



Adaptación de programas  
de transferencias  
condicionadas a  
poblaciones indígenas  
El caso de Familias en Acción  
en Colombia

Marcela Gutiérrez  
Leonardo Hernández  
Mónica Rubio

Banco  
Interamericano de  
Desarrollo

Sector de  
Conocimiento y  
Aprendizaje (KNL)

División de Protección  
Social y Salud (SPH)

NOTA TÉCNICA  
# 495

Diciembre 2012

# Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas

El caso de Familias en Acción  
en Colombia

Marcela Gutiérrez  
Leonardo Hernández  
Mónica Rubio



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Hernández, Leonardo.

Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas: el caso de familias en acción en Colombia / Leonardo Hernández, Marcela Gutiérrez, Mónica Rubio.

p. cm. (IDB Technical Note; 495)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transfer payments—Colombia—Case studies. 2. Economic assistance—Colombia—Case studies. 3. Indigenous peoples—Economic Conditions. I. Gutiérrez, Marcela. II. Rubio, Mónica. III. Inter-American Development Bank. División de Protección Social y Salud. IV. Title. V. Series.  
IDB-TN-495

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2012 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Especiales agradecimientos a Rita Combariza, Alexander Delgado, Fernando Sánchez, Hernando Sánchez, Camilo Jiménez, y a las madres beneficiarias, madres líderes y enlaces municipales del Programa. Así mismo, agradecemos a Mario Sánchez, Adria Ambrister, Elba Luna, Amanda Ruiz y Beatriz Alonso.

Códigos JEL: I00, I18, I28, I38, O20

Palabras Clave: Colombia, Programa de Transferencias Condicionadas, indígena

## CONTENIDO

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	<b>11</b>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA</b> .....	<b>2</b>
PANORAMA GENERAL: POBREZA, SALUD Y EDUCACIÓN.....	2
SITUACIÓN INSTITUCIONAL Y NORMATIVA.....	7
<b>EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL MARCO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS</b> ..	<b>9</b>
PRESENTACIÓN GENERAL DE FAMILIAS EN ACCIÓN.....	9
LA ADAPTACIÓN DE FAMILIAS EN ACCIÓN A POBLACIONES INDÍGENAS .....	11
<b>CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>33</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>40</b>
<b>ANEXO I: PROCESO DE RECOLECCIÓN DE DATOS EN CAMPO</b> .....	<b>44</b>
ANEXO I.1. GUÍA: DISCUSIÓN DE GRUPOS FOCALES .....	48
ANEXO I.2. GUÍA: ENTREVISTA A ACTORES CONCERNIDOS .....	53
<b>ANEXO II: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA</b> .....	<b>58</b>



*Encuentro de intercambio de experiencias y saberes. Pueblos Ticuna, Cocama, Yagua. Municipio de Puerto Nariño, Amazonas.*

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>PFACI</b>	Programa Familias en Acción para Comunidades Indígenas
<b>CNC</b>	Centro Nacional de Consultoría	<b>PTC</b>	Programa de Transferencias Condicionadas
<b>DESC</b>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<b>RUPD</b>	Registro Único de Población Desplazada
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación	<b>SGSSS</b>	Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>DPI</b>	Derechos de los Pueblos Indígenas	<b>SIFA</b>	Sistema de Información del Programa Familias en Acción
<b>ECV</b>	Encuesta de Calidad de Vida	<b>SIPOD</b>	Sistema de Información de Población Desplazada
<b>EPSI</b>	Empresas Promotoras de Salud Indígena	<b>SISBEN</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>FeA</b>	Familias en Acción	<b>SIFA</b>	Sistema de Información de Familias en Acción
<b>FOREC</b>	Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero	<b>TM</b>	Transferencia Monetaria
<b>IPS</b>	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud	<b>UCN</b>	Unidad Coordinadora Nacional
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas	<b>UCR</b>	Unidad Coordinadora Regional
<b>OIT</b>	Organización Internacional de Trabajo		

## RESUMEN EJECUTIVO

El conocimiento sistematizado sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) a poblaciones indígenas en América Latina es aún insuficiente. La especificidad de esta población se manifiesta principalmente en el nivel de organización sociopolítica y control territorial que, por lo general, no tienen otros tipos de población beneficiaria de estos Programas. Familias en Acción (FeA) es el primer Programa de Transferencias Condicionadas en América Latina que desarrolló un esquema de operación diseñado específicamente para poblaciones indígenas, modificando los procesos de *focalización y selección de las familias beneficiarias, concertación de arreglos institucionales para la operación del Programa a nivel local y las "acciones complementarias" de fortalecimiento institucional y promoción de la educación y la salud*. Esta Nota técnica captura las lecciones aprendidas de este proceso.

## PRESENTACIÓN

Esta nota documenta la experiencia del Programa Familias en Acción (FeA) sobre adaptaciones de aspectos operativos y de implementación a la población indígena y analiza los procesos del Programa desde el punto de vista de su pertinencia cultural y sus posibles efectos sobre dicha población.<sup>1</sup> Constituye un aporte al conocimiento sistematizado acerca de los efectos de los PTC sobre sus beneficiarios indígenas. Hasta la fecha, los análisis que incluyen a población indígena, o que se ocupan particularmente de esta, ahondan en aspectos operativos y de implementación de los programas con las comunidades, o en los efectos de los programas en las relaciones intracomunitarias.<sup>2</sup> Un aspecto al que no se le ha prestado mayor atención, sin embargo, es el de las relaciones transcomunitarias (relaciones entre entidades sociales y territoriales indígenas y no indígenas), que se aborda en la presente Nota y es fundamental dado que la especificidad de lo indígena se manifiesta principalmente en un nivel de organización sociopolítica<sup>3</sup> y control territorial que, por lo general, no tienen otros tipos de población beneficiarias de estos programas.

Como insumo para la elaboración de este documento, se realizaron grupos focales en campo con

---

<sup>1</sup> Abarca el periodo de implementación y adaptación del programa con indígenas, es decir de 2007 a 2011. Las entrevistas y grupos focales se realizaron en el segundo semestre de 2011.

<sup>2</sup> Como ejemplo de análisis que incluyen a población indígena, se encuentran los de SDS (2008) en México, IBASE (2008) en Brasil, e IDIES (2009) en Guatemala. Entre los análisis que se ocupan particularmente de esta población, se encuentran los de Waters (2009) en Panamá y CNC (2010) en Colombia.

<sup>3</sup> En lo que sigue, para referirnos a unidades sociales como cabildo o pueblo indígena hablamos de "organización sociopolítica", de organizaciones territoriales y gobiernos indígenas. En breve, de territorialidad y gobernabilidad indígena. En consideración al uso convencional, la expresión "organización social" se reserva para hacer referencia a unidades sociales como la comunidad y la familia.

familias indígenas beneficiarias, y entrevistas con actores concernidos en la ejecución del Programa.<sup>4</sup> Adicionalmente, se utilizó información proveniente del Sistema de Información del Programa Familias en Acción (SIFA), de estadísticas nacionales con representatividad para grupos étnicos (Censo de Población, DANE [2005]), de la “Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del Programa Familias en Acción en comunidades indígenas” (CNC [2010]) y del documento “Familias en Acción para Pueblos indígenas” (Acción Social [2010a]).<sup>5</sup>

El documento consta de tres partes: una introducción, que expone el contexto del estudio; la narración del caso, que presenta el programa Familias en Acción y la experiencia acumulada sobre su adaptación a comunidades indígenas; y las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

### Panorama general: pobreza, salud y educación<sup>6</sup>

El Censo Nacional de Colombia 2005 reportó 1.392.623 indígenas (3,4% del total de la población nacional), distribuidos en 87 etnias o pueblos, con al menos 64 lenguas diferentes.<sup>7</sup> La mayoría de esta población habita en zonas rurales (70,7%), el 7,9% en centros poblados y el 21,4% en cabeceras municipales (valores que se invierten a 16,8%, 4,7% y 78,5% para el resto de la población). Aunque la población indígena se ubica en 28 de los 32 departamentos de Colombia, su mayor participación en la población regional y departamental se da en la región Amazónica y en el departamento de la Guajira, en el Atlántico colombiano. Los departamentos de la Guajira, Cauca, Nariño, y Córdoba albergan en su conjunto a cerca del 60% de la población indígena total y en su mayoría a las comunidades indígenas más grandes: la comunidad Wayuu (a la que pertenece un 23% de los indígenas), la comunidad Nasa (16%), el grupo indígena Pasto (11%) y el grupo indígena Senu o Zenu (20%).

---

<sup>4</sup> El trabajo de captura de información primaria en campo se hizo en tres departamentos: Guajira con el pueblo indígena Wayuu (en el municipio de Uribia), Nariño, con el pueblo indígena Pasto (en los municipios Cumbal e Ipiales) y Cauca, con los pueblos indígenas Guambiano y Nasa (municipios Silvia y Piendamó). Los grupos focales se definieron en acuerdo con las autoridades y enlaces indígenas tanto en número como en género de sus miembros. En total, participaron 53 mujeres y 7 hombres. Las entrevistas a actores concernidos con el desarrollo del programa en estas comunidades incluyeron 5 entrevistas a enlaces indígenas, 5 entrevistas a autoridades indígenas, entrevistas con tres alcaldes, tres entrevistas con personas de la Unidad Coordinadora Regional (UCR), y dos entrevistas a personas de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) del Programa.

Los alcances y limitaciones del método empleado, y el detalle de las técnicas de recolección y análisis de la información se presentan en el Anexo 1.

<sup>5</sup> Es importante notar que no existe ninguna evaluación de impacto de Familias en Acción con población indígena.

<sup>6</sup> Esta sección presenta una descripción de la situación de pobreza, salud y educación en los pueblos indígenas. Cabe notar, que no pretende ser un análisis de los determinantes de acceso a los servicios cuya demanda promueve Familias en Acción.

<sup>7</sup> El Censo del 2005 identifica a los grupos minoritarios por auto-reconocimiento cultural.

La población indígena es joven: el 40% es menor de 15 años y el grupo de edad con mayor concentración poblacional es el de cero a cuatro años, seguido por el de cinco a nueve años (DANE, 2007). Consistentemente, los pueblos indígenas tienen altas tasas de dependencia<sup>8</sup> y bajas tasas de envejecimiento.<sup>9</sup>

Los niveles de pobreza e indigencia de esta población son más altos que el promedio poblacional. Un informe de PNUD (2012), reporta que el 63% de la población indígena se ve afectada por pobreza estructural (cifra que se sitúa en 54% para el total poblacional), y el 47,6% se encuentran debajo de la línea de miseria (valor que se ubica en 18% para el total poblacional). El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, por su parte, encuentra que en municipios en donde más del 30% de la población es indígena, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se ubica en el 57%, muy por encima del promedio nacional de 27% (DANE, 2012).<sup>10</sup>

Estos niveles de privación se ratifican al analizar el porcentaje de población que reporta que, por falta de dinero, no consumió ninguna de las tres comidas básicas uno o más días de la semana anterior a la realización del Censo de 2005. El Cuadro 1 muestra como, para todos los grupos etarios, los indígenas, seguidos de otras comunidades étnicas, presentan tasas de ayuno consistentemente superiores a la población no minoritaria. En particular, se puede observar que: (i) el porcentaje de indígenas que reporta ayuno es más del doble que aquel del total poblacional, para todos los grupos etarios; (ii) el ayuno sucede inclusive en etapas críticas del desarrollo de los niños (de cero a los dos años); (iii) en más de un 10% de los casos, el ayuno para los indígenas dura de uno a dos días; en 5% de los casos dura de 3 a 5 días; y en tan sólo un 1% de los casos dura 7 días. En otras comunidades étnicas, los ayunos de uno o dos días son menos comunes (4%) y los de 3 a 5 días suceden con más frecuencia (7%).

---

<sup>8</sup> Por cada 100 personas productivas (en edades entre 14 y 64 años), hay 81 personas en edad no productiva (con menos de 15 años, o más de 65 años), relación que disminuye a 59 para el resto de la población.

<sup>9</sup> Para los pueblos indígenas, por cada 100 personas menores de 15 años hay 13 personas de 65 años o más, mientras que para el total de la población nacional, la relación aumenta a 21 personas de 65 años o más por cada 100 menores de 15 años.

<sup>10</sup> El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) intenta capturar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los indicadores simples que lo componen son: (i) viviendas inadecuadas; (ii) viviendas con hacinamiento crítico; (iii) viviendas con servicios inadecuados; (vi) viviendas con alta dependencia económica; y (v) viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2012).

**Cuadro 1. Tasas de ayuno según pertenencia étnica y edad, 2005**  
(Porcentajes)

Edad	Porcentaje de ayuno según etnia			Población
	Indígena	Otra comunidad étnica	Población no minoritaria	total
0 a 2 años	13	11	4	5
3 a 5 años	17	14	6	7
6 a 9 años	18	15	6	8
10 a 17 años	17	15	7	8
18 a 25 años	16	14	6	7
26 a 59 años	17	14	6	7
60 años o más	19	16	7	8
<b>Promedio</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

**Notas:** Particulares para este gráfico: (i) se hace referencia al porcentaje de la población que por falta de dinero no consumió ninguna de las tres comidas básicas (desayuno, almuerzo y cena) uno o más días de la semana anterior a la realización del censo de 2005; y (ii) se excluye al 1,99% de la población (826.048 personas) que no responden a la pregunta.

Para generales, aplicables a todos los gráficos y tablas que siguen en esta sección: (i) se excluye al 2,08% de la población (860.976 personas) que no reporta pertenencia étnica; (ii) la categoría "otra comunidad étnica" incluye a los rom, raizales, palenqueros, negros, mulatos y afrocolombianos; y (iii) la población no minoritaria incluye a aquellos individuos que responden que no son ni indígenas ni pertenecientes a otra comunidad étnica.

**Fuente:** Censo de 2005.

**Cuadro 2. Número de días de ayuno en la semana anterior al censo, 2005**  
(Porcentajes)

Número de días	Porcentaje de la población que reporta ese número de días			Población
	Indígena	Otra comunidad étnica	Población no minoritaria	total
<b>0</b>	83	85	94	<b>93</b>
<b>1</b>	5	1	1	<b>1</b>
<b>2</b>	6	3	2	<b>3</b>
<b>3</b>	3	4	1	<b>2</b>
<b>4</b>	1	2	0	<b>0</b>
<b>5</b>	1	1	0	<b>0</b>
<b>6</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>7</b>	1	1	1	<b>1</b>

**Nota:** (i) se excluye al 0,05% de la población (420.041 personas) que no responden a la pregunta; (ii) aplican las notas generales mencionadas en el Cuadro 1.

**Fuente:** Censo de 2005.

Los niveles de salud de las comunidades indígenas son también muy inferiores al promedio nacional: (i) el índice de mortalidad infantil indígena asciende a 63,6 muertes por cada 1.000 nacidos vivos (valor muy superior a 41,3 muertes por cada 1.000 nacidos vivos para el promedio nacional); (ii) más del 70% de los niños y niñas indígenas sufren de desnutrición crónica, siendo públicos los casos de muerte en varios pueblos (PNUD, 2012).

Con la ECV2003, encuentran una relación positiva y estadísticamente significativa entre pertenecer a una comunidad indígena y estar asegurado. Esta información no coincide con la encuesta de Familias en Acción, que muestra que ser indígena no explica la variación en acceso a aseguramiento en salud. Más allá de esto, la ECV2003, encuentra que no existe relación significativa entre la pertenencia a un grupo étnico y la percepción de salud ni la prevalencia de enfermedades crónicas. La línea de base de Familias en Acción encuentra que las variaciones antropométricas de los menores tampoco se explican por su pertenencia a minorías étnicas. Encuentra que las minorías tienen menor probabilidad de haber estado enfermos durante los últimos 30 días o los últimos 12 meses.

Las comunidades indígenas también cuentan con menores logros educativos. Las tasas de analfabetismo para los indígenas (véase el Cuadro 3) son significativamente mayores (32%) que para otras comunidades étnicas (15%) y que para el total nacional (12%). Esta tendencia se agudiza al analizar el analfabetismo para los mayores de 15 años, ya que en comunidades indígenas (29%) casi triplica el de otras comunidades étnicas (11%), y más que cuatricula el del resto de la población (8%). Aunque la información existente revela mejoras en cuanto al mayor acceso educativo de las nuevas generaciones, muestra también la profunda inequidad y exclusión histórica de esta población en materia de educación. Es innegable que existe una brecha de alfabetización entre comunidades, incluso entre generaciones jóvenes.

**Cuadro 3. Tasas de analfabetismo según pertenencia étnica, 2005**  
(Porcentajes)

Edad	Porcentaje de analfabetismo según etnia			Total nac.
	Indígena	Otra comunidad étnica	Población no minoritaria	
3 a 4 años	98	96	95	96
5 a 6 años	53	38	37	37
7 a 11 años	22	6	3	4
12 a 15 años	16	3	2	2
16 y más	29	11	8	8
<b>Promedio</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

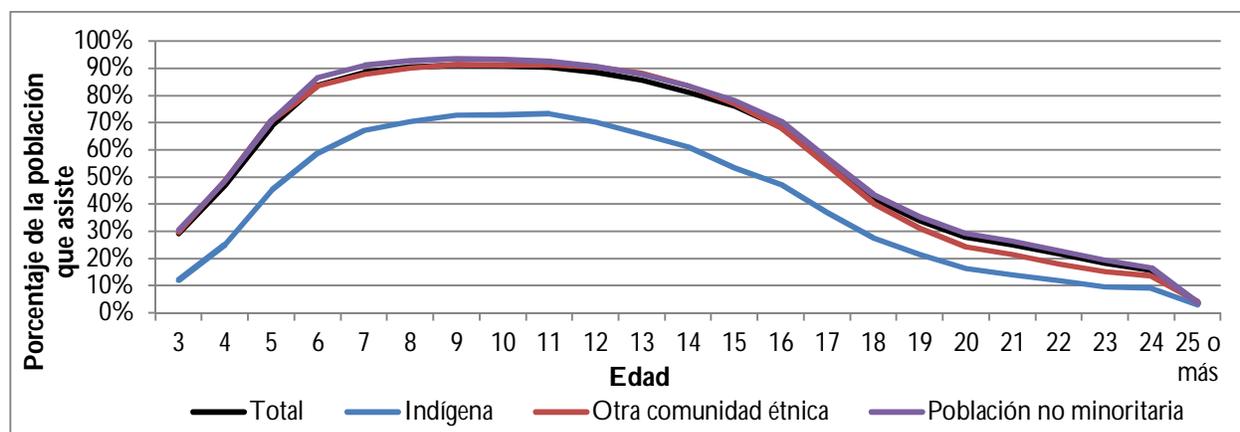
**Nota:** (i) se excluye al 1,66% de la población (648.595 personas) que no responden a la pregunta; (ii) los niños de 5-6 años deberían asistir a pre-escolar; de 7-11 años a primaria; de 12-15 a secundaria; de 16-17 a media; y de 18-24 a educación superior; y (iii) aplican las notas generales mencionadas en el Cuadro 1.

