

ISEGORÍA



FUNDACION ETNOLLANO  
Colombia



**BIENESTAR  
FAMILIAR**

## **PRODUCTO 4. INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS DE LA MODALIDAD TEB**

**EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS DE LA MODALIDAD TERRITORIOS ÉTNICOS CON  
BIENESTAR DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**

**Contrato No. 1716 de 2017**

**Bogotá, 24 de Septiembre de 2018**

## Contenido

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ABREVIATURAS .....                                                                                        | 6  |
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                         | 7  |
| 1. DESCRIPCIÓN DE LA MODALIDAD TEB .....                                                                  | 8  |
| 1.1. Marco Normativo y fundamentos de la Modalidad TEB.....                                               | 8  |
| 1.2. Lineamientos e instancias de operación de la Modalidad TEB.....                                      | 9  |
| 2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN Y CADENA DE VALOR .....                                                     | 13 |
| 3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS DE LA MODALIDAD .....                         | 16 |
| 3.1. Componente de Operaciones.....                                                                       | 17 |
| 3.1.1. Enfoque .....                                                                                      | 17 |
| 3.1.2. Información cuantitativa y cualitativa recolectada .....                                           | 17 |
| 3.1.3. Procesamiento y análisis de información .....                                                      | 20 |
| 3.2. Componente de Resultados .....                                                                       | 21 |
| 3.2.1. Enfoque .....                                                                                      | 21 |
| 3.2.2. Información cuantitativa y cualitativa recolectada .....                                           | 23 |
| 3.2.3. Procesamiento y análisis de información .....                                                      | 23 |
| 4. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE OPERACIONES DE LA MODALIDAD TEB.....                                      | 24 |
| 4.1. Asignación presupuestal para la ejecución de proyectos.....                                          | 25 |
| 4.1.1. Recursos de la Modalidad y asignación presupuestal desde el nivel nacional del ICBF .....          | 25 |
| 4.1.2. Recursos e implicaciones de la asignación presupuestal en el nivel regional y zonal del ICBF ..... | 27 |
| 4.1.3. Recursos e implicaciones de la asignación presupuestal para la ejecución de proyectos .....        | 28 |
| 4.2. Focalización de comunidades y priorización de familias .....                                         | 32 |
| 4.2.1. Focalización y priorización de comunidades étnicas.....                                            | 34 |
| 4.2.2. Priorización de familias para la ejecución de proyectos .....                                      | 42 |
| 4.3. Proceso de concertación y contratación.....                                                          | 44 |
| 4.3.1. Proceso de concertación con las comunidades.....                                                   | 44 |
| 4.3.2. Contratación de proyectos y operadores .....                                                       | 52 |
| 4.4. Ejecución de proyectos.....                                                                          | 54 |
| 4.4.1. La Socialización de los proyectos a la comunidad .....                                             | 57 |

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.2. Ejecución Encuentros en Familia Étnica .....                                                                                     | 59  |
| 4.4.3. Ejecución de componentes del proyecto.....                                                                                       | 66  |
| 4.4.4. Finalización del proyecto.....                                                                                                   | 71  |
| 4.5. Proceso de seguimiento y evaluación.....                                                                                           | 72  |
| 4.5.1. Acciones de Seguimiento.....                                                                                                     | 76  |
| 4.5.2. Mecanismos de Control desde las comunidades .....                                                                                | 80  |
| 4.5.3. La Evaluación.....                                                                                                               | 81  |
| 4.6. Procesos de articulación en la Modalidad .....                                                                                     | 83  |
| 4.6.1. Articulación interna del ICBF en el marco de la ejecución de la Modalidad.....                                                   | 87  |
| 4.6.2. Articulación en el marco del SNBF dentro de la ejecución de la Modalidad .....                                                   | 89  |
| 4.7. Actores que intervienen y procesos transversales de la ejecución de la Modalidad TEB .....                                         | 92  |
| 4.7.1. Funcionamiento operativo de la Dirección de Familias y Comunidades del ICBF en el marco de la ejecución de la Modalidad TEB..... | 92  |
| 4.7.2. Socialización general de la Modalidad y acuerdos de operación para cada vigencia.....                                            | 94  |
| 4.7.3. Proceso de evaluación y aprobación de proyectos de la Modalidad.....                                                             | 95  |
| 4.7.4. Proceso de selección y contratación de operadores.....                                                                           | 97  |
| 4.7.5. La asistencia técnica y los procesos de revisión y ajustes con base en la ejecución .....                                        | 99  |
| 4.7.6. Rol de los actores vinculados a la Modalidad en el marco de la ejecución de proyectos .....                                      | 100 |
| 4.8. Conclusiones de la Evaluación de Operaciones de la Modalidad TEB .....                                                             | 111 |
| 5. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD TEB .....                                                                    | 114 |
| 5.1. Contexto de las Familias y Comunidades y su participación en la Modalidad.....                                                     | 115 |
| 5.2. Resultados asociados a los objetivos de la estrategia de “Encuentros en Familia Étnica .....                                       | 118 |
| 5.2.1. Las relaciones y las dinámicas familiares .....                                                                                  | 118 |
| 5.2.2. Las familias en el auto reconocimiento como sujetos de derecho.....                                                              | 124 |
| 5.2.3. Las familias, sus situaciones de vulnerabilidad y su papel como agentes de cambio.....                                           | 127 |
| 5.2.4. Las familias en la identificación de sus fortalezas, debilidades y riesgos en las relaciones y las dinámicas familiares.....     | 130 |
| 5.3. El Tejido Social de las familias y las comunidades .....                                                                           | 133 |
| 5.3.1. Las familias y las comunidades frente al diálogo intergeneracional .....                                                         | 134 |
| 5.3.2. Las familias y comunidades y la recomposición del tejido social.....                                                             | 135 |
| 5.3.3. Las familias y comunidades y sus posibilidades organizativas para contribuir a su desarrollo .....                               | 137 |

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.3.4. Las condiciones organizativas de las familias y las comunidades .....                                                                              | 139 |
| 5.3.5. Las familias y el empoderamiento para interactuar en los escenarios de toma de decisiones .....                                                    | 141 |
| 5.4. Prácticas culturales y conocimientos tradicionales .....                                                                                             | 143 |
| 5.4.1. Fortalecimiento y transmisión de prácticas culturales y conocimientos tradicionales .....                                                          | 143 |
| 5.4.2. Diálogo intergeneracional y fortalecimiento familiar y comunitario .....                                                                           | 149 |
| 5.5. Producción de alimentos.....                                                                                                                         | 152 |
| 5.5.1. Trabajo comunitario, economías domésticas y autoconsumo .....                                                                                      | 153 |
| 5.5.2. Apropiación colectiva y uso del territorio, prácticas tradicionales, y fortalecimiento familiar y comunitario.....                                 | 160 |
| 5.3. Conclusiones de la Evaluación del Componente de Resultados y Reflexiones en torno a factores determinantes para los resultados de la Modalidad ..... | 165 |
| 5.3.1. Diversidad cultural .....                                                                                                                          | 166 |
| 5.5.2. Diálogo intercultural.....                                                                                                                         | 167 |
| 5.5.3. Participación comunitaria .....                                                                                                                    | 168 |
| 5.5.4. Apuesta hacia la sostenibilidad .....                                                                                                              | 169 |
| 5.5.5. Integralidad de la intervención desde la Modalidad .....                                                                                           | 170 |
| 6. RECOMENDACIONES .....                                                                                                                                  | 171 |
| 6.1. Recomendaciones para el fortalecimiento de Operaciones de la Modalidad TEB.....                                                                      | 172 |
| 6.1.1. Recomendaciones con respecto al proceso de Asignación presupuestal .....                                                                           | 172 |
| 6.1.2. Recomendaciones con respecto al proceso de Focalización y Priorización.....                                                                        | 173 |
| 6.1.3. Recomendaciones con respecto al proceso de Concertación y Contratación .....                                                                       | 174 |
| 6.1.4. Recomendaciones con respecto al proceso de Ejecución de proyectos .....                                                                            | 175 |
| 6.1.5. Recomendaciones con respecto al proceso de Seguimiento y Evaluación .....                                                                          | 176 |
| 6.1.6. Recomendaciones con respecto a la Articulación y Coordinación de la Modalidad.....                                                                 | 177 |
| 6.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de Resultados de la Modalidad TEB .....                                                                      | 177 |
| 6.2.1. Recomendaciones en relación a las relaciones y las dinámicas familiares (Encuentros en Familia Étnica) .....                                       | 177 |
| 6.2.2. Recomendaciones en relación al tejido social de las familias y comunidades (Fortalecimiento socio organizativo).....                               | 178 |
| 6.2.3. Recomendaciones en relación a las prácticas culturales y conocimientos tradicionales (Fortalecimiento Cultural).....                               | 179 |
| 6.2.4. Recomendaciones con relación a la producción y consumo de alimentos (Componente de Autoconsumo).....                                               | 180 |

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3. Recomendaciones generales para el fortalecimiento de la Modalidad TEB..... | 181 |
| BIBLIOGRAFIA .....                                                              | 183 |
| ANEXOS .....                                                                    | 184 |
| Anexo de insumo I – Base de datos cuantitativa (pendiente) .....                | 184 |
| Anexo de insumo II – Información cualitativa (pendiente).....                   | 184 |
| Anexo de insumo III – Descripción de dofiles (pendiente).....                   | 184 |
| Anexo de insumo IV – Resumen Ejecutivo (en elaboración).....                    | 184 |
| Anexo de insumo V – Presentación (en elaboración) .....                         | 184 |
| Anexo de insumo VI – Video (en elaboración) .....                               | 184 |
| Anexo de insumo VII - Estudios de caso .....                                    | 184 |

ISEGORÍA



FUNDACION ETNOLLANO  
Colombia



## ABREVIATURAS



**BIENESTAR  
FAMILIAR**

**ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**SNBF:** Sistema Nacional de Bienestar Familiar

**Modalidad TEB:** Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**UT:** Unión Temporal Territorio Étnicos – Isegoria, Fundación Etnollano y Fundación E-valorar

## INTRODUCCIÓN

Este documento es el informe final de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Modalidad TEB). La evaluación tiene como objetivo “realizar la evaluación de operaciones y resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar de la Dirección de Familias y Comunidades”<sup>1</sup> y, fue adjudicada a la Unión Temporal Alianza para los Territorios Étnicos (UT) mediante concurso de méritos ICBF-CMA-005 de 2017. La UT está conformada por la firma de consultoría ISEGORIA, la Fundación Etnollano y la Fundación Escuela Nacional de Evaluación E-valor.

El documento, que corresponde al Producto IV de la evaluación, se estructura en 6 secciones, además de esta introducción. La primera sección contiene la descripción de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, a partir de la presentación del marco normativo y de los lineamientos técnicos y administrativos que rigen la Modalidad, así como las instancias y actores vinculados a la Operación de la Modalidad.

La segunda sección establece los objetivos generales y específicos de cada uno de los componentes de la evaluación, los cuales fueron definidos desde los términos de referencia elaborados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como la Cadena de Valor, a través de la cual es posible identificar y establecer los insumos, procesos, productos y resultados de la Modalidad.

La tercera sección desarrolla la metodología de la evaluación de la Modalidad TEB, tanto para el componente de operaciones como para el de resultados de manera independiente. Dicha metodología para cada componente se construye con la misma estructura; se define el enfoque metodológico, se presentan las preguntas orientadoras; se despliegan los grupos de análisis y el diseño muestral; se especifica la información utilizada para el análisis en cada componente y finalmente, se presentan los instrumentos aplicados y los análisis realizados para establecer los resultados de la evaluación en cada uno de sus componentes.

La cuarta sección contiene los resultados del componente de operaciones de la evaluación de la Modalidad TEB y se estructura en 8 partes. Los procesos en los que se fundamenta la implementación de la Modalidad TEB se desarrollan en 5 partes, cada una aborda un proceso general y las respectivas fases que lo componen. La parte 6 abarca la articulación y coordinación en la Modalidad y la parte 7 analiza los roles de los actores que intervienen en la Modalidad, así como los procesos que son transversales a la implementación. Finalmente, esta sección cierra con unas conclusiones sobre los principales resultados del componente de operaciones. En esta sección se da respuesta a las 38 preguntas orientadoras del componente de operaciones, según Ficha Técnica del Contrato.

La quinta sección contiene los resultados del componente de resultados de la evaluación de la Modalidad TEB y se estructura en 6 partes. La primera parte caracteriza el contexto de las familias y las comunidades que participaron en el 2017 en la Modalidad. La segunda parte contiene los resultados relacionados con la implementación de los Encuentros en Familia Étnica tanto para las familias como para las comunidades. La tercera parte aborda los resultados referentes a las acciones en torno al fortalecimiento de los aspectos organizacionales. La cuarta parte establece los resultados en las familias y las comunidades relacionados con el fortalecimiento cultural y la quinta

---

<sup>1</sup> Contrato 1716 del 25 de octubre de 2017, entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UT Alianza para los Territorios Étnicos

parte identifica los resultados en relación con la producción de alimentos y el autoconsumo. La sección termina con unas conclusiones sobre los resultados obtenidos por la Modalidad y las reflexiones centrales en torno a la identificación de unos factores determinantes.

La sexta sección contiene las recomendaciones de la evaluación de operaciones y resultados de la Modalidad TEB.

## 1. DESCRIPCIÓN DE LA MODALIDAD TEB

En esta sección se hace una descripción de la Modalidad TEB, a través de una breve presentación de su marco normativo y de la exposición de sus principales lineamientos e instancias que intervienen en su diseño, implementación y seguimiento.

### 1.1. Marco Normativo y fundamentos de la Modalidad TEB

La Modalidad TEB es una forma de atención que brinda el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desde la Dirección de Familias y Comunidades. Hace parte de la atención dirigida a las Familias y Comunidades, en particular familias étnicas: indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, Palenqueras, raizales y pueblos gitanos o Rrom. La Modalidad TEB está soportada normativa y técnicamente por leyes, decretos, resoluciones y convenios, así como por Jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias, Autos y seguimientos a Sentencias)<sup>2</sup>, Documentos CONPES y lineamientos técnico - administrativos y operativos de las distintas atenciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La Modalidad TEB se origina en 2007 como un proyecto dirigido a la población étnica, el cual tenía como propósito incentivar la producción de alimentos para el autoconsumo e incidir en la problemática de desnutrición de las poblaciones indígenas. En 2014, se implementa como la primera versión de la Modalidad TEB<sup>3</sup>. La Modalidad se ha fortalecido en los últimos años, en particular con la construcción del Lineamiento Técnico Administrativo y Operativo de la Modalidad y del Manual Operativo.

La Modalidad TEB se enmarca en la atención que brinda el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a las Familias Étnicas, en la cual se “incorpora y reconoce la existencia de las diferentes etnias y culturas”<sup>4</sup> y se promueve la generación de espacios que den respuesta a las situaciones específicas de las familias fortaleciendo “sus capacidades y recursos para promover su desarrollo integral”.<sup>5</sup> A las familias se les brinda desde la Modalidad una atención con enfoque de derechos para la atención diferencial en la medida que cada pueblo étnico imprime en el desarrollo de las actividades las características propias de su cultura, y que se tiene en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades de grupos étnicos a las que pertenecen y las problemáticas que enfrentan. Así, la Modalidad TEB tiene como objetivo “fomentar el fortalecimiento familiar y comunitario de los grupos

<sup>2</sup> Detalles del marco normativo de la Modalidad TEB en el “Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Territorios Étnicos con Bienestar”, p. 23.

<sup>3</sup> Como se recoge en el Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Territorios Étnicos con Bienestar, esta modalidad se consultó con la Subcomisión Técnica de Protección y Salud de la Mesa Permanente de Concertación -MPC, desde la vigencia 2010, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

<sup>4</sup> Extraído de: “Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar” p.3

<sup>5</sup> *Ibidem*.

étnicos, a través de acciones que recuperen y afiancen sus valores culturales, mejoren sus capacidades socio - organizativas y apoyen la producción de alimentos para el auto - consumo con el fin de contribuir a su pervivencia, a su desarrollo autónomo y a la inclusión social”<sup>6</sup>. A su vez, la Modalidad TEB se ejecuta a través de la estrategia Encuentros en Familia Étnica y tres componentes de apoyo: i) Apoyo al Fortalecimiento Socio Organizativo; ii) Apoyo al Fortalecimiento Institucional y iii) Apoyo a la Producción de Alimentos para el autoconsumo.

La estrategia y los componentes se concretan a través de la formulación de un proyecto de la comunidad que incluye de manera obligatoria la Estrategia de Encuentros en Familia Étnica y se pueden incluir todos o varios de los tres componentes. La Estrategia Encuentros en Familia tiene como propósito identificar y potenciar las fortalezas, recursos, relaciones y dinámicas de las familias y las comunidades para el fortalecimiento de sus capacidades. El componente de Apoyo al Fortalecimiento Socio Organizativo tiene como objetivo que las comunidades mejoren los procesos y las capacidades de organización y de gestión. El componente de Apoyo al Fortalecimiento Cultural tiene el propósito de reafirmar la identidad y promover el ejercicio de los derechos de las comunidades a través de la reproducción de la cultura material e inmaterial mediante aprendizajes colectivos intergeneracionales e interculturales. El componente de producción y autoconsumo tiene como propósito apoyar la producción de alimentos para el autoconsumo a través de actividades y convergencia de las familias en torno a la siembra, cosecha y preparación de los alimentos, fortalecer los vínculos familiares y comunitarios, así como la transmisión intergeneracional del conocimiento ancestral.

La Modalidad se fundamenta en el bienestar de las familias y comunidades a partir del fomento de las capacidades propias en la atención, participación, articulación e innovación. Busca atender los requerimientos y necesidades particulares de los pueblos étnicos, con base en los siguientes principios: Territorial Poblacional, Espiritual-Cultural, Reconocimiento de la Identidad para superar cualquier forma de discriminación racial, Diálogo Intergeneracional, Promoción y Protección de la Vitalidad de las Lenguas a través de los Nichos Lingüísticos Familiares, Equidad de Género, Paz y reconciliación.<sup>7</sup> Parte del principio de una atención desde la autonomía, al partir del enfoque de “brindar la posibilidad de transformación de situaciones complejas (de las poblaciones étnicas), las cuales, se espera puedan superarse, positivamente, a través de la ejecución de las acciones que son pensadas, planificadas y ejecutadas, por ellos mismos”<sup>8</sup>.

## 1.2. Lineamientos e instancias de operación de la Modalidad TEB

El Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación de la Modalidad TEB es la “directriz técnica y administrativa para su ejecución, y contiene las bases conceptuales y técnicas que sustentan el desarrollo de esta modalidad y a su vez define el proceso a desarrollarse, acorde con las Políticas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF. Igualmente, establece acciones y funciones de los actores involucrados en su ejecución”<sup>9</sup>. El Lineamiento se complementa con el Manual de Operación de la Modalidad que “enuncia las etapas

<sup>6</sup> Manual de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, p. 6.

<sup>7</sup> Se detallan los principios en el documento de Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar p.39

<sup>8</sup> Manual de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, p. 3.

<sup>9</sup> Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, ICBF, LM7.PP, 2017

y actividades que de manera articulada deben desarrollarse para la ejecución de la Modalidad, así como las condiciones, requisitos, costos y procedimientos para su implementación”.<sup>10</sup>

En la Modalidad intervienen distintas instancias. En el nivel nacional, la Dirección de Familias y Comunidades, tiene como primera función: “Liderar la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relativos a la familia y comunidad dentro del ICBF, definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y por las demás entidades y organismos competentes”<sup>11</sup>. También se encarga de, entre otras funciones, 1) Definir los lineamientos a seguir en cada una de las modalidades teniendo en cuenta las necesidades de la familia, así como dirigir la implementación de las políticas en torno a Familia y Comunidad en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). 2) Definir los criterios para la relación de diagnósticos y estudios para mantener actualizada la información de las familias y comunidades del país. 3) Establecer los criterios de focalización en los programas de atención (en conjunto con la Dirección de Planeación y Control de Gestión). 4) Diseñar las estrategias de asistencia técnica para la apropiación de los lineamientos, rutas de atención y medición y control de los avances en la atención por parte de las regionales, centros zonales y prestadores de servicio 5) Diseñar estrategias y acciones para realizar seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos operativos concernientes a los servicios de Familia y Comunidad del ICBF.

La Dirección se estructura, en la Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Familia y Comunidades y la Subdirección de Operación de la Atención a la Familia y Comunidades. La primera subdirección es la encargada de las acciones de asistencia técnica para la divulgación y apropiación de lineamientos, coordinar el proceso de formación de los agentes educativos de las modalidades, y coordinar acciones con la dirección del SNBF. A su vez, también debe formular con el SNBF escenarios de articulación con entes territoriales y el sector privado para ampliar la cobertura de los planes de atención a familia y comunidad, entre otras. Por su parte, la Subdirección de Operación tiene como funciones implementar los esquemas de operaciones de los servicios de familia y comunidad, y apoyar en contratación y operación de ser necesario. Asimismo, esta Subdirección es la encargada de asesorar al nivel regional y de centros zonales en torno a la implementación, ejecución y seguimiento en torno a la focalización. También debe adelantar acciones para garantizar el acceso y permanencia de las familias y la población atendida desde la Modalidad.

Ahora bien, con respecto a las direcciones regionales tienen como primera función, adelantar las actividades estratégicas, misionales, técnicas, administrativas y jurídicas de la Regional, de conformidad con las instrucciones impartidas por la Dirección General y cada una de sus Dependencias. Como otras funciones deben ejercer la coordinación y el funcionamiento efectivo del SNBF con otras entidades a nivel departamental y brindar asistencia técnica para su operación, como también aplicar los lineamientos técnicos formulados por la Dirección General, en este caso, la Dirección de Familias y Comunidades. Teniendo en cuenta su aplicación deben retroalimentar dichos lineamientos en los Centros Zonales y entidades del nivel departamental. Es su obligación coordinar, controlar y monitorear la operación de los Centros Zonales y sus puntos de atención en territorio monitoreando y haciendo seguimiento de los recursos financieros, supervisando la ejecución de los diferentes programas, así como los procesos de contratación.

<sup>10</sup> Manual de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, ICBF, MO4.PP, 2017.

<sup>11</sup> Derecho del Bienestar Familiar [DECRETO\_0987\_2012], p. 41. Desde el Decreto 987 de 2012 a través del cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se definen las funciones generales de la Dirección de Familias y Comunidades.

Teniendo en cuenta lo planteado en el Manual Operativo de la Modalidad TEB, la Regional inicia el proceso de focalización, priorización, concertación y asistencia técnica para la formulación de los proyectos. A su vez, debe formar un equipo de trabajo con profesionales de la Dirección de Familias y de los Centros Zonales, los cuales son los responsables de la ejecución de la Modalidad. Los Centros Zonales deben brindar asistencia técnica, asesoría y acompañamiento a las familias que lo soliciten considerando la autonomía de las comunidades. También son los responsables de estar al tanto de los casos de vulneraciones de derechos para así iniciar el proceso de restablecimiento de derechos. El Centro zonal, “obra en asistencia y asesoría Psico-socio-legal desde la intervención de la prevención o cuando la familia así lo solicite. Partiendo del principio del desarrollo autónomo, que las familias y comunidades, sean gestoras de su propio desarrollo”.<sup>12</sup>

Ahora, con respecto a los operadores, que inician su participación después de aprobado el proyecto, son los ejecutores de los proyectos seleccionados en el marco de la Modalidad, informan las acciones que se realizan en el marco de la Modalidad como socializar con las familias el presupuesto aprobado y ejecutar el plan de acción de acuerdo a lo programado. Deben utilizar los formatos dispuestos para la caracterización de los beneficiarios, el seguimiento de la ejecución TEB, así como aplicar el Perfil de vulnerabilidad-generatividad, y el Mapa de Cambios; además de llevar a cabo todas las acciones aprobadas en el marco del proyecto, para la Estrategia de Encuentros en Familia y en el marco de los componentes de apoyo definidos para cada proceso.

El Manual Operativo resalta el rol de las familias beneficiarias “siendo fundamental su activa participación al ser las protagonistas de los procesos de fortalecimiento familiar y comunitario que se llevarán a cabo en el marco de la Modalidad.”<sup>13</sup> Esto teniendo en cuenta que al ser beneficiarias de la Modalidad se comprometen a ejercer acciones de apoyo, veeduría y control social frente a las actividades implementadas en el marco de la ejecución de los proyectos.

En la

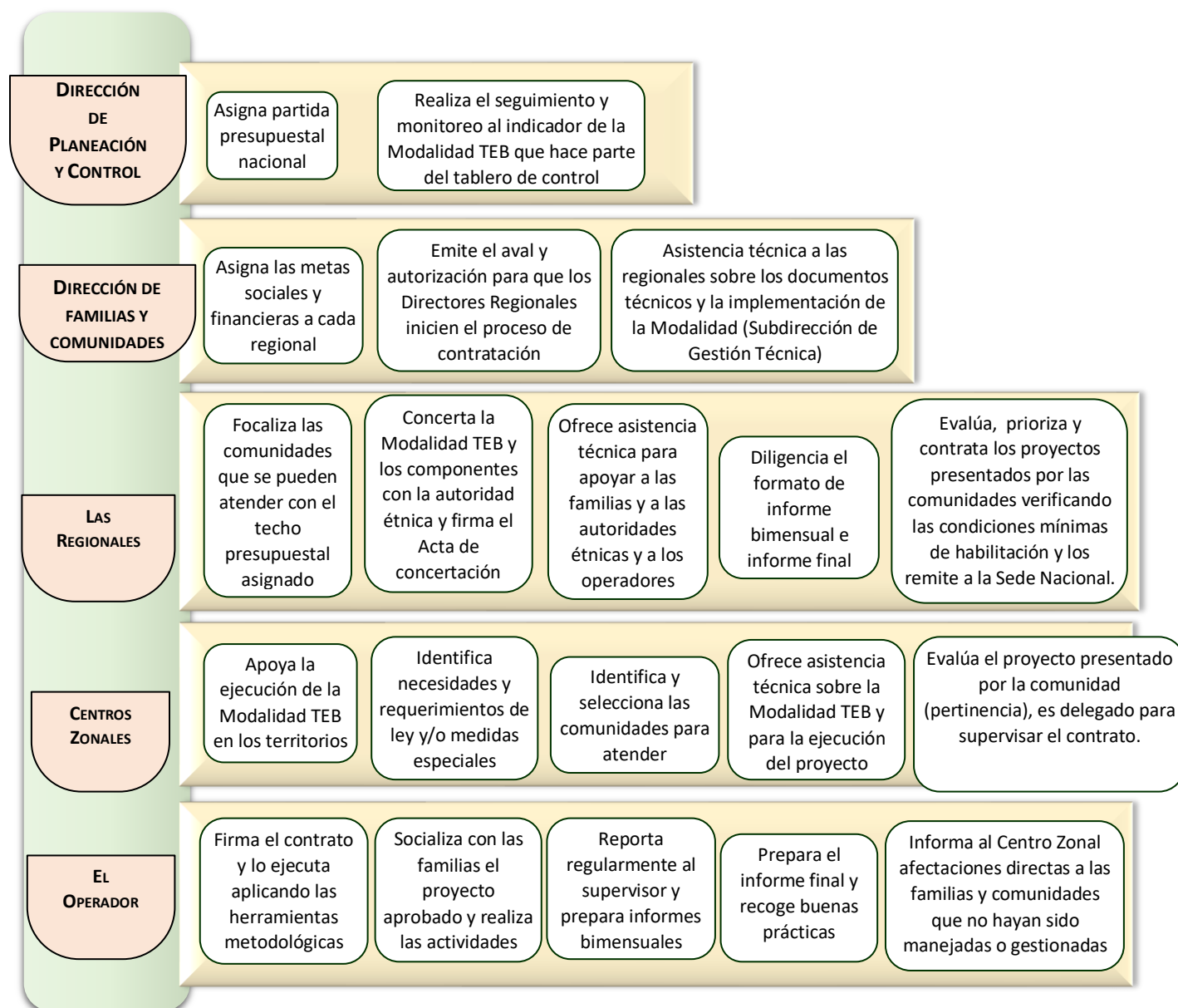
Figura 1 se resumen las funciones de los actores del ICBF anteriormente nombrados, y su rol específico dentro de la ejecución de la Modalidad.

---

<sup>12</sup> Manual de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, p. 19.

<sup>13</sup> Manual de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, p. 12.

Figura 1. Rol de actores de La Modalidad. Según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

## 2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN Y CADENA DE VALOR

La evaluación de la Modalidad TEB fue definida en los términos de referencia del Contrato como de operaciones y resultados, y estructurada en dos componentes, cada uno con objetivos específicos. El objetivo de la evaluación en el componente de operaciones es “hacer un análisis de las operaciones desarrolladas en la Modalidad TEB, estudiar si se están llevando a cabo y de qué manera afectan el logro de los productos y resultados esperados”. Por otra parte, en el componente de resultados el propósito es “analizar los cambios en las condiciones de los beneficiarios de la Modalidad como consecuencia directa de los bienes y servicios entregados”. Para orientar el desarrollo de la evaluación, como se presenta más adelante, en los términos de referencia se especifican preguntas, en total 49, a las cuales se debe responder mínimamente con el análisis de la información levantada en el marco de la evaluación.

La metodología en la que se basa la Evaluación tiene como punto de partida la Cadena de Valor<sup>14</sup>, construida por el ICBF; esta herramienta representa el modelo lógico de la intervención y establece las relaciones entre los insumos, procesos, productos y resultados, a través de las cuales se entregan los bienes y servicios lo que permite el logro de los objetivos planteados. La cadena de valor facilita el entendimiento del modelo lógico de la intervención y ofrece elementos para el planteamiento de la metodología de evaluación. A su vez, a partir de la cadena de valor se entiende que el actor fundamental y foco de la Modalidad TEB es la familia, la cual, se presenta como la unidad a fortalecer y en la cual se busca generar cambios que se propagan a la comunidad.

Desde la cadena de valor se identifican los insumos de los que dispone la Modalidad TEB para su desarrollo, los cuales se dividen en Talento Humano, Recursos Financieros, Insumos Normativos e Insumos Técnicos. Igualmente, se presentan los procesos que rigen la Modalidad TEB y a través de los cuales se entregan los productos a los beneficiarios. Con respecto a los procesos, estos se organizan en tres categorías; Criterios de Ingreso; Proceso de Atención y Gestión del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Así, a partir de estos dos componentes se genera la evaluación de operaciones teniendo en cuenta las preguntas orientadoras disponibles en la Ficha Técnica de la Evaluación<sup>15</sup>, que para el componente de operaciones consta de treinta y ocho (38) preguntas orientadoras.

La Figura 2 presenta las temáticas a las que buscan responder dichas preguntas para las operaciones.

<sup>14</sup> El ICBF como uno de los insumos para la evaluación de la Modalidad TEB, construyó la Cadena de Valor. Anexo Técnico Cadena de Valor. Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar TEB- Versión 3.0; Dirección de Planeación y Control de Gestión Subdirección de Monitoreo y Evaluación y Dirección de Familias y Comunidades, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, febrero 2017.

<sup>15</sup> Documento titulado: Ficha de Condiciones Técnicas Esenciales para la Prestación del Servicio y/o Entrega del Bien, ICBF, 2017.

Figura 2. Compendio de temáticas de las preguntas orientadoras de la Evaluación desde la Cadena de Valor de la Modalidad TEB.

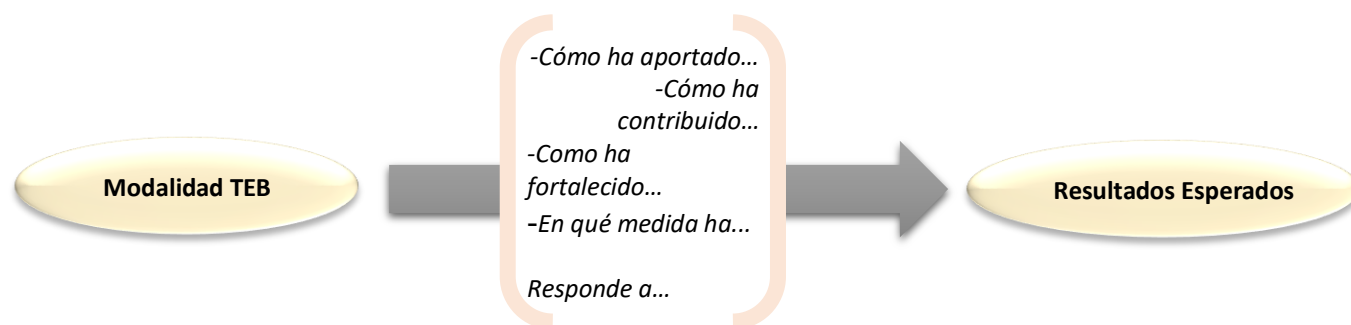
| Asignación presupuestal de la Modalidad a las regionales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                         |                                                                              | Concertación y contratación de proyectos                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Criterios de asignación de recursos a la Modalidad TEB                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Consistencia de los recursos asignados con las metas y lineamientos de la Modalidad TEB | Disponibilidad de recursos para imprevistos                                  | Participación de los Centros Zonales y las Regionales en la concertación y contratación de los proyectos                                                                                                                                                                             | Formulación y contratación de proyectos                                                                                                                    | Revisión y Evaluación de proyectos                                                                                                                        |
| Focalización de comunidades y priorización de familias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                         |                                                                              | Articulación y Coordinación                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
| Efectividad de la focalización                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Insumos y fuentes de información para la focalización                                   | Información y dificultades para la priorización de la población beneficiaria | Articulación entre las propuestas implementadas y otros entes territoriales del SNBF para la atención integral de las necesidades de las comunidades étnicas                                                                                                                         | Proceso de articulación del SNFB con los territorios y las comunidades para dar respuesta a los Autos diferenciales proferidos por la Corte Constitucional | Articulación entre los proyectos de la Modalidad TEB y otros proyectos del ICBF a grupos étnicos.                                                         |
| Ejecución de proyectos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                         |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
| Encuentros en Familias Étnica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                         |                                                                              | Operadores                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                            | Percepción de los operadores y las comunidades étnicas sobre el objetivo de la Modalidad TEB y las actividades desarrolladas en el marco de los proyectos |
| Caracterización de espacios, participantes y materiales en torno a los Encuentros en Familia Étnica<br><br>- Pertinencia de los contenidos y temáticas desarrolladas en los encuentros para abordar las problemáticas identificadas en las comunidades y familias étnicas<br><br>- Principales dificultades y cuellos de botella para la adecuada realización de los encuentros familiares étnicos |                                                                                         |                                                                              | Perfiles y roles de los operadores étnicos y/o externos<br><br>-Caracterización del acompañamiento brindo por los operadores a las familias y comunidades étnicas<br><br>-Cumplimiento de contrato por parte del operador Gestión y asistencia para asegurar las metas de asistencia |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
| Seguimiento, supervisión, evaluación y cierre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                         |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
| Definición de las actividades de monitoreo y seguimiento para garantizar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Dificultades para implementar asistencia técnica en el                                  | Mecanismos de direccionamiento de la modalidad y Seguimiento al operador     |                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Reorientación y aprovechamiento de seguimientos al interior de la Modalidad TEB                                                                            |                                                                                                                                                           |

Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Teniendo en cuenta los productos y resultados que se identifican en la Cadena de Valor, se desarrolla la evaluación de resultados. Los productos de la Modalidad TEB, se obtienen a partir de la realización de los procesos, y se entregan a los beneficiarios como bienes o servicios. Se refieren principalmente a asesoría técnica para i) la formulación de proyectos, ii) la identificación y fortalecimiento de las relaciones y dinámicas de las familias y comunidades; iii) temas culturales, organizativos y de producción de alimentos para el autoconsumo y iv) la entrega de insumos para la producción de alimentos y otras actividades propias de las culturas. Los resultados están referidos a la Estrategia de Encuentros de Familia Étnica y a los tres componentes de la Modalidad TEB. Estos resultados se expresan en términos de los cambios que se espera que se den en los individuos, las familias y las comunidades étnicas como consecuencia de recibir los productos (bienes y servicios) de los componentes. El componente de resultados responde a once (11) preguntas de evaluación. Estas preguntas siguen la estructura que se muestra en la siguiente ilustración. Estas preguntas tienen en común que indagan por la relación entre la Modalidad TEB y los resultados esperados de la intervención como se presenta en la

Figura 3.

Figura 3. Estructura de las preguntas de Evaluación de la Modalidad TEB en torno a las operaciones



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Para finalizar, los resultados esperados que están explícitos en las preguntas de evaluación son enumerados en la Tabla 1. En los resultados esperados siempre aparece la familia como sujeto de cambio central en la Modalidad TEB. El reconocimiento y fortalecimiento de las familias como sujetos activos y de derechos son los dinamizadores para alcanzar cambios a nivel socio-organizativo, cultural y nutricional. Son las familias fortalecidas las que impulsan cambios en la comunidad.

Tabla 1. Resultados esperados desde la Cadena de Valor de la Modalidad TEB para el Componente de Resultados de la Evaluación

| Resultados esperados |                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modalidad TEB        | R1. Las familias identifican sus fortalezas, riesgos y debilidades en las relaciones y dinámicas familiares                                                                                                                            |
|                      | R2. Las familias identifican situaciones de vulnerabilidad y se involucran como agentes de cambio                                                                                                                                      |
|                      | R3. Las familias y comunidades se integran y recomponen el tejido social                                                                                                                                                               |
|                      | R4. Las familias y comunidades incrementan las posibilidades organizativas para contribuir al desarrollo auto sostenible de las mismas                                                                                                 |
|                      | R5. Las familias consolidan redes comunitarias y de aprendizaje intercultural                                                                                                                                                          |
|                      | R6. Las familias se empoderan, participan y desarrollan autonomía y agencia para interactuar en los escenarios de toma de decisiones dentro de sus organizaciones y con las instituciones de orden municipal, departamental y nacional |
|                      | R7. Las familias se fortalecen en el auto reconocimiento como sujetos de derechos                                                                                                                                                      |
|                      | R8. Las familias fortalecen y transmiten prácticas culturales y conocimientos tradicionales                                                                                                                                            |
|                      | R9. Las familias y las comunidades fortalecen el diálogo intergeneracional                                                                                                                                                             |
|                      | R10. Las familias y las comunidades refuerzan y resignifican el trabajo comunitario y asociativo como mecanismos de equilibrio de las economías domésticas y factor de minimización de la desnutrición de las comunidades              |
|                      | R11. Las familias y las comunidades se apropian del territorio a partir del uso de calendarios agrícolas, recuperación de semillas y prácticas tradicionales (rituales, minga, trueque, convite, etc).                                 |

Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

### 3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS DE LA MODALIDAD

Esta sección desarrolla la metodología de la evaluación de la Modalidad TEB, tanto para el componente de operaciones como para el de resultados. En primer lugar, se define el enfoque metodológico de cada componente de la evaluación, a continuación, se presentan las preguntas orientadoras del componente establecidas en los términos de referencia; posteriormente se despliegan los grupos de análisis y el diseño muestral o la definición de los participantes de los grupos; luego se hace referencia a la información utilizada para el análisis en cada componente y finalmente, se presentan los instrumentos y los tipos de análisis utilizados para llegar a los resultados de cada uno de los componentes.

### 3.1. Componente de Operaciones

A continuación, se desarrolla la metodología empleada en el componente de operaciones, de acuerdo con los elementos establecidos en el párrafo anterior.

#### 3.1.1. Enfoque

El enfoque para responder a las preguntas del componente de operaciones se fundamenta en la cadena de valor que contiene los términos de referencia y los aportes hechos por el equipo evaluador a esa cadena (ver sección 1.3). En ese sentido, se parte de la identificación de los insumos y las actividades del modelo de implementación, planteados en la cadena de valor de la evaluación y la caracterización y valoración de los procesos que se realizan para lograr los productos esperados en la Modalidad TEB. La identificación se refiere a establecer todos los insumos que se usan; mientras que la caracterización busca especificar los atributos de los procesos y la valoración tiene como propósito determinar si los procesos cumplen con los criterios requeridos para lograr los productos esperados.

#### 3.1.2. Información cuantitativa y cualitativa recolectada

La información levantada a través de instrumentos cuantitativos, principalmente las encuestas y la información cualitativa obtenida de la aplicación de entrevistas, talleres grupales, grupos focales y observaciones in situ, fueron las principales fuentes de información del componente de operaciones. Estas fueron complementadas con información secundaria del Instituto relacionada con la Modalidad TEB, así como con información de la formulación y la evaluación de la formulación de los proyectos y de seguimiento y evaluación.

Los actores que se constituyen en grupos de análisis para el componente de operaciones son todos aquellos que intervienen en los distintos procesos que exige la operación de la Modalidad. En ese sentido, se incluyen los operadores de autoridades étnicas y de organizaciones de la sociedad civil; enlaces zonales y referentes regionales del ICBF<sup>16</sup>, delegados de entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, autoridades étnicas y familias.

Estos actores vinculados a los proyectos que hacen parte de la muestra cualitativa, fue a quienes se les aplicaron los instrumentos del componente cuantitativo y cualitativo. Igualmente, funcionarios del ICBF de las Direcciones vinculadas al diseño como a la operación de la Modalidad fueron entrevistados en el marco de la evaluación.

La muestra cualitativa abarcó los 33 departamentos del país, contemplando 33 proyectos ejecutados en el año 2017 y 21 proyectos pre-aprobados para el año 2018, para un total de 54 proyectos. La muestra efectiva alcanzada para cada uno de los instrumentos cualitativos se presenta en la siguiente tabla.

---

<sup>16</sup> Se nombran como enlaces a los encargados de llevar a cabo el seguimiento a las acciones relacionadas con la ejecución de la Modalidad en el contexto de los Centros Zonales, y referentes a los encargados desde las instancias Regionales del ICBF en los departamentos. Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, ICBF, LM7.PP, 2017.

Tabla 2. Instrumentos cualitativos aplicados

| Instrumento                          | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Muestra efectiva |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Entrevistas                          | <b>A01</b> Entrevista semiestructurada autoridad étnica. Dirigida a autoridades étnicas, entendidas como líderes étnicos locales que formen parte de las estructuras organizativas propias de las comunidades étnicas en la que se indaga en aspectos de apropiación y participación en los proyectos de la Modalidad TEB.                                                                                                                                                                                                                                                        | 181              |
|                                      | <b>A02</b> Entrevista semiestructurada operadores. Dirigida a funcionarios pertenecientes a las organizaciones operadores de los proyectos de la Modalidad TEB y se centra en caracterizar al funcionario y su vinculación a la Modalidad TEB, y profundizar en los procesos que tiene un rol estratégico.                                                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
|                                      | <b>A03</b> Entrevista semiestructurada referentes zonales del ICBF. Dirigida a funcionarios zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que hayan tenido una relación directa con los proyectos de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar y se focaliza en los roles que desempeña en los distintos procesos.                                                                                                                                                                                                                                                 |                  |
| Asambleas comunitarias               | <b>A04</b> Presentación evaluación cualitativa. Contemplada como un espacio colectivo comunitario para presentar y contextualizar la evaluación, que da inicio a las actividades en cada proyecto y permite que el profesional abra un espacio de cercanía con la comunidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 24               |
| Grupo focal I                        | <b>A05</b> Grupo focal I. Espacio de trabajo con un grupo de entre 8 y 10 personas que hayan estado vinculadas de forma directa al proyecto ejecutado en el marco de la Modalidad TEB y tiene como propósito la reconstrucción cronológica del proyecto para obtener una caracterización y evaluación colectiva de la operación.                                                                                                                                                                                                                                                  | 36               |
| Observaciones in situ                | <b>A06</b> Guía familia. Herramienta para guiar la labor del profesional en la observación realizada durante el trabajo de campo de la evaluación de cada proyecto. Comprende seis preguntas generales que responde el profesional luego de llevar a cabo visitas a las familias y entrevistas individuales y/o grupales a los hogares seleccionados.                                                                                                                                                                                                                             | 35               |
|                                      | <b>A07</b> Guía autoconsumo. Herramienta para dirigir la observación en campo que hace el profesional con relación a iniciativas que hayan contemplado el componente de autoconsumo. Se recogen once preguntas guía que el profesional deberá tener como marco para su labor de observación directa, para obtener una comprensión de los procesos y resultados con respecto a la ejecución del componente de autoconsumo en una comunidad o grupo determinado.                                                                                                                    |                  |
|                                      | <b>A08</b> Guía fortalecimiento cultural. Compendio de nueve preguntas para el profesional cualitativo, a manera de guía para la observación en campo que haga sobre cada proyecto, con relación a las iniciativas enmarcadas en el componente de fortalecimiento cultural de la Modalidad TEB.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
|                                      | <b>A09</b> Guía fortalecimiento organizativo. Herramienta de uso del profesional cualitativo, que comprende nueve preguntas guía a resolver a partir de la observación directa y entrevistas en cada proyecto, de forma específica relacionadas con iniciativas que hayan contemplado el componente de fortalecimiento organizativo.                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
| Observación de encuentros en familia | <b>A10</b> Guía Encuentros en Familia. Guía para el profesional que busca que, a partir de la observación y participación directa en un Encuentro en Familia, se comprendan las dinámicas y resultados que se generan a partir de estos espacios, y entender el aporte de estos espacios al fortalecimiento de las dinámicas familiares y a la articulación de los componentes del programa de la Modalidad TEB.                                                                                                                                                                  | 10               |
| Grupo focal II                       | <b>A11</b> Grupo focal II. Espacio de trabajo para un grupo de entre 8 y 10 personas, algunas pueden ser las mismas que participaron en el grupo focal I, siempre y cuando hayan sido cercanos a la ejecución del proyecto, que se lleva a cabo después de la observación directa al proyecto y se constituye en el cierre de la visita de evaluación. Su objetivo es evaluar los resultados percibidos por las familias y comunidades beneficiarias del proyecto de la Modalidad TEB, a partir de generar una discusión en torno a la información recogida previamente en campo. | 33               |
| Estudio de caso                      | Para su construcción se usó la información que generan los 11 instrumentos cualitativos, aunque el profesional tuvo mayor exposición al proyecto y se buscaron fuentes adicionales de información. Se realizaron 6 estudios de caso, tomando como unidad el Proyecto y bajo la selección previa realizada desde el ICBF.                                                                                                                                                                                                                                                          | 6                |

Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

La metodología de evaluación cualitativa articuló e integró los diferentes instrumentos establecidos y se desarrolló en tres fases principales, una de revisión documental y alistamiento, una de trabajo de campo y una de sistematización de la información. Esas tres fases se replican para cada uno de los proyectos definidos en la muestra, las cuales se presentan brevemente a continuación.

**Fase de documentación y alistamiento:** Los profesionales cualitativos hicieron una revisión documental relacionada con aspectos generales del contexto a visitar, así como de los proyectos específicos. De manera simultánea se hacía el alistamiento del operativo de campo, a partir del establecimiento de contactos locales para la definición específica de las agendas de trabajo y de las convocatorias necesarias para la participación local de los actores involucrados.

**Fase de trabajo de campo:** Contempló la visita a los 33 proyectos establecidos en la muestra cualitativa, la participación en los Encuentros en Familia de la vigencia 2018, y la aplicación de los siguientes 11 instrumentos presentados en Tabla 2, cuando todos ellos son pertinentes.

**Fase de sistematización:** Se llevó a cabo un aseguramiento y unificación de la información de audio y posterior selección de entrevistas para la transcripción a partir de una valoración y protocolo de calidad definidos desde la UT. De forma paralela los profesionales construyeron como insumo de caracterización y evaluación de cada proyecto una “Ficha de Evaluación de Proyecto”, además de la realización de espacios de trabajo para compartir y cruzar información con respecto a categorías de la matriz de análisis y para guiar el posterior procesamiento en identificación de códigos y creación de la Unidad Hermenéutica con ayuda del software de análisis asistido de datos cualitativos (CAQDA por sus siglas en inglés).

Por su parte, las encuestas aplicadas a diferentes actores, con excepción de la encuesta a familias, fueron utilizadas en el análisis del componente de operaciones. La descripción de estos instrumentos y la muestra efectiva recolectada, siguiendo un diseño muestral no probabilístico, se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 3. Instrumentos cuantitativos del componente de operaciones

| Instrumento                                                      | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Muestra efectiva<br>(No probabilística) |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| F02: Encuesta a Autoridades Étnicas                              | El objetivo de este instrumento es determinar la manera como las autoridades étnicas participan en los procesos del proyecto y conocer su valoración sobre la Modalidad TEB.                                                                                                                                                                                                                                                  | 224                                     |
| F03: Encuesta a Operadores de los Proyectos                      | El objetivo de este instrumento es disponer de la información que da cuenta de la valoración del operador de la Modalidad TEB, así como de la manera en que el operador desarrolló los distintos procesos del proyecto en 2017 y la identificación de cambios en el desarrollo de proyectos en 2018, cuando esto último aplica.                                                                                               | 59                                      |
| F04: Encuesta a Enlaces regionales y referentes zonales del ICBF | El objetivo de este instrumento es identificar y valorar las relaciones de los enlaces regionales y los referentes zonales con los distintos actores para el diseño y la implementación de los proyectos de la Modalidad de Territorios Étnicos con Bienestar. Los actores que se incluyen son la comunidad, el operador, las distintas áreas del ICBF y entidades del SNBF. Igualmente, se indaga por los proyectos de 2018. | 190                                     |
| F05: Encuesta a Delegados del SNBF                               | El objetivo de este instrumento es identificar la participación de otras entidades del SNBF en el desarrollo de la Modalidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 10                                      |

Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

### 3.1.3. Procesamiento y análisis de información

En relación con el enfoque analítico, este se basa en la teoría fundamentada<sup>17</sup>, que pone el énfasis en la construcción de teoría basada en los datos, tal como lo plantearon Glaser y Strauss en 1967. Sin embargo, como lo plantean Strauss & Corbin: “es importante mantener un balance entre las cualidades de objetividad y sensibilidad al realizar los análisis. En términos generales, el enfoque de teoría fundamentada depende de métodos que sitúan al investigador cerca del mundo real, con el fin de que los hallazgos estén fundamentados en el mundo empírico. Este requisito básico de la teoría fundamentada se sigue de la necesidad de contar con procedimientos de codificación de la realidad, mediante el análisis. Estos procedimientos son la clave del enfoque que permite estandarizar y dar rigor al proceso de análisis.

La teoría fundamentada, inicia con un proceso temprano de codificación de los datos recaudados. El primer proceso de codificación responde a lo que sucede en estos datos con sellos analíticos muy cortos, de una palabra, usualmente en gerundio con el fin de identificar procesos y tratarlos teóricamente. Al definir los códigos tentativos, estos permiten comparar, organizar y sintetizar grandes cantidades de datos. En el caso de esta evaluación resulta adecuado el uso de la teoría fundamentada toda vez que se triangula la información con otra de tipo cuantitativo. El proceso de análisis con apoyo de software especializado para el análisis asistido de datos cualitativos inicia con la creación de una unidad hermenéutica del proyecto. Se asegura que todos los archivos tengan una estructura semejante, y estos se clasifican en familias, y superfamilias, tomando en consideración las unidades de análisis, y las adicionales de clasificación por identidad étnica, componente de la modalidad (familiar, socio organizativo, cultural y autoabastecimiento). Posteriormente, se hace un segundo ejercicio de codificación y verifica la necesidad de definir o perfeccionar los códigos, las definiciones de los mismos y de proponer códigos emergentes. En este proceso se jerarquizan los códigos de manera que unos son subsidiarios de otros.

Tras el proceso de codificación, se realizó el proceso de análisis. Se utilizan cuatro tipos de herramientas analíticas para dar respuesta a las preguntas de la evaluación en el componente de operaciones:

1. La caracterización de los procesos: en relación con las actividades que se llevan a cabo, los actores que intervienen, los tiempos en los que se realizan y los recursos (insumos) que se utilizan en el desarrollo de los proyectos. Se obtiene una descripción detallada de la manera como se dan los procesos en la realidad de los proyectos.
2. La comparación entre los procesos ejecutados en la realidad (punto anterior) frente a lo que establece el diseño. De esta forma, es posible identificar procesos en los cuales la ejecución difiere del diseño, cuáles son las razones para ello, y qué implicaciones tiene para la entrega de los productos. Se establecen así, cuellos de botella, las mejores o buenas prácticas y aspectos por fortalecer y ajustar.
3. La valoración de los procesos: para establecer si cumplen con los criterios que permiten la obtención de los productos esperados. Estos criterios tienen que ver con la calidad de los procesos, las cualidades de los insumos, los tiempos en los que se ejecutan, la articulación entre las distintas actividades, entre otros. De esta forma, es posible establecer si los procesos permiten obtener los productos esperados y recomendar ajustes que incidan en el mejoramiento y fortalecimiento de los atributos de los procesos y su calidad para lograr los productos esperados.

---

<sup>17</sup> Se recogió en detalle la propuesta metodológica en el Producto 2 de la Evaluación de la Modalidad TEB, Informe metodológico y Prueba Piloto, remitido al ICBF desde la UT en Enero de 2018.

4. La valoración de los procesos desde la perspectiva de los actores que intervienen en la ejecución, lo que permite establecer consensos y disensos, por ejemplo, en relación con la priorización de familias, la articulación y coordinación de las actividades. Es entonces posible analizar aspectos organizativos, detectar qué actores y de qué áreas pueden potenciar sus acciones; así como elementos del contexto que puedan incidir en mejorar o limitar los productos obtenidos.

Por su parte, los estudios de caso se abordan como un registro fundamentalmente cualitativo, con uso de herramientas propias de la disciplina antropológica (observación etnográfica, entrevistas individuales y grupales) que buscan generar una mayor comprensión o una ilustración de los fenómenos que son objeto de análisis en la evaluación de la Modalidad TEB en su conjunto. La elaboración narrativa de los estudios de caso requiere un proceso analítico que privilegia la construcción de la historia que (parafraseando a Stake, 1994) en el proceso de investigación se indagará sobre más de lo que se quería investigar y que se deberá reportar menos de lo que se pudo aprender (Stake, 1994). En el acto mismo de narrarlo el estudio de caso se construye y se define. La riqueza narrativa, desde un enfoque constructivista, tiene fuerza de conocimiento por sí misma, ya que el lector llega a aprender de lo narrado, como si lo hubiera experimentado (produciendo lo que Stake denomina generalización naturalista). Dado lo anterior, se propuso que los estudios de caso tengan en la evaluación un doble propósito analítico: por una parte, contribuir a una mejor comprensión teórica (triangulándose con los demás componentes de la evaluación) y generar conocimiento experiencial a través de su propia naturaleza narrativa.<sup>18</sup>

Adicionalmente, se hizo un ejercicio de revisión documental de una muestra de proyectos de la Modalidad TEB con el propósito de conocer a profundidad los proyectos, complementar la información y el análisis del componente de operaciones y complementar el componente de resultados a través de la revisión y análisis de la información presentada en instrumentos como el perfil de vulnerabilidad - generatividad y mapa de cambios.

En cuanto al análisis cuantitativo para evaluar las operaciones se basó principalmente en el cálculo de indicadores, utilizando para el análisis técnicas estadísticas de análisis descriptivo.

### 3.2. Componente de Resultados

A continuación, se desarrolla la metodología empleada en el componente de resultados, de acuerdo con los elementos establecidos en el párrafo anterior.

#### 3.2.1. Enfoque

Para evaluar los resultados<sup>19</sup> de la Modalidad TEB (no impactos) se hizo un diseño de evaluación basado en la reflexión, en lugar de la comparación, esto por no contar con una línea de base que permitiera hacer comparaciones antes y después de la participación en la Modalidad. Este diseño se identifica por autores, como Ferrero y Zepeda (2014), como el enfoque de evaluación basado en procesos, en el cual el interés está en comprender todos los sucesos, eventos y circunstancias que ocurren entre las dos mediciones, describiendo el proceso de cambio de los

<sup>18</sup> Los resultados de los estudios de caso se recogen como una Anexo al presente Informe: Anexo VII Estudios de Caso.

<sup>19</sup> El DNP (2012:65) define la evaluación de resultados (outcome evaluation) como “un tipo de evaluación que se utiliza para estudiar los cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia (directa o indirecta, atribuible o no) de los productos entregados por una intervención en un horizonte de corto y mediano plazo”.

beneficiarios, sin resolver con precisión numérica la magnitud del cambio. Es decir, un resultado es significativo en términos evaluativos al existir un proceso de cambio que conecta los productos de la intervención con los resultados esperados.

Este proceso de cambio se hace explícito cuando se abre la “caja negra”, un término utilizado con frecuencia en evaluación para criticar diseños de evaluación como el “antes y después” que no permiten profundizar en los resultados alcanzados, respondiendo a preguntas sobre por qué, cómo y bajo qué contexto ocurrieron los cambios<sup>20</sup>. Para abrir la “caja negra” y dejar emerger el proceso de cambio que configuró durante la implementación de la Modalidad TEB, se realizan varias tareas que se presentan a continuación: i) Identificar los productos específicos que intervienen en el cambio. Es decir, no es suficiente hacer referencia a la “Modalidad” en agregado, se requiere conocer la interacción de los beneficiarios con los diferentes productos de la Modalidad; ii) Describir resultados intermedios, que median entre los productos y los resultados finales; iii) Descubrir mecanismos que sirven para que los productos se transformen en resultados intermedios y finales; iv) Analizar la incidencia del contexto en los resultados.

De este modo, para comprender el proceso de cambio se deben evaluar los productos, resultados intermedios, mecanismos y contexto. Por ello, el enfoque de la evaluación es mixto, triangulando técnicas cuantitativas y cualitativas, lo cual permite comprender mejor el proceso de cambio y así responder las preguntas de evaluación. Los métodos cuantitativos son una mejor opción para evaluar productos y resultados intermedios, mientras que los cualitativos operan con eficacia para analizar mecanismos y el contexto. A partir de espacios para socializar resultados e indicadores generados desde las encuestas, y la unidad hermenéutica desde el análisis cualitativo, se pudieron comparar resultados y establecer relaciones entre las variaciones desde el componente de operaciones y los resultados obtenidos. La metodología partió de este proceso de triangulación cualitativo y cuantitativo parte de una forma de análisis comparativo. Se inicia este proceso con la reflexión acerca de lo que cada uno de los análisis por separado, cuantitativo y cualitativo aporta a la comprensión de los resultados y operaciones del programa. A medida que se observaron convergencias, se incrementa la confianza en los hallazgos, permitiéndose delimitar una relación y diálogo entre los datos obtenidos y las explicaciones de contexto que aportan el análisis cualitativo.

En el componente de resultados las técnicas cuantitativas se basan en el uso de indicadores que fueron calculados principalmente a partir de la Encuesta a Familias beneficiarias de la Modalidad TEB, y de manera parcial con las encuestas a los otros actores. Por su parte las técnicas cualitativas se componen de narrativas que se recolectan a partir de entrevistas, grupos focales, observación in situ y revisión documental.

---

<sup>20</sup> Este enfoque de procesos es consistente con el enfoque de Evaluación Realista desarrollado por Pawson (2013), en el que se insiste que “las intervenciones no son cosas, no son dosis, en cambio son situaciones sociales complejas que despliegan un menú potencial de múltiples decisiones o elecciones”<sup>20</sup>, entre las que se encuentra ingresar o no a la intervención, permanecer, sacar el mayor provecho de las oportunidades, desertar, etc. Por esta razón, en el enfoque de procesos, el cambio es idiosincrásico, dinámico e impredecible. Tomado de la propuesta técnica presentada por la Unión Temporal CNC-EVALUAR para la evaluación de la política de reintegración, solicitada por el Departamento Nacional de Planeación.

### 3.2.2. Información cuantitativa y cualitativa recolectada

Al igual que en operaciones, en el componente de resultados se utilizaron herramientas mixtas, de tipo cuantitativo y cualitativo. El principal instrumento cuantitativo fue la encuesta a las familias, mientras que entre los cualitativos se cuentan los descritos para el componente de operaciones, principalmente los 69 grupos focales y las 35 observaciones in situ.

Con respecto a la encuesta de familia, se encuestaron 1.367 familias en 97 municipios y 33 departamentos, alcanzando el tamaño esperado bajo el diseño muestral probabilístico desarrollado en el informe metodológico y documentado en el informe de trabajo de campo. El objetivo de este instrumento es caracterizar algunas de las actividades desarrolladas en el proyecto, así como los resultados del mismo en las familias beneficiarias y, abordar algunos aspectos relacionados con la operación de la Modalidad.

### 3.2.3. Procesamiento y análisis de información

El análisis cuantitativo para evaluar los resultados de Modalidad se basa principalmente en la aplicación de técnicas estadísticas de análisis descriptivo, comparativo y multivariado<sup>21</sup>.

**Análisis descriptivo:** o estadística descriptiva permite la caracterización general de los resultados encontrados para las variables incluidas en la evaluación, específicamente en las encuestas. La importancia de realizar este tipo de análisis radica en la posibilidad de vislumbrar tendencias que emergen del panorama general analizado y permite establecer las condiciones y perspectivas generales de los grupos de interés. La estadística descriptiva usa las siguientes herramientas: i) Frecuencias y tablas de contingencia; ii) Medidas de tendencia central; iii) Medidas de dispersión; iv) Estadísticas de orden o rango y v) Estadísticas sobre la distribución.

**Análisis comparativo:** se usa para estimar diferencias estadísticamente significativas para dos grupos de interés, en las variables y los indicadores evaluados. Este análisis incluye el análisis de diferencias según condiciones del contexto, por ejemplo, urbano/rural, tipo de operador, etnia, etc., el cual se usa únicamente con la Encuesta a Familias. Se hacen pruebas estadísticas para establecer la magnitud, sentido y nivel de significancia de la diferencia en los indicadores e interés. El test estadístico apropiado para estimar si la diferencia es estadísticamente significativa es la prueba t para una población con varianza desconocida Kanji (2006). El test propuesto se enuncia a continuación:

**Análisis multivariado:** Es una técnica complementaria al análisis comparativo, que busca identificar los factores asociados con los resultados de la Modalidad. Se estiman modelos de regresión múltiple donde la variable dependiente son los resultados de la Modalidad y entre las variables independientes se incluyen variables de contexto y de exposición de las familias a la Modalidad. Este tipo de análisis solo se aplica para la información de la encuesta a familias.

---

<sup>21</sup> La estrategia de análisis cualitativa sigue el mismo proceso descrito para el componente de operaciones.

Se realiza un ejercicio analítico de consistencia de la cadena de valor del programa, que consiste en verificar si la lógica y los supuestos de la Modalidad se cumplen, de modo que los diferentes eslabones de la cadena de valor están conectados de acuerdo con lo esperado. Es decir, procesos bien implementados, con más fortalezas que debilidades, conducen a resultados positivos, que ocurren en determinado contexto.

## 4. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE OPERACIONES DE LA MODALIDAD TEB

El presente capítulo del Informe de Evaluación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF, corresponde a la evaluación del Componente de Operaciones, que tiene por objetivo *hacer un análisis de las operaciones desarrolladas en el servicio de atención, estudiar si se están llevando a cabo y de qué manera afectan el logro de los productos y resultados esperados*<sup>22</sup>. Se presentan y describen los hallazgos que la evaluación cuantitativa y cualitativa arrojó con respecto a todos los macro y micro procesos identificados, y sobre los cuales se ejecuta la intervención desde la Modalidad.

Se divide el capítulo en ocho (8) secciones que recogen cada uno de las instancias y procesos centrales en los cuales se estructura la operación de la Modalidad, tanto en su instancia general operativa y administrativa, como en la ejecución de proyectos en los contextos regional y local. Las secciones del capítulo dividen la operación en cinco (5) procesos generales segmentados en grupos de acciones o fases que desde la observación de la evaluación permite sean abarcados de forma unificada, a saber: i) la asignación presupuestal para la ejecución de proyectos, ii) proceso de focalización de comunidades y priorización de familias, iii) proceso de concertación, formulación de proyectos y contratación de operadores, iv) ejecución de los proyectos de la Modalidad desde la Estrategia de Encuentros en Familia Étnica y componentes de apoyo, y v) proceso de seguimiento y evaluación de proyectos. A su vez, se recogen dos (2) apartados centrados en instancias generales de la ejecución de la Modalidad y sus actores: vi) articulación y coordinación en la Modalidad, vii) actores que intervienen y procesos transversales de la ejecución de la Modalidad TEB. Por último, se recoge una sección general de viii) conclusiones de la evaluación de Operaciones de la Modalidad.

El desarrollo de cada sección se estructura a partir de presentar como punto de partida, una descripción de la forma en que se contempla se lleve a cabo el proceso, desde el Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar y desde el Manual de Operaciones<sup>23</sup> (en adelante se nombran como el Lineamiento Técnico y Manual Operativo), para pasar a caracterizar las formas en que la operación es realizada según los resultados obtenidos de la Evaluación, identificando las principales variaciones frente al Manual

<sup>22</sup> Objetivo definido desde el Anexo No.1 Anexo Técnico: Cadena de Valor - Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, y desde la Ficha de condiciones técnicas esenciales para la prestación del servicio y/o entrega del bien (FCT), para la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar de la Dirección de Familias y Comunidades del ICBF.

<sup>23</sup> Lineamiento Técnico Administrativo y de Operaciones de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF, LM7.PP, 2017. Manual de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, MO4.PP, 2017.

Operativo<sup>24</sup>, y recogiendo los factores centrales que afectan en estas variaciones. Cada aparte recoge una descripción y análisis de los hallazgos centrales, las dificultades y logros evidenciados desde la evaluación cualitativa y cuantitativa, y desde la visión de los actores involucrados en el proceso de evaluación y a la luz de los procesos evaluados como parte de la muestra de proyectos para las vigencias 2017 y 2018. Se presentan los resultados obtenidos a partir de la triangulación de los resultados cualitativos y cuantitativos, haciendo uso de los datos e indicadores obtenidos desde el análisis cuantitativo, y se recogen evidencias desde los testimonios abstraídos de la unidad hermenéutica, respetando la política de confidencialidad de los informantes como se definió en el marco de la propuesta metodológica de la Evaluación desde la UT Alianza para los Territorios Étnicos, haciendo referencia entonces únicamente al tipo de actor, sin especificar número de proyecto o departamento y municipio que puedan delatar la autoría en las valoraciones dadas<sup>25</sup>.

#### 4.1. Asignación presupuestal para la ejecución de proyectos

La siguiente sección abarca el proceso de asignación presupuestal para la ejecución de proyectos de la Modalidad, desde tres instancias de análisis: i) la asignación presupuestal desde el nivel nacional, ii) los recursos e implicaciones de la asignación presupuestal en los niveles regional y zonal, y iii) recursos e implicaciones de la asignación presupuestal para la ejecución de proyectos.

##### 4.1.1. Recursos de la Modalidad y asignación presupuestal desde el nivel nacional del ICBF

La asignación presupuestal para la ejecución de proyectos de la Modalidad TEB la lleva a cabo el ICBF a través de la Dirección de Familias y Comunidades, a partir de la partida apropiada a nivel nacional, comunicada por la Dirección de Planeación y Control de la Gestión para la vigencia respectiva. *Se realiza la asignación de las metas sociales y financieras a cada regional a partir del análisis de la ejecución durante la vigencia inmediatamente anterior*<sup>26</sup>. Desde el 2016 se incluye desde la Dirección de Familias y Comunidades, como parte de un proceso de cualificación general de la Modalidad, la delimitación de techos presupuestales, a partir de un ejercicio de revisión histórico de ejecución y una proyección lineal, definiéndose bajo estos criterios y según el gasto de la vigencia

<sup>24</sup> Se recogen diagramas en cada sección para cada proceso. Los diagramas presentados a lo largo del capítulo buscan presentar de manera gráfica los procesos que se llevan a cabo alrededor de la operación en cuestión. Se encontrará un diagrama que muestra el proceso según el Manual Operativo y otro que proyecte el proceso según lo hallado en campo. En cada diagrama se recogen las diferentes fases involucradas en el proceso, las acciones centrales que se llevan a cabo, y los actores que se encuentran presentes en cada proceso (estos estarán en color rojo) teniendo en cuenta sus funciones dentro de la operación.

<sup>25</sup> Los testimonios se presentan a lo largo del documento con la referencia del tipo de actor definido desde los instrumentos cualitativos para la Evaluación: Regional ICBF, Centro Zonal ICBF, Operador, Autoridad Étnica; y referencia a los grupos focales cuando sean testimonios de las familias. No se detalla para cada cita el municipio (Centro Zonal) ni departamento (La Regional) y número de proyecto, así como tampoco se especifica el proyecto al hacer referencia a alguna experiencia específica dentro del texto, de acuerdo a la política de confidencialidad definida desde la aproximación metodológica de la Evaluación, definida en el Informe Metodológico de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF.

