



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

ISSN: 2590-8669

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Bonilla Ovallos, María Eugenia; Torres Torres, María Fernanda  
Enfoque diferencial étnico de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza en Colombia.  
Reflexión Política, vol. 20, núm. 39, Enero-Junio, 2018, pp. 235-252  
Universidad Autónoma de Bucaramanga

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11058501014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Ethnic Differential Approach of the Social Protection Network against Extreme Poverty in Colombia.

## **Sumario**

*Introducción. Marco teórico. Marco contextual. Respuesta institucional a la pobreza. Metodología. Resultados de la investigación. Conclusiones.*

## **Resumen**

*La reducción de la pobreza es una apuesta pública en Colombia que ha generado logros significativos, al tiempo que ha ampliado las asimetrías sociales de la población rural y las poblaciones étnicas del país. Este artículo analiza la forma en que se ha implementado el enfoque diferencial de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, Estrategia UNIDOS, en las poblaciones indígenas de Colombia. Esto, mediante la realización de un análisis documental y la aplicación de entrevistas a funcionarios de las entidades que integran la Red UNIDOS y la Estrategia UNIDOS, así como a beneficiarios pertenecientes a seis comunidades indígenas del país.*

**Palabras Clave:** *pobreza, enfoque diferencial, indígenas, políticas públicas, Colombia.*

## **Abstract**

*The reduction of poverty is a public bet in Colombia that has generated significant achievements, while it has broadened the social asymmetries of the rural population and the ethnic populations of the country. This article analyzes the way in which the differential approach of the Extreme Poverty Reduction Strategy, UNIDOS Strategy, has been implemented in the indigenous populations of Colombia, through a documentary analysis and the application of interviews to officials of the entities that integrate the UNIDOS Network, the UNIDOS Strategy and beneficiaries belonging to six indigenous communities of the country.*

**Key words:** *Poverty, Differential Approach, Indigenous Peoples, Public Policies, Colombia.*

**Artículo:** *Recibido el 11 de diciembre de 2017 y aprobado el 2 de mayo de 2018.*

**María Eugenia Bonilla Ovallos:** *Directora (e) Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Candidata a doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca- España.*

**Correo electrónico:** *mbonilla566@unab.edu.co*

**María Fernanda Torres Torres:** *Magister y especialista en Desarrollo Humano de FLAC-SO-Argentina. Profesional de la Oficina Asesora de Planeación del Departamento para la Prosperidad Social*

**Correo electrónico:** *mariafernandt72@gmail.com*

# *Enfoque diferencial étnico de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza en Colombia.*

**María Eugenia Bonilla Ovallos**

**María Fernanda Torres Torres**

## **Introducción**

En Colombia, los indicadores de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional han presentado una tendencia decreciente en las últimas décadas. Sin embargo, es importante resaltar las divergencias que estos indicadores 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 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 nacional ha diseñado políticas públicas encaminadas a reducir el número de personas que viven bajo la línea de pobreza. Entre ellas se destaca la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, Estrategia UNIDOS, formulada 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, p.2). No obstante, en un país multicultural y diverso como Colombia, en el que conviven alrededor de cien pueblos indígenas<sup>1</sup>, resulta importante comprender cómo se implementan este tipo de estrategias en los territorios que habitan dichas poblaciones. De allí que el interés de este artículo 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 y cómo puede el Gobierno nacional mejorar su efectividad para atender las demandas de esta población a través de la implementación de acciones de enfoque diferencial.

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

---

<sup>1</sup> 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.



El artículo se encuentra estructurado en seis apartados. Primero se expone el marco teórico en el que se abordan los conceptos de pobreza, política pública y enfoque diferencial. Posteriormente, se realiza una contextualización de la situación de pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional en Colombia y se enfatizan las particularidades de los pueblos indígenas. En tercer lugar, se expone la respuesta institucional a la pobreza, con énfasis en la Estrategia UNIDOS y su enfoque diferencial para las comunidades indígenas. Luego, se presenta el marco metodológico de la investigación y los hallazgos relacionados con los principales obstáculos y las experiencias exitosas de la implementación de la Estrategia UNIDOS en los territorios indígenas del país. Asimismo, se ofrecen recomendaciones para fortalecer el enfoque diferencial de la Estrategia en estos territorios. Finalmente, se esbozan las conclusiones.

### Marco teórico

La discusión sobre pobreza ha estado presente desde los planteamientos teóricos de los economistas clásicos del siglo XVIII, quienes la relacionaban con condiciones adversas de generación de ingresos que restringían el poder adquisitivo de los agentes económicos. En la actualidad, suele relacionarse con condiciones que trascienden a la concepción exclusivamente monetaria de la pobreza. En este sentido, Sen (1992) 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.

En el mismo sentido, la ONU define la pobreza humana como la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable. Lo anterior implica algo adicional a lo que es necesario para el bienestar material y

demanda garantías en torno a “vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás” (PNUD, 1997, p.5). 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, p.28).

De este modo, como soporte conceptual de *pobreza*, este artículo adopta el planteado por Sen (1992 y 2000) y la entiende 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, 2000, p.114). Vale la pena 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.