**Fuente:** Censo de 2005.

De igual modo, la tasa de asistencia escolar de la población indígena (45%) presenta amplias diferencias con la de las demás comunidades étnicas (62%) y con la de la población no minoritaria (64%), para la población en edad escolar y universitaria (de los 3 a los 24 años). Es importante resaltar que el rezago en la educación de los niños indígenas se evidencia inclusive en aquellas edades en que el país cuenta con altas tasas de cobertura (como son la educación primaria y secundaria).

Como resultado de la inequidad en el acceso y calidad de la educación es el menor nivel de formación de la población indígena respecto a otras poblaciones. El Cuadro 4 muestra que el porcentaje de población indígena que no cuenta con ningún nivel educativo (29%) es casi el triple en comparación con el total poblacional (10%). Una gran proporción de la población indígena (42%) completa hasta primaria, y apenas un 21% llega a educación secundaria, media, o superior. En contraste, 44% de los individuos de otras comunidades étnicas y 49% de la población no minoritaria alcanza niveles educativos mayores a la primaria.

**Gráfico 1. Tasas de escolaridad según pertenencia étnica y por edad, 2005**  
(Porcentajes)



**Nota:** (i) se excluye al 1,92% de la población (826.048 personas) que no responden a la pregunta; y (ii) aplican las notas generales mencionadas en el Cuadro 1.

**Fuente:** Censo de 2005.

**Cuadro 4. Escolaridad según pertenencia étnica y nivel educativo, 2005  
(Porcentajes)**

Pertenencia étnica	Grado educativo								Total
	Pre jardín y jardín	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Superior y postgrado	Ninguno	No informa	
<b>Indígena</b>	2	2	42	11	7	3	29	5	<b>100</b>
<b>Otra comunidad étnica</b>	3	2	37	20	16	8	12	2	<b>100</b>
<b>Población no minoritaria</b>	3	2	37	19	17	13	9	0	<b>100</b>
<b>Población total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>100</b>

**Nota:** (i) aunque está incluida en el total, no se discrimina por el 1,99% de la población (775.601 personas) que no reporta pertenencia étnica; (ii) se excluye a la población que cursa educación normalista (89.228 personas, que representan el 0,23%) y a las personas que reportan un nivel o año inválido de educación (11.900 personas representan apenas un 0,03% de la población total); y (iii) aplican las notas generales mencionadas en el Cuadro 1.

**Fuente:** Censo de 2005.

### Situación institucional y normativa

El fuero indígena en Colombia comprende una amplia normatividad, que se deriva principalmente de la Constitución Política de 1991, que establece como principio que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (art. 7). Este reconocimiento ha generado un régimen territorial de jurisdicciones especiales indígenas, con autonomía de sus autoridades en asuntos internos de gobierno y justicia. El cabildo es generalmente la forma de organización política a través de la cual las comunidades indígenas se relacionan con el Estado, tengan o no tierra. A la autoridad indígena que representa un cabildo se le denomina generalmente “gobernador del cabildo” (o sencillamente “cabildo”). A los cabildos que tienen tierra, se les llama resguardos. Hay 735 resguardos o tierras de propiedad colectiva (territorios indígenas reconocidos explícitamente en la Ley), los cuales están ubicados en 235 de los cerca de 1.100 municipios del país (DNP, 2010a, p. 364), abarcando un tercio del territorio nacional (aproximadamente 31 millones de hectáreas). Además, existen más de 450 cabildos o comunidades indígenas que están constituidos a nivel municipal y que no poseen tierra. Estos últimos son considerados cabildos urbanos, aunque muchos de ellos están ubicados en la ruralidad.

La agenda de los pueblos indígenas para avanzar en la garantía de sus derechos<sup>11</sup> –según se

<sup>11</sup> Incluyendo tanto derechos políticos como Derechos de los Pueblos Indígenas (DPI) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), según la clasificación de Robles (2009, p. 20).

expresa en los resultados del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DPN, 2010a)– hace énfasis en políticas de acción afirmativas sobre: (i) profundización del autogobierno y autodeterminación en las prioridades de su desarrollo; (ii) atención y reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos, por hechos violentos o desplazamiento forzado; (iii) profundización de la autodeterminación en las jurisdicciones indígenas; (iv) constitución de resguardos y restitución de tierras de las que han sido despojados; (v) seguridad y autonomía alimentaria con pertinencia cultural y control territorial; (vi) desarrollo de un sistema educativo indígena propio; (vii) desarrollo de un Sistema Integral de Salud para Pueblos Indígenas; (viii) uso y propiedad de los recursos naturales existentes en sus territorios, y (ix) garantía de consulta previa de todos los proyectos en sus territorios, con especial atención a los mineros. Es en este marco de prioridades de los pueblos indígenas que se circunscribe un PTC como Familias en Acción.

Además, para efectos de este PTC, las normas más relevantes del fuero indígena son: (i) el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991, en Colombia), que establece que el proceso de consulta previa es un *requisito* para la entrada del Programa a territorios indígenas<sup>12</sup>; (ii) las normas que eximen a los indígenas de la aplicación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que se utiliza para focalizar diversos programas en Colombia, entre ellos FeA<sup>13</sup>; (iii) la norma que le da a las autoridades indígenas la potestad para formar y custodiar un listado censal de la comunidad (Ley 89 de 1890)<sup>14</sup>; (iv) las normas que definen que los resguardos indígenas obtienen una asignación especial del 0.52% de los recursos del Sistema General de Participaciones para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida de las comunidades<sup>15</sup>; y (v) los diversos autos de la corte constitucional, que dan un carácter obligatorio a la atención de programas de gobierno a la población indígena víctima del conflicto interno.<sup>16</sup> Como se

---

<sup>12</sup> El artículo 6 de este convenio afirma "... los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".

<sup>13</sup> El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es el principal instrumento de focalización de programas sociales de Colombia. Su objetivo es *ordenar* a la población de acuerdo a sus condiciones de vida, bajo el enfoque de pobreza multidimensional de Amartya Sen (1985 y 1999, entre otros) y considerando la condición de vulnerabilidad de la población. De este modo, considera una visión más completa del bienestar que la pobreza por ingreso. Las personas del nivel 1 del SISBEN incluyen a familias identificadas como las más vulnerables.

<sup>14</sup> Un censo indígena en Colombia es un empadronamiento de población de una comunidad constituida como cabildo. La metodología para construirlo y mantenerlo aún no está unificada legalmente. En general, registra grupos domésticos u hogares y se actualizan anualmente los nacimientos, defunciones y recomposiciones familiares (Ley 89 de 1890).

<sup>15</sup> Estas normas son la Ley 715 de 2001, el Acto Legislativo 04 de 2004, la Ley 1176 de 2007, y la Ley 1450 de 2011. Los recursos transferidos en 2012 fueron COP\$121,637 millones (US\$66 millones).

<sup>16</sup> Entre estos se encuentran el Auto 004 sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados; el Auto 005 sobre la protección de los derechos fundamentales de la población afro descendiente,

verá, estas normas son el soporte de las adecuaciones más importantes al esquema genérico del PTC.

## EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL MARCO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

### Presentación general de Familias en Acción

Familias en Acción es el programa de mayor magnitud en la historia de la política social de Colombia, tanto en términos de cobertura geográfica como en el número de beneficiarios. Actualmente cubre a cerca del 22% de la población colombiana, atendiendo a cerca de 4 millones de niños y niñas pertenecientes a 2.210.411 hogares ubicados en 1.098 de los 1.123 municipios del país.<sup>17</sup> Este programa ha experimentado grandes niveles de crecimiento en el tiempo, pasando de atender 320.581 familias en 2002 a 2.210.411 en junio de 2012. Desde que se decidió expandir el programa a comunidades indígenas en 2007, la cobertura de estos grupos ha aumentado año a año: en 2008, el número de familias indígenas que recibieron transferencias ascendió a 8.400; en 2009 69.622; en 2010 70.651; y en 2011, 71.997 (cerca del 3% del total de las familias beneficiarias del Programa).



*Beneficiaria de Familias en Acción.  
Comunidad Cocama. Amazonas.*

### Cuadro 5. Número de municipios beneficiarios y familias liquidadas 2007-2012

Año	Municipios	SISBEN 1	Desplazadas	Indígenas
2007	872	1.422.106	172.433	n.a.
2008	1.096	1.429.499	270.707	8.400
2009	1.097	2.213.910	341.581	69.622
2010	1.098	2.131.504	360.189	70.651
2011	1.098	1.986.810	379.145	71.997
2012 (junio)	1.098	1.758.801	382.126	69.484

**Fuente:** Informe a la Banca Multilateral Dic-31-2007, 2do semestre 2008, 2do semestre 2009, 2do sem 2010, semestre II 2011, I semestre de 2012.

ambos del 26 de enero de 2009.

<sup>17</sup> Se presenta la cifra de menores y familias liquidadas. Esto implica que hablamos de las familias que podrían recibir un subsidio si cumplen la condicionalidad: familias con menores de 7 años, o que tienen niños con registro escolar. En el Anexo II, se presentan los Cuadros 2.AII y 3.AII con los datos de familias inscritas y menores liquidados.

El objetivo del Programa es contribuir a la reducción de la pobreza, al complementar el ingreso de las familias vulnerables con niños y adolescentes menores de 18 años, e incentivar la formación de capital humano –la inversión de los hogares en salud y educación de los niños. El énfasis se concentra en: hogares que pertenecen al primer nivel del SISBEN, familias indígenas registradas en los listados censales indígenas del Ministerio del Interior y Justicia, y familias registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD).

El programa otorga subsidios de nutrición y educación que se pagan en forma bimensual a las madres de los niños beneficiarios. Para recibir los pagos, los hogares beneficiarios de FeA deben cumplir con las siguientes corresponsabilidades: (i) en educación, los jóvenes de 8 a 18 años no pueden registrar más de 20% de faltas (8 días) injustificadas a clases por bimestre; (ii) en salud, los niños menores de 7 años deben asistir a todos los controles de crecimiento y desarrollo de acuerdo al protocolo para cada grupo de edad. Además, las madres titulares pueden asistir a espacios de capacitación programados en cada municipio, aunque su asistencia no es condición necesaria para el pago del subsidio. El subsidio de nutrición es un monto fijo de COP\$50,000 (US\$27), independientemente del número de menores en el hogar, mientras que el de educación se paga por niño, y asciende a COP\$15,000 (US\$8) en primaria y a COP\$30,000 (US\$16) en secundaria. En promedio, cada familia indígena recibe COP\$52,500 (US\$29) mensualmente.

El Programa opera en el nivel nacional a través de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN); en el nivel departamental y regional a través de Unidades Coordinadoras Regionales (UCR); y en el nivel municipal a través de las Alcaldías Municipales o Distritales.<sup>18</sup>

Cabe destacar que el diseño inicial de FeA, llevado a cabo entre 1999 y 2000, no tomó en consideración la gran diversidad étnica y cultural del país, ni el fuero que tiene la población indígena en el ordenamiento jurídico nacional. En 2005, el Programa empezó a realizar estudios de consulta previa para el ingreso de FeA en comunidades indígenas. Cuando el Gobierno Colombiano decidió expandir el Programa e integrarlo al Sistema Nacional de Protección Social en 2007, desarrolló de modo novedoso un esquema diferenciado de operación que posibilitó la ampliación de cobertura a pueblos indígenas.

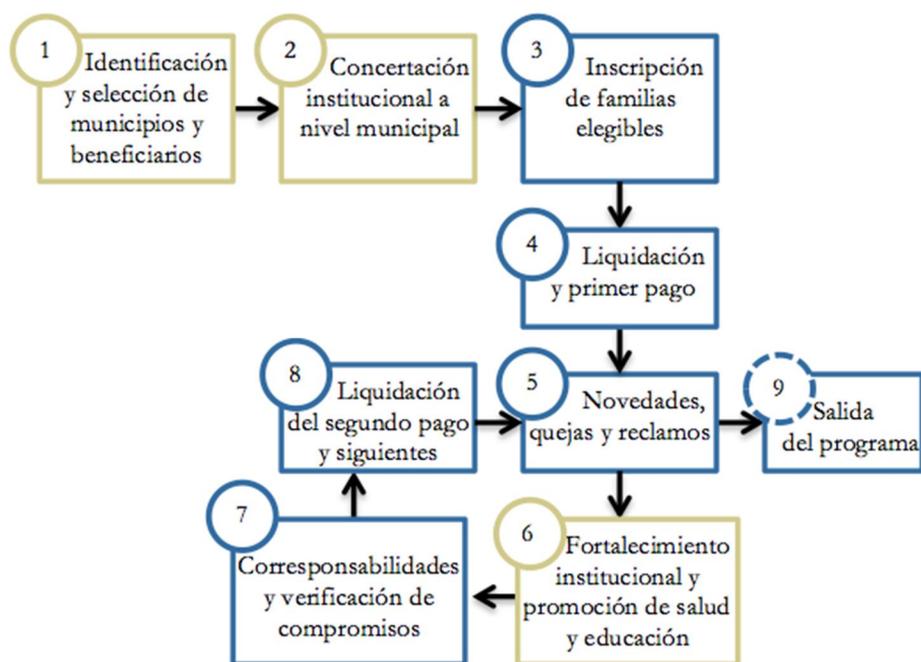
---

<sup>18</sup> La UCN se encarga de garantizar la correcta ejecución del ciclo operativo, del manejo del SIFA y del cumplimiento de las metas anuales del programa. Cuenta con las siguientes unidades de trabajo: Administrativa, de Direccionamiento Estratégico y Monitoreo, de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial, y de Promoción y Desarrollo Social. Por su parte, la UCR responde a la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial, y garantiza y coordina con los municipios la operación del Programa. Por último las actividades del programa a nivel municipal son responsabilidad de la Alcaldía.

## La adaptación de Familias en Acción a poblaciones indígenas

El Gráfico 2 presenta el ciclo operativo del Programa, diferenciando aquellos procesos que fueron añadidos o adaptados significativamente para atender las particularidades sociopolíticas y culturales de los grupos indígenas y su fuero (en color verde), de aquellos aplicables a toda la población beneficiaria (en color azul).

**Gráfico 2. Ciclo operativo del Programa FeA**



Fuente: Acción Social (2010a, b, c).

En el Gráfico 2 se observa que el ciclo operativo del Programa Familias en Acción para Comunidades Indígenas (PFACI) presenta modificaciones sustanciales respecto al ciclo operativo original, en relación a los procesos de *identificación y selección de municipios y beneficiarios (focalización)* y a la *concertación de los arreglos institucionales para la operación del Programa a nivel local*<sup>19</sup>. Una tercera modificación sustancial, no del esquema básico de operación sino de las “acciones complementarias”, se presenta en el componente de *fortalecimiento institucional y promoción de la educación y la salud*.<sup>20</sup> En lo que sigue, se presenta una descripción tanto del funcionamiento de cada uno de los procesos del Programa, como de las

<sup>19</sup> Los altos niveles de tradición oral de las culturas de los beneficiarios indígenas del PFACI, han llevado a que la modificación de procesos no haya estado acompañada de un desarrollo impreso de materiales en lengua.

<sup>20</sup> El desarrollo impreso de materiales en lengua no se ha considerado necesario ya que los beneficiarios del PFACI tienen culturas tradicionalmente orales.

adaptaciones de estos a comunidades étnicas.

### ***Identificación y selección de municipios y beneficiarios: el proceso de consulta previa***

La focalización de FeA sucede en dos fases: una territorial, en la que se identifican potenciales departamentos y municipios beneficiarios; y otra individual, en la que se identifican potenciales individuos beneficiarios dentro de las áreas focalizadas.

*Focalización territorial.* En sus inicios (2000 a 2005), FeA se focalizó en los departamentos con mayor cantidad de población del nivel uno del SISBEN y con agilidad en la conformación de una Unidad Coordinadora Regional. Dentro de los departamentos que cumplían estos criterios, eran elegibles aquellos municipios: (i) con menos de 100.000 habitantes; (ii) que no fueran capital de departamento; (iii) que no fueran beneficiarios de otros programas nacionales ni pertenecientes al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC); (iv) que pertenecieran a los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con mayor porcentaje de pobreza relativa; y (v) con información SISBEN. En 2005 se permitió el ingreso a municipios beneficiarios del FOREC, y en 2006 ingresaron tres centros urbanos como pilotos (Cartagena, Bogotá y Soacha). Desde 2007, se permite el ingreso a grandes centros urbanos y a comunidades indígenas.

En los potenciales municipios beneficiarios, el Programa realiza Foros Regionales Informativos, en donde presenta las condiciones para el ingreso a FeA y los requerimientos para su operación y funcionamiento a las autoridades municipales y departamentales (Acción Social y DNP, 2010). Después de estos foros, en aquellos municipios que manifiesten su voluntad de participar en el programa, FeA verifica que tengan la capacidad



*Foro de acuerdos con autoridades indígenas de diversos pueblos (Inga, Kamentza, Nasa, Misak, Pasto, Quillasinga, entre otros), Popayán.*

institucional para cumplir las condiciones básicas de la operación: esto es, la disponibilidad de mecanismos financieros (formales o alternativos) para el pago de los subsidios del programa, y la capacidad de la oferta de servicios de salud y educación para atender a la población beneficiaria en el municipio. Esta verificación sucede por medio de una evaluación *ex ante* de la oferta de servicios exclusivamente cuantitativa, que considera por ejemplo, el número de médicos y enfermeras que se requieren para realizar los controles de crecimiento y desarrollo a través de los cuales se verificarían las corresponsabilidades, y el número de docentes y de aulas que se requieren para atender los menores que ingresan al Programa y cumplen corresponsabilidad de educación.<sup>21</sup>

El proceso de identificación y selección de municipios ha sido adaptado a las particularidades de los pueblos indígenas. Son potenciales beneficiarias del PFACI todas aquellas comunidades indígenas que: (i) estén organizadas mediante resguardo, cabildo o territorio ancestral legalmente constituido;<sup>22</sup> (ii) en vez de contar con SISBEN, tengan un listado censal avalado por las comunidades y las municipalidades, y consolidado y radicado en el Ministerio del Interior y de Justicia. Cabe destacar que el no-uso del SISBEN se justifica plenamente, ya que este instrumento nunca fue adecuado a las poblaciones minoritarias. Las organizaciones indígenas ganaron en su momento, y con sobradas razones, la puja con el Estado para que no se les aplicara un instrumento diseñado sobre la base de un concepto de *pobreza* que no resultaba pertinente para esta población, sobre todo cuando habita sus territorios ancestrales;<sup>23</sup> y (iii) utilicen el dinero para satisfacer necesidades básicas. En un principio, aunque no fue un criterio explícito, el PFACI se extendió a comunidades menos tradicionales (hispanohablantes y estrechamente vinculadas a la economía monetaria), ya que estas eran más similares a las potenciales beneficiarias no indígenas y permitían prever de mejor forma las adecuaciones necesarias para extender el Programa a comunidades más tradicionales.<sup>24</sup> Tras el paso del tiempo, el único criterio de pertinencia étnica que se mantuvo fue aquel de la utilización del dinero, pudiendo ser beneficiarias, comunidades no hispanohablantes.

---

<sup>21</sup> Pese a estar incluido en el Manual Operativo, los autores no pudieron verificar que este proceso efectivamente se llevara a cabo de acuerdo a las pautas del Manual.

