2011), dentro de las que se destacan varios documentos oficiales como el CONPES social 102; los documentos Internos de la Estrategia UNIDOS, tales como el Manual Operativo y los Modelos de Acompañamiento; los documentos producidos por la entonces Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE) y; los informes estadísticos poblacionales desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

La revisión documental dio vida a la primera parte de los resultados de la investigación, en la que se explica de manera detallada la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema, Estrategia UNIDOS, sus principales componentes, la forma en que ha incluido el enfoque diferencial y las comunidades indígenas con las que ha venido trabajando para esta construcción.

III. LA POBREZA EN COLOMBIA

En este apartado se presentarán indicadores que permitirán contextualizar el flagelo de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia, enfatizando especialmente en la situación de la población indígena frente a esta problemática social y describiendo la respuesta ofrecida por Estado colombiano, mediante la Estrategia UNIDOS.

1. Pobreza, pobreza extrema y desigualdad

Entendiendo la complejidad y multidimensionalidad del concepto de pobreza, la tarea de identificarla y calcularla ha requerido un esfuerzo para el país, sin embargo y teniendo en cuenta que su medición es indispensable, se ha avanzado en distintas aproximaciones y métodos, en Colombia, contamos con tres indicadores principales para calcular la pobreza (PNUD.2016:24):

1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que busca establecer las carencias que tienen los hogares de acuerdo a 5 dimensiones definidas: viviendas adecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
2. Índice de Pobreza Multidimensional –IPM que mide la incidencia, brecha y severidad de la pobreza con respecto a 5 dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y acceso a servicios públicos, estas dimensiones y las 15 variables por la que se pondera trasciende la variable de ingreso.
3. Pobreza monetaria que se enfoca en calcular los niveles de ingreso mínimo para adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios que permitan tener un adecuado nivel de vida, definiendo así la Línea de Pobreza – LP y la Línea de

Indigencia, si los ingresos de un hogar están por debajo de alguno de estos dos umbrales de ingreso establecidos, será considerado en situación de pobreza o de pobreza extrema. (PNUD. 2016: 25-27).

A pesar de la diferencia de los indicadores estos resultan complementarios para comprender de forma integral la compleja realidad socioeconómica de las diversas poblaciones o colectivos que integran al país.

En lo que va corrido del Siglo XXI se ha evidenciado una reducción en las cifras sobre la pobreza monetaria en el país. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre 2002 y 2015 se registró una disminución significativa de casi 21,9 puntos porcentuales en este indicador. Así mismo, los datos demuestran que entre 2014 y 2015, la pobreza monetaria en Colombia pasó de 28,5% a 27,8% lo que significó que 171 mil personas salieron de esta condición.

En lo concerniente a las cabeceras (zonas urbanas del país), se observa que la disminución también fue significativa, rondando los 21,4 puntos porcentuales entre 2002 y 2015, pasando de 49,7% a 27,8%. Entre 2014 y 2015, la reducción 0,7 puntos porcentuales en este indicador, lo que significó que más de 70 mil personas salieran de la pobreza. Por su parte, en el área rural la pobreza monetaria también ha presentado tendencias decrecientes, disminuyendo entre 2002 y 2015, en 21,4 puntos porcentuales, al pasar de 61,7% a 40,3%. Así mismo, entre 2014 y 2015, la reducción observada en este indicador fue de 0,8 puntos porcentuales, lo que significó que más de 101 mil personas salieran de la pobreza en las zonas rurales de Colombia.

Tabla 4.
Evolución pobreza monetaria en Colombia 2002– 2015

Dominio	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	49,7	48,0	47,4	45,0	42,0	40,3	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8
Cabeceras	45,5	44,9	43,7	41,1	37,4	36,0	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	24,1
Centros poblados y rural disperso	61,7	56,8	58,3	56,4	56,6	53,7	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3

Elaboración propia con base en datos estadísticos DANE (2016)

Con respecto a la pobreza extrema, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre 2002 y 2015 se registró una disminución de casi 9,8 puntos porcentuales en este indicador. Así mismo, los datos demuestran que entre 2014 y 2015, la pobreza extrema en Colombia pasó de 8,1% a 7,9% lo que significó que 24 mil personas salieran de esta condición. En lo concerniente a las cabeceras se observa que la disminución también fue significativa, aunque estuvo por debajo de la presentada a nivel nacional. En estas zonas, la pobreza extrema pasó de 12,2% en 2002 a 4,9% en 2015. Entre 2014 y 2015, la reducción fue de 0,2 puntos porcentuales en este indicador, lo que significó que más de 32 mil personas salieran de la pobreza extrema. Finalmente, en el área rural la pobreza extrema presentó una tendencia decreciente aún más significativa, disminuyendo entre 2002 y 2015, en 15,1 puntos porcentuales, al pasar de 33,1% a 18%.

Tabla 5.
Evolución pobreza extrema en Colombia 2002– 2015

Dominio	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	17,7	15,7	14,8	13,8	16,4	14,4	12,3	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9
Cabeceras	12,2	11,2	10,0	9,1	11,2	9,9	8,3	7,0	6,6	6,0	5,1	4,9
Centros poblados y rural disperso	33,1	29,0	29,1	27,8	32,6	28,6	25,0	22,1	22,8	19,1	18,0	18,0

Elaboración propia con base en datos estadísticos DANE (2016)

En el mismo sentido, entre 2014 y 2015, a nivel nacional la pobreza multidimensional en Colombia pasó de 21,9% a 20,2%. Esto implica que 700 mil personas salieran de la pobreza multidimensional en el país. Por su parte, en las Cabeceras la pobreza multidimensional pasó de 15,4% a 14,4%, saliendo de esta condición 288 mil personas.

Finalmente, en lo que respecta a este indicador para las zonas rurales de Colombia, la pobreza multidimensional pasó de 44,1% en 2014 a 40,4% en 2015, mejorando la condición de 412 mil personas.

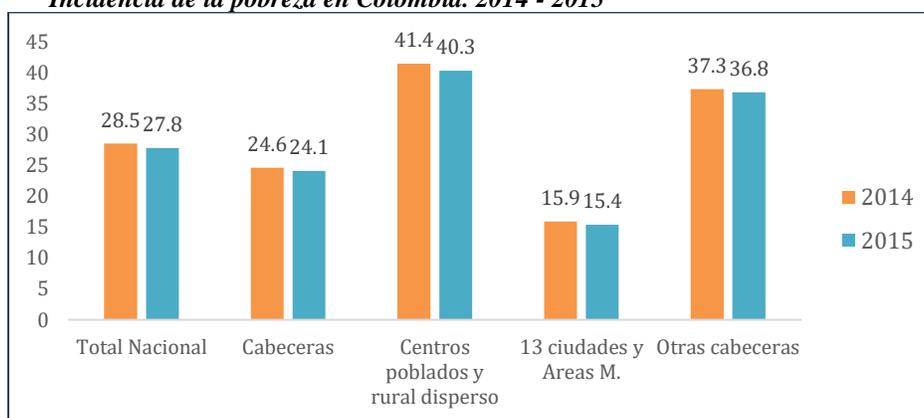
Tabla 6.
Evolución pobreza multidimensional en Colombia 2010–2015

Dominio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2
Cabecera	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4
Centros poblados y rural disperso	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,4

Elaborado por: Oficina Asesora de Planeación -Departamento Prosperidad Social con base en datos del DANE.2016

La incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,7 veces la que se presenta en las cabeceras, esto quiere decir que estas zonas (no urbanas) concentran un nivel mayor de pobreza en comparación con las urbes del país. También se observan diferencias en la incidencia de pobreza entre las trece ciudades⁶ y las otras cabeceras, mientras en las trece ciudades principales el nivel de incidencia para el 2015 fue del 15,4%, para las otras cabeceras fue del 36,8% (DANE, 2016:7).

Gráfico 1.
Incidencia de la pobreza en Colombia. 2014 - 2015



Fuente: DANE, 2016: 7

Por su parte el coeficiente de GINI que es la medida de desigualdad más utilizada, también presentó una variación favorable aunque más modesta entre 2010 y 2015, equivalente a

⁶ Estas 13 ciudades corresponden a las principales áreas metropolitanas en Colombia: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué, Cali.

0,038 puntos a nivel nacional. En contraste con lo que sucede en el caso de los indicadores de pobreza, la desigualdad es mucho más marcada en las cabeceras del país (0,498 en el 2015), que en los centros poblados y rural disperso (0,454 en 2015).

Tabla 7.
Evolución del coeficiente de GINI en Colombia. 2010 - 2015

Dominio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	0,560	0,548	0,539	0,539	0,538	0,522
Cabeceras	0,537	0,526	0,514	0,517	0,514	0,498
Centros poblados y rural disperso	0,471	0,459	0,465	0,446	0,463	0,454

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015).

Lo que muestran estas cifras es que a pesar de tener algunos logros en el país en la lucha contra la pobreza, evidenciado en una disminución general de este flagelo, existen aún grandes retos que demandan orientar los esfuerzos institucionales para atender de manera eficiente las necesidades de las zonas rurales del país, principalmente teniendo en cuenta que son los territorios que presentan los mayores índices de pobreza monetaria, extrema y de pobreza multidimensional.

2. Población indígena, pobreza y la desigualdad

Colombia se auto reconoce como un país multicultural y pluriétnico. Según el artículo 7 de la Constitución Política colombiana, “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación” (CP, 1991:4). En el país existen aproximadamente 100 diferentes pueblos indígenas presentes en todo el territorio nacional. Este dato no es exacto puesto que el Censo del año 2005 indica que hay 87 pueblos diferentes, sin embargo, las organizaciones indígenas del país hablan de la existencia de 102 pueblos indígenas distintos⁷, distribuidos

⁷ Manifestación realizada a través de la página Web de la Organización Nacional de Indígena de Colombia - ONIC

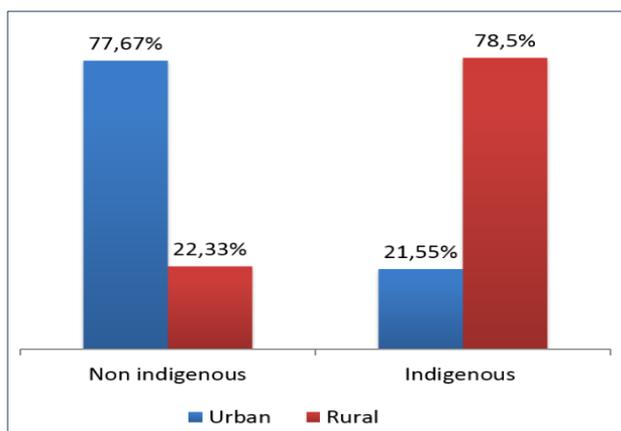
principalmente en áreas rurales, que adicionalmente hablan 64 lenguas propias diferentes al español (ONIC, 2016). Según el documento del DNP (2010), los alrededor de 100 pueblos indígenas se encuentran distribuidos en la totalidad de departamentos del país (32), de los cuales 93 corresponden a pueblos originarios del país y 7 a pueblos originarios de otros países latinoamericanos como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela (DNP, 2010).

Por su parte el Censo general de población realizado por el DANE en el año 2005, señala que en el país se auto reconocieron 1.392.623 personas como indígenas, que representan el 3.36% de la población total del país. De esa población indígena, el 79% se ubica en áreas rurales, en resguardos indígenas (territorios colectivos) legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas o en territorios no delimitados legalmente. Actualmente existen en Colombia 722 resguardos indígenas que ocupan un espacio geográfico de 32'187.916 hectáreas. Los departamentos que concentran mayor número de resguardos indígenas son: Chocó (115), Cauca (83), Tolima (66), Putumayo (55), Caquetá (45), Antioquia (42) y Vichada (32) (INCODER, 2014).

adicionalmente, son estas zonas donde se encuentran ubicados en su mayoría los grupos étnicos, especialmente la población indígena.

Gráfico 2.

Concentración de la población indígena en zonas rurales en Colombia, 2013.

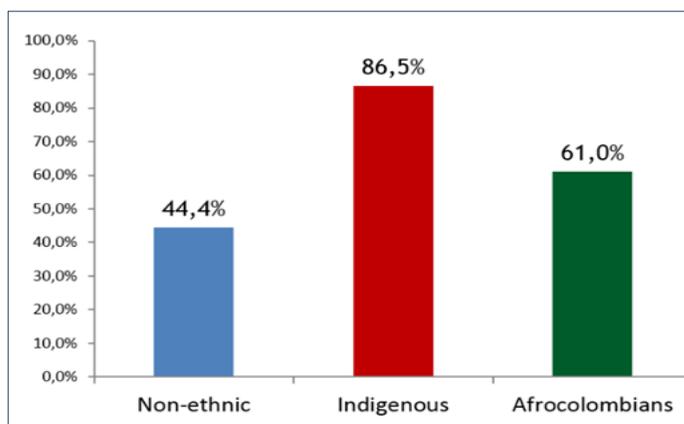


Fuente: Tomado del Departamento para la Prosperidad Social, 2013.

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza señala que “al calcular la incidencia de pobreza multidimensional sobre estos grupos poblacionales (pueblos indígenas), los resultados son contundentes al reflejar la aguda situación de esta población: mientras que la incidencia de pobreza multidimensional de la población no indígena y no afro es de 44%, la de la población afrocolombiana es de 61% y de la indígena es 86.5%” (ANSPE, 2014:11).

Gráfico 3.

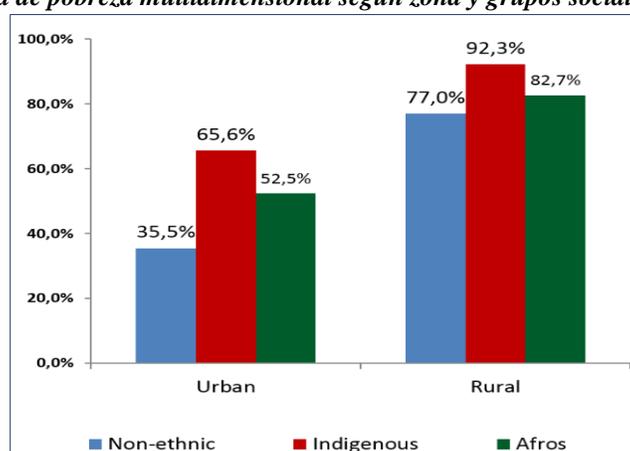
Incidencia de pobreza multidimensional según grupo étnico en Colombia, 2014.



Fuente: Tomado de ANSPE, 2014: 11.

Finalmente, resulta importante señalar que “la población indígena es más pobre que la afrocolombiana y la no perteneciente a grupos étnicos, casi el 87% de los indígenas son pobres multidimensionalmente. Ahora bien, si analizamos estrictamente la población indígena, se concluye que aquella que vive en la zona rural es más pobre que la que vive en cabeceras” (ANSPE, 2014:11). De esta manera es posible concluir que la población indígena de la zona rural es el grupo más pobre de Colombia, siendo mucho más pobre que la población no étnica.

Gráfico 4.
Incidencia de pobreza multidimensional según zona y grupos sociales en Colombia, 2013.



Fuente: Tomado del Departamento para la Prosperidad Social, 2013.