Reducir los efectos nefastos de la pobreza implica, entre otras cosas, medir y monitorear la pobreza, lo cual no es tarea sencilla, más aún cuando es posible que ciertos colectivos sociales, como los indígenas, tengan concepciones diferentes de lo que implica para sus comunidades mayor desarrollo y menor pobreza. De allí, resulta pertinente plantear un análisis de la pobreza, el desarrollo y la desigualdad, que trascienda la comprensión y el monitoreo exclusivo de variaciones económicas, para garantizar una mirada integral en la que

el ser humano se instituya como protagonista. Asimismo, superar las vulnerabilidades a las que están expuestos ciertos colectivos demanda la implementación de políticas innovadoras para luchar contra los riesgos y las desigualdades que las caracterizan. Las políticas públicas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad (Shore y Wright, 1997). Parte de su función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad.

Desde un punto de vista 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. “Esta formación puede hacerse mediante normas, contratos constituidos, o mediante la configuración de los beneficios ofrecidos a los ciudadanos en un juego analítico” (Peters, 1999, p.58). Esta definición incluye dos elementos fundamentales: 1) la tercerización en la ejecución de la política pública y 2) la influencia transversal de la política sobre la vida de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se constituyen las políticas públicas como las herramientas principales del Estado para aportar y ejercer control sobre el mejoramiento de la calidad de vida de su población. A través de ellas, se implementan y desarrollan acciones puntuales, con poblaciones específicas, para responder sus demandas, 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.

En términos generales, la formulación de las políticas se realiza usualmente desde el nivel nacional, es decir, desde los entes gubernamentales del nivel central, para ser implementadas en poblaciones focalizadas a nivel territorial. Sin embargo, es evidente que, en algunos casos, se presentan situaciones en que fracasa su implementación a nivel local, debido a que algunas de las acciones o beneficios planeados no corresponden con el contexto físico, climático o, incluso, cultural de las personas receptoras. Por esto, se hace indispensable en-

tender y tener en cuenta la diversidad biofísica de los territorios, así como la diversidad poblacional y cultural que habita en ellos.

En este contexto, cobra relevancia el enfoque diferencial, definido como un método de análisis y una guía para la acción pública, que juega un papel importante como herramienta de todo funcionario y, en especial, de aquellas instituciones cuya obligación es velar por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos. Así, este enfoque 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.

En el caso particular de Colombia, el enfoque diferencial comenzó a introducirse en los años 90 a partir de lo establecido en la Constitución Política, artículo 1, donde se define al país como un Estado social de derecho multicultural y pluriétnico, cuya premisa consiste en “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” (ICBF, 2013, p.4). Adicionalmente, el artículo 13 expresa:

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).

Allí se recalcan las obligaciones del Estado en relación con la salvaguardia de los sujetos de especial protección constitucional, entre los que se encuentran los indígenas.

En este orden de ideas, 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 funda-



mentales”, 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, p.23). Esto exige una atención diferencial por parte del Estado a las diversas poblaciones, en virtud de su diversidad.

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 encuentran 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).

Lo anterior implica desarrollar acciones con el fin de reconocer la diversidad como característica primordial en la comprensión de la realidad y definir estrategias de intervención pública para los diversos colectivos étnicos en el país, donde se encuentran los indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, raizales y rom. De esta manera, podríamos indicar que la superación de la pobreza en Colombia 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, expuestos a históricas vulnerabilidades y desigualdades.

### Marco contextual

En lo transcurrido del siglo XXI se ha evidenciado una reducción en las cifras de pobreza en el país. Según datos del DANE (2016), entre 2002 y 2015, se registró una disminución significativa de casi 21.9 puntos porcentuales en este indicador. Asimismo, los datos demuestran que, entre 2014 y 2015, la pobreza monetaria en Colombia pasó del 28.5 % al 27.8 %, lo que significó que 171 mil personas

salieron de esta condición. En las cabeceras urbanas, la disminución también fue significativa: rondó los 21.4 puntos porcentuales entre 2002 y 2015, pasando del 49.7 % al 27.8 %. Entre 2014 y 2015, la reducción fue de 0.7 puntos porcentuales en este indicador, lo que significó que más de 70 mil personas salieron de la pobreza. Por su parte, en el área rural, la pobreza monetaria también presentó tendencias decrecientes, de 21.4 puntos entre 2002 y 2015; entre 2014 y 2015, la reducción fue de 0.8, lo que conllevó que más de 101.000 personas mejoraron su condición en las zonas rurales de Colombia.

Con respecto a la pobreza extrema, entre 2002 y 2015 se registró una disminución de casi 9.8 puntos porcentuales. Asimismo, los datos demuestran que, entre 2014 y 2015, este indicador en Colombia pasó de 8.1 % a 7.9 %, lo que significó que 24.000 personas salieran de esta condición. En las cabeceras, la disminución también fue significativa, aunque estuvo por debajo de la nacional. En estas zonas, la pobreza extrema pasó del 12.2 % en 2002 al 4.9 % en 2015 y, entre 2014 y 2015, la reducción fue de 0.2 puntos porcentuales, lo que conllevó que más de 32.000 personas salieran de la pobreza extrema. Finalmente, en el área rural, la pobreza extrema presentó una tendencia decreciente aún más significativa: disminuyó, entre 2002 y 2015, en 15.1 puntos porcentuales, al pasar del 33.1 % al 18 % (DANE, 2016).

Por su parte, entre 2014 y 2015, a nivel nacional la pobreza multidimensional pasó del 21.9 % al 20.2 %. Esto implicó que 700.000 personas salieran de la pobreza multidimensional en el país. En las cabeceras, la pobreza multidimensional pasó del 15.4 % al 14.4 %, de modo que salieron de esta condición 288.000 personas. En las zonas rurales de Colombia, la pobreza multidimensional pasó del 44.1 % en 2014 al 40.4 % en 2015, con lo cual mejoró la condición de 412.000 personas (DANE, 2016). (Ver Tabla 1).