<sup>22</sup> Estar legalmente constituido implica estar avalado por el Ministerio del Interior, entidad del nivel nacional con la competencia sobre asuntos indígenas.

<sup>23</sup> El Estado colombiano no tiene instrumentos para medir “pobreza” en comunidades indígenas.

<sup>24</sup> Información proveniente de testimonios de funcionarios entrevistados y de estudios preparatorios del ingreso del programa con indígenas.

Al igual que con el resto de los municipios, FeA sólo ingresa a las comunidades indígenas que lo soliciten. Central a la adaptación de FeA es el hecho de que la identificación de demanda por parte de las comunidades está mediada por un proceso de *consulta previa*, que posibilita validar la pertinencia cultural del Programa y la aceptación de su ciclo operativo (véase el Recuadro 1). En efecto, el primer acercamiento del programa se da con autoridades indígenas, quienes deciden si consideran pertinente el ingreso de FeA a sus comunidades. De considerar conveniente el ingreso del Programa, las autoridades se comprometen a presentar el Programa en la asamblea comunitaria (en la cual la propia comunidad decide si entra o no al programa), diligenciar el censo indígena actualizado en el Ministerio del Interior y de Justicia, y definir con las autoridades municipales cómo va a funcionar la operatividad a nivel local.

#### **Recuadro 1. La consulta previa en Familias en Acción**

En Colombia existe obligatoriedad legal de la realización de *consulta previa*, siguiendo los estándares internacionales, cuando se proyecta implementar acciones que puedan tener algún efecto sobre una determinada comunidad indígena (Ley 21 de 1999). Independientemente de esa obligatoriedad, la importancia de la consulta radica en el reconocimiento de sentidos de vida diferenciados y la generación -desde esa diferencia- de condiciones de igualdad en el acceso a las oportunidades (BID, 2011b, pág. 8).

El proceso de consulta previa tiene varias fases: (i) apertura de la consulta, durante la cual se realiza un foro con las autoridades indígenas del cabildo en donde estos manifiestan su interés de apoyar el proceso; (ii) asamblea, donde se presenta el programa a la comunidad y se ratifica la aceptación del mismo; (iii) concertación institucional entre los alcaldes y los gobernadores indígenas—el apoyo del alcalde es indispensable, ya que aunque la gobernabilidad indígena esté muy consolidada, la normatividad establece que el municipio tiene la responsabilidad de la prestación de servicios de salud y educación; (iv) firma del convenio tripartito entre el programa, el municipio y el resguardo o cabildo, que oficializa los compromisos de las partes; y (v) consulta y concertación acerca de diversos procesos del programa (Acción Social, 2010a, pág 46).

Es importante resaltar que el proceso de identificación de municipios beneficiarios incluye la realización del foro con las autoridades y de la asamblea. La concertación institucional es un proceso independiente, según el Manual Operativo.

Inicialmente, fueron las autoridades indígenas de los cabildos y los miembros de las organizaciones regionales indígenas quienes recibieron la posibilidad de implementar el Programa en sus regiones. Según las percepciones recogidas en las entrevistas, la existencia de una tensión histórica entre las organizaciones indígenas regionales y nacionales, y las instituciones de gobierno, llevó a que las autoridades recibieran el mensaje “filtrado” por el escepticismo y la desconfianza con que suelen tomar

las ofertas de gobierno. En el ideario de estas organizaciones, las transferencias monetarias generalmente se ven como políticas asistencialistas que pueden poner en riesgo o debilitar la autonomía de los pueblos indígenas, en la medida en que las familias y comunidades puedan crear dependencia de los recursos que proveen estos programas y de las instituciones de gobierno que los administran. En algunos casos, como en el Cauca, se observó un grado alto de cautela, tanto que los cabildos decidieron inscribir solo una parte de las potenciales familias beneficiarias, al tiempo que adecuaban la estructura interna de las organizaciones para nombrar responsables del funcionamiento.

Sin embargo, muchas autoridades indígenas decidieron abrir la discusión en sus comunidades en el marco de asambleas, para escuchar ya no solo las voces de los líderes políticos de las organizaciones (hombres en su gran mayoría), sino sobre todo las de las mujeres madres, quienes serían las principales destinatarias del Programa. El resultado de esas conversaciones internas generalmente fue de respaldo a las autoridades para que solicitaran el ingreso de las comunidades al Programa.

Hacia finales de 2008 la evaluación de la experiencia piloto del PFACI, iniciada en 2007 en cuatro municipios, concluyó que la amplia participación de las comunidades en las adecuaciones de los procesos del Programa había sido una garantía de pertinencia cultural y salvaguarda ante posibles impactos negativos, y había generado una amplia aceptación entre los pueblos indígenas (Acción Social, 2008, p. 24). Sobre esa base, el Programa inició el proceso de expansión a todo el país.

La evaluación del PFACI, realizada en 2010, observó que en los procesos de consulta del PFACI “las comunidades aprobaron que este ingresara en sus territorios y la población en general reconoce haber sido informada sobre las operaciones y los compromisos de corresponsabilidad” (CNC, 2010, p. 310). Adicionalmente, observó que los procesos de consulta han presentado algunos vacíos, entre los que se encuentran que un alto porcentaje de los encuestados (80%) desconocían el derecho, la naturaleza y los requisitos de la consulta previa, y no se había previsto una etapa de reflexiones y consultas internas, según usos y costumbres, para evaluar las ventajas y desventajas del Programa, y proponer y concertar adecuaciones, como exigen los estándares de ese tipo de procesos.

Las percepciones recogidas en el presente estudio –tanto de los actores institucionales del nivel nacional y regional como de las autoridades indígenas– muestran que la observancia o no de los estándares de la consulta previa se ha dado en función de la fortaleza de la organización sociopolítica de la comunidad de la que se trate. Las comunidades frágiles en su organización, como aquellas en la Guajira, no someten el Programa a mayor escrutinio, en tanto las mueve principalmente el afán de que las familias accedan a la transferencia monetaria (TM). Las comunidades más fuertes en este sentido, no solo ponderan posibles efectos y plantean adecuaciones para ganar en pertinencia cultural, sino que además evalúan el contexto en el que el Programa llega a sus comunidades (véase el Recuadro 2).

### **Recuadro 2. Ejemplos de organización sociopolítica indígena**

Es ilustrativo mencionar tres ejemplos de pueblos con altos niveles de organización sociopolítica, en los cuales los procesos de consulta han generado análisis cuidadosos de los posibles efectos del Programa y resultados disímiles:

Los *Nasa* del Cauca, en su momento evaluaron el Programa como una política específica del Gobierno Nacional de turno, a la que inicialmente se opusieron, pero luego aceptaron el ingreso del PFACI y adecuaron la estructura interna de la organización para apoyar la operación del Programa y lograr mayor pertinencia cultural.

Los *Ijku* o arhuacos, del departamento del César, no ingresaron al Programa porque no aceptaron el esquema de pago directo de la TM a las familias (pedían que los pagos se transfirieran en una sola bolsa al cabildo).

Los *U'wa*, del departamento de Boyacá, no entraron al Programa porque en el proceso de consulta previa se concluyó que no es culturalmente pertinente, en tanto que el dinero no satisface sus necesidades.

*Focalización individual.* En las comunidades no indígenas elegibles, los potenciales beneficiarios de FeA son aquellos hogares que pertenecen al primer nivel del SISBEN, y desde 2005, hogares desplazados registrados en el Registro Nacional de Población Desplazada (SIPOD).

Para que una familia indígena sea potencial beneficiaria de PFACI, ésta debe residir en el municipio o resguardo y pertenecer al *listado censal* de la comunidad avalado por el Ministerio del Interior y de Justicia. Las familias que cumplan con estos requisitos, son sometidas una a una a la aprobación de su condición de elegibles por una asamblea comunitaria, la cual verifica que los datos de las familias estén correctos, y excluye a las familias con recursos económicos suficientes para la provisión de servicios de salud y educación, o a las familias en las que el padre, la madre, o la persona a cargo de los menores tenga vinculación laboral (mediante contrato), sea servidor público, o goce de pensión de

jubilación.<sup>25</sup> Este proceso parte de la potestad de las autoridades indígenas sobre el censo de la comunidad e incorpora el reconocimiento de la asamblea comunitaria como garante de la “comprobación de medios” de la familia elegible. Hay una instancia intermedia, de nivel municipal, que es el *Comité de Certificación Indígena*<sup>26</sup> ideado para verificar la residencia en el municipio de una muestra de las familias elegibles, ejercer veeduría y control sobre la información contenida en los censos que reportan las autoridades indígenas (siguiendo un método de muestreo) y brindar apoyo técnico en el proceso de selección e inscripción de familias.

### Recuadro 3. Asambleas comunitarias

Las asambleas comunitarias son una expresión del sentimiento colectivo: “son un espacio social en el cual es posible la consulta, la deliberación, la toma de decisiones y la construcción de acuerdos comunitarios” (Acción Social 2010a, pg 23). El PFACI aprovecha estos espacios de amplia convocatoria (asisten miembros de la comunidad, madres de familia, las autoridades indígenas – quienes las presiden–, el alcalde o el representante de la administración municipal y funcionarios del PFACI), para realizar los siguientes procesos: (i) presentación de FeA a la comunidad para el proceso de consulta; (ii) elección del enlace indígena; (iii) aval comunitario del listado de familias con posibilidades de ingresar al programa; (iv) elección de las madres; (v) rendición de cuentas por parte del enlace; (vi) promoción de salud y educación, y (vii) evaluación del programa.

La evaluación interna de la experiencia piloto realizada a finales de 2008 concluyó que “el proceso de *focalización*<sup>27</sup> por parte de las comunidades en asambleas generales ha dado mucha transparencia y fortaleza al Programa” (Acción Social, 2008, p. 24). La evaluación externa de 2010 observó que el Programa focalizó acertadamente el subconjunto poblacional con la mayor vulnerabilidad (el 94% de los encuestados considera que el programa beneficia a quienes debería beneficiar), que la asamblea había funcionado como un eficaz mecanismo de consulta, concertación y selección de beneficiarios, además de afianzar la

identidad indígena y la movilización por intereses colectivos, y que el Comité de Certificación Indígena había sido una instancia con poca relevancia en el desarrollo del PFACI, al punto que en varios municipios de la muestra nunca se creó o no siempre había seguido los protocolos (CNC, 2010, p. 17).

<sup>25</sup> Esta última condición de exclusión se fundamenta en el artículo 5 de la Ley 691 de 2001.

<sup>26</sup> Conformado por el Alcalde, el Personero, el Enlace Indígena, el Administrador del censo indígena en el municipio y un Gobernador de Cabildo en representación del conjunto de los Cabildos indígenas del municipio.

<sup>27</sup> Se hace referencia con “focalización” a la selección de familias beneficiarias.

Las percepciones de los actores involucrados aquí recogidas confirman los resultados de la evaluación externa, y rescatan percepciones importantes en relación al rol de las asambleas comunitarias como instancia “de comprobación de medios”: (i) la exclusión de familias en las que el padre, la madre, o la persona a cargo de los menores tenga vinculación laboral (mediante contrato), parece injusta, ya que estas familias pueden contar con un contrato temporal sin estabilidad. Se dieron casos, especialmente al inicio, en los que se excluyeron familias con condiciones laborales precarias;<sup>28</sup> (ii) los agentes institucionales, las autoridades indígenas y las familias beneficiarias coinciden en la percepción de que la asamblea generalmente no excluye a familias que están en el listado de elegibles que se somete a su consideración, en primer lugar porque las familias allí presentes prefieren evitar las tensiones internas que se derivarían de excluir algunas de ellas y, en segundo lugar, porque no está a su alcance la lógica de escasez con la que se espera –a nivel nacional– que se asignen los recursos del PTC. Las beneficiarias reconocen que hay familias –se esmeran en dejar claro que son pocas– que están recibiendo la TM sin necesitarlo. Con franqueza, hablan de las tensiones internas que esto crea, expresando en particular preocupación porque esas tensiones causan efectos perversos en el componente de *fortalecimiento* (que se explorará más adelante), debido a que con frecuencia ese tipo de beneficiarias desatiende las reglas de juego del Programa, generando así desmotivación frente a las acciones de ese componente.



*Elección de enlace indígena. Pueblo Wayu., Municipio de Maicao, Guajira.*

### ***La concertación de arreglos institucionales para la operación del Programa a nivel local***

En aquellos municipios con capacidad institucional y condiciones básicas de operación, FeA suscribe un *convenio de participación* con el alcalde, donde este último se compromete a: (i) nombrar un enlace municipal, con el perfil requerido, que deberá dedicarse tiempo completo a la operación del programa a nivel municipal, que

<sup>28</sup> Familias en las que la persona a cargo de los menores tenía contrato laboral temporal, como los docentes provisionales, pero sin estabilidad laboral.

debe durar por lo menos dos años, y que en el caso en que se retire, realice un proceso de empalme no menor a dos meses; (ii) designar personal de apoyo para el enlace, según se establezca en el convenio; (iii) disponer de una oficina con dotación básica, en donde el enlace opere el Programa y atienda a los beneficiarios; (iv) destinar un rubro presupuestal, en que se indiquen los recursos dispuestos para el funcionamiento del programa; (v) mantener indicadores de verificación de compromisos de las familias beneficiarias e indicadores de pago superiores al 80%, tomando las medidas necesarias y pertinentes para superar problemas asociados con indicadores menores a los registrados; (vii) atender inmediatamente los requisitos del programa, particularmente a aquellos relacionados con auditorías externas, asambleas o reuniones extraordinarias.

En el caso del PFAI, los cabildos se constituyen en un tercer actor del proceso, en tanto la ley colombiana los reconoce como entidad político-administrativa en sus resguardos o comunidades. El PFAI fortalece este reconocimiento, y se concertan las condiciones específicas de operación local del Programa entre las autoridades indígenas y autoridades municipales. Las condiciones concertadas son similares, pero el proceso de concertación con pueblos indígenas reemplaza la contratación de un enlace municipal, por aquella de un *enlace indígena*. El proceso se protocoliza mediante la firma de un *convenio tripartito* entre el Programa FeA, el alcalde, y el cabildo.

La selección y pago del enlace indígena es tal vez el aspecto más ilustrativo del terreno en el que se juegan los procesos de concertación del esquema local de operación. La figura de “enlace indígena” tiene marcadas diferencias con la figura de “enlace municipal” con la que opera FeA, principalmente porque su elección implica reconocimiento de las instituciones indígenas. Específicamente, esa elección debe estar avalada tanto por las autoridades indígenas, como por la asamblea comunitaria, lo que le ha dado un alto nivel de legitimidad y, al tiempo, ha significado un efectivo control social sobre su desempeño.<sup>29</sup> Cuando hay tensiones entre las autoridades de los cabildos y las autoridades municipales, la elección y pago del enlace indígena suele caer en el campo de las disputas por afianzar el control político-administrativo en las comunidades y sus territorios. En la mayoría de los casos son los municipios los que asumen el pago del enlace indígena, sin embargo se presentan casos en los que los

---

<sup>29</sup> De acuerdo con el Manual Operativo, el enlace indígena debe contar con el aval de las autoridades indígenas, ser elegido en asamblea, tener formación académica superior y dominio de la lengua indígena. Sin embargo, la Evaluación Operativa de Procesos de FeA con indígenas muestra que esto no siempre se cumple, y que en algunos casos los enlaces no han sido elegidos en asambleas, o no hablan la lengua indígena (CNC, 2010, pg 174-181).

cabildos asumen esos costos, especialmente cuando las tensiones mencionadas son fuertes.<sup>30</sup>

En términos generales, los convenios tripartitos han operado efectivamente como protocolos de los arreglos institucionales para el funcionamiento del PFACI a nivel local. Sin embargo, se percibe que pueden ser perfectibles, especialmente por su carácter voluntario y no vinculante, que ocasiona situaciones de incumplimiento por el aún amplio margen de discrecionalidad que tienen las partes de honrar o no –sin efectos jurídicos claros–, esos acuerdos. Los incumplimientos, sin embargo, generalmente terminan por corregirse, como efecto del control social robusto con que cuenta el Programa.

Hay tres razones principales por las cuales se incumplen los compromisos protocolizados en esos convenios: incumplimiento en la prestación de servicios de salud en zonas rurales<sup>31</sup>, desavenencias políticas entre las partes del nivel local (autoridades indígenas y autoridades municipales) y la alta rotación de las autoridades indígenas (se cambian por ley anualmente). Esta última aparece como la causa más fácil de corregir convirtiendo los convenios en vinculantes en términos jurídicos y adoptando acciones de inducción al PFACI a las autoridades indígenas electas cada año.

Cabe destacar que estos convenios han tenido efectos significativos a nivel político, particularmente en cuanto a relaciones transcomunitarias, generando empoderamiento de los cabildos indígenas como institución político-administrativa y del gobernador del cabildo como autoridad con voz en



*Firma de acta de acuerdo municipal. Alcalde de la Guajira.*

<sup>30</sup> En Colombia los resguardos indígenas participan de los ingresos corrientes de la Nación en función per cápita de la población del resguardo (Ley 715 De 2001). En general el monto es pequeño y enfrentan restricciones legales para asignar recursos de este tipo al apoyo del PFACI. De manera que cuando deciden asumir costos asociados al PFACI que –como el pago del enlace– pueden ser relativamente altos, suele ser indicativo de fuertes tensiones con la administración municipal.

<sup>31</sup> Según el CNC (2011), la situación de incumplimiento en la prestación se enfoca en los pijao de Natagaima. Este municipio se caracteriza por haber tenido un mal manejo de los recursos de salud, por contar con poca infraestructura hospitalaria y por tener oferta insuficiente de estrategias de cobertura para áreas de difícil acceso.

los escenarios locales y regionales. La intensidad de ese efecto es función de la fortaleza preexistente de los gobiernos indígenas. Es más notorio allí donde esos gobiernos son débiles, en la medida en que ha demandado de las autoridades y organizaciones indígenas que asuman un rol de corresponsabilidad en la administración de un programa de gobierno –rol del que tradicionalmente habían estado al margen. Al tiempo, ha exigido que las autoridades municipales reconozcan este rol, uno con frecuencia ignorado allí donde éstas son débiles.

A nivel local se adoptó la figura de *madre líder indígena*,<sup>32</sup> figura que en principio no es diferente a la de *madre líder* con la que opera FeA en poblaciones no indígenas.<sup>33</sup> Su labor es principalmente de acompañamiento a un número determinado de familias beneficiarias, generalmente asignadas por relaciones de vecindad, en las actividades asociadas al Programa. Las madres de apoyo al programa son elegidas por las madres titulares en el marco de asambleas comunitarias, en consulta con las autoridades indígenas de cada resguardo o cabildo. A diferencia de la figura de la madre líder, este rol de acompañamiento destaca frente a uno de representación ante el Programa de las beneficiarias y que, en el caso de la población no indígena aparece como más importante.

El papel de la *madre líder indígena* cobra especial importancia cuando las (los) titulares indígenas no tienen educación formal, no hablan español, o viven en asentamientos geográficamente muy dispersos. Actuando como orientadoras de esas(os) beneficiarias(os), las madres líderes le han permitido al PFACI superar lo que en su ausencia serían barreras de acceso a los servicios o a la verificación de corresponsabilidades, por razones culturales o geográficas.