IV. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA POBREZA EN COLOMBIA

Durante los años 2005 y 2006 se conformó en el país un grupo de investigadores dedicados al estudio de la pobreza que se denominó Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Como resultado de dicha Misión se presentaron unas recomendaciones recogidas en el Documento CONPES 102 de 2006, dentro de las que se destacó la necesidad de consolidar una Red de Protección Social para asegurar el acceso preferente a los servicios sociales de la población económicamente más vulnerable del país y aportar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En dicho contexto, el Gobierno Nacional decidió crear la RED JUNTOS para la superación de la pobreza extrema, conformada en su inicio por 14 entidades del orden nacional, cuya orientación

principal era proveer a las familias más pobres el acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado.

Adicional al CONPES 102 de 2006, se sumaron tres esfuerzos institucionales sustantivos tales como: 1) el CONPES Social 91 de 2005, que eleva a política estatal el compromiso del país para dar cumplimiento a las Metas y Objetivos de Desarrollo del Milenio; 2) el documento Visión Colombia 2019, en el que el país se compromete a que en 15 años exista una sociedad más igualitaria y se logren metas de cobertura universal en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento básico y; 3) el CONPES 3400 de 2006, que define la política del Gobierno Nacional para asegurar la estabilidad socio-económica de la población desplazada por la violencia, que contiene acciones para restituir derechos vulnerados y buscar acceso preferente a servicios de educación, salud, generación de ingresos, vivienda y tierra.

El CONPES 102 de 2006, que dio origen a la política de superación de la pobreza extrema en Colombia, define claramente que la Red la RED JUNTOS “se constituye en un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación” (2006:11).

Los lineamientos de la Red de Protección Social, RED JUNTOS, se centraron en asistir a las unidades familiares que se encuentran en pobreza extrema, identificándolas mediante el denominado SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales), el cual contiene información que identifica y clasifica a las personas y familias de acuerdo con sus condiciones socio-económicas, calificándolas como potenciales beneficiarios de subsidios y

programas sociales. A la fecha el SISBEN cuenta con información de más de 30 millones de personas (SISBEN, 2016).

En el año 2011 se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) mediante mandato legal (Decreto 4160 de 2011), el cual recogió en su integridad el programa RED JUNTOS y lo renombró Estrategia UNIDOS. En la actualidad esta RED continúa desarrollando la labor establecida desde sus inicios en el CONPES 102.

1. Aspectos generales de la Estrategia UNIDOS

La Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema, Estrategia UNIDOS, se encarga de la intermediación entre los hogares en situación de pobreza extrema en Colombia y las entidades públicas de orden nacional y territorial, que tienen ofertas de programas y/o proyectos sociales, con el fin de que estos hogares accedan de manera real y efectiva a los servicios sociales del Estado. De esta manera, la Red no es directamente responsable de la ejecución de ningún programa o proyecto, ni tiene injerencia en el otorgamiento de subsidios, sino que se establece como un puente entre oferente y demandante de servicios sociales.

El objetivo general de la Estrategia UNIDOS es construir y fortalecer, en los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para que superen su situación y mejoren sus condiciones de vida. Para ello, la Red, que apoya a nivel nacional alrededor de 1.500.000 hogares (ANSPE, 2015), se centra en tres grandes componentes⁸: 1) implementación del acompañamiento familiar y comunitario; 2) gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del estado y; 3) fortalecimiento

⁸ Estos componentes se encuentran especificados en el manual de operaciones, versión 5. Durante el año 2015 se realizó un ajuste tanto de los componentes como de las dimensiones y logros básicos familiares, así como la forma de operación de la Estrategia UNIDOS. Para este documento se tendrá en cuenta la forma como se venía operando hasta el año 2015, es decir, no se mencionarán los cambios operativos ni conceptuales de la operación para este año 2016.

institucional (ANSPE, 2009).

El primero de ellos, implementación del acompañamiento familiar y comunitario, consiste en la atención personalizada, ofrecida por funcionarios de la Estrategia UNIDOS, a los hogares en sus domicilios y a las comunidades en sus territorios, “con el fin de lograr que cada una de ellas reconozca sus fortalezas y potencialidades, consolide sus vínculos familiares, sus redes de interacción social y adquiera o fortalezca habilidades y capacidades para superar su situación de pobreza extrema” (DNP, 2009:30). Este componente se implementa través de los Cogestores Sociales⁹, los cuales se constituyen como el primer eslabón de articulación del hogar en pobreza extrema y los servicios sociales del Estado.

El segundo componente, gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del estado, tiene relación con la evaluación que realizan los funcionarios con respecto a lo concerniente a la focalización, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la oferta social de las instituciones públicas nacionales y territoriales, frente a las demandas particulares de los hogares. Así mismos, este componente promueve la articulación del sector privado, tercer sector y cooperación internacional para la generación de oportunidades, optimización de la inversión social privada, y la promoción de la innovación social.

Este componente se orienta a facilitar a los hogares el acceso preferente a los servicios y programas sociales del Estado, así como a motivar a las empresas privadas, organizaciones sociales y fuentes oficiales y no oficiales de la cooperación internacional, a invertir en iniciativas destinadas a los hogares en situación de pobreza extrema. Todo ello, con el

⁹ En general el perfil de los Cogestores sociales -CGS es el siguiente: técnicos o profesionales del área social, referiblemente, con al menos 2 años de experiencia en trabajo comunitario y conocimiento del territorio donde se desempeñe. Los CGS son personas que pertenecen a los territorios en los cuales acompañan las familias. Su papel en el acompañamiento familiar es de facilitador, al procurar en todo momento motivar el interés y el compromiso de los hogares frente a cada tema abordado, con miras a la movilización de sus propios recursos, conocimientos, habilidades y decisiones para poner en marcha estrategias que permitan articular responsablemente compromisos institucionales, comunitarios y familiares para el cumplimiento de logros para la superación de la pobreza extrema, en articulación con los diferentes actores presentes en el territorio. El cogestor social orienta a los hogares hacia el acceso preferente a los programas y servicios sociales del Estado y demás aliados de la Estrategia.

fin de movilizar los logros proyectados para cada hogar y las metas de gestión comunitaria vinculados a la Estrategia UNIDOS.

Finalmente, el componente de fortalecimiento institucional tiene como objetivo general contribuir con la consolidación del sistema de protección social en el nivel local, mediante el diseño y la implementación del conjunto de acciones que permitan generar capacidades en los municipios que así lo requieran. En consecuencia, se orienta a: 1) adaptar las capacidades institucionales del municipio de acuerdo con las necesidades y características de la población beneficiaria que ha sido identificada por el componente de acompañamiento; 2) orientar y promover en los gobiernos locales estrategias para asegurar el acceso preferente de los beneficiarios a los servicios y programas sociales; 3) promover los espacios de participación, la creación de instrumentos para el ejercicio del control social y la rendición de cuentas por parte de los diferentes niveles de gobierno que operan en el municipio y; 4) hacer seguimiento a la evolución del municipio, en el proceso de la superación de la pobreza (DNP, 2009).

Es importante mencionar que de los tres componentes, este último ha sido el que ha tenido menor desarrollo por parte de la Estrategia. En este sentido, la Estrategia UNIDOS brinda acompañamiento familiar y comunitario a través de los cogestores sociales. Simultáneamente, promueve el apoyo coordinado del Estado articulando entidades pertenecientes a la Red, para la focalización, ejecución y seguimiento de los programas de gobierno que prestan servicios y atienden a la población en condición de pobreza extrema para que los hogares más pobres superen su situación de vulnerabilidad, mejoren sus condiciones de vida y ganen autonomía y estabilidad socioeconómica, y por último, de manera incipiente, apoya a los gobiernos locales para la generación de capacidades institucionales necesarias para el cumplimiento de la oferta que aporte al objetivo de superación de pobreza extrema.

2. Población indígena identificada en la Estrategia UNIDOS

Como se indicó anteriormente, el mecanismo de focalización de la población beneficiaria de la Estrategia UNIDOS se desarrolla a través del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), en los cortes o puntajes específicos establecidos por la Estrategia. A pesar de que los pueblos indígenas no necesariamente se inscriben en este sistema, especialmente por su condición de habitar en territorios colectivos ubicados generalmente en zonas rurales dispersas, alguna parte de esta población, especialmente la que ha sido víctima de desplazamiento forzado, se ha venido moviendo hacia lugares cercanos a los cascos urbanos, donde se han inscrito en el SISBEN (es un sistema de información que es diseñado por el Gobierno Nacional con el propósito de identificar y clasificar a los hogares, familias y personas conforme a sus condiciones de vida. Este es un instrumento que permite conformar una base de datos con el registro de las condiciones de vida de los hogares, asignándoles respectivos puntajes) y han entrado en las bases de datos de potenciales beneficiarios de la Estrategia UNIDOS.

En concordancia con lo anterior, esos hogares han tenido acompañamiento por parte de la Estrategia, el cual no difiere del que se brinda para el resto de hogares del país, sea que se encuentren en zonas urbanas o rurales, pertenezcan o no a grupos étnicos. Unidos acompaña alrededor de 1.500.000 hogares en todo el país, de los cuales 58.110 están conformados por miembros que se auto reconocen¹⁰ como indígenas (SIUNIDOS, 2015).

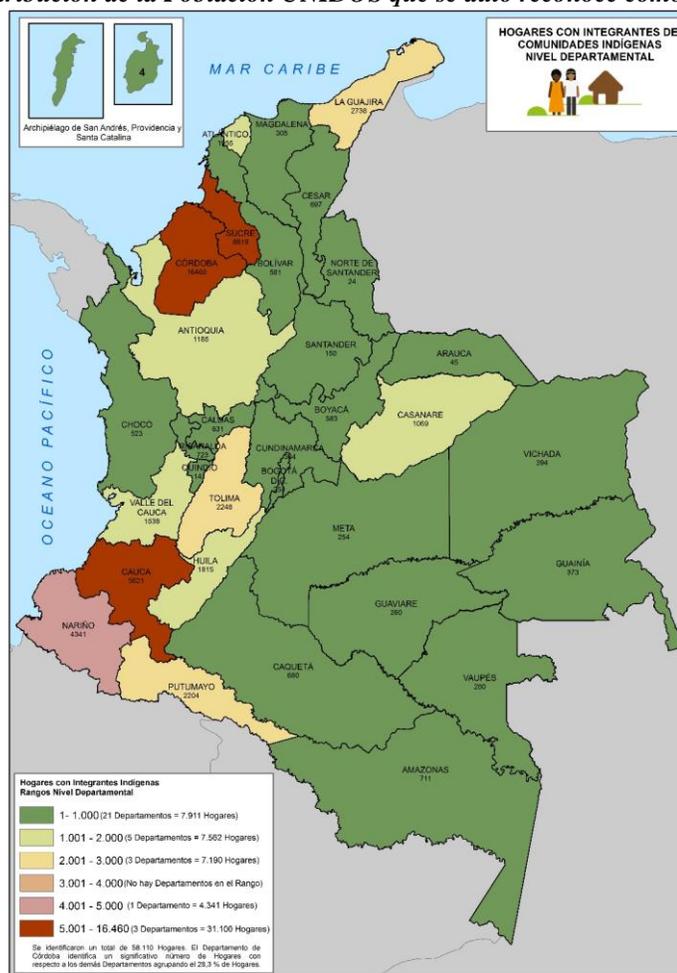
¹⁰ Esto debido a que las únicas preguntas dentro del formulario de caracterización de los hogares (línea base familiar) la única pregunta referida a la pertenencia étnica se formuló en el marco del autoreconocimiento, lo que dificulta el análisis sobre esta población, en especial por la falta de preguntas de confirmación y registro de su pertenencia étnica (pueblo indígena, comunidad y resguardo). En este caso se identifican como hogares indígenas a aquellos que en su composición más de la mitad de sus miembros se autoreconocieron como indígenas en el momento del levantamiento de la Línea base familiar.

Según SIUNIDOS (2015), los departamentos donde se encuentran la mayor cantidad de hogares que se auto reconocen como indígenas y que cuentan con el acompañamiento de la Estrategia UNIDOS son: Córdoba con 16.460, Sucre con 8.819 y Cauca con 5.821 (Ver mapa 2). Estos departamentos que consecuentemente se destacan a nivel nacional por su alta población indígena según el Censo realizado por el DANE en el año 2005 (Mapa 2).

Estos hogares como se mencionó anteriormente son atendidos con la metodología propuesta por la Estrategia a nivel nacional. Sin embargo, la Estrategia, a través de su equipo de enfoque diferencial, desarrolló un proceso en conjunto con los asesores regionales¹¹ en los departamentos donde se identificaron hogares indígenas beneficiarios, con el fin de depurar la información encontrada en el sistema de información e identificar aspectos más puntuales sobre la población y ajustar la Estrategias a sus necesidades.

¹¹ Los asesores regionales corresponden a las personas que dentro de los equipos territoriales estaban a cargo del desarrollo de la Estrategia en los diferentes departamentos y municipios del país.

Mapa 2.
Distribución de la Población UNIDOS que se auto reconoce como indígena.



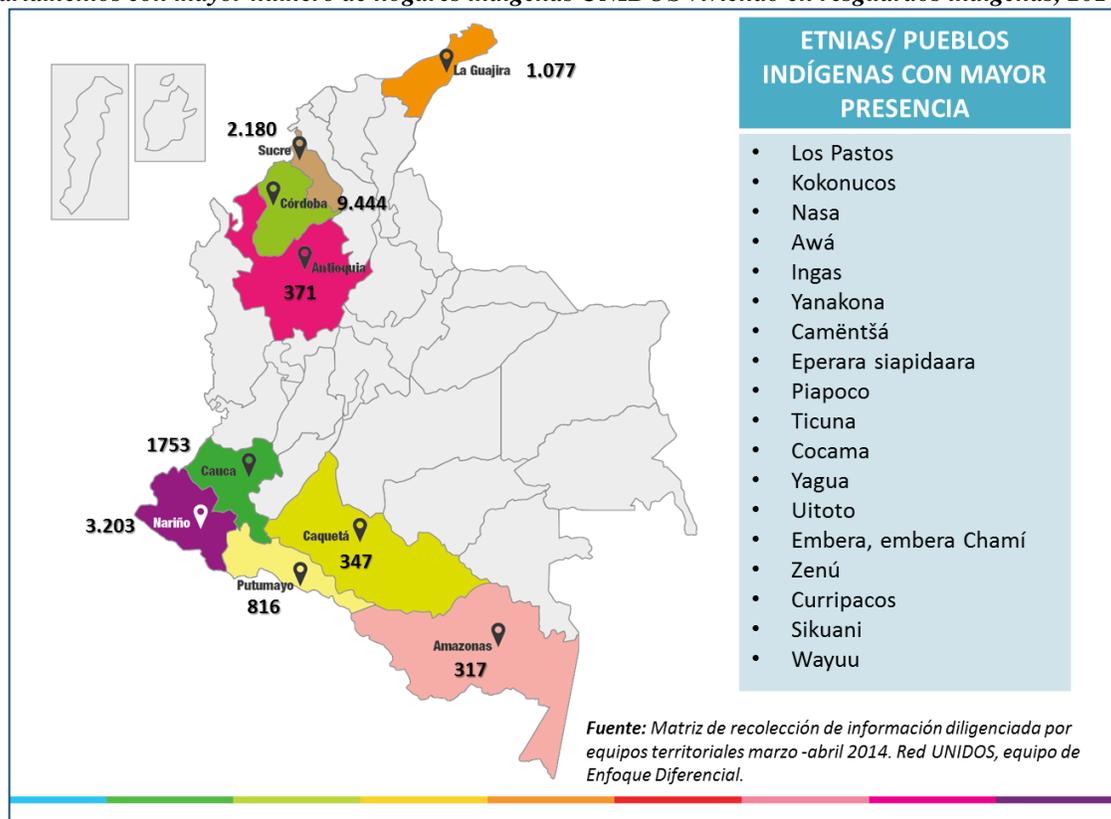
Elaboración propia con información del SIUNIDOS (2015).