<sup>26</sup> Manual Operativo Modalidad TEB, MO4PP, ICBF, 2017. P. 8

anterior de cada departamento y los posibles aumentos para la Modalidad, los valores para ejecución de cada año a cada regional.<sup>27</sup>

Se entiende que en cada regional debe cursar el proceso de remitir al nivel nacional una definición de sus metas de acuerdo a la atención de la vigencia anterior, que debe estar basado en un diagnóstico situacional de las poblaciones de su jurisdicción. Bajo esta forma de operación, se exponen a la Dirección de Familias y Comunidades los resultados de la vigencia pasada y se sustentan las novedades para la vigencia siguiente, tales como: la presencia de nuevos grupos sujetos de atención, novedades en situaciones que marquen una atención urgente por alguna situación reciente o de alta vulnerabilidad, y del reporte de atención que pudo realizarse y las necesidades o no de continuidad en otras comunidades. De acuerdo con esta revisión y evaluación, la Dirección de Familias y Comunidades comunica a los regionales el presupuesto anual para la ejecución de proyectos de la Modalidad en su región, y estas sustentan a la Dirección de Planeación su proceso de Metas Sociales y Financieras, de acuerdo con la ejecución, la programación y las necesidades que se tengan en las modalidades de atención de cada una de las Direcciones Misionales. Las Direcciones Regionales s proceden a realizar la concertación, focalización, selección y priorización de proyectos y contratación de operadores. Es indispensable presentar desde cada regional el reporte de ejecución del año, así como las proyecciones del siguiente, para asegurar un presupuesto lo más ajustado a las realidades y posibilidades de atención a población étnica de cada departamento.

La evaluación de Operaciones de la Modalidad arrojó que desde el nivel nacional este momento es determinante ya que delimita el rango de cobertura que podrá asistir cada regional, y la forma bajo la que se lleva a cabo este análisis, es de acuerdo a la ejecución y teniendo en cuenta las justificaciones específicas plasmadas en las metas sociales. La ejecución efectiva de los recursos es un criterio a tener en cuenta, ante casos que se presenten de no ejecución de los recursos asignados en vigencias anteriores. También ocupa un lugar en la revisión que se presenten nuevas situaciones que evidencien la presencia de nuevas poblaciones étnicas por motivos de desplazamiento u otras razones que pueden llevar a variar y aumentar la meta financiera para algún departamento. Reportan también casos en los que desde el Departamento Nacional de Planeación se definen situaciones de emergencia, que afectan el tope general para la atención de la Modalidad en el agregado nacional. Y desde el ICBF de forma general, ante situaciones de emergencia que ameriten una atención inmediata, se revisan recursos que no hayan sido comprometidos para poder atender, sin alterar directamente los recursos asignados a cada vigencia para la Modalidad. Esta situación fue valorada por algunos consultados como una situación de riesgo, pues no se delimitan de forma explícita y previa, recursos para emergencias, así que no es posible atender estas situaciones de forma oportuna y bajo una previsión que no altere la ejecución o que la ejecución no limite la posibilidad de una atención con carácter de inmediatez. Teniendo en cuenta estos criterios para la asignación de recursos, el elemento central identificado que guía la definición anual es, en lo operativo, la ejecución de la vigencia anterior por parte de cada regional.

En resumen, si bien las regionales emiten en muchos casos sus proyecciones anuales, es desde el nivel nacional que se determina en definitiva la asignación; esta definición por tanto se escapa a la decisión por parte cada regional. La Dirección de Familias y Comunidades define a su vez con base en el recurso que le asigna el área de Planeación del Instituto el presupuesto destinado a la Modalidad, y desde el área de Operaciones de la Modalidad se hace la definición de los valores para cada departamento, a partir principalmente de una revisión de ejecución

<sup>27</sup> Según reportaron para la evaluación representantes de la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Familias y Comunidades, en años anteriores y como antecedentes a la delimitación como tal de la Modalidad TEB, la asignación de recursos se realizaba a partir de oferta y demanda evaluando sobre los proyectos recibidos. Se reporta que es desde 2015 y 2016 en que se lleva a cabo el ajuste hacia la definición de techos presupuestales para cada departamento, según la ejecución de vigencias de años anteriores. Esta proyección se establece a través de una revisión de históricos y proyección lineal.

del año anterior, presentándose poca variabilidad año a año en los recursos para la ejecución. Se oficia un comunicado interno a las regionales, indicando cual es la asignación presupuestal con la que disponen, para iniciar el proceso de contratación de los proyectos priorizados. Así, se establecen los valores de techos presupuestales a cada regional para que pueda con base en esto realizar la proyección de proyectos en concreto que contemplarán en la vigencia siguiente.

En cuanto al análisis general de los recursos de la Modalidad, se reporta desde el nivel nacional que, si bien los recursos permiten la ejecución en el marco de los objetivos propuestos, la asignación general para la Modalidad es baja con respecto a la asignación a otras formas de atención desde el Instituto. Adicionalmente, el presupuesto asignado a la Modalidad, debe atenderse la totalidad de los pueblos étnicos del país y sus comunidades, por lo cual, y este es insuficiente al proyectar la atención a la población étnica y en condición de vulnerabilidad a lo largo del país. Un balance actual desde la percepción de los actores es que cada vez más la demanda de comunidades que quieren ser beneficiarias supera la oferta de recursos de la Modalidad. Teniendo en cuenta que se han vinculado más departamentos y grupos étnicos, y que las regionales tienen el reto de escalar la atención, los recursos actuales basados en las ejecuciones anuales, no permitirían hacer una ampliación considerable de la atención. Dado que no es posible lograr todos los recursos necesarios para la atención, como se verá más adelante, la focalización y la priorización de las comunidades y las familias, representa la etapa central para la distribución y asignación de los recursos, en sentido de delimitar las poblaciones priorizadas para la atención cada año desde la Modalidad.

#### 4.1.2. Recursos e implicaciones de la asignación presupuestal en el nivel regional y zonal del ICBF

Las situaciones generadas de acuerdo a esta definición presupuestal en el ámbito regional, son enfrentadas de formas distintas, tal como se evidencia en contextos disímiles como los recogidos en los siguientes testimonios desde regionales diferentes. Desde los centros zonales y regionales se manifiesta el tema de la asignación presupuestal, sobre todo desde la valoración en cuanto a la suficiencia de recursos. Se presentan casos en los cuales la población sujeta de atención es pequeña y se considera que los recursos son suficientes para la ejecución de la Modalidad, si bien en la mayoría de los contextos evaluados, los centros zonales consideran que el recurso resulta insuficiente para poder atender a todas las poblaciones potenciales de su jurisdicción.

*Por lo regular... a nosotros nos llegan dos o tres propuestas...eh...y nosotros miramos qué presupuesto tenemos, y hacemos todo el procedimiento con las tres. Nunca hemos recibido más de tres en estos seis años, y por lo regular de esas tres siempre quedan dos. Y...entonces, yo como enlace de familias me siento con los... con las autoridades, miramos cuantas familias van a...presentar (...) **Entrevista Regional.***

*(...) Se reduce el tiempo por temas presupuestales porque, si nosotros vemos el ranking de (nombre del departamento), la asignación presupuestal con respecto a otras...a otros departamentos, es muy baja, es demasiado bajo... Hay departamentos donde atienden doce, quince, veinte proyectos, y nosotros siempre nos hemos mantenido en cuatro, cinco, tres... entonces, muy, muy poco y hay una necesidad bastante fuerte, tanto así que tenemos una lista de espera que... no sabemos en qué momento vamos a atenderla completamente, entonces siento que el tiempo y el recurso es... es muy reducido para la necesidad que hay en este momento. **Entrevista Regional.***

*No, al principio ellos ya tenían como muy definido, que cinco, que tantas familias, entonces como que ustedes búsqenlas, no. Pero después cuando se hizo una capacitación en Bogotá, en la sede nacional*

*ellos dijeron “no, presenten las propuestas, busquemos el mayor número de comunidades para atender, hay mayor posibilidad de presupuesto, entonces trabajemos con más comunidades” (...).* **Entrevista Regional.**

Un factor importante y que se relaciona con este tope presupuestal como se evidencia en el anterior testimonio, es el de la focalización, selección y priorización de comunidades a atender. Las regionales reportan que teniendo en cuenta esta meta en recursos, es muchas veces basado en este hecho que llevan a cabo el proceso de identificación y selección de los beneficiarios. Si hay una comunidad que tiene procesos desde otros programas del ICBF y se ha identificado como vulnerable, o si esta población se acercó de forma independiente o a través de alguna entidad a los centros zonales o a las regionales buscando su participación en la Modalidad y cumple los requisitos, se ve como innecesario ampliar el trabajo de socialización de la Modalidad ni tampoco una identificación amplia en el territorio, ya teniendo como tope el limitante presupuestal. Esta meta resulta para algunos casos un factor de definición de las comunidades, así como de las familias, ya que de esta forma es definida en la operatividad de los contextos locales la priorización.

Este panorama incide en las diferentes formas en que la Modalidad es socializada en los contextos locales y las maneras distintas en que las comunidades conocen de la Modalidad y se vinculan a ella. La meta financiera influye directamente en la manera en que el centro zonal y la regional llevan a cabo su estrategia de socialización y priorización, teniendo presente desde la visión de algunos que es mejor no hacer una socialización amplia que vaya a generar expectativas que luego no se van a cumplir por la restricción presupuestal.

#### 4.1.3. Recursos e implicaciones de la asignación presupuestal para la ejecución de proyectos

*(...) uno dice “hay mil pesos para esta actividad” y aparece otra cosa, ¿qué hace uno? Por ejemplo, no aparece transporte, y toca transportarme, y no una vez, sino que son muchas veces, entonces queda uno ahí, entonces ¿qué trata uno de hacer? Ejecutarlo lo mejor posible (...)* **Entrevista Operador.**

*(..) Nosotros ya sabemos cuánto nos asignan y con eso tratamos de trabajar, hacer maravillas. Pero pues siempre se les dice que es comunitario, aunque sea que se les deja el proyecto, no es como mirarlo individual, sino en comunidad y que es para todos, entonces así es como se ha trabajado (...)* **Entrevista Regional.**

*(...) ¿qué más quisiéramos nosotros que atender el 100% de las familias de... de este cabildo, por ejemplo? Pero teniendo en cuenta que los recursos asignados para la región siempre han sido muy bajos, los proyectos deben ajustarse...o reajustarse al presupuesto que nosotros tenemos... Entonces, por ejemplo, ellos se pudieron haber presentado, por ponerte un ejemplo con un proyecto que costaba cien millones, por ejemplo, y les tuvimos que dar la mitad. Entonces, ellos, en ese reajuste, es donde vemos que los temas financieros. Acá el tema es recursos, realmente.* **Entrevista Regional.**

Como se pone de manifiesto en los anteriores testimonios, los operadores se enfrentan a retos en la ejecución, y la principal dificultad reportada en cuanto a los recursos asignados para los proyectos, es la de suficiencia para la ejecución. Desde el nivel nacional se considera que se limita la atención debido a los topes por departamento, mientras que en los contextos regionales lo que se observa es una demarcación de la focalización misma y

escogencia en la atención, debido a las metas financieras. En lo que respecta a operadores y funcionarios del ICBF del centro zonal y las regionales, estos manifiestan retos en el manejo y la suficiencia de estos recursos para la ejecución de todas las acciones.

Por otra parte, se destaca que el 74,2% de los operadores califica como muy adecuada<sup>28</sup> la relación entre las metas propuestas y los recursos de financiación asignados. Para varios operadores la asignación fue suficiente y acorde con las acciones, aunque en algunos casos se reportan dificultades en la suficiencia, y sobre todo en la capacidad de atender o incluir acciones necesarias, sobre todo debido a las condiciones del lugar o a las comunidades que en muchas ocasiones resultaban incluyendo más personas de las proyectadas desde el censo inicial.

Desde las familias la más visible influencia de esta delimitación presupuestal, se observa en el tope de atención por número de familias. Como la asignación de recursos por proyectos no se da de forma exclusiva en la proyección de las acciones del proyecto, sino en la cantidad de familias, ocurre que los presupuestos finalmente aprobados entran a definir las posibilidades de participación de familias al interior de las comunidades, limitando la unidad de atención a nivel de comunidad, y enfocando a nivel de familias. Este hecho hace que, de forma preventiva incluso para algunos casos, los funcionarios del ICBF cierran previamente la atención a ciertos grupos que se sepa van a exceder el presupuesto, o que desde el inicio se vincule a la autoridad o comunidad para la selección de familias priorizadas. Con respecto a los posibles conflictos que puede implicar esta segmentación al interior de comunidades por los limitantes de presupuesto, un operador compartió su percepción al respecto:

*(...) Cuando terminamos ya el proceso, a mí me llamaron a preguntarme: mire, ¿usted qué piensa? Lo que pasa es que (nombre de la comunidad) son 45 familias, y yo tenía entendido que, al reducir un presupuesto, pues quedó un dinero para esas familias[...] Entonces, me plantearon que había dinero para atender 35 familias, y yo les dije: no, no hagan eso porque ahí sí [se hace un gran daño] en todo lo que yo hice. Dividen otra vez, es volver a las divisiones. **Entrevista Operador.***

Es importante acotar que la Modalidad TEB, en su historia, incluso desde los antecedentes de la intervención desde la atención a familias étnicas no bajo el nombre y lineamiento final de la Modalidad, ha tenido algunas variaciones en su forma de manejo de los recursos en los últimos años, como lo es por ejemplo la delimitación de topes de presupuesto por regiones, y el de estimar un valor de atención por familias, que si bien no es algo definido desde el Lineamiento Técnico y el Manual Operativo, sí es un referente identificado en el nivel regional para la proyección.

Esto modificó en cierto sentido desde la visión de algunos entrevistados, la proyección presupuestal que antes se daba de acuerdo a las acciones y el alcance de cada proyecto. Anteriormente, también la asignación de metas desde el nivel nacional según lo reportan los actores entrevistados, se realizaba por un sistema de oferta y demanda: se recibían proyectos y se daba curso a los que cumplían con los requisitos. En un proceso general de cualificación que se ha venido realizando de la Modalidad, en los últimos años se modificó esta definición para buscar vincular a todas las regionales, definiendo así los valores anuales topes por regionales, los techos presupuestales.

Estas variaciones permiten un equilibrio en la repartición de recursos por proyectos y por regiones. A través de una revisión de históricos y proyección lineal se llegó a partir del año 2016 a esta forma de operar a través de asignación de techos para cada regional. Este ejercicio de definición de techos presupuestales, es reconocido por

<sup>28</sup> En una escala de 1 a 5, se definió como adecuada las respuestas en 4 y 5, siendo bien y muy bien, respectivamente.

4 de cada 10 enlaces y referentes encuestados, quienes afirmaron que se han realizado cambios importantes en los lineamientos para la asignación de presupuestos regionales entre los años 2017 y 2018.

Para algunas personas entrevistadas en el nivel regional y zonal, la percepción de que se debe estimar el presupuesto con base en el número de familias atendidas, también generó un efecto indirecto en las comunidades para quienes se extendió esta percepción, abriendo la posibilidad a discusiones dadas por líderes que argumentan querer por ejemplo recibir para un manejo autónomo el dinero asignado por familia para la atención. Situaciones como estas se reflejan en el siguiente testimonio:

*En algunos momentos las dificultades que se suelen presentar, es cuando por decir algo, se habla de presupuesto. Cuando se socializa un presupuesto, como se hace con toda la tranquilidad del caso, se dice son tantos millones, son tantas familias, tanto por familia, y en este se van surtir estas actividades, se va esto, esto y esto, pues la gente se queda con la cifra en la cabeza. Al quedarse con la cifra, creen que esa cifra es sólo para su comunidad. Entonces, ahí tiende de pronto a confundirse el presupuesto en que va enmarcado, que se ha socializado detalladamente. Pero con la misma dinámica de la participación de los gobernadores y cabildo mayor, y el mismo ICBF, acompañando al operador ya en territorio, entonces se va bajando esa ansiedad y se va armonizando, y va diciendo: es que esto es para esto, esto es para esto, recordemos están los costos, y no son ustedes solos, sino que son tantas comunidades. Y se empieza como a hacer el dibujito, como para contar bien el cuento, hasta que se apropian finalmente de esa información (...) **Entrevista Centro Zonal.***

Un aspecto relacionado con el manejo de recursos por los operadores, que constituiría un efecto no esperado del programa, es el fomento de capacidades administrativas de los operadores. En los casos en los que operadores llevan a cabo proyectos de la Modalidad por primera vez, destacan que es una manera de obtener experiencia en gestión administrativa. La Modalidad genera oportunidades para el fortalecimiento de capacidades organizacionales, en especial de operadores étnicos. Se recogió en la evaluación la valoración de operadores resaltando el hecho de haber podido ganar esa experiencia a partir de TEB. La Modalidad TEB es valorada por varias personas como una posibilidad de llevar a cabo una ejecución de recursos, en particular para los Operadores Étnicos, los cuales representan el 46,8% de los Operadores encuestados para la evaluación.

*(...)llegamos a ser operadores porque un día nos encontrábamos ya hace muchos años en el banco de la república... participamos de un encuentro que convocó el instituto colombiano, para socializar la modalidad de territorios étnicos. Ese día asistimos al encuentro... se hizo una capacitación la verdad, que nos motivó mucho a formular propuestas para participar y así fue. Presentamos una primera propuesta, creo que fue en el 2015, y bueno... no pasamos, no quedamos aprobados quizás por nuestra... no teníamos experiencia en el asunto. Pero ya para la vigencia del 2016, nos convocaron y comenzamos entonces con la operacionalidad. **Entrevista Operador.***

*(nombre de una fundación) es como una especie de... brazo de... de... la... Asociación de Cabildos y Comunidades Indígenas de (nombre de un departamento). Entonces ellos en algún momento vieron la necesidad de, de poder llevar las operaciones directamente y, pues conformaron una... una fundación. A*

través de esta figura, pues vienen operando diferentes... modalidades en el departamento. **Entrevista Operador.**

*[...] yo diría que hay como un valor agregado, y ellos (la comunidad) hicieron como más de lo que... de lo que presupuestalmente [se tenía establecido]. Entonces no tuvimos contratiempos. Es una comunidad que ha avanzado un poco en los procesos de participación comunitaria. Eso me gusta, [...se debe] mostrar, lo que fue la comunidad antes de que ICBF ejecutara los procesos, la modalidad de territorio étnico y después porque yo sí sé que ha habido una gran formación en la parte de participación comunitaria, de auto gestión, en eso sí sé que han avanzado un poco. **Entrevista Centro Zonal.***

Como se evidencia para el anterior caso citado, en lo que respecta a la división en la asignación de los recursos del proyecto, y por tanto el seguimiento al gasto bajo estos parámetros y rubros, varios actores encuentran una fortaleza, ya que permite una organización de gestión que representa un aprendizaje significativo para algunos operadores. Un funcionario desde una regional comentó también al respecto:

*(...) resulta que algo muy bueno que tiene el ICBF, pues yo que empecé acá, es que tiene un flujo de pagos y unos entregables, los cuales ya la comunidad como que sabe y el operador e igual el cacique, la autoridad indígena, sabe muy bien qué es lo que se requiere. Tú vas a tener en el momento que conocerlos porque cogieron un proyecto muy bueno y entonces ellos saben cuáles son los entregables y estamos monitoreando tanto el nivel regional (...) **Entrevista Regional.***

El presupuesto asociado al número de familias participantes del proyecto representa, aun así, en la operación cierta complejidad para el operador. Tanto el censo que debe reportarse, como la ejecución del gasto, debe medirse en familias, y se presentan muchos casos en que es difícil que las actividades puedan ser medidas de esta forma. Fueron reportadas dificultades en el manejo de gastos de alimentación principalmente, debido a la gran variación en la participación en espacios, a veces por debajo del número definido de familias beneficiarias.

Algunos operadores manifiestan que el recurso es difícil de administrar, especialmente en casos en los cuales las poblaciones se encuentran dispersas en zonas de difícil y costoso acceso. La definición de valores por número de familias no reconoce siempre la variabilidad que el mismo contexto determina. Operadores que realizaban para 2017 proyectos en dos sitios distintos, comparaba las pocas diferencias presupuestales y las grandes diferencias en esfuerzo y costo que implicaba atender a las poblaciones alejadas.

Desde la visión de algunos entrevistados, el presupuesto no solo es limitante, sino también causa generadora de los proyectos. Por otra parte, el presupuesto es determinante para el alcance y el tipo de actividades que se llevan a cabo en el Proyecto. La disponibilidad presupuestal es vista como la generadora de las dinámicas y procesos que empiezan a desarrollarse:

*El proyecto no nació de una necesidad sino de un presupuesto (...) **Entrevista Centro Zonal.***

Finalmente, para la asignación presupuestal y la verificación de los presupuestos de los proyectos desde el nivel central, la imposibilidad de contar con costos unitarios o tabla de costos por regiones, es un reto que presenta la Modalidad. Lo anterior teniendo en cuenta la diversidad de las condiciones de cada contexto.

#### 4.2. Focalización de comunidades y priorización de familias

Esta sección se centra en el proceso general de focalización e identificación de las poblaciones étnicas desde las regionales y centros zonales, que desemboca en la final selección de comunidades y posterior priorización de familias para la atención. El proceso se subdivide en dos fases a saber: i) focalización y priorización de comunidades étnicas, y ii) priorización de familias para la ejecución de proyectos.

La focalización desde el Manual Operativo de la Modalidad TEB se debe determinar con criterios propios de las circunstancias sociales, económicas y de desprotección por las que están atravesando las familias y comunidades étnicas y dando prioridad a: i) pueblos étnicos que se encuentren en situación de Restitución de Derechos (órdenes especiales de la Corte Constitucional: Autos, Sentencias Requerimientos, Alertas). Funciones de Advertencia, Compromisos de Gobierno, o cualquiera que se encuentre en peligro de desaparición física y/o cultural; ii) pueblos étnicos ubicados en municipios priorizados por el Plan de Acción y Mitigación de Riesgo de desnutrición infantil, elaborado por el ICBF; iii) Comunidades con familias que no han sido atendidas en vigencias anteriores, para lo cual el centro zonal debe ir *intensificando el trabajo, con las que vienen vinculadas por más de dos vigencias, para que se generen en ellas procesos de autogestión y desarrollo autónomo, a fin de lograr su desvinculación del apoyo institucional y favorecer a las no atendidas.*<sup>29</sup>

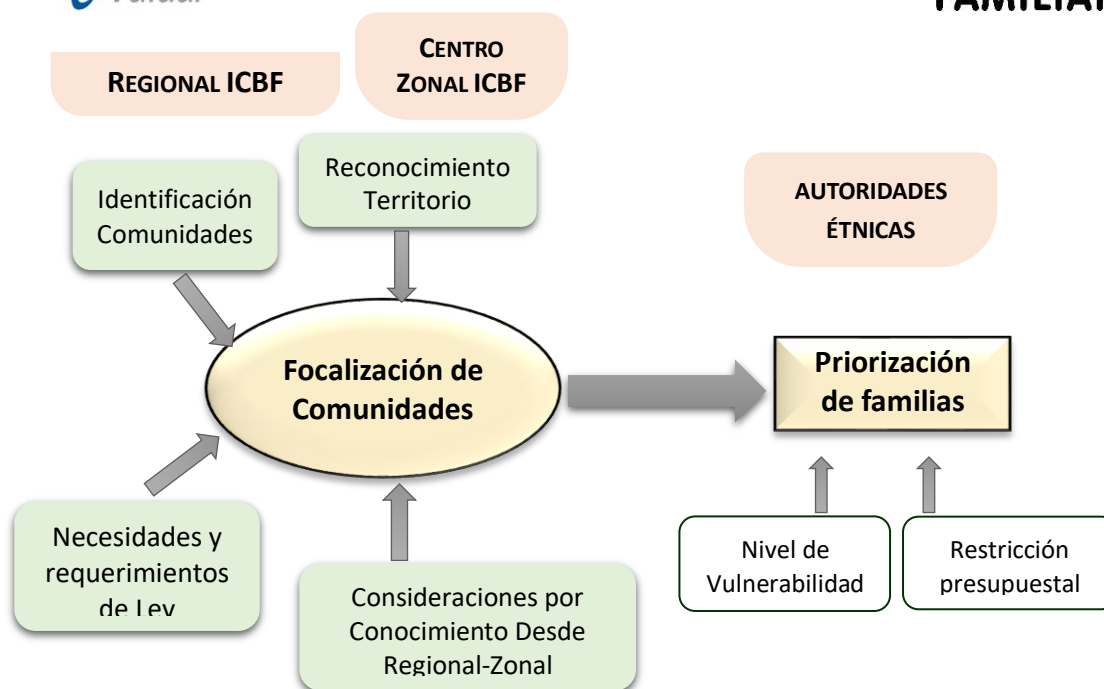
El proceso se estima inicie desde la Regional del ICBF en cada territorio, desde los profesionales Enlace de la Dirección de Familias y Comunidades de las Regionales, y los que en los Centros Zonales son Referentes, es decir responsables de la supervisión de la ejecución de proyectos de la Modalidad Territorios Étnicos. Se procede a un ejercicio que contempla las instancias de: i) reconocimiento del territorio; ii) identificación de presencia de comunidades étnicas; iii) necesidades y requerimientos de ley y/o medidas especiales; iv) consideraciones especiales por conocimiento de la regional y centros zonales sobre la situación y necesidades de atención; v) consideración, selección y priorización de comunidades de pueblos étnicos a atender.

Se presentan a continuación dos diagramas que describen los procesos de focalización y priorización desde el Manual Operativo de la Modalidad, así como desde la práctica en los territorios. A lo largo de esta sección se irán comparando estos dos escenarios, con el propósito de identificar los aspectos en los cuales hay diferencias, en qué se originan y cómo se abordan desde la práctica de los distintos actores que intervienen.

El siguiente diagrama representa el proceso de la focalización y la priorización a partir del Manual Operativo:

*Figura 4. Diagrama de operaciones de la etapa de focalización y priorización según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.*

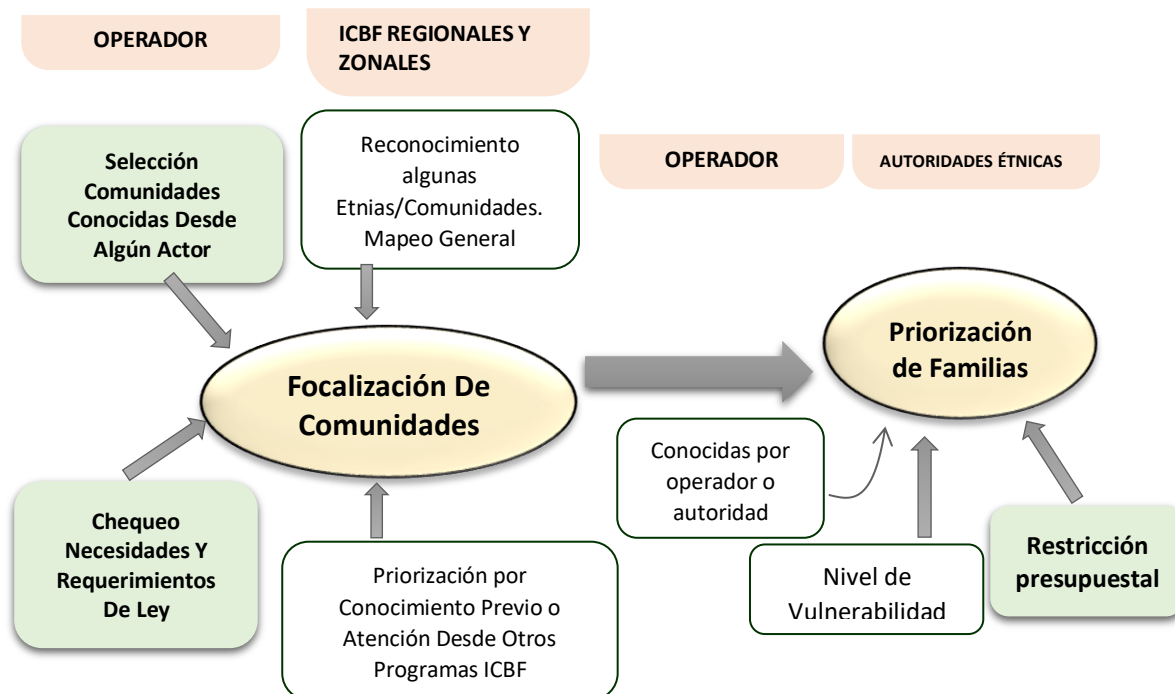
<sup>29</sup> Manual Operativo Modalidad TEB, MO4PP, ICBF, 2017. P. 8



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

Desde los hallazgos obtenidos en la Evaluación de operaciones de la Modalidad, la ejecución más comúnmente observada de las fases de focalización y priorización se recoge en el siguiente gráfico, evidenciándose las mayores variaciones en lo que respecta al detalle de las acciones realizadas y las funciones de los distintos actores, lo cual se detallará a lo largo del desarrollo de la sección:

Figura 5. Diagrama de operaciones de la etapa de focalización y priorización observado principalmente en la Evaluación de Operaciones de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

#### 4.2.1. Focalización y priorización de comunidades étnicas

Es el proceso de focalización un momento determinante que marca la escogencia de las comunidades y poblaciones étnicas que serán beneficiarias de la Modalidad. Es altamente conocido este proceso y etapa inicial por todos los entes vinculados y representa un punto de referencia pues demarca la manera inicial en que se está delimitando la atención. La focalización es asumida como una etapa amplia que abarca el proceso de identificar, diagnosticar, determinar y seleccionar las comunidades a beneficiar. Se recogen algunas de las percepciones centrales en este sentido a partir de testimonios:

*El proceso de focalización viene desde el momento en que la comunidad presenta la iniciativa, nosotros le decimos que ellos mismos sean los que nos digan cuánta población tienen, si en su censo poblacional existen 100 familias, nosotros les decimos “bueno, de esas 100 familias ¿cuáles usted considera que es prioritaria la atención”...que nunca hayan sido atendidos en la modalidad en años anteriores, población que sea activa, que participe en asambleas, que esté pendiente de los procesos...y, además de eso también, que... sea vulnerable frente a situaciones que puedan afectar a esas familias. Entonces, ellos mismos nos presentan los censos poblacionales, y mediante el proceso de concertación, nosotros priorizamos cuánta población nosotros podemos focalizar y cuánta población estamos en capacidad, tanto a nivel de la*

capacidad de la comunidad, del operador, y presupuestalmente, cuánta población nosotros podríamos atender. **Entrevista Regional.**

(...) nosotros contamos con la información que se surte en el proceso de seguimiento y de supervisión contante, porque constantemente estamos en esos territorios. Allí se logra tener claro la realidad del contexto. **Entrevista Regional.**

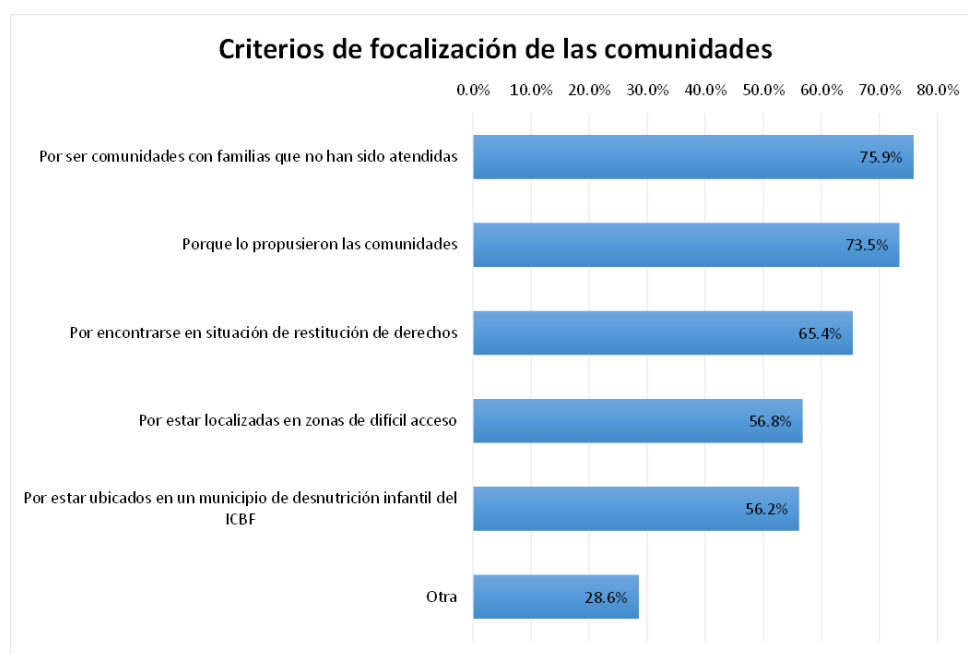
La Modalidad TEB es referida por todos los actores consultados durante la evaluación, como una forma de atención distinta a otras intervenciones realizadas desde entidades del Estado, y que parte de un acercamiento a las comunidades como los actores protagónicos, en contraposición a otras formas de apoyo, incluso en referencia a otros programas del ICBF, que focalizan en algún tipo de población etaria o personalizada por alguna condición particular. La Modalidad TEB es comprendida como una iniciativa que vincula a las personas desde una óptica familiar comunitaria, de colectividad. Desde el inicio de la socialización de la Modalidad, es claro para las comunidades y las familias, que los Proyectos están dirigidos a todo el grupo familiar, lo cual se ratifica con las actividades que se desarrollan; y por otra, parte, las personas si identifican y valoran reunirse con otras personas de su comunidad, de reconocerlas e incluso de generar vínculos y actuar en ciertos casos, de manera colectiva. Este es un punto de partida fundamental que sustenta también el proceso inicial de focalización. La vinculación se activa como un espacio en el que es la comunidad la que propone y no sobre una oferta de atención delimitada y fija, este hecho es valorado por los funcionarios del ICBF de los distintos niveles territoriales, los operadores, las Autoridades Étnicas y las familias y comunidades beneficiarias, como un factor diferencial medular de base de TEB. Al respecto un testimonio de un operador étnico que resalta lo que para ellos implica el apoyo desde la Modalidad:

(...) y yo creo que en eso Territorios Étnicos ha aportado algo, en la parte cultural, es el rescate...yo le he apuntado, personalmente las propuestas que hacemos desde (nombre de la fundación) van...van a lo artesanal, porque lo artesanal va en la sangre del indígena, y es a fortalecer eso, a fortalecer la cultura, a que ya, por ejemplo, yo a través de Territorios Étnicos elaboré la mochila con la que en desarrollo infantil recibe en el mercado(...). Entonces, yo creo...a ver, la modalidad Territorios Étnicos, yo digo que le han hecho...o sea, nació muy bien diseñada para los indígenas, yo no sé, usted ya tendrá su evaluación allá, pero yo creo que si hay una modalidad que suple medianamente las necesidades de los indígenas o que les gusta, es Territorios Étnicos; yo le puedo decir porque yo le...yo le...yo le...yo le acabé de decir que yo manejo...4 modalidades, y estoy apuntándole a manejar...y yo tengo que ser...yo tengo que ser sincero, a mí la modalidad que me gusta, como indígena que soy, como...que yo puedo dar más impacto, se llama Territorios Étnicos (...) **Entrevista Operador.**

La evaluación evidenció que los proyectos en ejecución se adaptan a los criterios definidos para la focalización y de priorización por los lineamientos y el Manual Operativo en el sentido de que el resultado final de las comunidades priorizadas cumple y se atiende a poblaciones vulnerables. Pero si bien las comunidades vinculadas cuentan con estar en alguna situación de vulnerabilidad en su momento de vinculación, por afecciones del conflicto armado, por estado de riesgo o por otras vulneraciones de derechos que se identifican; la forma en que el proceso se lleva a cabo no evidencia el uso de los criterios como punto de partida sino como chequeo final. Las encuestas arrojan que, para los Enlaces de Familias y Comunidades en el nivel regional y los Referentes de los centros zonales, hay un espacio por fortalecer y ampliar el uso de los criterios de focalización establecidos se aplican de la siguiente manera: para un 65,4% la situación de restitución de derechos; para el 56,8% la localización de familias

en zonas de difícil acceso y para el 56,2% la ubicación de las comunidades en municipios del Plan de Acción y Mitigación de Riesgo por desnutrición infantil. Estos funcionarios, en un 28,5% hacen mención a otros criterios de focalización entre los que se destacan familias que han sido víctimas del conflicto o familias que presentan vulnerabilidades, asociadas a factores económicos. Pese a este hallazgo, los criterios con mayor recurrencia reportados desde las regionales y los centros zonales son: la presencia de familias que no habían sido atendidas por la Modalidad TEB en vigencias anteriores con 75,9%, y el que fueron las familias las que lo propusieron para participar en la Modalidad con 73,5%. Es de destacar que estos dos últimos criterios son también reconocidos por una mayor proporción de Autoridades Étnicas como los dos criterios principales de focalización, por los cuales ingresan las comunidades a la Modalidad TEB, siendo identificados por el 56,4% y el 30,8% de las Autoridades Étnicas, respectivamente.

Figura 6. Resultados de las encuestas con respecto a los criterios de focalización de comunidades de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

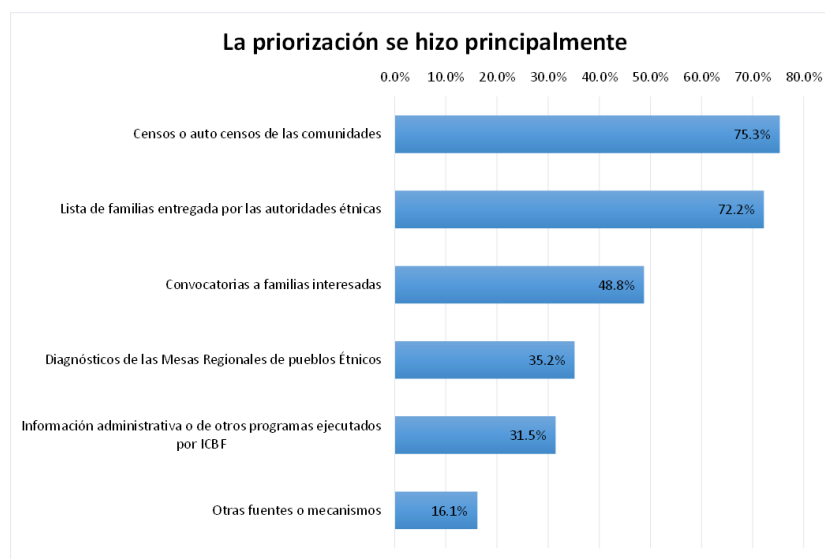
Se presentó recurrencia en los proyectos visitados en cuanto a la condición de desplazamiento como otro criterio de focalización, lo que coincide con algunas razones que se dieron en la encuesta, frente a familias víctimas del conflicto, siendo comunes los casos en que las poblaciones vinculadas a los proyectos no correspondían por ejemplo a las etnias mayoritarias en las regiones, dado a que su priorización fue precisamente por condición de desplazamiento, el cual los llevó a ubicarse en lugares distintos a sus territorios tradicionales de residencia.

Las maneras en que en el nivel regional se lleva a cabo el proceso de focalización, varían considerablemente de una región a otra. En algunos casos, el ICBF cuenta con un mapeo de las poblaciones étnicas de los municipios,

en otros casos es la ejecución de otros programas del mismo Instituto y de otras entidades los que generan una información de base de partida para la focalización; y evidenciado con mayor frecuencia, se presenta la situación de que es el operador, o las mismas comunidades, los que realizan esta instancia de identificación y caracterización básica, para proceder con esa información a llevar a cabo con estos insumos, la final focalización y selección de las comunidades a ser atendidas desde la Modalidad.

El 80,2% de los Enlaces y Referentes, de acuerdo con los resultados de la encuesta, considera que cuenta con información de identificación y caracterización lo cual se refiere específicamente a que identifican el pueblo étnico al que pertenece la comunidad y a que contaron con Censos o Auto censos de las comunidades o Diagnósticos de Mesas Regionales. Como se evidencia en el gráfico 4, entre la información que utilizan los Enlaces y Referentes como fuente de información para la identificación y la caracterización, además de los Censos y los Diagnósticos de Mesas Regionales, se encuentran las listas de las familias entregadas por las Autoridades Étnicas. Por otra parte, el 83% afirma que esa información está actualizada.

Figura 7. Resultados de las encuestas con respecto a las fuentes de información para la focalización de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

Las fuentes de información con las que se cuenta, de acuerdo con la información cualitativa, varían en los distintos municipios, en ocasiones son los mismos planes de desarrollo municipales y departamentales u otros documentos de diagnóstico (documentos académicos, informes de ejecución de otros proyectos desde el operador), y las mismas sentencias, autos o planes de salvaguardia que abarcan algunas etnias del país. En este tema se evidenciaron diferencias de acuerdo principalmente a la preponderancia en cuanto a población étnica en la zona o la tradición de atención diferenciada a población étnica con que cuenta el municipio o departamento.

En departamentos como Cauca se observó una documentación previa amplia de las poblaciones y mayor facilidad en esta caracterización desde los centros zonales y las regionales, mientras que, en municipios con población étnica

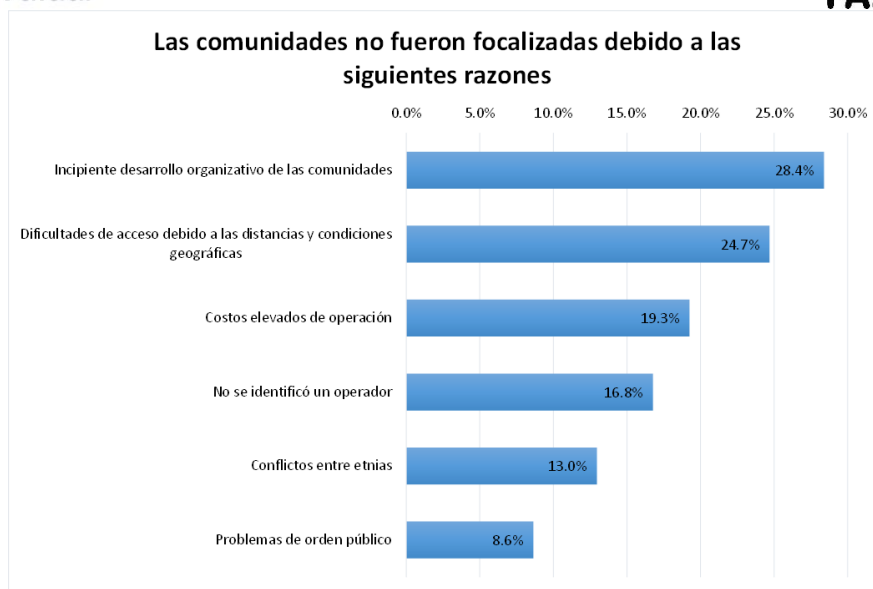
reducida, como es el caso por ejemplo de Puerto Boyacá (Boyacá), se evidencia una dificultad en la caracterización e identificación misma de las poblaciones. De forma general, sin embargo, los funcionarios del ICBF manifiestan dificultades en la caracterización de base de las poblaciones, por no contar con la información específica de las etnias de su jurisdicción, ni tener definida una estrategia para complementar la información de contexto y cultural de las comunidades, que les permita llevar la priorización a un detalle mayor, sobre todo en los casos en los que la población étnica es más extensa que lo que marca el tope presupuestal anual. Para algunos centros zonales se cuenta solo con un mapeo del territorio y sus etnias, pero no se tiene información a profundidad de las culturas y formas de vida comunitaria y familiar de estas poblaciones. La percepción que se recoge desde una Regional evidencia esta situación observada en otros departamentos:

*(...) aquí en esta zona uno encuentra estas comunidades negras que están fortalecidas, que tienen estatutos, que tienen políticas, objetivos. Ellos pueden tenerlos, pero como nosotros, esa intervención no la hacemos tan a menudo con otros programas, entonces no tenemos acceso a eso. En caso de que se requiera, pues ya uno podría hacerlo, pero realmente, no. No se tienen ese diagnóstico como que yo diga: mire, yo tengo aquí un diagnóstico, una caracterización de cinco poblaciones, escojamos una. **Entrevista Regional.***

A pesar de que, como ya se mencionó, una alta proporción de los Enlaces y Referentes consideran que se usan los distintos criterios de focalización de la Modalidad, hay un 33,3% de Enlaces y Referentes para los cuales hubo comunidades que no fueron focalizadas por restricciones para la aplicación de dichos criterios. Estas restricciones están relacionadas con dificultades de acceso a las comunidades debido a las distancias y condiciones geográficas (27%); de conflictos entre etnias y problemas de orden público, entre otros (ver gráfico 5). Adicionalmente, el 29,6% de los Enlaces y Referentes considera que el proceso de focalización tiene muchas dificultades<sup>30</sup>.

*Figura 8. Resultados de las encuestas con respecto a las razones por las que se considera no fueron focalizadas las comunidades de la Modalidad TEB del ICBF.*

<sup>30</sup> En la encuesta no se identifican las razones de tener esas dificultades.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

Por otra parte, desde Centros Zonales y Regionales consideran que la información les permite llevar a cabo el proceso según los criterios, pero al precisar por estas fallas desde la aproximación cualitativa, se observa que las dificultades obedecen a que precisamente los criterios se emplean más en el sentido de una acción de chequeo final, y poco como punto de partida para la focalización de las comunidades y las familias. Y las fuentes como se detalla posteriormente no son suficientes en todos los casos para guiar una priorización.

La focalización se realiza protagónicamente desde la identificación de vulnerabilidades generales, más son pocos los casos en los cuales se tienen diagnósticos situacionales específicos por etnia, y sobre todo por comunidad y basados en contextos sociales y culturales actuales y específicos. Herramientas como los planes de vida de los grupos indígenas se hacen presentes, pero no de forma común ni necesariamente como fuente de información para la selección o justificación de la focalización y selección, sino como un reporte para culminar el proceso de concertación que desembocará posteriormente en la contratación del proyecto. El criterio en general puede decirse que logra la identificación de comunidades en cuanto a ubicación territorial, pero no genera ni parte de información particular para la toma de decisión en cuanto a priorizar unas poblaciones sobre otras. El programa es comprendido como un componente de atención étnica de forma general, y no basado en caracterizaciones ni por tipo de etnia ni por situaciones de contextos comunitarios particulares, ni desde el lineamiento operativo de forma exclusiva, ni desde la real ejecución cotidiana desde la mayoría de entidades territoriales del ICBF.

En las encuestas a los distintos actores<sup>31</sup> se encontró que el 25,1% de las Autoridades Étnicas se enteró de la existencia de la Modalidad por medio del Operador; el 17,2% se enteró a través de otra Autoridad Étnica y otro 17,2% de las Autoridades Étnicas supo de la Modalidad por medio de un funcionario del ICBF. El resto de

<sup>31</sup> Cuando se hace referencia a las encuestas a los distintos actores se entiende que son las Autoridades Étnicas, los Operadores y los Enlaces de las Regionales y los Referentes de los Centros Zonales.

Autoridades Étnicas manifiesta que se enteraron de la Modalidad por la comunidad (13,2%) y por un funcionario del municipio (3,5%). Los resultados son evidenciados desde la evaluación cualitativa también:

*El proceso de focalización básicamente lo hace el operador con asistencia técnica de nosotros y la supervisión que se hace por parte la Supervisión del Contrato. Acudimos a la comunidad y se hace un trabajo para mirar realmente el compromiso que tienen las familias, si efectivamente las familias han sido bien informadas del proyecto, si conocen, si saben qué es lo que se les va a entregar, qué recursos llegan, para qué son los recursos, y pues, por lo menos, yo, en los proyectos que hemos constatado, efectivamente sí ha habido un conocimiento de la comunidad por parte del operador para concertar con ellos (...).*

### **Entrevista Regional**

Como lo evidencia el testimonio anterior y lo reflejan los datos de las encuestas, el 50,2% de las autoridades étnicas encuestadas considera que el operador se vincula desde el primer acercamiento del ICBF a la comunidad, y los enlaces consideran que esta situación se presenta en el 73,3% de los casos.

La mayor divergencia en el proceso de focalización en contraposición con el manual operativo, es el momento de la vinculación del operador en el proceso. Desde la información cuantitativa, frente a la divulgación y vinculación de las comunidades y las familias a un proyecto de la Modalidad TEB, de acuerdo con las Autoridades Étnicas, el 51% fueron contactadas por el operador; el 24,7% a través de una convocatoria general a las familias y el 24,2% por medio de un funcionario del ICBF. De la misma forma, en muchos casos se evidenció desde la evaluación cualitativa que el operador interviene en el proyecto, previo a que lo haga el ICBF. Es así como, en varios casos se evidenció que fue el operador desde su conocimiento previo de la región, o trabajo anterior con las poblaciones, quien diseñó el proyecto y manifestó a los centros zonales de la intención de ser operador de la Modalidad. En ese momento es cuando se activa por parte del ICBF el proceso formal de evaluar los requisitos, siendo principalmente un proceso de verificación y chequeo, más que de delimitación previa para la selección de beneficiarios del programa.

El rol de los centros zonales y las regionales, desde los profesionales que son enlaces de la Modalidad o los profesionales a cargo, es evidenciado de forma clara en cuanto a la definición final de selección de comunidades. Se puso de manifiesto una autonomía en la deliberación de esta focalización desde distintos criterios o limitantes como el tope presupuestal, el carácter de rotación, el nivel de vulnerabilidad. En esta definición, sin embargo, se delega en la práctica para algunos casos, la participación activa y asesoría directa desde el operador o desde las mismas comunidades y organizaciones étnicas. En casos en los cuales las dependencias del ICBF no cuentan con personal suficiente o no cuentan con amplio conocimiento del contexto, se evidencia con frecuencia y como estrategia alternativa, el permitir la inclusión del operador como paso previo a la ejecución, en el proceso mismo de identificar y proponer las comunidades para participar en la Modalidad, dándose el caso también de operadores con conocimiento y trabajo previo en la región, que aportan su conocimiento para la identificación y planeación en general de proyectos. También se presentan casos en que la comunidad misma sugiere al operador, y si bien se lleva a cabo el proceso respectivo, se identifica un trabajo previo con el operador para la planeación del proyecto.

La vinculación de las comunidades a la Modalidad, se da principalmente de estas formas posibles reportadas con mayor frecuencia desde el acercamiento cualitativo a través de los grupos focales: i) por el conocimiento previo y trabajo anterior llevado a cabo por el operador en la región y con las comunidades, ii) por conocimiento previo desde el ICBF al estar vinculadas a otros programas o modalidades de atención; iii) por petición directa de las comunidades al enterarse de la posibilidad de ser beneficiados con los proyectos TEB.

En lo que respecta a la articulación interna dentro de los programas del ICBF, si bien en algunos casos es precisamente el punto de partida para iniciar procesos de la Modalidad, los actores (profesionales vinculados a los centros zonales y las regionales entrevistados) consideran que podría darse una mayor articulación, para priorizar o direccionar la atención de acuerdo a las enseñanzas recogidas desde la atención a la población.

La focalización es un paso que se cumple en el sentido de su seguimiento de los requisitos, podría decirse que la Modalidad atiende a la población que es posible sujeto de atención y bajo el cumplimiento de los requisitos que son definidos en sus lineamientos, las herramientas de definición permiten al nivel regional segmentar la población y definir su plan de apoyo anual a través de los proyectos de la Modalidad. Se evidencia aún, así desde la valoración de operadores, comunidades, y funcionarios del ICBF, que, si bien es oportuna, no se cuenta en la mayoría de los casos con la información de diagnóstico suficiente para llevar a cabo un proceso de identificación, caracterización y finalmente selección o priorización óptimas<sup>32</sup>. No hay de momento una estrategia ni metodología unificada definida para que los funcionarios puedan llevar a cabo un mapeo general suficiente y eficiente de las etnias en las regiones, y estas líneas de base cuando se tienen, no permiten un diagnóstico detallado que direccionen una priorización, en el sentido de poder conocer los contextos culturales y sociales que justifiquen y direccionen una atención particular a las comunidades de mayor vulnerabilidad.

En palabras de los funcionarios, es la ejecución en sí de los proyectos de la Modalidad, algo que les da el conocimiento detallado del contexto de las comunidades. Es así como este conocimiento se construye y consolida a partir de la información del proyecto como la que se establece para la formulación del proyecto, la que se obtiene en la aplicación de los perfiles de vulnerabilidad-generatividad, y posteriormente a través del proceso de seguimiento a los proyectos. Este conocimiento permite muchas veces establecer la necesidad de mantener ciertas comunidades en vigencias posteriores. Para todos los proyectos evaluados de la vigencia 2018, que fueron continuidad de procesos iniciados en 2017, se resaltó la fortaleza de los aprendizajes de la población para direccionar o precisar los objetivos de nuevos proyectos a las necesidades de las familias y grupos poblacionales. Igualmente se destaca que el 37,3% de los Enlaces y Referentes considera que entre 2017 y 2018, se dieron cambios en los lineamientos relacionados con la focalización y la priorización, que son favorables para la Modalidad TEB.

La priorización o selección de las comunidades de cada vigencia, se evidencia que pasa principalmente por el determinante de los recursos financieros asignados. Se presenta alta variabilidad en cuanto al hecho de si este factor representa problemas o no, para algunas regionales los recursos para TEB son suficientes debido a poblaciones étnicas pequeñas, en otros es insuficiente con relación a las potenciales comunidades a atender; pero el factor de disponibilidad de ingresos es para los diferentes actores un determinante central que se impone en muchos casos a los demás criterios evaluados. El siguiente testimonio reporta esta situación que demarca de entrada la proyección anual desde las regiones:

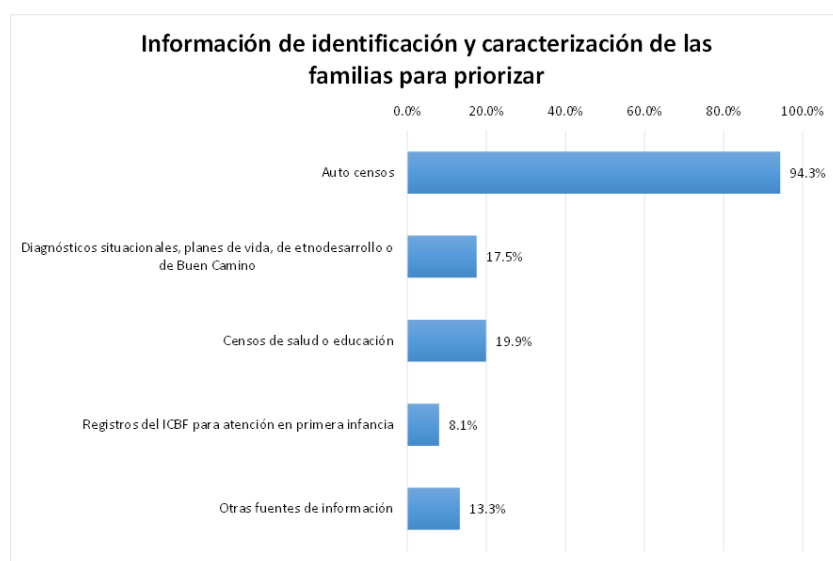
*La selección de lugares y familias depende mucho del presupuesto que sea asignado para el año por regional. Un ejemplo, se dice: este año vamos a trabajar con 500 millones. Entonces, con 500 millones cuántos proyectos podemos llevar a cabo con cuánta población, y qué propuesta se ajusta a eso (...)*  
**Entrevista Centro Zonal.**

<sup>32</sup> En la evaluación no se identificó que de manera sistemática e incluso con alguna frecuencia, se utilizaran como fuentes de información para la focalización y priorización, e incluso para la caracterización, como lo son los diagnósticos situacionales, o estadísticas, o documentos de los Consejos de Política Social.

#### 4.2.2. Priorización de familias para la ejecución de proyectos

De forma posterior a la focalización de las comunidades, se lleva la priorización de las familias, debido a las restricciones que imponen los techos presupuestales en relación con el número de familias que es viable atender tanto por Regional como por proyecto. Este hecho lleva a que con los recursos definidos no siempre sea posible atender a todas las familias de la comunidad o colectividad focalizada, así que debe cursarse un proceso de selección de familias. Según lo observado en la evaluación, la priorización de las familias, en la mayoría de los casos se da con base en el factor de presupuesto, y para la selección se vincula a la autoridad étnica o comunidad quien participa en esta evaluación y selección. En particular, las encuestas muestran que el 88,1% de las Autoridades Étnicas participó en la identificación de las familias y además el 93% de las Autoridades Étnicas que cuenta con información sobre las características de las familias, principalmente auto censos como lo muestra gráfica siguiente.

Figura 9. Resultados de las encuestas con respecto a la información de identificación y caracterización de las familias para priorizar de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

Para los casos en que el limitante presupuestal no tiene que segmentar algunas familias dentro de la unidad comunitaria o barrial, no se evidencia algún tipo de conflicto interno desde las familias; de otra parte, cuando esta delimitación es requerida y deben seleccionarse solo algunas familias de la comunidad, se evidenció que en la mayoría de los casos se recurre a la misma comunidad u organización para definir esta priorización, siendo un posible factor que reste problemas en este sentido al acompañar esta definición en los líderes que cuentan con representatividad en la mayoría de los casos para las comunidades. No se evidenció ningún conflicto mayor en cuanto a esta definición, y se llevó a cabo en algunos casos a manera de “delimitación piloto”, dejando para futuras vigencias abierta la posibilidad de seleccionar otras nuevas familias, y en otros casos se llevó a cabo de acuerdo a

una priorización propia de vulnerabilidad: determinadas familias en situación de vulnerabilidad mayor, determinadas poblaciones con mayor interés. Es de destacar que, a pesar de las dificultades encontradas y las posibilidades de fortalecer la priorización de las familias, para la mayoría de los actores encuestados, las familias que participan en la Modalidad, son las más necesitadas de la comunidad. Así lo considera el 97,8% de las Autoridades Étnicas, el 91,9% de los Operadores y el 80,2% de los Enlaces y los Referentes.

Por otra parte, como lo evidencia el siguiente testimonio, la vinculación de las familias en las actividades se maneja muchas veces a discreción de los operadores buscando minimizar conflictos:

*(...) como llevamos dos años consecutivos, lo que se tiene en cuenta es que las familias que estuvieron en uno, no estén en el otro, en el siguiente proceso, sin embargo, hemos tenido las familias nuevas, pero han asistido unas cuánticas de la vigencia anterior. El operador, no ve prudente tener que decirles que no pueden asistir más. Pero ellos asumen la responsabilidad en el sentido de que como les brindan un refrigerio, ellos asumen eso. **Entrevista Regional.***

Para algunos beneficiarios del programa esta situación de tener que priorizar familias dentro de una misma comunidad, sin embargo, sí podría arrojar un riesgo de posibles conflictos dentro de las poblaciones, y afectaría la apuesta de la colectividad desde la visión de atención de la Modalidad. Aun así, no fue común identificar conflictos a este respecto, también debido a que los criterios posteriores de participación de las familias por parte del operador, en varios casos daban posibilidad a una amplitud mayor en lo que respecta a una apertura hacia lo comunitario. Es decir, el eje de intervención de las acciones en el marco de la Modalidad marca un ente de acción protagonicamente en la comunidad, y si bien algunos procesos operativos y de seguimiento como la plataforma de reporte censal del Cuéntame o los reportes financieros con base en recursos estimados por número de familias, denotan más en la unidad de intervención familiar o individual, los encuentros y en general el desarrollo de las actividades giró en torno a lo comunitario. Esto se evidencia en procesos como en la Guajira en que los espacios desbordaron la participación estimada ya que se asumió el encuentro en familia como un espacio comunitario colectivo, o casos como el de Bogotá en el cual el operador reporta permitir la variabilidad de familias participantes por reconocer una realidad de rotación poblacional y por intentar no afectar la unidad de comunidad que el mismo grupo demarcaba, independientemente de la división del contrato a partir del censo identificado para la intervención.

En lo que respecta a la repetición de comunidades y familias, es importante resaltar también, que para algunos casos se tiene en cuenta el criterio que reza el manual en cuanto al llamado de no repetición de familias y el criterio de la rotación se evidencia como un acuerdo incluso para futuras vigencias. Pero se evidencia también que en algunos casos las mismas comunidades y familias se han mantenido en dos vigencias, lo que se explica como una necesidad para dar continuidad a procesos que son identificados por los actores como cortos para lograr resultados mayores.

Finalmente, se encuentra también que el 19,2% de los Enlaces y los Referentes manifiestan que hay algunas familias que no ingresan a la Modalidad porque las familias no participaron en las reuniones de divulgación, porque las actividades que se van a realizar en la Modalidad no motivan a las familias, porque las familias no tuvieron suficiente información sobre la Modalidad, entre otros.

Desde los resultados en general obtenidos en el marco de la evaluación, se observa que depende en alta medida el conocimiento que se tuvo previamente del grupo étnico a atender, así que el proceso de focalización adquiere gran

protagonismo y cuenta con gran potencial para asegurar un proceso de diagnóstico y caracterización que sea una fuerte guía de las comunidades y luego de los objetivos mismos definidos dentro del proyecto a realizar.

### 4.3. Proceso de concertación y contratación

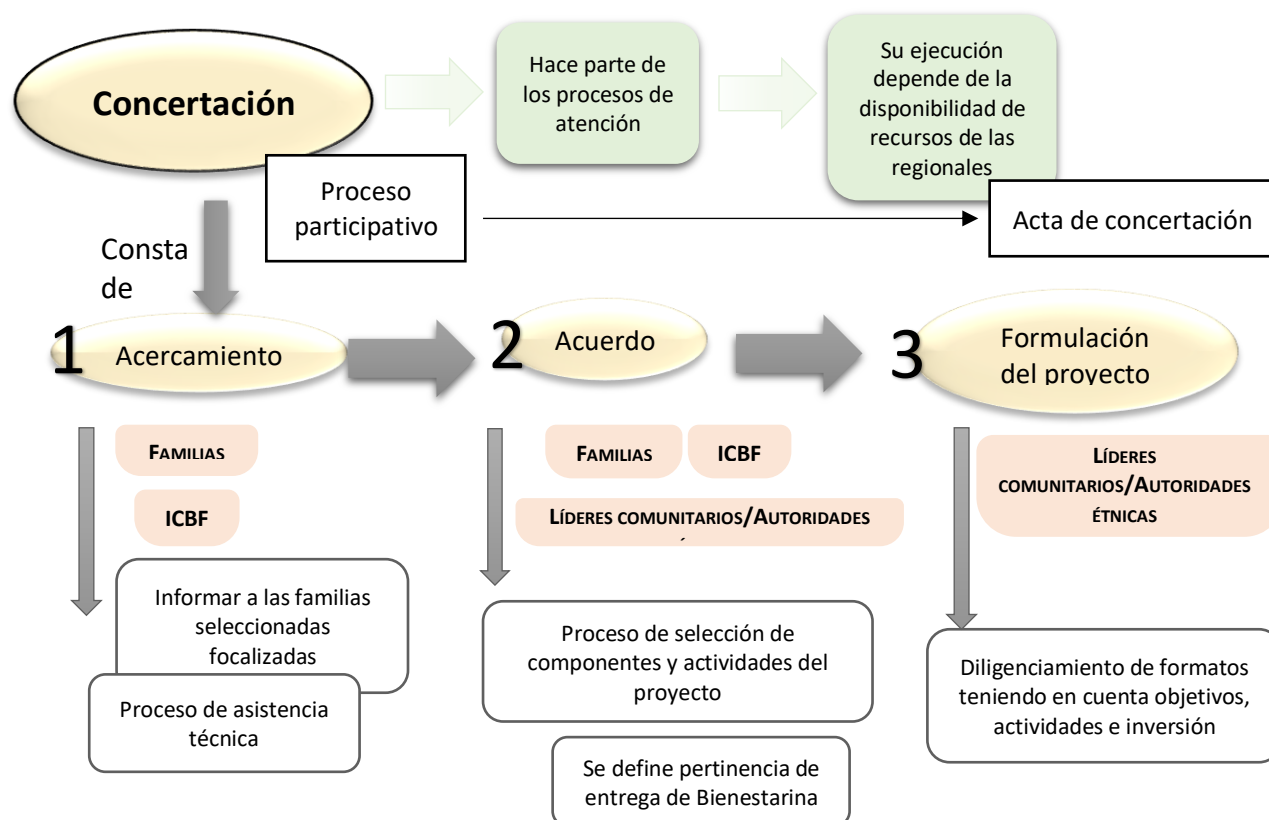
En la siguiente sección se abarca el proceso de Concertación realizado en el marco de la Modalidad, contemplando el proceso general de comunicación y final concertación con los grupos para llegar a la formulación del proyecto y los procedimientos para la final contratación de operadores. Se divide la sección en dos subsecciones a saber: i) proceso de concertación con las comunidades, y ii) contratación de proyectos y operadores.

#### 4.3.1. Proceso de concertación con las comunidades

La concertación es un proceso crucial de las operaciones del ICBF en torno a la Modalidad TEB, teniendo en cuenta que es el momento específico donde se espera generar una comunicación efectiva entre la institucionalidad y las comunidades y las familias beneficiarias, con la finalidad de que estas últimas tengan información completa de los objetivos de la Modalidad, pero y sobre todo, que éstas incorporen en los proyectos sus necesidades, las actividades que van a realizar, los resultados que quieren obtener, todo lo anterior en el marco de sus usos y costumbres. De este proceso, depende en parte la ejecución de los proyectos de manera satisfactoria.

A continuación, se expone de manera gráfica la forma en que opera la concertación según el Manual Operativo:

Figura 10. Diagrama de operaciones en la etapa de concertación. Según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

A partir de lo planteado en el Manual Operativo de la Modalidad, el proceso de concertación hace parte de la atención ligada a Territorios Étnicos con Bienestar. Este proceso tiene lugar, luego de la asignación de las metas sociales y financieras a cada regional por parte del nivel central del ICBF y de la focalización y la priorización de las comunidades y las familias, liderada por los Enlaces y Referentes de la Modalidad. Es necesario tener en cuenta que el Manual Operativo indica que este proceso se realiza con el fin de realizar la formulación de los proyectos de la Modalidad, contando con todos los actores que deben estar involucrados y con las actividades que permiten que cumpla con los atributos establecidos por la Modalidad. Una vez se logra la formulación del proyecto con el acta o su aval de concertación firmado por las Autoridades Étnicas y los funcionarios del ICBF, según sea el caso, se presenta al Centro Zonal para su evaluación. Es decir, es anterior a la formalización del contrato. De esta manera, la concertación se compone de tres fases identificadas como centrales desde la Evaluación en el ámbito Regional y Zonal: 1) Acercamiento 2) Acuerdos 3) Formulación del proyecto.

El acercamiento se refiere a informar a las familias sobre los objetivos y los procedimientos de la Modalidad TEB. Allí se inicia la asistencia técnica necesaria para la formulación de los proyectos los cuales deben estar acordes al lineamiento técnico de la Modalidad, además de cumplir con el Manual Operativo y los requerimientos

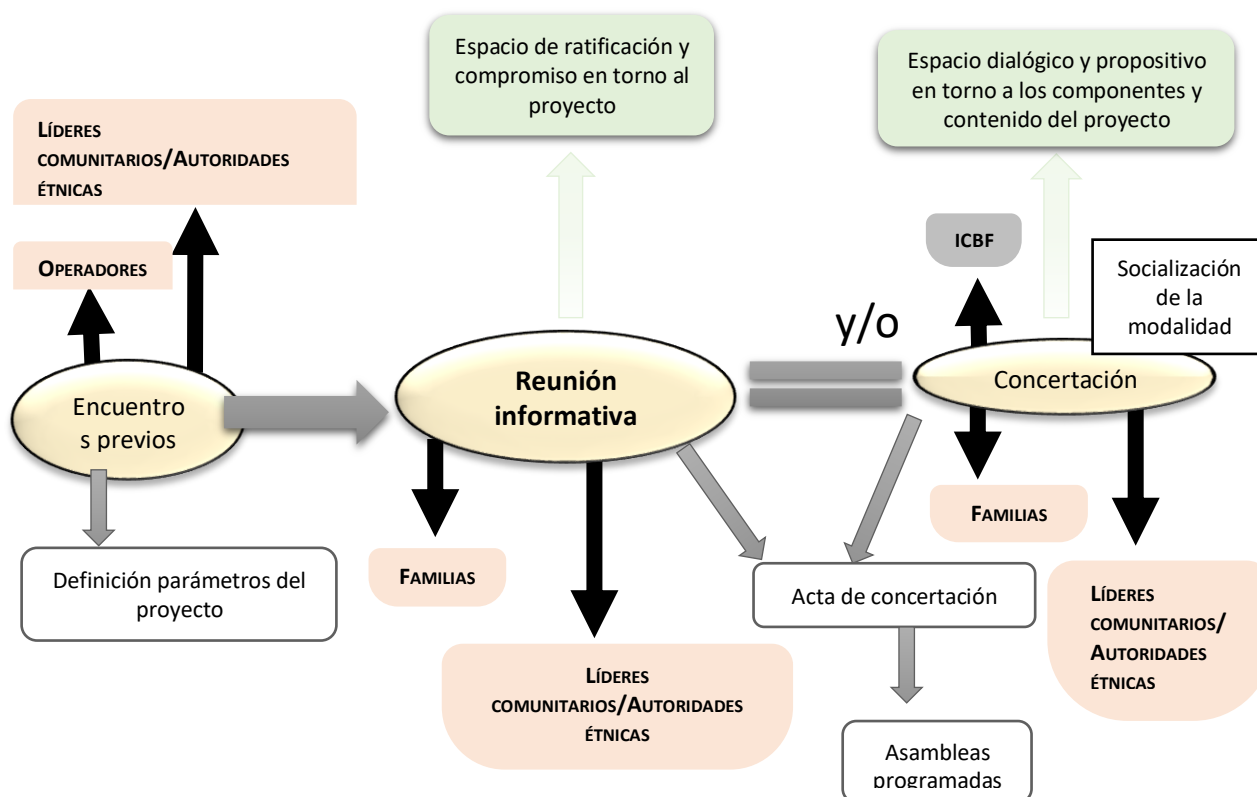
correspondientes. La fase de acuerdos incorpora el abordaje sobre los objetivos del proyecto, la identificación de los componentes y de las respectivas actividades, así como del presupuesto, teniendo en cuenta la viabilidad del proyecto dado el contexto inmediato donde se va a desarrollar. En esta fase también se llega a un acuerdo en torno a si se entregará o no Bienestarina a las familias. Finalmente, en la fase de formulación de proyecto, se lleva a cabo el diligenciamiento de formatos corroborando que los objetivos, actividades e inversión propuesta, coincida con los lineamientos de la Modalidad.