A pesar del avance significativo en los indicadores económicos, la incidencia de la pobreza en los centros rurales fue equiva-

lente a 1.7 veces la que se presentó en las cabeceras, lo que quiere decir que estas zonas concentraron un nivel mayor de pobreza, en comparación con las urbes del país. También se observan diferencias en el 2015 en la incidencia de pobreza entre las trece ciudades principales de Colombia<sup>2</sup> (15.4 %) y las otras cabeceras (36.8 %) (DANE, 2016). Por su parte, el coeficiente de GINI también presentó una variación favorable, aunque más modesta, entre 2010 y 2015, equivalente a 0.038 puntos a nivel nacional. Sin embargo, en contraste con lo que sucedió en el caso de los indicadores de pobreza, la desigualdad en el 2015 fue mucho más marcada en las cabeceras del país (0.49) que en los centros poblados y rurales (0.45) (DANE, 2016).

En el país existen aproximadamente cien pueblos indígenas. Este dato no es exacto, puesto que el censo del DANE del año 2005 indica que hay 87 pueblos diferentes, mientras que las organizaciones indígenas hablan de la existencia de 102 pueblos indígenas distribuidos principalmente en las áreas rurales de Colombia (ONIC, 2016). Estos pueblos se encuentran distribuidos en los 32 departamentos del país, aunque se concentra el mayor número de resguardos indígenas en zonas rurales de los departamentos del Chocó (115), Cauca (83), Tolima (66), Putumayo (55), Caquetá (45), Antioquia (42) y Vichada (32) (ONIC, 2016).

Más allá de sus diferencias culturales, se ha identificado una serie de problemáticas socioeconómicas ligadas a esta pertenencia étnica, como el bajo nivel educativo, los problemas en salud y nutrición, la pobreza, la miseria y la falta de acceso a servicios básicos:

Los hogares indígenas presentan los indicadores más altos en pobreza y miseria por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el índice menor de condiciones de vida. Los departamentos que presentan una mayor densidad poblacional indígena pre-

sentan a su vez altos índices en NBI, acentuándose en mayor medida en las zonas rurales o periurbanas. (DNP, 2006, p. 61).

En consecuencia, en Colombia, los hogares indígenas son los más pobres y se ubican principalmente en las zonas rurales donde hay niveles de incidencia más altos de pobreza y pobreza extrema. La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) (2014) señala que:

al calcular la incidencia de pobreza multidimensional sobre estos grupos poblacionales, los resultados son contundentes: mientras que en la población no indígena y no afro es de 44%, para la población afrocolombiana es del 61 % y para la indígena es del 86.5 %. (p.11).

De allí, podemos afirmar que las comunidades indígenas hacen parte de los colectivos sociales más vulnerables del país en términos de pobreza.

### **Respuesta institucional a la pobreza**

En 2006, mediante el CONPES 102, 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. En consecuencia, el Gobierno creó la RED JUNTOS para la superación de la pobreza extrema, conformada en su inicio por 14 entidades del orden nacional, cuya orientación era proveer a las familias más pobres acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado.

Posteriormente, en 2011, con la creación de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), la RED JUNTOS fue renombrada como Estrategia de Superación de la Extrema Pobreza, Es-

<sup>2</sup> Estas trece ciudades corresponden a las principales áreas metropolitanas en Colombia: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué, Cali.



trategia Red UNIDOS, y encargada de mediar entre los hogares en situación de pobreza extrema en Colombia y las entidades públicas de orden nacional y territorial que ofertan programas y/o proyectos sociales, con el fin de que accedan a los servicios sociales del Estado. La Red no es 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 Red 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, apoya a nivel nacional alrededor de 1.500.000 hogares y se centra en tres grandes componentes. El primero, la implementación del acompañamiento familiar y comunitario, consiste en la atención personalizada a los hogares en sus domicilios y a las comunidades en sus territorios, “con el fin de que reconozcan sus fortalezas y potencialidades, consoliden sus vínculos familiares, sus redes de interacción social y adquieran habilidades para superar su situación de pobreza extrema” (DNP, 2009, p.30). Este componente se implementa través de los cogestores sociales, los cuales se constituyen como el primer eslabón de articulación del hogar en pobreza extrema y los servicios sociales del Estado.

El segundo, la gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado, tiene relación con la evaluación que los funcionarios de Red UNIDOS hacen respecto a la suficiencia y pertinencia de la oferta social de las instituciones públicas nacionales y territoriales, frente a las demandas particulares de los hogares y las comunidades. Este componente facilita el acceso preferente a los servicios y programas sociales y motiva a las empresas privadas, organizaciones sociales y fuentes de cooperación internacional a invertir en iniciativas destinadas a los hogares en situación de pobreza extrema según sus necesidades particulares.

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

Desde el año 2012, la Estrategia UNIDOS empezó una construcción metodológica específica para grupos étnicos. Esto, dada la conciencia de la necesidad de ajustar algunos de sus protocolos y formas de trabajo a hogares pertenecientes a grupos indígenas y en concordancia con lo estipulado en los artículos 7 y 13 de la Constitución Política, en los que se reconoce la diversidad étnica y multicultural de la población colombiana, así como la necesidad de promover el derecho a la igualdad en la diferencia (UNIDOS, 2015). Para ello, se puso en marcha una serie de ajustes y propuestas que permearon el desarrollo metodológico y operativo de UNIDOS, en el ámbito nacional y territorial, y que se configuran como hitos en la inclusión del enfoque diferencial étnico en la Estrategia. Entre ellos, se destacan:

- La elaboración de una caja de herramientas para valorar la historia de la comunidad y los elementos que la configuran, como su autonomía, el gobierno propio y la participación de sus representantes en la definición de acuerdos durante el proceso de acompañamiento.