En el año 2014, se solicitó a los asesores regionales de Unidos identificar el número de hogares clasificados por SIUNIDOS como indígenas en sus departamentos y el número de ellos que habitaban en territorios colectivos (resguardos indígenas o comunidades constituidas). El resultado de dicho ejercicio demostró que Córdoba, Nariño, Sucre, Cauca y la Guajira, son los departamentos en los que hay más hogares habitando aún en territorios colectivos. También, la indagación permitió identificar las etnias o pueblos indígenas a las que pertenecían los miembros de estos hogares, lo cual implica un avance en el marco de la

caracterización que la estrategia hace sobre la población que se encuentra en su sistema de información.

Mapa 3.

Departamentos con mayor número de hogares indígenas UNIDOS viviendo en resguardos indígenas, 2014.



Fuente: Grupo de Enfoque diferencial de UNIDOS, 2014.

3. Enfoque diferencial en la Estrategia UNIDOS

Desde el año 2012 la Estrategia UNIDOS empezó una construcción metodológica específica para grupos étnicos, teniendo conciencia de la necesidad de ajustar algunos de sus protocolos y formas de trabajo con hogares pertenecientes a grupos indígenas. Según lo mencionado en el documento “metodología del acompañamiento comunitario” (UNIDOS, 2015), la Estrategia adopta el enfoque diferencial en concordancia con lo estipulado en los artículos 7 y 13 de la Constitución Política Nacional, los cuales reconocen la diversidad étnica y multicultural

de la población colombiana así como la necesidad de promover el derecho a la igualdad en la diferencia.

De esta manera, asume el enfoque diferencial desde la perspectiva de Derechos Humanos, específicamente con relación a los derechos a la igualdad y al acceso preferente, orientando su gestión hacia el mejoramiento familiar y social con el fin de incidir en la transformación positiva de las condiciones y calidad de vida de las comunidades pertenecientes a grupos étnicos más vulnerables. De allí que haya iniciado una serie de ajustes y propuestas que permean el desarrollo metodológico y el quehacer de UNIDOS en el ámbito nacional y territorial.

En el aspecto metodológico se pueden visibilizar algunas acciones en el marco principalmente de la adecuación de un modelo de acompañamiento a hogares y comunidades diseñado para toda la población colombiana en situación de pobreza extrema en general, pasando a uno donde el acompañamiento a hogares y comunidades se hace con base en instrumentos acordes con sus especificidades culturales, sociales y económicas, a través de algunas de estas acciones:

- Elaborar una propuesta de una caja de herramientas que valora la historia de la comunidad y los elementos que la configuran; que tiene en cuenta la autonomía, el gobierno propio y la participación de sus representantes en la concertación y definición de acuerdos durante todo el proceso de acompañamiento, aportando a una caracterización comunitaria que se genera de manera participativa.
- Tener en cuenta los propios procesos de planeación étnicos (planes de vida y etnodesarrollo), como referentes centrales y punto de partida en el acompañamiento comunitario y especialmente en la definición de lo estipulado como un Plan Comunitario Étnico.

- Generar priorización de acciones con base en las necesidades y potencialidades de la comunidad, teniendo en cuenta el proceso de caracterización participativo y la concertación comunitaria.
- Generar procesos de fortalecimiento a través de la construcción conjunta de información y caracterización de las comunidades. Así como buscar la consolidación de información pertinente y actualizada sobre hogares y comunidades pertenecientes a grupos étnicos, como base para la coordinación interinstitucional y la generación de sinergias entre las entidades nacionales y los entes territoriales.
- Proponer un proceso de focalización de territorios colectivos de grupos étnicos en el marco de la elaboración de un índice que permita identificar territorios con mayor vulnerabilidad.
- Generar procesos de apropiación de cinco principios como pilares que orientan el quehacer de la Estrategia UNIDOS con las comunidades de grupos étnicos: 1) el respeto y fomento al diálogo intercultural; 2) la socialización y la concertación para la toma de decisiones; 3) el respeto a la libre determinación; 4) el respeto al territorio y la identidad cultural y, 5) la construcción de iniciativas a partir de las visiones propias de desarrollo.
- Hacer un esfuerzo para la inclusión de la variable étnica en los instrumentos de recolección de información manejados por el Sistema de Información SIUNIDOS, lo cual es un reto para las entidades del Estado, debido a que en la mayoría de instrumentos de recolección de información de caracterización de hogares las preguntas relacionadas con la etnia son limitadas. En el caso particular de UNIDOS, en el formulario de línea base familiar, la única pregunta sobre pertenencia étnica se relaciona únicamente con el auto reconocimiento. La falta de preguntas de

confirmación y de especificación de su pertenencia, lengua y ubicación, dificulta el análisis y caracterización de dichos hogares.

➤ Hacer un esfuerzo por aportar a la depuración de información generada por el SIUNIDOS, con respecto a la ubicación y pertenencia de dichos hogares que se auto-reconocen como indígenas.

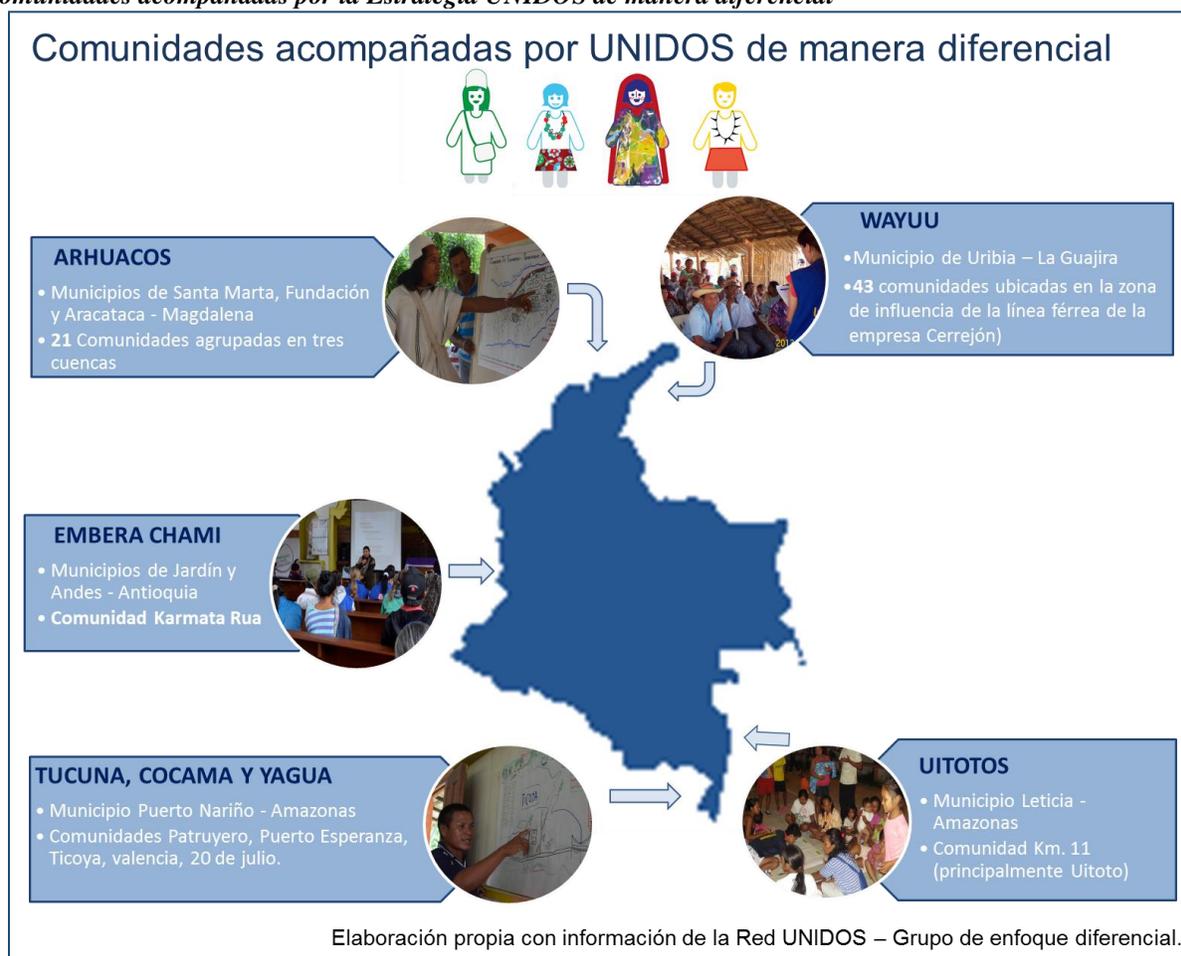
En el marco de los aspectos operativos también se han adelantado algunas acciones que se configuran como hitos en la inclusión del enfoque diferencial étnico en la Estrategia UNIDOS, dentro de los que se destacan:

- La conformación a nivel nacional de un equipo técnico responsable del desarrollo metodológico y de la implementación operativa del modelo en las comunidades étnicas en todo el territorio nacional.
- La asignación de recursos requeridos para la operación de la Estrategia UNIDOS en las comunidades focalizadas que decidan vincularse autónomamente a la Estrategia UNIDOS.
- La vinculación de la comunidad y participación activa de sus organizaciones en todo el proceso de acompañamiento impulsado por la Estrategia UNIDOS.
- La vinculación de cogestores sociales étnicos, que además de cumplir los requisitos y perfiles requeridos por la entidad, cumplan también con las especificidades y particularidades de los grupos étnicos y, en especial, que hagan parte de las comunidades a acompañar, conozcan su lengua (en caso de ser necesario), conozcan los usos y costumbres de dichas comunidades y que tengan el respaldo y reconocimiento de la comunidad.

➤ La intervención de UNIDOS en espacios o instancias de coordinación dispuestas localmente con el fin de posicionar los planes comunitarios, las iniciativas contenidas en ellos y el impulso de la coordinación interinstitucional para la gestión y seguimiento de esas iniciativas.

El esfuerzo de la Estrategia por apropiarse del enfoque diferencial conlleva a la construcción de un modelo de acompañamiento diferencial, el cual tiene como uno de sus principales ajustes privilegiar el acompañamiento comunitario, al ser conscientes de la relevancia de la vida comunitaria de estas poblaciones, sin dejar de lado el acompañamiento y seguimiento hogar a hogar.

Dichos ajustes se hicieron posibles gracias al trabajo mancomunado de la Estrategia con algunas comunidades indígenas y equipos territoriales de las zonas en las cuales se elaboró y probó la pertinencia de las metodologías y herramientas propuestas, es decir, que las comunidades a continuación presentadas hicieron parte no solo del acompañamiento diferencial desarrollado, sino también de la construcción del modelo de acompañamiento rural étnico, destinado a implementarse en las comunidades étnicas de diferentes partes del país.

Mapa 4.**Comunidades acompañadas por la Estrategia UNIDOS de manera diferencial**

Fuente: Elaboración propia con información de la Estrategia UNIDOS, Grupo enfoque diferencial

Con las comunidades indígenas referenciadas en el mapa anterior, se ajustaron o construyeron herramientas y se realizaron actividades como las siguientes:

- **Formulario de línea base familiar:** El ajuste de las preguntas se realizó mediante ejercicios participativos en los que miembros de las comunidades indígenas evaluaban la pertinencia o no de las preguntas y respuestas de dicho formulario, con el objetivo de obtener información más cercana a la pervivencia cultural.

- Análisis de los logros básicos y las dimensiones de la Estrategia UNIDOS: las comunidades identificaban si los logros y las dimensiones propuestas por la Estrategia se encontraban acordes a sus necesidades y a sus planes de vida o de gestión propia.
- Aprobación de metodologías como construcción de líneas de tiempo, cartografía social y árbol de problemas como herramientas para caracterizar las comunidades, teniendo en cuenta su historia, necesidades principales y potencialidades como comunidad, las cuales se incluyeron en la propuesta de acompañamiento comunitario étnico de la Estrategia.

Todas estas construcciones fueron posibles gracias al trabajo colectivo y al diálogo intercultural desarrollado durante ejercicios participativos con las comunidades mencionadas entre los años 2014 y 2015. A continuación, una muestra del registro fotográfico del archivo interno del grupo de enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS (2015).



Reunión comunitaria. Comunidad Km. 11 Leticia, Amazonas.



Actividad de priorización de necesidades. Comunidad Uitoto y multiétnica. Leticia, Amazonas



Actividad de Cartografía Social. Comunidad del pueblo Wayúú. Uribia, La Guajira



Plenaria cartografía social. Comunidad del pueblo Wayuú. Uribia, La Guajira



Socialización comunitaria Estrategia UNIDOS. Comunidad del pueblo Wayuú. Uribia, La Guajira



Ejercicio de revisión línea base familiar. Comunidad del pueblo Arhuaco, Fundación, Magdalena.



Ejercicio Identificando potencialidades en el territorio. Comunidad del pueblo Arhuaco, Aracataca, Magdalena.



Revisión de instrumento de caracterización. Familia de comunidad embera chamí. Jardín, Antioquia



Reunión de construcción de Plan Comunitario. Comunidad del pueblo embera chamí. Jardín, Antioquia



Plenaria de trabajo por dimensión. Comunidad del pueblo embera chamí. Jardín, Antioquia



Actividad de Seguimiento al Plan comunitario. Comunidad Ticuna, cocama y Yagua. Puerto Nariño, Amazonas.

Para finales del año 2015 la Estrategia había realizado un proceso de reingeniería de sus componentes y modelos de acompañamiento familiar, incluyendo un modelo denominado “modelo de acompañamiento rural étnico”, que incluye los aprendizajes producto de los ejercicios mencionados. Adicionalmente la Estrategia UNIDOS realizó un ejercicio de focalización¹² para grupos étnicos, con el fin de lograr incluir para el año 2016, un número importante de resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos dentro de los beneficiarios de su acompañamiento, mediante la implementación de dicho modelo.

¹² Dentro de los diferentes criterios para lograr esta focalización, la entidad formuló un índice de vulnerabilidad como base para la identificación de las comunidades con mayores condiciones de vulnerabilidad, esto apoyado en la información disponible (que en referencia a la población étnica no es muy completa).

V. RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA UNIDOS EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

En este capítulo se presentan las percepciones de los actores sobre la implementación de la Estrategia UNIDOS en los territorios indígenas en Colombia. Para ello, las entrevistas realizadas se estructuraron teniendo en cuenta cinco categorías de análisis: 1) conocimiento de los programas o estrategias dirigidas a la población indígena, frente a los cuales la Estrategia UNIDOS actúa como puente entre las instituciones oferentes y los hogares beneficiados; 2) conocimiento sobre la Estrategia UNIDOS; 3) principales obstáculos o cuellos de botella de la implementación de la Estrategia; 4) experiencias exitosas o aspectos positivos de la implementación de la Estrategia UNIDOS y; 5) propuestas de mejoramiento.