La concertación de la Modalidad TEB se instaura como un proceso llamativo dentro de los modelos de servicio de los entes estatales a población étnica y en general a población en situación de vulnerabilidad. Esto debido a que busca desarrollar acciones desde la base comunitaria y no construidas desde las instituciones públicas llevando a cabo procesos de creación de proyectos desde las necesidades que presentan las poblaciones en los territorios. Así las cosas, el proceso de concertación constituye una apuesta por construir proyectos participativos de atención que mejoren los canales comunicativos de los organismos del Sistema Nacional de Bienestar Familia y sus beneficiarios, cualificando así su accionar.

La concertación del proyecto se debe llevar a cabo entre las autoridades étnicas y una autoridad competente del ICBF. Como resultado de estas reuniones se debe generar un acta de concertación que dé cuenta de la manera como se llevó a cabo la formulación del proyecto, con énfasis en la metodología usada, la manera en que se desarrolló el proceso y los acuerdos a los que se llegaron a través de los encuentros. En suma, el Manual Operativo enuncia que el proceso de concertación se realiza como insumo para la formulación que ocurre de manera previa a la postulación (o presentación) del proyecto al Centro Zonal. Por otro lado, allí se enuncia como situación excepcional que el ICBF no pueda acompañar el proceso de concertación. En este caso, se debe diligenciar un documento adicional al acta de concertación llamado aval de concertación.

Ahora bien, siguiendo los hallazgos de la evaluación, se observó que la manera general en que está ocurriendo el proceso de concertación en mayor medida, modifica más que las fases las formas en que son interpretadas y realizadas en la práctica, como puede detallarse en la siguiente gráfica y como se irá caracterizando y detallando a lo largo de la sección:

Figura 11. Diagrama de operaciones en la etapa de concertación. Según hallazgos de campo.



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Si bien las tres etapas anteriormente descritas se encuentran consignadas en el Manual Operativo de la Modalidad, en el proceso de concertación sobresale la realización de reuniones informativas o socializaciones de los proyectos anteriormente planteados. Así, la concertación en algunos casos, no se asimila como un proceso participativo sino como una reunión informativa hacia las familias teniendo en cuenta que el proceso de concertación y la formulación del proyecto se desarrollan en encuentros previos entre los operadores y los líderes y/o autoridades étnicas. Algunos operadores afirman que, para facilidad y agilidad del proceso, se realiza la concertación previa, como se evidencia en el siguiente testimonio:

*Cuando hicieron esa selección [de familias] ¿ya sabían de qué se iba a tratar el proyecto ya lo habían decidido? (...) ¿Cómo se tomó esa decisión? — Acá en junta de curacas con los presidentes porque antes de eso hubo como que malas informaciones que iba a ser una chagra por beneficiario y todo eso, entonces pues se hizo esa concertación entre las comunidades y los beneficiarios porque sólo se hacía una chagra por beneficiario. — ¿Pero en ese momento ya habían decidido que iban a hacer chagra? Sí ya. O sea, desde el comienzo. ¿Y eso lo tomaron más en la junta de Curacas esa decisión? Sí. — O sea que cuando*

*hicieron el listado [de familias], ¿ya habían decidido que eran chagras? — Sí, ya se había decidido.*  
**Entrevista Operador.**

La concertación en varios casos varía en el sentido de que no es llevada a cabo como un proceso amplio de diálogo con las comunidades, sino que parte muchas veces de una planeación desde el operador con los líderes, o de los líderes con su comunidad de forma previa, o de los Enlaces y Referentes con el operador. Hay alta variabilidad según lo observado en la Evaluación, sin embargo, es de resaltar que no en todos los casos se asume como un proceso de concertación amplio a nivel de la comunidad. Es aún, así, en general reportado el proceso como en consenso con las comunidades.

A partir de las encuestas, se encuentra que el 63,9% de las Autoridades Étnicas considera que todas las actividades establecidas en el proceso de concertación se llevan a cabo y esto se compara con lo manifestado por el 66,5% de los Enlaces y Referentes. Cuando se hace referencia a las actividades de concertación se considera, por ejemplo, la presentación del proyecto tanto a las Autoridades Étnicas como a las familias, la identificación de las expectativas de la comunidad en relación con el Proyecto, la definición de los componentes del Proyecto, de las actividades de los Encuentros Étnicos, del Plan de Trabajo y del Presupuesto, con las familias de la comunidad. Entre estas actividades se encuentran dos de la mayor relevancia, como son la identificación del operador y de la inscripción del proyecto ante el Centro Zonal del ICBF.

Por otra parte, el 70% de las Autoridades Étnicas considera que en el proceso de concertación se tuvieron en cuenta las opiniones, usos y costumbres, así como las necesidades de las comunidades; lo cual coincide con la opinión del 68,3% de los Enlaces y Referentes. Si bien los datos son altos, queda un porcentaje alto que evidenciaría una ausencia de un proceso completamente informado y concertado a nivel de los beneficiarios.

En relación con el proceso de concertación, el 45,4% de las Autoridades Étnicas considera que fue participativo en la medida que contó con su participación como Autoridad Étnica<sup>33</sup>, incluso el 52% de los encuestados fueron quienes firmaron la concertación con el ICBF; con la convocatoria de todas las personas interesadas; con la participación de la mayoría de las familias priorizadas para la formulación del proyecto y; finalmente con amplia participación en la formulación del proyecto de las mujeres de las familias priorizadas. Los datos resaltan la situación generalizada de aval, sin embargo, se evidencia que el proceso tiene aún un reto en cuanto a la participación amplia y concertación general, en el sentido de la participación activa para la delimitación de los objetivos del proyecto.

Al analizar de manera específica la formulación del proyecto, en relación con la participación de los funcionarios del ICBF, de las autoridades étnicas y de las familias, el 74,9% de las Autoridades Étnicas considera que participan todos esos actores, frente al 31,7% de los Enlaces y Referentes. En relación con la participación específica de las familias priorizadas en la Modalidad TEB en la formulación del proyecto, las consideraciones de los tres actores son bien diferentes. Para el 90,3% de los Operadores hubo participación frente al 59% de las Autoridades Étnicas y el 45,3% de los Enlaces y Referentes. Por otra parte, se identifica una debilidad, y es la relacionada con los

---

<sup>33</sup> Esa participación establece que asistieron a las distintas instancias en que se presentó la Modalidad y se hizo la concertación y la formulación del Proyecto; y que en esas sesiones se realizaron el tipo de actividades en ellas previstas a partir del Manual Operativo, como, por ejemplo, contar con las familias, identificar necesidades y características de las comunidades, entre otras.

conocimientos y las habilidades de las familias para la formulación del proyecto. En efecto, sólo el 45,4% de las Autoridades y el 34,8% de los Enlaces y los Referentes las consideran adecuadas.

Por su parte, el 9,7% de las Autoridades Étnicas y el 8,1% de los Enlaces y Referentes, establece que la vinculación del Operador se hace por primera vez para la formulación del proyecto, aunque hay un 16,3% y 15,5%, respectivamente, que considera que el acercamiento del Operador se da en la fase de acercamiento de la concertación. Nuevamente como se reportará para el proceso de Focalización, pareciera que el acercamiento de los Operadores es previo a lo establecido, dado que, de acuerdo con el Manual Operativo, el momento en el que se vincula el Operador es cuando se aprueba el Proyecto, es decir que sería posterior a la formulación.

Esto determina la forma en que se da el proceso de formulación de proyectos. Si bien en unos casos los operadores intentan conocer por medio de los líderes las necesidades de la comunidad a la que llegaría el proyecto, en otros casos fue hallado que operadores manejan modelos estándar que adecúan a las particularidades de la comunidad. A pesar de que esto supone una diferencia sustancial con el Manual Operativo, en algunas ocasiones, es el operador quien contribuye al funcionamiento activo de la operación de la Modalidad y la posterior ejecución de los proyectos facilitando la formulación efectiva de estos. En este sentido, el operador construye el proyecto de tal forma que se facilite su aprobación, tal caso se ejemplifica en este proyecto:

*Entonces siempre era un tema que siempre les comentábamos. Que siempre tratábamos de que se comentara. Entonces, entramos así. siempre, normalmente pues el proyecto ya está previamente formulado. Con una concertación previa y con los saberes que nosotros tenemos de cómo es el trabajo con las comunidades. **Entrevista Operador.***

A pesar de esta forma particular de desarrollarse, el proceso se sitúa como un momento importante del establecimiento de lazos entre las personas de los territorios a impactar y los entes institucionales y un momento de construir vínculos con el operador quien se encarga en gran medida de construir un espacio de comunicación entre la institucionalidad y las familias. A continuación, se muestran algunos testimonios resaltando esta importancia, desde los diferentes actores implicados en el proceso:

*(...) porque con las comunidades, la concertación es importante, atenderlos, escucharlos, oírlos... Porque todos tienen sus diferentes quejas problemas y demás (...) Nunca presentamos un proyecto que no haya sido concertado. Nosotros no ejecutamos un proyecto que no tenga un proceso de concertación previa porque si no, no va a funcionar. **Entrevista Operador.***

*(...) Entonces puede ser que usted tenga un lineamiento, que usted tenga argumentado qué quiere hacer, pero nosotros se lo bajamos a lo que, a cómo funciona ahí, dándole los mismos resultados. Pero es mucho más fácil de convencer, y de contarle y de decirle, “Vea, esto viene así, es así...” **Entrevista Operador.***

— ¿cómo se lleva a cabo el proceso de concertación con las comunidades focalizadas? — Inicialmente, se invitan a una reunión. El opera...el posiblemente operador, la asociación, se invita, y se les habla del proyecto. Ahí se les aplica un perfil que es el perfil de generalidad y vulnerabilidad, se levanta como un diagnóstico, cuáles son en la parte de los encuentros en familia, (...) entonces, ahí se prioriza. ¿qué quieren? Y ellos ahí se concerta con el operador, y la comunidad (...)— ¿Quiénes participaron en el proceso de concertación de ese proyecto —El...el operador y la referente? —Ya. ¿La comunidad estuvo? —Sí. Claro. ¿Las autoridades de la comunidad, también? —Sí, el capitán, sí, claro. **Entrevista Regional.**

El proceso de concertación es un momento crucial para el establecimiento de relaciones adecuadas entre la comunidad que se beneficiará del proyecto, la institucionalidad y los operadores. Como es notable, el proceso de concertación no se realiza de manera uniforme; es común que el primer acercamiento que se realiza no sea con la comunidad beneficiaria sino con sus líderes. Como afirma una de las funcionarias de la oficina regional de ICBF, se realiza con los operadores y/o líderes comunitarios y en casos específicos —como la primera vez que llegan a una comunidad y se concerta con toda la comunidad. En otros casos, la concertación ocurre sin apoyo institucional directo del ICBF, por lo cual se da el aval. En otros casos, el operador se da a la tarea de realizar el proceso de planeación y establecimiento de acuerdos con las comunidades y sus líderes para luego llevar a cabo la comunicación respectiva con el ICBF. Debe precisarse que en algunos casos para efectos formales se presenta que la concertación como el espacio en el que se realiza el acta de concertación, es realizado luego con la participación de todos los actores y también en muchos casos con representantes del ICBF; sin embargo, se resalta el hecho de que para muchas familias la concertación entendida como el proceso amplio en el cual se enteran de la Modalidad y delimitan y proyectan unos objetivos, se da de forma inicial desde el operador.

Lo que ha ocurrido en la mayoría de los casos, es que el proceso de concertación supone un encuentro entre la comunidad para conversar en torno a las problemáticas presentes en el territorio y la manera en que la Modalidad TEB podría contribuir a solucionarlas teniendo en cuenta sus componentes. En ese sentido el 89,4% de los Enlaces y Referentes consideran que los proyectos formulados en la Modalidad están alineados con los objetivos estratégicos de la Dirección de Familia y Comunidad. Por su parte, el 79% de los Operadores manifiestan que los proyectos formulados están alineados con los planes de vida, de etnodesarrollo y de buen camino de las comunidades y familias del Proyecto. Así se realiza un empalme entre los procesos de la Modalidad y las dinámicas de las comunidades. Por ejemplo, se aprovechan los espacios de reunión para llevar a cabo las actividades aún desde el proceso de concertación, tal como se observó en el siguiente caso:

— *¿cómo se llevó a cabo la concertación? Recuérdame cómo fue* —Bueno. La concertación ...aquí nuestra comunidad tiene como costumbre todos los jueves tener minga. En esas mingas llega funcionario de Bienestar Familiar, presenta el proyecto, va preguntándonos a nosotros si estamos de acuerdo, si queremos que se modifique algo. Ahí va participando toda la comunidad y participamos también las autoridades. De qué forma se va a desarrollar, cuál es el objetivo de ese proyecto, qué busca ese proyecto, y se va desmenuzando en esa minga. Y va interviniendo y al final, se toma la decisión, como pueblo (nombre de la etnia), si se permite que se desarrolle y no se desarrolle en nuestra comunidad. En nuestro caso, se ha venido desarrollando, ya que conocemos el proyecto y sabemos los beneficios que trae ese proyecto. **Entrevista Autoridad Étnica.**

En otras ocasiones, ya sean los funcionarios del ICBF en compañía de operadores o alguno de los dos, llegan con una propuesta establecida que espera ser aprobada por las personas de la comunidad, por ejemplo, en el acta de concertación presentada para contratar un proyecto en concreto se lee:

*Siendo las 07:00 pm del 07 de noviembre de 2016, se reunieron los miembros de la Fundación (...) con la Comunidad, los NNA y los Padres de Familia de las instalaciones del Coliseo de San Luis, con el fin de socializarles la propuesta que se le presentara al ICBF, de acuerdo a convocatoria (...).*

Que el proceso se desarrolle antes de la presentación de la propuesta a ICBF busca asegurar que las inquietudes y propuestas expresadas por las familias frente a lo planteado sean tenidas en cuenta en el proceso de ejecución mas no sean sólo planteadas en el documento a presentar al ICBF. En este sentido, también constituye un momento de continuidad o quiebre para el posterior desarrollo del proyecto; por ejemplo, hay comunidades que ven en la Modalidad una oportunidad para afianzar sus lazos organizativos y comunitarios y prefieren ser ellos mismos los operadores. La concertación en este punto propicia que este tipo de iniciativas se hagan posibles porque es el espacio adecuado para construirlas. Un ejemplo desde la voz de funcionarios en esta Regional:

*(...) a principios se buscaba el operador, era un operador externo. Después se hizo un proceso de concertación entonces las mismas comunidades dijeron “no, nosotros mismos queremos ser como los operadores, o sea nosotros mismos también podemos hacerlo” en eso se aceptó porque pues tenían todas las condiciones jurídicas porque tienen con el ministerio, el certificado, bueno, entonces ellos lo podían hacer. Inicialmente se hizo como que el operador fuera, como eran poquitas comunidades, las mismas comunidades iban a ser como su operador. Empezaron como hace ¿3 años? Más o menos, como tal.*  
**Entrevista Regional.**

Ahora, en el marco del proceso de concertación se han presentado algunas dificultades teniendo en cuenta que la misma dinámica del proceso implica llegar a consensos que no siempre son sencillos de generar, pero son de vital importancia para continuar en buenos términos la ejecución del proyecto. En primer lugar, cuando el proceso de concertación no ocurre de forma adecuada, pueden generarse dificultades en la ejecución del proyecto. Estos desacuerdos pueden darse en torno a cómo se ejecutará el proyecto y cuáles son los insumos que serán entregados a la comunidad para los proyectos productivos y de generación de alimentos, por ejemplo, un caso a manera de ejemplo para dos departamentos:

*(...) es que cuando llegó este proyecto, la comunidad no quería aceptar. Porque, o sea, se hizo una concertación, pero diferente al proyecto que llegó. Sí, porque la concertación que vino a hacernos (nombre de una persona), él nos dijo que... eran semillas, o sea, recuperación de diversas semillas, pero en el proyecto incluían para cada familia una caretilla, un balín, una macheta, y... una lima, entonces ya cuando llegó el proyecto, estas cosas hacían falta. Entonces la comunidad dijo: no, es que cuando el doctor vino a socializar el proyecto, él nos habló de esto, y por qué ahorita el proyecto llega a medias, y nosotros no, no vamos a aceptar, porque pues eso nos está haciendo falta. —O sea, hubo una concertación y el problema fue que ellos no cumplieron lo que se acordó en la concertación. —Sí, eso sí. **Grupo Focal I, Guainía.***

*Esto de los marranos, hago una pregunta: cuando ustedes vinieron a hacerles la consulta del proyecto, ¿quién fue que dijo que quería marranos? ¿o ellos [el operador] venían diciendo que el proyecto era de marranos y punto? —Sí. Ellos mismos. Ellos mismos. — ¿O sea que la propuesta venía prácticamente ya hecha? —Amarrada, sí. Son marranos y punto. — ¿Eso era con los cabildos? —Los capitanes, que son nuestros representantes, fue avalar el proyecto para que la comunidad pudiera salir beneficiada. —Ok. O sea, la comunidad no construyó el proyecto ni nada. — [Responden varias personas al tiempo]: no, ellos — ¿Ya ustedes habían tenido la experiencia de los marranos antes? — [Responden varias personas al tiempo] no. —Nadie. O sea, nadie se opuso porque no sabían que se iban a morir. —No, es la primera vez que se realiza una actividad de esas en la comunidad. **Grupo Focal I.***

En segundo lugar, si bien el Manual Operativo enuncia que la ausencia del ICBF en las reuniones de concertación en que se levantan actas de concertación sólo ocurre de manera excepcional, esto se presenta con cierta frecuencia, en particular por las dificultades que tiene el personal del ICBF para desplazarse a las actividades de la Modalidad, tanto por falta de recursos y distancias; como a la cantidad de atenciones y Modalidades que debe atender un mismo profesional, en particular en ciertos territorios. . Esto genera dificultades para los enlaces regionales y zonales en torno a los alcances de la Modalidad ya que suelen esperarse insumos o resultados que no corresponden a los lineamientos mismos de la Modalidad. Garantizar la presencia de los funcionarios de ICBF asegura también la eficacia de los procesos de divulgación y socialización de la Modalidad.<sup>34</sup> En tercer lugar, en ocasiones, al ser el acta de concertación un requisito para seguir con la continuidad del proceso, se completan los formatos de dicho proceso pero al interior se convierte en una moneda de cambio “que beneficia a todos” y por esta razón se termina produciendo el documento respectivo, pero este no constituye un producto que genere certeza ni en los funcionarios del ICBF ni en las personas de la comunidad.

#### 4.3.2. Contratación de proyectos y operadores

Después del proceso de concertación que culmina con el proyecto aprobado, se inicia la contratación del proyecto que, según el Manual Operativo de la Modalidad, debe ser definida según el Manual de Contratación del ICBF más reciente, específicamente teniendo en cuenta el numeral 4.3. Este numeral se refiere a “Celebración de Contratos de Aporte de Forma Directa” el cual se debe seguir *“en aquellos casos en los cuales no exista Banco Nacional de Oferentes o existiendo, no se haya contemplado alguna modalidad, municipio o zona o tipo o circunstancia específica de prestación de servicio público de bienestar familiar”*<sup>35</sup> y corresponde a la dependencia y/o a la regional donde surja la necesidad de seleccionar un prestador de servicio.

La incorporación del Operador se da en distintos procesos de la ejecución de la Modalidad, siendo en casos en la presencia en concreto en momentos formales del proceso de operación que no le corresponderían desde el Manual Operativo, o en otros casos como un reporte de las familias de acuerdo a la vinculación a procesos generales identificados desde su interpretación general de planeación, concertación y establecimiento de acuerdos. Sin considerar en qué momento se realiza, se preguntó a los actores si habían participado en su selección y se obtuvo que, el 20,7% de las Autoridades Étnicas participó en la selección del Operador, mientras que el 18,1% de éstas no sabe quien participó en su selección y un 17,6% que considera que el ICBF participó en dicha selección.

Para el 74,5% de los Enlaces y Referentes la formalización del contrato entre el Operador y el ICBF fue demorada; mientras que lo manifiesta así el 34,4% de las Autoridades Étnicas y solamente el 1,6% de los Operadores.

En general, el proceso de contratación se presenta con menor dificultad para algunos operadores que tienen relaciones de varios años con el ICBF o una experiencia contractual importante, por ejemplo el caso del operador en Nariño o La Fundación que operó el proyecto en Arauca; en este caso particular, este grupo indígena opera diversos proyectos de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, Generaciones Étnicas con Bienestar, Modalidad Propia e Intercultural y Modalidad Desarrollo Infantil en Medio Familiar. Por esta razón, el ICBF las considera de antemano posibles porque cumplen “las condiciones mínimas de habilitación (i) legales, (ii) técnicas,

<sup>34</sup> Preguntas de Ficha técnica: ¿Son eficaces los procesos de divulgación, socialización y capacitación de los lineamientos de la Modalidad TEB a las comunidades priorizadas? ¿Es efectiva la participación de las regionales y centros zonales en los procesos de convocatoria, focalización y contratación?

<sup>35</sup> Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios. Manual de Contratación 2017 v.2.

(iii) administrativas y financieras, (iv) de experiencia y (v) de infraestructura”<sup>36</sup>. Así, estos operadores con experiencia saben de antemano qué les será exigido:

*(...) viene pues la fase de contratación, donde se te exige una documentación para mirar si obviamente la organización cumple con los requisitos. Entre esos, que esté registrada ante la dirección de asuntos de comunidades étnicas y Afro-colombianas del Ministerio del Interior. Contamos con ese registro, estamos avalados por el Ministerio. Además que tenga, obviamente, toda la documentación legal, como su inscripción, Cámara de Comercio, obviamente todo el tema financiero, tenga una cuenta bancaria específicamente para la organización donde se manejen los recursos, un revisor fiscal que nos lo exigen en el momento de hacer la inscripción de la organización, quien en últimas es el revisor, que hace pues como todo el, el proceso de auditorías en cuanto a que proveedores estén pagos al día, seguridad social pagos al día y pues muchos otros aspectos. **Entrevista Operador.***

Las comunidades que por primera vez se presentan como operadores ante el ICBF suelen tener una serie de dificultades para cumplir algunos de los requisitos que establece el Manual, en especial, señalan dificultades obteniendo su personería jurídica. A pesar de esta dificultad, afirman también tener apoyo por parte de los funcionarios de ICBF que los guían en el proceso de cumplimiento de los requisitos de la Modalidad. A continuación, algunos testimonios al respecto:

*— (...) la contratación con el ICBF ¿cómo fue? ¿Fue muy complicada, fue sencilla? —No, fue sencilla en la parte de que nosotros siempre articulamos, siempre tuvimos la dinámica de que la parte regional siempre estaban diciéndonos qué era lo que nos faltaba, qué era. Nos costó un poquito, más, aunque no fue tan difícil, la parte de la personería jurídica. Esto era como que algo que no lo teníamos, pero lo que nos llevó un ratito de tiempo, pero con tiempo y disponibilidad nos ayudaron muchísimo a tenerla, eh, la parte esta. **Entrevista Operador.***

*—Ustedes cuando hicieron todo el trámite, toda la gestión contractual, y cuando llevaron toda la propuesta al ICBF, ¿cumplían con todos los requisitos que estaban ahí definidos en los lineamientos? ¿Tuvieron algún inconveniente? —No. El único el inconveniente era que teníamos que tener la personería jurídica para trabajar con grupos étnicos. Y presentamos toda la documentación que nos exigieron y nos incorporamos. (...) —Entonces, este, este proyecto de la modalidad TEB, las impulso a que sacaran esa personería jurídica a ustedes —Pues sí, claro. Para poder aplicar. **Entrevista Operador.***

Ahora bien, el 50,3% de los Enlaces y Referentes considera que los operadores seleccionados por la Modalidad TEB cumplen con todos los criterios exigidos por los lineamientos de la Modalidad entre los que se destacan su experiencia de trabajo con comunidades étnicas, estar formalmente constituidos, tener el aval de una autoridad étnica, cumplimiento de los criterios jurídicos y financieros, entre otros incluidos desde las encuestas para abrir la valoración desde la percepción de los actores, como la localización en los territorios donde se ejecutan que fue incluido entre las categorías de delimitación de operadores ideales, .

De esta manera, el proceso de contratación depende en gran medida de la experiencia previa de los operadores y del apoyo que les sea brindado en caso de ser operadores étnicos, este apoyo facilita que los requisitos presentes en el Manual de Contratación del ICBF sean cumplidos sin contratamientos. A pesar de las dificultades en obtener

<sup>36</sup> Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios. Manual de Contratación 2017 v.2.

la personería jurídica, esto incentiva a las comunidades a obtener apoyo legal y reconocimiento frente a los entes del estado porque de esta forma se constituyen como organismos que pueden funcionar no sólo con la Modalidad TEB sino también en otros proyectos en pro de sus comunidades.

En general, el proceso de concertación es bien valorado en las características que se presentan a continuación, y se destaca que las percepciones varían entre actores. En efecto, el 77,5% de las Autoridades Étnicas y el 71,4% de los Enlaces y Referentes manifiesta que el proceso de concertación fue oportuno. El 80,6% de las Autoridades Étnicas considera que el tiempo para la aclaración de dudas durante el proceso de concertación fue adecuado frente al 67,1% de los Enlaces y Referentes, lo cual, muestra cierta diferencia en el resultado. El 83,9% de los Enlaces y Referentes considera que el proceso de concertación cuenta con la información suficiente para su adecuado desarrollo y el 75,8% que cumple con los lineamientos establecidos. Es de destacar que se pregunta por los lineamientos en general y como se ve en el siguiente párrafo, cuando se desagrega surgen elementos específicos en los cuales hay retos importantes, por ejemplo, la pertinencia de las actividades.

A pesar de que el proceso de concertación es valorado por las características que se acaban de presentar, también es percibido por algunos, en mucha menor proporción frente a la valoración positiva, como algo difícil para el 23% de los Enlaces y Referentes; frente al 12,3% para las Autoridades Étnicas y el 1,6% de los Operadores. Es de resaltar que el 27,8% de las Autoridades Étnicas está de acuerdo con las actividades de concertación, lo cual significa que habría un espacio importante para mejorar en relación con la pertinencia de estas actividades, aunque en general es un proceso con el que los actores implicados se sienten satisfechos: 78,9% de las autoridades y el 67,7% de los enlaces, el proceso de concertación tiene posibilidades de ser fortalecido de acuerdo con la percepción de los distintos actores. En particular se considera importante incorporar todas las actividades que están establecidas en su desarrollo, así como buscar profundizar el proceso de participación de los distintos actores en las diferentes actividades, en particular en el momento de lograr el aval a la concertación y la formulación del proyecto. De todas formas, es importante destacar que el proceso se ha venido fortaleciendo, lo que se refleja en que el 60,2% de los Operadores identifica que hubo cambios en los lineamientos de la concertación, la evaluación ex ante y la contratación de los proyectos en la vigencia 2017; el 82,6% de estos funcionarios manifiestan que estos cambios fueron promovidos por el ICBF y; finalmente el 71,9% valoran positivamente esos cambios.

#### 4.4. Ejecución de proyectos

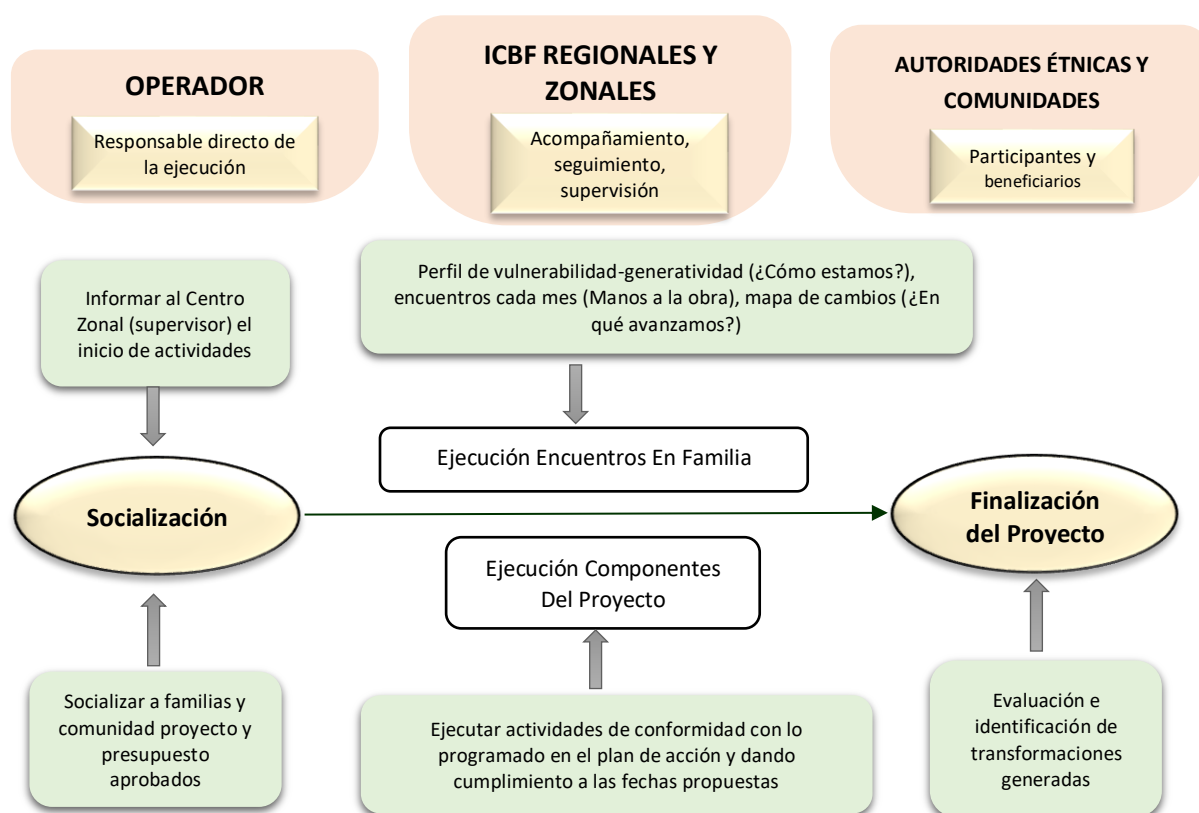
En esta sección se recoge el proceso relacionado con la ejecución de los proyectos, contemplado desde que se aprueba el proyecto y se da el aval para el inicio de la ejecución, hasta el cierre de las actividades del proyecto. Se contemplan entonces las siguientes fases que demarcan las subsecciones en que se divide el apartado: i) la socialización a las comunidades, ii) la ejecución de la Estrategia de Encuentros en Familia Étnica, iii) la ejecución de los Componentes de Apoyo del proyecto, y iv) la finalización del proyecto.

De forma posterior al proceso de Concertación con la comunidad y el trámite de la contratación del operador, la ejecución del proyecto desde el Manual Operativo determina de forma general que *una vez se inicia la ejecución contractual, el supervisor del contrato conjuntamente con los profesionales responsables de la modalidad en los centros zonales y con los operadores, programa las actividades de supervisión y de asistencia técnica, de*

conformidad con las características de ejecución de cada proyecto.<sup>37</sup> Se deja cierto nivel de discrecionalidad de acuerdo a las especificidades de cada ejecución, delimitando los requisitos en cuanto a la documentación requerida<sup>38</sup>; y las actividades fijadas en el marco de la estrategia de “Encuentros en familia” y demás acciones dentro de los componentes de apoyo seleccionados, además de un compendio de responsabilidades de cada actor vinculado, en este caso principalmente: el operador y el referente del centro zonal. El actor central y sobre el que recae la responsabilidad contractual de la ejecución, es el operador.

Se recrea en el siguiente diagrama la línea de tiempo y actores vinculados en la ejecución de los proyectos según directrices desde el Manual Operativo:

Figura 12. Diagrama de operaciones de la etapa de ejecución de proyectos según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

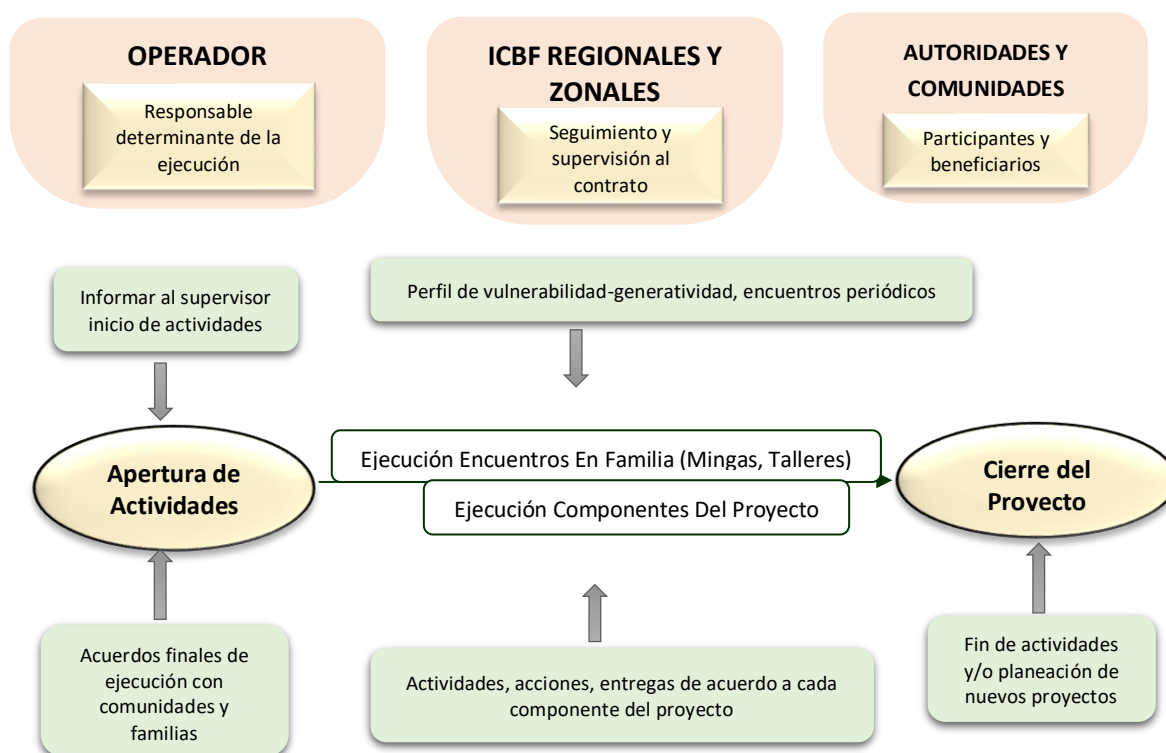
<sup>37</sup> Manual Operativo de la Modalidad TEB, MO4PP, ICBF, 2017. P. 12

<sup>38</sup> La documentación de seguimiento delimitada recoge de forma central: i) informes de seguimiento bimensual (formato Informe Bimestral Regional-F11.M04. PP), ii) reporte en la plataforma Cuéntame, y iii) informe final (formato de Informe Final de la Modalidad- F9.M04.PP). Se detallan estos procesos desde el capítulo de Seguimiento y evaluación del presente informe.

Se pudo evidenciar en la evaluación de operaciones de la Modalidad que las fases dentro del proceso general de la ejecución se llevan a cabo en gran medida según las indicaciones generales dadas por el Manual Operativo. Las variaciones más allá de la línea de ejecución del proceso, se observan en el sentido de las funciones y roles y en las observaciones de acuerdo a las fases de la ejecución, como se recoge en esta sección.

Se visualiza en el siguiente diagrama los momentos de la ejecución de los proyectos según los hallazgos de la evaluación:

Figura 13. Diagrama de operaciones de la etapa de ejecución de proyectos observado principalmente en la Evaluación de Operaciones de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

La ejecución de los proyectos se observa entonces cuenta con tres fases centrales que delimita el Manual Operativo y que identifican de forma medianamente estandarizada los actores: socialización o apertura de las actividades, ejecución de los componentes y la estrategia de encuentros en familia, y la etapa del cierre o finalización del proyecto. De cada una de estas fases, los hallazgos de la evaluación ponen de manifiesto ciertas situaciones y tendencias que se recogen a continuación.

#### 4.4.1. La Socialización de los proyectos a la comunidad

Se evidenció una tendencia y es que las familias no se enteran de todos los detalles cursados para la planeación de los proyectos, y por lo tanto su conocimiento se da en mayor medida desde las autoridades étnicas respectivas, tal como se planteó en la anterior sección sobre la Concertación. Los siguientes testimonios ponen en evidencia esta situación mayormente observada:

*Pues a escribirlo (haciendo referencia al proyecto) no sabemos, sabemos que de pronto ya estaba formulado, vinieron y nos lo ofrecieron... entonces vinieron y entonces nos dicen: este proyecto, me parece que fue a través del concejo comunitario, que nos dijeron que están incluidos, aceptan, no aceptan, nos preguntaron... nosotros aceptamos... Ya vinieron...nos dijeron en qué consistía el proyecto, lo que iban a hacer, más o menos cuánto iban a durar. **Grupo focal I.***

*(...) Primero nos socializó a nosotros como líderes y después con la comunidad en general". **Grupo focal I.***

La identificación por parte de las familias beneficiarias y los líderes comunitarios, de una socialización, está en general presente, pero no logran siempre determinarlo como un momento en concreto, sino como parte del proceso de concertación, o del proceso mismo de ejecución del proyecto, referenciándolo como espacio de definición de acuerdos finales o el inicio directo de las acciones aprobadas. La concertación es dimensionada en muchos casos como ese instante en el cual la comunidad se enteró de la posibilidad del proyecto, y no es tan claramente identificado el momento puntual posterior a la concertación, como está establecido en el Manual Operativo, en el cual el operador cita a asamblea o reunión para confirmar la aprobación del Proyecto e inicio de actividades. Pese a esta dificultad en la identificación por parte de las comunidades, y la observación de casos en los cuales no se reporta alguna reunión en este sentido, es para la mayoría de las familias clara la identificación de un aval o conocimiento y aceptación del proyecto. En algunos casos fueron las comunidades más participes del proceso, en otros fueron los líderes y la colectividad dio la posterior aceptación. En general es señalado por todos los beneficiarios, su conocimiento y aceptación para la vinculación al proceso, es decir que el balance es el de una ejecución avalada y aceptada a nivel de los grupos étnicos beneficiarios.

La socialización es un procedimiento concreto y diferenciado de otros. Desde el lineamiento es anterior a la ejecución. Tiene como propósito confirmar el plan de acción aprobado. Este plan incorpora el presupuesto. Se identificó que no se lleva a cabo en todos los casos, desde los proyectos evaluados se identificó en algunas ocasiones. En otros casos se confunde con la concertación, y en ocasiones o se entiende como una apertura para la ejecución. Debido a las particularidades de las poblaciones étnicas y su reto común con respecto a la vinculación a proyectos, debido a que estas proyecciones no son acordes siempre a sus propias lógicas de pensamiento, se ponen en evidencia algunos retos relacionados con la capacidad de las familias y las comunidades para apropiar técnicamente los contenidos del proyecto, o la falta de pertinencia frente a algunas de las expectativas de la comunidad en relación con los contenidos del Proyecto, como se puede reflejar en los testimonios siguientes:

*(...) pues ellos hicieron la socialización, pero no, no fueron muy claros (...) Porque de pronto ellos se lo explicaron de una manera más... más técnica, se puede decir. Por lo tanto, pues yo diría que no todos estamos capacitados ni preparados para recibir un... una información muy técnica, ¿sí? Entonces, por lo*

tanto, ellos... pues escribimos, encontramos una dificultad, que... que la socialización fuera más clara, claridad en la socialización”. **Grupo focal II.**

*Sí, precisamente es que... con eso ha habido falencias, dificultades, cuando se toma la planeación, concertación y socialización. Entonces... por eso a veces... el proyecto no se puede llevar a feliz término. Cuando se toma, cuando se **planea**, tiene que planearse, o sea con, con todo el mundo. Y con la **concertación**... ahí donde se termina casi, casi todo, cuando se concerta, cuando de parte y parte se toma... se toma, se están tomando medidas de qué forma o cómo, ahí donde se debe tomar eh... la comunidad o el resguardo, donde se va a hacer, a ejecutar el proyecto. La parte de **socialización** también es muy importante. En la parte de socialización, ahí es donde debe conocer desde el más pequeño hasta el más anciano, cómo se va a hacer el proyecto, porque si no, de nada serviría y... ninguno, ninguno se animaría de pronto a... beneficiar o... o a estar ahí dentro de un proyecto. Entonces, esos tres métodos, tres clases, entonces en planeación, hay que respetar la decisión de la comunidad, cuando se va a tomar una plan, porque están planeando para el futuro algo; en concertación, lo mismo, hay que concertar muy claramente, muy seriamente, quien sea, pues sea el Estado, o... una corporación, bueno, una Fundación, quien sea, tiene que tomar esas medidas en las tres partes que están ahí, planeación, concertación y socialización, debe haber muy, muy clara, para que la comunidad puedan tomar o pueda, pueda estar en un proyecto, si no, de lo contrario, entonces no sería suficientemente para que uno pueda estar convencido del proyecto. **Grupo focal II.***

Desde los resultados de las encuestas, para un 38,7% de los operadores fueron de calidad las actividades realizadas para la socialización, desde los vinculados no siempre se ve que estos espacios sean suficientes o que se aseguren que lleguen a todos los niveles de las comunidades o grupos. Algunos enlaces de familias y comunidades desde las regionales compartían inquietudes con respecto a esta apropiación, en el sentido de no tener la certeza de que los contenidos de los proyectos se hayan compartido y avalado con un grupo significativo y representativo de la comunidad. Otro elemento que surge, es la posibilidad real de que las autoridades étnicas logren representar el pensamiento de las comunidades de forma totalizante. Los principales retos evidenciados con relación a este proceso de socialización son: las dificultades y barreras en el lenguaje y el entendimiento en ese diálogo intercultural, y la socialización y aval a un nivel amplio que asegure la aceptación completa y amplia del proceso para la colectividad respectiva.

En la operación de algunos proyectos se observa que los procesos de planeación, concertación y socialización se dieron de forma amalgamada, y como es evidenciado por un líder en el testimonio anterior de un grupo focal, es importante la delimitación de cada fase, pues si bien el proceso de concertación representa un aval para el proyecto, la socialización es una entidad principalmente de comunicación amplia y colectiva, y un espacio operativo fundamental para lograr la comprensión del Proyecto y definir los acuerdos para la ejecución.

Esta instancia de socialización representa un espacio importante para las comunidades. Para algunos casos en los cuales se manifestó un desconocimiento de parte de los beneficiarios a la formulación y concertación del proyecto, fue manifestado el interés por haber contado con un momento colectivo de socialización. Para los grupos étnicos un espacio de toma de decisiones colectiva es importante y sobre todo si hace parte de los espacios tradicionales de toma de decisiones. La ausencia de este espacio de socialización se identifica como una falla del proceso, lo cual en ocasiones generó insatisfacción o incomprensión por parte de algunas familias. Por su parte, los casos en los cuales este momento de socialización fue llevado a cabo, fueron altamente valorados por las comunidades, más aún en los casos en los que pudieron ser partícipes en la planeación de las acciones y entablar acuerdos con el operador.

Se percibe que el espacio de socialización, cuando es realizado y entendido como el momento para que la comunidad amplia y familias se apropien y den su aceptación final para la ejecución, brinda garantías al proceso. No todas las experiencias de ejecución evidencian situaciones asertivas a este respecto, de la participación de las comunidades y su debido momento de estar oportuna y suficientemente informadas; pero es aún desde la voz de la mayoría de los actores, delimitado como un claro enfoque y acierto desde la proyección de la Modalidad:

*Pero yo pienso que cuando se hacen los procesos al derecho, como digo yo, es muy bien recibido. Al derecho es que cuando tú formulas el proyecto, cuando tú quieres formular el proyecto, tú ya has concertado con la comunidad, que no es que yo lo impulse y yo lo formulo en mi escritorio e impongo esto, entonces cuando llegan a las comunidades se encuentran con choques, “¿Y usted por qué no’ va’ traé caña si nosotros no queremos caña aquí?” ¿Si? Nosotros en ningún momento le pedimos caña a usted. Entonces cuando ya es la hora de las socializaciones, ahí es que disque aparece el aval de la autoridad étnica, del presidente de consejos comunitarios, o de lo que sea, pero aparecen después, pero no están haciendo el procedimiento como debe de ser. Y cuando los operadores hacen las actividades tal cual como es, llevan buenos profesionales, que sepan hacer el trabajo, que trabajen talleres de calidad. ¿sí? Yo pienso que es muy bien. Muy bien (...) **Entrevista Regional.***

#### 4.4.2. Ejecución Encuentros en Familia Étnica

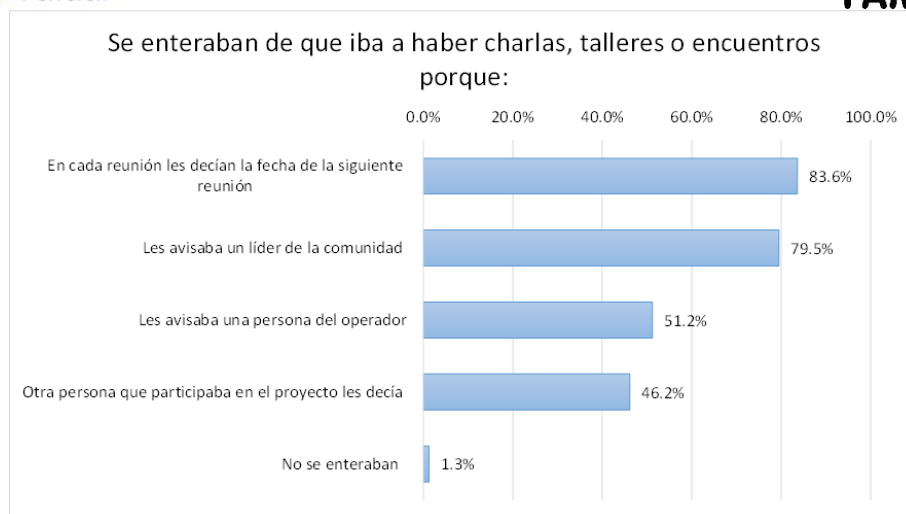
*(...) Eso es una experiencia como para mí, lo que yo he podido aprender de eso. Los encuentros en familia es un coso muy chévere. Y me tocó también vivir uno en esa comunidad donde yo fui. Y los profesionales eran como muy humanos, porque aparte de todos, son poblaciones muy vulnerables que han sido golpeadas de pronto por la violencia, por la pobreza, por lo que sea. Entonces no hay oportunidades, no hay espacio. **Entrevista Regional.***

La estrategia de *Encuentros en Familia Étnica* es la categoría central y de mayor recordación para los actores. En la mayoría de los casos, los proyectos inician con un encuentro, en el cual se elabora el perfil de vulnerabilidad-generatividad. Luego los encuentros son periódicos (mensuales) como se contempla en el Manual Operativo.

Los proyectos sobre los cuales reportan las Autoridades Étnicas en las encuestas realizadas en la evaluación, benefician en promedio a 77,7 familias frente a 176 familias en promedio de los proyectos reportados por los operadores. En las encuestas el 99% reportó estar enterado de que iba a haber charlas, talleres o encuentros. En general, las familias se enteran de los Encuentros en Familia Étnica porque les informan en el Encuentro anterior, o a través de los líderes de la comunidad, porque alguna persona va a su casa y les informa, o porque el operador u otra persona les cuenta<sup>39</sup>, como se presenta en la gráfica siguiente.

*Figura 14. Resultados de las encuestas con respecto a la información de maneras de estar enterado de que iba a haber charlas, talleres o encuentros de la Modalidad TEB del ICBF.*

<sup>39</sup> Como aclaración a los resultados de la pregunta en concreto, se reporta que esta pregunta es de selección múltiple, por lo cual las personas podían responder que se enteraron por varios de esos medios sobre la realización de las reuniones.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

En términos generales la realización de estos espacios contó con alta participación de las familias a través de la convocatoria desde los operadores. Por otra parte, los resultados de las encuestas arrojan que un 99,3% de las familias participó de la ejecución general del proyecto. También es relevante resaltar que 7 de cada 10 Autoridades Étnicas califica positivamente<sup>40</sup> los recursos disponibles de los operadores para la comunicación con las familias y los desplazamientos a las comunidades y, de la misma forma, el 78,9% de los Enlaces y Referentes califican positivamente la comunicación entre los Operadores y las familias. Se destaca que para el 93,5% de las Autoridades Étnicas, la posibilidad de participación que otorgan los operadores a las familias en las actividades de ejecución del proyecto es buena<sup>41</sup>; lo cual se compara con la misma opinión para el 60,2% de los Enlaces y los Referentes. Por otra parte, el 75,8% de los operadores considera que logra una buena participación de las Familias en los Encuentros en Familia Étnica.

Desde los Centros Zonales y las Regionales se tiene presente el protagonismo en la ejecución de esta estrategia, y es hacia estos espacios que se centra principalmente la misión de seguimiento desde el nivel territorial, es decir las visitas de seguimiento y acompañamiento de los enlaces de Familias y Comunidades desde las regionales, y los profesionales asignados para esta labor y la supervisión del contrato desde los centros zonales. Es de resaltar que el 59% de los operadores y el 55,5% de las Autoridades Étnicas valora positivamente al personal de las regionales y los centros zonales del ICBF en relación con su perfil, el conocimiento de las comunidades étnicas y de los territorios, el entendimiento de las necesidades de las comunidades y el respeto por sus prioridades y decisiones, así como su nivel de comunicación con las comunidades y las familias. Lo cual refleja que es posible fortalecer el apoyo prestado por estos funcionarios a las familias y las comunidades. En varios casos se reportó la entrega de módulos temáticos a manera de insumos desde el ICBF al operador, de información para ser usada en el marco de los encuentros, tales como presentaciones en power point o guías para algunos temas específicos (violencia intra familiar, cadena para denuncias, entre otras). En relación con la aplicación y uso de herramientas metodológicas por parte de los Operadores, el 68,3% de las Autoridades Étnica la califican como buena; frente al 52,2% de los

<sup>40</sup> La calificación positiva implica que las respuestas se encuentran en los dos niveles más altos de una escala de 5.

<sup>41</sup> Se define buena la calificación cuando la respuesta se encuentra en los dos niveles más altos en una escala de 5.

Enlaces y Referentes que dan esa relación con la aplicación y uso de herramientas metodológicas por parte de los operadores, el 68,3% de las autoridades lo califica como bueno y muy bueno, frente al 52,2% de los Enlaces y Referentes que dan esa calificación. Se considera entonces que hay espacio importante para fortalecer este aspecto, la delimitación y uso efectivo y práctico de las metodologías es un tema reportado para varios procesos como un reto para mejorar, tanto desde la visión de las familias en su intención de comprensión, como desde los operadores en su reto de aplicar de forma práctica las indicaciones y requisitos desde el Manual, como desde los Enlaces y Referentes en su entendimiento de la necesidad de generar espacios de atención diferencial como lo proyectan los lineamientos de la Modalidad. Por su parte, los Operadores cuando se les solicita calificar el uso de materiales de apoyo del ICBF, en un 82,3% le dan la calificación de buena. Y de la misma forma, el 59% de los Operadores y el 55,5% de las Autoridades Étnicas califican positivamente al personal del ICBF. El apoyo general al proceso y los materiales disponibles se evalúan positivamente, las debilidades se presentan principalmente en cuanto al reto de la aplicación práctica como lo evidenció la Evaluación cualitativa.

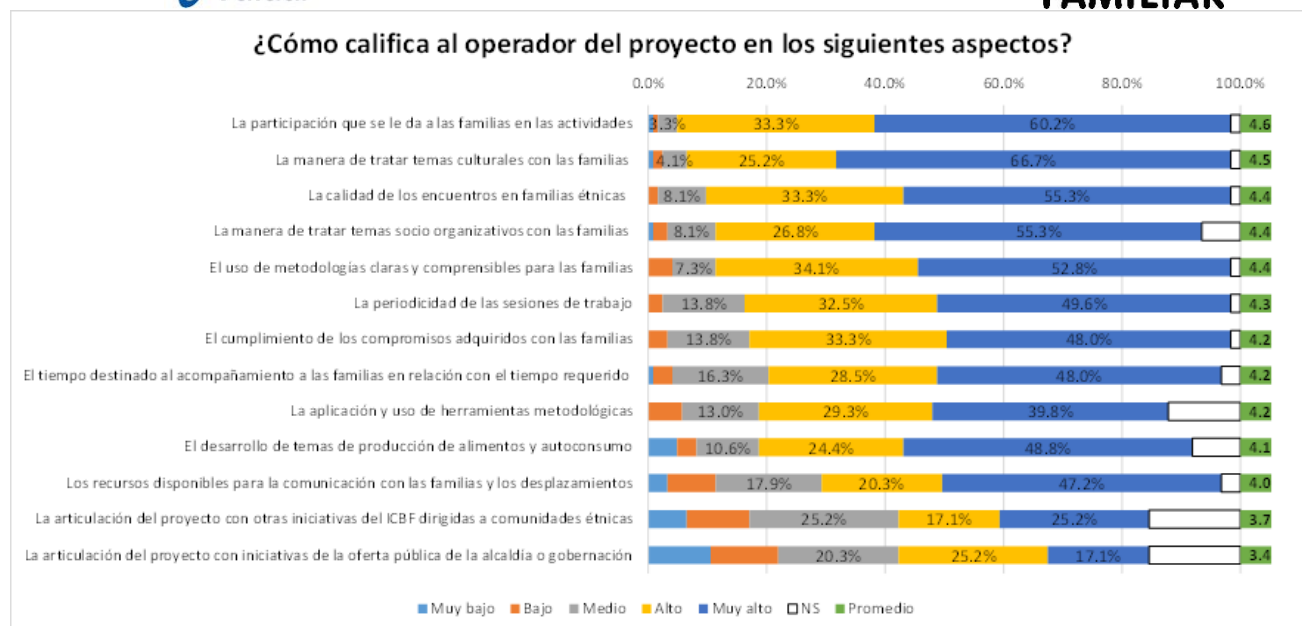
Desde los operadores, estos momentos de reunión son también asimilados en la mayoría de los casos como la instancia central de la intervención del proyecto. El 92,4% de las familias dicen que asistían en promedio una vez al mes a una reunión de la Modalidad, y mientras que, en lo cualitativo, hay proyecto en los cuales los encuentros no se realizaron una vez al mes. A pesar de la menor frecuencia a la establecida, los encuentros son los protagonistas, y que, al estar también en relación directa con la producción de información en el marco de entregables del contrato, cumplieron en términos generales su ejecución y además fueron protagónicos en el logro de resultados como se pondrá en evidencia en el reporte de resultados de la evaluación.

Para las familias en las comunidades y barrios, los encuentros en familia no siempre se identifican bajo este nombre, pero son estos “talleres”, “mingas”, encuentros, el momento que con mayor frecuencia los convocó en el marco del proyecto. Este espacio definido desde el Manual Operativo bajo la visión de *ser de carácter formativo, cultural, ecológico, y social, con la finalidad de contribuir a la recomposición del tejido social y a la integración y fortalecimiento de las familias y las comunidades*, se lleva a la práctica y representa para los beneficiarios un carácter diferenciador de la Modalidad, y en algunos casos logra acoplarse a los espacios propios comunitarios como lo reporta un líder:

*Eso era sagrado. Aquí venían, se reunían aquí, se reunían allá en la casa campesina de Caracolí, se reunían en el colegio. Muy integral. Más bien cuando íbamos en minga decían: ajá, ¿y dónde está el resto? Y yo: no, no, hoy no vamos a desarrollar proyecto. Hoy venimos a hacer Minga. Entonces, ¿en qué sentido fue que...?, y siempre he venido diciendo de que... unos están contentos y los otros están en la espera (...).* **Entrevista Autoridad Étnica.**

Según los resultados de las encuestas, el 89,4% de los Enlaces y Referentes considera que los Operadores cumplen con todos los lineamientos establecidos para la ejecución del Proyecto; frente al 22% de las Autoridades Étnicas. En el siguiente gráfico se presenta, la calificación que las Autoridades Étnicas le otorgan a cada uno de los lineamientos (ver gráfico siguiente). Por otra parte, el índice de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia encuentros en familia étnica de forma general son: de un 4,48 para las autoridades, 4,66 desde valoración de operadores, y de 4,27 desde visión de los enlaces en las regionales del ICBF.

*Figura 15. Resultados de las encuestas con respecto a la calificación de las Autoridades Étnicas a los lineamientos para la ejecución de los Encuentros en Familia de la Modalidad TEB del ICBF.*



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

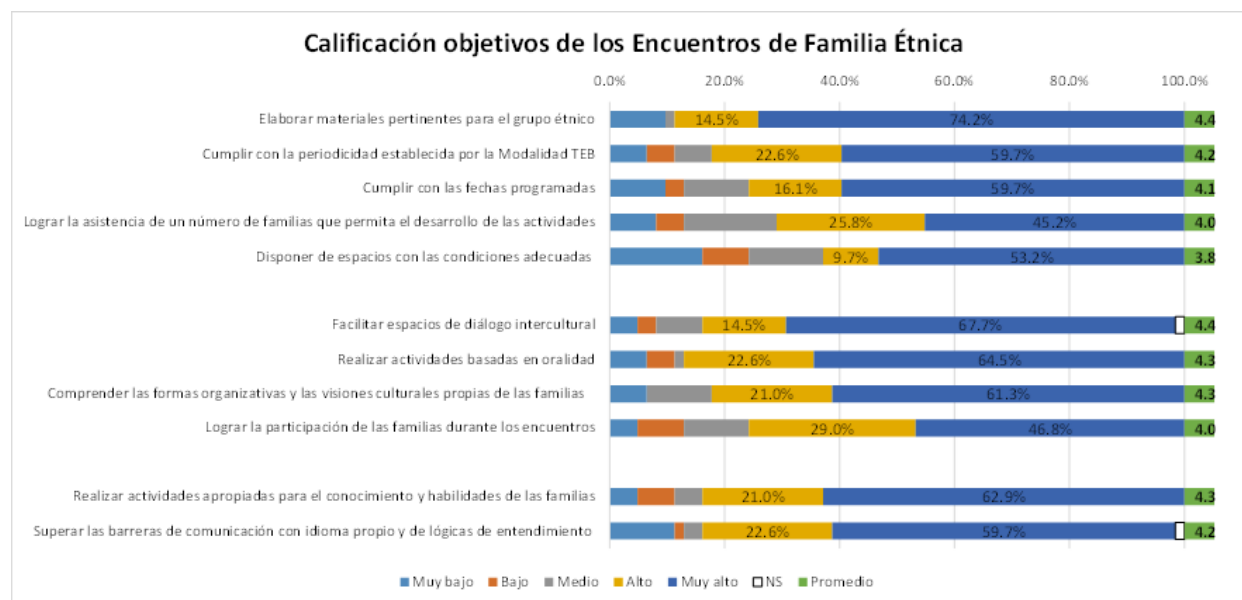
Los Encuentros en Familia fueron realizados en la mayoría de los casos en espacios de la comunidad o barrio, en casas de juntas de acción comunal, casas de líderes, y en contextos de comunidades rurales en espacios tales como malokas, escuelas, casas de líderes. Para poblaciones en condición de desplazamiento o grupos urbanos, se requirió el uso de salones en préstamo o en alquiler conseguidos desde el operador, pero primó la situación de ser realizados en el marco de la vivienda de las familias vinculadas. Este factor, se evaluó en la aproximación cualitativa, permitió también que la participación fuera amplia, en todos los casos se manifestó que a los encuentros en familia asistían hombres, mujeres, jóvenes, niños. Si bien se reportaron problemas de convocatoria por falta de periodicidad en la participación de las familias, o dificultades de desplazamiento de algunas poblaciones alejadas en casos de proyectos con vinculación de más de una comunidad, para la mayoría de los proyectos los encuentros tuvieron alta participación y una alta representatividad etaria de los grupos, aunque se pudo observar una mayoría de mujeres en estos espacios. Se reportó, aun así, que fue alta la rotación de participantes, variando los asistentes entre un encuentro y otro. En muchos casos se observa que obedece a las mismas lógicas de trabajo de las personas, con mayor recurrencia para los hombres, o rotación poblacional de los grupos, o incluso situaciones circunstanciales de problemas internos personales como se pone en evidencia en el siguiente testimonio:

*Cuando una familia pelea con la otra, dice, “Yo no voy al encuentro porque me voy a encontrar con éstos y estoy brava con éstos.” Y no van. Entonces, eso se vuelve, que le voy a descontar. Que “como yo le di para 100 comidas, y usted hizo 95, usted me devuelve 5.” Cuando uno como operador, dime tú qué culpa tienes, si son lógicas de la comunidad. Entrevista Operador.*

A partir de las encuestas se encontró que la mitad de los Enlaces y los Referentes califica positivamente las características de los Encuentros en Familia Étnica en relación con las condiciones de los espacios físicos, la pertinencia de los materiales, la frecuencia con que realizan los encuentros y la cantidad de familias que participan de acuerdo con las condiciones de la Modalidad. Esto indica que la otra mitad de los funcionarios entrevistados

consideran que en estos aspectos la labor de los Operadores se podría fortalecer. Lo anterior coincide con la manifestación del 48,4% de los Operadores en relación con que para ellos no presenta ninguna dificultad para el cumplimiento de los objetivos de los Encuentros en Familia disponer de espacios con las condiciones adecuadas, elaborar materiales pertinentes para el grupo étnico, lograr la asistencia de un número de familias que permita el desarrollo de las actividades, cumplir con la periodicidad de los encuentros establecida por la Modalidad TEB y cumplir con las fechas programadas para los Encuentros en Familia<sup>42</sup>; lo cual implica que para el 51,6 % estas características de los Encuentros si les implican muchas dificultades<sup>43</sup> (ver gráfica siguiente). Más adelante se detallarán las dificultades que se evidenciaron en la evaluación cualitativa, que caracterizarían estas dificultades identificadas. De la misma forma, el 66,1% de los operadores identificaron que no tienen dificultades para lograr la participación de las familias durante los Encuentros, facilitar espacios de diálogo intercultural, realizar actividades basadas en oralidad y comprender las formas organizativas y las visiones culturales propias de las familias. Finalmente, para el 79% de los Operadores no presenta dificultad realizar actividades apropiadas para el conocimiento y las habilidades de las familias y superar las barreras de comunicación con idioma propio y lógicas de entendimiento.

Figura 16. Resultados de las encuestas con respecto a la calificación de los Operadores frente a los objetivos de los Encuentros en Familia Étnica de la Modalidad TEB del ICBF.



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

En las encuestas se encontró que para el 83% de las familias las reuniones tenían una duración de más de dos horas en promedio, y para el 44% de las familias participaban en promedio más de 40 personas en esas reuniones. Igualmente, el 94% de las familias recibieron refrigerio durante esos encuentros y el 35% de quienes requerían de apoyo para el transporte, lo obtuvieron. Sin embargo, desde las indagaciones del componente cualitativo, se

<sup>42</sup> Se define como que no tiene dificultad cuando las personas responden en los dos primeros niveles de dificultad en una escala de 5, en la cual el primer nivel de la escala es no presenta dificultad y el último nivel es que se presentaron muchas dificultades.

<sup>43</sup> Se tiene entonces que este porcentaje de operadores se localizan en los tres niveles más altos de la escala, es decir altos niveles de dificultad.

identificaron algunas dificultades en la operatividad de los encuentros, tales como el tema de número de participantes y el respectivo aporte en alimentación. Algunas familias tuvieron reparos en cuanto a cantidades o variedad en estos aportes, y se evidenciaron algunos conflictos por no poder ofrecer de forma general alimentos a toda la comunidad. Desde el operador se argumenta la dificultad que genera en la operación el hecho de tener que ceñirse al número de familias inscritas, en contextos comunitarios que terminan convocando a más personas de las contempladas en el censo inicialmente delimitado, y también a nuevas familias por una alta rotación poblacional. En varios casos, el operador tuvo que sortear este tipo de situaciones “*haciendo rendir*” los alimentos, pues se consideró que podía generar conflictos mayores el limitar a algunas familias esta participación. Para algunos líderes comunitarios este hecho de limitar la participación de la comunidad no es acertado, pues su visión es la de trabajar por el bien de todas las familias, de toda la comunidad. Desde funcionarios del ICBF se identifica también este potencial conflicto en algunas zonas, como lo expresa un funcionario del ICBF Regional en el siguiente testimonio:

*“Al principio no nos imaginamos que ocurran conflictos, pero siempre hay conflictos. Porque decimos “no, pero trabajemos primero con estas familias porque no hay más presupuesto” entonces es una comunidad que tiene 20 familias y vamos a trabajar con 10 y el otro año trabajamos con las otras 10 ¿por qué? Porque no hay plata, porque a nosotros siempre nos asignan un presupuesto que es muy restringido y tenemos que con ese presupuesto construir los proyectos. Sin embargo, con la experiencia nos hemos dado cuenta que los proyectos que llegan solamente a algunas familias de la comunidad, pueden representar una acción con daño porque genera conflicto”.* **Entrevista Regional.**

Otra dificultad operativa identificada desde las familias es la barrera del lenguaje. Aunque varios grupos étnicos hablan y escriben en español además de su lengua, los conceptos específicos o temas no logran ser comprendidos en su totalidad. El 82,3% de los Operadores considera que se presentaron dificultades para superar las barreras de comunicación con idioma propio y de las lógicas de entendimiento. En general desde la voz de los participantes, los encuentros tienen más protagonismo por el espacio colectivo que se genera, por el momento de reunión, más que por los conocimientos impartidos en el caso de estar enfocados en la capacitación en algún tema específico. Como se detallará en la evaluación de resultados, el carácter diferenciador central identificado, es precisamente la unión, el espacio de colectividad que se genera a partir de estos encuentros intra familiares, inter familiares e inter generacionales.

Las temáticas de los encuentros variaron en gran medida debido al tipo de proyecto y el operador, pero en todos aparecen temas comunes como son la violencia intrafamiliar, las rutas de atención para vulneración de derechos, los roles familiares, y en varias ocasiones se trabajaron estos temas con relación a los conocimientos propios de cada grupo étnico vinculado. En lo que respecta a la metodología y su direccionamiento desde el Manual Operativo se observan dos situaciones principales: por un lado, el énfasis en el enfoque psicosocial es asimilado como tal y se marca un carácter diferenciador para todos los actores en este sentido. Pero también se observó gran variación en la operación de acuerdo con los enfoques de trabajo del operador y de acuerdo con los perfiles de los profesionales de apoyo delimitados para liderar estos espacios. Cada proyecto y la misión de cada operador, direccionó la manera en que se enfocó la realización de los Encuentros en Familia. Algunos espacios fueron priorizados como momentos de diálogo colectivo, otros tuvieron un marcado énfasis en llevar a cabo un encuentro entre los conocimientos impartidos por la cultura occidental y los conocimientos de cada etnia, otros fueron eventos a manera de modalidad de cátedra, sobre conocimientos centrales a impartir para fortalecer la reflexión y respuesta en casos de violencia o vulneración de derechos de los niños y familias en general.

Las historias particulares y resultados que allí se generaron son de amplia diversidad y obedecen a muchos factores y contextos que entran a afectar en la ejecución de cada proyecto. Un elemento que representó en sí mismo muchas diferencias desde la muestra de proyectos evaluados desde el análisis cualitativo, fue el perfil de los profesionales, dándose allí gran variabilidad en las metodologías, enfoques y formas de trabajo con la comunidad. Se resalta desde los resultados de las encuestas que en concepto del 85% de los Operadores y el 80% de las Autoridades Étnicas las metodologías aplicadas en la ejecución del Proyecto son pertinentes para la atención de grupos étnicos y el 82,4% y el 80,3% de las Autoridades Étnicas y de los Operadores, respectivamente, consideran que hubo un manejo adecuado de los casos de vulneración. Aun así, desde las familias y personas de base de la comunidad consultadas en el marco de los grupos focales, queda en evidencia las aún presentes barreras en la comunicación, evidenciándose una valoración diferenciada de parte de operadores, funcionarios del ICBF y autoridades étnicas, frente a la valoración de las familias.