### ***Inscripción de familias elegibles***

Al momento de la inscripción, las familias (tanto no indígenas como indígenas) tienen que acreditar su identidad con la presentación de documentos vigentes (*cédula de ciudadanía* para la persona a cargo del menor y *registro civil* para el menor). Aunque esto genera incentivos para que las familias indígenas se cedulen y accedan a otros servicios sociales del estado, esto se ha convertido en una barrera sensible de

---

<sup>32</sup> Reciben diferente denominación dependiendo de las comunidades: “madre consejera”, “madre Nasa”, madres forjadoras del pensamiento Camëntsá, madres tejedoras, etc, y se eligen con amplia participación de la comunidad.

<sup>33</sup> Según el Manual Operativo, una “Madre Líder es una representante de las familias beneficiarias elegida entre las Madres Titulares con el fin de representarlas en todos los aspectos relacionados con el logro de una buena marcha en el Programa y el cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad... La labor de la Madre Líder es voluntaria, solidaria y no remunerada” (p. 45).

acceso al Programa, ya que los trámites de registro e identificación representan altos costos para las familias indígenas, en tanto deben desplazarse a las cabeceras municipales para realizarlos.

La evaluación operativa del programa encontró que algunas familias que están en el listado de potenciales beneficiarias del PFACI, no reciben beneficios. “La causa principal de este problema fue la dificultad de las familias para cumplir con los documentos de identidad exigidos en el proceso de inscripción. El trámite de consecución de estos documentos y, en el caso de la población de las zonas rurales, del transporte para llegar a los lugares de inscripción, hicieron que, en muchos casos, quedaran por fuera del programa” (CNC, 2010, pg 195).

### **Liquidación y pagos**

FeA paga a sus beneficiarios por medio de las siguientes modalidades: (i) pago en ventanilla bancaria o “giro bancario” –consiste en ordenar al banco la transferencia directa del valor total del subsidio a cada madre beneficiaria en efectivo, por ventanilla y sin autorización de cobro a un tercero. En municipios en donde existe una presencia física de la entidad bancaria, el pago se realiza directamente en las oficinas de los bancos. En los municipios que no cuentan con entidad bancaria, pero que se encuentran cerca de un municipio con Banco, las beneficiarias se desplazan hacia las cabeceras municipales o centros poblados para cobrar el subsidio. En aquellos municipios sin entidad bancaria, y sin cercanía a municipios con infraestructura bancaria, el programa paga mediante una “caja extendida”. Esto quiere decir que FeA



*Primer pago. Pueblo Kankuamo, Sierra Nevada de Santa Marta, municipio de Valledupar.*

acuerda con el banco pagador el establecimiento de una oficina temporal en los municipios, por el periodo requerido para los pagos; y (ii) abono a cuenta bancaria, en el periodo abril de 2009 a diciembre de 2010, FeA llevó a cabo un proceso de bancarización, en el que abrió cuentas bancarias electrónicas de bajo monto para 2.419.461 familias beneficiarias, ubicadas en 1.097 municipios. Con estas familias, el programa abona la transferencia directamente a su cuenta

bancaria, y los beneficiarios las debitan a través de una tarjeta.

Las familias indígenas cobran la transferencia por medio de giro bancario: es decir, en oficinas de los bancos comerciales contratados para prestar ese servicio, ubicados generalmente en las cabeceras municipales o en centros poblados habilitados por los bancos para esos efectos (“caja extendida”). Usualmente, se fijan uno o dos días de pagos bimensualmente y a cada comunidad se le asignan localidades y horarios específicos. La coordinación y logística está a cargo (además del banco) del enlace indígena y las madres líderes, con el apoyo en muchos casos de las autoridades indígenas. En general, este proceso está consolidado y opera fluidamente, salvo pequeños altercados cuando se presenta congestión. La organización del cronograma de pagos por comunidades o veredas se ha visto como un elemento del éxito en este proceso, pues en el pasado, cuando los pagos no estaban organizados ni por pueblos ni por horas, eran comunes las aglomeraciones, largas filas y, en ocasiones, la discriminación y agresión física y verbal en contra de las madres beneficiarias indígenas (CNC, 2010, p. 261).

Sin embargo, el problema de los costos en los que deben incurrir las familias que viven distantes de los lugares de pago sigue siendo notorio. Esta es una de las razones por las cuales actualmente es motivo de análisis la denominada “bancarización”<sup>34</sup> para la población indígena. Al respecto, no hay posición unificada en las comunidades. El proceso piloto mostró que esta modalidad tenía problemas allí donde las madres beneficiarias son iletradas y no tienen familiaridad con ese tipo de trámites o están en posición tal de subordinación frente a sus esposos o autoridades, que podrían perder el control sobre la transferencia. Para las comunidades en las cuales no es este el caso, la bancarización se percibe como la alternativa más viable para reducir los costos (además de estimular el ahorro y el acceso a portafolios de servicios bancarios; CNC 2010, pp. 264-67). La posición del programa respecto a esto, se consigna en el Documento de trabajo: Bancarización para las comunidades indígenas (2009), donde se afirma “para preservar el impacto que ha tenido el programa en los menores beneficiarios de los subsidios escolar y de nutrición, así como el crecimiento y la visibilidad de las madres en la vida local es fundamental conservar, en la mayoría de estas comunidades, el esquema tradicional de pago a través de la ventanilla del Banco y de la Caja Extendida, teniendo en cuenta que en gran parte de estas comunidades las madres de familia permanecen en los resguardos mientras que son los hombres quienes tienen relación directa con el comercio y la vida exterior, por lo tanto serían ellos los que harían los retiros de dinero a través de

---

<sup>34</sup> Para los beneficiarios no indígenas existe la modalidad de pago a través de lo que se denomina “cuentas electrónicas de bajo monto”, de manera que la transferencia se consigna a una cuenta de la cual la persona beneficiaria puede debitar a través de una tarjeta. Esto es lo que se denomina “bancarización”.

cajero, lo cual no garantiza que las madres puedan manejar el dinero del subsidio y que este se invierta en la salud y nutrición de los niños”.

Llama la atención que, si bien los índices de cumplimiento de corresponsabilidades se mantienen altos para las familias indígenas liquidadas en los primeros años (2007 y 2008), el porcentaje de cobros tiene una caída importante a partir del 2010, pasando de aproximadamente 95% a 91% (SIFA, 2011). Esto podría indicar laxitud en la verificación (se está certificando cumplimiento a familias que en realidad no lo han tramitado y por tanto no cobran) o podría estar asociado al problema de los costos del cobro de la transferencia para familias que viven distantes (dejan de cobrar aunque estén cumpliendo corresponsabilidades). Si una familia acumula tres periodos sin cobrar sale del Programa. Lo que podrían estar mostrando los datos de 2010 es un momento de transición en el que un número importante de familias que no cobraban no habían sido aún excluidas del Programa.

Se percibe como un acierto que las mujeres sean las receptoras de la transferencia, por la responsabilidad que muestran en el uso de ese dinero para el bienestar de los menores. Una observación reiterada es que cuando el Programa recién se implementa en una comunidad, suelen presentarse casos de disputas familiares asociados a que es la mujer quien recibe la transferencia. Estos problemas se superan con relativa facilidad, sobre todo cuando intervienen las autoridades indígenas aplicando las normas de los sistemas propios de justicia. Los efectos sobre las condiciones de la mujer en el hogar siguen siendo inciertos (se requerirían detallados estudios etnográficos para determinarlos), en cambio los efectos de empoderamiento de la mujer en escenarios públicos intracomunitarios son evidentes. No se perciben efectos significativos sobre pautas propias de organización social, como las estructuras de parentesco, filiación o residencia.

### ***Novedades, quejas y reclamos***

Los beneficiarios de FeA pueden notificar novedades, quejas y reclamos. Las novedades son los cambios a la información suministrada por las familias durante el proceso de inscripción.<sup>35</sup> Las quejas y reclamos, por su parte, manifiestan una inconformidad por el incumplimiento en la oferta de servicios del programa, o por su deficiente operación.

---

<sup>35</sup> Notificando cambios en residencia, en la composición del hogar, ingreso, retiro o traslado de un menor de una institución educativa, cambios de primaria a secundaria, traslado de IPS, etc.

En la mayoría de municipios donde se ha implementado el proceso de selección de familias vía censos indígenas, ya operaba FeA antes de que el programa se adaptara a las comunidades indígenas. En esta coyuntura, muchas familias indígenas ya habían accedido a la TM por focalización vía SISBEN.<sup>36</sup> Como parte de su política de inclusión positiva, y con el fin de facilitar el reagrupamiento de los indígenas en torno a las acciones del Programa, FeA desarrolló el procedimiento de “cambio de condición”, de “familia SISBEN” a “familia indígena”. Dos efectos significativos se han derivado de la existencia de esos procesos paralelos de focalización: (i) algunas familias que no resultaban elegibles vía SISBEN pudieron entrar al Programa en condición de indígenas;<sup>37</sup> (ii) hubo una oleada de solicitudes masivas de cambio de condición, de familia SISBEN a familia indígena en la mayoría de los casos.



*Beneficiarios de Familias en Acción. Comunidad Ticoya, Amazonas.*

Las solicitudes masivas de cambio de condición de “familia SISBEN” a “familia indígena” revelan un efecto esperado del PFACI a nivel intracomunitario: interés de las familias indígenas de reagruparse alrededor de las dinámicas que el Programa genera en sus comunidades. A su vez, revelan también un efecto en las relaciones transcomunitarias en buena medida inesperado: el PFACI ha reforzado la dimensión étnica de la política a nivel local y ha fortalecido liderazgos indígenas. Los actores institucionales del nivel regional y local perciben que las solicitudes de cambio de condición están asociadas a “reacomodamientos” políticos en favor de sectores indígenas con intereses sobre el gobierno de los cabildos y resguardos o de las administraciones municipales.

Otra novedad en las que los beneficiarios indígenas tienen índices marcadamente diferentes al resto de la población es el cambio de IPS (véase el Anexo II). Si se tiene en cuenta que en los municipios donde opera el PFACI operan también IPS indígenas y las autoridades de los cabildos suelen tener margen de maniobra para elegir que sean éstas las que atiendan a sus comunidades, puede plantearse

<sup>36</sup> Si bien la posición oficial de los pueblos indígenas es que su población no se “sisbeniza”, personas y familias indígenas, actuando a título particular, han optado por “sisbenizarse” para acceder a programas sociales como la transferencia monetaria condicionada de FeA.

<sup>37</sup> Generalmente familias que viven en cascos urbanos de municipios con población indígena.

como hipótesis que los índices de estos dos tipos de novedades son similares entre sí porque sus causas son esencialmente las mismas: reagrupamiento de familias indígenas en torno a las comunidades y sus instituciones (como las IPS indígenas).

Otra particularidad de la población indígena, es un índice relativamente alto de solicitudes de cambio de titular. Esto pareciera estar asociado a la migración temporal de personas cabeza de familia por razones económicas (búsqueda de ingresos), que dejan a sus hijos con parientes cercanos, respaldados en los estrechos lazos de unión familiar y comunitaria.

En cuanto a quejas y reclamos, es una particularidad de la población indígena tramitarlas en espacios colectivos como las asambleas y previa discusión interna en sus comunidades.

### ***Acciones complementarias para fortalecimiento institucional y promoción de la educación y la salud***

En el PFACI, este componente está orientado a fortalecer las instituciones indígenas con las cuales se considera posible hacer sinergia para mejorar los indicadores del Programa. Las organizaciones y autoridades indígenas, por su parte, cuando de fortalecimiento institucional se trata, demandan primordialmente reconocimiento y fortalecimiento de la gobernabilidad y territorialidad propias, lo que significa reconocimiento de *autoridades civiles* (cabildos) y *autoridades tradicionales o ancestrales* (personas sobresalientes en el conocimiento de la cosmovisión propia, que suelen ejercer roles sociales como líderes espirituales, consejeros, médicos y curanderos). Adicionalmente, este componente busca el reconocimiento de las instituciones a través de las cuales recrean sus relaciones sociales y con la naturaleza: su territorialidad<sup>38</sup>.

El PFACI ha adoptado una posición decidida de reconocimiento de las autoridades civiles indígenas, en la medida en que, como se ha mostrado ya, las adecuaciones fundamentales derivan del fuero de los cabildos y de la promoción de la asamblea comunitaria. Los procesos de concertación del esquema local de operación expresan ese reconocimiento y se han proyectado como “espacios de

---

<sup>38</sup> La concepción de territorio y territorialidad es el fundamento preeminente de diferenciación ético-cognitivo entre indígenas y no indígenas. Esa concepción está referida, más que a la propiedad sobre la tierra, a una ética (*ethos*) que liga la vida del ser humano al entorno vital que habita. Así, por ejemplo, en las comunidades agrarias que –salvo los wayúu y algunas comunidades amazónicas– son en las que se ha implementado el PFACI, cultivar la tierra es una forma de cultivarse a sí mismo en el conocimiento del territorio propio, de reconocer ese territorio y reconocerse parte de él.

interculturalidad” que enriquecen la institucionalidad indígena y municipal (Acción Social y DNP, 2010, p. 161). El Programa no ha fortalecido las autoridades tradicionales<sup>39</sup> porque no interactúa con ellas de manera consistente y no ha aceptado que actúen como certificadoras de corresponsabilidades, lo que se evidenció desde la evaluación del CNC (2010, p. 13).

En cuanto a la promoción de la educación y la salud, el PFIACI ha centrado su quehacer en el concepto de *autonomía alimentaria* y en la estrategia de fomentar y recuperar la *chagra*<sup>40</sup> o huerta casera (como técnica agrícola es un área de policultivo, que puede incluir especies vegetales alimentarias, medicinales y maderables. Puede incluir también, en algunos casos, especies animales menores como gallinas y conejos). Se asume que la chagra, como sistema tradicional de producción, está “íntimamente relacionada con la cosmovisión indígena sobre la educación, la salud, y en general sobre el mundo social y natural, y que es un espacio educativo y de transmisión del mundo simbólico, de conocimientos, y cosmovisiones a las nuevas generaciones” (Acción Social y DNP, 2010, p. 132). La hipótesis entonces es que la recuperación de la chagra implicaría a la vez, mayor autonomía y la recuperación de pautas ancestrales de nutrición, cuidado de la salud y educación alimentaria.



Resguardo municipio Puerto Nariño. Comunidad Ticuna, Amazonas.

Esta estrategia coincide, en buena medida, con las demandas de reconocimiento de la territorialidad propia, que generalmente tienen las autoridades y organizaciones indígenas. Estas demandas, en particular, las de acciones afirmativas en seguridad y autonomía alimentaria con pertinencia cultural y control territorial se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2010a), y, en lo que respecta al PFIACI, se traduce en un reclamo para que se promueva ahorro e inversión en pequeños emprendimientos productivos (cultivos, cría de animales o inversión para la producción de artesanías...) que le representen a las familias algún nivel de “seguro” frente a

<sup>39</sup> En algunos casos el Programa ha asumido una posición franca de desestimulo de prácticas tradicionales –promovidas por ese tipo de autoridades– cuando se perciben como un obstáculo para los objetivos en educación y salud. Es el caso del ya mencionado “encierra” en la Guajira, en la medida en que está asociado a matrimonios arreglados a temprana edad para las jóvenes, que les impide avanzar en sus estudios.

<sup>40</sup> Recibe diferentes denominaciones dependiendo del pueblo indígena del que se trate.

eventualidades y algún nivel de sostenibilidad económica cuando salgan del Programa.

En términos operativos, el PFACI incentiva a las familias a tener una *chagra* y participar en por lo menos dos *encuentros* al año. Estos encuentros tienen un formato abierto pero giran alrededor de la experiencia y resultados en las chagras (intercambio –trueque– de semillas y productos, preparación e intercambio de recetas culinarias, procesamiento de plantas para uso medicinal...), así como de la socialización de conocimientos de agentes institucionales (agrónomos, médicos, educadores...) y comunitarios (médicos tradicionales, mayores o “sabedores”...) sobre técnicas de producción, usos alimentarios y medicinales de las plantas cultivadas, entre otros. Aunque lo anterior no es una condición para recibir la TM, el Programa le imprime un alto nivel de control social a su cumplimiento. En algunos casos, el tener la chagra y participar en los eventos asociados se vuelve un compromiso de las familias beneficiarias con las autoridades. El seguimiento directo a las chagras está a cargo de las madres líderes, con la coordinación de los enlaces indígenas, quienes tienen a su vez la responsabilidad directa por los encuentros mencionados.

Este componente incluye, además, la realización de una asamblea anual y, más recientemente, la realización de “mesas étnicas”, que reúnen autoridades y representantes indígenas con representantes de instituciones gubernamentales con competencia en prestación de servicios a las comunidades indígenas para revisar problemas detectados sobre la oferta de esos servicios.

La percepción mayoritaria de los beneficiarios y de los agentes institucionales es que la estrategia ha sido un acierto en varios sentidos. En lo que tiene que ver con la aprensión (muy extendida entre indigenistas) sobre el ingreso de indígenas a un PTC por el riesgo de debilitar sus sistemas tradicionales de producción,<sup>41</sup> la percepción de beneficiarios y agentes institucionales en el nivel local es exactamente la opuesta: el Programa ha contribuido decididamente a recuperar una práctica que languidecía en las comunidades que la conservan o se había perdido en otras. En segundo lugar, se percibe que esta estrategia ha contribuido significativamente a incrementar la capacidad organizativa y asociativa de las mujeres para resolver cada vez más de sus problemas, así como a darles voz en escenarios comunitarios. Esto, lejos de debilitar, ha dinamizado la organización sociopolítica y las expresiones de identidad cultural. Es claro también que este tipo de actividades ha contribuido a proyectar a las madres líderes indígenas en escenarios públicos transcomunitarios (ej. concejos municipales).

---

<sup>41</sup> La evaluación del CNC (2010, p. 14) mostró, para las comunidades del estudio, que “la escasez de tierras que sufren las poblaciones indígenas donde opera el programa y la precariedad social de muchas de ellas hacen difícil sostener dicha tesis”.

Sin embargo, se percibe también que en las comunidades en las cuales la actividad económica principal no es (o hace tiempo dejó de ser) agropecuaria,<sup>42</sup> el número de familias que no tienen mayores incentivos para trabajar en la chagra es significativo. Ahora estas familias obtienen mayor utilidad de actividades diferentes al trabajo en la chagra<sup>43</sup> y sus redes sociales y vínculos institucionales no se circunscriben a las comunidades indígenas y sus estructuras organizativas, ni a las que pueda generar el PFACI. En tales casos no es claro cómo la estrategia de la chagra se traduce en promoción de la educación y la salud. La apatía (razonable si el costo de oportunidad es demasiado alto) con la que este tipo de familias toman la participación en las acciones de fortalecimiento, desmotiva a las demás, con lo cual tiende a debilitarse ese componente y, previsiblemente, el impacto del PFACI. Es en el componente de fortalecimiento institucional donde está el mayor peso de la sinergia entre el Programa y las instituciones indígenas, tanto en la formación de capital humano como, principalmente, al capital social.