1. Conocimiento de los programas o estrategias dirigidas a población indígena

Con respecto al conocimiento de los diferentes programas o estrategias dirigidas a la población indígena en Colombia, la gran mayoría de los funcionarios de las entidades del Estado, funcionarios de la Estrategia UNIDOS y los indígenas que fueron entrevistados, demostraron poseer un alto conocimiento sobre ellos (Tabla 8). Lo anterior permite evidenciar el reconocimiento por parte de los actores a los esfuerzos institucionales del Estado colombiano, enfocados a mejorar las condiciones de vida de esta población.

Tabla 8.
Resultados categoría de análisis 1

Categoría de análisis 1	Subcategoría	Frecuencia de respuesta		
		Funcionarios Entidades	Indígenas	Funcionarios Estrategia UNIDOS
Conocimiento de los programas o estrategias dirigidas a población étnica en Colombia.	Alto conocimiento	12	5	7
	Medio conocimiento	0	0	0
	Bajo conocimiento	1	2	1

Elaboración propia.

Las respuestas obtenidas hicieron alusión principalmente a tres tipos de intervenciones. Por un lado se encuentran los programas institucionales impulsados por el

Ministerio de Cultura para promover la protección de lenguas nativas como *Cuerpo Sonoro* y *Circulo de la Palabra*; los programas implementados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) como *IRACA*, *Más Familiar en Acción*, la *Red de Seguridad alimentaria (RESA)* y *ReSa Cuna* y; los programas bandera para la primera infancia en temas de salud nutricional a la niñez promovidos a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de los que se destacan *Familias con Bienestar* y los *Centros de Desarrollo Infantil* y se reconoció al Ministerio del Interior como actor responsable en temas étnicos, así como algunas organizaciones étnicas como la Asociación Zonal de Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctono (AZCAITA) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Amazonas (ACITAM).

Por otra parte se destacaron las estrategias de política pública puestas en marcha por las autoridades de orden departamental, como las establecidas para la atención integral de la situación del departamento de la Guajira, dentro de las que se encuentran los programas de superación de pobreza, de *Cero a Siempre* y la *Atención Integral a la Primera Infancia*.

Finalmente, resaltaron los esfuerzos ligados al fortalecimiento del marco legislativo para la protección de la población étnica en Colombia, dentro de los que se destacan el tema del desarrollo de la consulta previa, lo concerniente a los sistemas propios del Decreto 1953 de 2014¹³, la mesa permanente de concertación, los planes de salvaguarda diseñados para el cumplimiento del Auto 004 de 2009 en el marco de lo señalado por la Sentencia T-025 de 2004¹⁴, los planes de reparación colectiva y los esquemas de protección para indígenas.

¹³ Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

¹⁴ El Auto 004 de 2009 busca la protección de los derechos fundamentales de la población indígena víctima del desplazamiento forzado en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04 por la Corte Constitucional de Colombia.

Dentro de las diferencias evidenciadas en las respuestas ofrecidas se desataca el hecho de que los funcionarios de la Red identificaron programas adicionales al resto de los entrevistados, como es el caso de los impulsados por el DPS, como *Resa, Cuna* (culinaria nativa) y; las estrategias enfocadas en el tema nutricional y productivo.

Por su parte, los indígenas identificaron a instituciones como el ICBF, el Ministerio del Interior y el DPS como entidades que generan iniciativas de programas para sus poblaciones. Así mismo, son visibles las actividades promovidas por instancias locales que trabajan con esta población en atención a víctimas, dentro de las que se destacan las entidades territoriales y las organizaciones indígenas regionales.

2. Conocimiento sobre la Estrategia UNIDOS

En esta categoría de análisis se clasificó como “bajo conocimiento” cuando las respuestas de los entrevistados señalaban que no sabían de la existencia de la Estrategia UNIDOS, y “alto conocimiento” cuando además de mencionar que conocían la existencia de la estrategia mencionaban cuales eran sus objetivos o propósitos principales y conocían que la estrategia venía implementándose en comunidades indígenas. Adicionalmente, si los entrevistados conocían de la Estrategia pero no sabían mucho sobre su implementación en la población étnica, se clasificaban con “conocimiento medio”.

Con respecto al conocimiento sobre la Estrategia de superación de la Pobreza Extrema, Estrategia UNIDOS, casi la totalidad de las personas que fueron entrevistadas, encontraron familiar o conocían la Estrategia para Superar la Pobreza Extrema, esto también obedece a que la gran mayoría hacen parte de la Red institucional que soporta a UNIDOS.

Tabla 9.
Resultados categoría de análisis 2

Categoría de análisis 1	Subcategoría	Frecuencia de respuesta		
		Funcionarios Entidades	Funcionarios UNIDOS	Indígenas
Conocimiento de la Estrategia de superación de pobreza extrema UNIDOS	Alto conocimiento	10	8	4
	Conocimiento medio	2	0	1
	Bajo conocimiento	1	0	2

Elaboración propia.

Las personas que indicaron conocer la Estrategia, resaltaron que ésta aporta a la identificación de cómo se encuentran las familias en sus territorios y resaltaron el acompañamiento que ofrecen a los hogares y comunidades para apoyarlos en la superación de una situación de vulnerabilidad. “La Estrategia orienta a las familias y le da herramientas para que ellas mismas puedan solucionar sus problemas y así superar su condición de vida a través de ofertas o programas que ofrece el estado a través de sus entidades territoriales” (Indígena, Ticuna de Puerto Nariño, Amazonas, comunicación personal, 2015).

3. Principales obstáculos en la implementación de la Estrategia UNIDOS

Cuando se habla de principales obstáculos o cuellos de botella se hace referencia a dichos aspectos que identifican los actores como factores que impiden o pueden llegar a impedir el desarrollo eficiente de este tipo de estrategias sociales en la población indígena. A continuación se describen las diferentes percepciones de los actores entrevistados, teniendo en cuenta las diversas subcategorías definidas para el análisis de esta dimensión.

a. Falta de flexibilidad de las entidades del Estado.

Los representantes de las entidades señalaron, que uno de los mayores obstáculos que se presentan en la implementación es debido a los regímenes jurídicos y contractuales que se manejan y a los que las entidades están sujetos, puesto que dificultan el acceso de las

comunidades a la contratación directa, que es además una de las solicitudes recurrentes por parte de estas. Tal como menciona la funcionaria del Ministerio de Cultura *“uno de los obstáculos en la implementación de programas con población indígena son las formas rígidas de contratación con las comunidades”*. Así mismo, la funcionaria del SENA mencionó que *“hay una falta de adecuación institucional para la incorporación del enfoque diferencial, por ejemplo con el tema de la contratación de operadores o realizar convenios con indígenas”* (comunicación personal, 2015).

Esta situación en ocasiones se convierte en un obstáculo para desarrollar actividades conjuntas o emprender acciones puntuales del enfoque diferencial. Es de tener en cuenta que este aspecto es relevante en el marco del desarrollo de la Estrategia UNIDOS, ya que como se ha mencionado anteriormente, su quehacer principal radica en acercar la oferta de estas entidades a la población con las vulnerabilidades más significativas.

Así mismo, y de manera más general, los funcionarios identifican que en el Estado está presente una ausencia de flexibilidad para atender este tipo de poblaciones. Mencionan la dificultad de realizar una adecuación institucional para la incorporación del enfoque diferencial, evidenciado en la formulación y operación de los programas y proyectos, así como en la política pública en general. *“Los estándares están armonizados a la lógica no diferencial y no a las condiciones de las comunidades étnicas”* (Funcionario ICBF, comunicación personal, 2015), lo cual dificulta la flexibilización de las entidades, manifiesta en todo nivel y en los diferentes ámbitos de la atención, es decir, desde los procesos de planeación hasta la implementación de dichas ofertas.

Por su parte, los funcionarios de la Estrategia UNIDOS identificaron como aspectos relevantes la falta de continuidad de algunos programas, esto teniendo en cuenta que la

duración de las intervenciones de las entidades del Estado está definida por las temporalidades establecidas en las vigencias de acción del gobierno, lo cual implica que se vean afectadas por este tipo de aspectos, lo que en ocasiones genera procesos interrumpidos y planes de gestión que no alcanzan a ser completados. Según una de las cogestoras de la Estrategia UNIDOS “el obstáculo es que el proceso no sea continuo con la forma como se tienen que realizar (...) no se tiene un horizonte para dónde vamos y cómo lo haremos, entonces hay programas que no finalizan las fases” (comunicación personal, 2015)..

De igual forma, evidencian una baja pertinencia y complementariedad de la oferta en el momento de implementarse en las poblaciones indígenas, pues pese al esfuerzo de algunas entidades por incorporar el enfoque diferencial, esta inclusión no se hace efectiva finalmente, lo cual es identificado como falta de flexibilidad por parte de las instituciones para adaptarse y trabajar de manera coherente con las demandas y necesidades propias de este tipo de población. Tal como menciona la asesora nacional de enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS “los obstáculos se centran en la falta de la adecuación institucional, la pertinencia de la oferta en el momento de hacerse efectiva y la complementariedad de la oferta” (comunicación personal, 2015).

Dicha situación es interpretada por los beneficiarios y por las mismas entidades como una falta de integralidad en la oferta que se promueve. Sumado a ello, cuestionan que algunas ofertas no cubran la totalidad de miembros de las comunidades que cumplen con el criterio de atención, y que por el contrario, la atención sea parcial y no permita atenciones integrales de manera comunitaria, aspecto que es fundamental para la atención para el trabajo efectivo con comunidades indígena. *Una Asesora Nacional de enfoque diferencial UNIDOS menciona “Sin embargo es necesario mencionar que en algunas ocasiones las entidades no cuentan con el fortalecimiento financiera para atención de comunidades completas. En la*

mayoría de casos existen brechas de acceso a los programas por parte de todos los miembros de las comunidades, en consecuencia también a las formas de focalización de las entidades” (comunicación personal, 2015).

También mencionan las dificultades que tienen las entidades en sus procesos de focalización e implementación a causa de la dispersión geográfica en la que conviven generalmente los hogares de comunidades indígenas, lo cual implica un reto para concretar el traslado de los equipos territoriales de las entidades, en el marco de la complejidad geográfica que caracteriza a las zonas en la que se ubican la mayoría de comunidades indígenas del país. Al respecto las cogestoras de UNIDOS mencionan que *“en lugares como La Guajira en donde una comunidad puede estar a dos o tres horas de distancia una de otra (y hasta más), y hasta las viviendas de la misma comunidad pueden estar separadas una de otra”*, el proceso de acompañamiento se ve afectado por *“la dificultad de traslado a algunas comunidades”* (comunicación personal, 2015).

Adicionalmente, y en concordancia con lo anterior se puede identificar grandes esfuerzos de tiempo y presupuesto para el acceso de las instituciones y el traslado de los equipos operativos o territoriales, debido a la dispersión de la población y las características geográficas en las que se habitan, que también hacen referencia a un desconocimiento desde la planeación de los costos que implica lograr llegar a estas comunidades.

Finalmente, los indígenas, entrevistados mencionan que uno de los factores a tener en cuenta es la falta de acciones puntuales de las entidades del Estado para incluir lo tradicional en sus ofertas. Es así que un Indígena Ticuna de la comunidad Km. 11 en Leticia, Amazonas expone que *“Falta apoyo de las entidades para incluir lo tradicional de cada pueblo que incluya temas de apoyo para fortalecimiento organizativo especialmente de las autoridades*

tradicionales como los abuelos, y trabajo con los niños y jóvenes” (comunicación personal, 2015).

Por otra parte, ellos perciben una falta de acercamiento de las entidades del Estado con las comunidades, lo cual puede genera una barrera entre lo que se concibe desde la oferta y lo que se desarrolla finalmente en el territorio, afectando el fortalecimiento de los programas y estrategias de atención desde el enfoque diferencial. Un indígena Arhuaco menciona que *“a veces hay una falta claridad (en las comunidades) sobre lo que consisten los programas, esto también puede verse como la brecha que a veces existe es debido a la falta de acercamiento con las instituciones”*. Así mismo, otro indígena Curripaco perteneciente a la Asamblea de Guinía menciona que *“las intervenciones de las entidades no tienen en cuenta el enfoque diferencial territorial y situacional de las poblaciones, así mismo no hay un riguroso seguimiento y verificación de los beneficiarios”* (comunicación personal, 2015).

Por otro lado, también los indígenas identifican que muchas de las entidades para las que laboran aún contienen en sus estrategias concepciones y estructuras de atención paternalistas, es decir, que pretenden resolver problemas de las comunidades de manera que éstas no necesiten o deban cumplir con unos deberes y responsabilidades al respecto. Este tipo de intervenciones desafortunadamente ha generado dependencia y no estimula que las actividades desarrolladas sean sostenibles en el tiempo. El indígena Curripaco perteneciente a la Asamblea de Guinía lo expone de la siguiente manera: *“Existe una imposición de modelos externos inconsultos-no concertados, que no buscan generar impactos de largo plazo sino son paliativos que generan dependencia, extremo asistencialismo que revictimisa a las víctimas indígenas”* (comunicación personal, 2015).

Así mismo, reflexionan sobre la falta de flexibilidad de las entidades que no tienen en cuenta los tiempos diferenciales en la planeación e implementación de los procesos que desean promoverse con las poblaciones indígenas. Estos tiempos diferenciales se refieren por ejemplo a los calendarios ecológicos, eventos importantes de la comunidad y tiempos definidos para el trabajo y descanso particulares. Como menciona la asesora de la Organización Indígena OPIAC, es necesario “*entender su cultura e identificar los aspectos que permitan desarrollar actividades productivas que encajen con su entorno cultural (ej. Tiempos de siembra y formas tradicionales de siembra)*” (comunicación personal, 2015).

b. Falta de articulación institucional.

Las percepciones al respecto expuestas corresponden a los representantes de las entidades públicas, ya que es en el ejercicio de sus funciones donde se hace evidente que las entidades de los diferentes sectores no cuentan con la suficiente articulación ni comunicación en el territorio, pues existe duplicidad de acciones o abandono estatal. Este asunto podría superarse con la coordinación desde la focalización y con esfuerzo para generar acciones más integrales en los territorios. Por otro lado, la articulación institucional en ocasiones se evidencia en el desconocimiento de las competencias o misionalidad de las diferentes entidades.

Al respecto menciona un funcionario de la Unidad de Víctimas algo que dificulta la implementación de la Estrategia es “*la falta de articulación de acciones necesarias desde la competencia de diferentes entidades*” (comunicación personal, 2015), refiriéndose a la necesidad de estructurar estrategias de atención integrales en el marco de las competencias institucionales que tiene cada entidad.

De la misma forma la asesora de enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS, menciona el tema de la articulación pero en el marco de la dificultad por parte de las entidades

del Estado para lograr *“la complementariedad de la oferta para generar intervenciones integrales en las comunidades”* (comunicación personal, 2015).

Por parte de los indígenas, a pesar de que es un tema que evidencian con las múltiples intervenciones de las entidades, esta articulación institucional no se mencionó de manera recurrente en sus respuestas.

c. Falta de información o desconocimiento institucional.