- Tener en cuenta los propios procesos de planeación étnicos (planes de vida y etno-desarrollo), como referentes centrales y punto de partida en el acompañamiento comunitario.
- Priorizar acciones con base en las necesidades y potencialidades de la comunidad, teniendo en cuenta el proceso de caracterización participativo y la concertación.
- Generar procesos de fortalecimiento comunitario a través de la construcción conjunta de información y caracterización de las comunidades.
- Elaborar un índice que permita identificar territorios con mayor vulnerabilidad.
- Fortalecer el respeto y fomento del diálogo intercultural, la socialización y la concertación para la toma de decisiones, el respeto a la libre determinación, el respeto al territorio y la identidad cultural y la construcción de iniciativas a partir de sus visiones propias de desarrollo.
- Incluir la variable étnica en los instrumentos de recolección de información manejados por el Sistema de Información SIUNIDOS y depurar la información generada.
- La conformación a nivel nacional un equipo técnico responsable del desarrollo metodológico y de la implementación operativa del modelo en las comunidades étnicas.
- La asignación de recursos requeridos para la operación de UNIDOS en las comunidades focalizadas que decidan vincularse autónomamente.
- La vinculación de la comunidad y participación activa de sus organizaciones en todo el proceso de acompañamiento impulsado por la Estrategia.
- 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 acompañadas, que conozcan su lengua y

costumbres 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.

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 (UNIDOS, 2015). En este sentido, vale la pena resaltar que las comunidades hicieron parte del acompañamiento diferencial desarrollado y de la construcción del modelo de acompañamiento rural étnico, a través de ejercicios participativos en los que miembros de las comunidades indígenas evaluaron la pertinencia de las preguntas y respuestas del formulario de línea base familiar que se utilizaba para su caracterización. Asimismo, las comunidades evaluaron si los logros y las dimensiones propuestas por la Estrategia UNIDOS se encontraban acordes a sus necesidades y a sus planes de vida o de gestión propia. Finalmente, los indígenas aprobaron las metodologías de trabajo y los instrumentos de caracterización, acompañamiento y monitoreo, dentro de los que se destacan las líneas de tiempo, la cartografía social y el árbol de problemas.

Para finales de 2015, la Estrategia había realizado un proceso de reingeniería de sus componentes y modelos de acompañamiento familiar, incluyendo uno denominado “modelo de acompañamiento rural étnico”, que se fundamentó en los aprendizajes derivados de los ejercicios anteriormente mencionados. Adicionalmente, la Estrategia UNIDOS realizó un ejercicio de focalización para grupos étnicos, con el fin de 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 del modelo con enfoque diferencial.

### Metodología

Con el objeto de comprender, por un lado, cómo se ha implementado el enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las poblaciones indígenas de Colombia y, por otro lado, cuáles han sido los principales obstáculos y fortalezas que ha presentado el enfoque diferencial de la Estrategia en estas comunidades y cómo puede el gobierno nacional mejorar su efectividad para atender las demandas de la población étnica, a través de la implementación de acciones de enfoque diferencial, esta investigación de tipo cualitativo se soporta en una técnica interpretativa: busca significados a través de las formas de percibir y abordar la realidad, desde la perspectiva de los sujetos que están inmersos en ella (Vargas, 2012).

En esta investigación se aplicaron 28 entrevistas estructuradas, trece a funcionarios pertenecientes a entidades de la Red UNIDOS, entre los que se destacan miembros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad para la Atención a las Víctimas, la Unidad de Consolidación Territorial, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Gobernación de Antioquia y los Ministerios del Interior, de Cultura, de Educación, de Vivienda, de Salud y de Agricultura y Desarrollo Rural. También fueron entrevistados ocho funcionarios que hacen parte de la Estrategia y que han estado involucrados en la construcción y desarrollo de iniciativas de trabajo con enfoque diferencial para comunidades étnicas, como es el caso de los asesores, facilitadores, cogestores y coordinadores. Finalmente, fueron entrevistados siete indígenas que han sido beneficiarios del servicio ofrecido por la Estrategia UNIDOS, los cuales pertenecen a las comunidades Uitoto, Tikuna, Cocama y Yagua, en el Amazonas; Embera, en Antioquia, y Arhuacos, en el Magdalena. La selección de estas comunidades indígenas se fundamentó en el hecho de que con ellas la Red Unidos realizó el ajuste

de la metodología de intervención con enfoque diferencial. Además, fueron los primeros grupos étnicos en los que se aplicaron las herramientas diferenciales de la estrategia.

Para el procesamiento de la información se utilizó la técnica del análisis de contenido, se transcribieron las respuestas presentadas por los diversos entrevistados y se organizaron en una matriz de análisis compuesta por tres categorías y quince subcategorías, definidas con base en la estructuración dada a las entrevistas y las respuestas suministradas por los entrevistados, tal como puede apreciarse en la Tabla 2.