El perfil de los participantes, la experiencia previa y el enfoque mismo de trabajo del operador, demarcan la ejecución y por ende los resultados obtenidos a partir de los encuentros. Es claro en varios de los proyectos, la necesidad de adaptar las metodologías de acuerdo al perfil de las poblaciones, tal caso lo manifiesta claramente un líder en un departamento:

*(...) ellos no es con una charla, allá toca hacer algo más teatral, más pedagógico, más como con plastilina o de otra forma para que ellos entiendan o capten el mensaje, ¿sí. Hubo unos inconvenientes con algunos profesionales que solamente **llegaban con una cartelera y se ponían a leer y el indígena, ni le ponían atención, se aburrían y entonces se fracasaba con la actividad**; entonces ya hemos logrado que el profesional que llegue se enfoque más al a la comunidad que va a atender, no a experimentar metodologías sino establecer metodologías propias, por decir, vamos a hacer una actividad de integración familiar en una pesca, en una cacería, en la misma olla comunitaria porque todo el mundo ayuda a pelar la yuca, otros buscan la leña, otros a traer el agua ¿sí?. Todos participan niños, jóvenes, adultos, entonces esas son las dinámicas que realmente funcionan dentro de una dinámica indígena (...). **Entrevista Autoridad Étnica.***

Las diferencias fueron muy notorias desde lo identificado a partir de la evaluación cualitativa, si bien para algunos casos estos espacios permitieron generar cambios altamente sentidos en sus procesos, en otros casos los momentos se asumieron como un requisito formal de la ejecución, y no lograron traspasar la barrera del diálogo intercultural. De igual forma y como se identificaba anteriormente, algunos encuentros fueron introducidos en los espacios propios de la cultura (tales como mingas, espacios de pensamiento entre otros), mientras otros no dejaron de ser asumidos como unas acciones ejecutadas de forma externa desde el operador. Aquí se pone en evidencia, al igual que se reportaba para la etapa de la focalización y concertación, una preponderancia desde el operador. Las metodologías, enfoques, desarrollo, resultados, dinamismo, vinculación y demás categorías de análisis para esta ejecución, se demarcan de forma determinante desde el operador. La Modalidad permite en su ejecución de proyectos la autonomía suficiente para que sea la fortaleza, trayectoria, decisión y enfoque del operador y asesor el que marque determinantemente lo que sea la ejecución de la estrategia de encuentros. Y como será detallado en el capítulo de seguimiento y evaluación, este balance se hace presente, aunque no siempre logra ser medido, evidenciado y corregido desde los entes local y regional o nacional del ICBF.

Los operadores manifiestan tener dificultades en la ejecución del perfil de vulnerabilidad-generatividad. Desde algunos profesionales con experiencia previa o con la psicología como profesión, fue posible realizarlo como punto de partida para el trabajo psicosocial con el grupo; pero en muchos otros casos se reportan dificultades en el entendimiento; y sobretodo se pone de manifiesto una alta variación en cuanto a los resultados formales

conseguidos. Por otra parte, el 48,4% de los Enlaces y los Referentes califica positivamente a los Operadores en relación con la disposición de los profesionales para atender las familias, la sensibilidad y respeto con que actúan frente a los grupos étnicos, su permanencia en la comunidad y la comunicación con las familias, lo cual evidencia que es posible fortalecer este aspecto. Adicionalmente, algo de resaltar, sin embargo, es que tanto desde profesionales del operador, como desde los funcionarios del ICBF, es esta actividad y los primeros encuentros, momentos y productos para poder conocer y tener un diagnóstico real de la comunidad y vida en familia. Una experiencia desde asesores de un proyecto evaluado, pone en evidencia las distintas formas en que cada profesional apropió la metodología:

*(...) Pues al tener las pautas que nos da este formato (hace referencia al perfil de vulnerabilidad-generatividad), tenemos ya como la base con qué arrancar. Fue un poquito difícil, si, porque a nivel social son tantas necesidades que aplicarlas solamente a 3 componentes es un poco difícil, pero a que más se le apunto y que es algo que yo admiro en la comunidad Embera es la parte cultural, que es la pervivencia cultural y darle esa re dignificación a lo que es su artesanía, lo que es su danza, lo que es su música (...), Entonces si, un poco más es la pervivencia cultural que ellos aún contienen y mantienen ahí, y que no quieren dejar perder, que es una de los que... a los que se le tiene la apuesta como en la parte de formato de vulnerabilidad. **Entrevista Operador.***

Desde el Manual Operativo se estima que, del perfil, desde su resultado y hallazgos se podrá profundizar, afianzar, alimentar, reafirmar o, readecuar las actividades propuestas para desarrollar en la Estrategia “Encuentros en Familia Étnica, priorizando las situaciones reconocidas por la comunidad y el operador. La relación directa de este perfil con las acciones que se desprenden para los demás encuentros es argumentada así desde los operadores, si bien es difícilmente rastreable desde los informes (como se evidenció en el Análisis documental)<sup>44</sup> y no siempre formalmente esgrimida desde el operador. El perfil si se potencia como un momento de diagnóstico de partida, y es desde las voces de los profesionales psicosociales su guía para la intervención, aunque en muchos casos también se evidencia una ruta teórica, guía o partitura común, que funciona para muchos encuentros en diferentes regiones y proyectos.

#### 4.4.3. Ejecución de componentes del proyecto

Desde el Lineamiento Técnico de la Modalidad se define que los componentes de apoyo son factores determinantes para el cumplimiento del propósito de fortalecimiento familiar. Es decir que las actividades concretas que se enmarquen en cada uno de estos componentes estarán orientadas a reafirmar aspectos vitales del desarrollo de los pueblos étnicos y a consolidar el fortalecimiento de las familias y las comunidades beneficiarias<sup>45</sup>. Los componentes delimitan las acciones de fortalecimiento, y se estima permitan guiar también el desarrollo de la estrategia medular de los encuentros en familia. De acuerdo con las Autoridades Étnicas y los Operadores, 65,6% y 72,6%, respectivamente, de los proyectos ejecutados en 2017, están compuestos por la Estrategia Encuentros en Familia Étnica y los tres componentes de la Modalidad. Esto evidencia que las

<sup>44</sup> Análisis Documental, documento que hizo parte del producto II de la Evaluación de operaciones y resultados de la Modalidad TEB.

<sup>45</sup> Desde el Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación de la Modalidad (LM7.PP) se definen los componentes de apoyo como: Componente de Apoyo al Fortalecimiento Socio-Organizativo, Componente de Apoyo al Fortalecimiento Cultural y Componente de apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo.

comunidades y las familias determinan cuáles de los componentes se incluyen en los proyectos, de acuerdo con sus necesidades y preferencias. El siguiente testimonio representa este sentir común de los beneficiarios:

*(...) O sea, en ese sentido llega acá como les dije, con la funcionaria del ICBF, nos expusieron el proceso y a nosotros nos dijo “ustedes pueden escoger en qué proceso quieren desarrollar” No fue una cosa: “no, que tiene que hacer esto” ¡no! ustedes de acuerdo a su quehacer diario pueden escoger (...)* **Entrevista Autoridad Étnica.**

La variedad en cuanto a las acciones de cada componente es muy alta como lo reporta el líder entrevistado en Sucre, cada proyecto de los evaluados de vigencias 2017 y 2018, contó con cierto tipo de actividades de acuerdo al énfasis temático y metodologías de cada proyecto, y aquí el hallazgo central es básicamente que la Modalidad permite bajo la estrategia de componentes, abrir un abanico de oportunidades que las comunidades y operadores aprovechan de acuerdo al contexto, su experiencia, su interés, y sus capacidades. Desde el Manual Operativo de TEB, y desde los contextos de ejecución observados en cada municipio, el rango de acción en el marco de los tres componentes es alto, dejando la opción a comunidades y operadores para delimitar la ruta de acción del proyecto. Los componentes y sus actividades son avalados una vez se aprueba el proyecto, las acciones son programadas en el cronograma y plan de acción, y en la ejecución estas son realizadas y reportadas a los supervisores del proyecto en ICBF.

Desde los hallazgos cuantitativos se evidencian índices de cumplimiento de objetivos de cada componente por encima de 4 en un índice que va de 1 a 5, reflejando una general satisfacción de parte de las familias.

La opción de que las comunidades escojan los componentes del proyecto, es valorada positivamente por las familias y autoridades. Este hecho marca una relación de apropiación con las acciones y se permite así que sea desde las mismas necesidades que se formula el proyecto. Esta particularidad de la Modalidad es uno de los factores reportados desde la evaluación, evidenciándose en términos generales una alta participación a este respecto por parte de las autoridades y las familias. De la misma forma, parecería tener una incidencia en que las familias cumplan con los compromisos para la ejecución del proyecto. Es así como el 85,5% de los Operadores considera que es bueno<sup>46</sup>; frente al 78,3% de los Enlaces y Referentes que otorgan esa misma opinión.

Si bien no se manejan en todos los casos los nombres como tal de cada temática, se evidencia que, en menor y mayor medida, cada proceso logró incluir objetivos y necesidades propias en el marco de los componentes de apoyo. El siguiente testimonio refleja este proceso de definición de proyectos desde un panorama amplio y libre, que genera en las comunidades esta participación en la proyección general del proceso, mitigando desde el punto de partida, los posibles reparos hacia los proyectos:

*(...) En esos componentes se enfoca por el cual se decide la comunidad. Parte cultural, por ejemplo, en ese componente se dice “bueno, es porque necesitamos rescatar los cantos, la música... y enseñarles a los jóvenes, enseñarles a los niños y las familias dicen “si, es muy importante, trabajemos porque por lo menos a través del canto puedan pronunciar las palabras en Coreguaje, a partir de ahí se busca el trabajo pedagógico. Segundo, el tema de autonomía, por ejemplo. En la concertación se dice “es importante porque nosotros, realmente de autonomía nos sentimos débiles y los jóvenes que están trabajando por ejemplo en la guardia indígena, fortalezcamos a partir de esos encuentros” y se concerta y se dice “bueno,*

<sup>46</sup> Se define bueno cuando las respuestas se encuentran en los dos niveles más altos en una escala de 5.

*vamos a fortalecer, desde el carácter, desde sus características de su posición como guardador de su cosmovisión, la guardia” ¡Fortalezcamos! Y empieza así, entonces acepta y sucesivamente van los componentes de acuerdo a las necesidades que tenemos en las comunidades, en esta comunidad en especial, es lo que se apunta en la concertación. **Grupo focal I.***

Desde la revisión documental (informes bimensuales de seguimiento, informes finales) y a partir de las consultas a los centros zonales y las regionales, el reporte de ejecución de actividades es en general cumplido en la operación del proyecto. Este seguimiento está centrado en el reporte y cumplimiento, y allí son pocos los casos de atrasos. Se reportan algunos, debidos a situaciones del contexto específico que atrasaron las acciones. Estos detalles se abarcarán desde el proceso de Seguimiento y Evaluación.

En lo que respecta a la ejecución de las actividades de los componentes de los proyectos se evidenciaron dos situaciones diferentes, por un lado se presentan casos en los cuales las acciones de cada componente se dan de forma paralela, pero separada de la realización de los encuentros en familia, y en otros casos observados, se encontró que las acciones de los componentes y los encuentros se unían o articulaban, quedando en la memoria de los beneficiarios, el espacio de los encuentros como el eje de la ejecución de todo el proyecto y sus demás objetivos. Estas variaciones responden a múltiples factores, por un lado, a la característica de las acciones del proyecto, al operador y su experiencia y visión, también a la composición de los beneficiarios, así que no es posible definir causales de efecto directo para estos resultados de la operación. De igual forma, no fue valorado de forma negativa o positiva de forma unánime por los implicados. Desde la opinión de algunos la intersección de las dos estrategias podía generar conflicto al quitarle peso a las distintas acciones, desde la visión de otros fue oportuno el encuentro y articulación generando un solo proceso en torno al proyecto.

Como dificultades encontradas en la ejecución de los componentes de los proyectos se pueden recoger algunas relacionadas con el tiempo de la ejecución tanto para que los operadores apropien ciertos conocimientos y habilidades, como el que las familias requieren para participar en las actividades. A continuación, se presentan algunas dificultades manifestadas desde los referentes y supervisores, y desde las familias:

*En cuanto al tiempo, siento que el tiempo es muy reducido para las cosas que se pueden hacer, por ejemplo, para aprender una lengua específica...una lengua, yo no la aprendo en dos talleres, o sea, necesita un acompañamiento más... más amplio. **Entrevista Regional.***

*Bueno, cuando nosotros comenzamos el proyecto, o sea las familias estaban contentas y todo. Pero después, poco a poco se fueron saliendo del programa, porque no tenían tiempo, porque no les interesaba, porque no querían aprender nada más. **Grupo focal I.***

*Necesitamos... por eso en los lineamientos dice, que es alguien que tenga tanto, experiencia en la comunidad, pero que sea un profesional psicosocial que tenga experiencia en gerencia de proyectos. ¿Por qué? Porque... es que nuestro perfil necesitamos que tenga experiencia con comunidades étnicas, eso es importante. Pero la parte gerencial es importante, o si no se cae (...) **Entrevista Regional.***

La operación contó con trabas comunes de dificultades manifestadas desde las familias. Como primera medida el limitante del tiempo. Los componentes para el fortalecimiento son proyectados en la mayoría de los casos como procesos de largo alcance, y es recurrente valorar que el tiempo no fue suficiente para fortalecer determinada debilidad. Este factor es un determinante que se puso de manifiesto muy claramente como uno de los justificantes

para la continuidad de proyectos en vigencias de años siguientes. Otro tema común en varios casos fue manifestar las dificultades en la comprensión. La barrera del lenguaje, que ya se había mencionado en el análisis de los Encuentros en Familia Étnica, es en algunos casos subsanada con la participación de traductores, pero, aun así, hay barreras en la comunicación en algunos conceptos que no son comprendidos por las comunidades en su totalidad. La variabilidad es bastante alta, en casos en que el operador fue étnico se presentaron menores problemas de comunicación, y también se observaron casos de operadores que tuvieron estrategias para mitigar esta situación, acoplando metodologías hacia actividades prácticas o lúdicas. Otro factor reportado como dificultad obedece a los resultados no esperados o incumplimientos de algunos proyectos, en la mayoría de los casos relacionados con entregas de insumos o algún material que no logró solucionar los problemas identificados. Desde algunas familias se valoró en el análisis cualitativo que los proyectos no cumplieron todo lo pactado, siendo de mayor recurrencia en proyectos que contemplaron el componente de auto consumo, por la entrega de insumos que no cumplieron las expectativas o que no se hicieron según las especificidades pactadas.

Un análisis realizado desde varios operadores y funcionarios del ICBF regional, fue que, pese a que los requerimientos para la ejecución del contrato no son de alta exigencia comparativamente con otros programas, si representan una dificultad cuando, por ejemplo, el operador carece de experiencia o cuando es de una organización étnica con poca experiencia en ejecución de proyectos. Parecería darse una tendencia hacia una operación más cercana a los grupos cuando el operador es interno, de la misma comunidad, pero a la vez en algunos casos ese hecho representa una barrera en cuanto al reporte, seguimiento, manejo financiero. Por otro lado, se observan operadores con alta experiencia en la ejecución: sin embargo, no es esto garantía de procesos cercanos y en sintonía con las comunidades y sus necesidades. En este sentido la variabilidad es muy alta y no es posible según los datos levantados en la evaluación concluir determinantes fijos ni tendencias seguras.

En general algunas de las dificultades operativas obedecen a una debilidad en la comunicación asertiva o adaptabilidad en las metodologías, estrategias o lenguaje, que demarcan un problema en lo que respecta al enfoque de los procesos hacia las lógicas culturales y sociales de los grupos étnicos. Se identifican proyectos en los que la asesoría recibida o la entrega de algún insumo, genera un desencuentro con respecto a las mismas formas de vida de las comunidades, y evidencian un desprendimiento del contexto. Tal es el caso de proyectos como uno evaluado en el cual la proyección agro productiva parece no estar en concordancia con las posibilidades del terreno, u otro proyecto que evidencia a partir de dos regiones contrastadas el determinante de las situaciones particulares de cada comunidad, y otros ejemplos similares que generaron insatisfacción en la comunidad por proyectos que no estaban en completa armonía con el contexto ambiental, o social o cultural. Esta situación se evidenció en casos en que se evaluaba que los proyectos fueron concertados a un nivel comunitario limitado y no de forma amplia; también en proyectos que evidenciaron un limitado proceso de planeación que no implicó tampoco desde las comunidades un trabajo basado en análisis profundo de sus propias necesidades. Estos factores determinantes serán evidenciados en mayor detalle desde el capítulo de Evaluación de Resultados.

La deserción reportada fue no muy alta, y en la evaluación se observó que se presenta más bien una alta variación en las familias participantes, lo que puede ser debido a las causas anteriormente citadas, aunque se evidencia mayor recurrencia de situaciones culturales relacionadas con rotación cotidiana de sitios de vivienda, o por ejemplo de movilidad constante en casos de familias en situación de desplazamiento. Es así como frente a la permanencia de las familias a lo largo de la ejecución del proyecto, el 86,3% de las Autoridades Étnicas y el 86,3% de los

Operadores, la califican como adecuada o totalmente adecuada<sup>47</sup>; mientras que el 84,5% de los Enlaces y Referentes afirman que son muy pocas las familias que se retiran de los proyectos. Si bien la mayoría de los actores considera que la permanencia es adecuada, para los tres tipos de actores, hay cerca de un 15% que no valora positivamente la permanencia. Las familias que inician no siempre continúan durante toda la vigencia del proceso, llegan algunas nuevas y otras se retiran de forma temporal. Para algunos de los líderes y también como observación desde los operadores, es una dificultad a la que se enfrentan en el reporte en la plataforma Cuéntame<sup>48</sup>.

Se pudo evidenciar también en la ejecución de la Modalidad, una noción asistencialista por parte de los beneficiarios en algunos lugares, cayendo en la lógica de “aceptar lo que es regalado”, situación que de alguna manera auspician las mismas comunidades, y en algunos casos que entran también a fomentar algunos operadores, y que difiere de la visión de autonomía que es buscada desde la Modalidad. Desde la evaluación los actores ven con claridad que por ejemplo determinada planta no iba a darse acá, o que un proyecto de gallinas no podía prosperar en un lugar, pero que evidencian más allá de este resultado, la ocurrencia de una situación que en su planeación no fue lo suficientemente debatida, socializada, o pensada, ni desde las comunidades de forma interna, ni desde la asistencia de operador y funcionarios del Centro Zonal respectivo. Si bien esta situación se evidencia más a manera de resultado, se resalta al ser en este caso un factor que entra a afectarse y determinarse desde la operación de la Modalidad.

Fueron reportados de forma similar, casos en los que algunos operadores tuvieron dificultades en la ejecución debido a tener experiencia con un grupo étnico en particular y empezar a trabajar con otro grupo. Operadores con tradición de fortalecimiento en comunidades afrocolombianas que ejecutaron iniciativas con comunidades indígenas o viceversa, fueron reportados, con un balance desde el mismo operador de dificultades precisamente en las capacidades para entrar en un proceso de trabajo colectivo. Si bien es criterio desde el lineamiento técnico el tener experiencia previa, se presentan casos en que si bien la experiencia es en la región no fue con el mismo grupo étnico, así como casos de operadores que tenían operación previa, mas no en las regiones de operación actual. La falta de conocimiento específica de la población a atender y experiencia previa de trabajo en la comunidad o en la misma región, fue uno de los determinantes mayores, y es valorado así por profesionales del ICBF, así como por los operadores y por las comunidades mismas. Las razones identificadas de acuerdo a esta variación reportada, obedecen a factores diversos, en algunos casos se reporta una selección de operadores desde por ejemplo priorizar en el operador su experiencia previa con la Modalidad, así no se tuviera de forma específica con la comunidad; otros casos reportan que el incumplimiento de requisitos llevó a identificar con cierta premura otro operador. También algunas familias evalúan que les fue sugerido el operador o casos en los que para ser beneficiarios se recurre a operadores por conocimiento previo desde alguna autoridad étnica, sin una experiencia directa de trabajo con la comunidad. No se evidencian tendencias en cuanto a menores problemas en la operación por el tipo de operador, pero si en cuanto al reporte de tener un conocimiento, trabajo previo o proceso extendido de acuerdos con la comunidad. Como lo evidencia por ejemplo el proyecto ejecutado en Cauca, o el caso para Casanare, la ejecución logra darse de la forma esperada, cuando se logra dar un proceso de cercanía y apropiación

<sup>47</sup> Estos dos niveles de calificación en los que se registra el 86.3% de las Autoridades Étnicas corresponden a los dos más altos en una escala de Likert de cinco niveles.

<sup>48</sup> La dificultad obedece a que el tipo de atención es comunitaria, y deber reportar el censo por personas, lo que les implica que no en todos los casos logran mantener esta unidad de beneficiarios, así si sea mantenido el trabajo a nivel de familias extensas, de comunidad. Los detalles con respecto a esta Plataforma serán tratados desde la sección del proceso de Seguimiento y Evaluación.

mayor por parte del grupo. Los siguientes testimonios reflejan este balance de las dificultades que genera el desconocimiento y a su vez la garantía que repercute cuando si se tiene la experiencia previa:

*Pues ya con la experiencia de lo que ejecutamos el año pasado como operador del ICBF en Territorios Étnicos con Bienestar, nos dimos a la tarea de seguir fortaleciendo las familias, entonces presentamos la propuesta, una propuesta ya con experiencia de haber manejado y un poco de conocimiento del programa. Presentamos la propuesta y todos los requisitos que nos exigieron y gracias a Dios pudimos continuar.*  
**Entrevista Operador.**

*Nosotros trabajamos con comunidades Afro, pero este proyecto con el Instituto, trabajamos con los Embera. Pues ha sido...para mí enriquecedora, porque yo ya puedo dar fe de cómo son...cada una de estas comunidades, son un poquito difíciles, la verdad hay que decirlo, y son comunidades donde uno llega, pero...pero les falta algo, falta algo que entre unos mismos como comunidades se entiende, porque uno llega con todas las ganas y todo, y empieza y hace uno, pero cuando uno va la segunda vez ya es, se ve la gente ya...muy tranquila ¿sí? entonces son...son diferentes...eh...son etnias, pero en su esencia son...totalmente...diferentes (...)*  
**Entrevista Operador.**

#### 4.4.4. Finalización del proyecto

*Sí, en los mismos encuentros anteriores se iba diciendo “en tal fecha nosotros culminamos” y así, entonces se iba diciendo, se iba diciendo. El penúltimo “recuerde que la próxima es el final” y así, entre todos, el cacique, el promotor, el que está liderando los encuentros pues iba diciendo “recuerde que tal fecha” o a veces por llamadas, para recordatorios “recuerde que tal” y así” (...)*  
**Grupo focal I.**

A partir del trabajo en grupos focales con los beneficiarios de los proyectos, no fue fácil identificar un momento específico de cierre de los proyectos, pero si en muchos casos se evidencia la realización de un espacio final de dar por culminadas las acciones del proyecto. En algunos casos la recordación se refiere a los espacios finales de taller, en algunos casos se da una festividad de despedida. En cuanto a la entrega de evidencias fueron pocas las familias que recuerdan haber recibido cartillas, videos o memorias de los resultados del proyecto. Algo también observado con frecuencia fue el hecho de tener difuso el momento del cierre en la medida que, para casos en los cuales el proyecto se ejecutó durante dos vigencias, se integraron muchas veces la planeación de la continuidad o sostenibilidad del proyecto con el inicio del proyecto de la siguiente vigencia. Una evidencia notoria en los casos en los cuales fue el ejecutor un operador con trabajo previo en los grupos, fue la dificultad de los grupos de identificar los momentos y en algunos casos incluso la vigencia de un proyecto como tal, pues se entiende el apoyo como un trabajo general y continuado desde el operador.

Para los operadores el cierre está principalmente ligado a las obligaciones contractuales finales y la entrega del informe final y los productos generados con el proyecto. El 90,1% de los Enlaces y Referentes considera que los Operadores cumplen con las obligaciones establecidas en el contrato. Desde los centros zonales reportan el cierre de la ejecución del contrato y la revisión de informes y documentos finales. No es común la realización de espacios colectivos de análisis en torno al proyecto en la que participen todos los actores, se evidencia que el momento del

cierre de los proyectos, al igual que los espacios formales de inicio, son una etapa mayormente abarcada desde el contrato y no como espacios de reflexión desde las comunidades y familias.

#### 4.5. Proceso de seguimiento y evaluación

La siguiente sección se centra en el proceso general de Seguimiento y Evaluación en el marco de la ejecución de los proyectos de la Modalidad, y la operatividad que para tal fin se define y activa a partir de la ejecución. Se entiende el proceso como todas las acciones de seguimiento, revisión y documentación que dan reporte de la ejecución y proceso de evaluación y control en el marco de la ejecución de los proyectos. Se abarcan las siguientes fases como subtemas de la sección: i) acciones de seguimiento, ii) mecanismos de control, y iii) el proceso de evaluación. Se caracteriza inicialmente el proceso en general del seguimiento y evaluación como proceso, y posteriormente se detalla cada una de las fases respectivas para establecer los resultados específicos de cada grupo de acciones en concreto.

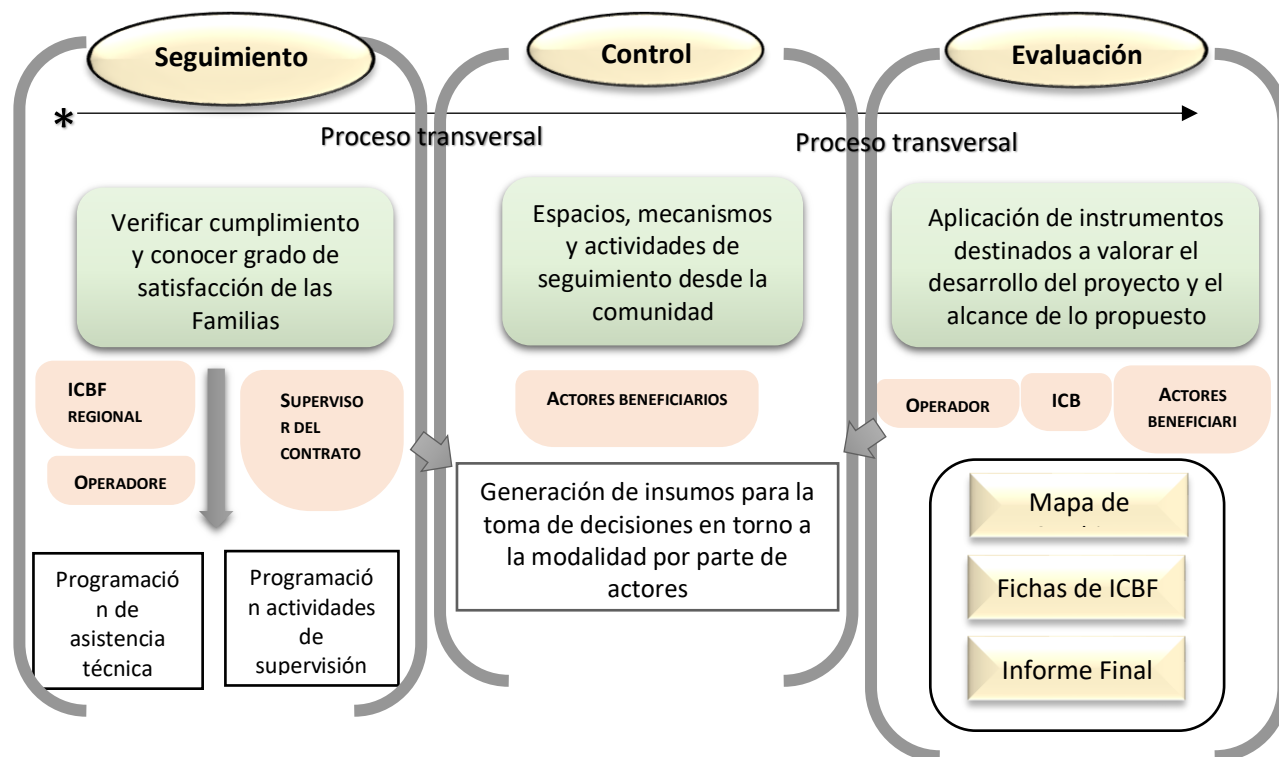
El proceso de seguimiento y evaluación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar busca asegurar su ejecución de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo y el Lineamiento Técnico de la Modalidad. El Manual plantea 3 fases o acciones centrales en el proceso: seguimiento, control y evaluación. En primer lugar, las actividades de seguimiento se refieren a la verificación del cumplimiento de las actividades planteadas en el proyecto, así como establecer el grado de satisfacción de las familias beneficiarias con el proyecto. Se espera que dicho seguimiento sea un insumo para la toma de decisiones durante la ejecución del proyecto con miras a su total cumplimiento. Con respecto a la fase de control, se refiere principalmente a aquellos espacios, mecanismos o actividades que se llevan a cabo desde los beneficiarios, es decir, la comunidad y las familias, asociados a velar por una adecuada ejecución de la modalidad por parte del Operador.

Estas acciones se llevan a cabo también desde los Enlaces y Referentes, pero se da un énfasis desde el Manual Operativo en el papel de los beneficiarios de la Modalidad. Finalmente, la evaluación se relaciona con la aplicación de los instrumentos desarrollados para valorar el desempeño del proyecto y, si ha alcanzado lo programado según el Manual Operativo y el contrato. Según el Manual, en el planteamiento del proyecto es necesario desagregar un costo estimado para el proceso de seguimiento, control y evaluación, además, “se deberán especificar el número de encuentros familiares con relación a los meses de ejecución del proyecto, los cuales serán variables, según el proyecto aprobado, sin que supere la vigencia fiscal”<sup>49</sup>.

A continuación, se expone de manera gráfica el proceso de Evaluación y Seguimiento de la Modalidad según Manual Operativo y desde las fases o acciones centrales.

*Figura 17. Diagrama de operaciones en el proceso de seguimiento y evaluación. Según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.*

<sup>49</sup>Manual Operativo Modalidad TEB MO4.PP p. 3



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

De esta manera, como fue reportado en el Análisis Documental (Producto 2 de la evaluación) el Operador prepara para reportar a Centros Zonales y/o Regionales, informes mensuales de la ejecución del proyecto, que luego la Regional utiliza como insumo para reportar el avance de actividades en el formato “F11.MO4.PP Formato Informe Bimestral Regional”, además del reporte mensual en la tabla “F1.MO4.PP Formato de Seguimiento a la Ejecución TEB”, y el reporte en la plataforma “Cuéntame”, donde se carga la caracterización de las personas atendidas por todos los programas del Instituto.

A continuación se presenta una tabla que recoge cada uno de los formatos concernientes al proceso general de seguimiento y evaluación presentes en la Modalidad TEB, siendo estos relacionados con cada una de las fases del proceso a detallar en la sub sección a la luz de la Evaluación<sup>50</sup>.

Figura 18. Resumen de formatos y procesos en el marco del Seguimiento y Evaluación de la Modalidad, producto 2 de la Evaluación, Análisis Documental

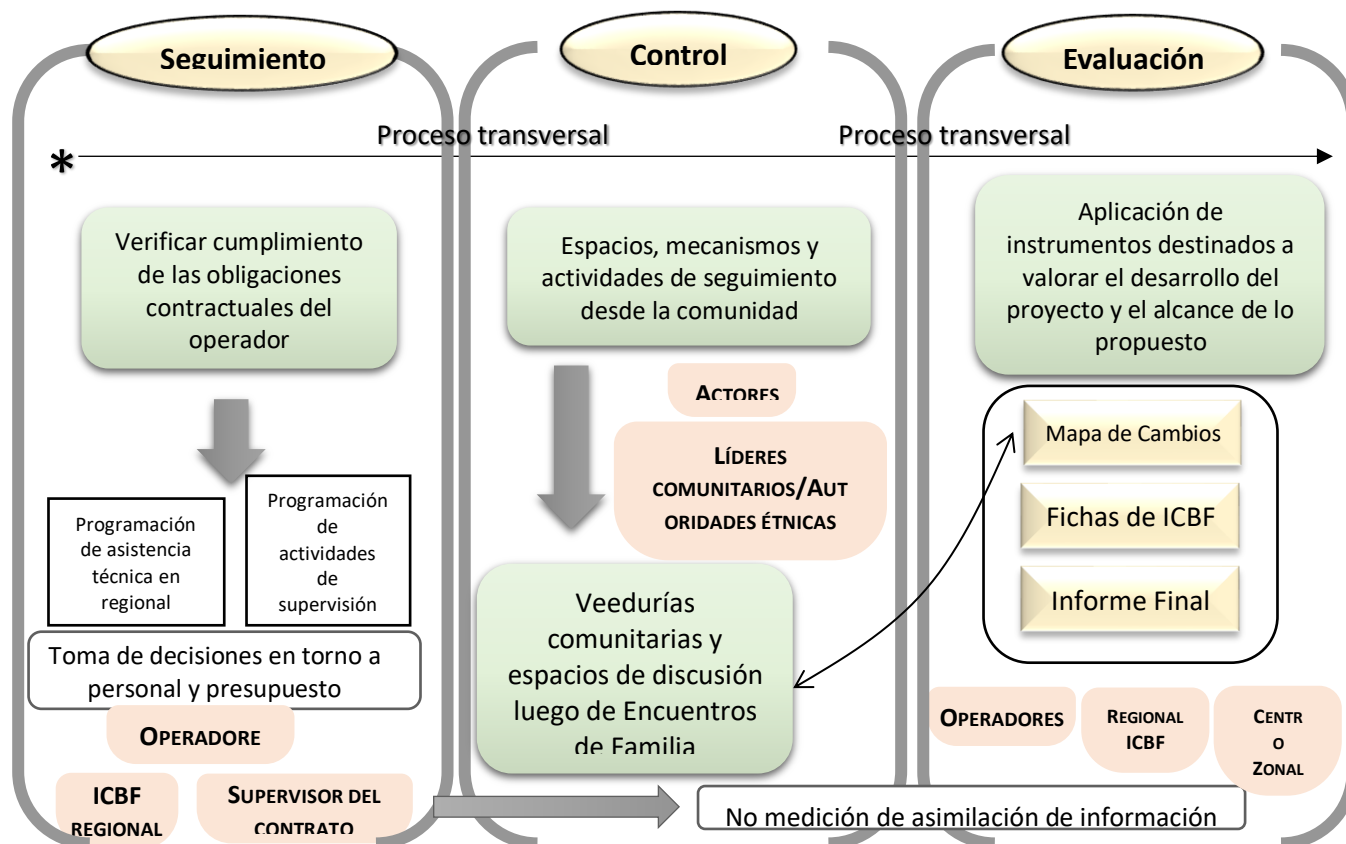
<sup>50</sup> Esta tabla fue adaptada de la presentación de formatos realizada en el análisis documental (Producto 2 de la evaluación) incluyendo sólo los formatos que corresponden al proceso de seguimiento y evaluación.

| Nombre del Formato                                     | Descripción y Objetivo                                                                                                                                                                                                                                                | Responsable                                         | Fase                      | Momento de presentación                                                                                                                          | Lineamientos para su uso                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F1.MO4.PP<br>Formato de Seguimiento a la Ejecución TEB | Formato en Excel con espacio para diligenciar los datos del proyecto (actividades de los componentes) además de los datos de los beneficiarios. Se reporta en qué actividades y componentes ha participado (perfil de vulnerabilidad-generatividad, mapa de cambios). | El operador                                         | <b>Seguimiento</b>        | Cada mes el operador envía diligenciada el formato para ser cruzado con el aplicativo Cuéntame                                                   | Manual Operativo de la Modalidad (MO4.PP)                                                                                           |
| F11.MO4.PP<br>Formato Informe Bimestral Regional       | Formato en Excel con espacios de reporte y preguntas definidas en cuanto a avance, resultados, dificultades. Herramienta para el seguimiento al proyecto desde la regional del ICBF.                                                                                  | Cada Regional del ICBF. Insumos desde el operador.  | <b>Seguimiento</b>        | Cada dos meses a partir del inicio de actividades del proyecto.                                                                                  | En Manual Operativo Modalidad TEB.                                                                                                  |
| Aplicativo Cuéntame                                    | Plataforma a la que se ingresa virtualmente con un usuario y contraseña donde es posible cargar y/o consultar información sobre los beneficiarios de la Modalidad.                                                                                                    | El operador                                         | <b>Seguimiento</b>        | Cada mes el aplicativo debe ser diligenciado                                                                                                     | Manual Operativo de la Modalidad (MO4.PP). Se brinda asistencia técnica para su uso desde nivel Nacional y Regional.                |
| Mapa de cambios                                        | Guía metodológica desde el Manual, Operativo TEB. No es un formato o metodología fija definida. El objetivo es recoger desde el análisis con la comunidad los cambios y resultados obtenidos a partir del proyecto y Encuentros en Familia.                           | El operador (profesional psico social)              | <b>Evaluación (final)</b> | El operador debe desarrollarlo en el marco de la ejecución del proyecto, se sugiere se lleve a cabo en el último Encuentro en Familia realizado. | Marco teórico y guía de aplicación en Manual Operativo y Lineamiento Técnico Administrativo y de Operaciones Modalidad TEB (LM7.PP) |
| F9.MO4.PP<br>Formato informe final TEB                 | Formato en Word con capítulos guía y especificaciones para el desarrollo de cada uno. Busca recoger toda la información necesaria de evaluación final de los proyectos.                                                                                               | La Regional, elaboración inicial desde el operador. | <b>Evaluación (final)</b> | Al cierre de ejecución del proyecto. Se radica a nivel nacional.                                                                                 | Se recogen en Manual Operativo Modalidad TEB y en el mismo formato se explican lineamientos para diligenciamiento.                  |

Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

El Manual Operativo consigna el deber del Operador de entregar según las peticiones del Centro Zonal o la Regional, los informes o registros anteriormente nombrados, o los insumos respectivos para que el Regional pueda dar el reporte oficial al nivel Nacional. Con respecto al nivel nacional, los profesionales de la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Familia son los encargados de toda la revisión de la documentación proveniente de los informes. Además de la recepción de dicha información, son proyectados para realizar el acompañamiento en terreno a los proyectos que se defina sean necesario visitar en el marco del seguimiento a la operación en general de la Modalidad. Así, la Subdirección de Operaciones de la Dirección de Familias y Comunidades se encuentra en un proceso de revisión de los informes que reciben, además de llevar a cabo el seguimiento nombrado anteriormente, y la cualificación y asistencia, que serán reportadas posteriormente en la sección de Actores y procesos transversales de la Modalidad. Ahora bien, siguiendo los hallazgos de la Evaluación, se observó que la manera en que está ocurriendo el proceso de evaluación y seguimiento difiere en alguna medida (ver gráfica) en cuanto a acciones y responsabilidades, tal como se irá detallando a lo largo de la sección.

Figura 19. Diagrama de operaciones en el proceso de seguimiento y evaluación. Según hallazgos en Campo.



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

#### 4.5.1. Acciones de Seguimiento

En esta parte se abordan los resultados de la fase de Seguimiento. En primer lugar, nos referimos a la verificación de las actividades que están especificadas en el proyecto, que se incluyen en el plan de acción que se define con el Centro Zonal para la supervisión del contrato y ejecución. Sobre los formatos que se usan para ese propósito y las dificultades en torno a este proceso. Así, en relación con la supervisión y el seguimiento, para el 64,6% de los Enlaces y Referentes encuestados, las actividades de supervisión y seguimiento están claramente definidas. Por otra parte, el 75,8% los Enlaces y Referentes encuestados considera que los informes de avance sobre los proyectos que son presentados por los Operadores, así como las actividades de monitoreo y seguimiento que realizan, cumplen con lo establecido por la Modalidad TEB. Así mismo, el 63,8% considera que las distintas áreas del ICBF apoyan el seguimiento y la supervisión y; finalmente, para el 72% de los Enlaces y Referentes, manifiesta que la información de seguimiento y supervisión es útil para hacer ajustes y mejoras a la Modalidad.

Lo anterior contrasta con la percepción de los Operadores, para quienes en un solo un 17,7% los informes de supervisión y seguimiento son útiles y les permiten identificar dificultades en la ejecución o realizar ajustes a actividades específicas de la Modalidad. Entre las dificultades se encuentran, por ejemplo, la de identificar familias que han dejado de participar en el Proyecto o que no están cumpliendo con los compromisos pactados o que tienen inquietudes frente a este. Este aspecto es importante, en la medida que los Operadores no están considerando que los informes sea una herramienta que les permita ajustar el proyecto a medida que se va ejecutando. Sin embargo, el 95,2% de los operadores reconocen que las distintas áreas del ICBF apoyan el seguimiento y la supervisión.

Según lo encontrado en campo, el seguimiento se convierte en una cuestión que, desde el Centro Zonal se desarrolla como una revisión a la ejecución del contrato y no centra su foco al cumplimiento de objetivos específicos del proyecto, y de la Modalidad. Esto teniendo en cuenta además que el seguimiento presencial no es para todos los casos fijo ni constante desde los referentes de acuerdo principalmente alta carga laboral y limitantes de recursos, y por esta razón se termina delegando en alguna medida al operador esta revisión detallada con respecto a la ruta de intervención y objetivos del proyecto. Desde los operadores los informes desde el carácter de seguimiento al proyecto, son por un lado reportados como una carga administrativa frente al cumplimiento del contrato, quedándose sin embargo cortos en lo que respecta a un proceso de seguimiento que guíe o dirija las acciones de la intervención. Es decir que este proceso es eminentemente asumido por los actores como un momento contractual y no tanto como una estrategia de seguimiento y evaluación sobre los objetivos buscados con las actividades.

A continuación, se recogen testimonios desde funcionarios de las Regionales, que evidencian la manera protagónica desde la cual es entendido el seguimiento, como un proceso ligado a los formatos definidos, con la posibilidad de una complementación del acompañamiento presencial. Se evidencia también, su forma de entenderlo, la importancia atribuida a los formatos (sobre todo al formato F1.M04.PP) y aplicativos utilizados desde el balance de dichos actores:

*–Tú me puedes describir un poco ¿cómo se daban las labores de reporte y seguimiento del proyecto? –Sí claro. El reporte se hace a través de TEB, se hace a través del formato F1, el formato de seguimiento a Familias, que nos lo manda a la comunidad, y el Cuéntame, registro de familias en Cuéntame, entonces el reporte se hace mensual, el formato de seguimiento se envía mensual donde tú vas diciendo qué familia*

*si participó o no participó del encuentro, sobre qué actividad se trabajó en ese encuentro, qué actividades se trabajaban, en qué fecha se trabajaba y eso tengo entendido que ese F1 se cruza con Cuéntame y se verifica los datos entre ellos realmente se hace el seguimiento. Además del seguimiento técnico que hacía la presidente, que iba a al encuentro en familia, estaba con nosotros en los encuentros en familia, hablaba con la comunidad, por lo general| tomaba una muestra de la teoría y hablaba con personas, y realmente se hacía el procedimiento por parte de la referente. **Entrevista Regional.***

*(...) Existen mecanismos para que nos reunamos, un comité. Nosotros tenemos comité técnico, el operador con la referente y las regionales — ¿Participaban las autoridades en ese la comunidad en esos comités técnicos? —No. En los comités técnicos no. El comité técnico era del operador, era básicamente del convenio, del comité de seguimiento del convenio, que sí de que se haya entregado lo que se solicitó, de que se hayan entregado los informes a tiempo, de eso más que todo. Ese es el comité técnico operativo. Que es cada dos meses **Entrevista Regional.***

*Había seguimientos y reuniones que yo asistía a verificar. A verificarla dinámica del proyecto, los talleres, la entrega de los insumos, el comportamiento de las comunidades, si las comunidades asistían, muy atentas las comunidades, muy trabajadoras, de pronto una o dos familias que se echaban a las petacas, pero entonces tenían que adelantar eso y lo hacen con las otras familias, pero en realidad, el seguimiento fue bien, por lo cerca. **Entrevista Regional.***

Es de destacar que los Enlaces y los Referentes en un 79,4% manifiesta que el seguimiento al avance de los proyectos y el 76% que el control de la calidad a la información que reportan los proyectos, le aportan al fortalecimiento y el mejoramiento de la Modalidad TEB. Los funcionarios en el nivel regional y zonal logran tener la información necesaria básica para el seguimiento a los proyectos, si bien no logran profundizar en lo que respectaría a insumos para la evaluación en el sentido de las correcciones o mejoras a la implementación. Un espacio reportado por operadores y funcionarios del ICBF como de gran importancia son los comités técnicos de seguimiento que se realizan de forma periódica, reportados como de ejecución mensual en la mayoría de los casos, y ocurridos entre el Centro Zonal y los operadores, a manera de espacios de seguimiento al contrato. En múltiples casos fueron valorados como los espacios en los que en mayor medida se podía revisar la ejecución de actividades por parte de operadores, y estar enterados de la ejecución, desde los supervisores en Centros Zonales.

Algunos temas por resaltar desde los referentes del ICBF y del operador recaen en el seguimiento y las exigencias desde el ICBF a nivel nacional, siendo este uno de los aspectos más notables de este proceso teniendo en cuenta que estas exigencias inciden en los informes a entregar y aplicativos en el proceso. Además de los formatos nombrados anteriormente, encontramos la plataforma “Cuéntame” que es ampliamente nombrada por todos los actores implicados. En este sentido, el nivel regional reconoce que los formatos (informes bimestrales, reporte Cuéntame) se han ido adaptando y, creen que cada vez se adaptan mejor a las condiciones de los proyectos. Es de destacar que el 56,2% de los Enlaces y Referentes califica como bueno el uso que los operadores dan al sistema de información Cuéntame mientras que el 51,6% de los operadores califican positivamente este sistema de información. Se evidencia sin embargo que en relación con el uso de este sistema hay posibilidades de mejora en la Modalidad, como se detalla a continuación en las dificultades que identifican los operadores.

Desde el Operador consideran que, pese a la intención de adaptarse a los requerimientos del ICBF aprendiendo a usar los formatos y aplicativos, aún encuentran tropiezos a la hora de llevar a cabo el reporte. Si bien demarcan

que el caso para municipios cercanos a las cabeceras es realizable sin complicaciones mayores, los operadores recogen las dificultades a las que se enfrentan para proyectos que se encuentran en zonas alejadas. Los momentos de reporte se dificultan, el conseguir los soportes de gastos como por ejemplo los RUT, son requisitos que no son de fácil consecución. Así, los operadores, se sitúan como actores que, en palabras de uno de los entrevistado, “está en la mitad de las dos realidades”, los cuales, se preocupan por entender y comprender la situación de las familias, y que logra por otra parte interlocutar con el ICBF mediando las exigencias de reporte. A continuación, algunos testimonios con respecto a las dificultades enunciadas en torno al aplicativo “Cuéntame”:

*(...) el inconveniente a nosotros se nos presentan de pronto con esta Modalidad, es la parte del Cuéntame, del registro de la información, el del aspecto físico lo que es lo de la conexión Internet y por aspectos de que algunas familias, como hay que registrar a la familia completa, cuando tú estás haciendo el levantamiento, la caracterización de la ficha que nos entrega el ICBF, ellos te piden los datos de toda la familia, entonces hay algunas familias que en el momento no tienen nada a mano y ellos no tienen en su cabeza la fecha de documento exacta, o un número de documento de identidad exacto de todos, número de registro civil de su hijo, entonces eso es lo que a veces genera un poquito de contratiempos, nosotros en esto de lo que yo recuerdo es más eso, que había como, que muchas veces no, yo no recuerdo como es mi cédula, entonces como alguien de la familia está más distanciada entonces era en esa consecución de la información **Entrevista Operador.***

Entre los inconvenientes más comunes se establecen las acciones en torno al reporte “Cuéntame” por dificultades de internet u, otras imposibilidades físicas de llenar la plataforma por falta de insumos necesarios para tal fin. El aplicativo Cuéntame es una herramienta que en ocasiones es muy compleja y no se ajusta a las formas de organización de las comunidades. Por ejemplo, no permite repetir familias cuando en la comunidad existe hombre con varias mujeres y, esto no es una opción dentro del sistema.

Al recaer la ejecución del proyecto en la comunidad, es decir cuando son operadores directos de sus proyectos las organizaciones étnicas, implica para el cabildo especialmente un desafío en interpretar y, manejar herramientas específicas de la gestión pública, así, se identificaron debilidades para utilizar dichas plataformas y, los informes mensuales que debían presentar en el comité operativo para dar seguimiento a las actividades por parte del ICBF y, viabilizar los desembolsos para el desarrollo de las actividades. Por lo anterior, las comunidades han realizado varios esfuerzos para acoplarse a estas competencias administrativas, pero también sienten que el ICBF debe generar compromisos para implementar una estrategia diferencial en torno a las comunidades, creando una matriz de lengua interétnico entre el escenario de la gestión pública y, los modelos de pensamiento propios de cada comunidad. A pesar de las dificultades, muchos operadores refieren haber recibido ayuda por los profesionales de los Centros Zonales encargados de la plataforma.

Si bien el proceso de seguimiento ha implicado un reto para algunos operadores y funcionarios, el nivel nacional reporta que en los últimos tres años ha habido muchas mejoras. Esto en parte por la labor de comunicación y articulación de ellos con los enlaces en el nivel regional. El nivel nacional se ha preocupado por enviar indicaciones concretas en torno a los informes que deben ser recolectados, como que sean más detallados y no sea un reporte básico, sino que tenga un nivel de profundidad que sea de utilidad para mejorar la Modalidad. Es así como a partir de estas directrices hubo un avance que reportan desde el nivel regional. En suma, el proceso de Seguimiento, y revisión realizado desde las Subdirecciones de Operaciones y Técnica del nivel nacional, ha implicado una mejora en el proceso y, la adquisición de ajustes útiles para la Modalidad y sus participantes. Esto teniendo en cuenta que

para el operador representa un beneficio tener un buen desempeño en la elaboración de sus informes, porque de ello dependen los desembolsos que se realizan desde ICBF y, de esta manera la ejecución eficiente de los componentes del proyecto. Así, los demás actores son conscientes de las funciones que se realizan desde el nivel nacional y el compromiso adquirido con cada una de las partes que hace parte de la Modalidad.

En general, las dificultades que se presentan en torno a la evaluación y el seguimiento están relacionadas con los formatos y los aplicativos, y con la imposibilidad de realizar seguimientos presenciales regulares, tema anteriormente evidenciado en el marco de la Focalización y Concertación, que afecta también la posibilidad de llevar a cabo procesos de seguimiento con respecto a acompañamientos a proyectos en ejecución, tanto desde el nivel Nacional, como Regional y Zonal.

Con respecto a las visitas a los territorios, no se cuenta con recursos, ya que no hay rubro para seguimiento y evaluación; por ello, las visitas a la comunidad suelen ser realizadas en el marco de salidas de campo de otras modalidades y programas (si bien, ninguna familia puede ser beneficiaria en dos programas, luego estrictamente hablando, eran familias distintas), o de recursos “transversales” con mayor libertad de destinación para los objetivos misionales del Instituto pero de menor cuantía y menos fijos. Por ejemplo, en el caso de un proyecto en Cesar, durante los nueve meses de ejecución sólo pudo realizar un seguimiento acompañando a la psicóloga en una actividad y luego en la reunión de cierre del proyecto. La funcionaria del Centro Zonal manifestó que en algunos momentos tuvo dificultades con la entrega oportuna de los informes de operación, pues considera que muchas veces los formatos de ingreso de datos son repetitivos, generando una carga de trabajo muy grande para el Operador y retrasos en todo el proceso de seguimiento.

A continuación, otro testimonio para evidenciar los retos en cuanto al seguimiento que implica una posibilidad de hacer estas visitas con periodicidad y asegurando llegar a todos los proyectos en ejecución:

*(...) por nuestros propios medios nosotros no podemos hacer visitas de seguimiento, nosotros tenemos que ir totalmente institucionalizados y desde el transporte ICBF. Eso implica que ese seguimiento en campo sea muy limitado. Entrevista Regional.*

Al igual que se reportó en lo referido al proceso de Concertación, este acompañamiento es muy variable para los proyectos visitados, pero pone de manifiesto que es para las comunidades altamente valorado cuando logra realizarse, al igual que es reportado por los funcionarios de ICBF desde en nivel regional como un motor que logra una cercanía mayor a los grupos, y sobre todo un mayor conocimiento y entendimiento del proyecto.

A pesar de las dificultades anteriormente nombradas, los Operadores consideran que este año el acompañamiento ha contemplado un seguimiento mayor en comparación de los años anteriores de la modalidad. Por otro lado, los actores reportan también que, comparado con otras modalidades u otras líneas de acción y atención del ICBF, Territorios Étnicos con Bienestar es una Modalidad comparativamente más asequible para desarrollar los seguimientos y reportes. Además, los instrumentos permiten que haya una mayor injerencia para el cambio y están un poco más dados a ser flexibles para este fin. También, intentan ser menos complejas con respecto a otras modalidades. En suma, comparativamente es una forma de atención que tiene desde la voz de los actores gran capacidad de acción y de variabilidad desde las exigencias en el reporte y en el seguimiento, y en general desde su intervención en los territorios.

Por otro lado, y como reflexión general para el proceso amplio de llevar un registro y evaluación en ejecución de los proyectos, fue observado que hay pocos mecanismos para que los profesionales vinculados puedan interiorizar los hallazgos arrojados por los informes que se realizan. No se reporta un aporte directo al aprendizaje desde los

funcionarios del ICBF que sea generado desde la documentación emitida por la ejecución y seguimiento de los proyectos. En general, más allá de que el área de operaciones de la Dirección de Familias a nivel nacional desarrolle una acción constante de recibir y revisar los informes que llegan desde las otras dependencias, no hay herramientas que faciliten el proceso de incorporación de ajustes derivado de la utilización de dichos informes, para las Regionales nuevamente, para los Operadores e incluso para las familias. Hay un potencial de fortalecimiento en cuanto a los aprendizajes que la misma ejecución deja para fortalecer los procesos de operación.

#### 4.5.2. Mecanismos de Control desde las comunidades

Uno de los principales resultados es que las acciones de seguimiento por parte de las comunidades —planteado en el Manual Operativo como actividades de Control— no son muy frecuentes, en la mayoría de los casos no se observan acuerdos o estructuras claras para hacer seguimiento interno del desarrollo de los proyectos. Tampoco se reporta que desde la Modalidad se definan hacia las comunidades actividades internas de control específicas desde los proyectos. Sin embargo, existen algunas iniciativas de “veedurías comunitarias”, pero son casos particulares y representan una actividad poco generalizada. En el caso de algunos departamentos como Valle del Cauca, Cauca, o Antioquia, las actividades de control por parte de las familias beneficiarias se realiza sin embargo a partir del dialogo entre los miembros de la familia luego de cada encuentro en familia lo cual se cruza con actividades de evaluación como el mapa de cambios. Luego de realizada esta actividad de control, la ponderación realizada por la comunidad frente a la Modalidad TEB en términos generales es bastante positiva, ya que anteriormente no habían participado en un programa que articulara los temas culturales, productivos, organizativos y familiares de manera integral.

En particular, se resalta una experiencia de Control exitosa dentro de la Modalidad que ocurrió en un municipio en el Departamento del Cauca; desde un inicio se observó la importante cohesión comunitaria en el resguardo y una base organizativa bien estructurada, que facilitó en gran medida un proceso efectivo y sin contratiempos de la Modalidad; esto significó además que el papel del operador se sustrajera solo en brindar todos los materiales necesarios para el desarrollo de cada uno de los componentes y asistir a cada una de las actividades. La apropiación de las familias frente al proyecto fue tal, que entre la comunidad y los dinamizadores agenciaron desde el principio cada una de las acciones estipuladas en el plan de acción, sin embargo, la valoración de las familias siempre fue positiva hacia el proyecto y la fundación (Operador), teniendo en cuenta que fue gracias a este último como lograron acceder al proyecto.

De lo anterior se hace evidente la intención de crear, desde el principio de la ejecución, un equipo de veeduría integrado por los mismos beneficiarios del proyecto con el fin de realizar un seguimiento y acompañamiento a cada una de las actividades planteadas.

En la etapa de concertación y socialización de la Modalidad no asistieron todas las 200 familias por desconocimiento o prevención ante el operador y el ICBF, pues la comunidad que participó en este proyecto muy pocas veces ha resultado beneficiaria de programas del gobierno, a parte de los recursos de transferencias a las cuales acceden por ley, frente a esta circunstancia fue a través de este equipo veedor como se logró contactar a cada una de las familias beneficiarias, como lo comentan algunas: “yo me inscribí pero no tenía esperanza de ser

vinculada al proyecto” y contribuir desde este equipo en la construcción de las confianzas entre las familias en la apropiación y participación de la Modalidad TEB.

Este mismo grupo se encargó de recoger las diferentes sugerencias e inconformidades de la comunidad en relación a la dificultad de identificar de qué manera había más de un miembro inscrito negando la posibilidad a otra familia a ser vinculada con el programa, a lo cual al equipo veedor se dio en la tarea de depurar la lista de beneficiarios identificando si había más de un miembro de la familia inscrito en la lista, ya que lo ideal era la vinculación de un miembro por familia; a través de este ejercicio realizado por la veeduría, el Operador logró inscribir a un número mayor de familias.

Ahora bien, en ocasiones se presentaron dificultades relacionadas con estas estrategias de seguimiento y veeduría comunitaria teniendo en cuenta que pueden ser espacios para abrir mayores conflictos entre personas, sin embargo, este tipo de dinámicas, también construyen procesos comunitarios que no sólo quedan instaurados para la veeduría dentro de la Modalidad sino también como mecanismo de integración y organización dentro de las comunidades. Según la Autoridad Étnica entrevistada en un proyecto, se generan procesos en los cuales los mismos grupos realizan un proceso de veeduría del proceso:

*...eso es bueno que pase [conflictos en torno a las veedurías] para que las comunidades también nos quitemos la venda y así poder exigir que las cosas se hagan con transparencia, con honestidad y que se inviertan los recursos cómo deben invertirse y que lleguen a las comunidades, que es donde deben de llegar, porque lo público es para servir, no para servirse. **Entrevista Autoridad Étnica.***

Por otro lado, esta actividad de control comunitario no sólo se realiza con miras a evaluar los contenidos de la Modalidad sino para conservar y verificar que las responsabilidades adquiridas por los beneficiarios de la comunidad se estén cumpliendo y así garantizar la adecuada ejecución de los proyectos. A continuación, un testimonio de otro proyecto.

*En la parte de veeduría, pues, era como para hacer, estar pendiente y hacer que las personas cumplieran con los compromisos que habían adquirido. Igual, al cabildo había que pasarle, darle la información también de, de qué personas no cumplieron, porque hubo personas que no, o sea, no se hicieron responsables del proyecto y de las cosas que recibieron **Grupo Focal I.***

Aunque no son recurrentes según lo identificado en el marco de los grupos focales estos ejercicios internos de control, los casos en los que las comunidades lo reportan, no solo ponen en evidencia la organización interna de las comunidades, sino también una apropiación del proyecto que llevó a que las acciones realizadas se articularan con objetivos que de alguna manera se trazaron en los proyectos y que sus líderes evaluaron como una razón para ser evaluada en detalle.

#### 4.5.3. La Evaluación

El proceso de Evaluación que se lleva a cabo en la Modalidad se entiende en esta sección como los momentos y mecanismos que delimita la ejecución de los proyectos para evidenciar y recoger los logros y aprendizajes a partir de la ejecución de las acciones de cada proyecto. Esta Evaluación depende en gran medida de los formatos y/o fichas de evaluación que están dispuestos para tal fin. Sin embargo, al igual que en el caso de la fase de

seguimiento, en el proceso de evaluación no existen mecanismos específicos que permitan evaluar la Modalidad más allá de las obligaciones contractuales del operador y el cumplimiento de lo planteado en comienzo. En esta medida, el 90% de los Enlaces y Referentes considera que los operadores cumplen con las obligaciones establecidas en el contrato para la ejecución de los proyectos de la Modalidad, complementando el hallazgo de la preponderancia de los mecanismos en el sentido de seguimiento contractual. En relación con la evaluación de los proyectos, el 72% de los Enlaces y Referentes considera que ésta le aporta al fortalecimiento y mejoramiento de la Modalidad TEB. Por otra parte, el 68% manifiesta que la recolección de las buenas prácticas de los proyectos es un aspecto que le aporta al fortalecimiento de la Modalidad, sin embargo, fue evidenciado en las entrevistas a profundidad con estos actores, que, si bien el material cuenta con alto potencial, no es claro su uso y tampoco logra asegurarse una estandarización en cuanto a la calidad del reporte.

Algunos funcionarios resaltan la importancia de realizar un proceso de evaluación “más profundo” que incluya la recolección y sistematización juiciosa de las lecciones aprendidas y/o buenas prácticas que dejó la ejecución de los proyectos para así fortalecer la Modalidad y apuntar a su cualificación año tras año:

*(...) o sea, para responder esa pregunta [sobre lecciones aprendidas] hay que hacer un proceso de sistematización que tendría que haberse dado ¿cierto? Haber evaluado realmente la modalidad para saber qué lecciones aprendidas... porque podemos haber aprendido muchas lecciones, pero como no las sistematizamos, no hicimos un proceso de evaluación, pues las perdemos y cuando llega el otro periodo, empezamos otra vez desde ceros sin aprender las experiencias del año anterior. Necesitamos también un proceso de evaluación como este que se está dando acá para poder identificar qué lecciones la dirección ha aprendido. Eso también requiere un proceso de sistematización, de reflexión, que no se limite a pedirle al operador un informe final de resultados. Y hacer una visita final o recoger las cosas que observamos en las visitas, necesitamos como una estrategia de evaluación, más profunda, más sistemática, sistematizada para saber qué lecciones aprendimos. **Entrevista Regional.***

Ahora, con respecto al mapa de cambios, la acción que delimita el Manual Operativo debe llevarse a cabo en el marco de la Estrategia de Encuentros en Familia, para entender los cambios generados en las comunidades y familias a partir de la intervención, fue hallado que en ocasiones se realiza de forma parcial, y en otras se convierte en un momento importante para la comunidad para evaluar qué aportes dejó en la comunidad el proyecto y cómo han avanzado en torno a estos aportes. Se intenta que haya una participación desde los diferentes niveles para su realización por lo que puede cruzarse con las actividades de control. Por ejemplo, en un municipio visitado, el operador étnico resalta cómo en el marco de la realización del mapa de cambios, se generan procesos de control dentro de la comunidad:

*Nosotros al final inclusive, el último día del proyecto, que clausuramos, hacemos una evaluación con ellos: el antes y el después de cómo estaba nuestra comunidad. Ahí se ve antes y después. Entonces antes no teníamos gallinas, antes nadie tenía azotea, antes no nos reuníamos en familia, ahora todos tenemos gallinas en la azotea (...) Entonces, fue muy importante. Éramos desunidos, ahora somos más unidos. Ese es el mapa de cambios que se realiza. **Entrevista Operador.***

A pesar de esto, se evidencia que hay una desconexión entre el mapa de cambios que se realiza en campo y los informes finales de evaluación de los proyectos; hay poco conocimiento de los informes de evaluación tanto por las familias como por los profesionales en campo, en este sentido, no se construye un instrumento donde logre

recoger las evaluaciones teniendo en cuenta el contrato y los lineamientos, y las evaluaciones con respecto a las enseñanzas y lecciones que quedan en las comunidades atendidas. Esto podría convertirse en insumos valiosos para la Dirección de Familias y Comunidades para realizar los correctivos posibles a la Modalidad y a la manera en que se implementan los proyectos correspondientes. Hay desde los actores un alto potencial de aprendizaje en el marco de la ejecución de los proyectos, que no logra ser aprovechado, y que tampoco logra de momento ser estandarizado para homogenizar la calidad y profundidad en el reporte.<sup>51</sup> Se reportan al momento de la Evaluación esfuerzos desde el nivel nacional con relación a la cualificación de la Modalidad, en la revisión de estos informes específicamente, y es de resaltar el que con alta recurrencia los Enlaces y Referentes manifiestan a manera personal un aprendizaje importante de los grupos étnicos y sus situaciones particulares, a partir de los casos en los cuales estos reportes logran ir más allá del reporte de acciones para recoger un balance detallado del logro de acciones, metodologías y lecciones aprendidas.

#### 4.6. Procesos de articulación en la Modalidad

En esta sección se recoge el accionar de la Modalidad en los aspectos relacionados con el proceso de Articulación en el marco de dos categorías centrales para el análisis, a saber: i) la articulación interna del ICBF, y ii) articulación en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF. Se recoge en esta sección la caracterización correspondiente a las acciones que son realizadas para llevar a cabo mecanismos en concordancia entre los distintos niveles de intervención, así como los procesos de acción conjunta con otras dependencias del ICBF y del ICBF con otras entidades.

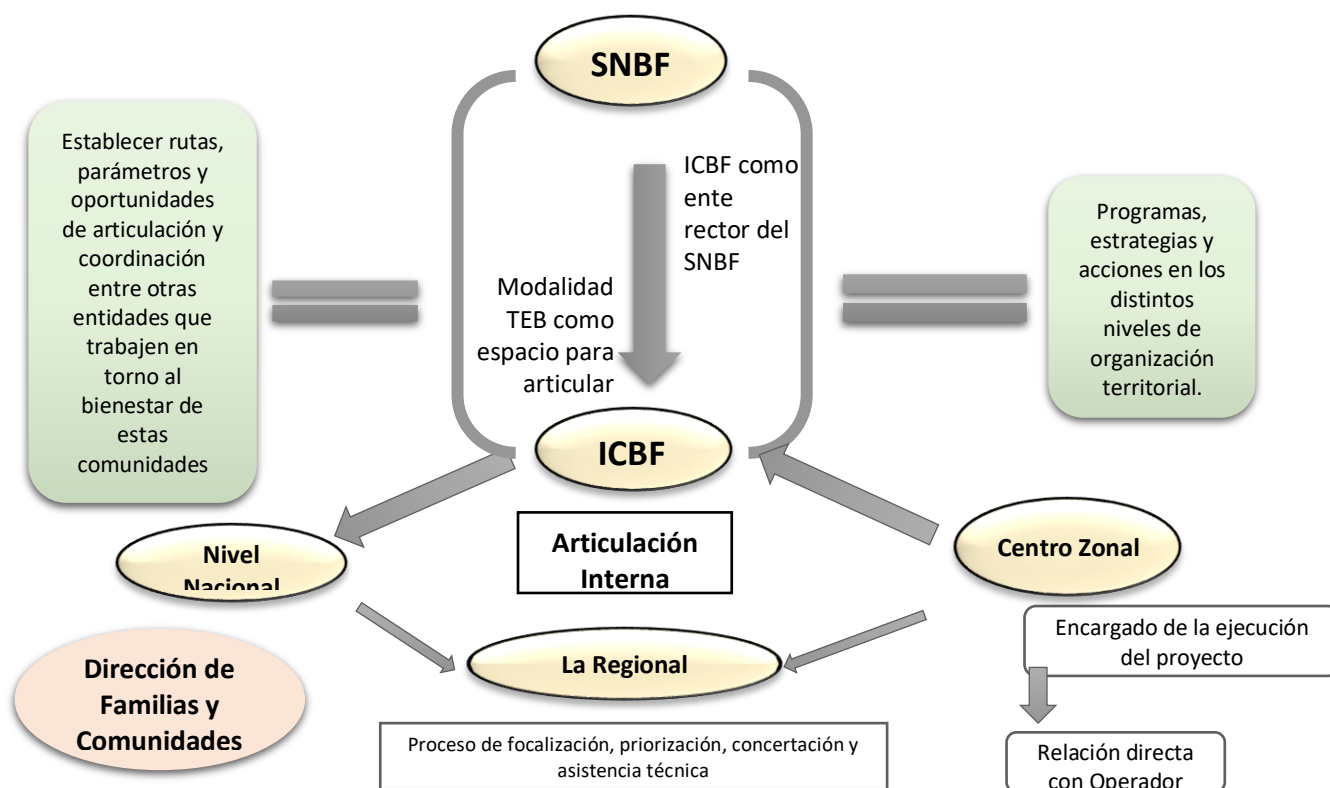
En el marco de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, la articulación debe ser generada desde dos frentes; articulación interna del ICBF entre sus diferentes misionales (nivel nacional, regional y zonal) y el operador de cada proyecto, y la articulación del ICBF con otras instituciones debido a que la Modalidad apunta a una atención a población étnica en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Con respecto a la articulación interna del ICBF, esta debe verse desde el inicio del proceso de implementación de la Modalidad. En un primer momento, la Dirección de Familias y Comunidades que se encuentra a nivel nacional inicia el proceso de asignación de metas sociales y financieras, esto con la información brindada por la Dirección de Planeación y Control de la Gestión para la vigencia respectiva.

La Dirección de Familias y Comunidades debe comunicar a las regionales el monto de la asignación presupuestal para así iniciar el proceso de focalización, priorización, concertación y asistencia técnica. Además, la regional debe encabezar el proceso de conformación de un equipo de trabajo que contenga personal tanto de la Dirección de Familias como de los Centros Zonales quienes finalmente son los encargados de la ejecución de la Modalidad. Este equipo tiene algunas funciones que debe cumplir tales como reconocimiento del territorio, identificación de la presencia de comunidades étnicas, requerimientos de ley y medidas especiales. Este equipo de trabajo debe mantenerse articulado para llevar a cabo un proceso de ejecución satisfactorio de la Modalidad. Además, en el proceso de realización, entrega y análisis de los informes de seguimiento de la misma, los tres niveles deben permanecer en contacto para contribuir a una buena asimilación de los hallazgos arrojados por los informes.

<sup>51</sup> Con respecto a este tema se aclara que desde el Análisis Documental (Producto 2 de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad TEB del ICBF), se recogen detalles específicos relacionados con el análisis de calidad de este proceso documental y las conclusiones específicas al respecto.