Una falencia identificada por parte de las entidades públicas para atender a la población étnica es la desinformación estadística y demográfica existente sobre esta población. Lo anterior está íntimamente relacionado con la centralización en el diseño de algunas políticas públicas que generalmente se formulan desde el nivel nacional para implementarse a nivel territorial, lo que hace que en ciertos casos carezcan de información contextualizada y que en el momento de la implementación se generen choques u obstáculos debido al desconocimiento, por parte de las entidades, sobre las particularidades de las comunidades con las que pretenden trabajar.

Algunos de los temas mencionados por los funcionarios que referencian el desconocimiento que las entidades y en general el Estado tiene sobre las poblaciones étnicas, se relaciona con los mecanismos de garantía de los derechos de los pueblos indígenas, pues no existen lineamientos técnicos que hagan ejecutable la línea jurisprudencial en relación a la garantía de los derechos indígenas. Tal como menciona el funcionario Ministerio de Educación *“Es evidente el desconocimiento de la función pública y en general del estado sobre los mecanismos de garantía de los derechos indígenas”* (comunicación personal, 2015).

Este desconocimiento también se relaciona con la identificación de procesos inadecuados de caracterización, que permitan la inclusión de estas comunidades en algunas ofertas del Estado de manera pertinente y eficiente. Así mismo, las entidades pueden generar documentos y hacer uso de instrumentos y metodologías inadecuadas para este tipo de población pues carecen del enfoque diferencial.

También mencionan, que a pesar de que el concepto de enfoque diferencial ha tomado fuerza y se ha venido discutiendo de manera más visible por parte del Estado en espacios interinstitucionales, aún hace falta comprensión sobre éste concepto para lograr aplicarlo en ajustes razonables del quehacer de las entidades, estrategias o proyectos. La funcionaria del SENA expresa que *“Todas las entidades hablan del enfoque diferencial, pero este concepto no es claro”* (comunicación personal, 2015).

Para los funcionarios de la Estrategia UNIDOS se destacaron concepciones como la falta de seguimiento y evaluación a los procesos implementados por las entidades públicas que pertenecen a la Red. Así mismo, identificaron dificultades para lograr legitimar acuerdos debido a la ausencia de un dialogo intercultural entre las instituciones y las comunidades que genere acciones, compromisos y deberes claros dentro de la ejecución de los programas. De la siguiente manera lo expone la Asesora Regional de UNIDOS *“Existe una dificultades para legitimar acuerdos ya que no siempre es fácil lograr que las comunidades y/o las instituciones logren un diálogo efectivo”* (comunicación personal, 2015).

Así mismo, identifican que además del desconocimiento de las entidades sobre sus realidades, se observa la gran dificultad que para los miembros de sus comunidades representa comprender los contenidos y los propósitos de la oferta pública, lo cual puede posteriormente generar dificultades en la apropiación de las actividades y en la continuidad de

las mismas. Uno de los funcionarios de UNIDOS menciona: *“un factor importante a tener en cuenta, es la elaboración de las estrategias desde territorio, de tal forma que se realice un proceso participativo que atienda las necesidades de la comunidad buscando generar procesos de conocimiento de sus condiciones”* (comunicación personal, 2015).

Una las críticas más importantes mencionadas por los Indígenas es que algunas de las ofertas no logran impactos de largo plazo, sino se convierten en medidas paliativas que pueden generar dependencia. Lo anterior obedece a una crítica muy relevante al asistencialismo del Estado en los programas, estrategias y proyectos dirigidos a población vulnerable del país, independiente de su pertenencia étnica.

Otra de las dificultades expresadas por los indígenas es la falta de un riguroso seguimiento y verificación de acciones con los beneficiarios, así como la falta de comprensión del aspecto cultural para el desarrollo de las comunidades étnicas por parte de las entidades. Un indígena Curripaco del Municipio de Inirida, Guainia expresa que existe un *“desconocimiento de las particularidades culturales e imposición de modelos externos inconsultos”* (comunicación personal, 2015).

d. Limitaciones presupuestales.

Muy a propósito de los proceso de austeridad del gasto que ha promovido el gobierno nacional durante los últimos años, los representantes de las entidades públicas señalaron que esto ha conllevado a un desvío y focalización de los recursos hacía otras prioridades, evidenciandose recortes en el presupuesto asignado para la ejecución de dichos programas o proyectos, lo que ha generado en los territorio un impacto importante debido a los cambios que se han presentado en las características de la oferta o a la cancelación de algunas de estas. *Tal como lo menciona la funcionaria de la Unidad para la Atención a Víctimas “se*

identifica una oferta institucional débil y poco presupuesto para la inversión en este tipo de intervenciones” y así como menciona otra funcionaria de Consolidación Territorial “dentro de la institucionalidad se da un desvío de los recursos hacía otros proyectos que se acuerdan en otros ámbitos” (comunicación personal, 2015).

Tanto los funcionarios de UNIDOS como los indígenas no identificaron ningún aspecto respecto a esta categoría, por parte de los indígenas esto puede evidenciar una falta de conciencia frente a los procesos y limitaciones que tienen las entidades del gobierno para su operación en territorio.

e. Falta de corresponsabilidad y participación de las comunidades.

En las entrevistas desarrolladas con los indígenas se muestra de manera explícita la ausencia de corresponsabilidad en la ejecución de los programas, pues ellos identifican que en ocasiones hace falta direccionamiento por parte de las personas que pertenecen a la comunidad, es decir, una falta de liderazgo para acompañar el desarrollo de las actividades y comprometer a los miembros de la comunidad con el éxito de la iniciativa. Ante esto un Indígena Uíto, de Leticia, Amazonas habla de que *“en ocasiones se evidencia una falta de direccionamiento de las personas que pertenecen a la comunidad y falta de sentido de pertenencia”* (comunicación personal, 2015).

Así mismo, evidencian en ocasiones una falta de compromiso de las familias frente a las actividades que se plantean desde las entidades, lo cual puede estar relacionado con otros factores adicionales como la falta de comprensión de lo que se desarrolla. Finalmente, señalan aspectos organizativos propios de las comunidades como una dificultad para la implementación de la oferta pública, pues como señala uno de los participantes, indígena

Arhuaco “*es evidente la falta de fortalecimiento organizativo de las comunidades para apropiarse y desarrollar los diferentes proyectos*” (comunicación personal, 2015).

Los representantes de las entidades públicas también mencionan que existe una falla desde las comunidades con respecto al asunto de corresponsabilidad y sostenimiento de los planes, actividades y estrategias implementadas, así como falta de compromiso de la comunidad frente a la ejecución de las mismas, lo cual se convierte en un factor determinante en el éxito o fracaso de los procesos que se desarrollan en territorio, como es expresado por la funcionaria de la Gobernación de Antioquia “*En general, no existen metas de corresponsabilidad y sostenimiento de las comunidades hacia los planes, programas y proyectos*” (comunicación personal, 2015).

Los funcionarios de la Estrategia UNIDOS, al igual que los dos actores anteriormente referenciados, identificaron la corresponsabilidad de las comunidades como un aspecto central a fortalecer, así como la superación de las características asistencialistas de ciertos programas que fomentan, sin buscarlo, una visión y actitud por parte de los beneficiarios tendiente a esperar beneficios sin acciones de autogestión y empoderamiento. La Coordinadora local, Estrategia UNIDOS menciona “*Identifico también la necesidad asistencialista de muchas comunidades, en donde solo esperan un beneficio económico y no se dan cuenta de que su proceso de desarrollo tiene un gran componente de autogestión y empoderamiento*” (comunicación personal, 2015).

Por otro lado, también mencionan que algunas comunidades debido a su falta de fortalecimiento organizativo no se encuentran preparadas para el manejo autónomo de recursos de la implementación de ofertas, lo cual coincide con la percepción de los indígenas entrevistados. Como menciona el Asesor Regional de la Estrategia UNIDOS “*existe una falta de*

preparación de algunas comunidades para desarrollar de forma autónoma los recursos” (comunicación personal, 2015).

f. Otros obstáculos.

Como aspectos adicionales extraídos de las entrevistas realizadas, puede resaltarse el hecho de que los representantes de las entidades públicas identificaron que en ocasiones se evidencia una falta de credibilidad que tienen las comunidades frente las instituciones del Estado y el gobierno nacional, lo cual también puede explicar la dificultad de instaurar un dialogo intercultural entre las dos partes, lo cual responde a las largas luchas que los indígenas han desarrollado en el marco de la defensa de sus derechos con el Estado, lo que ha generado que en un primer momento el acceso y el dialogo sea complejo y se base en la desconfianza. Se percibe tal como menciona la funcionaria del Ministerio de Cultura *“que existe una desconfianza hacia las instituciones lo cual dificulta el relacionamiento desde el inicio”* (comunicación personal, 2015).

Se cuestiona además la focalización de las comunidades como potenciales beneficiarios de programas del Estado. Como es expresado por un funcionario de la Unidad para Atención de Víctimas, *“falta incorporación del enfoque diferencial en la política pública y también se identifican procesos de focalización y priorización coyuntural”* (comunicación personal, 2015). Esto obedece en gran medida a que algunas decisiones de la inclusión de comunidades responden principalmente a aspectos o situaciones coyunturales que se expresan como emergencias puntuales o compromisos de directivos de las entidades.

Por otro lado, identifican una debilidad en la oferta institucional disponible por parte de los entes territoriales, que respondan a las características propias del territorio y sean pertinentes para los beneficiarios. Ello implica trabajar en el fortalecimiento de la oferta desde

los gobiernos departamentales y municipales. Una funcionaria de la Unidad para la Atención a las Víctimas menciona que se observa una *“oferta institucional débil y poco presupuesto”*. Otra funcionaria del Ministerio de Salud se refiere a que se ha evidenciado la necesidad de *“concertar las estrategias con el territorio y con las diferentes instituciones en el territorio, buscando una integración de las entidades locales, como las alcaldías, en los procesos con comunidades indígenas”* (comunicación personal, 2015).

Los indígenas también identificaron algunas falencias que se encuentran en sus comunidades, tales como la falta de preparación de las personas, lo cual dificulta el acceso a diferentes ofertas para la generación de ingresos. De esta forma uno de los participantes Indígena Ticuna, Puerto Nariño, Amazonas menciona *“No hay empleo, no hay universidades y no hay preparación a personal indígena para la empleabilidad.”* Así mismo, identifican factores externos que ponen en riesgo la sostenibilidad de proyectos productivos o rutas de comercialización de productos de las comunidades con zonas aledañas o municipios cercanos. Un indígena Embera de Antioquia menciona que *“se vuelve muy difícil porque por ejemplo no hay proyectos de vivienda, no hay enlaces para comercializar los producto directo al mercado (productos de asociados)”* (comunicación personal, 2015).

Tabla 10.
Resultados categoría de análisis 3

Categoría	Subcategoría	Frecuencia de respuesta		
		Funcionarios Entidades	Funcionarios Estrategia UNIDOS	Indígenas
Obstáculos o cuellos de botella	Falta de flexibilidad de las entidades	6	5	2
	Falta de articulación institucional	6	1	1
	Falta de información o desconocimiento institucional	3	3	2
	Limitaciones presupuestales	2	0	0
	Falta de corresponsabilidad y participación de las comunidades	3	3	4
	Otros	1	1	0

Fuente: Elaboración propia

4. Principales experiencias y casos exitosos o aspectos positivos en la implementación de la Estrategia UNIDOS

Por experiencias exitosas entendemos las actividades que generan valor agregado y aportan a la construcción de una visión positiva de las actividades o procesos que realiza la Estrategia UNIDOS y las entidades que prestan sus servicios a las comunidades.

a. Reconocimiento de los pueblos indígenas.

Los representantes de las entidades públicas mencionaron como uno de los aspectos a resaltar, es que la Estrategia UNIDOS haya trabajado articuladamente con las entidades y las comunidades para caracterizar y priorizar las dificultades o problemáticas que éstas enfrentan y ajustar las propuestas diseñadas para la superación o mejoramiento de las mismas. Este hecho se ha resaltado como elemento clave para lograr que los procesos de acompañamiento sean efectivos. Tal como menciona la funcionaria del Ministerio del Interior Es interesante que se desarrolle la *“Identificación en conjunto con las comunidades de sus necesidades, dificultades y de aportes para superarlas”* (comunicación personal, 2015).

Lo anterior se configura como aspecto relevante, pues evidencia el esfuerzo de las entidades por entender y reconocer las necesidades propias de los pueblos indígenas e incorporar aspectos prioritarios de su visión de desarrollo. De este modo también se destaca el esfuerzo cada vez más evidente de las entidades del Estado para generar procesos participativos con estos grupos étnicos, pese a que aún se encuentren en etapa de aprendizaje y falte implementar mejoras al respecto.

Por otro lado, los funcionarios de la Estrategia UNIDOS visibilizaron la importancia que tienen las actividades de la Estrategia en el reconocimiento de los activos

(entendiéndose las potencialidades derivadas de lo que se saben y lo que tienen, como parte fundamental para promover la solución de las necesidades. Esta caracterización de los diferentes aspectos de las comunidades se realiza con la participación activa de las mismas, de manera dirigida, identificando sus activos y buscando generar procesos de priorización y autogestión para mejorar sus condiciones de vida. Uno de los funcionarios de la Estrategia UNIDOS menciona que “Dentro del proceso de acompañamiento de la Estrategia UNIDOS, hay un elemento muy importante y es el reconocimiento de activos, aquí se puede hacer todo un proceso de identificación en compañía de las familias de todas las capacidades con las que cuentan, ya que va más enfocado a un reconocimiento cualitativo que cuantitativo, por lo tanto este ejercicio le da a la familia una percepción diferente de sí misma, siempre y cuando el ejercicio se enrute hacia la autogestión y el empoderamiento” (comunicación personal, 2015).

b. Búsqueda de procesos de caracterización más pertinentes.

En un sentido similar a la anterior subcategoría, los representantes de las entidades públicas mencionan que institucionalmente se ha venido trabajando en la formulación de líneas estratégicas con enfoque diferencial que centren su atención en la población étnica. Así mismo, se han venido desarrollando ejercicios o propuestas metodológicas (herramientas) que aportan a la generación de procesos más pertinentes de caracterización de las comunidades indígenas, visibilizando la gran necesidad de acercamiento entre las entidades y los territorios indígenas con los que trabajan. Como propone el Indígena Curripaco, del Municipio de Inirida, Guainia “*El trabajo en campo con las poblaciones permite diagnósticos contextualizados*” (comunicación personal, 2015).

Para los funcionarios de la Estrategia UNIDOS, es de resaltar el esfuerzo institucional realizado para tener en cuenta las herramientas de planificación que tienen los

pueblos indígenas, tal como el “Plan de vida” u otras herramientas como el “Plan de Salvaguarda” desarrollados en algunas comunidades indígenas, buscando incorporarlos como parte fundamental en los proyectos a definir con la institucionalidad (desde sus competencias misionales), especialmente en el marco de los Planes Comunitarios¹⁵ elaborados con el acompañamiento de la Estrategia UNIDOS.

Así mismo, identifican como una buena experiencia el hecho de que las entidades hayan empezado a tener conciencia frente a la necesidad de una adecuación institucional para mejorar la eficiencia y pertinencia de las atenciones ofertadas a estas comunidades, como resultado de un proceso de autoevaluación institucional y Estatal, que a pesar de estar presente en el marco jurídico del Estado, hasta ahora se viene tomando conciencia y comprendiendo que es un mandato que debe ser implementado indudablemente. Es vital, tal como lo reconoce la asesora nacional de enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS que *“se dé el reconocimiento de una necesidad de adecuación institucional, lo cual ha sido un aprendizaje especialmente valioso para mejorar la oferta”* (comunicación personal, 2015).