### Resultados de la investigación

#### Obstáculos para la implementación de UNIDOS en las comunidades indígenas de Colombia

Uno de los obstáculos que presenta la implementación del enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS, en las comunidades indígenas en Colombia, es la falta de flexibilidad de las entidades del Estado, debido a que los regímenes jurídicos y contractuales que manejan dificultan el acceso de las comunidades a la contratación directa. Al respecto, una funcionaria del SENA mencionó que *“hay una falta de adecuación institucional para la incorporación del enfoque diferencial en la contratación de operadores o en el momento de realizar convenios con indígenas”*. Esta situación en ocasiones se convierte en un impedimento para desarrollar actividades conjuntas o emprender acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de los indígenas, debido a la falta de la incorporación del enfoque diferencial en la formulación y operación de los programas y proyectos del Estado, así como en la política pública en general, y debido a que *“los estándares están armonizados a la lógica no diferencial y no a las condiciones de las comunidades étnicas”* (Funcionario ICBF).

La falta de flexibilidad se refleja también en el hecho de que las entidades ofrecen

tes no tienen en cuenta los tiempos diferenciales en la planeación e implementación de los procesos que desean promover 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 particular. Como mencionó 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 y no pretender implementar lo mismo que promueven para otras poblaciones*”. Asimismo, tal falta de continuidad de algunos programas ofertados a las comunidades indígenas, en virtud de las vigencias de los gobiernos de turno, genera procesos interrumpidos y planes de gestión que no alcanzan a ser completados, a la vez que deslegitiman el compromiso del Estado con la población y estimulan comportamientos propios del asistencialismo, en lugar de empoderar para el desarrollo.

Existe además baja pertinencia y complementariedad de la oferta pública en relación con las necesidades de los pueblos indígenas, pues, pese al esfuerzo de algunas entidades por incorporar el enfoque diferencial, esta inclusión no se ha hecho efectiva, lo que denota falta de flexibilidad para adaptarse y trabajar de manera coherente las demandas de este colectivo. La ausencia de una oferta integral trasciende la pertinencia y la complementariedad, para cuestionarse además en términos de cobertura, pues no cubre a la totalidad de miembros que cumplen con el criterio de atención y desemboca así en una atención parcializada que no permite atenciones integrales de manera comunitaria.

A este factor se suma la dispersión y complejidad geográfica en la que conviven generalmente los hogares de las comunidades indígenas. Esto implica un reto para el traslado de los equipos operativos y territoriales de las entidades oferentes, en términos de tiempo y presupuesto. Lo anterior hace referencia a una falla en la planeación de los costos adicionales en los que el Estado debe incurrir para

atender a estos pueblos, que puede ser subsanada con la incorporación del enfoque diferencial en la etapa de diseño de las estrategias.

Es importante destacar la falta de acciones puntuales de las entidades del Estado para incluir lo tradicional en sus ofertas. “*Falta apoyo de las entidades para resaltar lo tradicional de cada pueblo y para el fortalecimiento organizativo, especialmente de las autoridades tradicionales como los abuelos*” (Indígena Ticuna). Esta percepción refleja una falta de acercamiento entre el Estado y las comunidades, que puede generar una barrera entre lo que se concibe desde la oferta y lo que se requiere en el territorio, afectando el aprovechamiento, la eficacia y la legitimidad de los programas de atención, debido a la ausencia de un diálogo intercultural que genere acciones, compromisos y deberes claros entre las particularidades de la oferta y la demanda. “*A veces hay una falta claridad (en las comunidades) sobre lo que consisten los programas, por eso la comunidad es reacia a participar porque no sabe para qué le sirve lo que le ofrecen*” (Indígena Arhuaco).

Por otro lado, también se cuestiona que las entidades fundamenten sus estrategias en concepciones y estructuras de atención paternalistas, que pretenden resolver problemas de las comunidades sin que estas deban cumplir con deberes y responsabilidades al respecto. Este tipo de intervenciones genera dependencia y no estimula que las actividades desarrolladas sean sostenibles en el tiempo. “*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 revictimiza a los indígenas*” (Indígena Curripaco).

Otra gran dificultad que ha enfrentado la implementación del enfoque diferencial de la Estrategia UNIDOS en las comunidades indígenas en Colombia ha sido la falta de articulación institucional, pues se evidenció que las entidades de los diferentes sectores no cuentan con la suficiente articulación ni comunicación en el territorio. Esto ha ge-



nerado duplicidad de acciones o abandono estatal, por lo que es necesario estructurar una oferta integral en el marco de las competencias misionales que tiene cada entidad. La ausencia de diálogo entre las entidades de orden nacional y local genera desgaste institucional e imposibilita la consolidación de una oferta complementaria e integral.

Lo anterior se complejiza en virtud de la alta desinformación estadística y demográfica existente a nivel nacional y territorial sobre esta población. Este desconocimiento se relaciona con la identificación de procesos inadecuados de caracterización, que dificultan la inclusión de estas comunidades en algunas ofertas del Estado de manera pertinente y eficiente, en la medida en que las entidades generan documentos y hacen uso de instrumentos y metodologías de caracterización inadecuadas para este tipo de población, dado que carecen del enfoque diferencial.

Finalmente, un obstáculo adicional para la implementación de la Estrategia UNIDOS en las comunidades indígenas ha sido la falta de corresponsabilidad y participación en la ejecución de los programas por parte de los individuos y las familias que constituyen las comunidades. Tal situación puede obedecer a un déficit de liderazgo para acompañar el desarrollo de las actividades y comprometer a los miembros de la comunidad con el éxito de las iniciativas o puede estar relacionado con otros factores, como la falta de comprensión de lo que se desarrolla, la ausencia de su vinculación en el diseño de los programas, la desconfianza institucional o aspectos organizativos propios de las comunidades que no se encuentran preparadas para el manejo autónomo de recursos.