A continuación, se expone de manera gráfica el proceso de coordinación y articulación general de la modalidad según Manual Operativo de TEB y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF:

Figura 20. Diagrama de operaciones en las fases de Articulación. Según el Manual Operativo de la Modalidad TEB.



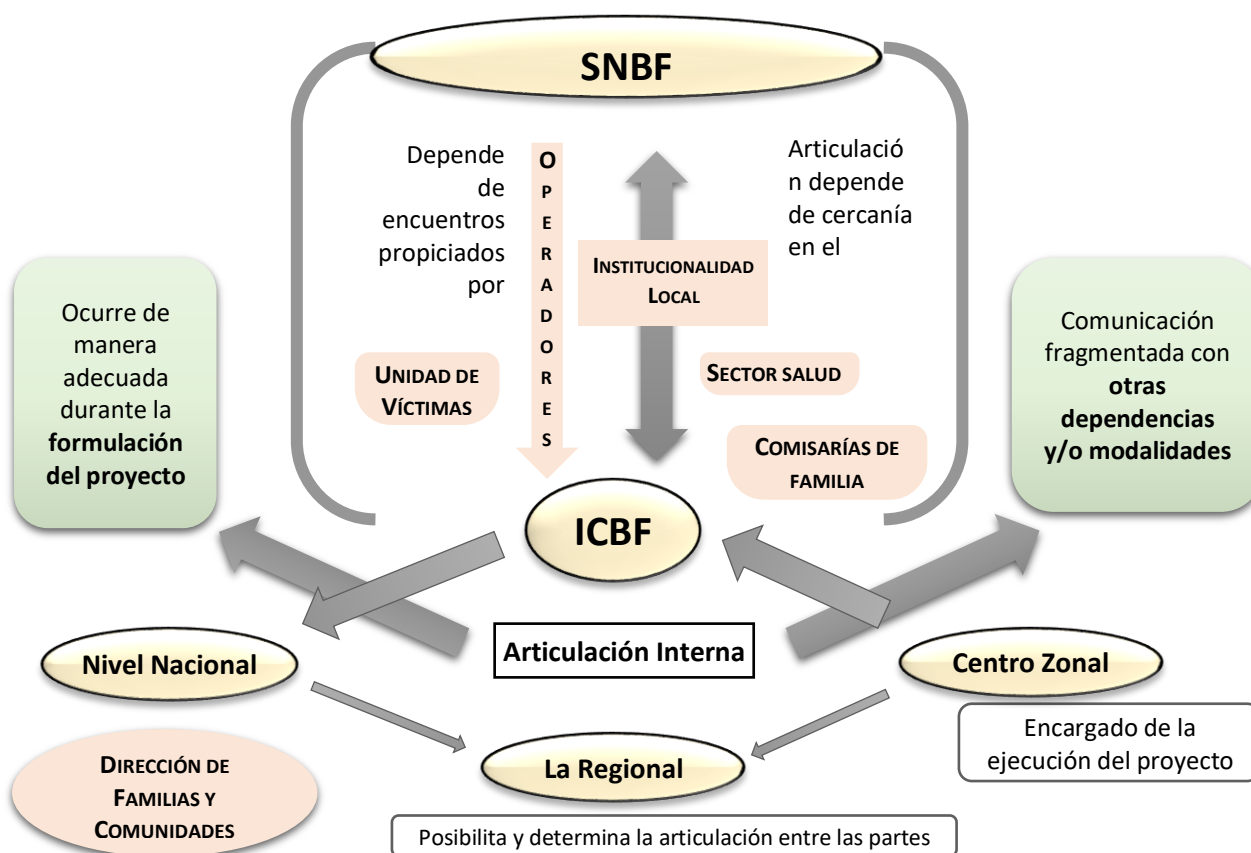
Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Con respecto al proceso de atención en el marco del SNBF, es necesario resaltar que el papel del ICBF es central teniendo en cuenta que es ente rector de este Sistema. Esto implica que debe mantenerse en contacto y articulación permanente con otros organismos que velen por la protección integral de poblaciones en situación de vulnerabilidad, y en este caso, de las familias de comunidades de pueblos étnicos. El SNBF se enmarca como un sistema donde es “*fundamental la articulación y coordinación de programas, estrategias y acciones en los distintos niveles de organización territorial (nación, departamentos, municipios, resguardos, cabildos, asentamientos, consejos comunitarios, centros poblados, entre otros) para contribuir en la generación de*

condiciones que favorezcan el desarrollo familiar, la autonomía y la pervivencia de estos grupos<sup>52</sup>. De esta manera, el ICBF y en particular la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar buscan establecer rutas de empalme, parámetros y oportunidades de articulación y coordinación entre otras entidades que trabajen en torno al bienestar de estas comunidades a través de la implementación exitosa de la Modalidad.

Ahora bien, siguiendo los hallazgos de la Evaluación, se observó que la manera en que está ocurriendo el proceso de articulación y coordinación es la siguiente, dándose algunas variaciones que se detallan a continuación en el desarrollo de la sección:

Figura 21. Diagrama de operaciones en las fases de Articulación y Coordinación. Según hallazgos de campo.



Fuente: UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Siguiendo los hallazgos en campo y de forma general antes de centrarnos en cada tema específico, se observa que los procesos de articulación son variados dependiendo en gran medida del papel de la Regional, en algunos casos hay niveles de articulación bastante altos mientras que en otros los enlaces o funcionarios desde los zonales creen

<sup>52</sup> Manual Operativo Modalidad TEB MO4.PP p. 3

que es necesario una mayor presencia del nivel central en temas de capacitación, orientación y seguimiento. Con respecto a la articulación en el marco de SNBF, en la mayoría de las ocasiones son los entes municipales los que facilitan o dificultan la articulación con otras entidades, además, la entidad con la que se tiene mayor articulación muchas veces depende de cuál es la institución que se encuentra más cerca del territorio donde se encuentran las comunidades. En la mayoría de los casos, el Centro Zonal se encuentra relativamente cerca a las familias, mientras que la distancia con respecto a las regionales suele ser alta, a pesar de esto, la Regional es la que permite establecer un diálogo entre el centro zonal y el nivel nacional. Siguiendo este parámetro el Centro Zonal despliega los procesos de articulación como lo evidencia el siguiente testimonio de un Referente:

—Con relación a los años anteriores, ¿has visto que hayan cambiado estos procesos de articulación?, ¿o permanecen igual a como se han venido haciendo? —Permanecen igual. Lo que pasa es que, por ejemplo, este que fue (nombre del municipio), por ser cercano al Centro Zonal, fue muy directo con nosotros. Pero por ejemplo cuando ha sido en (nombre de otro municipio), que uno también ha tenido o en años anteriores, pues, ya es con Comisaría, ¿cierto?, porque ya el Instituto está muy retirado y no podemos pues llegar allá. Entonces sí se ha dado toda esa articulación con Comisaría **Entrevista Centro Zonal.**

A continuación, y antes de entrar a detallar las especificidades para la articulación interna, se muestran algunos testimonios donde se evidencia que las experiencias de articulación son variadas y dependen en gran medida del territorio, el cuales son los actores institucionales más fuertes en la zona y la disponibilidad de los funcionarios de dichas entidades:

(...) siempre, por lo regular, se articula es con personería y con comisaría de familia, que son los funcionarios, así como más dispuestos, y el Secretario de Gobierno, que es el que, de una u otra forma, él llega. En su momento han delegado ahora la responsabilidad frente a asumir unos temas de la administración en ciertos espacios, ¿ya me entiendes? Es lo que ha venido pasando. Por ejemplo, con el tema de revisar temas de víctimas y cómo avanza la sentencia, casi siempre se hace con el Secretario, pues de Gobierno **Entrevista Zonal.**

— ¿Cuáles son los actores institucionales con los que se debe articular el desarrollo de los procesos que me acaba de describir? —Bueno, primero con la comunidad, ¿cierto? Y después de con la comunidad, con todas las instituciones que hacen parte. Entonces en este caso, hubo articulación con la policía, con el municipio, con el ICBF, con nuestros programas y operadores que estaban también en esa zona. **Entrevista Zonal.**

Pienso que no hemos sido tan buenos en la articulación, pero caso (nombre entidad), el año pasado con (nombre de un señor), hubo una experiencia exitosa por la articulación con la Alcaldía Municipal que funcionó muy bien. Con la población afro víctima de (nombre del municipio), por ejemplo, la alcaldía puso el terreno para poder que las familias pudieran sembrar su plátano, y presencia de la alcaldía, gestora social, presencia de los alcaldes en algunos encuentros, cosa que no hemos visto en ninguna otra parte. Esa fue una experiencia exitosa en la articulación. También con (nombre del municipio), tuvimos casos de articulación satisfactoria, después de la avalancha, personas que quedaron pues obviamente con secuelas ¿no? A nivel de su salud mental, psicológica, tuvimos que articular con salud para que pudieran acceder a terapia, para que pudieran acceder también a servicios médicos, eso se dio, y pienso que fue muy bueno en el proyecto. **Entrevista Regional.**

(...) En articulación, ¿cuáles son los actores institucionales con los que se deben articular en el desarrollo de los procesos que acaban de describir? —Con los que se deben... con todos. Con todos los que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Que en la práctica no se da, pero se debe articular con todos. Estamos hablando de Secretaría de Educación, Salud, Cultura, Agricultura, Gobierno, el SENA, la Defensoría del Pueblo, Comisarías, Policía Nacional, Coralina, todas las entidades que son parte del Sistema Nacional. Lo que no sucede así en la práctica. **Entrevista Regional.**

#### 4.6.1. Articulación interna del ICBF en el marco de la ejecución de la Modalidad

El 56,3% de los Enlaces y Referentes considera que las áreas del ICBF responden de manera oportuna y en los tiempos establecidos en relación con sus funciones frente a la Modalidad TEB. Por otra parte, el 47,5% afirma que la información sobre la Modalidad es divulgada y compartida por las distintas áreas del ICBF, esta información se refiere principalmente los lineamientos técnicos y administrativos.

En lo que respecta a la articulación interna del ICBF, se evidencia que ocurre de forma más clara en los momentos definidos para la formulación de los proyectos y bajo los procedimientos formales de reporte, Esta aseveración es ejemplificada con el siguiente testimonio:

*Pues la articulación con el ICBF Nacional se ve y es bien fuerte en la etapa de la elaboración del proyecto. No se puede decir nada, porque allí los profesionales y nuestras áreas de atención a familia y comunidad, están prestos a todo el apoyo técnico y asistencia técnica en esa etapa. **Entrevista Regional.***

En menor medida se identifica esta articulación en los espacios de revisión o análisis con respecto a la ejecución, en donde algunos reportan que se desdibuja o se hace menos constante. En el proceso de ejecución dicha articulación pierde fuerza en algunos sectores teniendo en cuenta que no existen mecanismos complementarios para que dicho encuentro o diálogo ocurra, además de los respectivos específicos en torno a solucionar inquietudes o situaciones particulares que se requiera atender.

Teniendo en cuenta que la articulación depende en gran medida de las características de los departamentos y las zonas y el alcance que tengan los diferentes entes para llegar hasta los lugares, se evidencia una mayor comunicación con los proyectos que se ejecutan cerca a los Centros Zonales donde también se da un proceso de articulación para conseguir la mayor cantidad de información sobre las familias. Veámoslo a la luz de este ejemplo:

*¿Y la articulación con las diferentes misionales y modalidades del ICBF? —Buena. Buena, porque igual, como todos estamos en el territorio, permite... ¿cómo es?... poder repartir la población en donde se debe atender. Por ejemplo, en el caso de los niños de Primera Infancia, de 0 a 5 años, si van a estar en Mis Días, si van a estar en Familiar, para el caso de allá de los indígenas, para el caso del afro si están en hogares comunitarios si están en la modalidad familiar, si es en Generaciones. Y, por ejemplo, los de 6 a 17 años -11 meses, y ya lo de las familias como tal, se quedan inmersas en el marco del territorio. Esa articulación si... eso es constante. A nivel nutricional también. **Entrevista Zonal.***

En cuanto a la articulación desde el compartir información, vemos que la información con la que cuentan los funcionarios al momento de caracterizar las familias focalizadas para la modalidad, por ejemplo, es

complementada del trabajo de campo que realizan las otras modalidades o programas de atención del Instituto como las Unidades Móviles y de Primera Infancia que tienen cobertura en estos territorios. Esta información les permite saber la situación en la que se encuentran los niños y niñas, así como los niveles de vulnerabilidad de las familias. A su vez, las unidades móviles generan información en torno a los autos, sentencias y demás resoluciones de la corte para conocer con mayor facilidad cuáles son las comunidades priorizadas y cómo actuar ante estas. Para complementar esta información, el ICBF genera una comunicación constante con los gobernadores y cabildos para hacerle seguimiento a estas situaciones.

A pesar de este balance, algunos funcionarios identificaron que la relación entre misionales y dependencias es débil y otros consideran que no se da. Dentro del Instituto se están llevando a cabo actividades y encuentros que permiten socializar las actividades y objetivos de las diferentes modalidades para darlas a conocer al interior de la institución. También se reportan desde el nivel nacional iniciativas de llevar a cabo encuentros entre los profesionales de diferentes Modalidades, que permitan una mirada transversal a los territorios y las poblaciones. Desde el nivel regional estas instancias aún no son reportadas como de ocurrencia cotidiana en el, pero algunos reconocen un proceso general de cambio y mejoras en la Operación de la Modalidad. Al respecto resalta un funcionario desde el nivel regional, desde su visión los aún débiles espacios de encuentro:

*(...) Y la articulación con respecto a misionales, dependencias, (...) lo que es dirección de familias con las otras direcciones, eso desde tu experiencia, ¿es una articulación que se da fluida? — No, no se da. Yo diría que no se da. De hecho, llevo yo en los últimos, en el año pasado y este año, se ha socializado las modalidades para que a conozcan en todas las demás áreas, porque... había un desconocimiento. Entonces, ya tienen conocimiento de... que también se está trabajando con étnicos, y no solamente de esta dirección, sino desde otras direcciones. **Entrevista Regional.***

En algunos departamentos se afirma que la Regional funciona como el puente entre lo nacional y el zonal<sup>53</sup>. En muchos casos depende de qué tanto se articule el regional en cómo funcione en conjunto la Modalidad. Por ejemplo, en un centro zonal se describe como “una articulación eficaz y pertinente” mientras que en otro Centro Zonal se describe como alejada. En otra Regional por su parte ocurre de manera adecuada desde la voz del profesional a cargo:

*¿cómo describirías tú la articulación que hay entre el nivel zonal y el nivel central regional? —Pues hay una articulación buena, que de una u otra forma permite estar revisando y reorientando las situaciones para mejorar la operación. Con base a lo que emana del nivel nacional, el nivel regional baja al zonal, y se devuelve otra vez, se retroalimenta. Y constantemente pues están también los comités a nivel regional, que se hacen con el operador, para revisar la operación, además de que el operador cuenta cómo lo ha hecho, el centro zonal puede manifestar lo que ha percibido dentro de la operación, y dónde se han presentado las dificultades, cómo se han resuelto. O sea, que cuando llega el nivel regional, es poco más de dificultad, es como soluciones ya que se han generado en el territorio, lo cual permite ese marco ideas. Pero sí, hay un buen proceso ahí de diálogo **Entrevista Zonal.***

Así, se evidencia que no hay un consenso en torno a cómo ocurre la articulación interna, algunos resaltan su efectividad —sobre todo con respecto al proceso de formulación del proyecto— mientras otros sienten que no se ejecuta de manera eficiente —durante la ejecución—. A pesar de este nivel de variabilidad, en general se resalta

<sup>53</sup> Será detallado en mayor medida el papel y rol desde cada actor en la sección de Actores y Procesos transversales de la Modalidad del presente Informe.

que existe disposición para responder dudas e inquietudes entre funcionarios y el conducto regular entre los diferentes niveles funciona para la modalidad sin mayores contratiempos. Al respecto un testimonio que ejemplifica la constante comunicación que se lleva a cabo entre las diferentes instancias en medio de la ejecución:

*Y la articulación entre el nivel centra y el nivel territorial regional ya del ICBF —Esa sí se da, y hay como una apertura ¿sabes? Hay como una apertura porque no hay ese celo de “no llames al nivel nacional” no, ellos pueden hacerlo, ellos saben que pueden hacerlo, se ha dado esa apertura desde el nivel nacional, desde el nivel regional, pero se conserva todavía el hilo conductor, primero me llaman a mi “que tal cosa y tal cosa” les digo “no se preocupen” si yo tengo la respuesta, se las doy, si no llamamos al nivel regional o al nivel nacional, dame un tiempo y si tengo la respuesta enseguida se las doy. **Entrevista Centro Zonal.***

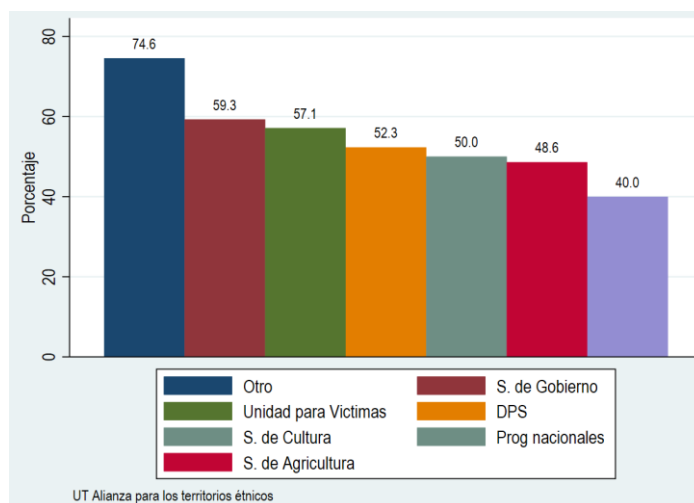
#### 4.6.2. Articulación en el marco del SNBF dentro de la ejecución de la Modalidad

La articulación en el marco de SNBF se hace presente en el sentido de que se observó una claridad desde los niveles regionales de su marco normativo y en general el cumplimiento de acciones referidas a la participación en espacios por ejemplo como Mesas de Concertación u otros escenarios afines. Se concluye sin embargo que en el territorio y en el marco de los proyectos de la Modalidad es poco consolidado, a veces las comunidades gestionan sus propios procesos organizativos y/o posibilitan que los encuentros entre instituciones ocurran para acceder a los diferentes servicios del Estado, o son generados de forma independiente por los operadores. Es, aun así, una instancia reportada y altamente valorada por los actores consultados. El 42,3% de Autoridades Étnicas califica positivamente al operador en relación con la articulación del Proyecto con iniciativas de la oferta pública de la Alcaldía o Gobernación, por ejemplo, el testimonio del Enlace de este departamento lo resalta:

*— ¿a mediano plazo ha habido cambios en los procesos de articulación? — Pues hay muchos esfuerzos para que eso sea efectivo, crear espacios, estancias de articulación, que se han venido creando y creo que la gobernación y algunas alcaldías han sido muy juiciosos. Han venido creando y han venido trabajando para crear las condiciones **Entrevista Centro Regional.***

Según la encuesta realizada a funcionarios, el 72,5% de los Enlaces y Referentes afirma que desarrollaran acciones de coordinación y articulación con entidades del SNBF. Sin embargo, el 55% de Enlaces y Referentes se relaciona con 4 o más entidades del SNBF para la ejecución de la Modalidad TEB. En la siguiente figura se presentan las entidades del SNBF con las cuales los Enlaces y Referentes articulan o coordinan las acciones de TEB. De otro parte, para el 79,8% de quienes hacen articulación y coordinación con otras entidades del SNBF, lo hacen con el propósito de informar a las comunidades sobre la Modalidad, propender por una atención más integral y potenciar los resultados de la Modalidad, y finalmente, evitar que haya duplicidad de acciones entre programas.

Figura 22. entidades del SNBF con las cuales los Enlaces y Referentes articulan o coordinan las acciones de TEB



Esto se da en parte porque en ocasiones la articulación depende de encuentros entre operadores, alcaldías y entes municipales como la Personería y la Comisaría de Familia o la Defensoría del Pueblo. Teniendo en cuenta el testimonio de un operador:

*Y entonces, en esas concertaciones a veces pues le dieron el mismo horario con otra entidad u otro operador, con otro programa, entonces llega uno y: uy, pero entonces toca empezar a articular. Y eso es lo que yo desde acá, desde lo que estoy haciendo hoy como referente étnico, pues he encontrado esa necesidad mucho más amplia de articular ¿cierto?, y es que los funcionarios de las diferentes dependencias e instituciones no lo hacen. Yo soy quien llamo, yo me hago invitar a los sitios. **Entrevista Operador.***

Es importante tener en cuenta que las comunidades a las que acoge la Modalidad suelen tener dificultades que van más allá del accionar de la Modalidad, así que la presencia de algunas entidades en apoyo a otras acciones y que fueron reportadas, obedecen a procesos distintos a los de injerencia directa de los proyectos TEB. Aun así, es importante como desde algunos proyectos manifestaron que las acciones del proyecto sí influyeron de forma directa para activar otros procesos de apoyo. Para el caso de un proyecto en un municipio con la población Embera Chamí, el operador resaltó como el trabajo en el fortalecimiento de la lengua llevó a un fortalecimiento general y reflexión colectiva que impulsó a los líderes a participar en espacios de gestión mayores, consiguiendo por ejemplo abrir espacios para establecer acuerdos con la Alcaldía para la atención diferencial bilingüe en algunos colegios públicos.

Aliados sumados a procesos en las poblaciones se reportan principalmente en temas de salud, educación y entidades específicas relacionadas con las situaciones de restitución de derechos. También se observaron alianzas a nivel local y El SENA se enmarca como un aliado importante para los proyectos de autoconsumo y producción

de alimentos, desde la asistencia técnica a las comunidades. Tal situación se presentó en algunos casos, como por ejemplo en estos reportados en dos municipios visitados:

*(...) además de eso, como nosotros el proyecto el año pasado teníamos el autoconsumo, que era la cría de animales de especies menores, hicimos una articulación con el SENA, donde se les dio, se les capacitó en todo ese tema. Que era la cría de especies menores. Cómo se debían hacer los galpones, cómo las dimensiones, cómo la alimentación, cómo llega el pollo, todo el tratamiento... todo el proceso se les enseñó también a todos. Ahí teníamos un profesor del SENA, era en la articulación que hicimos con ellos, estaba específicamente en ese componente. **Entrevista Centro Zonal.***

*(...) cercano a clausurar el proyecto, también lo que más me gusta y me recuerdo de ese proyecto es lo que nos dieron como regalo una capacitación con profesores del SENA, que era un regalo más para que uno aprender y tener como más experiencias. Eso es lo que yo recuerdo del proyecto. **Grupo Foca I.***

En suma, el ICBF siendo el ente rector del SNBF está en medio de los procesos de articulación en torno a este sistema administrativo, sin embargo, no siempre le es sencillo conectar con las diferentes instituciones ya que hay poca disposición para atender los llamados que se realizan desde el instituto y de forma específica en el marco de la Modalidad. Desde el lineamiento técnico se define que se dé al menos un acercamiento, estos en casos no se llevan a cabo, o se realizan acciones de contacto, pero no en todos los casos se evidencian acciones específicas en el marco de la ejecución. Es así como el 63,8% de los Enlaces y Referentes consideran que las áreas del Instituto promueven estrategias para articular la Modalidad con el SNBF, y desde la evaluación cualitativa se comprende el aún incipiente proceso articulado, desde la intervención directa de los proyectos TEB.

En relación a la situación de Enlaces y Referentes que no cuentan con la capacidad de estar cercanos a la ejecución como se ha argumentado anteriormente, en algunos casos entonces es el operador quien termina siendo el punto de conexión para la articulación, lo que apoya las labores del ICBF en algunos casos con respecto a otras instituciones y los mismos funcionarios del instituto lo resaltan:

*¿Tú has encontrado, de repente, dificultades en estos procesos de articulación? —No. No hemos encontrado porque el operador ha sabido dar la ruta a tiempo, y si no se da respuesta, entonces reitera. **Entrevista Centro Zonal.***

*(...) ¿Qué me ha tocado hacer a mí? Pues tomar ese papel articulador. Entonces cuando voy [a las entidades] tengo una voz, entonces digo: venga, pero articulemos esto, que esto. O yo, si yo voy a organizar tal o cual cosa, yo soy el que llama, ¿sí me explico? Como echarme la tarea encima de articulación, que debería ser una tarea interinstitucional. Pero mientras lo que yo trabaje, trato de articularlo. Entonces, si yo voy a ir a (nombre del municipio), yo contacto digamos a la unidad móvil, les digo: venga, yo voy a ir esto, ¿qué ha pasado por allá?, ¿cuáles son las últimas de tal comunidad? O sea, en últimas es harto trabajo. Pero en últimas es mínimo para todo lo que debiera hacer, porque es que los demás funcionarios no están como en esa política de articulación interinstitucional. **Entrevista Operador.***

Sin embargo, a pesar que dadas las dificultades presentadas en torno a este proceso de articulación pocos operadores reportaron haber desarrollado acciones en el marco del SNBF, (sólo el 55% afirman haber llevado a cabo acciones de articulación y coordinación con el SNBF) el 94,6% que afirma haberse articulado, lo hizo en aras a potenciar los resultados de la Modalidad, lo cual implica un nivel de compromiso alto con TEB y las comunidades

a ser atendidas. En suma, teniendo en cuenta que los operadores son los entes que tienen la posibilidad de tener una presencia más constante en los territorios, son los que tienen más capacidad de trabajar con las otras entidades que visitan y/o trabajan con las comunidades, así, la articulación efectiva en el marco del SNBF no siempre se direcciona desde el ICBF zonal o regional. Eso implica que el Instituto sigue teniendo un papel central dentro de este Sistema Administrativo teniendo en cuenta que, desde una Modalidad impulsada en el ICBF, se logran generar procesos de articulación interinstitucional, en este sentido el 64% de las Autoridades Étnicas y el 67,2% de Operadores califican como adecuada o totalmente adecuada la articulación de la Modalidad TEB con otras ofertas del Estado.

#### 4.7. Actores que intervienen y procesos transversales de la ejecución de la Modalidad TEB

Si bien la ejecución de proyectos de la Modalidad se abarcó en anterior sección, esta se centra en evaluar la Modalidad en un sentido amplio y no el referido a la ejecución de proyectos y el desarrollo de acciones en el marco de los componentes y de los Encuentros en Familia. Así en esta sección se aborda la ejecución desde los roles de los actores del ICBF en el nivel nacional, regional y zonal y de otras instancias, así como desde la operación general de la Modalidad. Se abarcan los temas analizados en el componente de operaciones, sin embargo, se recogen instancias particulares relacionadas con el engranaje general de la Modalidad desde el nivel central y su direccionamiento hacia los territorios. Los subtemas abarcados son: i) el funcionamiento operativo de la Dirección de Familias y comunidades para la Modalidad TEB, ii) la socialización general de la Modalidad y acuerdos de operación anual, iii) el proceso de evaluación y aprobación de proyectos, iv) la selección y contratación de operadores, v) la asistencia técnica y los ajustes operativos y de lineamientos con base en la ejecución, y vi) rol de los actores vinculados a la Modalidad en el marco de la ejecución de proyectos.

##### 4.7.1. Funcionamiento operativo de la Dirección de Familias y Comunidades del ICBF en el marco de la ejecución de la Modalidad TEB

La función general de la Dirección de Familias y Comunidades es *liderar la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relativos a la familia y comunidad dentro del ICBF*<sup>54</sup>. La Dirección de Familias como se detalló en el Marco Normativo del presente Informe, tiene la misión de definir los lineamientos y dirigir la implementación de políticas relacionadas con familia y comunidad, además de la definición de criterios y herramientas respectivas para la ejecución de procesos enmarcados en el trabajo con familias y comunidades, tales como los proyectados para la atención desde la Modalidad TEB. Las dos dependencias que la constituyen: la *Subdirección de Gestión Técnica para la atención a la familia y comunidades*, y la *Subdirección de Operaciones de la atención a la familia y comunidades*, delimitan las acciones de acuerdo a las funciones específicas de cada equipo de trabajo.

Los resultados de la evaluación de la Modalidad TEB evidencian que desde el nivel nacional se aborda desde estas dos instancias la intervención. El área técnica que formula los referentes técnicos, manual operativo y demás formatos, fichas e instrumentos conexos a la ejecución de la Modalidad, la implementación y demás referentes normativos; y el área de operaciones en la cual los profesionales vinculados, tienen funciones relacionadas con la

<sup>54</sup> Derecho del Bienestar Familiar, Decreto 0987 de 2012. Diario Oficial No. 48.430 de 14 de mayo de 2012.

operatividad de los procesos, el seguimiento y apoyo a los regionales desde la operación de ejecución de proyectos y de acciones de la Modalidad en los territorios.

Desde la valoración de algunos de los actores, si bien esta estructura delimita de forma clara las funciones para cada equipo, presenta de momento algunos retos en lo que respecta específicamente a la articulación. No es del todo clara la articulación operativa en lo que se refiere principalmente a los resultados y aprendizajes de la operación, con el proceso de seguimiento y revisión de los lineamientos y directrices técnicas para fortalecer la Modalidad año a año. Las dos áreas llevan acciones de seguimiento operativo (área operativa) y asistencia técnica (área técnica) tanto a los entes regionales y zonales, como en comunidades, pero desde la valoración de algunos profesionales el acercamiento a los contextos es más recurrente desde los vinculados a operaciones, y esto podría aprovecharse mayormente como insumo y aprendizaje, para la delimitación y revisión periódica de los Lineamientos.

La operatividad de las dos subdirecciones y como un hallazgo general, evidencia de otra parte una limitante en recursos para la ejecución y para el seguimiento, mitigando desde la percepción de los actores una injerencia directa en todas las acciones realizadas en campo desde la ejecución de TEB.

Los recursos económicos y en personal, no siempre son suficientes para la intervención general de la Modalidad, sobre todo teniendo en cuenta las instancias de acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica necesaria a todos los niveles del ICBF. Un factor esgrimido como central desde el la Subdirección Técnica y su función de *“brindar asistencia técnica a las Direcciones Regionales, Centros Zonales, Entidades Territoriales y prestadores de los servicios, para la divulgación y apropiación de lineamientos, estándares de calidad y rutas de atención, para los programas de Familia y Comunidad”*<sup>55</sup>, es el reto en la cualificación y asistencia técnica desde el nivel nacional a las Regionales y Centros Zonales. La variabilidad y aseguramiento de que la ejecución se lleve a cabo enmarcada en los lineamientos de la Modalidad, es proyectada desde diversas estrategias de operatividad que ligen los niveles nacional, regional y zonal; pero se entiende que aún se encuentra en un estado de desarrollo la posibilidad de impartir un proceso de capacitación amplio y detallado a los demás actores, que dinamizan en los contextos étnicos territorializados la ejecución, para mejorar la atención y protocolizar las acciones y proyecciones generales de atención. La Subdirección de Operaciones, desde su función de *“coordinar, asesorar y hacer seguimiento a las Direcciones Regionales en lo relativo a la operación de los programas de familia y comunidad”*<sup>56</sup> entre otras, manifiesta un reto también en lo que respecta a abarcar todas las acciones y departamentos, limitando el poder abarcar todos los proyectos en curso.

Entendiendo que la Modalidad está en un proceso constante de cualificación, se dimensiona que esto implica la revisión y ajuste periódico a los lineamientos técnicos y operativos, por lo cual es identificado como un determinante la posibilidad de contar con un proceso más robusto de asistencia técnica desde el nivel nacional a las Regionales y Zonales.

La Dirección de Familias y Comunidades opera en las Regionales de cada departamento a partir de profesionales que son enlaces de Familias y Comunidades, haciendo de “enlace” o vínculo para articular de forma constante el proceso a nivel nacional y departamental. Los Centros Zonales desde profesionales que son Referentes, realizan la *“asistencia técnica, asesoría y acompañamiento a las familias y comunidades”*<sup>57</sup> y para los procesos de

<sup>55</sup> Derecho del Bienestar Familiar, Decreto 0987 de 2012. Diario Oficial No. 48.430 de 14 de mayo de 2012.

<sup>56</sup> Derecho del Bienestar Familiar, Decreto 0987 de 2012. Diario Oficial No. 48.430 de 14 de mayo de 2012.

<sup>57</sup> Manual de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, MO4.PP, 2017.

focalización y concertación, y posteriormente llevan a cabo la supervisión de los contratos en el marco de ejecución de proyectos a través de operadores. De forma general y como retos de esta estructura operativa, se identifican dificultades en cuanto a funciones y disponibilidad de tiempos. Desde el nivel nacional y regional, así como también zonal, valoran que son múltiples las funciones de seguimiento a procesos en el nivel zonal y que no se cuenta con una exclusividad de dedicación a los procesos de la Modalidad, dificultando la ejecución de lineamientos y retos operativos desde los Referentes y Enlaces. En la evaluación se observó también como otro criterio de alta variabilidad, el que no en todas las Regionales se contaba con personas de Familias y Comunidades, y el perfil y experiencia difería bastante de un lugar a otro. También para varios departamentos se observó una alta rotación de personal, representando un reto para el seguimiento a los procesos.

Es importante resaltar el hecho de que la Modalidad es una forma de atención reciente bajo los lineamientos específicos definidos, y que es dinámico su proceso de ajuste. Los diferentes actores consultados enfatizaron en el constante proceso de ajuste y cualificación que se vienen realizando en cada vigencia, y en la mayoría de los casos enfatizan en este factor de cambio y su potencial dinamismo y revisión, como precisamente una característica y virtud de la Modalidad frente a otros programas de atención del Instituto y de otras entidades del gobierno nacional.

#### 4.7.2. Socialización general de la Modalidad y acuerdos de operación para cada vigencia

La socialización general de la Modalidad se abarca para efectos de este aparte, como el proceso en que se lleva a cabo la divulgación de la Modalidad, y de otra parte la manera en que son socializados a los diferentes niveles regional y zonal los lineamientos y acuerdos anuales para la intervención. En los contextos regionales y como se evidenció en el capítulo de focalización y de concertación, tiene alta variabilidad la forma en que este proceso específico de la Modalidad es dado a conocer. Existen espacios de articulación inter institucional y relaciones de articulación con entidades en algunos municipios y departamentos. Y a nivel de la socialización a las familias y comunidades se presentan diferentes casos tales como: i) la realización de espacios abiertos amplios de socialización, ii) reuniones particulares con poblaciones étnicas interesadas, iii) transmisión de la Modalidad a operadores potenciales referidos desde zonales o regionales.

En lo que respecta a la forma como desde el nivel nacional llevan a cabo el proceso de actualización en lineamientos y operativos de la Modalidad, se pudo observar que tiene protagonismo la realización anual de un video conferencia en la cual generan un espacio virtual de comunicación amplia, para socializar a todas las regionales los ajustes o proyecciones que se tienen para los lineamientos técnicos y la operatividad de la Modalidad. Esta forma de comunicación, así como otros espacios similares de seguimiento particular, reportan ser una forma central de cualificación y una estrategia en parte en respuesta a los limitantes para el seguimiento presencial que abarque todas las regiones, sin embargo, presenta trabas debido al débil servicio de internet y conectividad de algunas regionales, y representa un espacio que tampoco logra el alcance frente a la dimensión de los contenidos técnicos de la Modalidad.

Otra estrategia para llevar a cabo este proceso de engranaje operativo desde la Dirección de Familias y Comunidades, es el seguimiento a partir de asistencias técnicas y visitas de seguimiento. Desde la Subdirección de Operaciones se tiene la misión de capacitar a los funcionarios de las regionales en acciones referidas a la ejecución de la Modalidad, y esta labor se lleva a cabo a partir de la revisión y acompañamiento en herramientas de reporte y evaluación y en general a la documentación generada en el marco de la ejecución, tanto como en visitas de seguimiento para impartir cambios en la operación, y para recoger observaciones que se tengan desde el nivel regional. Como dificultades centrales reportadas para esta estrategia de seguimiento, principalmente desde

los niveles regional y zonal, son la limitante de recursos y las restricciones asociadas a conocimientos y habilidades de los funcionarios frente a La Modalidad. La socialización está supeditada a la posibilidad en terreno de ampliar la convocatoria y socialización de la Modalidad, y también la asistencia técnica, si bien no se cierra determinadamente por este factor de recursos, si repercute la limitación en viajes de seguimiento que puedan darse o procesos amplios de cualificación a regionales y zonales. No todos los funcionarios cuentan tampoco con la experiencia de trabajo y el conocimiento detallado de la Modalidad, si bien se identificó una alta apropiación de la operatividad, en el sentido de conceptos y fases de ejecución, se observan diferentes formas de interpretación y en algunos casos confusión en lo que respecta a funciones y lineamientos generales de TEB.

La socialización en cada región de los lineamientos de la Modalidad se realiza de formas diversas, como ya se recogió en los capítulos de focalización y concertación del presente informe. La evaluación evidenció que algunos regionales llevan a cabo espacios colectivos en los cuales explican a varias poblaciones étnicas, como se evidencia en este proyecto:

*(...) Nosotros lo que hacemos es convocar a todos los gobernadores de todas las comunidades indígenas en sus respectivos municipios, darles a conocer en qué consiste abiertamente los lineamientos de la modalidad, que ellos mismos presenten sus propuestas, que ellos mismos los hagan a partir de sus intereses, que ellos mismos digan en qué quieren trabajar (...).* **Entrevista Regional.**

En otros casos se dan encuentros específicos con comunidades interesadas, para otros es en el marco del proyecto mismo que se inicia esta socialización explicativa de los lineamientos. En el nivel local y regional pudo evidenciarse que en general la Modalidad cuenta con alta recordación, es dentro de los zonales y regionales del ICBF un referente por su forma de trabajo particular, y se manifiesta que es conocida y valorada también desde otras entidades que buscan acercarse al trabajo con grupos étnicos. La forma de funcionamiento de la Dirección de Familias en el marco de la Modalidad es valorada por los profesionales vinculados de forma positiva y diferenciada, reconociendo la particularidad y principalmente la capacidad de acción y variabilidad que se permite, haciéndola dinámica y en un proceso general de cualificación y mejoramiento. Los retos internos de articulación, no limitan sin embargo el ser una propuesta de atención conocida a nivel regional y nacional y referente dentro del Instituto como el lineamiento general para la atención a poblaciones étnicas.

#### 4.7.3. Proceso de evaluación y aprobación de proyectos de la Modalidad

Desde la operatividad interna de la Modalidad TEB, un proceso que es realizado y que vincula tanto al nivel zonal, regional y nacional, es la revisión y aprobación de proyectos. Luego de que las comunidades radican al centro zonal los proyectos en el *F14.MO4.PP - Formato para presentación de proyectos de la Modalidad TEB*, inicia la evaluación de estos proyectos desde el Centro Zonal y pasa posteriormente a la Regional. El centro zonal debe en el formato *F6.MO4.PP - Formato Ficha Evaluación de Proyecto Centro Zonal TEB*, evaluar el proyecto y remitirlo a la regional, en donde tiene lugar la aprobación, la cual se registra en el formato *F7.MO4.PP Formato Ficha Evaluación de Proyecto Regional TEB*.<sup>58</sup> Luego de esto se pasa al nivel nacional, que tiene la

<sup>58</sup> Este proceso desde las Fichas de Evaluación, implica el diligenciamiento de archivos en Excel asignando valores y evaluando según valores pre definidos, bajo una serie de criterios centrados en grupos de información a saber: i) ubicación y contexto del proyecto, ii) descripción del proyecto y iii) criterios financieros, además de un concepto técnico frente a cada proyecto evaluado. Las Fichas del nivel Zonal y Regional recogen básicamente la misma información, con algunos criterios adicionales para el nivel Regional, además de un concepto de viabilidad jurídica para el operador. La ficha desde el nivel nacional para avalar la aprobación desde la Regional, recoge además los criterios de experiencia del operador y medidas

responsabilidad de revisar y dar aval a ese proyecto previamente revisado y aprobado desde el nivel regional, y deja consignada esta revisión en otra Ficha de evaluación de proyectos. Esta ruta de evaluación es la que lleva a la final aprobación de los proyectos y aceptación para el inicio de la ejecución.

Una evaluación detallada de este proceso se llevó a cabo en el marco del “Análisis Documental” - Producto No.2 de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Modalidad TEB)<sup>59</sup>. Como se concluyó en el informe de la revisión documental, el esquema de evaluación de los proyectos de la Modalidad TEB tiene características importantes para garantizar la calidad de los proyectos; en primer lugar, define criterios para cada uno de los aspectos que se valoran; así como una calificación asociada; en segundo lugar, los criterios se refieren a aspectos importantes tanto para la formulación de proyectos (objetivos, actividades, recursos, entre otros) como para las características específicas de lo que busca la Modalidad; finalmente, la evaluación tiene tres niveles, lo cual permite abordar los distintos elementos desde ópticas diferentes, lo cual enriquece la evaluación.

Desde el nivel zonal y desde el regional, la evaluación no encontró dificultades considerables en lo que respecta al proceso de esta evaluación de proyectos, los funcionarios manifestaron que diligenciar los formatos obedecía a un trabajo de evaluación y no contaban con trabas importantes para realizar esta labor. Aun así, más allá del formato, se evidenció también que se presentan dudas con respecto a algunas categorías o conceptos y divergencias en las maneras de interpretación, que pueden afectar la evaluación misma, en el sentido de que la orientación para el evaluador es muy general, limitando la cualificación de la valoración y sobre todo la estandarización. Los valores por ejemplo de alto, medio, bajo, no cuentan con una descripción, lo cual limitaría un poco la dispersión por divergencias en formas de valoración desde cada persona encargada.

Y en relación con los procedimientos que acompañan la evaluación, el formato para la elaboración de informes, sobre el cual se lleva a cabo la valoración desde las dependencias del ICBF, se evidencia desde los testimonios de los profesionales del ICBF, que obedece a un formato que logra recoger en el detalle necesario lo relacionado con el proyecto. Las dificultades en este sentido recaen más en el proceso de formulación, tal como se evidencia en el capítulo de concertación del presente informe.

Los encargados de esta revisión desde centros zonales y regionales no siempre conocen el contexto territorial de cada comunidad para llevar a cabo una evaluación con base en criterios, de por ejemplo pertinencia, posibilidad de cumplimiento de objetivos, o posibles dificultades para el cumplimiento. La evaluación se hace básicamente desde una revisión del documento exclusivamente y su organización y cumplimiento del formato básico solicitado. Tal situación se evidencia en algunas voces desde centros zonales y regionales, como para este caso:

*(...) Es que a nosotros nos envían el... pues nos envía el operador que queda elegido, digamos aquí ellos nos envían es como una propuesta de su... de su proyecto, cómo lo van a hacer, y nosotros, pues, tratamos de darles unas indicaciones, obviamente no somos muy conocedoras de... de ese tipo de proyectos. Trata uno como de mirar... mm... si el proyecto está bien planteado, si de pronto nosotros requerimos de algunas*

---

especiales. Detalles de la evaluación documental referida el proceso de evaluación de proyectos se recoge en: Producto No.2 de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>59</sup> Producto No.2 de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entregado al ICBF en abril de 2018 como parte de los entregables de la Evaluación.

*otras cositas ¿sí? o sea, se trata como de darles una...como una asesoría ahí o una evaluación al proyecto ¿sí? para que ellos lo mejoren. **Entrevista Regional.***

#### 4.7.4. Proceso de selección y contratación de operadores

La Modalidad TEB define en el Manual Operativo la ejecución a través de operadores, y estos representan un rol importante y central dentro de la ejecución misma de la Modalidad. La selección del operador fue revisada luego de la Sentencia T-475/16, ante tutela interpuesta para asegurar el *deber de realizar una concertación con las comunidades, a la hora de escoger los operadores de los programas de primera infancia que benefician a los niños de las comunidades afro en los municipios de Repelón y Polonuevo*.<sup>60</sup> Este antecedente marca la regulación que establece que el operador debe ser elegido de forma posterior a la concertación inicial y presentado como postulante junto con los papeles necesarios para la revisión de requisitos desde las regionales, una vez se cuenta ya con la evaluación de proyectos realizada por el centro zonal.

Desde el nivel nacional no se tiene injerencia directa sobre la concertación de la Modalidad, ya que es el regional el encargado de llevar a cabo la revisión y posterior contratación del operador para la ejecución. Desde la evaluación de Operaciones, los hallazgos son que desde el nivel nacional consideran que en este proceso solamente pueden medir los resultados desde el balance posterior a la ejecución, y se considera que son muy variables los resultados. Se valora que algunos operadores han sido acertados en logran estar en sintonía con los lineamientos de la Modalidad, mientras que otros resultan deficientes tanto para la ejecución de cara al ICBF, como para las comunidades y sus propios procesos de fortalecimiento.

Los regionales reportan que la contratación, en varios casos en la revisión inicial no hizo posible el aval del operador propuesto, requiriéndose cambiarlo. Las causas principales identificadas fueron: multas por pagos pendientes ante alguna entidad, documentación no vigente, o ausencia de formalidad en la figura, lo cual impedía que determinada entidad pudiera ser operador de la Modalidad.

De otra parte, y en lo relacionado con el proceso mismo de selección, pudo observarse, al igual que se reportó en el capítulo de focalización del presente informe, que el operador en muchas ocasiones se identifica de forma previa a la estipulada, debido a su conocimiento de la comunidad, o del mismo ICBF en sus instancias zonal y regional. Se evidenció en varias oportunidades que el operador participaba de alguna manera desde la focalización, así que la selección y contratación del operador, en muchos casos se constituyó en el chequeo de requisitos para formalizar la contratación. Otro factor a resaltar es que los criterios de selección son en términos generales amplios y ligados a los requisitos formales, siendo limitada la revisión técnica en otros temas y variables, para la selección desde las Regionales.

También se evidencian casos en los cuales el operador es elegido bajo los requisitos definidos, sin embargo, se presentan situaciones en las cuales las entidades pueden no disponer la documentación necesaria en el momento indicado o algunas debilidades administrativas representan dificultades en la contratación misma. Estos retos en

<sup>60</sup> Sentencia T-475/16. ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA- Caso en que no se realizó consulta previa a comunidades negras y afrodescendientes para la selección de los operadores de los programas de primera infancia del ICBF.

lo que respecta a la selección del operador y las consecuencias que en la operación pueden implicar, se reflejan en el siguiente testimonio en un departamento visitado:

*(...) este año tuvimos un inconveniente porque un operador presentó un proyecto para 3 comunidades, el proyecto fue avalado, estaba prácticamente... ya estábamos en etapa de contratación, ya íbamos a contratar el proyecto. Pero el operador se demoró mucho en presentar unos soportes y la coordinadora del centro zonal dijo “no, ya no lo espero más, busquemos otro operador” Entonces el operador quedó por fuera. Era una entidad sin ánimo de lucro, no era indígena, pero pues había... tenía el aval de las comunidades y había ya construido el proyecto y dialogado con las comunidades. Pero la coordinadora dijo “no, este operador, busquemos otro” entonces nos tocó buscar otro operador, entonces le dijimos a una asociación indígena de (nombre de la comunidad) que son Nasas, y con las dos comunidades Nasa no había ningún inconveniente pero con la comunidad Amorui de (nombre del municipio) si había resistencia (...)* **Entrevista Regional**

Es el papel del operador, como se detallará en el aparte de rol de actores, es central dentro de la ejecución de la Modalidad, y los profesionales del nivel regional comparten la visión de los profesionales del nivel nacional de que la variabilidad de los resultados de los proyectos es muy amplia, y que en gran parte están determinados por las características y acciones del operador. Por lo anterior, varios de los entrevistados en la evaluación consideran que los requisitos legales de contratación de operadores deben ser complementados con criterios de carácter técnico, que garanticen unos mínimos de calidad de la ejecución, así como garantizar la acción sin daño. Fue recurrente desde la evaluación cualitativa encontrar opiniones de funcionarios en centros zonales y en las regionales, que asumían la selección del operador como una definición más desde lo administrativo que desde una valoración técnica. Esta situación se ejemplifica en el siguiente testimonio, cuando se preguntaba a un funcionario sobre la evaluación para escogencia del operador y evidenciaba que era más un criterio a ser revisado desde lo jurídico:

*(...) todo se remite al grupo jurídico, y el grupo jurídico dice “bueno, esto no sur...no surte efectos, entonces no podría hacerlo”, porque eso ya es algo jurídico. Eso ya no es algo...de...de ejecución social, por decirlo así.* **Entrevista Regional.**

Otro tema álgido en este sentido, aunque reportado en solo unos pocos casos, es que se evidenciaron situaciones en las cuales operadores de la Modalidad, que no habían sido bien evaluados, fueron contratados como operadores de otros programas y modalidades de atención del Instituto. Así, se presentan retos en cuanto a la articulación interna y de mecanismos de evaluación, que no permitan que este tipo de casos ocurran.

Para los operadores como se detalla en el capítulo de roles de actores del presente informe, el proceso cuenta con criterios que en algunos casos limitan su vinculación, ciertas entidades de gobierno propio de grupos étnicos no lograron ser operadores debido a no tener la documentación necesaria o vigente. Sin embargo, se considera también una gran oportunidad y un incentivo, desde una forma de atención que proyecta la ejecución hacia este manejo autónomo de los recursos desde las organizaciones de base de los pueblos indígenas, Rrom, afrocolombianos y palenqueros.

#### 4.7.5. La asistencia técnica y los procesos de revisión y ajustes con base en la ejecución

En la evaluación, es coincidente tanto desde el nivel nacional como regional, la importancia del fortalecimiento de la atención diferencial a la población étnica por parte del ICBF. La asistencia técnica desde el nivel nacional es un reto constante para la Modalidad TEB debido a que es aún incipiente la estrategia para transmitir de forma completa y efectiva los lineamientos y metodologías, en parte debida la variabilidad y dificultades en el cumplimiento exacto de los lineamientos desde la ejecución de proyectos de la Modalidad. Un par de testimonios desde enlaces regionales ponen de manifiesto esta dificultad:

*Otra dificultad que yo he visto con TEB es que hay mínima asistencia técnica de Sede Nacional frente a al diligenciamiento por ejemplo de los formatos que las comunidades tienen que hacer para el cargue mensual de información. Porque entonces la sede supone que todos los operadores son organizaciones sin ánimo de lucro que tienen un ingeniero de sistemas ¿cierto? y en el caso del (nombre del departamento), tenemos organizaciones indígenas donde ellos tienen que hacer el cargue, entonces les presentan una videoconferencia donde sale un loco explicando unas cosas a la carrera que...que ni yo como enlace entiendo, pero tengo que decirle al operador que tiene que cumplir con eso ¿sí? entonces eso es una barrera también bien grande. **Entrevista Regional.***

*(...) Pero yo siento que hay una como desarticulación muy grande con la sede, por ejemplo, este año nos pidieron seguimiento del año pasado frente a la aplicación de encuestas de satisfacción, y créeme que cuando me pidieron eso me lo estaba desayunando y ya había pasado un año desde que se ac...desde que se empezó eso. Entonces...eh...yo no sé si es que eso lo explicaron en diligencias anteriores donde yo no era enlace, y supusieron que ya lo sabían (...) **Entrevista Regional.***

El seguimiento y el acercamiento a las comunidades generan insumos para la evaluación periódica de la ejecución, pero estos viajes no logran ser constantes ni aseguran abarcar a todos los grupos beneficiados. El equipo regional presenta limitantes para asegurar el seguimiento periódico, y los espacios y mecanismos para mantener una apropiación y manejo óptimo de los recursos documentales, metodológicos y de asistencia, no logran ser en su totalidad transmitidos a los niveles zonales y por ende también a los operadores en quienes recae la mayor injerencia dentro de la ejecución y trabajo directo en el marco de los proyectos de la Modalidad.

Por otro lado, en relación con las evaluaciones para revisar la ejecución e identificar las modificaciones necesarias que requieran los lineamientos y el Manual Operativo. Desde centros zonales y regionales a partir de insumos de los operadores, así como de los espacios de interlocución directa con la comunidad, se recogen voces y recomendaciones desde las mismas poblaciones. Este valor es fundamental y ampliamente evaluado y comprendido como un diferenciador en la atención. Pese a esto, no se cuenta con estrategias de gestión del conocimiento que permitan con facilidad una constante labor de revisión y ajuste para fortalecer la ejecución de la intervención. También fue resaltado desde algunos actores el potencial en cuanto a mediciones de impacto que pueda dejar la Modalidad para este y otros programas del ICBF, que deben empezar a delimitarse en complemento a los documentos guía para la intervención.

Al respecto un funcionario de un centro zonal en un proyecto recomendaba con respecto específicamente a las enseñanzas percibidas por las familias y el potencial que esto guardaría:

*Recomendaciones...pues yo pienso que de las vivencias y de las enseñanzas o aprendizajes que muestren al final las familias nos deben generar conocimiento para para recolectar lo que ha sido las habilidades que ellos han aprendido, pero también en un momento dado los aspectos que hay que fortalecer en ellos porque en algún momento al terminar la ejecución del proyecto se mirará: Faltó más fortalezas en esto, yo pienso que evaluación ahorita sería como al final en ese sentido, como al final de la ejecución, pienso yo. **Entrevista Centro Zonal.***

#### 4.7.6. Rol de los actores vinculados a la Modalidad en el marco de la ejecución de proyectos

Los actores que intervienen en la Modalidad TEB tienen roles específicos en el desarrollo de las actividades para la atención a las poblaciones étnicas. En el caso del ICBF, sus tres niveles (Nacional, Regional y Zonal) se articulan para cumplir los objetivos TEB desde la Dirección de Familias y Comunidades<sup>61</sup>. A su vez, además de ICBF se presentan como actores relevantes: los operadores, las autoridades étnicas<sup>62</sup> y las familias y comunidades beneficiarias de la Modalidad. A continuación, se presentan los hallazgos de la Evaluación de Operaciones de la Modalidad sobre estos roles en los ámbitos zonal y regional. Si bien en las secciones sobre los procesos se evidencian las funciones de los distintos actores, en este aparte se busca caracterizar en detalle las funciones y roles asumidos en el marco de la ejecución de los proyectos específicamente, y las implicaciones de estos roles para la ejecución, según los hallazgos de la Evaluación. Teniendo en cuenta lo observado en campo en el marco de la Evaluación, se describe a continuación el rol principal de cada uno de los actores anteriormente nombrados:

##### **ICBF**

##### **-Nivel nacional**

*Nosotros tenemos un enlace nacional que es el que nos acompaña, en todo el proceso de evaluación, de revisión y de aval. Porque ellos van a un comité donde avalan las propuestas, pues ya de acuerdo al recorrido zonal, regional, ya ellos toman una decisión final allá, y durante todo el proceso del contrato nos acompañan brindándonos asistencia técnica a nosotros como profesionales para hacer la devolución de los operadores en lo que ellos necesiten. Nos acompañan a hacer unas visitas, ellos han venido al territorio, (...) y pues nos brindan toda la asistencia técnica frente a lineamientos y toda la ejecución de los proyectos, de acuerdo a los documentos orientadores que tenemos en la Modalidad. **Entrevista Regional.***

Como evidencia el testimonio anterior, el nivel nacional mantiene una comunicación permanente con los otros niveles territoriales del Instituto, funcionan como enlace (nivel regional) o referente (nivel zonal) y brindan asistencia técnica resolviendo inquietudes o casos particulares. Los Centros Zonales resaltan que, cuando tienen alguna inquietud o pregunta referente a la ejecución de la Modalidad, siempre se tienen esos enlaces para una orientación técnica que asegure una acertada interpretación y aplicación del Manual Operativo y/o Lineamiento de la Modalidad. También algunos casos manifiestan tener un relacionamiento con los operadores que así lo requieran, aunque deben seguir el conducto regular que son, inicialmente el Centro Zonal y luego la Regional. Es

<sup>61</sup> Las funciones y división de tareas de estos actores ya fueron señaladas en el Marco Normativo presentado anteriormente.

<sup>62</sup> Este actor puede o no ser entendido como operador teniendo en cuenta que en algunos casos las mismas autoridades étnicas de las comunidades tienen el papel de operador de los proyectos de la Modalidad.

otra función el llevar a cabo seguimiento a los proyectos, en ocasiones lo hacen de forma presencial; la comunidad toma como un hecho importante que el nivel nacional los visite, si bien como se recogía en la sección anterior, no siempre es suficiente el alcance de ese apoyo, de cara a los retos en asistencia y seguimiento. Estos dos testimonios ponen en evidencia la alta valoración que fue encontrada con respecto al seguimiento desde el nivel nacional, tanto a los proyectos en su ejecución, como a la asesoría hacia el operador:

*(...) se hacía dos clases de seguimientos y evaluaciones. Uno, el tema institucional, ICBF llegaba y bueno ¿cómo estamos? Y empezamos a hablar, hemos hecho hasta aquí, esto y esto, hagamos esto, hasta tuvimos la visita que, a nivel nacional, el nivel nacional visitó la parcela, ese día hicimos un almuerzo delicioso y compartimos. No en pro de sentirnos como tan señalado, “es que así no se hace”, no, sino más bien de acompañamiento, de decir “bueno, eso es lo que pensamos, eso es lo que necesitamos fortalecer y vamos en ese proceso”* **Grupo Focal I.**

*Pues la verdad, del nivel nacional, inicialmente del proyecto se recibe unas capacitaciones que también son muy importantes. Pero yo siempre me quedo con los contactos de los enlaces de Bogotá, lo que es el ingeniero que nos ayuda pues en el cargue de las familias al sistema, desde el mismo... la coordinación, es excelente su acompañamiento, la disposición de ellos. Puede que tú estés por acá en territorio metido en una comunidad sin señal, sin acceso a nada, sin internet, y cuando tú sales y necesitas el apoyo de ellos, es muy gratificante poder contar pues con esa orientación de ellos desde el enlace nacional.*

**Entrevista Operador.**

La presencia desde el nivel nacional es reportada y valorada desde las familias en algunos casos en los cuales han contado con esta visita, si bien para las comunidades es eminentemente el nivel zonal y regional la instancia con la cual se lleva a cabo la ejecución de los proyectos y el ente que se encuentra protagónicamente en lo que respecta a las acciones de seguimiento al proyecto.

### **-La Regional**

Los Enlaces y Referentes que respondieron la encuesta, fueron mujeres en un 75,6%, en su mayoría no se reconocen como de alguna etnia, el 82,7%; y el 12,7% y el 4,6%, se reconocen como afrocolombianos, raizales o palanqueros e indígenas, respectivamente. El 42% de los Enlaces y Referentes tiene nivel de formación de profesional, el 47% tiene nivel de especialización y el 8,6% de maestría. En promedio llevan 12,4 años vinculados al ICBF y tienen en promedio 7,5 años de experiencia en temáticas relacionadas con comunidades étnicas. Desde la aproximación cualitativa se resalta la gran diversidad en lo que respecta a estos perfiles encontrados, y se resalta, aun así, la comúnmente reportada situación de profesionales que en pocos casos tienen el conocimiento experto para la atención a comunidades étnicas específicas.

Desde la evaluación se observó que hay una alta variación en lo que respecta al rol de las Regionales frente a los proyectos, en algunos casos su intervención tanto en la focalización como la concertación fue central, siendo evidenciada con mayor injerencia que incluso algunos centros zonales, mientras que en otros contextos se observó una participación bastante tenue en la ejecución misma del proyecto. Las acciones centrales son resaltadas desde las acciones de seguimiento relacionadas con el reporte, y el enlace entre el nivel Nacional y el Centro Zonal desde su supervisión, como se evidencia en el siguiente testimonio:

*Cumpla funciones como de acompañamiento y seguimiento al a ejecución. Entonces yo desde acá, de pronto no tengo funciones de supervisión, y por cuanto no tengo el total acceso a los que son los informes técnicos, informes financieros. Sin embargo, con cada tiempo o durante una periodicidad, yo solicito*

*información de los centros zonales que son los que realmente tienen como el seguimiento o la supervisión. (...) Entonces yo los insumos los recojo de allá para realizar mis informes bimestrales, porque yo soy la que los hago y los envío al nivel nacional. Yo soy el canal, el conducto por el cual el nivel nacional se comunica o tienen el acompañamiento y el seguimiento de cada uno de los procesos, cada uno de los proyectos. Entonces yo solicito la información de la ejecución a los centros zonales o al mismo operador.*  
**Entrevista Regional.**

Como se evidencia en el testimonio anterior, la Regional se encarga de articular el nivel nacional con el nivel zonal siendo esta una de sus labores más reconocidas tanto por funcionarios de esa dependencia como los otros niveles del ICBF. La Regional hace acompañamiento a centros zonales cuando se requiere, por ejemplo, cuando no disponen de un profesional especializado en asuntos étnicos. Igualmente, ofrece acompañamiento al seguimiento de los contratos y convenios vigentes que tiene el Centro Zonal para casos específicos. Desde la mayoría de regionales se cuenta con un Enlace de Familias y Comunidades, que está atento a la ejecución, participa también en los comités con el operador y elabora los informes bimensuales para envío al ICBF nacional:

*El cargo mío se llama Enlace regional de familias y comunidades, los enlaces hacemos la articulación entre los niveles nacional, regional, zonal y los operadores para que las modalidades se implementen, brindamos asistencia técnica, hacemos apoyo a la supervisión de los contratos, digamos que coordinamos todas las actividades de seguimiento y asistencia técnica para que las modalidades se implementen de acuerdo a lo que está establecido en los lineamientos técnicos.* **Entrevista Regional.**

Con respecto a procesos anteriores a la ejecución del proyecto y el cierre, La Regional participa en la reunión de socialización, y está presente en el momento de la concertación, siendo responsable de la realización del comité de seguimiento, en el cual participan periódicamente las autoridades étnicas y los funcionarios. Se observó que en los casos en que el Enlace está en la capacidad, asiste al último encuentro en familia étnica para contribuir en la construcción del mapa de cambios y consolidar una visión general del proyecto ejecutado. El operador comúnmente valora la participación del regional en su labor de seguimiento y asistencia, resalta la buena articulación con los profesionales de este nivel y la facilidad que tuvieron en la articulación en términos de asistencia técnica. Ahora, con respecto al acompañamiento en campo, se presentaron una serie de dificultades teniendo en cuenta que no siempre los Enlaces están en la capacidad de llevar a cabo este tipo de acompañamientos por la lejanía y dispersión de los territorios y/o personal disponible, por ende, en este marco de acción, los operadores se acercan más a los Centros Zonales, también debido a que es desde allí que se realiza la supervisión como tal del contrato. En términos generales, se evidencia cierta autonomía en sus acciones y una buena comunicación con los operadores y otros niveles de ICBF, sin embargo, en pocas oportunidades se encontró desde la muestra cualitativa que el enlace tuviese un perfil acorde al trabajo con comunidades étnicas o tenga experiencia en estas áreas, pocas veces se encontró un perfil con conocimiento o experticia en trabajo con grupos étnicos., lo cual puede ser debido en parte a su apoyo en el marco de otros programas que no son de atención étnica exclusiva. Si bien tienen un conocimiento sobre la Modalidad y las familias y/o comunidades atendidas en los territorios, tienen poco conocimiento de los detalles situacionales de las mismas y en ocasiones, de los Lineamientos de la Modalidad.

Es importante resaltar que tanto desde el nivel Regional como el Zonal, se pone en evidencia una alta variación en lo que respecta a roles y funciones, en ocasiones no se encuentra una fuerte asimilación de las funciones específicas desde el Manual Operativo, o en algunos casos un no cumplimiento, debido en la mayoría de los casos a los comúnmente reportados retos en organización interna para cumplir múltiples funciones de cara a la Modalidad y otros programas, las dificultades del contexto que hacen difícil o costos el desplazamiento periódico, y a la misma situación de por ejemplo operadores que asumen roles no estimados inicialmente, pero que terminan reemplazando

por decirlo así, algunas de las labores desde las instancias del ICBF. Fue común por ejemplo el argumento de valerse en gran medida de los insumos de los operadores para cumplir los informes de seguimiento, debido a la limitada presencia en campo que impide llevar a cabo un seguimiento más allá de los requisitos contractuales del proyecto.

### -Los Centros Zonales

*En este programa, ¿qué hago yo? Estoy pendiente de estar en relación y en interacción con el operador. En lo posible, hacer supervisión allá en el sitio, pero pues se presentan algunos inconvenientes de pronto para poder estar en los encuentros. También me hacen llegar a mí los informes técnicos, y yo los reviso, hago la revisión del informe técnico y obviamente del cumplimiento de todos los requerimientos del contrato, de las obligaciones contractuales. También estar mirando si se pueden hacer los respectivos desembolsos, dependiendo del cumplimiento que hayan presentado, sino miro si se cumple —¿Una revisión? —O sea, se revisa, y pues se le comunica a la coordinadora para que ella autorice ese desembolso, que ella es la supervisora del contrato en sí, digamos para los efectos de autorizar desembolsos, yo soy un apoyo. Entrevista Centro Zonal.*

Los Centros zonales tienen distintos roles. Por un lado, son el principal veedor de la ejecución del contrato, estando al tanto de realizar una supervisión rigurosa en relación en torno a los mínimos administrativos correspondientes en el proceso de contratación, evaluación y seguimiento de los proyectos. La supervisión de los contratos en el marco de TEB recae en el Coordinador del Centro Zonal, quien también tiene la responsabilidad de los demás contratos que suscriba el ICBF en su zonal. Tramita lo relacionado con los contratos y recibe los informes establecidos para el buen funcionamiento de la Modalidad y que se delimitan dentro del plan de acción de cada contrato y proyecto. El Centro Zonal es quien se encarga de asegurar que no se presenten inconvenientes burocrático-administrativos que puedan desestabilizar la correcta ejecución del proyecto, como el bueno desarrollo del proceso contractual. Es central el papel en lo que respecta a la supervisión del contrato, y se observa que el centro del seguimiento se realiza precisamente en estos términos, desde los objetivos, entregables y presupuestos definidos en el marco del proyecto. El siguiente testimonio ejemplifica este rol que eminentemente los operadores y las familias le otorgan al Centro Zonal:

*—Y en este caso, desde la experiencia de este proyecto, ¿la comunicación y la articulación con el operador fluyó? —Sí, no hemos tenido ningún inconveniente. El único problema es que ellas dicen: es que ese ICBF pide mucho. Pero entonces uno le dice: sí es verdad. Pero en caso de que venga una investigación de la Contraloría que quiera revisar eso, pues van a encontrar hallazgos y pues toca tenerles la sustentación de en qué se invirtió ese dinero. Tal vez ellos no evidencian la importancia ante los entes de fiscal y de control, que pues el ICBF tiene que tener obviamente. Eso se invierte un peso, tienen que haber un respaldo de ese peso (...) Entrevista Centro Zonal.*

En los Centros Zonales se encuentran generalmente profesionales que tienen funciones asignadas a TEB, así como a otras modalidades que trabajan con grupos étnicos u otras funciones desde la entidad. Una debilidad general encontrada en los centros zonales es la falta de personal y tiempo exclusivos para cubrir el seguimiento y en general el apoyo específico o determinante a La Modalidad. Se reporta que la carga laboral es alta pues se supervisan muchos proyectos TEB, así como otros contratos. Consideran que no les es posible por cantidad y por perfil, cubrir de forma más completa los procesos con las comunidades. Por esta razón, en ocasiones deben tener estrategias

para cubrir las obligaciones, que terminan como se evidencia con este ejemplo, seccionando el seguimiento a los operativos mínimos del seguimiento:

*En el Centro Zonal como tal debería haber un enlace destinado casi que sólo a ese trabajo, al trabajo de acompañamiento a los programas étnicos. Como no lo hay, porque el Instituto pues no tiene todo el personal, me asignaron a mí como ese apoyo y ese acompañamiento. ¿Cómo lo hago? Participar de los Comités, eventualmente hacer visitas a las unidades donde se presta el trabajo, revisar cómo apoyar a la coordinadora en la revisión de las fichas, las fichas de la presentación de los proyectos. Es como básicamente eso, ese es el acompañamiento. **Entrevista Centro Zonal.***

De igual forma, desde el Centro Zonal se acompaña la concertación, se realiza el seguimiento al operador y se apoyan las actividades de ejecución. A partir de las visitas de campo, se encontraron variaciones en la forma de llevar a cabo el seguimiento. En algunos casos se identifica presencia frecuente en las actividades del proyecto, o llamadas que permiten generar cercanía con las comunidades y operadores, en otros por el contrario se manifiesta que la participación ha sido baja, ya sea por la dispersión de los territorios, la carga laboral de las y los funcionarios y/o las dificultades logísticas para llegar a los lugares, a pesar de eso, los funcionarios intentan sortear los inconvenientes:

*(...) Si bien, no estamos metidos en el territorio a veces, por la misma distancia y las otras tareas que tenemos acá, pero sí se está haciendo ese acompañamiento constante, y evaluando, retomando y replanteando algunas cosas, eh... que podrían facilitar y de pronto, dinamizar la atención, y que no sea apremiante, que dificulte la ejecución como tal. **Entrevista Centro Zonal.***

El hallazgo central resulta ser aun así desde la evaluación, que el resultado con respecto a los roles y funciones asumidas por este actor, es muy variable según los proyectos observados. No puede definirse una tendencia generalizada, más que ciertas dificultades compartidas, y en cada contexto se puso en evidencia principalmente el peso del contexto territorial, social, de demanda en la atención del ICBF, del personal y sus perfiles; y también de las circunstancias específicas en que se concibió cada proyecto, el papel de otros actores como el operador y su momento de ingreso al proceso, por ejemplo. Cada historia particular demarcó un resultado en concreto y el hallazgo a resaltar es precisamente la alta variabilidad, que termina afectando y alterando las mismas funciones de los actores y la aplicación del manual operativo. El mayor demarcador para definir esta participación de los actores es la relación entre diferentes factores que se van sumando a lo largo del proceso. En este sentido es de resaltar que se observaban también casos en los cuales desde los mismos zonales, se tenía un conocimiento y seguimiento mayor a ciertos proyectos que a otros. Nuevamente por factores como la ubicación, el conocimiento previo desde los funcionarios de ciertas comunidades, su relación con el operador, entre otros factores. El resultado es en definitiva que la manera en que opera y se llevan a cabo los lineamientos técnicos en lo que respecta a las funciones, está sujeto a una alta afectación desde las realidades locales específicas de cada proyecto.