Los indígenas señalan que generar procesos de caracterización más acertados y pertinentes no solo es la clave para lograr atenciones enfocadas a mejorar su calidad de vida, sino que resaltan que la Estrategia UNIDOS considere importante la identificación de las potencialidades y activos que tienen las comunidades, puesto que es a partir de allí que se proporcionarán insumos relevantes para el planteamiento de las posibles soluciones a dichas problemáticas. Tal como lo menciona una asesora de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia (OPIAC), *“es de resaltar el ejercicio que se hace para darle valor agregado al*

¹⁵ Planes comunitarios: Planes desarrollados en la metodología de la Estrategia UNIDOS para trabajar con comunidades indígenas, donde se identifican las necesidades de manera comunitaria en el marco de cinco dimensiones (Territorio, Ambiente y salud; Educación, Recreación, deporte y cultura; Acceso a la Justicia (justicia Propia) y seguridad; Desarrollo productivo y Organización para la participación y cultura de paz).

trabajo realizado por comunidades étnicas, a partir de entender y valorar la gestión y las iniciativas propias de las comunidades indígenas” (comunicación personal, 2015).

c. Procesos de diálogo intercultural y participación.

Esta sub categoría de análisis es relevante porque hace alusión a un aspecto que se ha convertido en uno de los principios a tener en cuenta en el trabajo con comunidades étnicas, especialmente con indígenas, pues resulta indispensable garantizar un dialogo que logre comunicar de manera asertiva la información entre la institucionalidad y las comunidades.

A este respecto, los representantes de las entidades públicas evidencian la existencia de espacios para el desarrollo de diálogos asertivos como las mesas que se han venido generando en escenarios a nivel nacional y territorial, que han sido el resultado de muchos años de espera y de mucho esfuerzo por lograr el posicionamiento de los pueblos indígenas como interlocutores activos y decisivos de acciones que los afectan directamente. Esto es destacado por una funcionaria del Ministerio de Vivienda, cuando señala que *“es fundamental contar con las mesas entre gobierno e indígenas que permiten generar actuaciones encaminadas a la salvaguarda de los pueblos”* (comunicación personal, 2015).

Así mismo, destacan los espacios de concertación adelantados con las comunidades por parte de las entidades del Estado que ofertan programas para mejorar sus condiciones de vida, lo cual es una muestra de su voluntad para generar iniciativas económicas y productivas conjuntamente con los grupos étnicos. La funcionaria del ICBF reitera que *“el trabajo en campo con las poblaciones permite diagnósticos y ejercicios contextualizados”*, también una funcionaria del Ministerio de Cultura señala que es importante lo que se ha logrado porque *“se tienen en cuenta aspectos culturales y manifestaciones específicas de los pueblos, para el trabajo conjunto con ellos.”* (comunicación personal, 2015).

Por su parte los funcionarios de la Estrategia UNIDOS sostuvieron que lograr espacios de concertación con las comunidades se configura como el esfuerzo más evidente por parte de la Estrategia para generar espacios de intercambio y dialogo intercultural. En este sentido destacan el papel relevante de los cogestor sociales de la Estrategia UNIDOS en los procesos de mediación e interlocución entre la institucionalidad y la comunidad. Tal como una de sus funcionarias menciona *“Se destaca la generación de espacios de interlocución permanentes en los cuales se establecen acuerdos y se hace seguimiento a los mismos (por ejemplo, las actividades para la formulación de los planes comunitarios¹⁶)”*(comunicación personal, 2015).

Por otro lado, identifican también como un aprendizaje y logro de la Estrategia el generar una aceptación por parte de las comunidades, debido a las buenas relaciones e interlocución efectiva que se logra y que puede generar procesos de comunicación en doble vía de manera asertiva, fortaleciendo la confianza y el trabajo conjunto. Así mismo, visibilizan las ofertas que logran llegar a las comunidades gracias al desarrollo de sus funciones, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las personas que la integran. La Asesora Nacional de gestión de Oferta de la Estrategia UNIDOS expone que *“Como aspecto positivo quiero destacar que la gente en el territorio aprovecha mucho las herramientas que se dan en el marco de estos procesos (...) También quiero hacer referencia al rol del Cogestor Social quien se vuelve una persona que media entre la institucionalidad y las comunidades”* (comunicación personal, 2015).

Los indígenas, por su parte, mencionaron lo importante que es para ellos que las entidades lleguen a sus territorios con una actitud de escucha y comprensión frente a sus vivencias, falencias y fortalezas, pues este acercamiento institucional aporta al fortalecimiento

¹⁶ La elaboración de Planes Comunitarios es una de las actividades que hacen parte del proceso de acompañamiento comunitario de la Estrategia UNIDOS con comunidades étnicas

del dialogo intercultural, la comunicación y el entendimiento, factores clave para el desarrollo de las actividades u objetivos colectivos propuestos. De igual forma, resaltan algunas jornadas o ferias de servicios desarrolladas en el marco de la Estrategia UNIDOS, como es el caso de la expedición de libretas militares y de documentos de identificación, así como la implementación de programas de seguridad alimentaria en el territorio. Al respecto un indígena del resguardo indígena Uitoto de Leticia, Amazonas, menciona “*fue importante contar con la presencia de las instituciones y que escucharon nuestras necesidades.*” (comunicación personal, 2015).

Finalmente, vale la pena resaltar la percepción en términos generales positiva que los actores entrevistados tienen en torno al acercamiento e implementación que la Estrategia UNIDOS promueve para mejorar la efectividad de la atención pública a las comunidades. De este modo uno de los participantes Indígena Arhuaco, Nabusimake, Pueblo Bello, Cesar “*Este programa muestra que se puede trabajar conjuntamente entre el gobierno y la comunidad para lograr mejoras*” (comunicación personal, 2015).

d. Aportes al fortalecimiento organizativo de las comunidades.

El fortalecimiento organizativo se constituye como un aspecto de mucho valor en el desarrollo de las comunidades étnicas indígenas y la sostenibilidad de los proyectos, programas o procesos que adelanta la Estrategia. En este sentido, los representantes de las entidades públicas consideran que han apuntado a mejorar el acceso a algunos servicios principales como la salud y la educación, pero también han aportado al reconocimiento y la incorporación de los saberes propios de las comunidades en el desarrollo de las actividades, haciendo que las intervenciones sean más pertinentes y coadyuvando a generar procesos de fortalecimiento de las mismas, poniendo en un lugar privilegiado los usos y costumbres de estas comunidades.

Un funcionario menciona que una de las experiencias exitosas o aspectos a resaltar de las acciones emprendidas por la Estrategia o por las entidades que llegan a intervenir con comunidades indígenas es el *“rescate de los saberes propios y tradicionales de los pueblos indígenas”* tal como menciona la funcionaria del Sena (comunicación personal, 2015).

Por su parte, los funcionarios de la Estrategia UNIDOS, en este caso una de las cogestoras, identificaron que *“fue importante el apoyo a la realización de la asociación de mujeres para la venta de artesanías”* (comunicación personal, 2015), la creación de espacios como estos aportan no solo a obtener resultados en la generación de ingresos, sino también a incentivar el liderazgo en las comunidades y al fortalecimiento organizativo de las mismas.

Así mismo, evidencian el esfuerzo desarrollado para fortalecer la lengua materna en las comunidades, lo cual se ha convertido en un asunto central tanto en la recuperación de esta riqueza cultural y su uso por parte de las poblaciones más jóvenes, quienes habían dejado de usarla en mayor medida. *“Como aspecto positivo quiero destacar que la gente en el territorio, aprovecha mucho las herramientas que se dan en el marco de estos procesos como por ejemplo la oferta preferente que llega”* tal como expresa uno de los funcionarios de la Estrategia UNIDOS (comunicación personal, 2015).

Desde el punto de vista de los indígenas entrevistados, la implementación de la Estrategia para la superación de pobreza extrema ha incentivado *“el intercambio entre las comunidades, la comunicación entre la población indígena”*, tal como lo señaló una indígena Uitoto de Leticia, Amazonas (quien además estuvo un periodo como Líder de la comunidad) (comunicación personal, 2015). Ello refleja principalmente que algunas de las iniciativas de la Estrategia UNIDOS implementadas en los territorio, propiciaron la apertura de espacios de intercambio propio entre las comunidades que antes no existían o que se habían dejado de dar,

los cuales además de favorecer el desarrollo del objetivo institucional, también han servido como espacios de negociación para gestiones internas adicionales, fortaleciendo los canales de comunicación entre las poblaciones indígenas.

Por otro lado, los indígenas mencionan la importancia de que las entidades les brinden un valor agregado al trabajo que se viene realizando desde las comunidades étnicas, generando herramientas de fortalecimiento dentro de las iniciativas propias presentes en el territorio. En este sentido se destaca el caso específico de Karmatarua con “*el fortalecimiento de organizaciones de la comunidad como el fondo rotatorio con la asociación de cafeteros ASOPICK¹⁷*” como fue expuesto por uno de los participantes indígena Embera Chamí, comunidad Karmatarrua de Jardín, Antioquia (comunicación personal, 2015).

Tabla 11.
Resultados categoría de análisis 4

Categoría	Subcategoría	Frecuencia de respuesta		
		Funcionarios Entidades	Funcionarios Estrategia UNIDOS	Indígenas
Experiencias exitosas o aspectos positivos	Reconocimiento de los pueblos indígenas	2	1	1
	Búsqueda de procesos de caracterización más pertinentes	6	3	1
	Procesos de diálogo intercultural y participación	5	2	1
	Aportes al fortalecimiento organizativo de las comunidades	2	3	4

Fuente: Elaboración propia

5. Propuestas de mejoramiento

Este apartado pretende generar, desde la visión y experiencia de los diferentes actores, unas propuestas que aporten al mejoramiento de los procesos de adopción del enfoque diferencial en la Estrategia UNIDOS, así como en las entidades que hacen parte de la Red.

a. Flexibilidad institucional.

¹⁷ Esta Asociación de productores de café funciona en el territorio indígena embera chamí de Karmata Rúa en el departamento de Antioquia.

La flexibilidad en los procesos y en la implementación de las estrategias es una de las solicitudes recurrentes de los actores para garantizar la inclusión del enfoque diferencial no solo en el tema étnico sino para el resto de los grupos poblacionales. Esta flexibilidad se refiere al ámbito metodológico o de atención a las comunidades, así como a los diferentes procesos administrativos o contractuales de las entidades que permitan la inclusión de estas poblaciones étnicas.

Para los funcionarios de las entidades públicas se hace evidente la necesidad de inclusión de presupuestos diferenciales en la planeación y asignación de los recursos que se focalizan con la gestión institucional en este tipo de poblaciones. Si bien este aspecto aún no se ha desarrollado ampliamente en el sector institucional, se ha empezado a dar a través de las demandas específicas de los entes de control que incentivan la revisión y adaptación presupuestaria. No obstante, aún falta que se genere dicha revisión autónomamente. Al respecto una funcionaria del ICBF menciona que *“es necesaria la armonización frente al tema étnico al interior del sector y desde los procesos de planeación”*. Así mismo, un funcionario de la Unidad de Atención a Víctimas menciona que *“es primordial que empiece a existir una apropiación presupuestal diferencial”* (comunicación personal, 2015).

Por otra parte se evidencia la necesidad de generar formatos y formularios de caracterización menos complicados, que recojan la información necesaria sin generar desgaste institucional en su recolección, Como menciona la Funcionaria de la Gobernación de Antioquia *“¡qué formatos tan complicados! Sería necesario redefinirlos sin faltar a la evidencia de logros y actividades”* (comunicación personal, 2015), esto puesto que muchos de los instrumentos existentes para la caracterización de la población atendida por parte de las entidades son muy amplios y ambiciosos y, muchas veces, la información obtenida no resulta funcional para su

implementación. Adicionalmente, las diferentes entidades caracterizan de manera independiente, por lo que las comunidades suelen encontrarse un desgaste en el momento de la implementación de los instrumentos.

De igual forma, mencionan la necesidad de generar procesos de acompañamiento en las zonas rurales dispersas, donde generalmente se encuentran las comunidades indígenas, garantizando que las entidades “*lleguen a los beneficiarios y no viceversa*” como lo menciona el funcionario Ministerio de Educación (comunicación personal, 2015). Finalmente, destacan la necesidad de incentivar ofertas puntuales para la población indígena que contengan herramientas claras y pertinentes para el trabajo con las comunidades

Para los funcionarios de la Estrategia UNIDOS este tema es de relevancia en cuanto a la necesidad de mejorar cada vez más las estrategias de acercamiento a las comunidades. Así mismo, con respecto a la intervención de la Estrategia se menciona lo ideal que sería poder contar con herramientas y recursos propios de la Estrategia UNIDOS para avanzar en el proceso de acompañamiento, con el fin de disminuir la posición de dependencia frente a lo que las demás entidades públicas puedan aportar en los territorios y generar entrega de servicios propios a las comunidades. En este sentido la Asesora Nacional de Enfoque Diferencial menciona que este sería un factor que facilitaría el acompañamiento.

Los indígenas, por su parte, proponen que sería pertinente generar procesos para que las ofertas de las entidades públicas estén articuladas con las necesidades reales de las comunidades, como menciona una persona indígena de Uitoto de Leticia, Amazonas, sería importante “*lograr que la oferta que llegue aporte efectivamente a las necesidades que tenemos en la comunidad*”, de modo que se concreten en la puesta en marcha de proyectos productivos sostenibles y acordes a su entorno cultural, disminuyendo el asistencialismo que en algunos

casos caracteriza a la oferta y haciendo de la gestión y la inversión en estos territorios, lo más eficiente. La abogada de la Organización Indígena OPIAC menciona que *“es necesario identificar los aspectos que permitan desarrollar actividades productivas que encajen con su entorno cultural”* (comunicación personal, 2015).

b. Participación para la concertación.

La participación se configura como un aspecto de gran relevancia en el ámbito de la concertación y de este modo en la autonomía de los pueblos indígenas, por tal razón resulta preponderante para la intervención estatal y se convierte en un factor principal para el buen ejercicio de cualquier acción planteada en territorio.

Los funcionarios de entidades públicas mencionan la necesidad de mejorar los procesos de concertación con las diferentes entidades, especialmente en lo referente a los términos de los mecanismos de diálogo e interlocución con las comunidades para la construcción conjunta y participativa de las políticas de intervención. Según el funcionario del Ministerio de Educación *“Es clave el fortalecimiento de los mecanismos de participación y construcción conjunta de las estrategias y líneas de acción de las políticas”* (comunicación personal, 2015). Si bien este es uno de los temas en el que las entidades han avanzado bastante aún se identifican aspectos por mejorar, su importancia radica en el aporte que este componente puede hacer al éxito o al fracaso de una acción puntual dirigida a estos territorios.