En efecto, en el diseño actual de este componente del PFACI subyace de modo importante el propósito de promover capital social (asociatividad, confianza, ayuda recíproca y cooperación). Sin embargo, se percibe que ese propósito no está aún claramente formulado o explicitado, en la medida en que no se visualiza la consistencia lógica con los otros componentes del PFACI (condicionalidades de la TM) en términos de resultados esperados y objetivos del Programa. Se percibe fragilidad en cuanto a mecanismos e instrumentos de información, comunicación, seguimiento monitoreo y evaluación. Es significativo que el SIFA aún no incorpore información correspondiente a este componente.

La *autonomía alimentaria* como concepto orientador y la recuperación o fortalecimiento de la *chagra* como estrategia central, ponen énfasis en promover capital social a nivel de las familias y comunidades definidas en función de relaciones de vecindad. No es clara, sin embargo, la estrategia de articulación entre las acciones a este nivel y las acciones a nivel de la organización sociopolítica de los cabildos, razón por la cual este componente de es muy sensible a las condiciones preexistentes de la institucionalidad de los cabildos y al grado de articulación con el Programa que se asuma desde esa institucionalidad.

En efecto, una percepción generalizada de los actores concernidos es que el PFACI ha

---

<sup>42</sup> Salvo las comunidades Wayuu de La Guajira, para las cuales –reconociendo que no son agricultores– el Programa está empeñado en desarrollar una estrategia diferente, la estrategia de las chagras se aplica en todas las comunidades beneficiarias.

<sup>43</sup> Como se indicó antes, la evaluación de operaciones del 2010 (CNC, 2010) mostró que aún en comunidades de tradición agraria puede encontrarse que el porcentaje de familias que tienen tierra y cultivan puede ser muy bajo. Las familias sin tierra se las arreglan para cumplir los requisitos del PFACI pero es previsible que lo estén haciendo a un costo de oportunidad muy alto.

potenciado su impacto –en particular en cuanto a las actividades complementarias en promoción de la educación y la salud– allí donde el Programa ha contado con el respaldo del cabildo como estructura de gobierno indígena. Donde la articulación con los cabildos ha sido más débil, se presentan los problemas más críticos que ha enfrentado el PFACI: (i) desatención de los cabildos gobernadores a los compromisos pactados en los convenios tripartitos, (ii) falta de apoyo a los enlaces y a las madres comunitarias en las actividades asociadas al ciclo operativo del Programa (ej. organización de las jornadas de pagos) y en las actividades del componente de fortalecimiento (ej., asignación de tierra para las actividades de chagra a quienes no tienen, o respaldo a la realización de los encuentros y asambleas del Programa), (iii) presencia de “gorrones” entre las familias beneficiarias, que eluden los compromisos con las acciones del componente de fortalecimiento y generan un efecto de desmotivación en las demás familias, y (iv) debilidad en el control social para que las familias reviertan la TM en mejores condiciones de salud y educación para los menores.

A nivel transcomunitario el componente de fortalecimiento ha generado efectos significativos en las relaciones institucionales. Este efecto, paradójicamente, ha sido más fuerte allí donde la organización sociopolítica de los cabildos es más débil, como se indicó antes. El modelo de intervención del PFACI, basado en el fuero de los cabildos indígenas, ha reforzado la dimensión étnica de la política a nivel local y ha fortalecido liderazgos indígenas. En este contexto parece oportuno abocar por objetivos explícitos de articulación del PFACI –desde la lógica de articulación con la institucionalidad indígena– a la red de protección social amplia (UNIDOS).

### ***Corresponsabilidades y verificación de compromisos***

Las corresponsabilidades en nutrición y en educación son las mismas que para el resto de la población: asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo adecuados para la edad, y a por lo menos el 80% de las clases. En la forma de verificación no hay diferencias respecto a otros tipos de población: los profesionales de la salud certifican la asistencia a citas médicas, y las entidades educativas reportan al Programa las matrículas y la asistencia escolar. Las exigencias del Programa se perciben legítimas actualmente y no representan una barrera de acceso importante, ni por déficit de pertinencia cultural, costos involucrados, condiciones geográficas o capacidad de oferta.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Las personas entrevistadas comentan que la entrada del Programa disparó la demanda de servicios y generó un efecto “congestión” temporal. Actualmente las IPS han asimilado el incremento en la demanda a su capacidad de oferta.

En relación al subsidio de nutrición en particular, se destacan tres aspectos: (i) algunas comunidades indígenas –y algunas Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS)<sup>45</sup> indígenas– solicitan recurrentemente que se permita que la corresponsabilidad en nutrición sea certificada por agentes de los sistemas propios de salud (médicos tradicionales, curanderos). Pero, para FeA, la atención de los menores por parte de profesionales en salud es un “mínimo” no negociable, independientemente de que las familias recurran también a los agentes de salud de sus comunidades, si lo estiman necesario; (ii) las personas entrevistadas perciben que el Programa ha generado una cultura de uso preventivo de los servicios de salud. Buena parte de esos resultados se explican por la diligencia de los agentes del Programa y porque las IPS, sobre todo cuando son indígenas, han desarrollado modelos de atención sensibles a las particularidades culturales de las comunidades<sup>46</sup> y llegan periódicamente a las comunidades rurales, aun si están alejadas o enfrentan algún tipo de aislamiento, como el caso de las zonas afectadas por el conflicto armado;<sup>47</sup> y (iii) las tasas de cumplimiento con la corresponsabilidad de nutrición son significativamente menores para estos grupos que para la población de centros urbanos. Por ejemplo, mientras que en grandes centros urbanos el 65% de los niños de más de uno y menos de dos años de edad asiste a los controles de crecimiento y desarrollo según el protocolo, únicamente el 22% de los niños indígenas lo hace (véase el Cuadro 6).

---

<sup>45</sup> En Colombia, como parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), existen tanto Empresas Promotoras de Salud Indígenas (EPSI), que administran el subsidio a la demanda de servicios de salud del que son beneficiarios la gran mayoría de los indígenas, como IPS indígenas (IPSI), que atienden también a la gran mayoría de esta población. Se dicen “indígenas” porque han sido constituidas por organizaciones de estos pueblos, pero, salvo adecuaciones interculturales en servicios de atención primaria (como las que requiere el PFACI), operan en el mismo marco científico-técnico y jurídico que cualquier otra institución de esta índole. Estas entidades constituyen actualmente un capital social y político importante de los pueblos indígenas.

<sup>46</sup> La calidad y pertinencia cultural de los servicios de salud, dos aspectos señalados por la evaluación del CNC (2010), siguen siendo un reto sin resolver por las entidades del sector debido a que no se dispone de las características antropométricas de las comunidades indígenas y tampoco existen guías alimentarias específicas para la dieta y la producción en las regiones donde opera el PFACI.

<sup>47</sup> Aunque las IPSI son las que mejor logran acceso a las comunidades cuando éstas están en zonas de conflicto (generalmente cuentan con personal de las mismas comunidades), en estas zonas los casos de incumplimiento de corresponsabilidades con frecuencia están asociados al miedo –o constricción bajo amenaza– de las familias de salir de sus casas para llevar a los menores a los servicios de salud o enviarlos a la escuela.

**Cuadro 6. Cumplimiento de las corresponsabilidades en salud por grupo de edad, 2011  
(Porcentaje de niños)**

Grupo etario de la población	No. de actividades propuestas	Indígenas	Centros urbanos mayores de 100.000 habitantes	Grandes centros urbanos
0-1 años	5	--	23,1	43,7
1-2 años	4	22,22	46,5	65,0
2-3 años	3	51,95	67,1	74,3
3-7 años	3	51,26	85,4	92,7

**Nota:** (i) El cálculo tiene en cuenta la asistencia a todas las actividades del protocolo; es decir no sólo controles de crecimiento y desarrollo, sino las actividades en salud que hacen parte del esquema de verificación del Programa en el marco de la resolución 412 de 2000; (ii) no se reportan datos para el cumplimiento de corresponsabilidades para niños indígenas con menos de un año de edad ya que el número de menores de ese rango de edad en 2011 no es representativo.

**Fuente:** SIFA (2012).

En educación, en términos de particularidades culturales y efectos percibidos se destacan tres aspectos:

(i) *Problemas de “extraedad”*. Se dice que un niño tiene un problema de “extraedad” cuando tiene más de siete años y no ha llegado aún al 2° grado, o tiene más de 18 años y no ha concluido el 11° grado. Cuando un niño está en esta condición, no es beneficiario del Programa. Hay un significativo porcentaje de escolares indígenas que presentan esa condición. De hecho, la población de 17 años en grado inferior a 10° alcanzó valores superiores al 40% en el periodo 2007-2011.<sup>48</sup>

(ii) *Pautas culturales en conflicto con los calendarios escolares*. En los pueblos indígenas, a veces existen pautas culturales que representan algún tipo de conflicto con los calendarios escolares. Por ejemplo, las migraciones estacionales en la zona cafetera y el “encierro” de las jóvenes asociado a la menarquía en comunidades de la Guajira. Según el CNC (2010), el PFACI se ha convertido en un fuerte incentivo para que el sistema escolar tome medidas para contrarrestar estos fenómenos a través de políticas ya existentes como la etnoeducación.<sup>49</sup>

(ii) *Modificación sustancial de los índices de población desescolarizada*. Aun cuando no se cuenta con datos

<sup>48</sup> Aunque esta condición puede resultar de una entrada tardía al sistema educativo según tradiciones culturales, también puede darse por una dificultad de los niños de estos grupos para superar el contenido mínimo de los cursos (véase el Cuadro 5.AII).

<sup>49</sup> “Se entiende por etnoeducación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones” (art. 55, Ley 115, Ley General de Educación, 1994).

consolidados, una hipótesis que parecería posible verificar es que los altos índices de “desescolaridad” reportados para este tipo de población en el censo 2005 se han revertido en las comunidades donde el PFACI tiene amplia cobertura (véase el Gráfico 1.AII). Un hecho que llama la atención, es que la permanencia escolar de los beneficiarios indígenas de FeA de 12 a 17 años de edad en el 2011, 94,87%, fue significativamente mayor a aquella de los beneficiarios no indígenas, 92%, (SIFA, 2012).

### **Salida del Programa**

Los beneficiarios salen de FeA cuando: (i) incumplen las corresponsabilidades por tres ciclos continuos o 4 discontinuos por año; (ii) los menores de edad cumplen 18 años de edad; (iii) se comprueba que no cumplen con los requisitos establecidos –no tienen menores de edad, o no son elegibles en términos de nivel de SISBEN, indígenas o desplazados.

## **CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusión 1**

***El PFACI como ejemplo de adaptación específica de un PTC para población indígena.*** En tanto adaptación de un PTC a poblaciones indígenas, el PFACI es un esquema de operación que conserva los elementos básicos de cualquier PTC (transferencias monetarias condicionadas a corresponsabilidades en función de unos objetivos predeterminados) pero que incorpora instancias de gobierno y entidades territoriales indígenas al esquema operativo, mediante un proceso de concertación, con estas mismas instancias, de los arreglos institucionales para la operación local del Programa. La percepción generalizada es que un esquema de este tipo permite hacer sinergia con las instituciones indígenas para mejorar los indicadores del PTC en estas comunidades, y genera pertinencia cultural en la medida en que permite apropiación de los objetivos del Programa a través de la cogestión de los procesos operativos.



*Beneficiaria de Familias en Acción. Pueblo Concama, Municipio Puerto Nariño, Amazonas.*

***Lección aprendida.*** Un esquema de operación con base en unos mínimos no negociables –a efectos de no desvirtuar los objetivos de un PTC– y un margen claramente definido de autonomía de las instituciones indígenas para cogestionar el Programa, especificando las adecuaciones del PTC que consideren más relevantes, constituyen una alternativa práctica para generar pertinencia cultural.

*Recomendación.* La experiencia del PFACI muestra que, para generar pertinencia cultural de los PTC en poblaciones étnicamente diferenciadas, es recomendable la implementación de esquemas de operación con un margen de autonomía de las instituciones representativas de las comunidades, en el nivel local, para cogestionar la operación del Programa y especificar las adecuaciones que consideren más relevantes.

## **Conclusión 2**

***Fortalecimiento institucional.*** El PFACI ha hecho un reconocimiento efectivo y ha fortalecido el cabildo, que es la institución indígena de gobierno con la competencia para representar a las comunidades. Si bien algunos cabildos ya eran muy reconocidos por su autonomía en el manejo de los asuntos internos de sus comunidades, sobre todo en educación y salud, otros carecían de ese reconocimiento. Transcurridos ya entre dos y cuatro años de participación en el PFACI, las acciones de formación de capital humano que promueve el Programa han sido incorporadas a la estructura de organización sociopolítica de los cabildos. De esta manera y según la percepción de actores institucionales y comunitarios concernidos, esa organización cumple en la mayoría de los casos, un efectivo papel en el control social del cumplimiento de las corresponsabilidades, así como en el apoyo a los procesos operativos y a las acciones de promoción de la educación y la salud.

*Lección aprendida.* La identificación clara, desde el comienzo, de las instituciones indígenas de gobierno que tienen la competencia para representar a las comunidades (el cabildo) en las unidades territoriales de intervención (el municipio) ha sido fundamental para lograr la apropiación de los objetivos del Programa por esas instituciones, y su apoyo en los procesos operativos del nivel local. Este reconocimiento ha facilitado que una mayor pertinencia cultural del PTC emerja de la actitud cooperante de esas instituciones.

*Recomendaciones.* Se sugiere que en ocasiones futuras, previamente a la validación de un esquema de operación de un PTC diseñado para adecuar el Programa a población étnicamente diferenciada, se identifiquen claramente las instituciones de gobierno propio que tienen la competencia para representar a las comunidades –en las unidades territoriales de intervención del Programa– y se prevea un proceso de concertación de las condiciones locales de operación, con esas instituciones. Adicionalmente, recogiendo las observaciones de la evaluación operativa del Programa con comunidades indígenas, se recomienda fortalecer nuevos procesos de concertación al empezar con campañas que expliquen el

derecho, la naturaleza y los requisitos de la consulta previa. Adicionalmente, se recomienda dar espacio para que los pueblos cuenten con una etapa de reflexiones y consultas internas, según usos y costumbres, para evaluar las ventajas y desventajas del Programa, y proponer y concertar adecuaciones o cambios al Programa, tal como exigen los estándares de ese tipo de procesos.

### **Conclusión 3**

***Identificación y selección de municipios beneficiarios (focalización territorial).*** La focalización de municipios o comunidades beneficiarias se desarrolló a través de un esquema de gestión basado en establecimiento de: (i) criterios básicos de pertinencia cultural, (ii) marco de concertación claro, con unos mínimos no negociables a efectos de no desvirtuar los objetivos del Programa, y (iii) un proceso de *consulta previa* para someter a consideración el interés y conveniencia del ingreso al Programa. Fue necesario tener en cuenta que ese interés varía dependiendo de la instancia interlocutora. En efecto, las organizaciones políticas de mayor jerarquía (regionales) presentaron resistencia, por razones políticas, frente al PTC, incluso antes de considerar adecuaciones. Las autoridades locales mostraron mayor apertura en tanto veían en el Programa una oportunidad de mejorar las condiciones de sus comunidades, y en consecuencia estuvieron más dispuestas a concertar adecuaciones operativas.

*Lección aprendida.* La adopción de un esquema de focalización de comunidades que no es de arriba abajo sino que parte de ofertar el Programa y plantear un marco claro de concertación de adecuaciones posibles, para luego definir las comunidades beneficiarias mediante procesos de consulta previa, mostró flexibilidad para atender a las particularidades culturales y sociopolíticas de las comunidades.

*Recomendación.* Se sugiere que, en situaciones en las que el objetivo sea adecuar un programa social tipo PTC a comunidades étnicamente diferenciadas, para la focalización de ese tipo de comunidades se prevean procesos de consulta que permitan ponderar la pertinencia cultural de ese tipo de Programas, así como las adecuaciones y efectos posibles, para sobre esa base decidir el ingreso o no de la comunidad de la que se trate, o de parte de sus miembros.

### **Conclusión 4**

***Identificación y selección de hogares beneficiarios (focalización individual).*** La focalización individual en pueblos indígenas se basó en el uso de asambleas comunitarias para excluir a familias con recursos suficientes para el acceso a servicios de salud y educación, y familias no elegibles según el

artículo 5 de la Ley 691 de 2001. Este proceso ha generado altos niveles de credibilidad y apropiación del PFACI entre las comunidades, pero a la vez presenta las siguientes limitaciones: (i) en el marco de las asambleas, existen incentivos para la inclusión de familias no elegibles según la Ley 691 de 2001. Lo anterior, ya que excluirlas genera tensiones dentro de la comunidad, y esta última no gana nada al excluirlas, pues los recursos utilizados para el pago de estos subsidios son nacionales, y no afectan el presupuesto de los resguardos o cabildos; (ii) no existen criterios objetivos sobre la capacidad económica necesaria para no ser beneficiario del PFACI.

*Lección aprendida.* La adopción de un esquema de focalización individual que reconozca y construya sobre las tradiciones y prácticas culturales de los pueblos es un acierto.

*Recomendaciones.* Se sugiere que al aplicar metodologías de participación comunitaria como las descritas en el marco de PFACI, se construyan incentivos que alineen los intereses de los pueblos con aquellos del gobierno nacional. Así, se podría pensar en crear un mecanismo de medición de vulnerabilidad para estos pueblos que sea culturalmente pertinente, o en contar con un número máximo de familias por comunidad, o en la.

## **Conclusión 5**

***Inscripción de familias beneficiarias.*** Para la inscripción de los beneficiarios, se requiere que las familias acrediten su identidad con la presentación de documentos vigentes. Esto genera incentivos para que las familias indígenas se cedulaen y accedan a otros servicios sociales del Estado, pero a su vez, se ha convertido en una barrera sensible de acceso al Programa.

*Lección aprendida.* Exigir la presentación de documentos de identidad efectivamente incentiva la cedulaación, y con esto, posibilita el acceso de las comunidades a una amplia gama de programas del sistema de protección social. Sin embargo, con el fin de garantizar la inclusión de los más vulnerables, se debe tener en cuenta que los trámites de registro e identificación representan altos costos para las familias indígenas --y aquellas que habitan en zonas rurales dispersas en general--, en tanto deben desplazarse a las cabeceras municipales para realizarlos.

*Recomendación.* Se recomienda acompañar los procesos de inscripción de familias beneficiarias con giras de cedulaación. De este modo, se disminuyen los costos de cedulaación para los beneficiarios en zonas rurales dispersas.

## Conclusión 6

**Pagos en comunidades indígenas.** La mayoría de las comunidades indígenas cobra por medio de giro bancario en cajas extendidas o en ventanillas de los bancos en comunidades cercanas. El hecho de que los Bancos fijen uno o dos días de pagos bimensuales, y a cada comunidad se le asignen localidades y horarios específicos ha sido un acierto, pues ha disminuido el desorden, las largas filas y la discriminación en contra de los grupos étnicos en los días de pago. Sin embargo, las familias que viven lejos de los lugares de pago siguen enfrentando costos notorios para cobrar la transferencia.