Ahora bien, se hace necesario precisar, que el nivel de cercanía que se entabló a la luz de cada proyecto, si marca para las comunidades un diferenciador central. En el caso de los seguimientos que se realizan con poca regularidad, la escasa presencia de los funcionarios del ICBF repercute en la manera en que la comunidad define a la entidad y al proyecto. En algunos casos en que se evidenció una baja participación y vinculación desde zonales y regionales, para la comunidad se identificaba la presencia institucional desde un rol distante, o limitado a la oferta de un programa de apoyo. Casos con presencia mayormente cercana y constante, recogen percepciones más detalladas de la misma Modalidad, y en las cuales se resalta también la novedad en el eje de apoyo recibido desde el ICBF, bajo la particularidad de este apoyo en terreno para sus propias iniciativas. Si bien la recordación de la Modalidad en las comunidades podría decirse que es alta, el operador no logra en la mayoría de los casos

representar a la Modalidad y su visión y lineamiento de forma completa, presentándose algunos casos en concreto en los cuales algunas familias identifican incluso el proceso como un apoyo implementado básicamente desde el operador.

### Los Operadores

De acuerdo con las encuestas, los operadores en un 53,2% son entidades diferentes a organizaciones étnicas. Quienes respondieron la encuesta en los operadores fueron en un 53,2% mujeres; el 50% se reconocen como afrocolombianos, raizales o palanqueros y el 32,3% como indígenas. El 25,8 y el 37,1% de los operadores tienen un nivel de formación de tecnólogos y profesionales, respectivamente. El 11% tiene nivel de especialización y el 1,6% de maestría. En promedio llevan 5,8 años vinculados al operador actual y cuentan con 11,5 años de experiencia en temáticas relacionadas con comunidades étnicas. Los operadores juegan un papel central en la ejecución de los proyectos. Es el actor que define en gran medida la manera en que se ejecuta la Modalidad a través de los proyectos, no sólo desde la manera en que se acerca a las comunidades, que muy comúnmente ocurre desde el inicio de la relación entre las comunidades y La Modalidad, sino también en torno a cómo se focaliza, cómo se lleva el proceso de concertación y la manera en que las familias logran aprovechar e incorporar los aportes y beneficios que les brinda las actividades de la Modalidad. Entre las funciones del operador están, llevar a cabo el proceso de seguimiento cumpliendo con los informes, reportes y censos, los cuales, son entregados al centro zonal y remitidos a la regional.

Algunos operadores afirman que la documentación exigida tanto en el marco de la contratación como en la ejecución es excesiva y muy recurrente. Los operadores afirman que finalmente se logra cumplir, aunque evalúan que son un reto para la gran cantidad de actividades y compromisos desde el contrato, lo cual genera una sensación reportada por varios operadores entrevistados, de que “por pensar en el papel se pierde tiempo para el trabajo con las personas”. Así lo resaltan para el caso en un departamento a manera de ejemplo:

*(...) ¡Uy No! Es mucha cosa...mucho, mucho, mucho porque es que eso, lo del Cuéntame que en eso se suben las familias que se van, se sube cada familia que se va a beneficiar, pero ¡uy! Eso y que en otros momentos es mucha documentación, mucha, entonces se le pierde, mejor dicho, no se centran en las personas, sino que se centran en los papeles. Sí, tengo que llenar esto, tengo que llevar esto, es en el tiempo de dos, tres horas que llenan eso, que pueden utilizar para ir a la comunidad. **Entrevista Operador.***

Los operadores también construyen la relación entre la institucionalidad y las comunidades y son quienes socializan las particularidades de los proyectos a pesar de que es una labor del ICBF estar presente en los procesos de socialización y precisar aspectos técnicos y operativos en torno a la Modalidad. Los operadores resaltan la importancia de dicho proceso anterior a la ejecución, pues en varios casos resultan teniendo un papel continuado y a lo largo del todo el proceso de gestión del proyecto. Se observa como en este testimonio es reflejado, situaciones en las que el operador asume la mayoría de acciones dentro de la Modalidad de cara a la comunidad:

*(...) en la focalización, o sea, hay que dinamizar todo. Es muy importante. Nosotros, hacemos la puerta a puerta, y todo. Y es que sí, nosotros firmamos un convenio con ICBF, pero si el ICBF no fue al territorio, al territorio entramos nosotros a hacer toda la labor que ICBF solicita. **Entrevista Operador.***

Un hecho a reportar es que el protagonismo del operador en la Modalidad lleva a que en algunos casos las comunidades asocien el proyecto desarrollado al operador como entidad central, debido a las dificultades que se

presentan en el proceso de socialización y concertación, en ocasiones no hay claridad de cómo llegó el proyecto a los territorios. Los profesionales de los operadores tienen perfiles variados, entre los antropólogos, auxiliares contables, politólogos, sociólogos, psicólogo, administradora de salud ocupacional u otras profesiones cercanas a las ciencias de la salud, también participan autoridades étnicas en general quienes no cuentan con estudios específicos en el tema.

El profesional psicosocial y/o tallerista contratado por el operador para la ejecución de los proyectos es bastante recordado por las familias. Suele ser un actor importante y determinante en el desarrollo de las actividades de la Modalidad. En ocasiones, parte de la movilización de la comunidad a participar, surge como resultado de la gestión realizada por los profesionales psicosociales quienes son claves para la ejecución del proyecto. Algunos participantes resaltan que estos profesionales logran entablar vínculos importantes con las familias lo cual genera mayor compromiso con la asistencia a las actividades del proyecto. Esto se enmarca como un ejercicio exigente teniendo en cuenta que en la Modalidad se encontraron comunidades que no tienen una historia de participación en procesos comunitarios y que en principio se pueden llegar a mostrar indiferentes a estas actividades. También, es importante resaltar que las actividades realizadas por parte del profesional psicosocial, así como las reflexiones logradas a través del ejercicio experiencial, lograron ser ampliamente recordados por los participantes. Así, si bien en unos casos el operador como tal tiene un rol central para las comunidades, en otros son los profesionales psicosociales quienes generan mayor recordación para las familias. El rol, relación y metodologías entabladas por el asesor protagónico desde el operador en la ejecución, marca en gran medida la apropiación y valoración del proceso desde las familias. Se vieron casos en los cuales incluso el nombre de recordación que le daban algunas personas al proyecto, era el de determinada persona. Los operadores resaltaron también este hecho y se reportaron explicaciones de aciertos o desaciertos, generados desde el papel y trabajo que llevó a cabo este asesor. Es también de resaltar que, al entrevistar a estos profesionales, se ponía en evidencia como su formación y experiencia previas, demarcaba las maneras en que se comprendía y aplicaban las acciones de los componentes. La amplitud en los requisitos para este perfil, deja un panorama muy diverso en lo que respecta a estos asesores según lo observado en el marco de la evaluación.

No es posible a partir de los resultados de la Evaluación y de acuerdo a la muestra, hacer una categorización entre operadores étnicos o no étnicos, que demarque una diferencia o tendencia causal y fija. Ahora bien, es necesario recalcar unas emergentes diferencias identificadas entre operadores étnicos y no étnicos. Por un lado, esta distinción parece repercutir en alguna medida en la resolución de cara a los requisitos de seguimiento. Fue mayormente reportado un estado de dificultad o barreras de comprensión desde los operadores étnicos al recoger los resultados en formatos pre establecidos y realizar en general el reporte de actividades, sobre todo para el caso en que además la organización contaba con poca experiencia en proyectos similares (ya que algunas asociaciones locales recogen alta experiencia previa en ejecución de proyectos, siendo una excepción en estos casos a esta tendencia).

De forma parecida puede identificarse una tendencia en lo que respecta a los operadores étnicos, hacia una forma más cercana de relación con la comunidad, con una mayor empatía en procesos de reivindicación de la autonomía de sus comunidades. Esto se relaciona con una manera normalmente distinta de asumir los procesos hacia un carácter mayor de sostenibilidad, es decir al delimitar por ejemplo los resultados del proyecto, se evidencia en los operadores étnicos (en los casos en los cuales se trataba de la misma comunidad o grupo con representatividad del grupo a atender, ya que se vieron casos en los cuales un operador étnico fue operador de otra comunidad diferente y en ocasiones distante a la que representa), una mayor referencia con respecto a procesos de continuidad, a la

relación de las acciones con otros procesos en curso por ejemplo, a un marcado compromiso con las acciones más allá del proyecto mismo incluso.

A continuación, se exponen algunos testimonios de los operadores de dos departamentos, uno con operador étnico y otro con operador no étnico, en torno a esta impronta que imprime al proceso el ser el operador de una iniciativa en parte propia. Si bien no es un determinante, repercute en la manera general de dimensionar el proceso y el alcance dado al proceso. Desde los líderes étnicos el proyecto es un proceso más amplio de su misma trayectoria como comunidades, mientras que para los entes externos la experiencia es valorada a partir de los resultados concretos, como una experiencia más y externa, es decir narrada desde su experiencia como operador, y no desde su participación e injerencia directa:

*(...) nosotros lo vamos a seguir haciendo (en referencia al proyecto) y lo vamos a seguir manteniendo como propósito nuestro de nuestro cabildo. Pero es muy importante, que no se deje caer el proceso, (...) Nosotros seguimos haciendo mingas familiares, ya de pronto no con la misma rigurosidad de hacerlos, dos encuentros y un encuentro general, sino a nivel de semanas, cada 15 días hacemos las mingas y ahí está nuestra familia dándole esas charlas, dándole eso, proporcionándoles el refrigerio, estando ahí con ellos ahí acompañándolos en todas sus novedades y si, y si continuamos dándole la mano. **Entrevista Operador.***

*(...) lecciones aprendidas...bueno pues la verdad es una experiencia bonita, ¿sí? Pues yo, que no había trabajado en comunidad, y lo digo personalmente, el operador ha tenido muchísimas experiencias con otras modalidades, pero pues es una más y para este sector, que es nuevo en esta modalidad, para el operador, que son comunidades que, a pesar de que son tan de difícil el acceso, son comunidades recursivas...Entonces pues uno como que valora ciertas cosas que encuentra al llegar a una comunidad...son comunidades, son familias muy recursivas, entonces es una experiencia muy bonita. **Entrevista Operador.***

Así, es notable cómo cambian las narrativas en torno a la apropiación con las comunidades participantes viendo cómo los operadores étnicos y afros generan compromiso en torno a la sostenibilidad de los proyectos, ya que perciben cambios y buenas prácticas generados por los proyectos en sus comunidades. Así, con respecto al quehacer de los operadores es importante su decisión, direccionamiento, definición metodológica y su cercanía con las comunidades ya que teniendo en cuenta estas cuatro variables es notable el nivel de variabilidad de La Modalidad en los territorios. Esto teniendo en cuenta que se encuentran presentes en casi todo el proceso de Operaciones.

Para concluir, es interesante evidenciar que en las encuestas a los Enlaces y Referentes se les preguntó por las características que consideran debería tener el Operador Ideal. Para el 21,3% debería pertenecer a una autoridad tradicional, local, con personal de la misma etnia de la comunidad que atiende el Proyecto, que contara con el aval de la comunidad, que tuviera únicamente ese proyecto de la Modalidad durante el año y, finalmente, que tuviera experiencia en la Modalidad TEB. Por su parte, el 11,9% hace referencia a las mismas características con la única diferencia que considera que el aval debe ser de la autoridad étnica y no de la comunidad. Esto permite concluir que para 4 de cada 10 enlaces y referentes hay unanimidad de que este es el Operador ideal.

**Autoridades étnicas<sup>63</sup>**

*(...) como autoridad uno sigue exigiendo de que esas costumbres no se deben perder, y seguir trabajando en la recuperación de nuestro idioma, porque la juventud ya casi no lo quiere hablar. Y también solicitando al Estado para que nos ayude más que todo en recuperar las costumbres(...), en ese sentido, el cabildo siempre ha sido estricto, y a nosotros como gobernadores nos ha tocado duramente trabajar con esa comunidad, llamándole atención, explicándole, trayéndole gente que nos explique cómo es ese trabajo. Todo eso nos ha tocado como gobernadores. **Entrevista Autoridad Étnica.***

De acuerdo con las encuestas, el 51% de las Autoridades Étnicas pertenece a una organización que trabaja asuntos étnicos; mientras que el 32,6% hace parte de un Cabildo y el 16,3% de una Consejo Comunitario. Han ejercido como autoridades en promedio durante 7,7 años. El 30,6% son mujeres, el 70% se reconoce como indígena y el 27,5% como afrodescendiente, raizal y palenquero. El 31% son bachilleres y el 30% alcanzaron como nivel educativo la primaria. Un 15,3% son técnicos o tecnólogos y 12% profesionales.

En algunos casos la autoridad étnica ejerce como el enlace entre el operador y la comunidad, lo cual se evidencia sobre todo en el proceso de concertación y en particular en la fase de formulación del proyecto, en la medida en que, en ocasiones, son las autoridades quienes asumen la socializan con la comunidad y las familias, los acuerdos en torno a los proyectos. La participación de los líderes indígenas es amplia, es decir que en un proyecto puede haber varios líderes y muchas veces cambian o se rotan durante la ejecución del proyecto. Su rol es normalmente el de apoyar la definición de los contenidos y objetivos del proyecto y centralmente el de dar su aval para las actividades que se realizan en el marco del proyecto, quien otorga la legitimidad al proceso de concertación. En otras ocasiones, si bien tiene un papel de cara a la reunión de concertación y forma del acta como tal, el rol es menos activo de cara a la ejecución. Es a veces más de observador y hace el vínculo con las familias, pero no siempre participan en las actividades del proyecto, sino que privilegia o posibilita la articulación institucional para la Modalidad y otros procesos que llevan a cabo en los territorios. En otras ocasiones también participan como gestores de los procesos de las comunidades, ejerciendo el común rol que desempeñan como autoridades:

*El rol que desempeñó acá con la comunidad. Por ejemplo, apoyar a las entidades que vienen, reunir a la comunidad para alguna información de algo como de alguna identidad, si hay algún proyecto, buscar a la comunidad aquí que sean beneficiarios ellos También estar atento con la comunidad porque pues como usted mira, acá no hay nada prácticamente, nada. Nada más tenemos las meras casas entonces son cosas que tenemos que estar atentos de la comunidad, cuando se enferma, tratar de localizar a la policía para que nos saque a los enfermos para llevarlos al hospital **Entrevista Autoridad Étnica.***

El papel que tienen las autoridades étnicas como representantes de las comunidades de cara a la Modalidad es importante, debido a que, si en algunos casos no tienen una fuerte influencia en la comunidad siendo representantes —como se evidencia en varios contextos en que esos líderes se separan de las bases—, puede haber dificultades en la ejecución del proyecto. Para el caso de la Modalidad TEB, en la mayoría de los casos se evidenció una fuerte representatividad dentro de la comunidad. Por otro lado, son de los actores con más recordación en algunas comunidades, esto debido a que suelen asumir el papel de veedores del proyecto por iniciativa propia, estando atentos y revisando la calidad de todo lo que fue brindado a la gente en el marco del proyecto.

<sup>63</sup> Si bien, como se mencionó en la sección anterior, algunas autoridades étnicas son quienes toman el liderazgo del proyecto como Operador, en algunas ocasiones tienen un rol central en los proyectos sin ser los operadores de la Modalidad en territorio.

Una situación observada en los grupos de comunidades afro, es que fue más difícil identificar a las personas que ejercen el liderazgo centralizado de los grupos, que, si bien se encontró más como una situación difícil desde el operativo de campo, puede evidenciar el que precisamente estos liderazgos suelen ser más dispersos y coyunturales, al menos con respecto a los proyectos evaluados para grupos indígenas. Esto debido a que los grupos indígenas poseen sistemas jerárquicos más definidos que no sólo se construyen alrededor de procesos de articulación con el Estado, sino son una parte importante de los procesos organizativos de las comunidades. Así, con respecto a los líderes afro, en algunos casos hubo una labor comprometida de su parte en concertar y ser partícipes, en otros casos, fue observado que esas decisiones no representan completamente a las familias, ya que se presentan múltiples líderes de base, no siempre con figuras centrales y únicas. Esta observación nos lleva a reflexionar sobre la entidad centralizada del aval en una autoridad étnica que se recoge desde el lineamiento de la Modalidad, y que, para los grupos afro, al menos los abarcados desde la Evaluación, este aval o representatividad no es tan claro y fácilmente rastreable, y no representa y por tanto no tiene tanta garantía de representatividad, el papel de una autoridad como tal y única que pueda avalar el proceso.

Por ejemplo, este es el caso de San Andrés. En principio se debe aclarar que no hay en este proyecto una identificación de autoridades étnicas. De hecho, el concepto de lo étnico carece de sentido para muchas de las participantes del proceso que se llevó a cabo en la isla. Sin embargo, si se logra identificar en específico unos liderazgos que posibilitan la ejecución del proyecto. Aparecen así dos personas determinantes para el desarrollo de la propuesta; una de ellas es la mujer que sirvió de puente para que llegara la propuesta a la comunidad quien ya había estado vinculada a procesos orientados a fortalecer las capacidades de las comunidades y las mujeres. Además, se interesa por los procesos de fortalecimiento organizativo en su comunidad y que tiene muy buenas relaciones con las vecindades. La otra es una joven que por primera vez asume la responsabilidad de movilizar a las vecinas y vecinos para participar del proyecto. Actuó durante el proyecto como gestora comunitaria y movilizó gran parte de la participación de las mujeres. Esta joven habló durante la visita de lo difícil que fue realizar la convocatoria y encontrar un punto de equilibrio en la participación.

Así, cuando los procesos de organización de las comunidades en torno a proyectos y/o acciones recaen sobre ciertas personas de manera coyuntural, puede ser desgastante para ellos ya que no tienen una representatividad que abarque de manera general las comunidades a las cuales los proyectos proyectan impactar. Este tipo de procesos requieren un nivel de acompañamiento más fuerte y una relación estrecha y de entendimiento con el operador. De esta manera, las autoridades étnicas juegan un papel central en ciertas comunidades, sobre todo en aquellas donde las estructuras jerárquicas permiten que las comunidades correspondan al llamado de sus líderes.

### **Familias**

Las familias de la Modalidad en 2017, son principalmente indígenas, (74,8) seguidas de familias afrocolombianas, raizales y palenqueras (24,8%), y Rom (0,4%). El 4,1% de las familias no se reconoce como perteneciente a alguna etnia. <sup>64</sup>El 80,4% de las familias beneficiarias de la Modalidad TEB del año 2017 vive en la zona rural, siendo

---

<sup>64</sup> No puede identificarse de forma directa las causas de esta situación, podría obedecer a la situación multiétnica de varias comunidades que cuentan con la presencia también de campesinos o personas no indígenas que establecen vínculos afectivos o laborales con miembros de la comunidad. La priorización de comunidades no limita la participación directa de individuos y la priorización posterior de familias es realizada en la mayoría de los casos con injerencia de la misma autoridad étnica, así que si población con ascendencia no étnica hace parte de la comunidad, pueden haber estado participando de las acciones de los proyectos.

mayor la proporción de familias indígenas las que viven en zona rural (85%), frente a 69,2% para las familias de las otras etnias. Las familias beneficiarias de la Modalidad TEB son numerosas (en promedio 5,4 miembros). El 38% de las familias tiene entre 2 y 4 miembros; mientras que el 40% tiene entre 5 y 7 miembros y el 19% más de 8. Las familias indígenas tienen en promedio 5,6 miembros frente a 5 de las demás etnias.

Las familias son el centro de atención de la Modalidad. En ciertos casos hay un nivel de apropiación importante de los proyectos y esto genera querer “hacer suyo el proyecto” lo que conlleva a procesos de articulación entre familias y la institucionalidad que van más allá de las autoridades:

*Buenos, nosotros veníamos trabajando como cabildo trabajábamos en unidad con el cabildo mayor. El cabildo mayor es un operador del territorio con Bienestar. Nosotros nos dimos de cuenta que es mejor trabajar con las comunidades directo; entonces, por el medio de la fundación (En referencia al operador), nosotros hicimos, el empalme y tuvimos las conexiones para trabajar directamente en Bienestar, con la misma comunidad, con las mismas familias de la comunidad. No tenemos de pronto, que, que recurrir que el cacique, sino que el mismo Bienestar trabaja con las mismas familias y esos fueron los empalmes que se hicieron con la fundación. **Entrevista Autoridad Étnica.***

Otro caso particular, es el liderazgo de algunos miembros jóvenes del pueblo Kogui en un municipio que abarcó la muestra. En este caso, estos jóvenes han sido claves a la hora de organizar a las bases de las comunidades, en especial a las personas cabeza de familia, quienes asumieron la tarea de fortalecer la dimensión organizativa política de su etnia y a la par, fueron estos quienes presentaron las necesidades al operador para que formulara los proyectos. Ahora, si bien según el Manual Operativo, las familias deben ser parte activa de ciertos procesos anteriores a la ejecución como la formulación del proyecto, en pocos casos tienen roles activos en la elaboración y/o formulación del proyecto y las familias suelen quedar como receptoras del proyecto y no participan activamente en dichas operaciones ni brindando retroalimentación al final del proceso. De hecho, los espacios de encuentro se establecen una vez que inician formalmente las actividades del proyecto.

En términos generales en el proceso de concertación y formulación hubo participación de las familias y la comunidad, el 78,9% de las familias se enteraron del proyecto por alguien de la comunidad y más del 85% de las familias reconoció en los eventos de formulación miembros de la comunidad y líderes locales.

Sin embargo, en ocasiones puede observarse una visión asistencialista en torno a la Modalidad de: “recibir lo que sea regalado”. Esto puede ocurrir por múltiples razones; por un lado, si hubo poca injerencia de la comunidad y/o sus autoridades en la formulación del proyecto, la comunidad no se siente identificada ni comprometida con el mismo, por otro lado, ocurre que, desde la definición de los términos del proyecto, no se dio tampoco un trabajo profundo de articular con planes de vida y proyecciones más integrales, como se detalló en la sección de concertación. Finalmente, es necesario recordar que muchas de estas comunidades tienen múltiples necesidades que van más allá del fortalecimiento familiar y de lo que la Modalidad les puede ofrecer, lo que conlleva a que los proyectos adquieran usos y significados diferentes a los objetivos de la Modalidad. Sin embargo, construir procesos participativos y comunitarios puede llevar a ser una labor compleja en territorios con necesidades físicas y tangibles importantes:

*(...) el acompañamiento se da mientras dura el contrato, ¿sí? Y, por ejemplo, en diciembre, se acaba el contrato, entonces se acaban los almuerzos, entonces toca esperar hasta que el otro. Y mientras esos dos meses que pasa y termina vigencia y la siguiente, pues la gente aguantando hambre, y cuando llegan, pues lo que están es esperando desesperadamente es el mercado. Entonces es muy difícil así también sacarlos*

*de la idea de que el mercado es lo menos importante, que lo importante es lo que estamos construyendo acá en comunidad, cuando se piensa que, yo lo que necesito es el mercado y ahí sí hablamos. **Entrevista Operador.***

A pesar de que se presenten este tipo de dinámicas, las familias participantes del proceso mencionan, por un lado, como elemento a resaltar la posibilidad que se abrió al intercambio generacional a través principalmente de los encuentros en familia. Por otro, que las actividades que se desarrollaban permitían la participación de niños, niñas y adultos. También es relevante de este actor, que permite “abrir las puertas de su casa” para tener espacios de diálogo sobre temáticas relevantes asociadas a resolución de conflictos y pautas de crianza. En suma, la acogida de la propuesta en general y la participación de los Encuentros en Familia de las comunidades suele ser bueno, lo cual moviliza reflexiones importantes en los miembros de la comunidad. Así, y como se detallará en lo referido a la Evaluación de Resultados, las familias empiezan a reconocer el valor del proyecto por lo que inicia un proceso de movilización hacia lo comunitario percibiéndolo como un escenario valioso:

*Es como la reunificación comunitaria, ¿sí? De eso se tratan estos programas, como si fuera una reunificación familiar, ¿sí? Nosotros acá, a través de estos programas, lo que hacemos es una reunificación comunitaria, donde no nos importa quién, lo importante es las ganas que tenga la comunidad de hacer las cosas. Y eso es un lazo fuerte para que nos permita entender que somos personas útiles, que tenemos unos derechos, y que esos derechos son los que nos facultan a decir: “yo quiero estar, yo quiero participar”, ¿sí? También a familiarizarme con la situación del vecino, la del otro y la del otro. Igual lo harán conmigo. También a identificar muchas capacidades en las personas, conocer las destrezas que tiene cada uno, y hacer como esa distinción de: este es bueno para esto, este es bueno para lo otro. **Grupo Focal I.***

#### 4.8. Conclusiones de la Evaluación de Operaciones de la Modalidad TEB

Se recogen en la siguiente sección las conclusiones generales transversales a la Evaluación de Operaciones de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad TEB del ICBF, a la luz de los hallazgos referidos a la aproximación cuantitativa y cualitativa que deja como balance cada proceso evaluado, y en general las reflexiones centrales y retos frente a la ejecución de la Modalidad en los territorios.

La Modalidad TEB y su intervención enmarcada en el Modelo de Enfoque Diferencial del ICBF, cuenta con el marco normativo, administrativo y operativo que son necesarios para enmarcar y guiar el accionar desde la Modalidad TEB y la implementación de proyectos para apoyar iniciativas de las poblaciones étnicas del país. El marco de Operaciones es desde todos los actores coherente, oportuno y cuenta con una aceptación generalizada alta hacia la forma propuesta de atención demarcada en sus diferentes procesos y fases de ejecución. El esquema operativo se enmarca en actores y funciones que activan un escenario de operatividad, que es la guía vigente y asimilada en sintonía entre los actores involucrados: ICBF desde los niveles nacional, regional y zonal, los operadores, las autoridades y comunidades, y las familias como el ente de intervención último de la Modalidad. La Modalidad es valorada y aceptada en términos generales por sus poblaciones de atención, y cuenta con el reconocimiento desde todos los actores como una manera de intervención que es distinta a las mayormente comunes formas de intervención desde el nivel gubernamental, marcando un agente diferencial que sitúa a las

comunidades en un papel de agentes activos frente a sus procesos de fortalecimiento familiar y comunitario, y que las vincula en el marco de todos sus procesos de operación.

La Modalidad TEB y por ende los lineamientos y Manual Operativo se enmarcan en una reciente intervención que se evidencia aún en un proceso general de cualificación y apropiación por parte de los actores que se vinculan en el marco de su ejecución. El sustento y proyección básica es conocido y en términos generales altamente acogido por los distintos actores en el nivel Regional y Zonal, así como por los operadores y las comunidades. Aun así, puede concluirse que el proceso de apropiación en lo que respecta a los lineamientos y operatividad y funciones, está aún en proceso de desarrollo. No se asegura un total conocimiento y comprensión de la operación de la Modalidad y sus procesos y cadena de valor en todos los casos en el nivel regional. La evidencia que más recurrentemente demarca esta situación, es que los procesos de Operaciones de la Modalidad no se realizan en todos los casos bajo la delimitación, orden y formas de vinculación de cada actor que se comprende desde el Manual, lo cual se pone en evidencia desde el análisis mismo de los actores en el marco de la Evaluación y en la recordación de las familias.

En este sentido y como otra conclusión general de la Evaluación de Operaciones, es que se presenta un reto en lo que respecta a la cualificación y asistencia a los niveles territoriales. Los actuales espacios para la socialización y asesoría técnica a los Enlaces y Referentes no resultan suficientes ni constantes para asegurar un proceso de estandarización amplio frente a la intervención y la ejecución en el marco de los proyectos. La aceptación y empatía percibida tanto por las familias, los operadores y los profesionales del ICBF frente a la Modalidad y su carácter diferenciador, se vuelven un potencial para promover un trabajo determinante para generar una base fuerte de interpretación común para consolidar los lineamientos y enfoque de la Modalidad en el nivel regional.

Otra conclusión central y en relación también con el tema de la asistencia técnica, es que el marco normativo y de operaciones de la Modalidad clarifica el orden y posibilidades de la intervención, y funciona a manera de hoja de ruta, sin embargo, no entrega una guía metodológica y direccionamiento desde las acciones prácticas y metodológicas. La evidencia central es la altísima variabilidad de formas diferentes de operación de acuerdo a los contextos disímiles y las trayectorias previas desde el operador, y los múltiples factores que intervienen para que cada proyecto tenga una historia particular. Se recoge una necesidad para los operadores principalmente, de una asistencia que recoja una instrumentalización concreta que sea una guía para la aproximación metodológica, en el sentido principalmente de estrategias para promover espacios de diálogo que resalten y pongan en escena los conocimientos y valores propios de los grupos y sus culturas, así como guías para el buen uso e interpretación de acciones y formatos que se delimitan desde la Modalidad, tales como el perfil de vulnerabilidad-generatividad, el mapa de cambios, o los diferentes formatos para el reporte, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Relacionado con esta apertura y eje de acción amplio que permite la Modalidad, y que es uno de los factores más altamente valorados por los actores ya que deja un espacio para precisamente acoplar la ejecución a los diferentes contextos, etnias, posibilidades y deseos desde las comunidades; genera de otra parte paradójicamente un amplio poder de acción desde el operador, haciéndolo el actor con el mayor control y demarcador de la operación y resultados de la ejecución de los proyectos. Es el operador en el marco de los proyectos el actor central que direcciona el proceso y que abarca la mayoría de las fases y procesos, imprimiendo en la mayoría de los casos el peso mayor y determinante y asumiendo en la práctica la mayoría de funciones de la ejecución general de la Modalidad.

Como conclusión general frente a las funciones desde los Centros Zonales y Regionales es que su participación y vinculación en el marco de los proyectos es muy variable, y su empoderamiento hacia la Modalidad es en términos

generales amplio, pero cuentan con un reto general en lo que respecta al seguimiento desde sus limitantes de tiempos y recursos debido a la atención en paralelo de múltiples procesos. Esto evidencia que termina generando una situación que en varios casos se limita a la supervisión básica referida a la ejecución de los contratos. Es decir, se debilita la injerencia y aprovechamiento directo frente a los objetivos y cumplimiento de los lineamientos en la ejecución de las acciones en el marco del proyecto. En los casos en que se debilita el accionar y participación activa desde el ICBF, se presentan situaciones que llevan a que los roles y funciones sean alterados según lo proyectado, y se abre espacio para que sea el operador el que entre a asumir acciones que se salen de su accionar desde el Manual Operativo.

Las familias y comunidades efectivamente tienen un papel central en el marco de la Modalidad, pese a la alta variabilidad y las dificultades operativas prácticas para que sean efectivamente quienes realicen la formulación del proyecto, consideran que los proyectos son definidos desde sus intereses y cuentan con su aval y participación. El nivel en el que logran una apropiación mayor en la ejecución se afecta por múltiples factores, pero se evidencian en general acciones de apropiación y recurrencia a las actividades, siendo el centro de acción central y de mayor valoración los Encuentros en Familia.

La ejecución de los proyectos presenta casos no exitosos que no lograron activar la participación de las comunidades y que son evaluados en que no cumplieron los objetivos trazados, sin embargo, son recurrentes también los proyectos con experiencias exitosas que generaron procesos de fortalecimiento y cambios al interior de las familias. El reto relacionado con el Componente de Operaciones, es que no representan esas experiencias de éxito un espacio totalmente aprovechado desde la cualificación de la Modalidad. Las instancias de seguimiento tanto de los proyectos y su ejecución y evaluación, como desde la revisión de los lineamientos desde los niveles de operación desde el ICBF, no logran abarcar y hacer uso total de estos hallazgos, evidenciándose una aún débil gestión del conocimiento, así como pocos espacios en los que la evaluación desde la visión de los beneficiarios logra ser reportada y evaluada de forma periódica.

Como última conclusión y a manera de reto, se resalta que la Modalidad realiza una proyección de enfoque desde la atención diferencial y es allí donde está su mayor potencial diferenciador y la cualidad de llegar y contar con la alta aceptación reportada en las comunidades. Aun así son difusas y a medio camino las intervenciones desde una resuelta aproximación en procesos de diálogo intercultural, y se reporta una demarcada carencia de información situacional específica de las poblaciones étnicas, evidenciada tanto para los procesos de entrada y focalización misma de comunidades, como en las metodologías mismas para asegurar una nivelación óptima entre los conocimientos impartidos y los fortalecimientos de cada forma de conocimiento, y valores desde las identidades múltiples de cada grupo étnico vinculado. El enfoque diferencial sólido desde lo teórico y que asegure en la práctica una constante, concertada e informada participación desde los grupos, va perdiendo su fuerza en el camino a los territorios.

## 5. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD TEB

El presente capítulo del Informe de Evaluación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF, corresponde a la evaluación del Componente de Resultados, que tiene por objetivo *Analizar los cambios en las condiciones de los beneficiarios de la Modalidad, como consecuencia directa de los bienes y servicios entregados*<sup>65</sup>. Se presentan y describen los hallazgos que la evaluación cuantitativa y cualitativa arrojó con respecto a los cuatro componentes que integran la Modalidad.

Se divide el capítulo en cuatro (4) secciones correspondientes a los cuatro componentes de la Modalidad. Un primer capítulo correspondiente a la evaluación de resultados del componente de Encuentros en Familia, que contempla una mirada desde 4 ejes principales, a saber: i) las relaciones y las dinámicas familiares, ii) las familias en el autoreconocimiento como sujetos de derecho, iii) Las familias, sus situaciones de vulnerabilidad y su papel como agentes de cambio y, iv) Las familias en la identificación de sus fortalezas, debilidades y riesgos en las relaciones y las dinámicas familiares. Un segundo capítulo correspondiente a los resultados encontrados en la implementación del componente de fortalecimiento organizativo que abarca una mirada desde 5 ejes siendo estos: i) Las familias y las comunidades frente el diálogo intergeneracional, ii) Las familias y comunidades y la recomposición del tejido social, iii) Las familias y comunidades y sus posibilidades organizativas para contribuir a su desarrollo, iv) Las condiciones organizativas de las familias y las comunidades y, v) Las familias y el empoderamiento para interactuar en los escenarios de toma de decisiones. Un cuarto capítulo correspondiente a la evaluación del componente de fortalecimiento cultural, que se integra a partir de 2 miradas a saber: i) Fortalecimiento y transmisión de prácticas culturales y conocimientos tradicionales y, ii) Diálogo intergeneracional y fortalecimiento familiar y comunitario. Finalmente, un último capítulo correspondiente a la evaluación del componente de fortalecimiento del autoconsumo que contiene los siguientes dos subcapítulos: i) Trabajo comunitario, economías domésticas y autoconsumo y, ii) Apropiación colectiva y uso del territorio, prácticas tradicionales, y fortalecimiento familiar y comunitario.

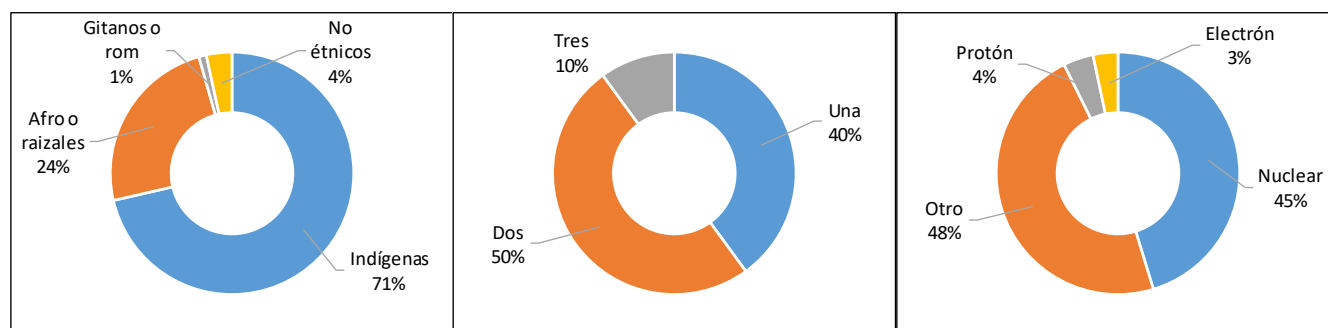
Cada aparte recoge una descripción y análisis de los hallazgos centrales, las dificultades y logros evidenciados desde la evaluación cualitativa y cuantitativa, y desde la visión de los actores involucrados en el proceso de evaluación y a la luz de los procesos evaluados como parte de la muestra de proyectos para las vigencias 2017 y 2018. Se presentan los resultados obtenidos a partir de la triangulación de los resultados cualitativos y cuantitativos, haciendo uso de los datos e indicadores obtenidos desde el análisis cuantitativo, y se recogen evidencias desde los testimonios abstraídos de la unidad hermenéutica, respetando la política de confidencialidad de los informantes como se definió en el marco de la propuesta metodológica de la Evaluación desde la UT Alianza para los Territorios Étnicos<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Objetivo definido desde el Anexo No.1 Anexo Técnico: Cadena de Valor - Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, y desde la Ficha de condiciones técnicas esenciales para la prestación del servicio y/o entrega del bien (FCT), para la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar de la Dirección de Familias y Comunidades del ICBF.

<sup>66</sup> Los testimonios se presentan a lo largo del documento con la referencia del tipo de actor definido desde los instrumentos cualitativos para la Evaluación, a saber: Regional ICBF, Centro Zonal ICBF, Operador, Autoridad Étnica; y referencia a los grupos focales cuando sean testimonios de las familias. No se detalla para cada cita el municipio (Centro Zonal) y número de proyecto, de acuerdo a la política de confidencialidad definida desde la aproximación metodológica de la Evaluación, definida

### 5.1. Contexto de las Familias y Comunidades y su participación en la Modalidad

Tres cuartas partes de las familias de TEB en el año 2017 son indígenas y el 78,6% residen en la zona rural. Por otra parte, las familias tienen en promedio 5 integrantes. El 45,3% de las familias están conformadas por una pareja e hijos, el 4% por un solo individuo, el 3,3% está conformada por dos personas que no constituyen una pareja y el resto son familias con más de una pareja con otros integrantes. El 39,6% de las familias tienen una generación, el 50% tienen dos generaciones y el restante tiene tres generaciones

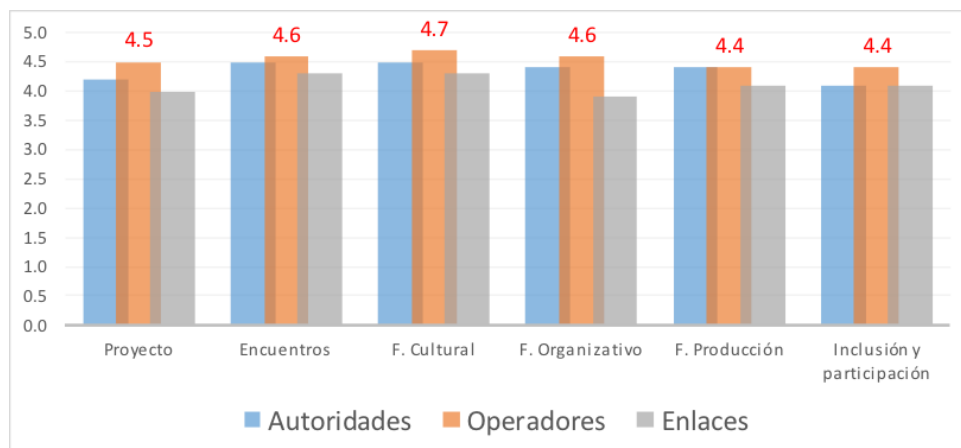


Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

Las familias, llevan en promedio 29,4 años en el territorio en el que residen en 2017 aunque se destaca que el 29% lleva menos de 10 años en su comunidad actual y el 12% menos de 4 años. Desde la información cualitativa, como se presentará en detalle más adelante, hay una tendencia en relación a que algunas familias han sido desplazadas de su territorio, no solo por el conflicto armado, sino también por problemas asociados al territorio o a la búsqueda de oportunidades en otras regiones. En esa medida, algunas familias manifiestan desarraigo cultural y social, así como desarticulación generacional.

En relación con las percepciones de los distintos actores en cuanto al índice de cumplimiento de los objetivos de los componentes, los proyectos y la Modalidad en general, todos se ubicaron por encima de 4.5, a excepción de la percepción del cumplimiento del componente de producción para el autoconsumo y del eje de participación. El componente más alto valorado es el de fortalecimiento cultural, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

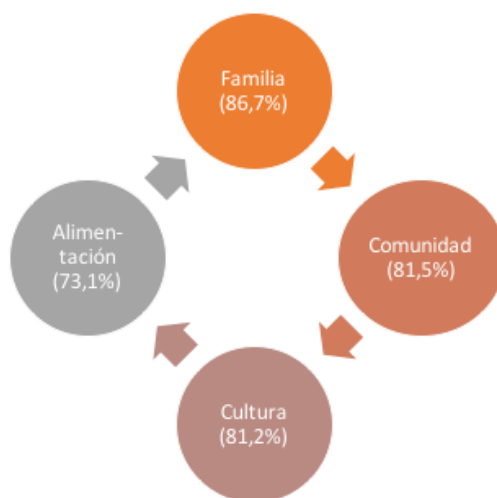
Figura 23. Índice de cumplimiento de los objetivos de .....



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

Por otra parte, vemos que la percepción de las familias sobre la Modalidad muestra que el 89,2% de las familias percibe cambios originados por el proyecto, el 85,6% considera que esos cambios beneficiaron a las familias, el 90,3% a las comunidades y el 73% valora que la comunidad aprovechó el Proyecto. Por otra parte, las familias consideran que el Proyecto generó cambios en su familia, el 86,7%; y el 73,1% de las familias piensa que hubo cambios en la alimentación, como se muestra en la siguiente gráfica.

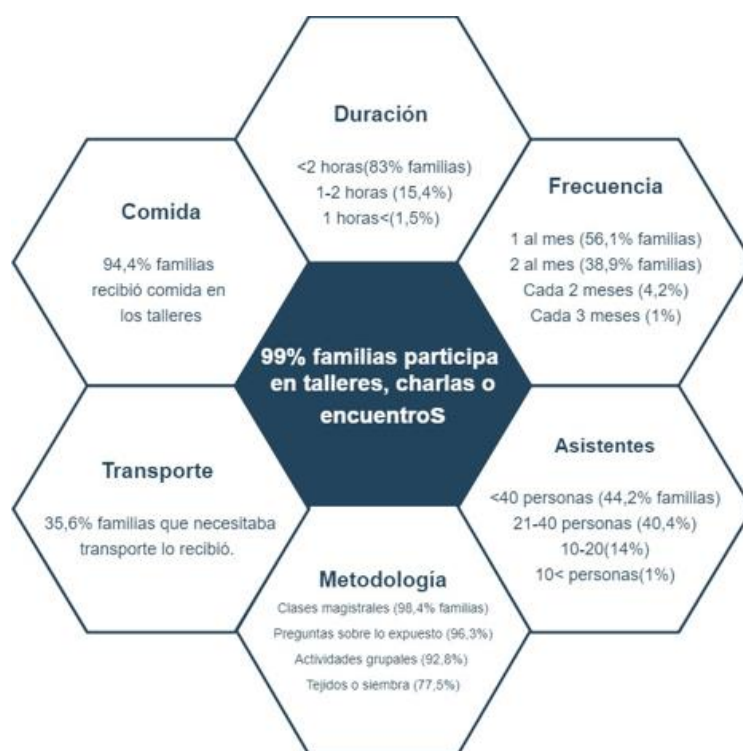
Figura 24. El porcentaje de familias que considera que hubo cambios en las familias en relación con los aspectos en los que busca incidir la Modalidad



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

El 99% de las familias participa en talleres, charlas o encuentros y estos espacios tienen en promedio características que cumplen con los criterios establecidos por la Modalidad, por ejemplo, el 94% de las familias dice que se reúnen en actividades del proyecto al menos una vez al mes, el 83% de las familias afirman que estos encuentros tienen una duración superior a las dos horas, lo que haría pensar que son espacios en los cuales se pueden abordar varios temas y con tiempo para profundizar en temáticas o realizar las actividades que promueve la Modalidad. También son reuniones que para el 44,2% de las familias tienen una participación de más de 40 personas, lo cual indica una asistencia que permite el encuentro de varias personas de la comunidad. Igualmente, se destaca que los encuentros, charlas y reuniones tienen metodologías magistrales y participativas, como lo establecen los lineamientos técnicos de la Modalidad. En la siguiente figura, se presentan otras características importantes de las charlas.

Figura 25. Características de las charlas, talleres y encuentros



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

Por otra parte, los testimonios del componente cualitativo muestran en esos encuentros, talleres y charlas, hay una nutrida participación de los diferentes miembros de las familias, como los niños, los jóvenes, los adultos y los mayores.

## 5.2. Resultados asociados a los objetivos de la estrategia de “Encuentros en Familia Étnica

La Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar-TEB, reconoce la estrategia de Encuentros en Familia Étnica, como mecanismo transversal del programa, que busca fortalecer en las familias y comunidades étnicas “sus capacidades para reafirmar su identidad cultural, sus dinámicas familiares y comunitarias, usos, costumbres, y sus estructuras sociales, económicas, culturales y organizativas, por medio de acciones que mejoren sus condiciones de vida y posibiliten su crecimiento como individuos y grupo capaces de ejercer los derechos que les son inherentes”<sup>67</sup>. En ese sentido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ante el carácter colectivo de los pueblos étnicos, busca potenciar espacios propios, donde se logra fortalecer el tejido social y cultural de las comunidades, muchas veces en el simple interés de encontrarse entre los diferentes miembros que componen una comunidad, y permite recrear y reconstituir cotidianamente valores y concepciones sobre la realidad.

Como estrategia fundamental, la estrategia “Encuentros en Familia Étnica” busca generar escenarios reflexivos, alrededor de diferentes temáticas propiciadas por un profesional psicosocial, quien debe tener un conocimiento previo de los aspectos endógenos de las familias y comunidad a intervenir. Este ejercicio parte en la elaboración de un diagnóstico participativo y pedagógico a partir de la aplicación de herramientas como el Perfil de Vulnerabilidad/Generatividad, el cual busca identificar las principales problemáticas que afronta la comunidad en su devenir diario. Esto propicia repensar las prácticas individuales y colectivas que permita, entre las personas que participan en los encuentros, construir capacidades, planes y/o habilidades que transformen las relaciones conflictivas dentro y fuera de su comunidad; transformando dinámicas a los cuales se enfrentan en contextos conflictivos mediados por la violencia y discriminación social y cultural, a la par de los cambios tecnológicos en relación a las comunicaciones y las relaciones desiguales en contextos urbanos, a las cuales están expuestas. Los Encuentros en Familia a través de la apropiación de nuevas capacidades a nivel individual, familiar y comunitario, supone consiguen fortalecer las dinámicas y el tejido social, transformando las prácticas vulneradoras que atentan con su integridad física y cultural, generando nuevos vínculos al interior de su comunidad, su entorno y los contextos interculturales.

Frente a lo anterior, la siguiente sección de evaluación de resultados para la estrategia de Encuentros en Familia Étnica, se enfoca en primer lugar, en identificar si la estrategia logra generar espacios reflexivos, que permitan la construcción de capacidades y habilidades propias en relación con sus derechos como sujetos étnicos. En segundo lugar, se desarrolla cómo estos ejercicios lograron gradualmente repercutir en sus prácticas individuales y colectivas que fortalezcan las dinámicas y el tejido social étnico. Y, en tercer lugar, se evidencia cuáles son las implicaciones en el esfuerzo de los encuentros en familia étnico, por tejerse con los espacios y devenires propios de las comunidades étnicas.

### 5.2.1. Las relaciones y las dinámicas familiares

Considerando las vulnerabilidades y discriminaciones que se generen en la relación y vinculación de grupos poblacionales con pertenencia étnica, género y discapacidad, a contextos urbanos y/o rurales, en situación de desplazamiento y/o reubicación, y, especialmente, “en la tarea de identificar y potenciar los factores endógenos y exógenos, que procuren la prevalencia de los derechos de la niñez y la adolescencia”<sup>68</sup>, el Instituto Colombiano

<sup>67</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2009). Tomado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/portafolio/ICBF/all/territorios-etnicos-bienestar>.

<sup>68</sup> Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos, MD1.DE 22 03 de 2017, ICBF.

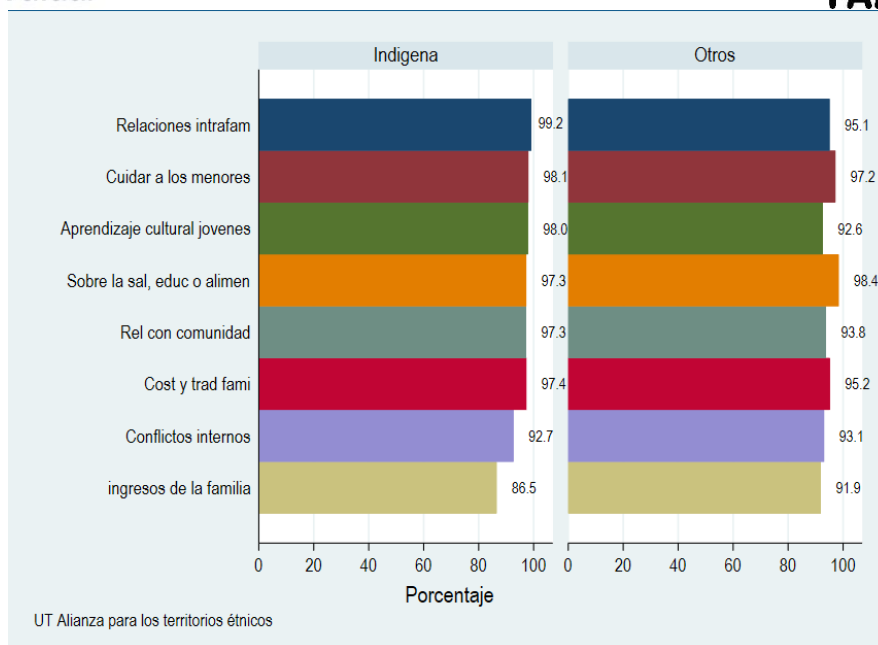
de Bienestar Familiar parte de un de Enfoque Diferencial y la categoría de interseccionalidad, con el fin de reconocer a las comunidades étnicas, como sujetos de derechos especiales.

De acuerdo a lo anterior, los espacios de Encuentros en Familia, más que implantar nuevos valores y pautas formativas en las relaciones sociales, buscan fortalecer a las familias y comunidad en capacidades y habilidades que promuevan el desarrollo integral de cada sujeto, desde un ejercicio reflexivo. Dicho ejercicio es propiciado desde la facilitación de un profesional psicosocial, quien, desde un proceso participativo y pedagógico, elabora un diagnóstico de las fortalezas y debilidades a partir de temas tales como: violencia intrafamiliar, rutas de prevención y atención, comunicación y diálogo en la familia, vínculos y afectos, valores y principios en la familia, reconocimiento de los derechos de la mujer, embarazos, alcoholismo entre otros, con las siguientes herramientas centrales: Perfil de Vulnerabilidad/Generatividad y líneas de tiempo (mapa de cambios). En este ejercicio reflexivo cada sujeto identifica factores claves (eventos, aspectos) ocurridos en su devenir individual o colectivo, sus tradiciones, usos y costumbres. Este diagnóstico de autoconsciencia de sus prácticas a nivel individual y comunitario, se espera vaya generando gradualmente capacidades y habilidades para afrontar circunstancias adversas de prevenir cualquier tipo de violencia, en consecuencia, mejorar la calidad de vida y el desarrollo individual y/o colectivo.

Desde esta perspectiva, de acuerdo a la información cuantitativa y cualitativa recopilada en la Evaluación de la Modalidad, es posible evidenciar que las familias reconocen en la estrategia Encuentros en Familia Étnica, una oportunidad para reflexionar sobre sus prácticas a diferentes niveles, en tanto les permitió pensar en sus vulnerabilidades y riesgos que enfrentan sus familias y comunidades, y al mismo tiempo identifican sus fortalezas y potencialidades. De acuerdo con las personas encuestadas, el 89.3% de las familias que ingresaron a la Modalidad, afirman que las actividades del proyecto en las cuales participaron, los hicieron reflexionar sobre “cosas que pasan en su familia”. Al mismo tiempo, el 94.0% de las familias encuestadas reconocen que el proyecto los hizo pensar sobre sus comunidades. De lo anterior se evidencia entonces, que el proyecto en relación a la estrategia de Encuentros en Familia, promueve reflexiones a dos niveles: tanto a nivel familiar y comunitario.

Las reflexiones que se dan en los Encuentros en Familia sobre su situación son amplias, abarcando múltiples problemáticas relacionadas con los componentes del proyecto, entre los temas de mayor relevancia, ubican los siguientes temas: cuidar a los menores, educación, salud y alimentación, relaciones intrafamiliares y costumbres y tradiciones familiares, como se observa en la siguiente gráfica. Otro hallazgo es que hay diferencias en los porcentajes de familias indígenas frente al de los otros grupos étnicos, criterio que será desarrollado en detalle más adelante.

*Figura 26. ¿Las actividades del proyecto en las que participó, lo hicieron reflexionar sobre cosas que pasan en su familia relacionadas con?*



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

Teniendo en cuenta lo anterior, los operadores desde el apoyo de los profesionales psicosociales vincularon temas al interior de los encuentros en familia, que permitieron no solo la creación de escenarios reflexivos acerca del cuidado de los niños, las relaciones entre personas y su comunidad, sino también posicionar reflexiones a nivel cultural y sus prácticas consuetudinarias. Por ejemplo, el 95.2% de las personas encuestadas, pensaron en sus costumbres y tradiciones, desde el cual es posible pensar, que, al reflexionar sobre los diferentes aspectos de la vida familiar y comunitaria, se adoptaron al interior de la comunidad conductas que promovieron relaciones de cooperación y solidaridad al interior de las familias y su comunidad. Así se evidenció también en el análisis cualitativo, como lo reconoce un beneficiario de la Modalidad, al apelar a “la reunificación comunitaria”, como mecanismo en la reconstrucción del tejido social, en nuevos vínculos afectivos (diferente de los consanguíneos) en relación a su tradición y comunidad, ya que, al percibirse en colectividad, reconocen su vocación al interior de su comunidad:

*Entonces, a través de estos programas, lo que hacemos es una reunificación comunitaria, donde no nos importa quién, lo importante es las ganas que tenga la comunidad de hacer las cosas. Y eso es un lazo fuerte, para que nos permita entender que somos personas útiles... que tenemos unos derechos, y que esos derechos son los que nos facultan a decir: “yo quiero estar, yo quiero participar”, ¿sí? También a familiarizarme con la situación del vecino, la del otro y la del otro.* **Grupo Focal II.**

Esto se debe a que precisamente encuentran en sus tradiciones y costumbres, modelos solidarios, que han sido redescubiertos o activados en las actividades realizadas en los Encuentros en Familia étnica, ya que, a través de la memoria oral de los mayores, se recrean los mitos o ciclos evolutivos; ejemplo de ello, los procesos simbólicos en la transición de la primera infancia a la adolescencia. El reconocimiento de estos modelos propios son claves en la generación de respuestas o soluciones, frente a fenómenos que los sitúan en desventaja social, económica y cultural, en un contexto socio-cultural muchas veces adverso.

El ICBF ha adoptado la noción de Comunidad como “una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función en común,

con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto”<sup>69</sup>. Esta noción ayuda a entender las dinámicas familiares y comunitarias, a la hora de profundizar en los aspectos endógenos, identificados en las dinámicas propias de las comunidades étnicas como la minga, el Cabildo, los Consejos Comunitarios, las asambleas; se encuentra la noción de asociación, cooperación y solidaridad, como modelos organizativos sustanciales en el devenir de los pueblos étnicos. Su vitalidad como sujetos étnicos está en percibirse en comunidad, como un proceso de cooperación entre los miembros de una comunidad y entre comunidades, la noción de comunidad representa en sí misma: la vocación o capacidad que les ha permitido la prevención de riesgos y peligros en situaciones que puedan afectar su integridad física y/o cultural, el carácter colectivo ha transformando condiciones de vulnerabilidad a la vez de reafirmar su pertenencia étnica, como se desarrollará más adelante.

La recuperación de prácticas ancestrales alrededor de la crianza de los niños, desde una perspectiva integral, ha facilitado entender que el cuidado de los niños y niñas es también el cuidado y protección del territorio. En la evaluación cualitativa se hizo posible identificar, la manera recurrente para varias comunidades, como los niños, niñas y jóvenes ya no obedecen los consejos de los mayores, de ahí que el rescate de su cultura y de sus costumbres como pueblos étnicos sea de vital importancia para la comunidad. Lo anterior recae en la poca atención que hay hacia la comunidad y el territorio, pues al indagar sobre las discusiones presentadas en los encuentros en familia, valores como el “respeto hacia los miembros de la comunidad” o hacia la vida natural, fueron opiniones reiteradas en las familias. La poca atención al territorio y sus modelos propios de pensamiento, ha provocado dificultades en la convivencia y concordia entre los individuos, familias y comunidades. De esta manera lo recoge un indígena Ticuna, con este testimonio:

*Por eso el padre {Yoi} pensó, voy a poner clan a mi gente, para que haya respeto, porque aquí no hay respeto. Entonces mató una babilla. Cuando estuvo cocinado, llamó a la gente: vengan gente, le van a dar este caldo de esta babilla de cabeza roja. Entonces ahí, de ellos salían el sabor, entonces ellos tomaban, entonces ellos mismos salían el sabor, empezaron a decir: este caldo, sabe a caldo de... Paujil. Tenga ahora usted: mmm, sabe a caldo de Cascabel. Entonces tu clan va a ser Cascabel. Y así sucesivamente hasta terminar los clanes. Entonces ya {Yoi} pues le dijo a la gente: usted ya tienen clan. Los que tienen clan pluma, y los que no tienen pluma, entonces usted que tiene pluma, entonces te puedes casar con ese que no tiene pluma. Entonces de ahí en adelante se van a saber respetar. Ya nosotros, pues nosotros nos identificamos, pa' que haya respeto entre nosotros, los indígenas. Grupo Focal I.*

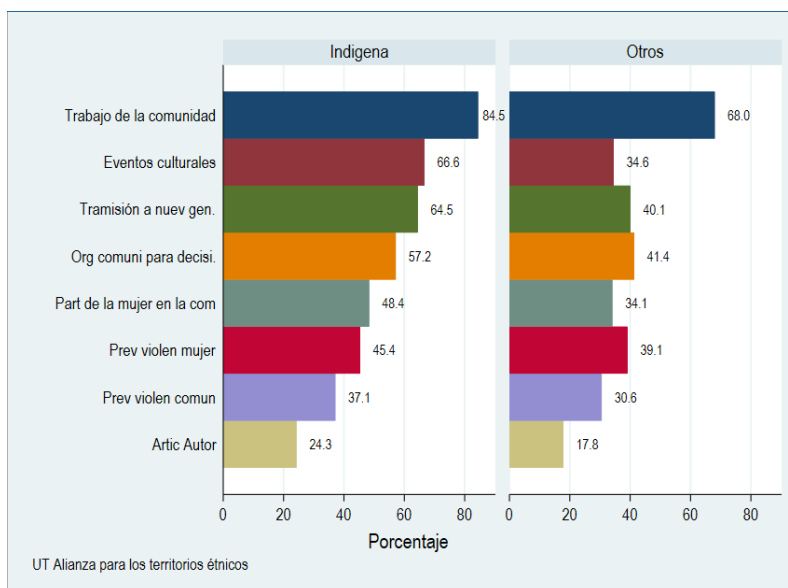
Los Encuentros en Familia lograron en las dinámicas comunitarias, desde la valoración en muchas comunidades, el reconocer desde un ejercicio reflexivo la importancia de las tradiciones y costumbres de su pueblo, al identificar en la narrativa del *mito*, modelos formativos de crianza hacia la primera infancia alrededor de la noción de respeto. Si bien para este caso en el Amazonas, el comunero se refiere a las relaciones de parentesco a partir de las relaciones claniles, la comunidad identifica en el *mito* capacidades, si se quiere desde lo cultural, para que los miembros de una comunidad puedan establecer vínculos de respeto y armonía con su familia, su pueblo y el entorno circundante. De lo anterior se observa, que a partir de estos encuentros en familia además de generar espacios reflexivos, las comunidades apropiaron habilidades para restablecer los vínculos sociales a partir de modelos propios de su cultura, la noción aquí “Clan” como en los pueblos Wayuu en la Guajira, aparece como modelo cooperativo manifiesto en las relaciones de parentesco, percibiendo la interacción social como un proceso de complemento en la formación de los vínculos sociales.

Lo anterior se evidencia en los aspectos que mayor interés tuvieron las comunidades, siendo el trabajo colectivo una de las temáticas más recurrentes en los momentos de reflexión a nivel comunitario, un asunto que motivó la

<sup>69</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*.

reflexión de 8 de cada 10 participantes. Además, este tema comunitario presenta una diferencia significativa donde los grupos indígenas exponen valores más altos en todas las categorías, mostrando mayor reflexión en las dinámicas comunitarias.

Figura 27. ¿Las actividades del proyecto, en las que usted estuvo, lo hicieron pensar en aspectos de la vida de su comunidad como?



Fuente. UT Alianza para los Territorios Étnicos

Los escenarios de los encuentros en familia, al crear habilidades y capacidades reflexivas, han facilitado que los individuos, las familias y en general la comunidad puedan también discernir, hasta qué punto el diálogo e interacción con nuevos modelos, realmente son pertinentes hacia los modelos socio-culturales y económicos de las comunidades. Es el caso de comunidades donde se observa una gran capacidad organizativa, donde los derechos de la primera infancia se traducen en deberes, pues si bien los encuentros en familia han permitido conocer otras formas de crianza, las comunidades se han reafirmado en sus prácticas culturales, pues las presentadas por los operadores muchas veces, aunque reflejan una preocupación por los procesos formativos hacia los niños, niñas y adolescentes, estos no promueven protagónicamente ningún vínculo particular con el territorio, fundamental para las comunidades étnicas. Así se puede evidenciar este encuentro entre los diferentes conocimientos, desde la opinión de las comunidades Nasa, al reflexionar sobre las diferentes realidades y nociones que se enfrentan:

*Acá mirábamos lo de los derechos de los niños al no trabajo infantil... o a la explotación de los niños. Mientras que acá, pues uno desde muy pequeño ya a los niños les pone tareas en el campo... eh... para que ellos se vayan acostumbrando. No es que uno los quiera, explotar en cuanto al trabajo, sino que eso es una forma de uno hacer, de que los niños desde muy pequeños, aprendan el rol Nasa en el hogar... ...Acá uno vive acostumbrado a que de niños ya vayan haciendo tareitas... ellos ayudan en el campo. Cuando entran a la escuela, a contribuir en la casa, nosotros no podemos criar los niños como lo crían en la ciudad, nosotros necesitamos que ellos tengan acceso al campo, ese es de pronto digamos la diferencia entre criar en una zona urbana a una zona rural. Grupo Focal II.*

Los ejercicios interculturales, en el conocimiento e intercambio de modelos y experiencias acerca de la convivencia y evolución familiar entre el mundo moderno o pensamiento occidental, y las matrices de pensamiento de los pueblos étnicos, realizados en los Encuentros en Familia, han permitido que las familias reafirmen sus tradiciones y costumbres, en un diálogo intercultural entre sus modelos propios de educación y el discernimiento frente a otros modelos de formación hacia la primera infancia y adolescencia. De acuerdo al lineamiento técnico, el profesional psicosocial “deberá contar con experiencia en trabajo con comunidades étnicas y conocimiento sobre estrategias pedagógicas, a fin de que el desarrollo de la estrategia adopte e involucre, de manera asertiva, metodologías propias de la comunidad”<sup>70</sup>; si bien se observó en la evaluación que las metodologías usadas por los profesionales psicosociales no se establecieron necesariamente bajo protocolos propios de la comunidad, las familias aseguran que en los encuentros, en el ejercicio comparativo a partir de las actividades llevadas a cabo, han logrado que las personas adviertan las implicaciones actuales en los procesos de globalización, con la entrada de bienes tecnológicos e información externa que ha provocado en ocasiones una desarticulación socio-cultural en las nuevas generaciones debido a no llevarse un encuentro de manera equilibrada o en el diálogo de las distintas formas de vida. Así, con los espacios de reflexión abiertos, las familias han puesto una mayor atención alrededor de este tema, y en general sobre la manera en la que actualmente se transmite el conocimiento de generación en generación. Los Encuentros en Familia logran activar casi de forma general, un espacio comunitario de reflexión.

Sin embargo, al ubicar la mirada en la dificultades por parte de las Regionales y Centros Zonales y los profesionales psicosociales desde el Operador, en el momento de reconocer de manera sustancial los modelos propios de organizar y concebir la vida por parte de las comunidades étnicas, aparece en evidencia la proyección y el reto desde los mismos lineamientos bajo la idea de: “para efectos de la configuración del sistema de ayuda en los servicios y programas, no son suficientes los criterios objetivos de composición familiar. Sería necesario reconocer los criterios subjetivos, de modo que desde un punto de vista relacional, para cada persona, su familia es lo que ella considera que es su familia.”<sup>71</sup>. Es un ejemplo el caso de las comunidades del Amazonas, donde si bien se impartieron actividades que propiciaban algunas discusiones en la recuperación de sus prácticas ancestrales, no generaron interés en la comunidad. Se valora la importancia de recrear espacios comunitarios, pero en este caso y en otros evaluados, estos no corresponden siempre con los intereses y necesidades de las comunidades; no hay un acoplamiento con los ritmos y espacios propios, sino más bien son percibidos como otro de varios talleres institucionales de sensibilización, que no logra trascender más allá de la actividad propuesta. En otras palabras, aparece desde algunos consultados la expresión de “talleritis”, que no se teje de forma firme con los espacios tradicionales de las familias y comunidades étnicas. Tal situación se evidenció para algunos casos, como se ejemplifica acá para un proyecto visitado:

*Cuando nosotros comenzamos el proyecto, o sea las familias estaban contentas y todo. Pero después, se fueron saliendo del programa, porque no tenían tiempo, porque no les interesaba, porque no querían aprender nada más. Y... tuvimos la oportunidad de, de hacer rituales de armonización, tuvimos oportunidad de hacer como cuatro, cinco charlas en la comunidad, que llegaban las familias. **Grupo Focal I.***

En el desarrollo de los Encuentros en Familia, desde los proyectos se reconoce la importancia para que las familias y comunidad identifiquen o apropien nuevas capacidades, haciendo hincapié en que esto solo es posible a partir de ciertas condiciones, sobre todo en el fortalecimiento de dinámicas sociales desde los cuales enfrentan y manejan los contextos adversos. En esa situación, las reflexiones de algunas familias, más allá de la contribución a reducir

<sup>70</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*.

<sup>71</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2018) *Lineamientos técnicos para la inclusión y atención de familias*.

los riesgos y vulnerabilidades, se conciben como la creación colectiva de significados o conocimientos entre las amistades o solidaridades que se van produciendo. Al respecto lo recoge un beneficiario:

*La verdad es que este proyecto ha sido muy constructivo, para las familias. Cuando uno tiene una familia numerosa y tiene... niños con discapacidad, uno también tiene que aprender a recoger de lo que aprende, porque uno aprende de cada persona. Uno aprende de cada compañero algo nuevo. Uno no las aplica en su casa, aunque muchas veces uno no, no lo sabe, y eso lo coge para uno, y uno lo aplica. Entonces ese, ese es mi aporte. Grupo Focal II.*

En general, las aseveraciones hechas por los diferentes actores sobre el papel de los Encuentros en Familia en el fortalecimiento social, cultural, económico y político de las comunidades, se refieren a la capacidad de apropiación y el aprovechamiento individual en cada una de las actividades realizadas, ya que al identificar sus potencialidades, se transforma en herramienta en la generación de acciones por voluntad propia, que le permiten afrontar las vicisitudes de la vida, es decir, dinamizar gestiones autónomas:

*No es esperar por lo menos que de pronto el gobierno nos de los recursos, sino como emprender, no dejar de perder esas ganas de luchar por lo que uno quiere. O sea, aquí le dan a uno las herramientas, pero no es (...) A uno le pueden dar una {polla}, pero uno no se puede atender a eso. Pero que si a usted le dan una manito, hombre, más fuerza, vamos a echar pa' lante. Y uno mismo ve eso en el proyecto. Grupo Focal I.*

Como resultado de la Evaluación, se observa entonces que, con respecto a las dinámicas familiares y las relaciones o vínculos al interior de la comunidad, buena parte de las comunidades reconocen en el proyecto una oportunidad de reflexionar sobre sus prácticas, a partir del intercambio de experiencias y de pensamiento, generando así un escenario de deliberaciones interculturales. Ahora bien, si bien estos escenarios reflexivos han logrado potenciar capacidades y habilidades, estos espacios, provocan relaciones interculturales, muchas veces, desiguales y conflictivas; ya que aunque se busca a través de esta estrategia tejerse en los espacios propios de las comunidades, se recrean dichos espacios reduciendo muchas veces en los ejercicios reflexivos lo cultural a un plano del folclor, al no reconocer por ejemplo de manera profunda la noción de comunidad o la importancia del trabajo en colectivo. Sucede de igual manera con la condición de lo étnico, identificándose que muchas veces desde la visión del operador, se asume como un elemento meramente distintivo de una población, sin ahondar en las aseveraciones subjetivas y las particularidades a cada contexto que estas implican y su relación de fondo con los fenómenos socio-culturales que enfrentan las comunidades. Los espacios reflexivos generados pueden identificarse que activan procesos colectivos de cambio en algunas comunidades que lo apropian de esta manera, en otros casos los espacios de colectividad refuerzan el sentir comunitario, más no desembocan directamente en la solución de situaciones colectivas conflictivas, si bien si propician espacios sentidos de reflexión personal y familiar, y prácticas de colectividad y encuentro, identificadas como medulares desde los grupos étnicos. Se destaca entonces que en los testimonios se evidenciaron reflexiones en temas como la transmisión del conocimiento de generación en generación; o el respeto hacia los mayores por parte de la comunidad; así como la poca apropiación de los modelos propios de pensamiento y de la valoración del territorio.