Los miembros de las entidades también mencionan la importancia de mejorar las estrategias de seguimiento y supervisión a los programas, involucrando cuando sea necesario a las organizaciones indígenas, con el fin de velar por la sostenibilidad de las actividades que se impulsan desde el Estado. A este respecto, la funcionaria Gobernación de Antioquia expresa *“que la Estrategia no llegue por sí sola a las comunidades. Es preciso garantizar la*

corresponsabilidad y mantenimiento de los logros alcanzados. La estrategia realiza su implementación en cada comunidad por un tiempo.”. Así mismo, este aspecto puede contribuir al fortalecimiento organizativo de las comunidades, haciendo partícipes a las personas de las comunidades y a los actores de relevancia del territorio en el desarrollo y la adaptación de las estrategias de intervención. Como menciona la funcionaria de la Unidad de Consolidación “mejorar las estrategias de seguimiento y supervisión a los programas con organizaciones indígenas para garantizar mejores resultados y apropiación de los procesos” (comunicación personal, 2015).

En este sentido los funcionarios de la Estrategia UNIDOS también identifican la importancia de generar procesos más juiciosos de constante seguimiento y evaluación, con miras a evidenciar los avances de las actividades teniendo en cuenta la participación de las entidades, las autoridades y la comunidad. Como lo menciona una funcionaria es necesario “empoderar más a las autoridades indígenas y a las comunidades para que cuando el proceso acabe por temas administrativos ellos tomen el rol de gestionar y movilizar lo que requieren” (comunicación personal, 2015).

Así mismo, mencionan la necesidad de realizar ejercicios de fortalecimiento de los espacios de encuentro y dialogo intercultural, promoviendo la participación no únicamente de los líderes políticos de la comunidad, sino también de los actores relevantes para la misma (docentes, médicos tradicionales, sabedores, mayores, niños y niñas), incorporando de esta manera herramientas metodológicas que permitan que estas visiones sean tenidas en cuenta en el desarrollo de las actividades. Sobre esto una asesora regional de oferta de la Estrategia UNIDOS identifica necesario “Fortalecer espacios de encuentro y diálogo donde se involucren diferentes actores en esos espacios además de los líderes políticos, promover su participación y generar

metodologías que permitan que sus contribuciones sean tenidas en cuenta y se cualifiquen” (comunicación personal, 2015)..

Para los indígenas es evidente la necesidad de mantener contacto constante y directo con los representantes de las instituciones del Estado que ofertan los programas, uno de los indígenas Uitoto de Leticia, Amazonas participantes menciona la importancia de *“mantener el contacto con las instituciones, que la parencia sea más permanente, para lograr mayor motivación, participación y pertenencia de la comunidad”* (comunicación personal, 2015). Esto aporta a la promoción de una mayor permanencia de quienes los desarrollan e incentivando una mayor apropiación, motivación y participación de las comunidades, en espacios de confianza que favorecen el diálogo intercultural y el fortalecimiento organizativo.

Además, destacan la importancia de generar procesos efectivos de información y socialización de los programas, especialmente con miembros de las comunidades que no los conozcan, promoviendo un mayor entendimiento por parte de la comunidad, pertenencia y la autogestión. Como lo menciona un indígena Arhuaco, sería importante que se *“logre mayor flujo de información para las personas de las comunidades, para que logren tener claridad del desarrollo de las actividades”*, así mismo, se hace necesario *“que los diferentes programas realicen actividades para informar anticipadamente a la comunidad de lo que se piensa realizar, especialmente cuando son temas nuevos para las familias”* (comunicación personal, 2015).

c. Articulación y fortalecimiento institucional.

Los funcionarios de las entidades públicas enfatizan en la necesidad de generar propuestas que integren y articulen los esfuerzos de las entidades locales (alcaldías y sector privado) con la Estrategia, para lograr resultados más significativos en la generación de ingresos,

así como en la incorporación de la diversidad cultural en las diferentes intervenciones. Para una funcionaria del Ministerio de Cultura es clave promover la *“integración de las entidades locales como las alcaldías, así como del sector privado para aportar en esferas como el empleo de acuerdo a las necesidades reales del mercado, incorporación de la diversidad cultural y ampliando las posibilidades para las comunidades indígenas”* (comunicación personal, 2015).

Resulta entonces idóneo optimizar los recursos tanto físicos como humanos generando acciones más articuladas entre entidades y estrategias, garantizando la integralidad de la oferta con el fin de generar un mayor impacto para las comunidades. Como menciona el funcionario del Ministerio de Agricultura *“La coordinación interinstitucional debe fortalecerse ya que permiten realizar un ejercicio de atención integral, así como el fortalecimiento de los procesos de caracterización tanto a nivel de cobertura como a nivel de minuciosidad. En este sentido son importantes los criterios de acceso de cada programa, la claridad de esos criterios fortalecen la articulación en la medida que el programa receptor de los beneficiarios no tenga que repetir el ejercicio de censo o caracterización”* (comunicación personal, 2015).

Los funcionarios de la Estrategia UNIDOS proponen que la Estrategia pueda poner en marcha acciones para incentivar el desarrollo de los grupos culturales o iniciativas presentes en los pueblos indígenas. Una Cogestora Social menciona *“que la estrategia tenga una forma de motivación con los pueblos indígenas para fortalecer los grupos culturales en la educación y llevar programas que mejoren su calidad de vida tanto en sus viviendas como en lo lucrativo”* (comunicación personal, 2015). En este sentido, resaltan la importancia de que la Estrategia pueda disponer de una oferta propia adicional al acompañamiento familiar y comunitario, que disminuya su dependencia de las acciones realizadas por otras entidades y que

garantice la complementariedad de las ofertas. Como menciona la Asesora nacional de Enfoque Diferencial se hace necesario lograr “la complementariedad de los programas”.

Frente a este tema, los indígenas mencionan la necesidad de generar procesos de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno, desde el nivel nacional, departamental y local, buscando que haya sinergias en esta articulación para lograr eliminar la duplicidad o la ausencia en los territorios, así como el reconocimiento del territorio y sus particularidades. Es necesario crear “*estrategias que vayan dirigidas únicamente a la población étnica con herramientas claras y pertinentes para que la comunidad pueda asimilar lo que se propone*” según menciona el Indígena Ticuna de Puerto Nariño, Amazonas. Así mismo, un indígena Curripaco participante menciona la necesidad de “*coordinación interinstitucional desde los diferentes niveles, desarrollar programas que busquen generar procesos de productividad sostenibles y lograr disminuir paulatinamente programas asistencialistas*” (comunicación personal, 2015).

d. Corresponsabilidad.

Los funcionarios de las entidades públicas hacen referencia a incentivar el sentido de corresponsabilidad por parte de las comunidades con el desarrollo de los proyectos a través de sus tradiciones y prácticas, con el objeto de garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados, especialmente porque la Estrategia se encontrará en territorio por un tiempo limitado. Por otro lado, también identifican la necesidad de estimular el “*fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para el logro de la autonomía en la definición y administración de las políticas*” según expresa el funcionario Ministerio de Educación (comunicación personal, 2015).

Por su parte, los funcionarios de la Estrategia UNIDOS identifican la necesidad de promover procesos de sostenibilidad en las formas organizativas o de interlocución de las

comunidades indígenas para lograr procesos con mayor continuidad y visibilizar la gestión en la comunidad. Así mismo, se propone generar acciones de fortalecimiento de la capacidad de liderazgo de las autoridades indígenas buscando su empoderamiento en los procesos iniciados por las entidades, así como en la gestión de otros proyectos que se quieran adelantar en las comunidades de manera autónoma. Tal como menciona el Asesor Regional de Acompañamiento *“Promover que las comunidades generen procesos de sostenimiento de las capitánías, cabildos o gobernadores indígenas, es fundamental para que estos tengan la oportunidad y cuenten con recursos para apoyar a su comunidad”* (comunicación personal, 2015).

Al respecto, los indígenas destacaron la necesidad de lograr que las comunidades hagan uso de los diferentes medios de comunicación presentes en la vida comunitaria de estos pueblos, teniendo en cuenta especialmente a sus autoridades o guías tradicionales o espirituales, buscando que este tipo de estrategias garanticen que todos los miembros de la comunidad tengan pleno conocimiento y se apropien de los procesos que se llevan a cabo para estimular su desarrollo y responsabilidad en dichos procesos. Tal como menciona un indígena Arhuaco *“Es importante que sean utilizados los medios de comunicación desde las autoridades, que los Mamos tengan conocimiento y apoyen la apropiación”* (comunicación personal, 2015).

e. Gestión del conocimiento.

Los funcionarios de las entidades públicas propusieron incentivar procesos de gestión del conocimiento que logren poner en diálogo la visión académica o institucional con la tradicional, esto incluye la necesidad de elaborar procesos de identificación y caracterización que permitan formular herramientas útiles para la focalización de los diferentes programas o estrategias, buscando la *“construcción de líneas técnicas para agentes institucionales que*

informen, sensibilicen y operativicen el enfoque diferencial” como es mencionado por el funcionario Ministerio de Educación (comunicación personal, 2015).

Así mismo, consideran necesario fomentar una visión conjunta por parte de las entidades del gobierno que contenga una unificación conceptual y lineamientos de enfoque diferencial unificados, es decir, una *“política de asuntos indígenas homogénea”* como es explicado por el funcionario Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (comunicación personal, 2015), que aporte a que institucionalmente se hable el mismo lenguaje sobre el tema, por ejemplo en lo referido a la planeación. Finalmente, mencionaron la idea de generar planes de trabajo incluyentes con la población étnica mediante la promoción de la participación comunitaria.

Los funcionarios de la Estrategia UNIDOS propusieron generar ejercicios de acercamiento de la institucionalidad a la cosmovisión indígena, buscando llegar a acuerdos en el trabajo a ser desarrollado por la Estrategia. De este modo una Coordinadora local Estrategia UNIDOS propone *“Plantearía un acercamiento en donde la institucionalidad se acerque a la cosmovisión de la comunidad Indígena, para que a partir de este encuentro se construyan o establezcan acuerdos para la ejecución de la estrategia”* (comunicación personal, 2015).

En cuanto a la información disponible para las caracterizaciones familiares y comunitarias consideraron importante aprovecharla de manera más eficiente en los procesos de planeación, diseño y gestión de acciones por parte de los gobiernos locales. Tal como menciona la Asesora Nacional de Oferta *“aprovecharía más los datos de la línea base¹⁸ para buscar que*

¹⁸ Línea Base: herramienta de caracterización de la Estrategia UNIDOS

los gobiernos locales y las autoridades aprovecharan sus recursos en el diseño de procesos, programas y servicios propios” (comunicación personal, 2015).

De la misma forma los indígenas también enfatizaron en la importancia de la información y la forma como ésta circula a través de la comunidad. Este asunto resulta relevante ya que es primordial que las personas tengan claridad de los procesos desarrollados para estimular su acompañamiento y compromiso con las actividades realizadas. Así mismo, ellos proponen generar espacios de control social, que permitan el ejercicio de seguimiento riguroso en la ejecución de los programas. Finalmente, consideran que es indispensable generar articulación en la formulación de política pública, haciendo uso de la información sobre las necesidades de las comunidades para la construcción conjunta de los diagnósticos. Tal como menciona el participante indígena Curripaco, *“Conformar comités de veedurías locales involucrando a los entes de control para un seguimiento riguroso en la ejecución de programas y de beneficiarios” (comunicación personal, 2015).*

Tabla 12.
Resultados categoría de análisis 5

Categoría	Subcategoría	Frecuencia de respuesta		
		Funcionarios Entidades	Funcionarios Estrategia UNIDOS	Indígenas
Propuestas de mejora	Flexibilidad institucional	4	2	3
	Participación para la concertación	4	3	2
	Articulación y fortalecimiento institucional	3	1	2
	Corresponsabilidad	2	1	1
	Gestión del conocimiento	5	1	2

Fuente: Elaboración propia

VI. CONCLUSIONES

Se hace visible la voluntad de la Estrategia UNIDOS para lograr la inclusión del enfoque diferencial, instando a miembros de su equipo técnico a desarrollar acciones sobre dicho

fin, así como con la formulación de un modelo de acompañamiento propio para estas comunidades étnicas que permita su inclusión efectiva. Sin embargo, aún es evidente la dificultad de realizar ajustes institucionales acordes con las necesidades propias y las características culturales de los pueblos indígenas, puesto que algunos programas, estrategias y proyectos no han adaptado a éstas sus metodologías, tiempos de duración, aspectos operativos, administrativos y presupuestales.

Teniendo en cuenta el rol de articulación y de gestión que tiene la Estrategia UNIDOS, así como su labor de caracterización de la población más pobre del país, esta podría tener un papel más significativo en el proceso de focalización para los diferentes programas, proyectos o estrategias de inclusión social, de manera que su acompañamiento tenga mayor relevancia en el proceso de gestión de la oferta para estas familias.

Si bien la estructura con la que se planteó la Estrategia se fundamenta en tres componentes que se complementan entre sí, el menos desarrollado hasta el momento es el de fortalecimiento institucional, el cual es primordial para la implementación en territorio, ya que es allí donde las familias más vulnerables conviven y donde se hace realidad el acompañamiento familiar y comunitario de la Estrategia.

A pesar del gran esfuerzo de la Estrategia UNIDOS para lograr acercar la oferta institucional a las familias potencialmente beneficiarias existe una dificultad o falencia que en ocasiones puede generar retrocesos en el acompañamiento y falta de credibilidad por parte de las familias, como es el caso de que no cuenta con una oferta propia complementaria al acompañamiento brindado por los cogestores. Dicha situación podría subsanarse si la Estrategia contara con alguna oferta puntual, que reforzara la inversión que se hace en acompañamiento,

especialmente para familias ubicadas en zonas de difícil acceso, donde la oferta de las entidades del Estado no llega con facilidad.

Además, fue posible evidenciar ciertas discrepancias en cuanto a los obstáculos y cuellos de botella que la implementación de la Estrategia UNIDOS ha presentado en las comunidades indígenas. Por un lado, la opinión de las entidades públicas y de los Funcionarios de la Estrategia Unidos hace alusión a la dificultad de las entidades para flexibilizar sus procesos, lograr la inclusión efectiva de la población y la falta de articulación institucional. Para los indígenas los principales obstáculos obedecen a la falta de corresponsabilidad y participación de las comunidades en el desarrollo de los programas. Lo anterior, refleja la forma en que los diferentes actores identificaron obstáculos mediante un proceso de reflexión que implicó evaluarse a sí mismos.

Lo anterior visibiliza la necesidad de promover un cambio en la cultura organizacional de las entidades del Estado y la consolidación de respuestas estatales menos asistencialistas que promuevan de manera más significativa la corresponsabilidad y apropiación de los procesos por parte de las comunidades indígenas, con miras a lograr la cogestión y evitar la elevada dependencia institucional. Es decir, es necesario lograr materializar de manera más sistemática lo que conceptualmente se construye en las entidades sobre enfoque diferencial étnico.

Así mismo, el tema de los criterios focalización de las familias a ser beneficiarias del acompañamiento de la estrategia se configuran como unos de los obstáculos a superar para mejorar la implementación de la Estrategia. Es necesario generar criterios que trasciendan a los temas coyunturales o políticos, que logren identificar los territorios con ubicaciones geográficas

complejas y se articulen con los procesos de focalización para evitar que los mismos territorios sean beneficiarios de varios programas, mientras que otros carecen de acceso a la oferta.