*Lección aprendida.* Teniendo en cuenta que las comunidades recorren largas distancias para ir a cobrar, la organización de los días de pago por áreas y en horarios específicos es vital para el funcionamiento eficiente del proceso.

*Recomendación.* Vale la pena estudiar diferentes alternativas y formas de pago que disminuyan los costos de los beneficiarios ubicados en zonas rurales dispersas.

## Conclusión 7

**Verificación de corresponsabilidades.** Las corresponsabilidades y sus medios de comprobación son iguales independientemente de la comunidad (pueblos indígenas, población desplazada, población en niveles bajos del SISBEN).

*Lección aprendida.* Al mantener las condicionalidades iguales para todos, el programa ha incentivado la inversión de capital humano en todas las familias, fortaleciendo la oferta sectorial de servicios. El trabajar en el marco de las acciones de los ministerios de salud y educación, ha llevado a que éstos fortalezcan su oferta de servicios culturalmente pertinentes (IPS indígenas y escuelas con etnoeducación).

*Recomendación.* Los impactos del programa se podrían incrementar si este trabajara con los ministerios para garantizar la calidad de los servicios que se prestan a las comunidades étnicas. El Centro Nacional de Consultoría encuentra, por ejemplo, que la duración de las citas médicas con esta población es mucho menor que aquella establecida en el protocolo de salud. Esto impacta directamente la magnitud de los efectos del Programa sobre la formación de capital humano en las familias beneficiarias.

## Conclusión 8

***Acciones complementarias de promoción de la educación y la salud.*** La estrategia de recuperación de la chagra, se orienta a fortalecer la autonomía alimentaria y, en términos más generales, a fortalecer el capital social. Esta estrategia coincide con las demandas de reconocimiento de la territorialidad propia, que hacen la mayoría de las autoridades y organizaciones indígenas en Colombia y ha contribuido efectivamente a recuperar esa práctica (la chagra), y a fortalecer el capital social, en la medida en que ha incrementado la capacidad organizativa y asociativa de las mujeres y una presencia más activa de ellas en la organización sociopolítica y las expresiones de identidad cultural. Sin embargo, se percibe que en las comunidades en las cuales la actividad económica principal no es agropecuaria es significativo el número de familias que no tienen mayores incentivos para participar en esta estrategia, porque obtienen mayor utilidad de actividades diferentes. En cualquier caso, si bien es una estrategia osada de reconocimiento de diversidad étnica y cultural, que merece atención, no es clara aún su pertinencia en función de la variabilidad cultural de las comunidades indígenas, ni la consistencia de su articulación –como estrategia de promoción de la educación y la salud y de fortalecimiento de capital social– con los demás componentes y objetivos del PTC.

***Lección aprendida.*** Si bien la estrategia de promoción de la salud y la educación se ha alineado con demandas de reconocimiento de instituciones y prácticas propias, frecuentes entre las organizaciones y autoridades indígenas, una mayor flexibilidad en la elección de las instituciones y prácticas indígenas a fortalecer, en relación más estrecha con la realidad socioeconómica de las comunidades, habría generado mayor pertinencia cultural y mayor consistencia con los demás componentes y objetivos del PTC.

***Recomendación.*** En futuras adecuaciones de PTC con población étnicamente diferenciada, las instituciones y prácticas propias que serán objeto de fortalecimiento para contribuir a lograr los objetivos del programa y lograr mayor pertinencia cultural, se deben definir mediante consultas con las comunidades a efectos de seleccionar aquellas que tienen relación más estrecha con su realidad socioeconómica



*Familia beneficiaria del programa. Pueblo Wayúu, Municipio Uribia, Alta Guajira.*

## REFERENCIAS

- Acción Social. (2008). *Plan de Pueblos Indígenas*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Plan%20de%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf>.
- . (2010a) “Familias en Acción para Pueblos indígenas”. Documento inédito.
- . (2010b). “Programa Familias en Acción. Ciclo operativo”. Bogotá: Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=276>.
- . (2010c). *Manual Operativo. Familias en Acción. Anexo 14. Comunidades indígenas*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co>.
- Acción Social y DNP (2010). *El camino recorrido. Diez años de Familias en Acción*. Fecha de acceso: 10/7/2012; disponible en <http://www.dps.gov.co/documentos/FA/EL%20CAMINO%20RECORRIDO%20WEB.pdf>.
- Adato, M., y Roopnaraine, T. (2004). *Análisis social de la “Red de Protección Social” (RPS) en Nicaragua*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*. Madrid: Trotta. S.A.
- . (2009). “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile”. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.politicaspublicas.net/panel/re/docs/393-ppios-consulta.html>.
- Azcárate, J. L. (2007). “Definición de los modelos de intervención del sistema de protección social en el contexto indígena panameño”. Informe de Consultoría, Gabinete Social. Ciudad de Panamá: Ministerio de Desarrollo Social. Sistema de Protección Social (SPS) - Red de Oportunidades.
- Banco Mundial. (2004). “Brazil - Bolsa Família: Indigenous Peoples Development Plan”. Washington, DC: BM. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/14/000012009\\_20040514153218/Rendered/PDF/IP850rev.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/14/000012009_20040514153218/Rendered/PDF/IP850rev.pdf).
- . (2008). *Project Appraisal Document (PAD), Vol.1. 07-FEB-2008*. Fecha de acceso: 27/12/2012; disponible en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/02/25/000333037\\_20080225005035/Rendered/PDF/418670PAD0P1011ly10IDA1R20081002611.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/02/25/000333037_20080225005035/Rendered/PDF/418670PAD0P1011ly10IDA1R20081002611.pdf).
- . (2009). *Social Assessment and Indigenous Peoples Plan. Brazil: Bolsa Familia 2nd APL*. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/11/06/000334955\\_20091106012020/Rendered/PDF/IP3820P1015041A1IPP1English0oct015.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/11/06/000334955_20091106012020/Rendered/PDF/IP3820P1015041A1IPP1English0oct015.pdf).
- Barron, M. (2008). *Gender and Ethnic Inequalities in Latin America: A Multidimensional Comparison of Bolivia, Guatemala and Peru*. CRISE WORKING PAPER No. 32. Octubre. Oxford: University of Oxford. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper32.pdf>.
- Bernal, R; Cárdenas, M. (2005). *Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia*. Fecha de acceso: 23/3/2013; disponible en <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-29-Race-and-ethnic-inequality-in-health-and-health-care-in-Colombia.pdf>
- Bernardes, L. (2007). *Manual Operativo. Programa de Protección Social – Red de Oportunidades. Panamá*. Fecha de acceso: 27/12/2012; disponible en [http://www.minsa.gob.pa/minsa/tl\\_files/documents/programas/proteccion\\_social/rod/RdO%20V4%20ManualOperativo.pdf](http://www.minsa.gob.pa/minsa/tl_files/documents/programas/proteccion_social/rod/RdO%20V4%20ManualOperativo.pdf)
- BID. (2006). “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia de Desarrollo Indígena”. Washington, DC: BID. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691246>.
- . (2010). *Proyectos*. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?lang=es>.

- . (2011a). *Pautas para la Elaboración de Estudios de Caso*. Washington DC: Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL). Banco Interamericano de Desarrollo.
- . (2011b). *Sistematización de experiencias y lecciones operativas de los programas de transferencias condicionadas (PTC) con pueblos indígenas en América Latina: un marco conceptual*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bodnar, Y., y López, E. (2009). *Temas interculturales y de género para la expansión del sistema de protección social*. Panamá: MIDES.
- Bringas, A. M. (2009). Las políticas interculturales ante el reto de los derechos de los pueblos indígenas. *Revista Internacional de Filosofía Política (33)*, 2009, 103-124.
- Briones, C. (1998). (Meta) Cultura del Estado-Nación y Estado de la (Meta) Cultura. *Serie antropología (244)*.
- CEPAL. (2006). La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo.
- . (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile.
- CNC. (2010). *Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del Programa Familias en Acción en comunidades indígenas*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Consultoría.
- Departamento Nacional de Estadística, DANE. (2005). *Censo de población 2005*. Fecha de acceso: 26/12/2012; disponible en <http://190.25.231.242/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>.
- . (2007). *Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Mayo, p. 19. Bogotá: Dirección de Censos y Demografía.
- . (2012). "Necesidades Básicas Insatisfechas". Fecha de acceso: 26/12/2012; disponible en [http://www.dane.gov.co/DANEweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=231&Itemid=6](http://www.dane.gov.co/DANEweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=6).
- Departamento Nacional de Planeación, Acción Social, Cordepaz, Unión Europea. (2010). *Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2010a). *Anexos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=u5i1XxlpFJA%3D&tabid=1238>.
- . (2010b). *Bases del Plan de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>.
- Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington, DC: Banco Mundial.
- García T, A. (2009). *Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción*. Bogotá: Universidad Javeriana. Fecha de acceso: 12/27/2012; disponible en <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/108>.
- Gómez, R. (2009). *Evaluación cualitativa de la Red de Oportunidades*. Panamá. Panamá: BID.
- Hall, G., y Patrinos, H. (2006). *Indigenous Peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004 (Executive Summary)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hernández A, L. (Agosto de 2007). "Informe Final: Consultoría para la puesta en marcha de un proyecto piloto del programa 'Familias en Acción' en comunidades indígenas". Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2669\\_Consultoria\\_Prueba\\_Piloto\\_Comunidades\\_Indigenas\\_-\\_Informe\\_Final.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2669_Consultoria_Prueba_Piloto_Comunidades_Indigenas_-_Informe_Final.pdf).
- IBASE. (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.
- IDIES. (2009). *Evaluación del Programa Mi familia progresa. Estudio de percepción incluyendo procesos*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Universidad Rafael Landívar).

- Iturralde, D. (1995). *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina*. París: UNESCO.
- . (2003). "Pueblos indígenas, derechos, económicos y sociales, y discriminación". *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 38, 233-256.
- López, N. (2011). La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIE, Unesco.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hoppenhayn, M. (2006). "Desarrollo a escala humana". Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/DesEscalaHumana.pdf>.
- MIDEPLAN. (2009). *Plan para la población indígena - Asistencia técnica sistemas de protección social (2009 - 2011)*. Fecha de acceso: 27/12/2012; disponible en [http://www.chilesolidario.gob.cl/not/not\\_int1.php?id=119](http://www.chilesolidario.gob.cl/not/not_int1.php?id=119).
- Mignolo, W. (2002). "Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder". Entrevista a Walter Mignolo por Catherine Walsh. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.oei.es/salactsi/walsh.htm>.
- Ministerio de Educación Nacional (2010) Proyecto de Modernización del Sistema Educativo. Marco de Política para Pueblos Indígenas y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras, Rom y Otros Grupos Étnicos (MPPI). Bogotá.
- Morris, M., Garavito, C. R., Salinas, N. O., y Buritica, P. (2009). "La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional". *Documentos Número 2. Programa de Justicia Global y Derechos Humanos*, 1-52.
- Oportunidades. (2009). *Evaluación social y plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena*. México, D.F.: Oportunidades. Programa de Desarrollo Humano. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/evaluacion\\_soci\\_plan\\_de\\_accion\\_definic\\_pob\\_indig](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/evaluacion_soci_plan_de_accion_definic_pob_indig).
- Patrinos, H., y Skoufias, E. (2007). *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington DC: Banco Mundial.
- PNUD. (2012) *Pueblos indígenas. Dialogo entre culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011*. Bogotá. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en [http://pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno\\_indigenas.pdf](http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf).
- Popolo, F. D., y Oyarce, A. M. (2006). "Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio". En *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas* (pp. 35-62). Santiago de Chile: ONU.
- Restrepo, E. (2008). "Biopolítica y alteridad. Dilemas de la etnización de las colombianas negras". Retrieved 16 de Junio de 2010 from *Revista de Ciencias Sociales: Realidad Económica*, 8/2/2008. Fecha de acceso: 10/12/2012; disponible en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=1864>.
- Robles, C. (2009). *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schkolnik, S. (2008). "La inclusión del enfoque étnico en los censos de América Latina". En *NOTAS DE POBLACIÓN N ° 8 9* (pp. 57-100). Santiago de Chile: CEPAL.
- SDS. (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, A. (1979). "Equality of what?", Tanner Lecture, May 22, Stanford University.
- . (1985). *Commodities and Capabilities*, Oxford: Elsevier.
- . (1999). *Development as freedom*, New York: Knopf Press.

Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Brasilia: CEPAL.

Walsh, C. (2001). (De) construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros del Ecuador. En N. F. (ed.), *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades* (pp. 115-142). Lima: Pontificia Universidad del Perú-Universidad del Pacífico -IEP.

Waters, W. (2009). *Diseño de políticas y programas sociales. Estudio de evaluación cualitativa del Programa Red de Oportunidades. Informe 1: Comarcas Indígenas*. Ciudad de Panamá: Banco Interamericano del Desarrollo.

———. (2011). "Análisis cualitativo de las barreras a la demanda por servicios de salud en pueblos indígenas en Panamá". Documento inédito.

## ANEXO I: PROCESO DE RECOLECCIÓN DE DATOS EN CAMPO

### Técnicas de recolección y análisis de la información

El estudio es de carácter cualitativo. Para la recolección de información primaria se usaron dos técnicas: *grupos focales*, en campo, con personas de las familias indígenas beneficiarias y *entrevistas* con actores concernidos con la ejecución del Programa. El estudio incorpora elementos de análisis cuantitativo para la descripción general de la población indígena de Colombia, la descripción de la población indígena adscrita al Programa y la explicación de aspectos operativos y efectos percibidos para los cuales el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) reporta datos que resultan relevantes (estos elementos constituyen el Anexo II).

El trabajo de captura de información cualitativa en campo se hizo en tres departamentos: Guajira con el pueblo indígena Wayúu (en el municipio de Uribia), Nariño, con el pueblo indígena Pasto (en los municipios Cumbal e Ipiales) y Cauca, con los pueblos indígenas Guambiano y Nasa (municipios Silvia y Piendamó).

La técnica de grupo focal se utilizó para recopilar información sobre percepciones y opiniones de las familias beneficiarias del Programa. En cada comunidad se desarrolló por lo menos un grupo focal con mujeres y, cuando fue posible, un grupo focal mixto (hombres y mujeres).

**Cuadro 1.A1. Grupos focales con beneficiarias(os), 2011.**

Municipio (Departamento)	Etnia	Número de participantes		Edad participantes	
		Mujeres	Hombres	Rango	Promedio
Silvia (Cauca)	Misak, Nasa	7		23-40	37,0
Piendamó (Cauca)	Misak, Nasa	15	2	21-40	32,5
Piendamó (Cauca)	Misak, Nasa	8	1	25-46	35,3
Cumbal (Nariño)	Pasto	8	3	25-46	32,0
Ipiales (Nariño)	Pasto	9	1	21-48	32,3
Uribia (Guajira)	Wayuu	5		31-59	39,0

La entrevista individual se utilizó para profundizar en los aspectos operativos y de implementación del Programa con agentes concernidos con su operación a nivel nacional, regional y local. Las personas

entrevistadas corresponden a las siguientes posiciones:

**Cuadro 2.AI. Entrevistas, 2011.**

<b>Municipio (Departamento)</b>	<b>Enlace indígena</b>	<b>Autoridad indígena</b>	<b>Alcalde</b>	<b>UCR</b>	<b>UCN</b>
Silvia (Cauca)	1	1	1		
Piendamó (Cauca)	1	1		1	
Cumbal (Nariño)	1	1	1	1	
Ipiales (Nariño)	1	1	1	1	
Uribia (Guajira)	1	1			
Nivel Nacional					2
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

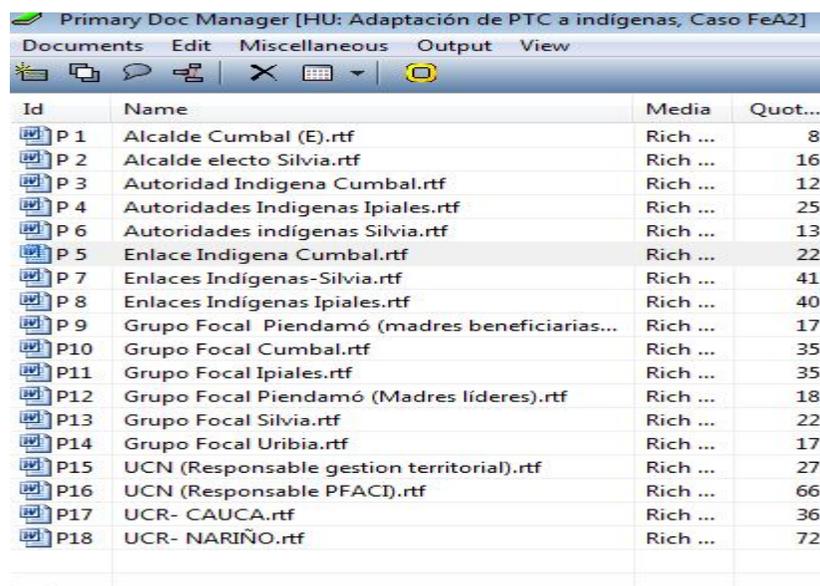
El Anexo I.1 presenta los ítems y preguntas básicas mediante las cuales se desarrollaron los grupos focales. El Anexo I.2 presenta la información sobre las entrevistas con las personas concernidas.

### **Métodos de análisis de la información**

El **marco conceptual** para entender el alcance del estudio lo proporciona el documento: *Sistematización de experiencias y lecciones operativas de los programas de transferencias condicionadas (PTC) con pueblos indígenas en América Latina: un marco conceptual* (BID, 2011b). El cual define los aspectos a analizar.

La búsqueda e identificación de patrones se apoyó en el programa Atlas.ti. Se usaron 18 documentos primarios, que corresponden a las transcripciones de 6 grupos focales y 12 entrevistas.