### 5.2.2. Las familias en el auto reconocimiento como sujetos de derecho

El reconocimiento de las familias como *sujeto de derechos*, desde un enfoque diferencial como grupos étnicos, se apoya fundamentalmente en los procesos desarrollados por las propias comunidades. En consecuencia, el reconocimiento de los líderes y autoridades tradicionales, como sujeto de derechos, también responden a estos procesos organizativos: uno de corto plazo, otros de mediano y otros que son de largo aliento; generalmente

afrontando los problemas sociales y políticos violentos contra los derechos humanos que caracterizan la historia común del país frente a las poblaciones étnicas. En consecuencia, los Encuentros en Familia tratan y logran fortalecer el auto-reconocimiento de las comunidades y líderes como sujetos de derechos, especialmente desde los fundamentos jurídico-políticos estatal-gubernamentales, como lo explica un líder afro alrededor de la ley 70 de 1993:

*Se empezó a hablar de la Ley 70, que es la ley que promulga los derechos de la población. Lo que antes se llamaba minoría, ya esa palabra casi no se usa, porque minoría es algo muy mínimo, cuando acá somos bastante, una cantidad considerable. Entonces, se empezó a través de la Ley 70, a hablar de los consejos comunitarios, a hablar de las organizaciones de base y muchos nos fuimos empapando sobre los derechos étnicos, desde el acuerdo 169 de la OIT. Entrevista Autoridad Étnica.*

Lo anterior, vinculado a procesos de flexibilidad que buscan el fortalecimiento de las comunidades y sus procesos organizativos:

*“entonces por eso plantearon ejes temáticos como derechos humanos, como derechos comunitarios, y cosas así muy encaminadas a darles ese fortalecimiento para que ellos se organicen como comunidad, como miembros de una comunidad” Entrevista Regional ICBF.*

Por eso se reafirma la prevalencia en el conocimiento de sus derechos, que se han venido marginando ante la presencia de grupos armados, una violencia que implica para las organizaciones y a sus líderes nuevos enfoques y desafíos, ahora como comunidades vulneradas en sus derechos por el conflicto. Fue muy recurrente y un hecho a resaltar este marco de derechos desde las comunidades, como un tema central y común, dinamizado en parte desde los líderes locales:

*“Los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, los mismos derechos que se fueron [vulnerando] cuando se dio el tema, el caso de la violencia acá, cuando eso empezó a hablarse de los enfoques, de los derechos, entre ellos los derechos de la mujer, los derechos de los niños, y ya ahí, viene entonces el tema de nosotros, la población afro, los autos ¿sí?” Entrevista Autoridad Étnica.*

De otra parte, la violencia intrafamiliar identificada como temática central para el tratamiento de los derechos de las familias, en la entrevista a una de las autoridades tradicionales en un departamento, por ejemplo, se reflexiona y contrasta concretamente formas de corrección conductual y vulneración de derechos; así expresa que.

*“para la comunidad como tal, fue muy importante cuando tocaron el tema social, esa parte de maltrato intrafamiliar y derechos del niño [...], nosotros estamos en una comunidad donde a veces el papá, la mamá no castigan, de pronto, quitándole algo que al niño le guste, sino que le dan su “juetazo”, y es fuerte, es demasiado fuerte, entonces, esa parte estuvo buena” Entrevista Autoridad Étnica.*

Se evidencia que las comunidades a partir de estos espacios de ejecución de los proyectos, no sólo adquieren los conocimientos para la aplicación de herramientas legales que garantizan la defensa de sus derechos en casos de vulneración, sino también generan procesos de concientización alrededor de lo organizativo. En el caso de San Andrés, por ejemplo, los encuentros en familia posibilitaron desarrollar procesos de concientización vinculados a la resolución de sus conflictos históricos, y que logró para el caso apropiar conocimiento sobre sus derechos humanos y la importancia de encontrarse y debatir en comunidad:

*“En este momento de concientización, vuelvo y te digo, de todo lo que tiene que ver con derechos humanos, con el poder convivir sanamente, son de interés, porque estamos atravesando, a nivel general en la isla, por una situación muy difícil y es el preciso momento para que nosotros podamos abarcar y podamos llamar la atención a la persona, a las familias que hagan parte de este proyecto. Entrevista Autoridad Étnica.*

Como se observa, el fortalecimiento de sus derechos étnicos está íntimamente relacionado con las dinámicas organizativas, más aún cuando son comunidades comúnmente golpeadas por la violencia, condiciones que los motivan más a organizarse, articulando así el tejido social. Las diversas experiencias organizativas muestran una multiplicidad de historias y desafíos singulares, donde la agencia de los líderes articula el conocimiento de sus derechos con los procesos de sus territorios. Es en tal singularidad donde los espacios de reflexibilidad, propiciados por el proyecto, y el énfasis sobre el enfoque diferencial que los cobija como grupos étnicos, llega a contribuir en las dinámicas de cada lugar y región a nivel familiar, personal y colectivo, creando nuevos liderazgos, los cuales llevan necesariamente a organizarse. Así lo resalta un líder, resaltando un proceso histórico de fortalecimiento, pero enfatizando en los nuevos aportes desde el proyecto:

*En el 2003, a finales del 20 de diciembre del 2003, retornamos 56 familias al corregimiento y a algunas veredas. Y de ahí nació este liderazgo de mi persona por la comunidad, organizando la comunidad, luchando por los derechos y deberes de la comunidad. Hemos llegado a crear varias asociaciones, entre esos tenemos a (nombre de la asociación), tenemos el consejo comunitario del corregimiento que se llama (nombre del corregimiento), también organizamos la junta de acción comunal del barrio en el cual estamos ahorita ubicados que se llama el barrio (nombre del barrio). Este proyecto que nos ha fortalecido como a nivel colectivo, como a nivel familiar y a nivel personal. **Entrevista Autoridad Étnica.***

Los problemas de violencia, la inseguridad y el auto-reconocimiento de su situación de vulnerabilidad, son identificados por las organizaciones como situaciones que afectan directamente el bienestar de las familias. La encuesta realizada establece que el 91% de las personas encuestadas perciben que el proyecto les enseñó sobre sus derechos y de las responsabilidades del Estado frente a esos grupos.

Esto lleva a estas organizaciones a plantear distintos ejes temáticos para ser analizados dentro de los talleres propuestos por el proyecto, y son recogidas por el operador del ICBF dentro de la estrategia de cada proyecto. Es importante resaltar aun así que la variación entre los proyectos evaluados es amplia, pero se observa que en la mayoría de casos en que no se llevan a cabo los espacios según lo planeado, los factores obedecen a situaciones demarcadas desde la operación misma, como ya se detalló desde el componente de Operaciones.

Las trayectorias de los líderes y en general, de las organizaciones de base pueden llegar a ser muy dispares entre sí. Sin embargo, en uno u otro momento de formación, vincular la reflexión sobre las problemáticas sociales a una lectura de los derechos de las comunidades en sus distintas acepciones, constituye un espacio de fortalecimiento organizativo importante; tanto de los derechos como grupos étnicos, o frente a derechos fundamentales en general, que lleva, por ejemplo, a examinar casos de violencia intrafamiliar o violencia contra las mujeres; siempre que detrás de una capacitación puntal exista un proceso continuado y trascendente de tales conocimientos adquiridos. En ese sentido, los encuentros en familia se vuelven un estímulo desde el conocimiento del marco normativo sobre las minorías étnicas, en que el reconocimiento como sujetos étnicos, de pie a la activación en la vida práctica en torno a estas reflexiones. Así lo advierte desde este proyecto, resaltando el impacto de la Modalidad en este sentido:

*Pues sí, las profesionales como la psicóloga, generaron impacto en la comunidad [...] o sea, pocos conocimientos tenemos de nuestras normas, de nuestros derechos, de nuestra constitución política, que lo dice todo. Pero la comunidad no se da el tiempo a leer bien la Constitución para poner en práctica todo lo que dice nuestra Constitución. Entonces, ya, estas mujeres vinieron, nos mostraron todas las actividades culturales, los temas de familia, de sexualidad, todos esos temas que ellas trataron, para que generaran impacto en la comunidad **Entrevista Autoridad Étnica.***

Los “encuentros en familia de territorios” como lo llaman las comunidades Ko’revaju, fueron un mecanismo que llevó a recrear prácticas tradicionales de su cultura, en el hecho sencillo de encontrarse y volver a construir el tejido social y comunitario, sin embargo las familias y autoridades aún sienten que la Modalidad no logra aplicar un enfoque diferencial acoplado a los ritmos y modelos propios de la cultura, así lo manifiesta la comunidad Ko’revaju en relación, sobre todo, a las determinaciones administrativas, que más allá de la particularidad, reflejan un reto en encontrar una aproximación que en toda la integralidad de la intervención, llegue a conseguir un encuentro intercultural que acoja las especificidades de las poblaciones atendidas:

*(...) entonces ya en términos de liderazgo, realmente yo veo que tenemos dificultades en eso, el año pasado el proceso era más enfoque diferencial, directo. Ahora es que tiene que ser así, y si no entonces no nos sirve, y vuelva la documentación, y hágale, entonces ha sido una gran dificultad en ese sentido, para esta segunda vigencia. Se hacen los encuentros, fortalecemos, las familias están como apropiándose de esa convivencia, pero ICBF dice “bueno...” y empieza como a chuzarse “¿qué pasó con el papeleo?”. Entonces no son como de tanta documentación, son como más verbales. Grupo Focal II.*

La Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar sí se evidencia que logró que los Proyectos divulgaran la normatividad, las familias conocieran sus derechos especiales como minorías étnicas, y la importancia de este en las situaciones desventajosas, marginales y de discriminación en las cuales se encuentran muchas de las poblaciones intervenidas, lo anterior desde un ejercicio reflexivo con la normativa colombiana vigente, además de conocer las rutas que tiene el ICBF en la atención a los conflictos en que se presentan en la vida familiar y comunitaria. Sin embargo, para el programa TEB, el auto reconocimiento como sujetos de derechos étnico implica además de esto, conectar, por un lado, la dimensión de lo territorial y organizativo, elementos sustanciales en los procesos étnicos, pues como se ha visto La Modalidad les ha permitido ejercicios de territorialización de su pensamiento en nuevos contextos, a la par de identificar en estos encuentros, la importancia de organizarse para un efectivo goce de sus derechos. Lo anterior conlleva, aun así, a que el operador, los enlaces y referentes cercanos al proceso, reconozcan los derechos étnicos, como derechos inherentes de las comunidades, reivindicaciones históricas propias en el trabajo por su territorio y las formas propias de concebir la vida social, natural y espiritual. El reconocimiento de las poblaciones como sujetos de derechos es dinamizado y fortalecido a partir de la ejecución de los proyectos, amparado por un trasegar anterior desde muchos de los líderes, que no para todos los casos se articula completamente desde la promoción desde el proyecto y como un factor efectivo y directo.

### 5.2.3. Las familias, sus situaciones de vulnerabilidad y su papel como agentes de cambio

Según el paradigma constructivista, desde el cual se sitúa el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “se llama creación dialógica a la construcción gradual, en el tiempo, de un conocimiento, proceso o experiencia novedosa por medio del diálogo reflexivo y el aprendizaje conversacional en grupos humanos. En el despliegue de este proceso, las personas y las familias transformarán sus perspectivas, experiencias y descripciones para posicionarse de una manera diferente. Este abordaje entiende la creación del significado, la experiencia y el conocimientos como procesos constructivos en los cuales eventos específicos, actos y episodios tendrán la potencialidad de transformar pautas de relaciones familiares y sociales”; se conciben los espacios de Encuentros en Familia Étnica, como un diálogo intercultural entre diferentes actores, desde el cual el operador y el ICBF hacen arte y parte, en

la construcción de nuevos conocimientos y significados hacia los fenómenos sociales, culturales, económicos y políticos.

Se espera que, a partir de las actividades llevadas a cabo en los Encuentros en Familia Étnica, las familias emprendan acciones que contribuyan a solucionar las vulnerabilidades y riesgos identificados, tanto en el ámbito familiar como comunitario. Según la información cuantitativa, las familias emprendieron acciones en sus familias para mejorar la convivencia y las relaciones familiares, tales como mayor diálogo, menos peleas, mayor dedicación de tiempo y resolución pacífica de conflictos (99.7% de las familias). También las familias buscaron tener un mejor cuidado de la salud y la alimentación (97.4%) con un mayor resultado a nivel rural donde este tipo de necesidades son mayores (la diferencia es de 3.5pp). Por último, realizaron actividades tradicionales de su cultura, siendo más frecuente este tipo acciones entre los indígenas, frente a los demás grupos étnicos (23.5pp de diferencia), resultado consistente con los indicadores mostrados anteriormente (ver siguiente tabla). Sin embargo, se destaca que el 67% de las familias actuaron de manera diferente a partir de las actividades de la Modalidad, lo cual ofrece un espacio para lograr que una mayor proporción de las familias, actúe de forma diferente. También se identifica que las diferencias entre los indígenas y las otras etnias, es estadísticamente significativa frente a cambios en salud y alimentación, así como en actividades tradicionales de su cultura.

*Tabla 4. ¿A partir de esas actividades hizo luego algunas cosas de manera diferente en su familia?*

| Indicador                               | Total | Indígenas | Otros grupos étnicos | Diferencia | p-valor |
|-----------------------------------------|-------|-----------|----------------------|------------|---------|
| Dinámicas familiares internas           | 99.7% | 99.8%     | 99.8%                | 0.0%       | 0.87    |
| Salud y alimentación de la familia      | 97.4% | 98.1%     | 95.6%                | -2.6%      | 0.08    |
| Actividades tradicionales de su cultura | 82.8% | 90.3%     | 66.8%                | -23.5%     | 0.00    |

*Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos.*

En complemento a este hallazgo desde las encuestas, desde el análisis cualitativo para el caso de las familias que habitan en un determinado barrio, se evidencia que reconocen las situaciones en riesgo en las relaciones sociales en las cuales se encuentran, y la manera en que la Modalidad ha permitido cambiar estas dinámicas en la vida familiar:

*Me parece que llegó en buen momento porque pues... por lo menos en mi vida de pareja que vivía como muy desordenada con mis hijos. Por lo menos yo le digo tal cosa y el ya trata de no...como era antes, que uno le decía a tal hora tiene que estar aquí o haga esto, pues él ya lo hace y ha ido cambiando mucho.*

**Grupo Focal I.**

Esta población Afrodescendiente, que proviene de diferentes regiones de la costa pacífica, fue ubicada de manera aleatoria en proyectos de vivienda de interés social. En este contexto se observa discusiones en torno a las dificultades que implica para esta población crear lazos afectivos, con personas que, si bien pertenecen al mismo pueblo étnico y en la mayoría de las familias han tenido que afrontar la violencia del conflicto armado, pertenecen a procesos históricos diversos. En ese contexto se han desintegrado los lazos y afectos comunitarios, pues el distanciamiento de sus territorios y sus comunidades, ha significado el desarraigo cultural y social; no encuentran un lugar en la vida social, creando condiciones conflictivas en las familias y en las relaciones vecinales. Según las personas encuestadas, solo el 66.7% de las familias valora que “a partir de las actividades del proyecto hizo luego algunas cosas de manera diferente en su familia”. Es decir, que cerca de un tercio de las familias no logró

transformar las reflexiones en acciones concretas en su familia. Existen condiciones materiales de contexto, aspectos endógenos que no son muchas veces reconocidos en las actividades realizadas en los encuentros en familia, generando dificultades en los procesos de territorialización o en los procesos para re-significar nuevos lugares a habitar.

Es entonces aún débil la inferencia de los encuentros, al proyectar acciones a mediano y largo plazo, para reconstruir los lazos afectivos, donde cada sujeto reconozca su vocación en los niveles individual, familiar y comunitario, que motiven la creación de vínculos que permitan procesos restaurativos en las relaciones rotas y deterioradas, como se profesa desde el lineamiento técnico administrativo de “*desarrollar con las comunidades étnicas acciones que posibiliten la reproducción de su cultura material e inmaterial y permitan aprendizajes colectivos intergeneracionales e interculturales para reafirmar su identidad y promover el ejercicio de sus derechos*” (Lineamiento técnico administrativo). Sin embargo, los presupuestos metodológicos terminan sin “*identificar los impactos que la asistencia puede llegar a causar en distintos contextos*”, al suscitarse situaciones poco previsibles que dificultan la fluidez y legitimidad de la Modalidad:

*Se está abriendo un espacio de diálogo en lo que sucede con intrafamiliar. Las dificultades como tal sobre el marco del programa, pues no ha habido dificultades, pero si uno que se desprendió de que estaban en este proceso, se desprendió y se fue en el mundo como del alcoholismo, entonces empezó como a maltratar en el hogar y daña realmente el concepto de mujer, fuera de contexto tradicional, del daño psicológico.*

#### **Grupo Focal II.**

Como se observa en este aparte, las comunidades identifican desde los proyectos relaciones conflictivas presentes en su territorio, propiciando construir capacidades para afrontar y transformar dichas dinámicas, como el autoconocimiento de las situaciones desventajosas en las cuales históricamente han estado sometidas las mujeres, lo cual ha conllevado en algunos proyectos, a formular acciones que lleven a reestructurar las relaciones entre hombres y mujeres. Como se observó anteriormente, estas acciones llevan a pensar en la dimensión organizativa y territorial, sin embargo muchas de estas discusiones surgen de manera circunstancial en los encuentros en familia, sin un proceso de retroalimentación clara, en el que las mujeres además de identificar situaciones vulnerables en la sociedad; no se evidencia un método claro, que permita encausar estas acciones en procesos activos de largo aliento, teniendo en cuenta las limitaciones de un proyecto formulado a menos de un año; por lo tanto no es posible advertir las consecuencias. En tal sentido es fundamental construir estrategias hacia los conocimientos y habilidades generados, en el que de manera gradual se construyan acciones sostenibles a mediano y largo plazo.

Se observa también de forma recurrente que estas temáticas relacionadas con los roles al interior de las familias, la violencia intra familiar, la crianza, son demarcados desde el operador bajo una intervención central basada en la exposición de leyes, conocimientos y rutas de acción desde la sociedad mayoritaria. Son aislados los casos en que de forma asertiva se hayan abarcado los temas desde un diálogo y construcción a partir del encuentro entre diferentes lógicas de pensamiento. Los líderes desde un proyecto ejecutado con la población Embera, resaltaban la ausencia para la reflexión de sus propios conocimientos asociados a la planificación familiar, por ejemplo, argumentando que era necesario conocer sus propias formas tradicionales de planificación, antes de trabajar en torno a las propuestas desde los facilitadores en el marco de los encuentros. Las acciones desde los proyectos relacionadas con estos temas en torno al cuidado en familia, la crianza y la violencia, evidencian que tuvieron una alta proporción de métodos de impartir conocimientos, dejando poca apertura hacia una certera articulación y construcción desde los enfoques propios. Los supuestos teóricos, metodológicos y de intervención sobre los que se sitúan profesionales y operadores llevó en gran medida la guía del sentido generado alrededor de los derechos de las familias y sus potenciales acciones de cambio.

#### 5.2.4. Las familias en la identificación de sus fortalezas, debilidades y riesgos en las relaciones y las dinámicas familiares

En los encuentros entre familias se identifican y establecen relaciones de solidaridad, de cooperación, garantizando así que las familias puedan afrontar sus dificultades al concebirse dentro de una colectividad, logrando el equilibrio emocional y afectivo necesario para afrontar remediar las situaciones vulneradoras en las cuales se encuentran. Como se explica en el grupo focal de un departamento visitado: *“en esos encuentros, empieza como a sentirse calor de hermandad”*. Por consiguiente, las dinámicas de segregación y estigma social que viven a diario las poblaciones, logran atenuarse, por ejemplo, frente al racismo, en el caso de otro departamento:

*Yo recuerdo un día muy especial que fue donde vinieron unos muchachos afros, a hacernos entender de que, ser negro es muy importante, que tenemos que sentirnos feliz por nuestra raza y con nuestra identidad. “Me siento orgullosa de ser negra, y pelo duro”, entonces por ese motivo me llamó la atención, porque no nos podemos sentir mal.* **Grupo Focal I.**

Uno de los mecanismos para superar las vulnerabilidades y riesgos en el ámbito familiar y comunitario, es la recomposición del tejido social. Como parte del análisis cuantitativo se solicitó a los encuestados que respondieran *¿Quiénes los ayudan cuando tienen problemas económicos y personales?* Para la mayoría su tejido social es principalmente familiar, tanto las personas del hogar como familiares con los que no se convive. Tanto para problemas económicos como personales más del 60% de las familias acude a sus familiares, independiente de su grupo étnico. Por el contrario, las familias en los encuentros en familia identifican como una fortaleza, la posibilidad de reunirse entre los vecinos y la comunidad, para conversar de sus problemas, recordar la historia de cada uno, incluso de conocerse, más aún cuando las relaciones comunitarias se han visto debilitadas. Re-establecer el sentido de comunidad que se ha visto afectado por diversos contextos, como el desplazamiento forzado, la migración del campo a la ciudad, constituye uno de los escenarios que son reiterados como una fortaleza necesaria para mejorar las dinámicas familiares:

*Lo que recuerdo más importante es la integración de la comunidad. Porque a veces vivimos en las comunas o en el barrio y no nos conocemos, no sabemos cómo se llama el vecino, no sabemos dónde vive, pero con la integración nos conocimos, porque a veces uno ve el vecino y no sabe cómo se llama. Entonces acá aprendimos algunos nombres de algunas personas y aunque hubo diferencia en el programa, a mí me gustó. Hoy, por ejemplo, tenemos aquí un salón donde nos reunimos, donde podemos hacer las reuniones (...)* **Grupo Focal I.**

En relación a este testimonio, son más los aspectos personales que las dificultades económicas, los temas que prevalecen en los espacios de encuentros en familia, las familias buscan mayor apoyo comunitario como se observa al comparar las siguientes gráficas. Sobre el tejido comunitario tal vez el resultado más relevante es que los grupos indígenas recurren más a la comunidad que las otras etnias, con una diferencia de más de 10 pp para problemas económicos y 3.7pp para problemas personales, reforzando lo mostrado en la sección 5.1.1 sobre la mayor relación de los temas comunitarios con esta población.

Figura 28. ¿Quiénes lo (la) ayudan cuando tiene problemas económicos?

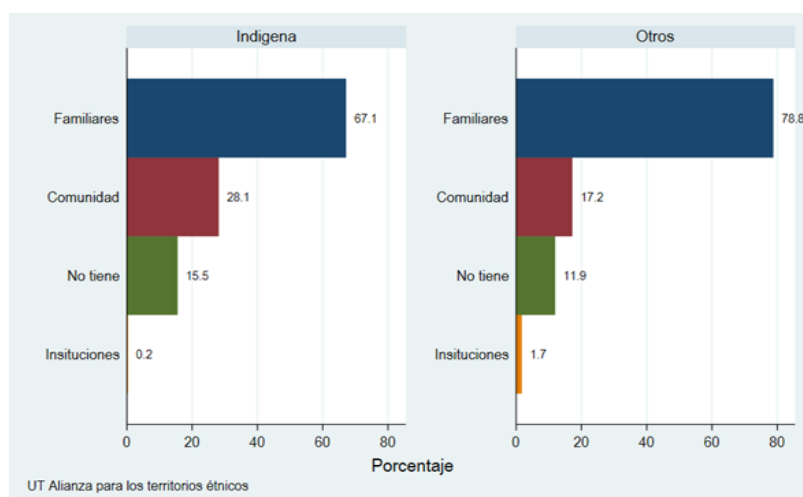
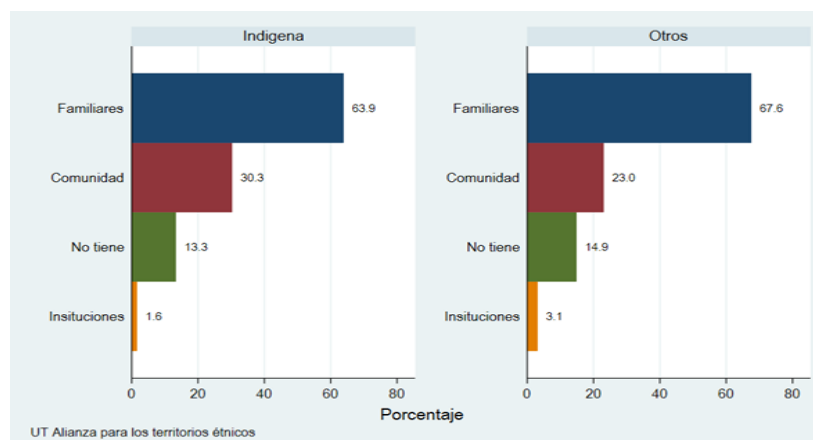


Figura 29. ¿Quiénes lo (la) ayudan cuando tiene problemas personales?



Por otra parte y en contraposición a estos resultados evidenciados, las familias también reflexionan hasta qué punto las acciones que han definido y realizado en los encuentros presentan pautas armónicas, en procura de generar acciones cooperativas entre los miembros, o si por el contrario, si las nuevas prácticas adoptadas luego de la ejecución del proyecto desvirtúan a futuro los vínculos sociales y culturales, pues muchas de las actividades realizadas se desarrollaron en función de talleres, donde el papel del profesional, correspondía a “capacitar” en aspectos “culturales” desde una aproximación más centrada en lo relacionado con folclor y no con la cultura como todo un sistema que genera sentido a una forma de vida, pues hasta las comunidades desvirtúan en la práctica el

significado de lo étnico. El proyecto ha llevado a veces, a una desvirtuada interpretación de lo cultural como se intuye desde testimonios como el siguiente:

*Yo estaba diciendo, insinuando a la gente: “mire que va a haber esto, que va a haber lo otro, vamos a hacer un...a tener acá a contar con un docente que va a estar dedicado simplemente al tema de capacitar la gente en... tocar instrumentos, música, viene por la parte folclórica”, porque el proyecto se habla de étnicos, pero... como esta es una comunidad pluriétnica, acá no podemos solamente hablar de nosotros los étnicos.*

#### **Grupo Focal II.**

La enunciación recurrente de “capacitar” a las familias o a la comunidad, evidencia los desafíos de la Modalidad y los operadores en asumir de manera distinta la dimensión cultural, ya que si bien existe la premisa por parte de Bienestar Familiar “*de que el desarrollo de las familias y comunidades de pueblos étnicos surge en su interior al reconocer sus potencialidades, sus derechos y su rol como protagonistas activos en los procesos de transformación a los que se exponen a diario, los cuales los llevan a su realización como pueblos, lejos de lograrse únicamente a través del apoyo asistencial de entidades o actores externos*”<sup>72</sup>. Sin embargo, en algunos casos en la operación como tal de los proyectos, se concibe a las comunidades étnicas como en una situación ahistórica, sin experiencia y potencial cultural real para afrontar las vicisitudes a las cuales se enfrentan en su devenir y en la vida diaria. Los términos “capacitar” y asimilación de la cultura a “folclor” llegan a desvirtuar la dimensión cultural en relación a las dinámicas familiares. No es una garantía el que las entidades y personas vinculadas con los procesos con grupos étnicos tengan una comprensión y entendimiento de las maneras generales en que las distintas nociones de mundo permean toda la vida y costumbres de las poblaciones; y los procesos se definen en gran medida desde la manera particular en que se entienda este proceso diferencial, y si bien desde los lineamientos esto esté recogido, no es algo conocido, revisado y apropiado desde la amplia gama de personas que se vinculan en el marco de la ejecución de un proyecto desde todos los actores vinculados.

La comunidad Afro se refiere a la “diferencia en el programa”, pues si bien la comunidad reconoce en el proyecto la capacidad de integrar a las personas mensualmente en la deliberación de temas respecto a la convivencia familiar y comunitaria, y las reflexiones en relación a diferentes modelos de pensamiento entre sus tradiciones y las propuestas por la profesional psicosocial; advierten una debilidad por parte de la asistencia desde Regionales y Centros Zonales y el Operador, al no haber generado una línea base sobre la situación de las familias Afrodescendientes, en el que el proyecto de autoconsumo con la construcción del galpón para las gallinas, fue transformado en un espacio de reunión, construida gracias al componente productivo pero paradójicamente útil para la creación de escenarios reflexivos. En relación a esto, el Perfil de Vulnerabilidad/Generatividad teóricamente debía replantear alguna de las acciones que se habían formulado en un inicio cuando este no correspondía con las necesidades de la comunidad o no se acoplaban a sus usos y costumbres: “*Si bien el proyecto inicial se presenta a partir de una identificación de las situaciones familiares y comunitarias que se desean transformar al interior de las familias y las comunidades beneficiarias, dicha identificación, será reforzada y/o replanteada después de la aplicación de una herramienta Perfil de Vulnerabilidad-Generatividad del Modelo Solidario de Atención e Inclusión a las Familias, el cual se elabora durante el primer mes de ejecución de los proyectos que sean aprobados para vislumbrar otras fortalezas y debilidades con las familias de las comunidades, resultado que servirá al operador, para determinar la utilización en la ejecución o replanteamiento de acciones*”<sup>73</sup>. La diferencia con el programa radica, en que, si bien la comunidad identificaba sus debilidades, al no poseer un espacio físico para reunirse, el operador sin un diagnóstico previo, logró fortalecer una debilidad en la

<sup>72</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2018) *Lineamientos técnicos para la inclusión y atención de familias*.

<sup>73</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*.

disposición de un “salón”, a partir de un proyecto productivo, es decir sin una planeación previa, sino fruto de un proceso independiente de la comunidad.

La implementación de la Modalidad TEB y el acceso a espacios reflexivos, ha logrado un posicionamiento de alternativas de relacionamiento en el devenir familiar y comunitario; en este momento existe un potencial en la emergencia de múltiples y creativas maneras de construir tejido social. Se destaca, por ejemplo, que a las charlas, talleres o encuentros promovidos por el proyecto asistían personas de diferentes generaciones: abuelos (99.7%), padres (97.5%), hijos (46%) y nietos (90.7%), así como que el 55,3% de las familias asistió a eventos, promovidos por los adultos mayores, en los que recuperan o practican los usos y costumbres ancestrales. El fenómeno está en que una persona, sin estar articulada a espacios decisorios a las estructuras propias de cada pueblo, logra comunicar una situación y repercutir sobre las dinámicas familiares y comunitarias. Se ha logrado democratizar el mensaje, ya no se produce desde un mandato unilateral de la institución o la o las autoridades étnicas, sino que más bien propende por generar un intercambio social basado en redes solidarias y cooperativas. Lo anterior implica revisar la relación comunicativa entre la institución y las comunidades, tanto en sus territorios ancestrales, como en aquellas poblaciones que, por diferentes circunstancias, tales como la migración económica o el desplazamiento forzado, han tenido que territorializar su vida y pensamiento en contextos urbanos y rurales distintos a sus dinámicas propias.

Las comunidades a partir de la modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, lograron recrear prácticas sustanciales, cómo el hecho sencillo de volver a compartir espacios de encuentro, que, si bien no correspondían de manera puntual a los objetivos planteados por la estrategia encuentros en familia étnica exclusivamente, si permitieron fortalecer su tejido social, al imprimir en cada uno de los componentes y en los encuentros de familia la huella cultural. Esto ha permitido fortalecer los diálogos intergeneracionales hacia los jóvenes, reconociendo en su historia y tradición un lugar desde el cual situarse, sin que esto signifique una ruptura con las dinámicas interculturales a las cuales están expuestos permanentemente. Sin embargo, aún hay desafíos desde la intervención de la Modalidad, en promover objetivos que se tejan desde los modelos propios, a partir de un enfoque diferencial, que permita la emergencia de escenarios y matrices comunicativas interculturales.

Es así entonces, que la etnicidad aparece como crisol de formas de organización social y político, desde un tejido intrínseco con las geografías que pueblan, con usos muy distintos, en donde la relación sujeto-naturaleza revela la construcción de territorialidad, diferencial en cada pueblo minoritario. En este sentido es necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desde la Modalidad reconozca las circunstancias de vinculación social, política y económica desde lo cultural, con el fin de implementar, donde fuere necesario, acciones que redujeran situaciones de vulnerabilidad y riesgo, reconociendo las capacidades y potencialidades generativas, desde un enfoque diferencial que tome la categoría de lo étnico, como un elemento esencial en la formulación de programas TEB y por ende de los proyectos que lo constituyen de cara a las comunidades como beneficiarias.

### 5.3. El Tejido Social de las familias y las comunidades

En el marco de los procesos organizativos de las comunidades, la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está encaminado a “afianzar las capacidades organizativas de los pueblos étnicos para garantizar su autonomía”, con base en la premisa según la cual “el fortalecimiento de los roles familiares reproduce el accionar social dentro de las comunidades.” El componente busca, entonces, potenciar las dinámicas organizativas propias con las cuales las comunidades fortalezcan y desarrollen sus planes de vida, y así también, en consecuencia, garantizar que los conocimientos generados a lo largo de la ejecución de los proyectos,

puedan engranarse en el tejido social, por lo tanto, edificar nuevos vínculos afectivos que fortalezcan las redes familiares y comunitarias.

Fortalecer las capacidades organizativas autónomas permite que los sujetos étnicos adopten una posición clara y fluida frente a los eventos o temas que se le presentan cotidianamente y estratégica frente a circunstancias estructurales que no permiten el libre desarrollo de las familias y comunidad. Afianzar las capacidades organizativas de los pueblos étnicos a partir del rol familiar, garantiza procesos sostenidos y una apropiación eficaz de los conocimientos y capacidades obtenidas. De acuerdo a lo anterior a los sujetos étnicos, componente básico de las comunidades, deben garantizárseles sus derechos fundamentales dentro de la diferenciación étnica y el derecho al desarrollo y al mejoramiento de su calidad de vida.

En esa medida, las acciones desarrolladas por la Modalidad deben tener como guía estructural los principios sobre la dinámica territorial, espiritual, poblacional, el reconocimiento de la identidad, con el fin de superar cualquier forma de discriminación racial, el diálogo intergeneracional, la promoción y protección de las lenguas en sus nichos lingüísticos y la equidad de género. Afianzar las capacidades organizativas de los pueblos étnicos a partir del rol familiar para garantizar procesos sostenidos y una apropiación de los conocimientos y capacidades. Es de considerar que estos temas y problemas socio organizativos también aparecieron y se desarrollaron, de manera general, dentro de los Encuentros en Familia, en ese sentido se implementaron actividades que invitaran a generar entre los participantes debates reflexivos acerca de la importancia de fortalecer la dimensión organizativa, solo que, en este caso, las discusiones se establecieron en un intercambio de experiencias generacionales con el acompañamiento des autoridades, personas mayores, sabedores tradicionales. A partir de estos intercambios generacionales, alimentados por los “modelos” propios de las comunidades, se buscaba generar vínculos significativos.

De acuerdo a lo anterior los sujetos étnicos que componen las comunidades como seres humanos que, dentro de su diversidad, y derechos fundamentales, deben también garantizárseles, el derecho al desarrollo y al mejoramiento de su calidad de vida. En esa medida, las acciones desarrolladas por los proyectos deben tener como guía estructural los principios sobre la dinámica territorial, espiritual, poblacional, el reconocimiento de la Identidad, con el fin de superar cualquier forma de discriminación racial, el diálogo intergeneracional, la promoción y protección las lenguas en sus nichos lingüísticos y la equidad de género. Afianzar las capacidades organizativas de los pueblos étnicos a partir del rol familiar garantiza procesos sostenidos y una apropiación eficaz de los conocimientos y capacidades obtenidas.

### 5.3.1. Las familias y las comunidades frente al diálogo intergeneracional

Gran parte de las comunidades étnicas priorizadas para la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar se encuentran desplazadas de sus territorios ancestrales o de origen, en donde no preexisten escenarios como la chagra (o huertas), la maloca, otros espacios de deliberación como los Cabildos o las Asambleas, quebradas o fuentes de agua, donde las mujeres y niñas se reúnen para el baño, lavan ropa y comparten experiencias cotidianas, es decir, espacios privilegiados de cohesión e integración familiar y comunitaria, en los que toma especial valor la solidaridad y cooperación y se fortalecen vínculos en la familia y comunidad. En ese contexto de desplazamiento, las familias se debilitan y se deterioran sus valores y tradiciones culturales y los jóvenes pierden interés o sienten vergüenza según lo reportan algunos mayores, en reconocerse como indígenas, afros, palenqueros y Rrom, amenazando su supervivencia como comunidades y pueblos culturalmente distintos.

Particularmente el diálogo intergeneracional como fuente de conocimientos y vivencias de la tradición se ve interrumpido por la dispersión o el desarraigo. Para familias y comunidades cohesionadas con y en un lugar o territorio, la desterritorialización les quita los referentes espacio-temporales concretos de diálogo, que se acentúa en el caso de los jóvenes, niños y niñas, quienes se alejan cada día más de sus territorios ancestrales o no los pueden referenciar al haber nacido fuera de ellos, situación que, a su vez, los hace propensos a otros referentes culturales. La dispersión familiar-comunal que separa niños-jóvenes-adultos-ancianos, de una identidad compartida, complementa esta discontinuidad del diálogo cultural intergeneracional. Esto parece más grave en el caso de inserción a dinámicas urbanas donde prima la individualización. Sin embargo, las comunidades desarraigadas han centrado sus esfuerzos en recuperar, en la distancia, espacios de encuentro y cohesión comunitaria.

En esta sección del desarrollo de la Modalidad desde el componente de fortalecimiento socio organizativo, es importante resaltar que el 57% de las familias pensaron en la transmisión de conocimiento a las nuevas generaciones como algo de vital importancia, sin desconocer los cambios implícitos en las dinámicas temporales, pero posibilitando que los conocimientos ancestrales puedan recordarse, fortalecerse y defenderse, y así poder territorializar, entre las dificultades, nuevos escenarios, para sembrar sus raíces culturales. Para el caso de las comunidades étnicas que aún perviven en sus territorios o en predios colectivos, la transmisión del conocimiento propio está referido a proteger el territorio y la vida colectiva. En estas dos situaciones se comparte una gran dificultad en relación a la participación activa en los núcleos familiares en el diálogo intergeneracional, cual es el avance de las nuevas tecnologías, donde el papel de la comunicación se ha vuelto un tema crucial en las relaciones sociales. Las tecnologías tienen la doble virtud de fortalecer o erosionar los valores y conocimientos, en este caso étnicos, y su continuidad en el diálogo intergeneracional.

Una de las situaciones que se recordó desde la nostalgia, en el Grupo Focal II realizado en determinado departamento, correspondió a historias de niñez donde las palabras del abuelo preguntando: “*niñas ¿cómo amanecieron? ¿Ya comieron? ¿Qué comieron? ¿Cómo están? ¿Están bien de salud?*”, recuerdos que en últimas denotan una preocupación intergeneracional por el bienestar, por lo que implica vivir en comunidad y que debe recordarse y aplicarse en lo cotidiano. El papel del abuelo era fundamental, pues realizaba recorridos, visitaba familias y en esa medida demostraba que realmente le preocupaba cómo estaban quienes hacían parte de la comunidad. Esos lazos solidarios, ese “vivir en comunidad”, que deben ser fortalecidos en conciencia, fueron enfatizados por en los talleres, tal y como aparece en un taller realizado, donde se hacía hincapié en los usos y costumbres: “*entonces se proyecta un poco como sueños territoriales. Entonces todo eso lleva como a soñar, ese encuentro nos ha levantado, es un despertar en el soñar. Soñar en volver a vivir y compartir en comunidad. Si consiguió un pescadito, no solamente es para mí, todos son importantes. Si se trajo un animal del monte y toda la comunidad participa, qué anhelamos como vivir en comunidad.*”

### 5.3.2. Las familias y comunidades y la recomposición del tejido social

En las acciones desarrolladas se encuentra que una gran mayoría de familias se relacionan estrechamente a partir de redes de apoyo, generando soportes en situaciones de vulnerabilidad. El 82 % de las familias reconocen que los lazos de solidaridad y cooperación permiten enfrentar sus dificultades económicas, encontrando en su tejido social más cercano, familia extensa, amigos e incluso de algunas autoridades étnicas, para enfrentar situaciones críticas. En cambio, en relación a la efectividad o apoyo por parte de las instituciones es preocupante, ya que se afirma la ausencia de efectividad de las instituciones, pues solamente el 0.5% reconocen que existen instituciones

que contribuyen a solventar sus dificultades económicas. En esa medida ha sido fundamental la generación de liderazgos que contribuyan al bienestar comunitario, liderazgos que han tenido una marcada historia atravesada por lo cotidiano, liderazgos colectivos que han sido de importancia vital para la protección y fortalecimiento de su tejido social. La relevancia de los emprendimientos de mujeres, quienes han sido claves en su papel de defensoras de la vida, como lo dice la comunidad Ko'revaju, son ellas “el espíritu del liderazgo, la esencia”, en este sentido, es fundamental reconocer el papel primordial que ocupa la mujer dentro de su comunidad, principalmente como un agente fundamental de transmisión de los conocimientos, las tradiciones y las costumbres culturales en la familia y a las nuevas generaciones, fortaleciendo además el tema cultural, los lazos también entre las familias, generando un tejido de lo colectivo, con los órdenes internos de la comunidad. El fortalecimiento de la igualdad de género, a través de acciones que incidieran en aumentar la participación de las mujeres en todo el proceso, sabiendo de antemano que ellas ocupan lugares preponderantes en la vida de la comunidad:

*(...) muy importante, porque ellas a veces son quienes lideran, lideran digamos el, el... la parte familiar en la casa, son ellas quienes están a veces más pendientes de los niños, de todo, porque a veces pues, desafortunadamente, los maridos pues se dedican más al trabajo a veces lejos, a veces... y... y se vio pues toda esa participación de, de, de casi... la mayoría de las, de las mujeres.” Grupo Focal II.*

Por supuesto los procesos organizativos corresponden a dinámicas de largo aliento espacio-temporales, distintas para cada pueblo, y en esa medida la recomposición del tejido social puede que no sea inmediata, en palabras de un cacique, son “*como una flor que va como creciendo poco a poco, va abriendo y así poco a poco, los jóvenes y las familias están direccionando como hacia donde, es que nosotros vamos a proyectar.*” Se hace especial referencia a la situación de los jóvenes que, por ejemplo, “*antes de estos encuentros de familia, los jóvenes no sabían, no se comunicaban, no se organizaban*”, por lo tanto, una preocupación de encausar estos procesos con los jóvenes, que logren empoderarlos con herramientas para fortalecer los vínculos y lazos familiares a partir de sus tradiciones “*nos vamos a reunir para fortalecer como nuestros lazos familiares*”. Procesos organizativos como la Guardia Indígena en donde hay una importante participación de jóvenes que sienten una “responsabilidad” y en donde hay “*una transformación, hay un compromiso personal en el que no están metidos en la discoteca, no están perdiéndose en las calles, sino que hay un espacio de encuentros de saberes en los que los espacios que van dispuestos a aprender, en los espacios de consejería, van y preguntan “bueno, ¿qué está pasando aquí? Nosotros queremos saber cómo son estas cosas, qué dicen los abuelos, qué dice la sabiduría para aprender*” Es allí, en ese cambio actitudinal que podría rastrearse el impacto del componente organizativo, espacios que han propiciado un interés por parte de los más jóvenes hacia la participación, vinculada a la integralidad de la visión del mundo para las comunidades indígenas; se relaciona también con el espacio espiritual, generando una comunicación entre generaciones que favorece indudablemente el bienestar colectivo. Participación juvenil autónoma en el marco del reconocimiento de sus autoridades mayores, que posibilita la difusión de la importancia y necesidad de participar en estos espacios, llegando a más jóvenes e incidiendo directamente en el fortalecimiento de lo comunitario.

Al respecto de las condiciones de vida, llama la atención el tema del mejoramiento de los espacios habitacionales como uno de los deseos más recurrentes, “*la casa soñada*”, mejoramiento que está directamente relacionado con la abundancia o escasez de recursos.

*Me movió ese deseo, pero no se ha podido por falta de recursos. Pero sí me movió ese momento porque siempre ando con ese pensamiento, y ese día fue la psicóloga, entonces ella nos motivó. Pues ya yo tenía esa motivación allá perdida, ella nos movió ese recuerdo, entonces ese fue el más importante. La casa soñada. Grupo Focal I.*

Con respecto al tema del ámbito familiar se resaltó el impacto del trabajo en el aspecto de la autoestima, al reconocimiento de la igualdad de derechos, pero sobretodo de los derechos de la mujer.

*Ese tema fue impactante aquí en la comunidad, porque muchos hombres, algunos lo aceptan, otros de que no los aceptan de que trato en la familia es equitativo. Entonces, está como el boom, es ese: Equidad de género. Ese trato que debemos de tener, ese buen trato hacia el hombre y hacia la familia, en general. Todo eso hablaba sobre los valores, y sobre el buen trato que debemos de tener y sobre esa equidad de género. Grupo Focal I.*

Es importante anotar que se resalta la necesidad de fortalecer los compromisos con respecto a la participación constante, a la interlocución, la empatía que se va generando entre las familias, convocando a generar prácticas cooperativas, que en otras comunidades la noción de Minga, explica este modelo organizativo, desde una perspectiva de la solidaridad:

*Como líder de proyecto, también dejo como algo claro que la venida de Bienestar Familiar acá, es el compromiso a que nos convoca esto. Es el impulsar al hijo a cumplir, e incluso yo mismo, si me dicen: “ah, ¿tiene pereza? Camine yo voy con usted, lo acompaño, compartimos”. Es el compromiso que se adquiere con, con las cosas. Y a estar interlocutando, cada vez más fortalecida, más fuerte. Cada ratito yo me encuentro: “qué hubo hermano, ¿cómo va?, vea me pasa esto, ¿pero ¿cómo te puedo ayudar?”. Ve, yo en mi casa tengo algo que te puede servir, así. Y ese familiarizarse uno, humanizarse, construir comunidad, que es lo importante y es lo que buscamos. Grupo Focal II.*

Para esta recomposición familiar y comunitaria solo es posible, de acuerdo a lo observado en campo y la experiencia de la población sobre la Modalidad, para que las transformaciones generadas puedan proyectarse de manera sostenible en el tiempo, es necesario dar uno alcance a mayor largo plazo, para que las motivaciones generadas logren tener un movimiento propio en las dinámicas familiares y comunitarias, y así no causar expectativas: “Antes de ayer, era lo que yo te decía. Estos proyectos deben de ser continuos, porque así se motiva más al personal a que siga. O sea, cuando el proyecto se corta, la gente se desanima “. Grupo Focal I.

### 5.3.3. Las familias y comunidades y sus posibilidades organizativas para contribuir a su desarrollo

Los Encuentros se han convertido en espacios fundamentales para la socialización, el encuentro intergeneracional, los intercambios de conocimientos y saberes, la re significación de la memoria colectiva, donde se recuerdan los legados de los líderes y la importancia del relevo generacional de los liderazgos, teniendo en cuenta el papel vital de las mujeres lideresas para el beneficio colectivo.

*Los encuentros nos hacen revivir todo, no se puede acabar. “Porque eso somos, de convivir” dice. Pero eso, nos lleva a la memoria sobre su esposo, sobre el líder igualmente grande en las comunidades, en el que representó, como lo que se espera de un líder, un líder que se preocupa de la comunidad, un líder que anhela por el desarrollo de la comunidad, un líder ejemplar. Estas mujeres que están sentadas aquí son mujeres que han acompañado durante los procesos de liderazgo de la historia de los Koreguajes, por eso como que trae todo a su memoria, de ver como el interés de sus hijos en este liderazgo. Grupo Focal II.*

Se sigue resaltando la necesidad del empoderamiento de los liderazgos de las mujeres para el beneficio colectivo, erradicando cada vez más los machismos que dañan el tejido social, sabiendo que las mujeres siguen haciendo parte del acompañamiento, pero también que participan activamente del fortalecimiento comunitario, siendo conscientes de la necesidad de proteger los acumulados de los procesos:

*“ellas tienen esa capacidad de también trabajar, y fortalecer y apoyar a un... a un hogar. Entonces, eso, hoy por hoy, hasta mire. A uno mismo le da ánimo cuando la esposa está trabajando y dice “ah, voy a ayudarlo”.* **Grupo Focal II.**

Todos estos liderazgos propios que propenden por el beneficio colectivo, son imprescindibles porque son también liderazgos nacidos desde la comunidad, así como es imprescindible el fortalecimiento de lo organizativo para que se puedan gestionar iniciativas desde la misma comunidad sin depender de agentes externos en el manejo de las acciones incidentes en sus comunidades. Al respecto enfatizó un líder desde cierto departamento:

*Nosotros aquí no necesitamos asesores ¿Por qué? Porque nosotros acá necesitamos es incentivar la asesoría nuestra, o sea, la partiendo de nuestros usos y costumbres, nuestra propia autonomía, ¿cierto? ¿En qué se basa eso? Por ejemplo, los temas de jurisdicción especial, o el tema de fortalecimiento socio – organizativo que compone por ejemplo a dar capacitaciones en el manejo del reglamento interno, en el manejo de trabajar la historia, ¿sí? En el Plan de Vida o que debe tener una comunidad. A veces, ni nosotros mismos sabemos qué es un reglamento interno. Por ejemplo, viene un abogado y hable de otra especie, nosotros no le entendemos, como viene en su contexto, pero si nosotros tenemos nuestro propio, pues nos vamos a entender.* **Grupo Focal I.**

Ha sido notable el tema de la consejería, fortaleciendo lazos entre quienes pertenecen a la comunidad, más allá de si corresponde o no a una actividad programada, estos espacios son vitales para el fortalecimiento al interior de las comunidades, haciendo hincapié en que de igual manera propiciar la sostenibilidad de las acciones, es una responsabilidad conjunta en la que la comunidad cumple un papel fundamental como se evidencia en el siguiente testimonio:

*Ha habido un efecto muy positivo en varios componentes, unos de ellos, por ejemplo, la guardia indígena. Ese fue un impulso que se hizo y sigue, sigue, sigue rodando. En el tema de consejería. No se reúnen por lo que está programada la fecha para encuentro, se programa porque es una necesidad. Entonces se ha como fortalecido en eso, o se ha abierto una puerta con más de conciencia. Y las mayores, los mayores igualmente ya estaban extrañando ¿Cuándo nos vamos a reunir otra vez como para hablar de la cultura? Entonces realmente se está apropiando y ya está haciendo parte como de la misma familia y de la comunidad.* **Grupo Focal II.**

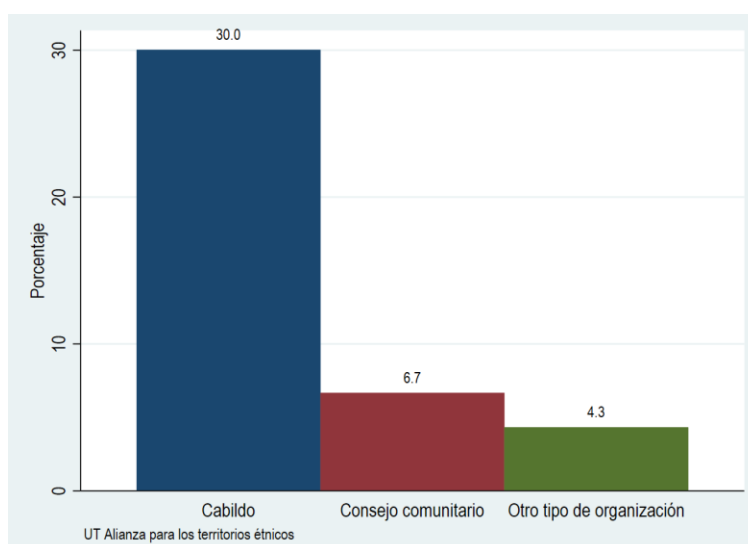
Aunque, en algunos casos existe una percepción de las comunidades de que el ICBF no comprende las dinámicas culturales propias del cuidado de los niños, estigmatizándolas o señalándolas como abandono, por tal razón se generan rechazo hacia la institución, por lo cual muchas veces no se logra la confianza y empatía necesaria para llevar a cabo los proyectos, en este caso, el programa TEB, es por esto que las comunidades solicitan mayor acompañamiento hacia las actividades que se realizan en el proyecto, con el fin de que los Enlaces y Referentes comprendan a profundidad las dinámicas propias de las comunidades étnicas y al mismo tiempo se tejan las confianzas necesarias para transformar los imaginarios y percepciones sobre el ICBF. Se recoge a continuación un pensar que fue evidenciado en varios contextos, con una visión hacia el ICBF, que aun así la ejecución de proyectos de la Modalidad ayudó a modificar.

*Acá se presentó el caso de que, si venía Bienestar Familiar, era porque se iba a llevar los niños. Entonces acá la reacción de la gente es prevenir todo eso. Como decían al principio que la gente se había escondido, y es por eso. Entonces lo que sí se pide es que Bienestar Familiar haga otra clase de trabajo como de que dé a conocer su labor. **Grupo Focal.***

#### 5.3.4. Las condiciones organizativas de las familias y las comunidades

En cuando a la participación formal, medida por la pertenencia a organizaciones, se les preguntó a las familias que participaron de la Modalidad si actualmente hacen de: a) cabildo u otra organización de autoridad tradicional; b) consejo comunitario; c) Otro tipo de organización que trabaje asuntos relacionados con grupos étnicos. Según los datos cuantitativos es claro que prima la participación de organizaciones de autoridad tradicional sobre otro tipo. También es válido resaltar que más de la mitad de las familias no hacen parte de ninguna organización, pero, a pesar de eso, hay una fuerte participación en espacios comunitarios, exactamente el 93% de las familias acuden a estos espacios. Al revisar si la participación en reuniones comunitarias (informales) se veía afectada por pertenecer algún tipo de organización étnica (participación formal) solo se encontraron resultados con cabildo que muestra una diferencia positiva de 6pp.

*Figura 30. Usted hace parte de:*



A nivel socio-organizativo, uno de los resultados esperados es la interlocución de las comunidades con entidades públicas. Para hacerlo las comunidades deben tener claro cuáles son los entes encargados de los temas que les interesan y los deberes que tienen sobre ellos. Para capturar esta apropiación de conceptos se les preguntó a las familias si habían aprendido sobre los derechos de sus grupos étnicos y las responsabilidades que tienen las entidades con ellos y el 90,9% de las familias contesto que sí. A pesar de ese alto porcentaje de familias que aprendieron los conceptos, solo el 22% logró reflexionar sobre la articulación de su comunidad con las autoridades de diferente orden (municipal, departamental o nacional, mostrando una brecha en la aplicación de los conceptos aprendidos.

En cuanto a las redes que se han constituido al interior de las comunidades étnicas y las relaciones con las redes externas para identificar sus vulnerabilidades, fortalezas y amenazas que tiene esta población, se puede diferenciar aspectos internos y externos, entre ellos el factor interno que tiene la comunidad en cuanto a sus redes de trabajo, beneficios y riesgos; como es el caso de las políticas inter administrativas que hacen parte de su política interna, para el caso indígena, las cuales están divididas por sectores o dependencias, donde cada líder tendrá sus funciones, como es el caso del alcalde mayor que impone la justicia, el alguacil que está comprometido con los terrenos y alimentación de la comunidad, el comisario que está comprometido con todo lo relacionado a la salud de su comunidad. Las bases fundamentales son velar por la composición familiar, los tipos de prácticas en la familia, como sus hábitos y celebraciones tradicionales, el rescate de tradiciones productivas, su educación cultural y ancestral y sus normas de conducta desde su política interna.

Juntarse es indispensable para que las dinámicas organizativas comunitarias respondan a las necesidades que, de manera autónoma, las personas pertenecientes a las comunidades necesitan resolver. Y ese juntarse no necesariamente implica una formación como es entendida desde las epistemes occidentales, sino que el simple hecho de generar iniciativas que propendan por el fortalecimiento colectivo, significa un avance sustancial en la construcción de escenarios más positivos para sus comunidades. Fortalecer el aspecto socio organizativo enfocado al bienestar colectivo es incidir directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Como puede verse, su modo de vida, su sistema de producción y su concepto de desarrollo evidencian claras diferencias con el sistema mayoritario dominante basado en la propiedad privada, el trabajo asalariado y la acumulación de riqueza mediante esfuerzos principalmente individuales. La generación de redes solidarias de apoyo para generar estrategias eficaces para transformar las condiciones diarias de vida, es una necesidad categórica, así como la dinamización de su capacidad organizativa y participativa, recalcando la importancia de la autonomía. El proyecto ayudó a sensibilizar estas situaciones y promover reflexiones para buscar alternativas organizativas:

*Ya la gente habló que quería su junta, ya quería organizarse. Más de uno pensaba ya tener su fundación. O sea, fue mucho lo que se desarrolló la mente de las familias. Y decían, “No, tenemos que formarnos como tal. Sacar su propia junta, o sea organizarse. **Entrevista Autoridad.***

En ese sentido, el papel que ha jugado el operador y el ICBF en este proyecto del Valle del Cauca, más que la imposición de ciertos planteamientos o la implantación de un accionar asistencial, ha sido el esfuerzo por acoplarse a las dinámicas comunitarias propias, como también lo han señalado en las entrevistas realizadas en campo. Son los procesos históricos de resistencia de este pueblo y los contextos políticos y culturales, sobre todo, en la región del sur-occidente colombiano los que han generado una fuerte cohesión social en términos organizativos, que permiten independientemente del recurso, proyecto, obra o actividad tomar decisiones propias, es decir, un nivel de apropiación que parte de la autonomía.

Este reconocimiento étnico y el abanico de nuevas relaciones y espacios influyeron tanto en los procesos organizativos y de identificación que vivían los pueblos indígenas, como en sus reivindicaciones, al tiempo que las organizaciones indígenas se involucraron en las dinámicas que les eran impuestas desde la institucionalidad estatal (como la constante concertación y la formulación de políticas públicas) y la lógica del gobierno indirecto. Se puede ver como cada vez más, ciertos espacios organizativos indígenas destinados a la elaboración de la política pública, la prestación de los servicios públicos y/o el control territorial, como, por ejemplo, los nuevos trabajos de gestión y gasto de recursos públicos que tenían y tienen que hacer los cabildos indígenas. La lógica de gobierno indirecto es la manera como el Estado despliega su quehacer de manera indirecta a partir de actores o sujetos

intermedios. En este caso el Estado pretende ahondar en la legitimidad estatal y desarrollar su control territorial a partir de las organizaciones indígenas (Gros, 1997).

Las familias en general identifican fortalezas del componente socio-organizativo. Por ejemplo, sólo el 4% de las familias aseguró que el proyecto tuvo dificultades por la falta de colaboración con autoridades y entidades étnicas. A su vez, el 81,5% de las familias afirma que los cambios del proyecto se relacionan con la organización de la comunidad y el 90,3% de las familias creen que esos cambios beneficiaron a su comunidad.

Este procedimiento constructivo activa la capacidad de los participantes para ubicarse frente a las situaciones con una postura estratégica. Esta postura permite que desde La Modalidad se estimule la generación de nuevos vínculos significativos, con “familias de elección”, bien sea porque los jóvenes se organizan con sus parejas y sus hijos o porque se unen a redes de parientes, vecinos, amigos o instituciones que constituyen su mundo de convivencia. Sin embargo, la falta de entendimiento de las determinaciones subjetivas de las comunidades frente a sus fenómenos, las familias sugieren la necesidad de crear espacios previos, en donde se logre una línea base mucho más participativa, donde las nociones étnicas prevalezcan sobre otras lógicas ajenas a sus realidades:

*“En cuanto a la modalidad, tengo es más que todo como una sugerencia, en el momento de dar inicio, hubiera sido bueno que hubieran hecho un diagnóstico, haber mirado por familia, haber mirado cómo estaban en sus componentes, en cuanto a lo familiar, en cuanto a lo productivo, lo económico. O sea, que lleve varios indicadores, que eso le permitan a uno al final, evaluar a cada familia y mirar cómo van, como mirar una curva de resultados”. Grupo Focal II.*

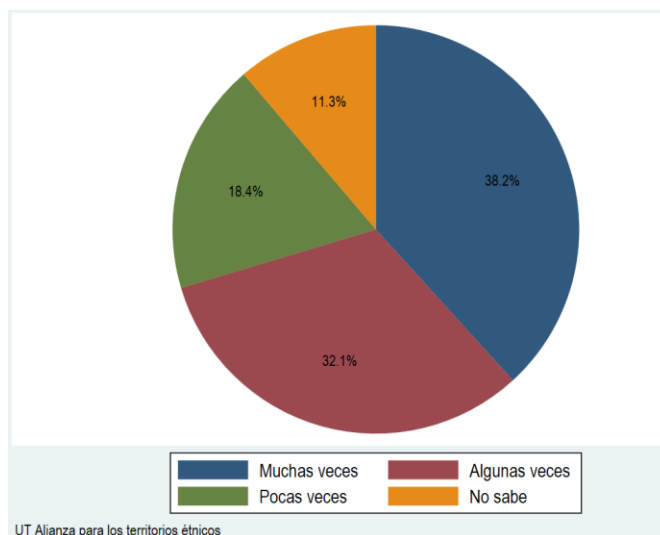
#### 5.3.5. Las familias y el empoderamiento para interactuar en los escenarios de toma de decisiones

En este apartado es importante mencionar que las acciones encaminadas al empoderamiento colectivo se enmarcan en el reconocimiento del papel fundamental de la participación conjunta, en la construcción no desde la búsqueda de beneficios individuales sino precisamente desde el trabajo colectivo. El 79% de las familias encuestadas pensó en el trabajo colectivo, y el 63% de las personas encuestadas reconocen que el proyecto acompañó actividades propias de la comunidad. En este sentido el fortalecimiento de los liderazgos es crucial, y se relaciona directamente con el empoderamiento colectivo, favoreciendo eso sí, los relevos generacionales y sobretudo la interlocución entre quienes trabajan esos roles representativos y la comunidad en general.

En su componente de fortalecimiento socio-organizativo se deben fortalecer aún más las posibilidades organizativas a través de la participación. Para abordar este objetivo se analiza el nivel de participación de las familias, tanto formal como informal. Para diferenciar entre estos dos tipos de participación se estableció que la participación en organizaciones es formal, mientras que la asistencia a reuniones en las que se discute de asuntos de la comunidad es informal.

El gráfico muestra que el 38.2% de las familias afirma que, en los últimos 12 meses, en el lugar donde viven, se han reunido “muchas veces” para hablar sobre problemas de comunidad, siendo mayor esta frecuencia para los grupos indígenas (47,7%), comparado con otras etnias (30,5%). Por su parte, para el 32.1% de las familias este tipo reuniones curre algunas veces y el 18.4% pocas veces. A su vez resulta importante destacar que el 11.3% de las familias no sabe si en el último año se han dado este tipo de reuniones en la comunidad, mostrando tal vez falta de información e interés sobre los temas comunitarios.

Figura 31. ¿En los últimos doce meses, se han reunido para hablar sobre problemas de la comunidad?



Fuente: UT Alianza para los Territorios Étnicos

Dentro de los problemas identificados por la comunidad se señala la premura de posibilitar acciones articuladas entre la institucionalidad, acciones de gestión interinstitucional que beneficie en lo concreto, con materiales recursos etcétera, a las comunidades. Muchas de las iniciativas escapan a capacidades de la comunidad, pues anhelan tener un territorio propio, alejado de las dinámicas urbanas, pues en los espacios rurales en relación con la vida natural desde el cual pueden recrear su integralidad cultural, es por esto que sus recomendaciones van dirigidas a crear espacios interinstitucionales donde se puedan gestionar, por ejemplo, la titulación de espacios colectivos:

*Estamos avanzando en el tema de recomendaciones hasta donde vamos, todavía sigue en análisis y es en cuanto al fortalecimiento del programa, articulado el proceso con otros actores. Por ejemplo, por ejemplo, en la parte de siembras, que el programa diga “bueno, nosotros entregamos estas pequeñas cosas, la otra institución articuladamente dice “no, nosotros aportamos esto” como contacto, todos esos diferentes actores del gobierno e institucionalidades, entonces empezar como a gestionar desde eso, ¿por qué? Porque lo que las familias presentes dicen es que “si no hay territorio realmente, ¿cómo nosotros llevamos a cabo eso?” Entonces a partir del programa, empezar como a mover con... inter.... inter... ¿cómo lo podríamos llamar? Interactuar con otros actores para fortalecer este proceso. Grupo Focal I.*

Las recomendaciones de los diferentes actores a las iniciativas de fortalecimiento socio organizativo estuvieron dirigidas como lo manifiesta el Cacique y la comunidad, a la creación de espacios participativos para la formulación de proyectos. En estos la comunidad pudo plasmar los intereses y necesidades de la comunidad amparadas en su plan de vida. Si bien el ICBF se siente satisfecho con los resultados alcanzados, cree que sería mucho más importante que se desarrollen a un plazo mayor, que hubiera una mayor continuidad, siete u ocho meses no es un periodo importante para la transformación estructural que necesita una comunidad, para la creación de dinámicas sostenidas en el tiempo que mejoren la calidad de vida, de acuerdo a sus mandatos culturales.

#### 5.4. Prácticas culturales y conocimientos tradicionales

Desde el Manual Operativo de la Modalidad TEB se plantea el proceso de Fortalecimiento Cultural como un componente de apoyo, que tiene por objetivo contribuir a la reafirmación de aspectos vitales del bienestar y desarrollo de las comunidades étnicas que tengan relación con sus prácticas culturales, la reproducción de la cultura material e inmaterial y la transmisión de saberes entre distintas generaciones<sup>74</sup>. Se considera un componente de apoyo porque busca generar insumos que contribuyan al propósito de fortalecimiento familiar que se persigue desde la estrategia de Encuentros en Familia Étnica. Para lograr este propósito, el lineamiento técnico plantea que los procesos de fortalecimiento cultural deben enfocarse en apoyar la realización de intercambios generacionales, las actividades de transmisión de conocimientos ancestrales en general, la recuperación de espacios de uso tradicional o la elaboración de objetos rituales o de uso cotidiano como artesanías e instrumentos musicales.

Desde la Evaluación se buscó entender la manera en que la Modalidad ha contribuido al fortalecimiento de prácticas culturales, conocimientos tradicionales y la transmisión de los mismos por parte de las familias étnicas, teniendo en cuenta específicamente la manera en que los proyectos han utilizado herramientas como el diálogo intergeneracional para lograr estos resultados y contribuir al fortalecimiento de las familias. Esta necesidad corresponde a la especificidad del tipo de beneficiarios del programa, pues muchos de los grupos étnicos entre los que han sido escogidas las distintas familias beneficiarias, se encuentran en situaciones críticas con respecto al riesgo de desaparición de su cultura por causa de hechos violentos, pérdida de territorio, procesos de aculturación y otros factores. Se entiende entonces que para lograr el objetivo de fortalecer a estas familias, es necesario tener en cuenta el contexto en el que se desarrollan sus procesos de transmisión cultural y que estos deben integrarse a la atención que reciban de acuerdo al componente étnico del Modelo de Enfoque Diferencial y de Derechos formulado por el ICBF.<sup>75</sup>

En esta sección se detallan los hallazgos de la evaluación sobre el componente de Apoyo al Fortalecimiento Cultural de la Modalidad TEB enfocándose en dos temas principales: primero, buscando responder a la pregunta de en qué medida la Modalidad ha contribuido al fortalecimiento de prácticas culturales, conocimientos tradicionales y la transmisión de los mismos por parte de las familias étnicas, se analiza el tipo de actividades realizadas, su integración con la estrategia de Encuentros en Familia Étnica y la sostenibilidad de las acciones realizadas. Segundo, indagando sobre la manera en que la Modalidad ha fortalecido el diálogo intergeneracional como herramienta para el fortalecimiento familiar y comunitario, se analiza la percepción de las familias sobre el diálogo, la efectividad de las metodologías utilizadas y la influencia que tiene la pérdida de espacios tradicionales en todo el proceso.