### **Experiencias exitosas de la implementación UNIDOS en las comunidades indígenas de Colombia**

Uno de los aspectos a resaltar consiste en que la Estrategia UNIDOS haya trabajado articuladamente con las entidades y las comunidades para caracterizar y priorizar las difi-

cultades o problemáticas que enfrentan y ajustar así las propuestas en función de dichas necesidades. Este hecho ha sido clave para lograr que los procesos de acompañamiento sean más efectivos y evidencia el esfuerzo de las entidades por entender y reconocer las necesidades propias de los pueblos indígenas, así como incorporar aspectos prioritarios de su visión de desarrollo y generar escenarios participativos. *“Es de resaltar el ejercicio que se hace para darle valor agregado al trabajo realizado por las comunidades étnicas, a partir de entender y valorar la gestión y las iniciativas propias de las comunidades indígenas”* (Asesora de OPIAC).

Estas jornadas de caracterización permitieron el reconocimiento de los activos de las comunidades, es decir, de las potencialidades derivadas de lo que saben y lo que tienen, como parte fundamental para promover la búsqueda de soluciones a sus necesidades:

*Dentro del proceso de acompañamiento de la Estrategia, 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.* (Funcionario UNIDOS).

Para los indígenas es importante 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 del diálogo intercultural, la comunicación y el entendimiento, factores clave para el desarrollo de las actividades. De igual forma, destacan las 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.

La Red UNIDOS también ha contribuido a que institucionalmente se trabaje en la formulación de líneas estratégicas con enfoque diferencial en atención a la población étnica. Se han desarrollado ejercicios o propuestas metodológicas (herramientas) que aportan a la generación de procesos más pertinentes de caracterización de las comunidades indígenas y visibilizan la necesidad de acercamiento entre las entidades y los territorios indígenas.

Los programas y las estrategias de las diversas entidades poco a poco se han ido adaptando para tener en cuenta las herramientas de planificación propias de los pueblos indígenas, han buscado incorporarlos como parte fundamental en los proyectos a definir, desde sus competencias misionales, especialmente en el marco de los Planes Comunitarios elaborados con el acompañamiento de la Estrategia UNIDOS. Asimismo, el hecho de que las entidades hayan empezado a tener conciencia de la necesidad de una adecuación institucional para mejorar la eficiencia y pertinencia de la atención es un gran valor agregado.

En este sentido, es de rescatar el esfuerzo de diversas instituciones que han promovido la apertura de espacios para el desarrollo de diálogos asertivos en escenarios a nivel nacional y territorial, impulsando el posicionamiento de los pueblos indígenas como interlocutores activos y decisivos de acciones que los afectan directamente. También se destacan los espacios de concertación con las comunidades adelantados por las entidades del Estado, que ofertan programas para mejorar sus condiciones de vida. Estos programas han sido impulsados por la Estrategia UNIDOS, que demuestra voluntad para generar iniciativas diferenciales para los grupos étnicos, a través de la labor desarrollada por los cogestor sociales.

La implementación de la Estrategia para la Superación de la Extrema Pobreza ha incentivado el intercambio comunicativo entre las comunidades y las entidades del Estado.

Ha propiciado la apertura de espacios que antes no existían o que se habían dejado de dar y que, además de favorecer el desarrollo del objetivo institucional, también han servido como espacios de negociación para gestiones internas adicionales. Así, ha fortalecido incluso los canales de comunicación entre las diversas poblaciones indígenas. Esta comunicación ha propiciado una mayor aceptación por parte de las comunidades en torno a la incursión institucional a sus territorios y ha permitido divulgar y visibilizar la oferta pública orientada a mejorar su calidad de vida.

Otro aspecto a destacar de la implementación del enfoque diferencial de UNIDOS ha sido su aporte al fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas, lo cual se constituye como un aspecto de gran valor para su desarrollo y para la sostenibilidad de los proyectos, programas o procesos que adelanta la Estrategia. En este sentido, UNIDOS ha apuntado a mejorar el acceso a servicios básicos, como salud y educación, pero también ha aportado al reconocimiento y la incorporación de los saberes propios de las comunidades en el desarrollo de las actividades. Para ello, ha procurado que las intervenciones sean más pertinentes y ha coadyuvado a generar procesos de consolidación de las mismas, dando un lugar privilegiado a sus usos y costumbres, mediante el rescate de la lengua materna y la recuperación de sus riquezas culturales.

### **Propuestas de mejora para la implementación de UNIDOS en las comunidades indígenas**

La flexibilidad en los procesos y en la implementación de los proyectos y programas es una de las solicitudes recurrentes de los actores para garantizar la inclusión del enfoque diferencial étnico en las políticas nacionales, departamentales y municipales de lucha contra la pobreza. 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, ajustados a las particularidades de estas poblaciones.



Además, se hace evidente la necesidad de inclusión de presupuestos diferenciales en la planeación y asignación de los recursos que se focalizan en las comunidades indígenas. Si bien este aspecto aún no se ha desarrollado ampliamente, se ha empezado a estimular a través de las demandas específicas de los entes de control, que incentivan la revisión y adaptación presupuestaria de las entidades del Estado. No obstante, aún falta que se genere dicha revisión y adaptación de manera autónoma.