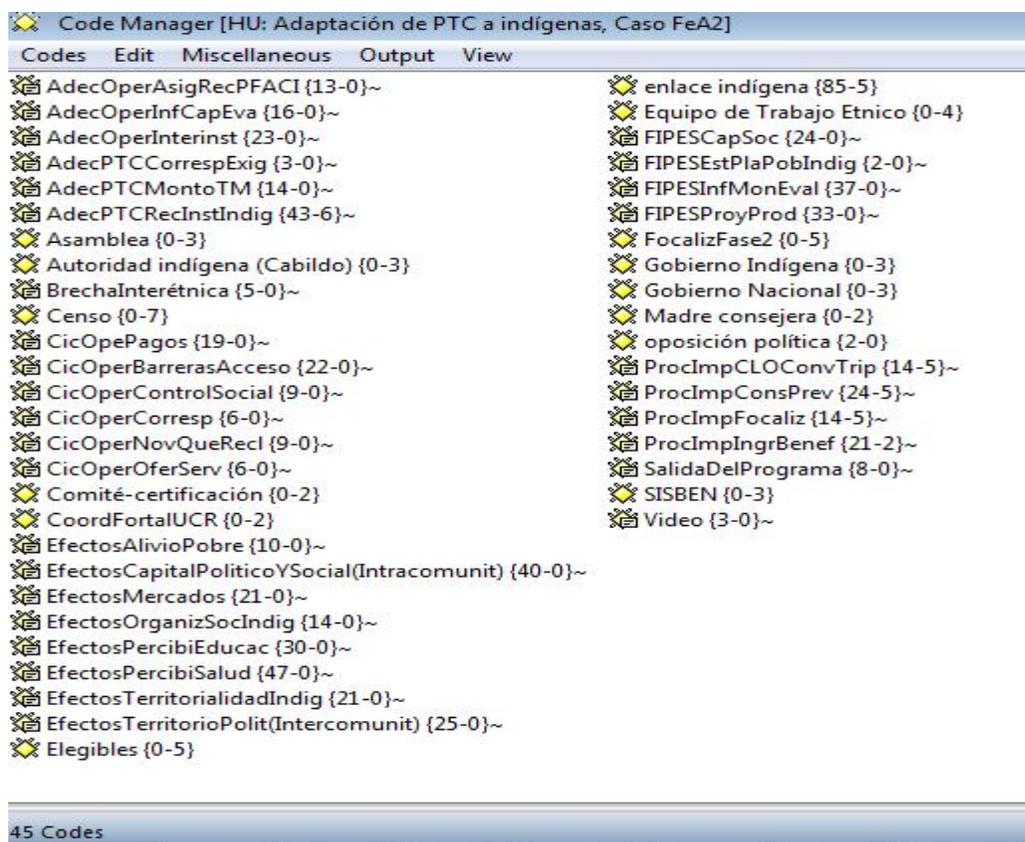
## Imagen de pantalla 1.A1. Documentos primarios



Id	Name	Media	Quot...
P 1	Alcalde Cumbal (E).rtf	Rich ...	8
P 2	Alcalde electo Silvia.rtf	Rich ...	16
P 3	Autoridad Indigena Cumbal.rtf	Rich ...	12
P 4	Autoridades Indigenas Ipiales.rtf	Rich ...	25
P 6	Autoridades indigenas Silvia.rtf	Rich ...	13
P 5	Enlace Indigena Cumbal.rtf	Rich ...	22
P 7	Enlaces Indigenas-Silvia.rtf	Rich ...	41
P 8	Enlaces Indigenas Ipiales.rtf	Rich ...	40
P 9	Grupo Focal Piendamó (madres beneficiarias...)	Rich ...	17
P10	Grupo Focal Cumbal.rtf	Rich ...	35
P11	Grupo Focal Ipiales.rtf	Rich ...	35
P12	Grupo Focal Piendamó (Madres líderes).rtf	Rich ...	18
P13	Grupo Focal Silvia.rtf	Rich ...	22
P14	Grupo Focal Uribia.rtf	Rich ...	17
P15	UCN (Responsable gestion territorial).rtf	Rich ...	27
P16	UCN (Responsable PFACI).rtf	Rich ...	66
P17	UCR- CAUCA.rtf	Rich ...	36
P18	UCR- NARIÑO.rtf	Rich ...	72

Las categorías (o códigos) de análisis de los aspectos operativos y de implementación se definieron en función del *marco conceptual*. Adicionalmente se definieron un conjunto de códigos “transversales” –en tanto dependen de la estructura completa de operación– para el análisis de los efectos percibidos (los códigos con el prefijo “efectos”, que aparecen en la imagen de pantalla 2.A1). Mientras que los primeros permitieron profundizar en lo que ha sucedido con el PFACI en términos de la estructura operativa, los segundos permitieron identificar los hitos en el proceso de adecuación y desarrollo del Programa y los efectos sobre relaciones *intracomunitarias* y *transcomunitarias*. En conjunto, los códigos referidos a la “estructura” y los códigos referidos a los “hitos” se entrecruzan formando una trama sobre la cual se construyó el relato del caso, que da cuenta de las causas de los éxitos y los obstáculos encontrados.

## Imagen de pantalla 2.A1. Códigos y palabras clave



Para el detalle del procesamiento con Atas.ti. véase la Unidad Hermenéutica del Estudio.

## Anexo I.1. Guía: discusión de grupos focales<sup>50</sup>

### Introducción

Gracias por su asistencia a ésta reunión en donde vamos a conversar sobre el Programa Familias en Acción. Mi nombre es \_\_\_\_\_. Tenemos algunas preguntas sobre este tema, y queremos saber qué opinan ustedes. En esta conversación deseamos conocer lo que realmente piensan. Lo que ustedes digan es confidencial, es decir, no vamos a reportar qué dijo cada persona, sino lo que dijo el grupo. Los comentarios o críticas no afectarán el recibo de servicios y pagos de FeA.

La conversación tomará alrededor de dos horas, o quizás un poco menos. Para comenzar me gustaría que cada persona se presente. Yo voy a comenzar. Como decía, mi nombre es \_\_\_\_\_, nació en<sup>51</sup> \_\_\_\_\_, mi familia está compuesta por (indicar los miembros y dónde están): \_\_\_\_\_.

Bien, ahora podemos comenzar el diálogo con una ronda de presentación.

(Indicando la primera persona)

- **¿Cuál es su nombre y quiénes son los miembros de su familia?**

(Hasta terminar la ronda de presentación)

- **Vamos ahora a entrar en materia**

### 1) ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

NOTA: En cada numeral la lista con viñetas indica preguntas de seguimiento o profundización.

a) Percepción general sobre el Programa

i) **¿Cómo ha sido la experiencia con el Programa Familias en Acción y la transferencia monetaria (pago) a las familias indígenas?**

- Por qué (ampliación de la respuesta anterior tanto si ha sido negativa como positiva)

b) Pertinencia del Programa

<sup>50</sup> La estructura de esta guía corresponde a la estructura del documento Marco Conceptual.

<sup>51</sup> Entre la población indígena suele ser importante saber de qué territorio viene la persona con la que se habla, esto genera más confianza en la conversación.

**ii) ¿El Programa responde, o no, a las necesidades de las familias y la comunidad?**

**2) PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**

a) Concordancia del procedimiento de registro e ingreso con los procedimientos de focalización y consulta previa.

**i) ¿La participación comunitaria en la implementación del Programa corresponde a las necesidades y derechos de las familias (u hogares)<sup>52</sup> y comunidades?**

- Conocimiento y aval de la consulta previa (si se realizó)
- Adecuación de los instrumentos y procedimientos de registro e ingreso a las particularidades culturales (perspectiva étnica diferencial)
- Reconocimiento de autonomía en asuntos comunitarios

**ii) ¿Las familias que están recibiendo la transferencia monetaria (pago) son las que realmente lo necesitan?<sup>53</sup>**

- Si hay comunidades a las que no llega el Programa, ¿cuál es la razón?
- Si hay familias en las comunidades a las que llega el Programa que no están incluidas, ¿cuál es la razón?
- Tensiones intra e intercomunitarias
- Conflictos con otros grupos (especialmente poblaciones minoritarias) causados por participación indígena en FeA

b) Procedimiento de registro e ingreso

**iii) ¿La participación comunitaria (instancias y procedimientos) en la selección de familias beneficiarias corresponde a necesidades y derechos de las familias y comunidades indígenas?**

- Claridad de los criterios y procedimientos
- Barreras a la participación
- Pertinencia de la unidad beneficiaria (hogar o familia)

---

<sup>52</sup> Es posible que sea necesario hacer explícita la diferencia entre “hogares” y “familias” si las pautas de parentesco indígena implican que el esquema genérico de operación del Programa no corresponde al tipo de familia que éste presupone y resulta más adecuada la categoría “hogar”.

<sup>53</sup> La pregunta está dirigida a identificar si conocen y avalan los procedimientos locales de focalización, así como los criterios de selección de familias beneficiarias indígenas en sus comunidades.

### 3) CICLO OPERATIVO

- i) **¿Han podido cumplir con las condiciones (corresponsabilidades) en educación y salud?**  
Cuando no es así **¿Cuáles son los factores que han afectado su capacidad de cumplir con esas condiciones?**<sup>54</sup>
  - Conocimiento/entendimiento de las condiciones
  - Distancia y condición de desplazamiento y transporte (barreras geográficas)
  - Disponibilidad de servicios y horarios
  - Costos asociados con el servicio
  - Trato humano e idioma
  - Creencias y prácticas culturales (medicina tradicional)
- ii) **¿Qué opinan sobre la manera en que el pago les está llegando?**
  - La unidad beneficiaria (familia u hogar) es adecuada<sup>55</sup>
  - Alternativas para pagos a beneficiarios que viven en áreas de difícil acceso
  - Trato humano e idioma
- iii) **¿Cómo debe funcionar el pago cuando las familias migran o existen pautas culturales que inhiben cumplir las condiciones en educación y salud?**
  - Migración por trabajo temporal
  - Ausencias extendidas por salud u otros motivos
  - Traslado a otro asentamiento o comunidad
- iv) **¿Qué opinan sobre la manera como se están tramitando las novedades, quejas y reclamos?**
  - Nivel de satisfacción sobre el trámite de novedades quejas y reclamos
  - La función del "enlace indígena"

### 4) ACCIONES COMPLEMENTARIAS PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROMOCIÓN DE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

- i) **¿Cuál ha sido el acompañamiento a las familias (u hogares) para la comprensión y cumplimiento del Programa y sus objetivos en educación y salud?**

---

<sup>54</sup> La pregunta está dirigida a identificar adecuación de procedimientos respecto a barreras geográficas y/o culturales de acceso a los servicios.

<sup>55</sup> Se trata de identificar la pertinencia cultural del pago a determinado miembro de la familia y las alternativas concertadas.

- Labor de la UCN y la UCR
  - Labor del “enlace indígena”
  - Labor de las madres consejeras indígenas
- ii) **¿Qué acciones se han desarrollado para evitar intermediación y desviación en el consumo derivado de la transferencia monetaria (pago)?**
- Rol de la mujer frente al consumo de bienes y servicios, mediante transacciones monetarias
  - Relaciones de género y manejo de dinero
  - Responsabilidades y roles familiares y comunitarios respecto a la salud y educación de niños y niñas
- iii) **¿Cuál es la percepción sobre los medios e instrumentos de comunicación utilizados por el Programa?**
- Efectividad de la comunicación dirigida a comunidades (Propósitos del PTC, procedimientos del ciclo operativo...)
  - Pertinencia de los medios de comunicación utilizados (conceptos de interculturalidad aplicados a los lenguajes gráficos y audiovisuales)
- iv) **¿Las acciones de *fortalecimiento institucional y promoción*<sup>56</sup> hacen sinergia con la *institucionalidad indígena*<sup>57</sup> para lograr los objetivos del Programa<sup>58</sup>?**
- Percepción sobre el grado de alineación del formato y la periodicidad de las acciones de promoción con los objetivos del Programa en generación de capital humano (claridad del “eje orientador” de las acciones de promoción)
  - Percepción sobre el grado de alineación del formato y la periodicidad de las acciones de promoción con los objetivos del Programa en generación de capital social

<sup>56</sup> Esta expresión debe traducirse –de acuerdo al contexto de adecuación y particularidades culturales de la comunidad indígena de la que se trate– de manera que se entienda que se hace referencia a las acciones que se han venido ejecutando, más allá del ciclo operativo de la transferencia monetaria. Acciones con las que –según FeA– se busca potenciar los objetivos del Programa en capital humano y capital social (por ejemplo –en el caso de la población no indígena– las Asambleas Municipales y los Encuentros de Cuidado).

<sup>57</sup> Esta expresión igualmente debe traducirse de acuerdo al contexto. “Institucionalidad indígena” significa aquí el conjunto de acciones habitualizadas y tipificadas (por reconocimiento recíproco o conocimiento común) como propias de determinadas personas o unidades sociales de la comunidad indígena. Hacen parte de esa institucionalidad: la familia, los agentes de la medicina tradicional o popular, las autoridades tradicionales religiosas (allí donde hayan elementos teocráticos), la estructura del derecho o ley *propia* que regula la tenencia y distribución de la tierra, las formas de proveer y distribuir los alimentos, entre otras. Debe tenerse en cuenta que la institucionalidad –en particular la indígena– se expresa tanto en un *statu quo* como en tendencias de cambio sentidas (brechas generacionales...) o declaradas (planes de vida, planes de etnodesarrollo...).

<sup>58</sup> Es de esperar que el proceso de consulta previa haya dado lugar a adecuaciones –en particular en el componente de promoción– que permitan evidenciar articulación entre los objetivos del Programa y los objetivos de restitución de derechos que se expresa en los planes de futuro propios de las comunidades (planes de etnodesarrollo, planes de vida ...). En particular la articulación con los objetivos de esos planes dirigidos a contrarrestar inequidades en DESC y DPI (véase documento Marco Conceptual).

- Percepción del grado de coordinación interinstitucional entre entidades de gobierno (a nivel nacional, regional y local) en la realización de las acciones de promoción
- Percepción del grado de articulación con la institucionalidad indígena en la planeación y realización de las acciones de promoción
- Percepción sobre la *calidad* de las acciones (referida al logro de los objetivos del Programa) e *idoneidad* de las personas que realizan las acciones (referida a la capacidad de alinear la promoción con los objetivos del Programa)
- Percepción sobre la labor del Programa en el seguimiento, monitoreo y evaluación de estas acciones

5) OTROS

- i) **¿Tienen otras observaciones sobre el funcionamiento del Programa en esta comunidad?**

## Anexo I.2. Guía: entrevista a actores concernidos<sup>59</sup>

### Introducción

Gracias por atender la invitación a conversar sobre el Programa Familias en Acción, con población indígena. Tengo algunas preguntas sobre este tema y es importante saber qué opina usted. Dados los objetivos – lecciones aprendidas sobre el PFACI– es deseable conocer lo que realmente piensa. Lo que usted diga es confidencial. No vamos a reportar qué dijo cada persona, sino que haremos un análisis agregado de estas conversaciones.

Bien, ahora podemos comenzar el dialogo con una corta presentación (que incluye una presentación general de los objetivos del estudio de caso y del rol que juega el entrevistado en el Programa). Vamos ahora a entrar en materia.

### 1) ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

NOTA: En cada numeral la lista con viñetas indica preguntas de seguimiento o profundización.

#### i) **¿Qué piensa del esquema de transferencia monetaria (TM) a las familias indígenas que se ha implementado?**

- Monto de la TM y efectividad respecto a los propósitos del Programa
- 'Enfoque diferencial' para indígenas traducido, en la visión del Programa, en montos y esquemas de transferencias específicos
- TM y posibles acciones complementarias<sup>60</sup>

### 2) ADECUACIÓN DEL ESQUEMA GENÉRICO DEL PTC E IMPLEMENTACIÓN (NIVEL NACIONAL)

(*Focalización.* Entendiendo que el Programa no ha operado con criterios genéricos de focalización definidos desde el nivel nacional)

#### i) **¿Qué criterios se han utilizado para decidir dónde implementar el Programa con indígenas?**

---

<sup>59</sup> La estructura de esta guía corresponde a la estructura del documento Marco Conceptual.

<sup>60</sup> Es frecuente que al Programa se le sugiera articulación con acciones complementarias (ej. apoyo a emprendimientos productivos); se trata de identificar cuál es la percepción frente a posibles adecuaciones de política y diseño.

- Criterios de focalización geográficos y/o categóricos
  - Nivel de comunidad (cual?) o de familia
  - Cabildeo de actores políticos o comunitarios
  - Consideraciones sobre DESC y DPI
- ii) **¿Cuál ha sido la experiencia con los convenios interinstitucionales tripartitos previstos en el Anexo 14 del Manual operativo de Familias en Acción?**
- Lecciones aprendidas
- 3) PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN (NIVEL REGIONAL)
- a) Consulta previa y concertación de las condiciones de operación
- i) **¿Cuando el Programa ha requerido consulta previa cuáles han sido los procedimientos y con qué instancias indígenas se ha desarrollado?**
- Lecciones aprendidas sobre estándares nacionales e internacionales
- ii) **¿La unidad territorial de intervención del Programa articula entidades y estructuras de gobierno indígenas y no indígenas?**
- Responsabilidades compartidas. Recursos de operación local
  - Sinergia del Programa con instituciones indígenas (acciones de promoción...)
  - Experiencia (tensiones) en selección de actores locales (enlace, coordinadores...)
- iii) **¿Hay un enfoque diferencial en la evaluación (ex ante) de la oferta de servicios de salud y educación para población indígena?**
- Cantidad, calidad y pertinencia cultural de los servicios
  - Entidades indígenas “propias”: fortalezas y debilidades
- b) Identificación e inscripción de familias beneficiarias
- iv) **¿Cuál es su percepción sobre el nivel de participación comunitaria en los procedimientos de identificación e inscripción de familias beneficiarias?<sup>61</sup>**
- Exceso o déficit de participación
  - Claridad de los criterios y procedimientos
  - Particularidades culturales y perspectiva étnica diferenciada

---

<sup>61</sup> La pregunta está referida explícitamente al procedimiento de identificación e inscripción de familias indígenas, considerado en el Anexo 14 del Manual operativo.

v) **¿Los procedimientos utilizados garantizan que la transferencia monetaria llegue a las familias que realmente la necesitan?**

- Si hay familias en las comunidades a las que llega el Programa que no están incluidas, ¿cuál es la razón?
- Lecciones aprendidas en el manejo de tensiones *intra* e *inter*comunitarias

vi) **¿Los censos indígenas son adecuados, en términos estadísticos, para el SIFA?**

- Pertinencia de recabar información sociodemográfica estandarizada con un modelo unificado y completo que registre edad y género en todos los hogares de cada territorio<sup>62</sup>

4) CICLO OPERATIVO (TODOS LOS NIVELES)

i) **¿La verificación de condiciones y corresponsabilidades está arrojando información verificable sobre el logro de los objetivos del Programa?**

- Incentivo a la asistencia y el rendimiento escolar de niños y niñas
- Contribución a mejorar las prácticas de cuidado de niños y niñas en salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar

ii) **Cuando no se cumplen las condiciones o corresponsabilidades, ¿cuáles son las causas?**<sup>63</sup>

- Distancia y condición de desplazamiento y transporte (barreras geográficas)
- Disponibilidad de servicios y horarios
- Costos asociados con el servicio
- Trato humano e idioma
- Creencias y prácticas culturales (medicina tradicional)

iii) **¿Cuál es su opinión sobre la manera en que el pago está llegando?**

- La unidad beneficiaria (familia u hogar) es adecuada<sup>64</sup>
- Alternativas para pagos a beneficiarios que viven en áreas de difícil acceso
- Trato humano e idioma
- Bancarización – “resistencia” indígena

---

<sup>62</sup> Pregunta para los responsables de la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial derivada de una de las recomendaciones de la Evaluación de Operaciones (Centro Nacional de Consultoría, 2010). Está dirigida a documentar tanto el uso operativo, como las limitaciones, de estos instrumentos de identificación.

<sup>63</sup> La pregunta está dirigida a identificar adecuación de procedimientos respecto a barreras geográficas y/o culturales de acceso a los servicios.