Ante la evidencia de la distancia existente entre las ofertas del Estado disponible y la posibilidad real de la aplicabilidad de éstas en las comunidades indígenas, puesto que algunas no tienen en cuenta tiempos, calendarios o eventos relevantes de las comunidades, se hace necesario mejorar los esquemas de planificación y diseño de los programas incorporando este tipo de elementos condicionantes, con el objetivo de garantizar mayor efectividad en la implementación.

Una de las mayores preocupaciones para mejorar los niveles de calidad de vida de las comunidades indígenas y ajustar la oferta pública, es el vacío de información estadística y sociodemográfica disponible, lo cual genera invisibilidad o sobre estimación de la cantidad y las características de esta población, dificultando el diseño idóneo de los programas ofertados.

Otro aspecto a tener en cuenta es la falta de recursos o partidas presupuestales que permitan la atención integral a estas poblaciones, convirtiéndose en uno de los cuellos de botella más significativos en el desarrollo de acciones con enfoque diferencial para la población étnica.

Por su parte, la corresponsabilidad en la implementación de los programas se encuentra condicionada por la debilidad interna de las comunidades en cuanto a su fortalecimiento organizativo y capacidades de liderazgo, lo cual dificulta la participación efectiva y la apropiación a los diferentes procesos que se implementen allí. Así mismo, se evidencia la necesidad de fortalecer a las entidades territoriales, especialmente las que se encuentran ubicadas en los territorios más dispersos de las zonas rurales del país.

Sin embargo, también es posible identificar aciertos en la implementación de la Estrategia de la Estrategia UNIDOS, así como en la oferta pública dirigida a la población indígena. Al respecto, se destacan los esfuerzos en materia de socialización y concertación y la creación de diferentes espacios de interacción entre la comunidad y los representantes de las entidades públicas, que permiten de manera participativa trabajar sobre diversos temas de su interés.

Aunque aún es necesario hacer mayores esfuerzos, resulta interesante la forma en que algunas entidades del Estado han iniciado su proceso de construcción de caracterizaciones más contextualizadas y participativas, que además de identificar necesidades se esfuerzan por definir los activos y potencialidades de las mismas. La inserción de los planes de vida de las comunidades indígenas en los procesos de planeación institucional se ha venido configurando como una experiencia exitosa respecto a la pertinencia de los programas ofrecidos a las comunidades.

Las experiencias exitosas son resultado de una mejor planificación y de la discusión colectiva y participativa de la oferta disponible, así como de la generación de procesos de caracterización más pertinentes y del fortalecimiento interno de las comunidades. Continuar mejorando en la atención de la población indígena en Colombia, con el objeto de reducir su exposición a la pobreza y la pobreza extrema, implica tener en cuenta tanto la visión auto evaluativa de las instituciones del Estado, como la de los propios indígenas.

En consecuencia, es necesario lograr la flexibilidad institucional, articular la oferta con las problemáticas reales de la población, mejorar los procesos de focalización de las comunidades más vulnerables que demandan apoyo estatal y sobretodo gestionar el conocimiento para materializar acciones caracterizadas por la inclusión del enfoque diferencial

en todos los aspectos claves del ámbito institucional, es decir, en lo administrativo, lo financiero, lo operativo y lo metodológico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Abela, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada.

Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), (2004). *“Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio. Población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas”*. Bogotá, Colombia.

Agencia Presidencial para la Acción Social y La Cooperación Internacional - Acción Social. (2010). Conceptos generales del componente de acompañamiento.

Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE), (2014). Propuesta de escalamiento de la Estrategia para la superación de la pobreza extrema, Estrategia UNIDOS, hacia la zona rural de Colombia. Bogotá, Colombia.

----- (2009). *“Manual Operativo (V.5) de la Estrategia UNIDOS”*. Bogotá, Colombia.

Alcock, Pete (2012). “Poverty and Social Exclusion” en the student’s companion to Social Policy, fourth edition. John Wiley & Sons, Ltd.

Ardila E. & Rueda J. (2013). *La saturación teórica en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. En: Revista Colombiana de Sociología Vol. 36, N.2. Jul.-dic.

Barrhyány, K. & Cabrera, M. (coord), (2011). Metodología de Investigación en ciencias sociales. Montevideo, Uruguay.

Becker, G. (1964). El capital humano. Alianza Editorial. Madrid, España

Birkland, T. (2001). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. Tercera edición Ed. *Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, an informa business*. New York, USA.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991).

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-010. Sentencia Jurisdicción Especial Indígena.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2015). Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional. Consultado en el link:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

----- (2005). Censo Nacional general 2005.

Centro de Investigación en Economía y Finanzas. Universidad ICESI. (2012). *Glosario*. Recuperado de <http://www.icesi.edu.co/cienfi/es/glosario.php>

Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2012). “Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial”. Bogotá.

----- (2010a). “*Aspectos Básicos Grupo étnico Indígenas*”. Bogotá, Colombia.

----- (2010b). Acción Social y CORDEPAZ. “*Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*”. Bogotá, Colombia.

----- (2006). “*Documento CONPES social 102*”. Bogotá, Colombia.

----- (2004). “Los Pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio”. Bogotá, Colombia.

----- (Sin fecha). “*De la asistencia a la promoción social Hacia un sistema de promoción social*”. Bogotá, Colombia. Consultado en el link:
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/De la sistencia a la promoción so
 cial SISD 35.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/De%20la%20asistencia%20a%20la%20promocion%20social_SISD_35.pdf)

----- (2006). Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y La Desigualdad (MERPD)

----- (2005) Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social 91.

----- (2005 a) Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3400.

----- (2005 b). Documento visión Colombia 2019.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2012). “*Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010*” Bogotá, Colombia. Consultado en el link:
[https://datoscede.uniandes.edu.co/anexo/materialrelacionado/778 Metodologia y cifras %202002 2010 MESEP 2a fase.pdf](https://datoscede.uniandes.edu.co/anexo/materialrelacionado/778_Metodologia_y_cifras_%202002_2010_MESEP_2a_fase.pdf)

----- (2006). Consejo Nacional De Política Económica y Social CONPES Social 102.

Departamento para la Prosperidad Social (DPS). (2014). Presentación sobre el estudio IPM indígena. Bogotá, Colombia.

Dye, T. (2005). Understanding public policy. Tercera edición Ed. *Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, an informa business*. New York, USA.

Gallardo, Y. & Moreno, A. (1999). *Serie aprender a investigar*. Módulo 3. Recolección de la información. ICFES. Colombia.

Goodin, R, Moran, M & Rein, M, eds, (2006). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press. Oxford.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2013). *Modelo de enfoque diferencial*. Colombia.

----- (2016). *Modelo de enfoque diferencial de derechos*. Colombia

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal- IDPAC, (2014) *Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial*. Colombia

Mathus Robles. (2008). *Principales aportaciones teóricas sobre la pobreza*, en contribuciones a las ciencias sociales. Issue. Consultado en: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:erv:cocess:y:2008:i:2008-07:2>.

Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (2006). *The oxford handbook of public policy*. Oxford University Press. Gran Bretaña.

Núñez, Jairo & Espinosa, Silvia (DNP), (2007). “Asistencia social en Colombia Diagnóstico y propuestas”. Bogotá, Colombia.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2008). *El derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada*. Bogotá, Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, 2016). Página Web <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/ocha.shtml>

Organización de Naciones Unidas. (2000). Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2016.
¿Qué es el Enfoque Diferencial? Recuperado de <http://www.hchr.org.co>

Página Web de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Consultado en el link:

<http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

Página Web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
www.acnur.org.co.

Página Web Organización Nacional Indígena De Colombia (ONIC). (2016):
<http://www.onic.org.co>

Página Web Programa De Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016).
 Consultada en: <http://www.undp.org/es/>

Palomar, J y Pérez, A. (2003). Un solo rostro y tres maneras de mirarlo: el significado de "pobreza" según el nivel socioeconómico. En revista latinoamericana de psicología volumen 35 - N° i.

Peters, G. (1999). Institutional theory in political science. CONTINUUM London and New York ed. Londres

Presidencia de la República de Colombia, (2011). “*Decreto Número 4155 de 2011*”, Bogotá, Colombia. Consultado en el link:
http://www.dps.gov.co/documentos/11217_Decreto_4155_del_03_Dic_Estructura_Planta_DPS.pdf

----- (2011b) “*Decreto 4160 de 3 noviembre 2011*”, Bogotá, Colombia. Consultado en el link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44680>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), (2013). Pueblos Indígenas y los ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio. Colombia Consultado en el link:
http://www.udape.gob.bo/portales_html/ODM/Documentos/PNUD_Indigenas.pdf

----- (1997). Informe de desarrollo humano 1997. Nueva York. Consultado en:
<http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1997>

----- (1990) Informe de Desarrollo Humano 1990. Bogotá, Colombia. Consultado en:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

----- (2016) Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local. Consultado en:
<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSW-2016.pdf>

Red de Protección Social Para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS. (2009). Manual de Operaciones – Versión 5

Ruggeri, Caterina; Saith, Ruhi & Stewart, Frances, (2003). Working paper Number 107 “Does it matter that we don’t agree on the definition of poverty: a comparison of four approaches.” University of Oxford.

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico, (2012). “Enfoque diferencial para el reconocimiento, promoción, restablecimiento y reivindicación de derechos de los grupos étnicos, jóvenes, mujeres, personas mayores, población en condición de discapacidad, víctimas y población LGBT”. Bogotá. Colombia

Sen, A. (2003). Espacio, capacidad y desigualdad. En revista de comercio exterior, vol. 53, núm. 5, México.

----- (1999). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta. Barcelona, España

----- (1992). Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial. Madrid, España

Shore, C & Wright, S. (1997). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. First published 1997 by Routledge, London

Universidad Jorge Tadeo Lozano (2012). *Observatorio de construcción de paz*. Bogotá, Colombia.

-----, (2012). “*Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*”. Bogotá, Colombia. Consultado en el link:

http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/serie3_1.pdf

Vargas I. (2012). *La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos*. Revista Calidad en la Educación Superior Programa de Autoevaluación Académica Universidad Estatal a Distancia. Costa Rica. Volumen 3, Número 1, Mayo 2012

Vélez, F. (1994). *La pobreza en México*. México, D. F.

Verdera V., Francisco, (2007). “*La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*”. IEP. Lima, Perú.

VIII. ANEXOS

1. Formato de preguntas para personas indígenas relacionados con la Estrategia UNIDOS

2. Nombre y Apellido
3. Comunidad a la que pertenece (pueblo indígena, comunidad y resguardo al que pertenece)
4. Departamento y Municipio al que pertenece la comunidad
5. Considera que la comunidad a la que pertenece se encuentra en situación de vulnerabilidad o pobreza, por qué?
6. Considera que el Estado ha aportado a mejorar esta condición de vulnerabilidad. Explique brevemente.
7. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena
8. Conoce usted la estrategia de superación de pobreza extrema -Estrategia UNIDOS. Si/no
9. Conoce usted en qué consiste la estrategia de superación de pobreza extrema -Estrategia UNIDOS. Explique brevemente
10. Conoce usted que la Estrategia UNIDOS se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades
11. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena
12. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos? a. Planeación institucional b. Desarrollo de herramientas pertinentes para trabajar con la población. c. falta de articulación institucional d. falta de conocimiento de las necesidades territoriales e. Falta de participación de las comunidades f. falta de corresponsabilidad de las comunidades. e. Otra Cual
13. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias de la estrategia de superación de pobreza extrema Estrategia UNIDOS con población indígena como la de su comunidad.
14. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena

2. Matriz de Respuestas para para personas indígenas relacionadas con la Estrategia UNIDOS

INFORMACIÓN GENERAL	1. Comunidad indígena a la que pertenece	2. Departamento y municipio al que pertenece la comunidad	3. Considera que la comunidad a la que pertenece se encuentra en situación de vulnerabilidad o pobreza	4. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena	5. Conoce usted la estrategia de superación de pobreza extrema - Red UNIDOS	6. Conoce usted en qué consiste la estrategia de superación de pobreza extrema - Red UNIDOS	7. Conoce usted que la Red Unidos se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades

8. Considera que el Estado ha aportado a mejorar esta condición de vulnerabilidad	9. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	10. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos?	11. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	12. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena

3. Formato de preguntas para personas funcionarios de la Estrategia UNIDOS

1. Nombre y Apellido
2. Rol o cargo que desempeña en laEstrategia UNIDOS
3. Departamento y municipio en el que trabaja
4. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena
5. Conoce usted que la Estrategia UNIDOS se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades
6. Conoce usted alguno de los Pueblos indígenas con los que la Estrategia UNIDOS se encuentra traen la inclusión del enfoque diferencial étnico?
7. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena
8. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos? a. Planeación institucional de los programas o estrategias b. Desarrollo de herramientas pertinentes en la implementación para la población étnica c. Falta de articulación institucional d. Falta de conocimiento de las necesidades territoriales e. Falta de participación de las comunidades f. Falta de corresponsabilidad de las comunidades
9. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena
10. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena

4. Matriz de Respuestas para personas funcionarios de la Estrategia UNIDOS

1. Nombre y Apellido	2. Rol o cargo que desempeña en la Red Unidos	3. Departamento y municipio en el que trabaja	4. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena	5. Conoce usted que la Red Unidos se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades	6. Conoce usted alguno de los Pueblos indígenas con los que la Red Unidos se encuentra traen la inclusión del enfoque diferencial étnico?

7. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	8. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos?	9. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	10. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena

5. Formato de preguntas para personas funcionarios de entidades

1. Nombre y Apellido
2. Nombre de la entidad en la que trabaja
3. Cargo que desempeña en dicha entidad
4. Sector al que pertenece la entidad en la que trabaja
5. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena
6. Conoce usted la estrategia de superación de pobreza extrema -Estrategia UNIDOS
7. Conoce usted que la Estrategia UNIDOS se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades
8. Conoce usted alguno de los Pueblos indígenas con los que la Estrategia UNIDOS se encuentra traen la inclusión del enfoque diferencial étnico?
9. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena
10. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos? a. Planeación institucional de los programas o estrategias b. Desarrollo de herramientas pertinentes en la implementación para la población étnica c. Falta de articulación institucional d. Falta de conocimiento de las necesidades territoriales e. Falta de participación de las comunidades f. Falta de corresponsabilidad de las comunidades
11. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena
12. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena

6. Matriz de Respuestas para personas funcionarios de entidades

1. Nombre y Apellido	2. Nombre de la entidad en la que trabaja	3. Cargo que desempeña en dicha entidad	4. Sector al que pertenece la entidad en la que trabaja	5. Si conoce, mencione estrategias o programas sociales del Estado dirigidos a la población indígena	6. Conoce usted la estrategia de superación de pobreza extrema - Red UNIDOS	7. Conoce usted que la Red Unidos se encuentra en la inclusión del enfoque diferencial étnico en sus actividades

8. Conoce usted alguno de los Pueblos indígenas con los que la Red Unidos se encuentra traen la inclusión del enfoque diferencial étnico?	9. Mencione los principales obstáculos que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	10. ¿Cuál de los siguientes aspectos cree usted es principalmente la causa de dichos obstáculos?	11. Mencione aspectos positivos, exitosos o buenas experiencias que usted identifica están presentes en la implementación de la estrategia de superación de pobreza o en la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena	12. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, Que acciones propondría usted para mejorar la implementación de la estrategia de superación de pobreza o la implementación de programas sociales dirigidos a población indígena