Por otra parte, se evidencia la necesidad de generar adecuados procesos de caracterización de las comunidades indígenas, a partir de procedimientos y formatos para el análisis de la población menos complicados, que recojan la información necesaria sin generar desgaste institucional. En efecto, muchos de los instrumentos existentes para tal fin son muy amplios y ambiciosos y, muchas veces, la información obtenida no resulta funcional para adaptar la implementación o reestructurar los programas y las estrategias. Adicionalmente, las diferentes entidades caracterizan de manera independiente y esto implica una duplicidad de esfuerzos.

Una forma de contribuir a mejorar los índices de pobreza en este colectivo social consiste en generar procesos de acompañamiento en las zonas rurales dispersas, donde generalmente se encuentran las comunidades indígenas, de modo que se garantice que las entidades lleguen a los beneficiarios y no viceversa. Además, es indispensable incentivar ofertas puntuales para la población indígena que contengan herramientas claras y pertinentes para estimular el desarrollo de actividades productivas, que encajen en el entorno cultural de estas comunidades y se encuentren articuladas a sus necesidades.

En este marco, la participación de los pueblos indígenas en el diseño de los programas se configura como un aspecto de gran relevancia. Por tal razón, resulta preponderante para la intervención estatal mejorar los procesos de diálogo y concertación entre las diferentes entidades y las comunidades, para la construcción conjunta y participativa de

las políticas de intervención. Si bien en este tema las entidades han avanzado bastante, aún se identifican aspectos por mejorar, su importancia radica en el aporte que este componente puede tener sobre el éxito o el fracaso de una acción dirigida a estos territorios.

Asimismo, resulta fundamental mejorar las estrategias de seguimiento y supervisión de los programas; para ello, se propone involucrar a las organizaciones indígenas con el fin de velar por la sostenibilidad de las actividades que se impulsan desde el Estado. Este aspecto puede contribuir al fortalecimiento organizativo de las comunidades, puesto que hace partícipes a los actores de relevancia del territorio en el desarrollo y la adaptación de las estrategias de intervención. Al tiempo, puede garantizar mejores resultados y mayor apropiación de los procesos, para que, cuando cese el apoyo del Estado, ellos tomen el rol de gestionar y movilizar lo que requieren.

Para tal fin, es clave realizar ejercicios de fortalecimiento de los espacios de encuentro y diálogo intercultural, promover la participación, no solo de los líderes políticos de la comunidad, sino también de los actores relevantes para la misma (docentes, médicos tradicionales, sabedores, mayores, niños y niñas), e incorporar herramientas metodológicas que permitan que estas visiones sean tenidas en cuenta en el desarrollo de las actividades.

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. Consideran que este contacto aporta a la promoción de una mayor permanencia de quienes los desarrollan e incentiva 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, con lo que se promueve un mayor entendimiento por parte de la comunidad, pertenencia y autogestión.

También es necesario generar propuestas que integren y articulen los esfuerzos de las entidades locales (alcaldías y sector privado) con la Estrategia UNIDOS, para lograr resultados más significativos en la generación de ingresos, así como en la incorporación de la diversidad cultural en las diferentes intervenciones. Resulta entonces idóneo optimizar los recursos, tanto físicos como humanos, generar acciones más articuladas entre entidades y estrategias y garantizar la integralidad de la oferta, con el fin de generar un mayor impacto para las comunidades.

En este sentido, se destaca lo ideal que sería que la Estrategia UNIDOS contara con herramientas y recursos propios para avanzar en el proceso de acompañamiento. Así, disminuiría la dependencia frente a lo que las demás entidades públicas puedan aportar en los territorios y generaría entrega de servicios complementarios a las comunidades, mediante acciones que incentiven el desarrollo de los grupos culturales, aumenten los niveles educativos, mejoren las características habitacionales y, en términos generales, garanticen una mayor calidad de vida.

Asimismo, presentar a las comunidades indígenas una oferta integral implica generar procesos de coordinación y articulación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno y buscar sinergias para eliminar la duplicidad de esfuerzos o la ausencia de atención en los territorios. Lo anterior conlleva incentivar el sentido de corresponsabilidad por parte de las comunidades frente al desarrollo de los proyectos, a través de sus tradiciones y prácticas, con el objeto de garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados. Para ello, es necesario promover procesos de sostenibilidad en las formas organizativas o de interlocución de las comunidades indígenas y lograr mayor continuidad y autogestión de la comunidad para su desarrollo, mediante la expansión de sus capacidades de liderazgo y el empoderamiento en torno a los proyectos impulsados inicialmente por las entidades del Estado. Al respecto, los indígenas destacaron la importancia de que sus au-

toridades o guías tradicionales o espirituales garanticen que todos los miembros de la comunidad tengan pleno conocimiento de las estrategias y se apropien de los procesos que se llevan a cabo para estimular su desarrollo.

Una propuesta adicional para mejorar la implementación consiste en 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, mediante la construcción de líneas técnicas para agentes institucionales que informen, sensibilicen y ejecuten el enfoque diferencial. Asimismo, es indispensable fomentar una visión conjunta por parte de las entidades que contenga un manejo conceptual y lineamientos de enfoque diferencial unificados, es decir, una política de asuntos indígenas homogénea.

## Conclusiones

Se hace evidente la voluntad de la Estrategia UNIDOS para lograr la inclusión del enfoque diferencial en su funcionamiento, mediante el estímulo 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 notoria 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 sus metodologías, tiempos de duración, aspectos operativos, administrativos y presupuestales.