<sup>64</sup> Se trata de identificar la pertinencia cultural del pago a determinado miembro de la familia y las alternativas concertadas.

iv) **¿Cuáles son las novedades, quejas y reclamos más recurrentes?**

- Nivel de satisfacción sobre el trámite de novedades, quejas y reclamos
- El rol del “enlace indígena”

5) ACCIONES COMPLEMENTARIAS EN FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROMOCIÓN DE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

ii) **¿Cuál ha sido el acompañamiento a las familias (u hogares) para la comprensión y cumplimiento del Programa y sus objetivos en educación y salud?**

- Labor de la UCN y la UCR
- Labor del “enlace indígena”
- Labor de las madres consejeras indígenas

iii) **¿Cuál es la percepción sobre los medios e instrumentos de comunicación utilizados por el Programa?**

- Efectividad de la comunicación dirigida a comunidades (Propósitos del PTC, procedimientos del ciclo operativo...)
- Pertinencia de los medios de comunicación utilizados

iv) **¿Las acciones de *fortalecimiento institucional y promoción*<sup>65</sup> hacen sinergia con la *institucionalidad indígena*<sup>66</sup> para lograr los objetivos del Programa<sup>67</sup>?**

- Grado de alineación del formato y la periodicidad de las acciones de promoción con los objetivos del Programa en generación de capital humano (claridad del “eje orientador” de las acciones de promoción)
- Grado de alineación del formato y la periodicidad de las acciones de promoción con los objetivos del Programa en generación de capital social

---

<sup>65</sup> En el nivel regional y local esta expresión debe referirse al contexto de adecuación y particularidades culturales de la comunidad indígena de la que se trate. En el nivel nacional esta expresión hace referencia a el formato y la frecuencia de las acciones que se han venido ejecutando y con las que –según FeA– se busca potenciar los objetivos del Programa en capital humano y capital social.

<sup>66</sup> El concepto “Institucionalidad indígena” debe aclararse cuando sea necesario, especificando que significa el conjunto de acciones habitualizadas y tipificadas (por reconocimiento recíproco o conocimiento común) como propias de determinadas personas o unidades sociales de la comunidad indígena. Hacen parte de esa institucionalidad: la familia, los agentes de la medicina tradicional o popular, las autoridades tradicionales religiosas (allí donde hayan elementos teocráticos), la estructura del derecho o ley *propia* que regula la tenencia y distribución de la tierra, las formas de proveer y distribuir los alimentos, entre otras. Debe tenerse en cuenta que la institucionalidad –en particular la indígena– se expresa tanto en un *statu quo* como en tendencias de cambio sentidas (brechas generacionales...) o declaradas (planes de vida, planes de etnodesarrollo...).

<sup>67</sup> Es de esperar que el proceso de consulta previa haya dado lugar a adecuaciones –en particular en el componente de promoción– que permitan evidenciar articulación entre los objetivos del Programa y los objetivos de restitución de derechos que se expresa en los planes de futuro propios de las comunidades (planes de etnodesarrollo, planes de vida ...). En particular la articulación con los objetivos de esos planes dirigidos a contrarrestar inequidades en DESC y DPI (véase documento Marco Conceptual).

- Grado de coordinación interinstitucional entre entidades de gobierno (a nivel nacional, regional y local) en la realización de las acciones de promoción.
- Grado de articulación con la institucionalidad indígena en la planeación y realización de las acciones de promoción
- Labor del Programa en el seguimiento, monitoreo y evaluación de estas acciones

6) ADECUACIONES INSTITUCIONALES PARA LA OPERACIÓN DEL PTC CON PUEBLOS INDÍGENAS

i) **¿Cuál es su percepción sobre la capacidad institucional a nivel<sup>68</sup> \_\_\_\_\_ para administrar el Programa con población indígena?**

- Asignación de recursos administrativos (humanos, financieros y técnicos)
- Asistencia técnica
- Desarrollos conceptuales y metodológicos de acciones de promoción
- Estrategias de comunicación e información
- Sistema de información, monitoreo y evaluación

7) OTROS

**¿Qué otros factores son importantes para usted, respecto a la operación del Programa con población indígena?**

---

<sup>68</sup> Corresponde al nivel en el que se encuentra el entrevistado: nacional, regional o local.

## ANEXO II: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

### Datos estadísticos de la población indígena en general

**Cuadro 1.AII. Porcentaje de personas que declaran asistencia a alguna institución educativa, 2005**

Edad	Indígena	Otra comunidad étnica	Población no minoritaria	Total
3 a 4 años	19	39	40	38
5 a 6 años	52	77	79	76
7 a 11 años	71	90	93	90
12 a 15 años	63	85	85	83
16 a 17 años	42	61	64	62
18 a 24 años	16	24	28	27
25 años y más	3	4	4	4
<b>Total (3 a 24 años)</b>	<b>45</b>	<b>62</b>	<b>64</b>	<b>62</b>

**Nota:** (i) la categoría "otra comunidad étnica" incluye a los rom, raizales, palenqueros, negros, mulatos y afrocolombianos; (ii) la población no minoritaria incluye a aquellos individuos que responden que no son ni indígenas ni pertenecientes a otra comunidad étnica; (iii) se excluye al 2% de la población (775.600 personas) que no reporta pertenencia étnica, y al 2% de la población que no responden a la pregunta.

**Fuente:** Censo de 2005.

### Datos estadísticos de los beneficiarios de Familias en Acción

#### *Información respecto a inscripciones y liquidaciones*

El Cuadro 2.AII contiene tanto el número de municipios que participaron en Familias en Acción para los años 2008 al 2012, como el número de familias inscritas en el programa. Es importante notar que las familias inscritas son aquellas que están en el sistema de información del programa. Así las cosas, el listado de familias inscritas incluye tanto a aquellos que tienen niños asistiendo a controles y a la escuela, como a aquellos que ya fueron retirados (y no reciben pago) por incumplimiento de corresponsabilidades, por falta de presentación de documentos, etc.

**Cuadro 2.AII. Número de familias inscritas en el Programa, 2008-2012**

Año	Municipios	Familias inscritas		
		SIBEN 1	Desplazadas	Indígenas
<b>2008</b>	1.096	1.541.482	316.275	9.522
<b>2009</b>	1.097	2.327.689	381.379	70.051
<b>2010</b>	1.098	2.327.689	407.152	70.888
<b>2011</b>	1.098	2.327.612	448.986	78.161
<b>2012 (junio)</b>	1.098	2.327.161	462.702	79.680

**Fuente:** Informe a la Banca Multilateral Dic-31-2007, 2do semestre 2008, 2do semestre 2009, 2do sem 2010, semestre II 2011, I semestre de 2012.

El Cuadro 3.AII por su parte, presenta el número de menores liquidados por el programa en el mismo rango de tiempo. Es importante notar que los menores liquidados son aquellos que tienen menos de 7 años o que tienen matrícula escolar.

**Cuadro 3.AII. Número de menores liquidados en el Programa, 2007-2012**

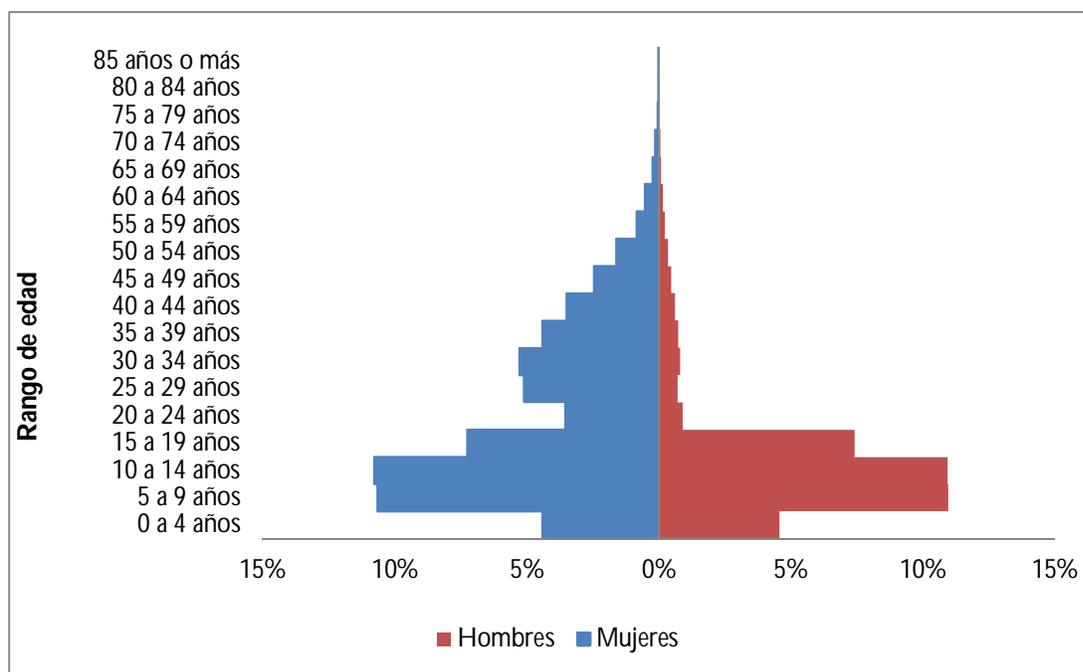
Año	Municipios	Menores liquidados		
		SISBEN 1	Desplazadas	Indígenas
2007	872	3.074.118	327.279	
2008	1.096	3.335.432	576.954	19.246
2009	1.097	4.302.275	691.882	145.297
2010	1.098	4.107.617	712.894	160.312
2011	1.098	3.678.811	726.002	152.034
2012 (junio)	1.098	3.084.447	702.727	141.496

Fuente: Informe a la Banca Multilateral Dic-31-2007, 2do semestre 2008, 2do semestre 2009, 2do semestre 2010, semestre II 2011, I semestre de 2012.

### **Características de los beneficiarios de FeA**

De acuerdo con la información reportada por el SIFA, la estructura poblacional de las familias indígenas está conformada en un 31% por población infantil entre 0 y 9 años y un 37% por población juvenil entre 10 y 19 años. El siguiente gran rango de edad es el de 25 a 39 años, aquel donde se ubican los titulares de las familias, y representan el 17% de la población.

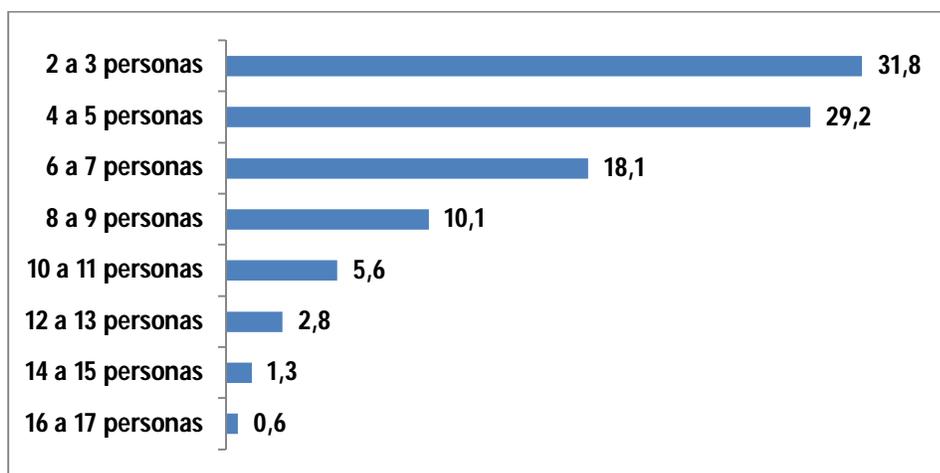
**Gráfico 1.AII. Composición etaria de beneficiarios del FeA, 2011 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia. SIFA (2011).

En cuanto al número de miembros por familias, se observa que en general no son familias numerosas. El 31,8% de las familias está compuesto por 2 o 3 personas, le sigue un 29,2% de compuestas por 4 o 5 personas. Aunque se observa un significativo porcentaje de familias con 6 y 7 miembros, los cuales representan un 18,1% de la población, los siguientes rangos de 8 personas en adelante no tienen un porcentaje alto.

**Gráfico 2.AII. Distribución de las familias por número de miembros, 2011**  
(Porcentajes)

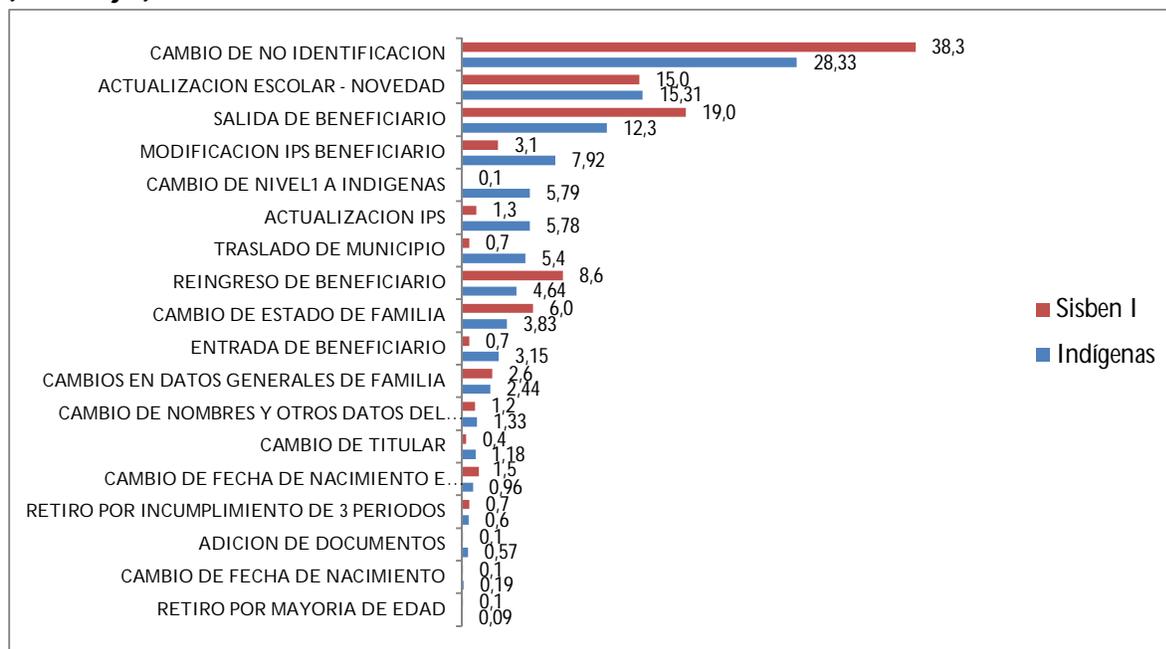


Fuente: Elaboración propia. SIFA (2011).

### ***Novedades, quejas y reclamos***

Respecto al tipo de novedades tramitadas por la población indígena, para el 2010, se observó que el mayor porcentaje correspondía a cambio de identificación, seguido la actualización escolar y la salida del beneficiario del Programa. En comparación con las familias del SISBEN los tres tipos de novedades antes mencionados también corresponden a los de mayor importancia en estas familias, tal como se aprecia en el Gráfico 3.AII. En el gráfico también se observa que en términos de novedades, los beneficiarios indígenas se comportan de forma significativamente distinta a aquellos del nivel 1 del SISBEN en: (i) el cambio de condición de nivel 1 de SISBEN a indígenas; (ii) la modificación o actualización de la IPS; (iii) traslado de municipio.

**Gráfico 3.AII. Novedades tramitadas por familias indígenas y SISBEN I, 2010 (Porcentajes)**



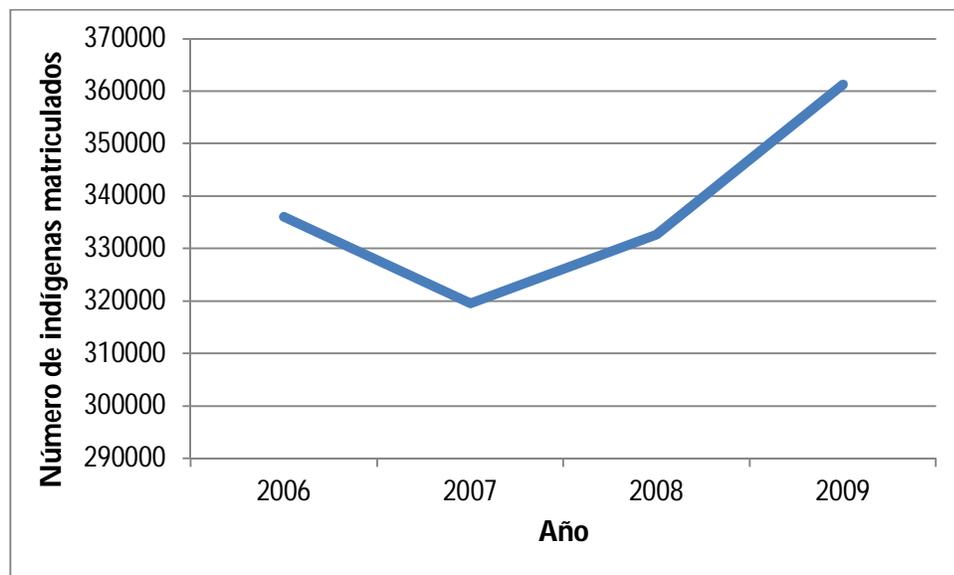
Fuente: Elaboración propia. SIFA (2011).

### **Extraedad**

Una explicación para el fenómeno de la extraedad puede ser la dificultad que enfrentan las comunidades que hablan una lengua indígena para superar el primer nivel de los contenidos mínimos de aprendizaje en la escuela tanto en tercero como en sexto de primaria. En 2006, los estudiantes de lengua indígena que no superaban el primer nivel de contenidos mínimos de aprendizaje ascendía a 51,9% en 3er grado y a 32,8% en 6to grado, mientras que para estudiantes de otras lenguas los porcentajes llegaban al 25,8% y 12,6% respectivamente (López, 2011).

Por otro lado, las tasas de matrícula en las comunidades indígenas han ido aumentando en el tiempo de forma significativa (ver Gráfico 4.AII). Aunque gran parte de esto se puede deber a los esfuerzos por contar con un sistema de etnoeducación en el país, también se puede pensar que FeA generó incentivos para que los indígenas asistieran al sistema escolar.

**Gráfico 4.AII. Número de estudiantes indígenas matriculados en el sistema educativo, 2006-2009**



Fuente: SINEB 2010

**Cuadro 4.AII. Comparación entre estudiantes que cursan el modelo etnoeducación y los de establecimientos oficiales**  
(Puntajes promedio en las pruebas SABER 5to y 9no)

	Quinto grado				Noveno grado			
	Oficial rural		Oficial urbano		Oficial rural		Oficial urbano	
	Etnoeducación	Nacional	Etnoeducación	Nacional	Etnoeducación	Nacional	Etnoeducación	Nacional
Lenguaje	252	278	264	295	264	295	254	292
Matemáticas	256	282	266	295	244	269	257	291
Ciencias	262	287	263	293	247	270	251	291

Fuente: Proyecto de Modernización del Sistema Educativo (2010), sobre la base de ICFES, diciembre de 2010.

**Nota:** Los resultados se estimaron sólo para los estudiantes que contestaron al menos cinco preguntas en cada una de las pruebas, y no incluyen los de los alumnos para los cuales se reportó alguna discapacidad cognitiva.