A pesar del gran esfuerzo de la Estrategia para lograr acercar la oferta institucional a las familias potencialmente beneficiaras, existe una dificultad que, en ocasiones, puede generar retrocesos en el acompañamiento y falta de credibilidad por parte de las familias. Esta dificultad reside en el hecho de que no





cuenta con una oferta propia complementaria al acompañamiento brindado por los cogestores. Esta 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 del Estado no llega con facilidad.

Con respecto a los obstáculos que la implementación de la Estrategia ha presentado en las comunidades indígenas, las entidades públicas y los funcionarios de UNIDOS hicieron alusión a la dificultad de las entidades para flexibilizar sus procesos y lograr la inclusión efectiva de la población, así como 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 autoevaluarse y visibilizar 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 la apropiación de procesos, a fin de lograr la cogestión y evitar la elevada dependencia institucional.

Asimismo, el tema de los criterios de focalización de las familias beneficiarias se configura como un obstáculo a superar para mejorar la implementación de la Estrategia. Es necesario generar criterios que trasciendan los temas coyunturales o políticos, logren identificar los territorios con ubicaciones geográficas complejas, se articulen con los procesos de focalización y eviten que un territorio sea beneficiario de varios programas, mientras otro carece de acceso a la oferta.

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 sobre este grupo poblacional. Esto dificulta el diseño idóneo de los programas ofertados, necesario para

generar indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los pueblos indígenas, donde ellos sean fuente fundamental de consulta.

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 sus capacidades de liderazgo. Esto dificulta la participación efectiva y la apropiación de los diferentes procesos que se implementen allí. Asimismo, se evidencia la necesidad de fortalecer las entidades territoriales, especialmente las que se encuentran ubicadas en los territorios más dispersos de las zonas rurales del país.

Entre los aciertos en la implementación de la Estrategia UNIDOS en las comunidades indígenas, 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. 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.

Estas experiencias 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 autoevaluativa 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, sobre todo, gestionar el conocimiento para materializar acciones caracterizadas

por la inclusión del enfoque diferencial en todos los aspectos clave del ámbito institucional, es decir, en lo administrativo, lo financiero, lo operativo y lo metodológico.

**Tabla 1.** Evolución pobreza monetaria, pobreza extrema en Colombia 2002-2015

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Pobr. monetaria Colombia</b>	49,7	48,0	47,4	45,0	42,0	40,3	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8
<b>Pobr. monetaria cabeceras</b>	45,5	44,9	43,7	41,1	37,4	36,0	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	24,1
<b>Pobr. monetaria rural disperso</b>	61,7	56,8	58,3	56,4	56,6	53,7	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3
<b>Pobr. extrema Colombia</b>	17,7	15,7	14,8	13,8	16,4	14,4	12,3	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9
<b>Pobr. extrema cabeceras</b>	12,2	11,2	10,0	9,1	11,2	9,9	8,3	7,0	6,6	6,0	5,1	4,9
<b>Pobr. extrema rural disperso</b>	33,1	29,0	29,1	27,8	32,6	28,6	25,0	22,1	22,8	19,1	18,0	18,0
<b>Pobr. multidimensional Colombia</b>							30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2
<b>Pobr. multidimensional cabeceras</b>							23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4
<b>Pobr. multidimensional rural disp</b>							53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,4

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos estadísticos DANE (2016)

**Tabla 2.** Categorías de análisis de la información

<b>CATEGORIA</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA CATEGORIA</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>
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
		Inestabilidad en los programas ofertados
		Baja pertinencia y complementariedad
		Falta de articulación institucional
		Falta de información o desconocimiento institucional
		Falta de corresponsabilidad y participación de las comunidades
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	Articulación Estado-comunidad
		Reconocimiento de activos de los pueblos indígenas
		Procesos de diálogo intercultural y participación
		Formulación de líneas estratégicas en virtud de caracterizaciones más pertinentes
		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
		Presupuestos diferenciales
		Caracterizaciones poblacionales
		Acompañamiento, seguimiento y supervisión
		Participación para la concertación
		Articulación y fortalecimiento institucional
		Gestión del conocimiento

**Fuente:** Elaboración propia

## Referencias

- Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE), (2014). *Propuesta de escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema, Red Unidos, hacia la zona rural de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-010. Sentencia JURISDICCION ESPECIAL INDIGENA. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1991). Constitución Política De Colombia. Bogotá, Colombia
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2016). *Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional*. Bogotá, Colombia.
- 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: Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2009). Acción Social y CORDEPAZ. “*Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*”. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2006). “*Documento CONPES Social 102*”. Bogotá, Colombia.
- 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.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2006). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Social 102. Bogotá, Colombia.
- Departamento para La Prosperidad Social (DPS). (2014). Presentación sobre el estudio IPM indígena. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), (2013). MODELO DE ENFOQUE DIFERENCIAL. Bogotá, Colombia.
- Organización Nacional Indígena De Colombia (ONIC), (2016). Colombia. Recuperado de: <http://www.onic.org.co>
- 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* 35 (i), pp. 27-39.
- Peters, G. (1999). Institutional theory in political science. CONTINUUM London and New York ed. Londres.
- Peters, G. (1997). Informe de desarrollo humano 1997. Nueva York, Estados Unidos.
- Red de Protección Social Para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS. (2015). Manual de Operaciones – Versión 5. Bogotá, Colombia.
- Sen, A. (2000). Desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, (55), pp. 14-20.
- Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, España: Alianza.
- Shore, C & Wright, S. (1997). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. New York, Estados Unidos: Routledge.
- 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. 3 (1), pp. 119-139.