##### 5.4.1. Fortalecimiento y transmisión de prácticas culturales y conocimientos tradicionales

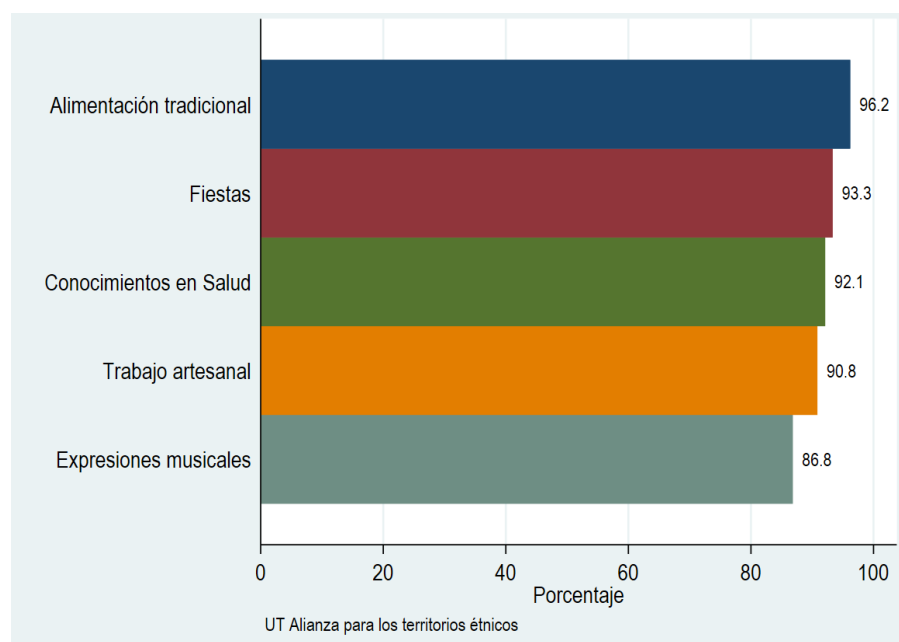
Los resultados de la evaluación muestran que el fortalecimiento y recuperación de la cultura es una preocupación importante, tanto para las familias beneficiarias como para los operadores de los proyectos. En la encuesta de

<sup>74</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf)

<sup>75</sup> Modelo Enfoque Diferencial, MD1.DE 22-03-2017, ICBF.

familias se encontró que el 82% de las familias afirma que una de las cosas que hace diferente a partir del proyecto es realizar o participar en actividades tradicionales de su cultura, lo que puede incluir temas como preparar comidas tradicionales, participar en fiestas o rituales propios de su cultura o realizar prácticas de la medicina tradicional. También se encontró que, si bien hay un interés significativo por trabajar en temas relacionados con la recuperación del idioma, esta tiende a ser una de las actividades frente a las que menos hay evidencia de que las familias practiquen en sus casas al cierre de los proyectos. Como resultados generales a nivel de la Modalidad, se encontró que el 95,8% de las familias afirma que el proyecto le permitió recordar, conocer y fortalecer elementos propios de su cultura y el 93,9% de las familias consideran que el proyecto les enseñó las tradiciones de cultura. Los aspectos que más recordados se referencian en la siguiente gráfica. Adicionalmente, el 70,7% de las familias asistió a eventos que recuperan las prácticas y costumbres ancestrales y el 54% de las familias afirma que hizo cosas diferentes en su hogar relacionadas con sus tradiciones culturales.

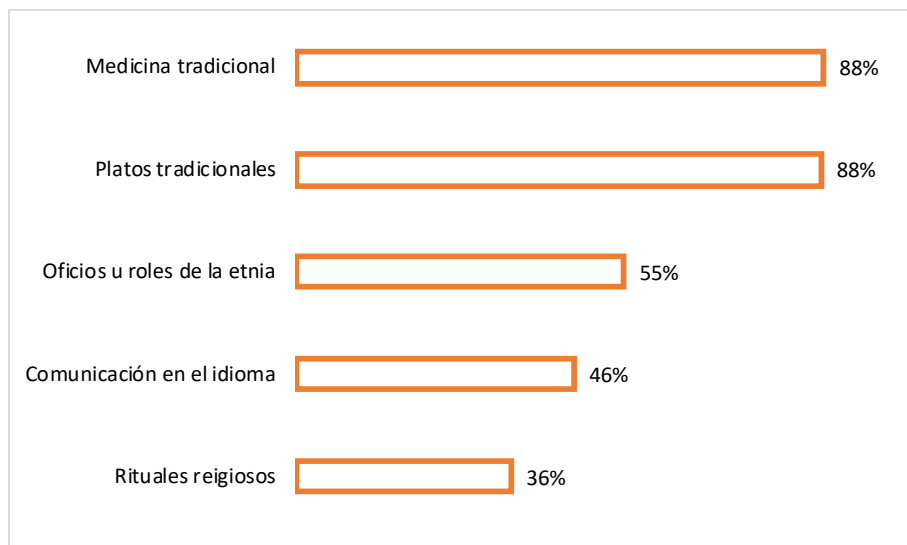
*Figura 32. Porcentaje de familias a las cuales el proyecto le permitió conocer, recordar o fortalecer valores o prácticas propias de su cultura*



*Fuente UT. Alianza para los Territorios Étnicos*

Por otra parte, cuando se indaga en las familias por las prácticas culturales en relación con aspectos como el uso de la medicina tradicional, o de la preparación de platos propios de la cultura, se encuentra variaciones importantes entre los distintos aspectos como lo muestra la siguiente figura. Se puede considerar que en este resultado podría estar incidiendo el proyecto, así como otros factores.

Figura 33. Porcentaje de familias que practican o realizan aspectos tradicionales de su cultura



Fuente UT. Alianza para los Territorios Étnicos

Sin embargo, frente a estas percepciones positivas que arroja la encuesta a familias, desde el análisis cualitativo se encontró como un hallazgo principal desarrollado en los resultados de operaciones, que tanto los operadores como las direcciones Regionales y los Centros Zonales del ICBF presentan dificultades en cuanto al acceso a fuentes de información para conocerla diversidad cultural de cada departamento. Por lo general, se observó una tendencia a agrupar distintos grupos afro o indígenas, sin tomar en cuenta la evolución de su cultura o los factores externos al grupo que pueden influir en su situación actual. Así, se observó que en una importante proporción de los proyectos en los que los beneficiarios son afrocolombianos, es muy frecuente que las comunidades se encuentren en situación de desplazamiento forzado, o que en sí mismas estén conformadas por personas desplazadas desde distintos lugares del país. Esto implica que son comunidades en donde los referentes culturales pueden ser múltiples y, a pesar de existir un auto-reconocimiento como población afro, no necesariamente existen manifestaciones culturales compartidas por todos. Durante la evaluación se evidenció, que los operadores tuvieron dificultades para identificar estas diferencias internas en las comunidades y generar espacios en donde fuera posible para los beneficiarios realizar intercambios que facilitaran encontrar puntos en común y fortalecieran el auto-reconocimiento de cada uno frente a su origen y costumbres propias.

En efecto, a partir del análisis cualitativo se evidenció que las culturas en general han perdido costumbres y están afrontando importantes procesos de desarraigo, incluso en algunos casos los líderes y familias afirman que las personas pueden pasar fácilmente como grupos no étnicos. A nivel cuantitativo, sin una línea de base para poder respaldar esa afirmación, el 81,2% de las familias valoraron que el proyecto en que participaron generó cambios relacionados con su cultura. Sin embargo, se observó una tendencia hacia la “folclorización” de lo cultural, en donde los operadores asumen que los elementos más visibles de la cultura, como la danza, música o gastronomía, son estáticos y replicables en todos los contextos. En el caso del departamento del Cesar, por ejemplo, se observaron proyectos que contrataron facilitadores expertos en danzas y música tradicional de la región de San Basilio de Palenque, sin tomar en cuenta que las familias beneficiarias eran desplazadas de otras regiones del

caribe y de la costa pacífica. Así, por no tratarse de manifestaciones pertinentes para el grupo local, las acciones del componente cultural terminaron por convertirse en espacios de esparcimiento y socialización. A partir de la visita a la comunidad quedó claro que estos espacios realmente no cumplieron con el objetivo propuesto de reafirmar la identidad étnica; pero es de destacar que tuvieron impactos positivos en la construcción de lazos de amistad y solidaridad entre las familias participantes, pues se convirtieron en una oportunidad para que los miembros de la comunidad se reconocieran entre sí:

*A mí me pareció importante fue el día en que nos integramos ahí en el colegio, ese día todos nos conocimos, todos nos conocíamos diariamente, pero ese día bailamos, cantamos, nos reímos, compartimos muy bien un día muy agradable (...), tuvimos una experiencia que siempre fue muy buena, ese día para mí fue muy bueno porque compartí. Grupo Focal I.*

Este tipo de testimonios fueron comunes en los proyectos analizados desde la muestra cualitativa, pues las familias valoraron el hecho de contar con espacios de integración que les permitieran acercarse más entre ellos y entre otros miembros de la comunidad. Sin embargo, desde el análisis cuantitativo no se evidenció que las familias que afirmaron que el proyecto generó cambios en la cultura, también percibieron cambios a nivel familiar o comunitario, pues el ejercicio estadístico no mostró relaciones claras entre los indicadores de comunidad y el componente cultural.

Una de las posibles causas de esta disyuntiva, corresponde al hecho de que la percepción de cada individuo sobre los cambios en las relaciones comunitarias tiende a cambiar de forma lenta. Esto ocurre porque la pertenencia a la comunidad implica la inserción en una red de relaciones complejas, en la que los cambios se dan a través de procesos evolutivos en donde la experiencia acumulada, el aprendizaje y las cualidades emergentes juegan un rol importante en la toma de decisiones y las percepciones de cada persona<sup>76</sup>. Realizar cambios en este tipo de sistemas implica generar espacios en donde puedan ocurrir experiencias repetitivas, o por lo menos con la suficiente duración para que los actores realicen suficientes ejercicios reflexivos que tengan como consecuencia un cambio de percepción. Durante la evaluación se encontró que los operadores tuvieron importantes dificultades al momento de plantear estrategias de sostenibilidad para sus intervenciones de fortalecimiento cultural, restringiéndose a acciones puntuales, que debilitan los posibles impactos que estas podrían generar a nivel de familia y comunidad.

Así, por ejemplo, se observó que se plantearon procesos de formación artística desde la cultura propia, que, por su misma naturaleza pedagógica, exceden el alcance temporal de los proyectos de la Modalidad, y no permiten a los individuos cambiar sus percepciones sobre las relaciones comunitarias. La formación en disciplinas como danza o música requiere de varios años de trabajo continuo, algo que pocos operadores pueden ofrecer en el marco de la ejecución de proyectos de la Modalidad. La consecuencia de esto es que los procesos de fortalecimiento cultural dejaron de realizarse una vez terminan los proyectos, y por lo tanto los participantes los recuerdan en repetidos casos más como momentos de esparcimiento que como momentos de formación. Se pierde entonces la oportunidad de generar nuevas narrativas de vida a nivel individual y nuevas formas de relacionamiento a nivel familiar y comunitario.

Con todo, es importante destacar que en algunos casos los operadores lograron integrar de forma efectiva el componente de fortalecimiento cultural a la Estrategia de Encuentros en Familia, es decir ligar el fortalecimiento cultural con los espacios de fortalecimiento familiar, lo cual como se desarrollará más adelante evidenció ser un

<sup>76</sup> HOLLAND, John H. (2006) "Studying complex adaptive systems". En: *Journal of Systems Science and Complexity*, Vol. 19. Beijing: Institute of Systems Science, Chinese Academy of Sciences.

factor determinante hacia los resultados de los proyectos. En un corregimiento en el cual se llevó a cabo un proyecto, una de las principales preocupaciones de la comunidad tenía que ver con el uso de sustancias psicoactivas y la iniciación sexual temprana entre los jóvenes de la comunidad. Frente a esta situación, el operador planteó un proceso de formación artística que cumpliera la función doble de reconocer la cultura como herramienta para empoderar a niños y jóvenes y de contribuir a prevenir fenómenos sociales como la drogadicción y el embarazo adolescente. Esta propuesta supuso la renuncia de la comunidad a desarrollar un proyecto productivo (por falta de recursos para ejecutar ambas acciones en el mismo proyecto), lo que significó un ejercicio de reflexión desde la misma comunidad sobre los factores de riesgo que afectaban a los niños y jóvenes y las distintas estrategias para mitigarlos. De esta manera, los talleres de música y danza se convirtieron en un espacio de encuentro familiar y comunitario, que no sólo permitió desarrollar habilidades artísticas en el marco de la cultura propia, sino que también movilizó a la comunidad a través de la toma de decisiones sobre el proyecto, de la reflexión alrededor de las relaciones al interior de la comunidad y del diálogo sobre la forma en que se proyectan hacia el futuro. Uno de los líderes locales lo plantea de la manera siguiente:

*Dada la situación que se vivió de conflicto, el conflicto que se vivió, hay comunidades que viven distantes, se distanciaron. Es como la reunificación comunitaria, ¿sí? De eso se tratan estos programas, ¿sí?, como si fuera una reunificación familiar, ¿sí? Entonces nosotros acá, a través de estos programas, lo que hacemos es una reunificación comunitaria, donde no nos importa quién, lo importante es las ganas que tenga, las ganas que tenga la comunidad de hacer las cosas. (...) Hay muchachos, tanto mujeres como hombres, que se destacan en, uno en lo que es el baile, otros lo que es tocar X clase de instrumento, ¿sí?, y lo otro, es como ser guía, ¿sí? La persona que induce, que está impulsando todas esas cosas: “Vamos muchacho, hagamos esto, me parece que tengo esta propuesta, por qué no nos dividimos en grupos”, cosas así de una manera colectiva, que le permita a la gente sentir que vale, que es útil a la sociedad, que tiene unos dones que Dios le dio, y que eso va a permitir hacer parte de una sociedad cívica, social, respetuosa, y lo más importante, el amor por el prójimo, el amor por ella, por él y por el otro. Entonces, eso, de eso se tratan estos programas.* **Grupo Focal II.**

En los casos en los que los beneficiarios pertenecían a comunidades indígenas se observó que fue más común que se integraran elementos culturales a otras actividades como los encuentros en familia, aunque esto sin que necesariamente existiera un proceso explícito de recuperación o fortalecimiento cultural. Se evidenció que muchos operadores utilizaban elementos de la cultura como referencias para generar reflexiones alrededor de la vida familiar y comunitaria, así como también se encontraron comunidades que fueron más propositivas en el proceso de formulación. Este último es el caso de un grupo indígena en un departamento, en donde desde el cabildo se exigió que todas las actividades se realizaran bajo la dinámica propia de asambleas comunitarias. Con esto, los líderes locales buscaban revalorar una práctica tradicional y orientar al proyecto hacia un trabajo basado en la articulación de todos los componentes de la Modalidad.

Con todo, en estos casos también fue común observar que tanto operadores como funcionarios del ICBF a nivel regional y zonal, tuvieron dificultades para entender y tomar en cuenta el contexto en donde se desarrollaban los procesos de fortalecimiento cultural. Así, por ejemplo, en otro departamento, en donde se desarrolló un proyecto con dos comunidades de etnia Embera Chamí, se propuso trabajar en fortalecer los saberes existentes alrededor de la artesanía ofreciendo a las mujeres clases de tejido y materiales como chaquiras para su realización. Sin embargo, durante la evaluación las mujeres resaltaron que el abandono actual de la actividad no se debe a que desconozcan técnicas de tejido, sino más bien a que no cuentan con recursos suficientes para organizarse y hacer un mercadeo

que les permita salir de la comunidad a vender sus productos artesanales. Muchas de ellas manifestaron que desde antes de la ejecución del proyecto ya tenían grandes cantidades de okamás, pulseras y aretes guardados en sus casas, pero sencillamente no tienen salida comercial en el territorio.

Es importante resaltar que la comercialización no es la función principal del trabajo artesanal en la cultura Embera Chamí, pues estos objetos se encuentran asociados principalmente al parentesco y a distintos ritos de paso que se practican a lo largo del ciclo de vida. Sin embargo, las actividades del proyecto se centraron únicamente en la entrega de materiales y en el proceso productivo sin tener en cuenta las limitaciones que implica el contexto local. Esta situación se dio a pesar de que el proyecto contaba con un operador étnico, lo que sugiere la importancia de que desde el Instituto se realice un acompañamiento más cercano al proceso de formulación de proyectos de manera que se tome en cuenta el contexto local.

Si bien no se identificó ningún patrón que sugiriera que el hecho de contar con operadores étnicos fuera determinante para el éxito de los proyectos, en lo que respecta a los procesos de fortalecimiento cultural se encontraron casos que sugieren que su presencia puede tener impactos positivos en procesos organizativos y culturales más amplios. En un departamento, en un proyecto realizado con población de etnia Sáliba, se planteó la recuperación de la lengua como uno de los objetivos principales del componente de fortalecimiento cultural. A lo largo del proceso, la participación de sabedores bajo la guía de la Asociación de Autoridades Indígenas permitió que se fortalecieran liderazgos femeninos y se motivara una dinámica inicial entre las familias participantes para trabajar más en el fortalecimiento de la lengua y ampliar la iniciativa a otros resguardos de su municipio. Así, al cierre del proyecto en 2017 la líder de mujeres de la organización fue escogida como coordinadora del proceso que se adelanta en 2018 y ha participado en la construcción de planes más amplios para continuar con el proceso de recuperación.

Con todo, tanto en este como en otros proyectos se identificó una carencia importante en lo que respecta a la sistematización y entrega de información resultante de los procesos de fortalecimiento cultural a las comunidades. A pesar del éxito del trabajo en algunas comunidades, son pocos los operadores que generan materiales divulgativos que permitan aprovechar los avances generados en otros procesos autónomos. Si bien este tema puede estar relacionado con las capacidades organizativas de las comunidades, en el marco de los procesos de fortalecimiento cultural se trata de un trabajo de vital importancia, pues la sistematización de experiencias permite a la comunidad tener un punto de referencia para retomar el proceso en proyectos futuros o integrarlo a sus iniciativas educativas y organizativas. A este respecto, en determinado departamento se identificó una experiencia exitosa con el pueblo Mokaná, pues el operador del proyecto generó un libro de recetas y relatos tradicionales como producto final de los talleres de fortalecimiento cultural. Este tipo de productos facilitan la apropiación y sostenibilidad de los procesos por parte de las comunidades, pues no se trata únicamente de una narración del proceso operativo, sino que la sistematización se convierte en un objeto de uso cotidiano que se integra directamente al proceso de fortalecimiento cultural.

Por otro lado, en el caso específico del pueblo Gitano o Rrom se observaron situaciones similares, pues no hay evidencia de que se haya realizado un ejercicio de caracterización profundo que permitiera entender sus condiciones específicas y sus necesidades de fortalecimiento cultural actuales. Así, se constató que la única referencia a los conocimientos tradicionales presente en la propuesta del operador fue la presunción de que su cultura se centra alrededor del comercio y que este aspecto era el principal elemento de fortalecimiento cultural, mientras que las familias manifestaban que tienen preocupaciones mayores relacionadas con la transmisión de la lengua, la educación propia y los espacios de encuentro tradicionales. Si bien esta situación puede estar relacionada con el proceso operativo, en el sentido de que se dan casos en que es el operador el que asume mayoritariamente

el proceso de formulación de los proyectos, se resalta el hecho de que los actores involucrados no cuentan con las herramientas ni con la información para entender las necesidades de fortalecimiento cultural de los beneficiarios y por lo tanto se realizan intervenciones que desde la opinión de la comunidad no son efectivas. Uno de los participantes en el grupo focal realizado con la comunidad, planteó la situación de la manera siguiente:

*Que es lo que pasa, que este año por eso mismo queremos hacer nosotros el proyecto porque la verdad lo que a nosotros nos interesa es fortalecer la cultura, entonces por eso este año queremos cambiar toda la temática. Cuando una persona de afuera no conoce bien la cultura entonces ¿qué talleres nos pueden dar de fortalecimiento? (...) entonces por eso este año lo vamos a hacer nosotros mismos y van a trabajar miembros de la kumpania que ellos mismos son los que van a, como estamos hablando ahorita, que la misma kumpania sea la que va a hacer los talleres para fortalecer la lengua, sobretodo de los niños, y fortalecer nuestros usos y costumbres, por eso lo vamos a hacer nosotros este año. Grupo Focal I.*

Los miembros de la comunidad Rrom que participaron en el proceso de evaluación manifestaron que el proceso de fortalecimiento realizado por el operador no sólo ignoró sus principales preocupaciones, la actividad comercial y su relación con el nomadismo. Varios de los líderes de la comunidad afirmaron que el operador se enfocó en tratar de generar procesos formativos en temas comerciales sin antes hacer una reflexión sobre los conocimientos existentes en la comunidad a este respecto y su historia en el departamento. De esta manera, para muchos participantes las actividades del proyecto fueron algo que “tuvieron que aguantarse” con el fin de recibir los insumos y mercancías que hacían parte del componente de autoconsumo. Para ellos, las actividades del proyecto no estaban orientadas teniendo en cuenta sus particularidades como pueblo étnico, sino que más bien estaban diseñadas para el público en general y, por lo tanto, plantean como solución empezar a operar los proyectos de la Modalidad de forma directa.

#### 5.4.2. Diálogo intergeneracional y fortalecimiento familiar y comunitario

Un hallazgo importante de la evaluación frente a los procesos desarrollados en torno al diálogo intergeneracional como herramienta para el fortalecimiento familiar y comunitario, tiene que ver con la carencia de una definición concreta del concepto de diálogo y los resultados y alcance que este deba tener en el marco de un proceso de fortalecimiento cultural. Si bien existen distintas aproximaciones teóricas frente al concepto<sup>77</sup>, en general se entiende que un proceso de diálogo requiere de una serie de momentos que se pueden dividir en preparación, intercambio e integración. La preparación del diálogo implica la construcción de un lenguaje en común, un reconocimiento de las definiciones básicas sobre las que operan los saberes de las personas involucradas de manera que sea posible la comprensión mutua. El intercambio requiere de un tipo de interacción específica en espacios y tiempos que garanticen la igualdad de condiciones de los interlocutores y eviten que el proceso se reduzca a una declaración de principios de cada parte sin ninguna interacción con el otro. La integración implica la construcción de propuestas conjuntas, la aplicación de aprendizajes y la construcción de nuevas preguntas que den pie a la continuidad del proceso.

<sup>77</sup> TOLEDO, Víctor Manuel (2016) “Diálogo de saberes y cambio epistemológico”. En: *LEISA, revista de agroecología*, Vol. 32, N°1. Lima: Asociación ETC Andes, Fundación ILEA.

A la luz de estos principios, son pocos los proyectos revisados en el marco de la Evaluación que lograron implementar procesos efectivos de diálogo intergeneracional, pues en la mayoría de los casos las acciones se centraron en la realización de encuentros puntuales con sabedores, que pueden servir como punto de partida pero que terminan por ser inefectivos cuando no se les da continuidad. Esto porque al no generarse espacios de integración de los conocimientos a la realidad cotidiana, no se construyen aprendizajes ni nuevas preguntas que puedan traducirse en un diálogo real que desencadene procesos de fortalecimiento cultural y familiar. Cuando los sujetos del proceso son jóvenes y niños que han vivido procesos de aculturación o que por diversas razones han crecido fuera del territorio y sin contacto con sus referentes culturales básicos, esto resulta aún más problemático, pues no hay procesos de apropiación ni desarrollo de los conocimientos tradicionales discutidos.

Durante la evaluación se observó que una de las causas de esta situación tiene que ver con la falta de articulación en los proyectos de los componentes de apoyo con la Estrategia de Encuentros en Familia. Para los operadores, muchas veces las acciones de fortalecimiento cultural se consideran una actividad aislada, que resalta el carácter étnico de los beneficiarios pero que no profundiza en la manera en que lo cultural se articula con las visiones de familia, las relaciones en la comunidad y el manejo del territorio. Al estar ausente esta visión transversal de lo cultural, se dificulta impulsar procesos de diálogo intergeneracional que puedan contribuir al fortalecimiento de tradiciones y a la reestructuración de relaciones familiares y comunitarias. Se evidencia entonces nuevamente la necesidad de generar procesos más sólidos de caracterización de las comunidades beneficiarias, a fin de que tanto operadores como comunidades y direcciones regionales del ICBF tengan los insumos requeridos para orientar el proceso de forma adecuada.

Todo esto no significa que los encuentros no tengan impacto, pues en el contexto de la situación de desintegración social de muchas de las comunidades beneficiarias, los encuentros intergeneracionales también pueden cumplir la función de reagrupar a la comunidad y valorizar el rol y los conocimientos de grupos como mujeres y personas mayores. Este es el caso de un proyecto adelantado con familias Korejuage. En este caso, las familias llegaron a la ciudad desplazadas por el conflicto armado y se asentaron en distintas áreas marginales, quedando desarticulados como comunidad. En el marco del proyecto se planteó la conformación de un grupo de música tradicional integrado por niños y jóvenes quienes serían formados en la interpretación de instrumentos y danzas tradicionales por mujeres mayores de la comunidad. Con la realización de los talleres no sólo se logró iniciar el desarrollo de capacidades de este grupo, sino que también se generó un espacio de encuentro en la ciudad para los miembros de la comunidad, lo que permitió generar lazos de solidaridad y plantear estrategias frente a temas como la producción de alimentos y la inserción en el mercado laboral. Un joven participante en el grupo focal traduce las palabras de su abuela al respecto de la siguiente manera:

*Hay una línea que traza en la historia del pueblo, pero esa historia tiene que estar pegada de muchos momentos de la vida, de muchos pensares y vivencia de conflictos, y espacios buenos y espacios malos, pero eso lleva como una muerte espiritual, pero al volver a encontrar y ver a los hijos, ver a los suyos cercanos, ver como trabajando, hablando, liderando, muchachos hagamos esto y esto y esto y esto, eso es volver otra vez a revivir. Porque, termina diciendo, somos lideresas cuando estamos en nuestros territorios, fuimos las mujeres de nuestros grandes líderes, asesinados por situaciones que pasó hace años y por eso hay puras mujeres acá. Pero ¿qué pasa ahí? Son mujeres lideresas, que todavía existen, la esencia del espíritu. Entonces por eso dice: “no hemos perdido esa esencia todavía, la situación nos llevó a salir del resguardo y estamos acá volviendo a revivir nuestro espíritu de liderazgo” es lo que dice. Grupo Focal I.*

Ahora, desde la evaluación cuantitativa se encontró que existe una correlación importante entre las variables del porcentaje de familias que asiste a eventos promovidos por los adultos mayores en los que recuperan o practican los usos y costumbres ancestrales (55,3% en total) y el porcentaje de familias que reflexionó sobre sus tradiciones culturales (57,7% en total). Se observa que hay un interés por parte de las familias en que estos intercambios intergeneracionales tengan lugar, pero muchas veces las comunidades deben enfrentarse al grave problema de la pérdida de los espacios propios en los que tradicionalmente se llevaba a cabo este diálogo. Para las comunidades indígenas, espacios como la chagra o la maloca no son solamente lugares productivos o de habitación, pues cumplen la función de escenarios de transmisión de conocimientos sobre el mundo, la cultura y las relaciones sociales. De la misma manera, para las poblaciones afrodescendientes las huertas caseras son un espacio importante de transmisión de conocimientos sobre la medicina tradicional, el cuidado de la familia y la vida en el territorio. Para el pueblo Rrom, los principales espacios de transmisión se dan el marco de celebraciones de alianza matrimonial, por ser estas una ocasión de encuentro de miembros de la comunidad de todas las edades en donde se cuentan historias sobre la trashumancia del grupo y se comparte la gastronomía tradicional.

Factores como el desplazamiento forzado, la pérdida de territorios, el abandono de prácticas productivas tradicionales o la influencia del sistema educativo mayoritario, hacen que estos espacios pierdan cada vez más relevancia entre las generaciones más jóvenes, de manera que las oportunidades naturales para el diálogo intergeneracional se hacen más difíciles. Si bien muchos de los proyectos de la Modalidad que trabajaron el componente de fortalecimiento cultural lograron generar los escenarios para el desarrollo de intercambios puntuales, sin la recuperación de estos espacios resulta muy difícil que se genere un diálogo propiamente dicho y se dé continuidad al proceso inicial. En efecto, la necesidad de trabajar en procesos de más largo aliento que integren la recuperación de estos espacios físicos, fue una recomendación común que surgió durante la evaluación tanto desde las comunidades como desde algunos operadores:

*Lo de cultural, lo que le mostraba, los tambores, los instrumentos. Se enseñó a ser cultura aquí muchos de pronto de esta cosita de gaseosa se hacen ya florecitas, floreros, otros hicieron cultura de tejidos. Se hizo también un encuentro de cultura, ya el uno trajo bateas que eso se sabe hacer, el otro tejió chile, el otro hace asienticos de madera, banqueticas, el otro hace sopladeras, el otro hace escobas, porque todo eso, ahí está la cultura. (...) En lo de música, pues de pronto también se hizo los talleres, seis, siete talleres. Pero faltó como más, otros más talleres, otro tiempo más. Porque de todas maneras, (...) los que aprendieron, aprendieron, y los que no, quedaron como a mitad de camino. Le faltó como más práctica. Entrevista Autoridad Étnica.*

También se evidenció que en muchos casos hubo dificultades al momento de identificar sabedores y trabajar conjuntamente con ellos para lograr una transmisión efectiva de conocimientos. Esto obedece a que hay comunidades que debido a su situación crítica no cuentan con sabedores, o también porque el operador no logró identificar los sabedores que podían involucrarse en el proyecto por falta de información o falta de gestión con las comunidades. En muchos casos se observó que fue necesario traer sabedores de otras comunidades o regiones del país, con resultados diversos en términos del éxito del proceso. En efecto, para algunas poblaciones afro, como en el caso de cierta comunidad visitada, el traer sabedores externos permitió generar espacios de reactivación de la memoria colectiva, incentivando el intercambio de experiencias sobre conocimientos como el papel de los músicos en distintos rituales, la elaboración de instrumentos y la relación de estos con el territorio. Este proceso no tuvo continuidad y al cierre del proyecto los instrumentos utilizados se guardaron en la casa del líder comunal. Sin embargo, los intercambios generados contribuyeron a la creación de cohesión social entre las familias,

transformando en cierta medida el contexto de desconfianza y falta de solidaridad del barrio en dinámicas de corresponsabilidad e identificación de valores en común.

Por el contrario, en un proyecto adelantado con la comunidad Embera Chamí, la participación de sabedores externos generó situaciones conflictivas en la comunidad. En este proyecto se identificó la necesidad de recuperar tradiciones relacionadas con el trabajo espiritual realizado por los jaibanás, pero el operador decidió traer jaibanás que no hacían parte de la comunidad. Esto generó un desacuerdo importante, pues los jaibanás locales manifestaron que la entrada de estas personas al territorio generó choques espirituales que afectaban la salud de las personas, y que de manera general ellos contaban con mejores condiciones para realizar trabajos de armonización de forma más ajustada a las necesidades de la comunidad.

Finalmente, se observó que el género es un elemento importante en los procesos de diálogo intergeneracional. De manera general, la participación en los espacios de reflexión, tanto del componente de fortalecimiento cultural como en otros, fue asumida principalmente por las mujeres, convirtiéndose ellas en actores claves en la transmisión de conocimientos. La participación de los hombres tiende a estar más centrada en los temas productivos, lo que obedece tanto a dinámicas económicas locales (los hombres tienden a trabajar fuera de la comunidad), como a las mismas relaciones de género de cada cultura, en donde los hombres tienen el control de las decisiones sobre el dinero en la familia y la mujer asume los roles de cuidado y por lo tanto participa en intervenciones orientadas a temas familiares y comunitarios.

Se observó que para las mujeres la experiencia de compartir conocimientos tradicionales era una forma de revalidación de su rol en la familia y en la comunidad, por lo que a pesar de la falta de continuidad en la intervención los proyectos que generaron estos espacios femeninos lograron tener un impacto en la visión de sí mismas de estas mujeres. Por su parte, los hombres tuvieron una mayor participación en procesos relacionados con la recuperación de la lengua, la medicina tradicional o los conocimientos relacionados con el territorio, articulando este trabajo de forma más explícita a los procesos organizativos de las comunidades. Con todo, se observó que estos procesos se dieron de forma autónoma y dispersa, pues no se encontraron operadores que plantearan una propuesta de fortalecimiento cultural en donde se tomaran en cuenta los distintos conocimientos y habilidades asociados a los roles de género en cada comunidad.

## 5.5. Producción de alimentos

Desde el Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación de la Modalidad TEB se plantea el proceso de Apoyo a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo como un componente de apoyo, que tiene por objetivo promover el fortalecimiento de las familias mediante acciones que contribuyan al “bienestar alimentario y nutricional de sus integrantes; el equilibrio de las economías domésticas; la generación de excedentes de producción para su acopio, distribución e intercambio en su interior y/o con otras comunidades; la generación de estrategias de producción a largo plazo; y el refuerzo de los roles en los trabajos que tienen lugar alrededor de los alimentos”<sup>78</sup>. Se considera un componente de apoyo porque busca generar insumos que contribuyan al propósito de fortalecimiento familiar que se persigue desde la estrategia de Encuentros en Familia Étnica, como tal no se constituye como el objetivo central de los proyectos ejecutados en el marco de la Modalidad. Para lograr

<sup>78</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf)

este propósito, el lineamiento plantea que los procesos de producción de alimentos para el autoconsumo deben enfocarse en: apoyar a las familias en la producción de alimentos dando prelación a la producción local; apoyar la compra, transporte y elaboración de insumos y materiales para la producción (animales, semillas, plántulas, herramientas, y otros); y apoyar el desarrollo organizativo de líneas productivas orientadas hacia el intercambio de alimentos realizado bajo parámetros culturales propios.

Desde la Evaluación de Resultados se planteó la necesidad de entender la manera en que la Modalidad ha contribuido a reforzar y re-significar el trabajo comunitario y asociativo, teniendo en cuenta el impacto de este proceso en la minimización de la desnutrición en las comunidades y en el equilibrio de las economías domésticas. También se buscó entender cómo la Modalidad permite fortalecer la apropiación colectiva de prácticas tradicionales, teniendo en cuenta las lógicas propias del uso del territorio como un mecanismo para construir los roles familiares y las formas de auto reconocimiento de las comunidades. Dada la situación de vulnerabilidad de muchas de las comunidades beneficiarias, la situación alimentaria se constituye como un elemento clave para el fortalecimiento familiar. Se trata de un campo de acción que conecta a las dinámicas internas de las familias con las de la comunidad, el territorio, las instituciones y el contexto socio-económico general en donde se desenvuelve la vida familiar. En este sentido, la articulación efectiva de este componente con la estrategia de Encuentros en Familia Étnica es un elemento fundamental para el cumplimiento de las metas de los proyectos, pues permite un abordaje integral de la situación de las familias en la comunidad y responde a una de las principales preocupaciones de los beneficiarios en todo el país.

La presente sección detalla los hallazgos de la Evaluación sobre el componente de Apoyo a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo de la Modalidad TEB, enfocándose en dos temas principales: primero, buscando responder a la pregunta de cómo ha contribuido la Modalidad a reforzar y re-significar el trabajo comunitario y asociativo como mecanismo de equilibrio de las economías domésticas y factor de minimización de la desnutrición en las comunidades, se analizan las dificultades relacionadas en torno a la comprensión que tiene del componente cada uno de los actores y su relación con los posibles impactos en la desnutrición, los factores culturales y sociales que influyen el éxito de los procesos productivos y la sostenibilidad de las intervenciones. Segundo, buscando entender como la Modalidad ha contribuido al fortalecimiento de procesos de apropiación colectiva y uso del territorio, como factores que contribuyen a construir los roles familiares y las formas de auto reconocimiento de las comunidades, se analiza la integración de las acciones del componente con la estrategia de Encuentros en Familia Étnica, la integración de los insumos y conocimientos locales a las intervenciones y la articulación de nuevos conocimientos.

#### 5.5.1. Trabajo comunitario, economías domésticas y autoconsumo

Los pueblos étnicos en Colombia y de manera particular las comunidades indígenas del país, se enfrentan desde hace décadas a una importante crisis de salud, en donde resalta la difícil situación nutricional de mujeres, niños y niñas. En el año 2010, a nivel nacional la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años fue de 6,8 muertes por 100.000 nacidos vivos; sin embargo, en los departamentos con mayor proporción de población indígena la tasa de mortalidad por desnutrición en menores es hasta 10 veces más alta que el promedio nacional,

destacándose los casos de La Guajira 32,6; Chocó 34,8; y Vichada 82,2<sup>79</sup>. Esto sin contar el hecho de que existe un importante subregistro de estos casos debido a que ocurren en zonas aisladas y a que las entidades de salud regionales en estas zonas tienen aún grandes inconvenientes para establecer sus sistemas de vigilancia epidemiológica. Esta difícil situación es el resultado de fenómenos complejos a nivel de cada departamento, que incluyen la pérdida de territorio, las violencias ejercidas por actores armados, el cambio climático y la pérdida cultural, entre otros factores. Si bien no existe una única aproximación para generar soluciones a la crisis nutricional de estas comunidades, es claro que se requieren intervenciones integrales que no se enfoquen exclusivamente en la atención hospitalaria o la provisión de alimentos de emergencia, sino que más bien propendan por construir propuestas que aprovechen y fortalezcan los conocimientos propios de estas comunidades.

En este contexto, la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar se constituye como un caso relevante de un servicio de protección de derechos, que opera a escala nacional y que plantea un enfoque de trabajo integral, con la suficiente flexibilidad para ser adecuado a los contextos extremadamente diversos de los pueblos étnicos de Colombia. Desde el lineamiento técnico hay una comprensión holística de la producción de alimentos que no sólo incluye los aspectos técnicos del proceso, sino que también da espacio a los elementos culturales, pedagógicos y rituales que hacen parte de la alimentación tradicional. En este sentido, la Modalidad ofrece una importante oportunidad tanto para operadores como para comunidades beneficiarias de generar acciones que contribuyan a disminuir la incidencia de la desnutrición a largo plazo, fortaleciendo los saberes propios de cada grupo étnico y generando capacidades en las regiones para enfrentar problemas estructurales desde una óptica de resiliencia.

Con todo, uno de los principales hallazgos de la evaluación frente al componente de Apoyo a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo, es que se presenta una limitación en espacios de análisis participativo que permitan a comunidades y operadores entender de forma completa la situación nutricional de las familias a fin de tomar decisiones acertadas sobre las acciones a realizar. En general, las direcciones Regionales del ICBF cuentan con datos de incidencia de desnutrición infantil que recolectan a través del trabajo de sus Unidades Móviles, de los equipos que desarrollan intervenciones desde otras modalidades o a través de enlaces con otras instituciones de orden departamental o nacional. Sin embargo, esta información no es conocida en la mayoría de los casos por las comunidades beneficiarias, se evidencia una conciencia de las dificultades generales, pero los líderes y familias rara vez cuentan con datos que les permitan hacer un análisis propio sobre el alcance de la situación de desnutrición, sus posibles causas, los grupos más afectados y las capacidades existentes desde su cultura para plantear soluciones. Al no tener acceso a esta información básica, se les dificulta plantear propuestas que se ajusten a las necesidades reales de la población, por lo que las familias terminan muchas veces, por aceptar las propuestas planteadas por el operador, sin llegar a construir un objetivo común que sea claro para todos los participantes.

En efecto, frente a los objetivos del componente se observa una gran divergencia entre la comprensión que tienen los operadores y funcionarios de ICBF, y la comprensión que tienen las familias beneficiarias. En algunos de los proyectos evaluados se observó una situación, en la cual el componente de autoconsumo fue manejado por el operador como un incentivo para garantizar la participación de las familias en las actividades propuestas. Así, es común que los proyectos planteen como eje de su propuesta de apoyo al autoconsumo la entrega de insumos como gallinas ponedoras, pero esta entrega se realiza al final de la intervención y en ocasiones está condicionada a que el beneficiario participe en un número mínimo de actividades. Esto hace que las familias no tengan una comprensión real de los objetivos del proyecto y que las iniciativas de autoconsumo no se implementen siempre

---

<sup>79</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2016) *La desnutrición infantil en Colombia: Marco de referencia*. Documento web: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/AS/papeles-salud-n3.pdf>

de forma adecuada, pues las familias empiezan a trabajar en los procesos productivos cuándo el operador ya se ha retirado del territorio.

Se constató que al entregar los insumos al final de los proyectos no es posible hacer seguimiento a la implementación de las estrategias productivas, ni es posible ofrecer asistencia técnica pertinente y oportuna. En un proyecto desarrollado y ahora evaluado, el operador se comprometió a entregar diez gallinas ponedoras y un saco de alimento industrial por cada familia participante, bajo la condición de que asistieran a todos los encuentros en familia realizados en cada comunidad. Al final del proyecto el operador cumplió con la entrega de los insumos acordados, pero la mayoría de familias vieron como los animales murieron o dejaron de poner huevos una vez se terminó el lote de alimento entregado inicialmente. Esto ocurrió porque no contaban con recursos para seguir comprando estos alimentos industriales, ni tampoco podían acudir al operador para resolver sus dudas sobre el manejo sanitario de los animales cuando el proyecto ya había terminado.

Esta situación también generó un conflicto en términos de las motivaciones por las cuales las familias participaban en el proyecto pues, para ellos, basándose en sus experiencias previas y su comprensión de la propuesta de trabajo del operador, el objetivo principal del proyecto era la entrega de insumos y alimentos, y no un proceso más amplio de fortalecimiento familiar. Así, durante la visita realizada a una de las comunidades beneficiarias en el municipio, se constató que ninguna de las familias participantes recordaba los temas de discusión de los encuentros en familia, pues para ellos los momentos significativos del proyecto fueron la entrega de mercados, refrigerios y animales:

*A. Cuéntame entonces qué es lo que más recuerdas de los encuentros en familia. Fueron esas reuniones en las que estuvo toda la comunidad y hablaban sobre el cuidado de los hijos, la salud, las relaciones con los vecinos...*

*B. [Risas] Yo la verdad no me acuerdo de eso, ellos venían y hablaban y nos entregaban cosas.*

*A. ¿Y no recuerdas algo que te gustó de esas reuniones?*

*B. A mí me gustó la comilona [risas], ¡daban buen refrigerio! Entrevista beneficiario*

Situaciones similares se observaron en proyectos realizados con comunidades afro y con otros pueblos indígenas en distintas partes del país, en donde se entregaron animales como gallinas y cerdos al final de la intervención como incentivo a la participación en el proceso, sin integrar realmente estas acciones a las demás estrategias del proyecto. Este tipo de enfoque va en contra de los objetivos propuestos de fortalecimiento familiar de la Modalidad como un todo, pues en vez de generar dinámicas de equilibrio de las economías domésticas, se generan posibles situaciones de dependencia hacia entidades externas a la comunidad. El ofrecimiento de prebendas por la participación termina por socavar todas las intervenciones realizadas, pues al no promover procesos de aprendizaje y reflexión interna, se limitan los proyectos a dinámicas asistencialistas que no generan impactos reales.

Por otro lado, en varias ocasiones se observó que la comprensión que tienen los beneficiarios de los alcances y objetivos del componente, tiende a estar más relacionada con la posibilidad de acceder a recursos económicos y desarrollar emprendimientos, que con el autoconsumo y la disminución de la desnutrición. En el caso de un proyecto ejecutado con población afro en determinado departamento, el operador entregó gallinas ponedoras como una estrategia para aumentar el consumo de proteínas entre familias, de una zona en donde hay pocas oportunidades laborales y muchos de los espacios tradicionales de producción se perdieron por causa de los impactos del conflicto armado. Sin embargo, durante los grupos focales, las familias participantes resaltaron que su verdadero interés era desarrollar negocios con la venta de huevos y carne, y que veían esta entrega inicial como una semilla para el desarrollo de esos emprendimientos. Esta situación es de interés porque, a pesar de que los líderes locales y las familias reconocían la importancia del trabajo realizado durante los encuentros en familia,

para ellos el referente principal del proyecto era la entrega de gallinas y lo que esta podía significar como oportunidad de negocio, tanto así que recordaban al proyecto como “el proyecto de las gallinas ponedoras”.

De manera análoga, en otro proyecto evaluado, el operador que ha trabajado con la comunidad en las últimas vigencias reconoce el interés existente entre las familias por los procesos de comercialización, planteando que puede concebirse como una estrategia de sostenibilidad de las acciones de los proyectos:

*El año antepasado, pusimos “comercialización y venta”, “vender”, en el proyecto. La consigna fue “bórrelo, bórrelo, bórrelo” [...] Nosotros no concebimos en que sea solamente Seguridad Alimentaria la gallina porque si no el proyecto no se sostiene en el tiempo, así Bienestar Familiar no quiera la parte de comercialización, nosotros sí le decimos dentro del proyecto a las familias: “si ustedes quieren que esto se sostenga en el tiempo, si la gallina le da diez huevos, cómase cinco y venda cinco”, ¿sí? Porque es que con esos cinco huevos usted puede comprar otra gallinita, o usted puede comprar el alimento. Nos parecía raro que la parte de comercialización en los proyectos nos la quitaban, y no, para nosotros es importante que esa familia deje de decirnos “ayúdeme este año”. Que nosotros digamos “mire a esa señora, le dimos diez gallinas y hoy tiene 50, porque así es como la persona surge, la persona no surge si usted le da diez huevos y los diez huevos se los come y al otro día ya no tiene, y la gallina ya no puso más y entonces: “hagan el sancocho”, para nosotros el proyecto debe tener la parte de comercialización. Entrevista Operador.*

Aquí es importante resaltar que el componente de apoyo a la producción para el autoconsumo también incluyó la fabricación y comercialización de artesanías como actividad válida en el marco de los proyectos apoyados por la Modalidad. El 49,6% de las familias recibió materiales para la fabricación de artesanías, una opción que cobra especial relevancia para familias que habitan en zonas urbanas, en donde el acceso a tierras para la producción directa de alimentos es difícil y el trabajo artesanal se convierte en una opción válida para la generación de ingresos. Se encontró que de las familias que recibieron tanto materiales para hacer artesanías como productos agropecuarios, el 51% afirma que esos productos les sirvieron o les están sirviendo como fuente de ingresos. Si bien la generación de ingresos no es un objetivo de la Modalidad, cerca de la mitad de las familias valora y aprovecha este potencial, por lo que se resalta la necesidad de generar mecanismos que permitan tener mayor claridad entre todos los actores sobre los objetivos del componente, de sus alcances y de las implicaciones de su implementación.

Por otra parte, de acuerdo con el lineamiento técnico de la Modalidad, se debe buscar que los proyectos tomen en cuenta las dimensiones culturales de todo el proceso de consumo de alimentos, teniendo en cuenta no sólo el aspecto productivo sino también la transformación generada a través de la preparación de los alimentos en recetas tradicionales y los diferentes espacios y escenarios en los que se consume y comparte la comida a nivel de la familia y de la comunidad. Durante la evaluación se identificaron experiencias exitosas en este sentido, en donde se incluyó la realización de actividades relacionadas con la transformación y procesamiento de alimentos y la revalorización de los conocimientos propios asociados a la producción. Este es el caso de un proyecto evaluado, en donde se implementó un proceso de aprovechamiento de ovinos a través de la compra de un lote de 40 ovejas que serían administradas de forma comunitaria con el fin de producir leche, carne y lana para la fabricación de artesanías. Otros proyectos evidenciaron también resultados en el sentido de partir de actividades productivas con un sustento cultural, como un proyecto de huertas caseras que contó con la activa vinculación de las familias, debido a ser una práctica aún vigente y que se proyectó desde un trabajo familiar a la manera particular en que se llevan a cabo desde la lógica cultural estas iniciativas productivas.

Durante el proyecto, la comunidad se organizó para repartirse las labores básicas del cuidado de los animales y se desarrollaron encuentros en los que taitas y hombres mayores enseñaban a los habitantes la manera de preparar la carne según quien la fuera a consumir. En estos espacios se enseñaron temas relacionados con el manejo tradicional de la salud, pues la carne de oveja se considera un alimento “caliente” que permite prevenir enfermedades que se encuentran también en la categoría de calientes, siendo su consumo especialmente benéfico para las mujeres embarazadas dentro de la cosmovisión Misak. De la misma forma, las mujeres mayores lideraron talleres de capacitación sobre la elaboración de hilo, incentivando a los jóvenes a recuperar sus saberes tradicionales y a generar mecanismos de autosuficiencia que disminuyan la dependencia en la compra de materiales fuera del resguardo durante el proceso de fabricación de artesanías. Todo este proceso contribuyó no sólo al consumo de alimentos, sino al fortalecimiento familiar y comunitario. Una de las autoridades étnicas que participó en el proyecto lo manifestó de la siguiente manera:

*A. ¿Considera que las familias se fortalecieron con el proyecto?*

*B. Considero...sí. Yo personalmente considero si porque pues así como les digo hasta ahorita, pues el resultado es lo que están dando los bovinos, igual las capacitaciones que fue un buen provecho de los mayores, (...) fue una teoría con los mayores en el aprender como a trasquilar la lana pero ahorita ya en dos tres meses ya viene la práctica ¿no? entonces ahí están los mismos mayores que se basan en la centralidad, o que orientan a la juventud, como es tanto a los hombres como es a las señoritas. Entrevista Autoridad étnica.*

En este caso, las acciones del componente no se centraron únicamente en la producción de alimentos, sino que lograron articular este aspecto de forma exitosa con el fortalecimiento de capacidades colectivas, la recuperación de conocimientos tradicionales asociados a la salud y la cultura material, y la revalorización de los saberes de hombres y mujeres según los roles de género propios de la cultura Misak.

Por el contrario, fue posible observar casos en donde si bien las actividades propuestas dentro del componente incluyeron elementos de procesamiento de alimentos e intercambio de conocimientos, la implementación no se realizó de manera adecuada y generó conflictos en la comunidad. Este es el caso de un proyecto realizado con población Embera Chamí, en donde las familias se encuentran en situación precaria debido a la falta de territorio y de oportunidades laborales que les permitan conseguir ingresos suficientes para comprar alimentos. Aquí, el operador planteó la realización de un taller enfocado en la preparación de alimentos elaborados con ingredientes de bajo costo y, como el proyecto incluyó la entrega de bienestarina durante su implementación, se decidió utilizarla como ingrediente central. Sin embargo, el taller no tuvo un enfoque pedagógico, pues se redujo a contar la receta de manera teórica y dar a probar la preparación a las mujeres sin entrar en el proceso práctico de realizarla. Esto generó grandes inconformidades, pues no se desarrollaron capacidades, no se recuperaron saberes propios ni se construyeron propuestas viables para mejorar la situación nutricional en la comunidad.

Por otro lado, también se evidenció que existen dificultades desde el operador al momento de entender el estado inicial de los sistemas productivos y los factores culturales y sociales que hacen parte integral de ellos. En varios proyectos fue posible observar que existía un desconocimiento por parte del operador sobre la forma en que los sistemas productivos tradicionales están estructurados, proponiendo arreglos que no corresponden a las tradiciones y dinámicas agrícolas locales. Así, varios operadores propusieron la construcción de huertas comunitarias en comunidades en donde tradicionalmente el trabajo productivo se realiza de manera independiente por cada familia, y sólo se hacen trabajos colectivos en momentos específicos del año. Este es el caso de un proyecto realizado con

comunidades de etnia Embera Chamí y Embera Katío, en donde en uno de los resguardos participantes se realizaron sembrados colectivos de maíz y frijol que no funcionaron correctamente, por falta de claridad entre los actores sobre cómo se iban a repartir las responsabilidades para manejar ese espacio y cómo se iban a aprovechar las cosechas. Por el contrario, en otra de las comunidades que participó en el mismo proyecto, se incentivó la producción de frijol, cebolla, zanahoria y cilantro en huertas caseras administradas por cada familia, que fueron exitosas y se mantienen después del cierre del proyecto. Esto ocurrió porque si bien la comunidad efectivamente se concibe a sí misma como un colectivo y toma decisiones conjuntas, hay ámbitos dentro de ese colectivo en donde las decisiones y labores son de responsabilidad familiar, como en el caso específico de los procesos productivos.

De manera similar, en un proyecto adelantado con personas de etnia Tikuna, se planteó la construcción de una chagra comunitaria, a pesar de que para este grupo étnico la chagra también es un espacio de responsabilidad familiar que es manejado según los conocimientos y necesidades de cada persona. Si bien dentro de la cultura Tikuna es posible y esperado que en muchas ocasiones se comparta con la comunidad los alimentos producidos en las chagras familiares y se realicen jornadas de trabajo colectivo en momentos específicos del año, la chagra siempre pertenece a una familia en específico que aprovechará sus cosechas y que debe velar por su mantenimiento. Se evidencia para este caso que se dio un error de interpretación desde el operador, al definir que las chagras son un insumo colectivo entre la comunidad, cuando en realidad el verdadero insumo colectivo es la fuerza de trabajo. El operador recordó la reacción de la comunidad frente a su propuesta de trabajo de la manera siguiente:

*Cada uno por familia, tiene sus chagras. Entonces cuando dijeron que se iba a hacer una chagra comunitaria, lo primero que pues le incomodó a la gente es quién va a cosechar [...] se explicó a la gente que, pues era una chagra comunitaria que se podía utilizar para las diferentes actividades que se va a realizar dentro de la comunidad, como es el aniversario de la comunidad, la celebración del día de la familia, la celebración del día del niño [...] que los productos que se hayan sembrado allá [...] sirva[n] para todos esos eventos. Entrevista operador.*

Si bien esta idea puede verse cómo una aproximación interesante para generar dinámicas de integración y participación comunitaria, el modelo no correspondió a las dinámicas tradicionales ni a las necesidades actuales de la comunidad, lo que afectó directamente su sostenibilidad. Al momento de la visita realizada durante la evaluación se constató que la chagra comunitaria estaba en desuso, pues al cierre del proyecto se habían generado desacuerdos sobre quiénes debían asumir las labores de limpieza de ese espacio. Resulta entonces muy importante tener en cuenta la manera en que los procesos de asociatividad y producción colectiva se organizan en el marco de los proyectos de la Modalidad, pues la investigación cuantitativa encontró que la producción de alimentos se hizo de manera colectiva en el 63,3% de los proyectos y el análisis cualitativo evidenció que esto puede convertirse en un obstáculo para la implementación, si no se lleva a cabo de manera coherente con las lógicas propias de cada una de las comunidades.

Todo lo anterior lleva a reflexionar sobre la sostenibilidad de las acciones adelantadas en el marco del componente de apoyo al autoconsumo, en términos de qué tanto y de qué manera se mantienen los procesos productivos que son fortalecidos o puestos en marcha durante los proyectos. Desde las encuestas a familias se encontró que el 82.7% de las familias (84.4% indígenas y 75.4% otros grupos étnicos) afirman que aún mantienen la producción de alimentos que iniciaron en los proyectos de 2017. Sin embargo, en las 33 fichas de evaluación de proyectos realizadas por los profesionales del componente cualitativo se encontró que en 4 de estos proyectos no había componente de apoyo al autoconsumo, en 7 de ellos no hubo certeza sobre su posible sostenibilidad, en 16 de ellos

las acciones no se consideraron sostenibles y sólo en 6 de ellos sí se consideraron sostenibles. En este caso los criterios de análisis no fueron solamente que se hubiera dado continuidad en alguna medida a la producción, sino también hasta qué punto las intervenciones se ajustaban al modelo productivo existente, tomaban en cuenta las prácticas y conocimientos tradicionales e integraban a distintos miembros de la comunidad.

Los resultados desde la información cualitativa muestran que, las familias consideran que siguen produciendo algunos de los insumos manejados en el proyecto, aunque esta producción no necesariamente corresponda al alcance planteado inicialmente. Así, por ejemplo, como se observó en el caso de un proyecto analizado con población Wayúu, una familia afirma que actualmente aún mantiene la producción de alimentos porque conserva una gallina ponedora, a pesar de que el proyecto haya entregado diez gallinas y nueve de estas hayan muerto actualmente. De una parte, es de analizar la percepción de las familias de aportes que son importantes de acuerdo a sus situaciones de vulnerabilidad, y de otra parte se hace prioritario considerar la sostenibilidad de las acciones del componente de apoyo al autoconsumo, no sólo en términos del número de familias que se involucran y mantienen en algún grado la producción, sino también pensando en las estrategias, saberes y acuerdos comunitarios que hayan sido movilizados efectivamente durante la ejecución. En este sentido, la evaluación permitió evidenciar que un elemento clave de la sostenibilidad está relacionado con los procesos de articulación con otras entidades u organizaciones locales. Esto porque estas entidades tienen injerencia constante en el territorio y logran trabajar en procesos de más amplia duración que los proyectos de la Modalidad, de manera que pueden realizar acompañamientos a la comunidad en etapas clave de los procesos productivos que ocurren después del cierre de los proyectos.

En un proyecto con población de etnia Pijao y operado por la autoridad étnica local, las comunidades participantes se organizaron a través del cabildo para definir los insumos agrícolas más apropiados para sus condiciones actuales, planteando, cuando lo consideraban pertinente, estrategias de trabajo colectivo para su manejo. Así, se entregaron semillas de alimentos como plátano y maíz, y animales como ovejas, gallinas ponedoras, pollos de engorde y cabras. A lo largo de todo el proceso el cabildo se articuló con el SENA, quienes asumieron todo el proceso de asesoría y asistencia técnica. Partiendo de esta experiencia, se definió en acuerdo entre el cabildo y el ICBF que el acompañamiento del SENA se convertiría en un requisito obligado para realizar la entrega de insumos animales y agrícolas. En este proceso, fue clave la gestión interinstitucional, pues a partir de los esfuerzos de la Regional fue posible celebrar un convenio entre el SENA y el ICBF, que permitiera dar una base operativa a esta articulación:

*Nosotros siempre hemos dado, articulación como tal, está con el SENA, el convenio SENA - ICBF, porque esto ha permitido que los proyectos realmente los mantengan, los sostengan y tengan el conocimiento, y ellos saben. Entonces se les ha dicho “si no trabajan con el convenio SENA, pues no se les entrega todavía el componente” hasta que ya sepamos bien, porque si no se les entrega los cerdos, le dan todo el alimento y después ya no sabían cómo era, ya después le dan cachaco, cualquier otra cosa entonces ahí se desmejora, entonces ahí pierde. Entonces siempre se ha trabajado mucho con el convenio SENA - ICBF. Entrevista Enlace Regional.*

En este caso, la articulación contribuyó a construir las capacidades necesarias para garantizar la sostenibilidad de las acciones más allá de la duración del proyecto, sentando las bases para los procesos de fortalecimiento comunitario y familiar. Se trata entonces de una importante lección aprendida, factible de ser replicada en otras áreas del país a través del SNBF o de las redes locales de conocimiento que existen en cada departamento.

### 5.5.2. Apropiación colectiva y uso del territorio, prácticas tradicionales, y fortalecimiento familiar y comunitario

Uno de los hallazgos de la evaluación frente al proceso de fortalecimiento de prácticas tradicionales como un factor para contribuir a la construcción de roles familiares, es que hay dificultades al momento de integrar las actividades del componente de apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo, con la estrategia de Encuentros en Familia Étnica, y en general con las demás acciones realizadas en el marco de los proyectos de la Modalidad. Durante la evaluación se encontraron casos en donde el operador no llevó a cabo acciones para aprovechar las actividades en torno a lo productivo, para generar diálogos sobre las relaciones comunitarias o a la transmisión de conocimientos. Esta situación se observó en un proyecto con población de etnia Wayúu, en donde el operador entregó insumos como gallinas ponedoras, ganado caprino, bienestarina y mercados a los beneficiarios de manera paralela a la realización de encuentros en familia y actividades de diálogo intergeneracional. Sin embargo, ninguna de las comunidades participantes tuvo la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre los temas de discusión que se iban a tratar en los diálogos intergeneracionales, pues estos fueron fijados desde un principio por parte del operador. En la comunidad visitada durante la evaluación, algunos de los ancianos se lamentaron de no haber tenido la oportunidad de enseñar a las familias más jóvenes sobre los conocimientos tradicionales asociados al manejo del ganado y a la agricultura, pues se observó que estas familias jóvenes tuvieron grandes dificultades para lograr que las cabras que se entregaron el marco del proyecto quedaran preñadas para poder aprovechar su leche.

Esta situación refleja la realización de una intervención atomizada para este caso particular, en la que no se consideraron las capacidades existentes en la comunidad y la forma en que estas podían compartirse para fortalecer a todos sus miembros. Hubo una ausencia por parte del operador de una concepción de las familias, las comunidades y su cultura como un sistema complejo, así como también se observó la carencia de una comprensión de la intervención en términos del rol que podía jugar como dinamizadora de la transmisión de conocimientos. Por el contrario, los mecanismos de implementación del proyecto pusieron en evidencia una visión asistencialista, en la que no se hicieron esfuerzos por reconocer las fortalezas de las comunidades y articularlas para generar cambios, sino que más bien se generó una comunicación unidireccional que convirtió a las familias en receptores de insumos y alimentos.

Esta situación se repite en otras regiones, en las que se encontraron proyectos en donde los operadores no aprovecharon los conocimientos y desarrollos propios de las comunidades en el campo productivo, dificultando la apropiación colectiva y el éxito de la intervención como un todo. En cierto departamento, en un proyecto realizado con población Embera Katío, la comunidad había acordado con el operador que se recibirían gallinas criollas en el marco del componente, porque estas son las que tradicionalmente han tenido en sus casas y por tanto consideran que están adaptadas a las condiciones del territorio. Esta decisión cambió una vez comenzó el proyecto porque el operador escogió comprar gallinas adaptadas a la producción industrial, que vienen despicadas para minimizar las heridas que se generan entre ellas al ser criadas en galpones. Sin embargo, como iban a ser criadas en espacios familiares, necesitan el pico completo para poder suplementar su alimentación con insectos que consumen a través de un régimen de pastoreo diario, por lo que fue imposible adaptarlas a la región y enfermaron y murieron varias. Frente a esta situación las familias tomaron la decisión de sacrificar a todas estas gallinas y consumir su carne antes de que murieran. Se trata de un caso en el que desde el inicio del proceso la comunidad estaba comunicando al operador elementos básicos de su conocimiento sobre los sistemas productivos en su territorio, pero este no llevó a cabo las acciones según las recomendaciones recibidas.

Esto coincide con una tendencia observada entre los operadores, de plantear propuestas en lo productivo que están formuladas más desde la facilidad en la adquisición y transporte de insumos a los territorios, que desde una visión de ajustarse a las condiciones locales y necesidades de las familias. Como se ha evidenciado, la evaluación encontró que el 77,2% de las familias recibieron semillas o animales; el tipo de producto entregado más frecuentemente fueron las gallinas ponedoras (ver gráfico). De ese 77,2%, el 96,1% recibió asistencia técnica. El 82% de quienes recibieron insumos mantiene su producción y el 21% compra regularmente insumos para mantener esa producción. El 51% de las familias considera que con el uso de esos insumos ha generado ingresos. El 48% de las familias logró recuperar el consumo de otros alimentos que habían sido abandonados o perdidos en las comunidades. Esto sugiere que en la mitad de las intervenciones no se realizó un trabajo de recuperar y fortalecer la enorme diversidad de variedades, especies, sistemas agroforestales y sistemas de uso de los ecosistemas naturales que hacen parte del acervo cultural de los pueblos étnicos del país, y que se constituyen como un elemento clave para la apropiación colectiva y uso del territorio, la recuperación cultural y el fortalecimiento familiar y comunitario.

*Figura 34. Productos agropecuarios recibidos por las familias (Nube de palabras)*



*Fuente UT. Alianza para los Territorios Étnicos*

Resulta importante entonces trabajar con los operadores el desarrollo de las capacidades técnicas necesarias para comprender los sistemas productivos de las comunidades étnicas con las que trabajan, pues es a partir de esta comprensión básica que será posible construir propuestas que contribuyan al fortalecimiento de lo propio y que generen simultáneamente procesos de recuperación cultural. Como ejemplo de proyectos que efectivamente lograron trabajar aprovechando y fortaleciendo la memoria biológica y cultural de los pueblos étnicos, se destaca un proceso adelantado con población de etnia Sikuni y Piapoco en cierto departamento. Aquí el proyecto se enfocó en la realización de talleres prácticos que contaron con la participación de sabedores y que incluyeron temas como la selección de terrenos para el sembrado de yuca brava, la organización de bancos de semillas, el mantenimiento y cuidado de los conucos, y el procesamiento de la yuca como elemento base de la alimentación tradicional. La comunidad destacó la importancia de las actividades relacionadas con el intercambio de semillas, pues el operador compró el material biológico a otros miembros de la comunidad que afirmaron tener un excedente y de esta manera pudo repartir semillas entre las personas que las habían perdido en sus conucos. Con esto se

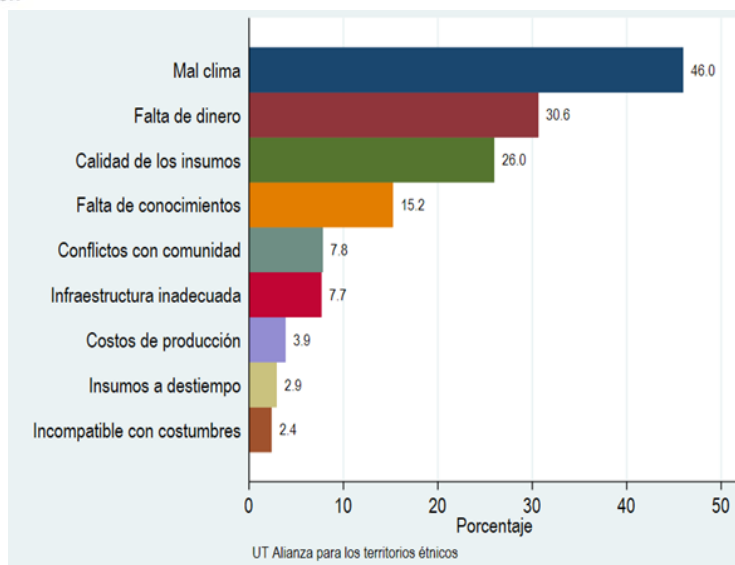
aprovecharon los recursos locales, se revalorizaron los conocimientos asociados al sistema productivo tradicional y se generó una intervención pertinente al contexto de la comunidad.

Es de destacar que todo esto ocurrió a pesar de que el proyecto tuvo otras dificultades importantes durante el proceso de formulación, y que la comunidad no quedó del todo satisfecha con el trabajo realizado durante los encuentros en familia. Con todo, al aprovechar los recursos y conocimientos locales se lograron impactos con una mayor posibilidad de ser sostenibles, a diferencia de si se hubieran planteado desde una óptica puramente enfocada en la dependencia de insumos externos. La evaluación encontró que el 18,0% de las familias manifestó que al finalizar los proyectos asumieron la producción de manera autosuficiente sin recurrir a la compra de insumos como herbicidas, pesticidas, semillas, concentrados u otros; una situación que es deseable para la Modalidad y que debe constituirse como una lección aprendida a ser replicada en todos los contextos en donde sea posible.

*Esta semilla de piña, como todas las familias no teníamos para sembrar, entonces las familias que tenían, el proyecto nos compró, vendiéndole a las familias que no tenían. Y las familias que tenían las semillas de plátano, se les vendió a los que no tenían semilla de plátano, y así compartimos con todas las familias. Grupo focal I.*

Por otro lado, se observa que hay una necesidad de definir de forma más detallada los alcances de las actividades de apoyo al autoconsumo, ajustándose a las condiciones básicas de los procesos productivos. En general, no se encontraron proyectos que tuvieran en cuenta la temporalidad inherente a la producción agrícola y la forma en que esta podría influenciar el desarrollo de las propuestas planteadas. Las acciones prácticas para fortalecer los procesos productivos de las comunidades son procesos que por lo general toman más tiempo que los ocho meses que en promedio puede llegar a durar un proyecto de la Modalidad. Temas estratégicos como la recuperación de suelos degradados, la selección de especies, el ajuste de prácticas productivas al contexto local, el aprendizaje de nuevas técnicas o los ciclos básicos de siembra, cosecha y transformación de los productos que forman la base de la alimentación, son procesos que por su naturaleza biológica pueden tomar años. En efecto, entre las familias que manifestaron no haber continuado con la producción de alimentos promovida por los proyectos, se encontró que una de las causas principales aducidas por ellos era el “mal clima” (ver gráfico siguiente), algo que se debe interpretar más bien como una dificultad técnica para adaptar la propuesta productiva a las condiciones locales. Esto es un proceso normal en la implementación de sistemas agrícolas, que puede llegar a ser controlado a través de buenas prácticas en un período de tiempo lo suficientemente largo.

*Figura 35. ¿Por qué razones dejó de producir esos alimentos o criar esos animales del Proyecto?*



*Fuente UT. Alianza para los Territorios Étnicos*

Las comunidades étnicas cuentan con conocimientos tradicionales que hacen posible generar soluciones a estos obstáculos, pero que sólo pueden ser tomados en cuenta si se implementa un proceso verdaderamente participativo de formulación de los proyectos. Los calendarios agrícolas y calendarios ecológicos son ejemplos comunes de estas herramientas, y muchas comunidades que han construido procesos organizativos básicos suelen contar en alguna medida con esta información sistematizada. Cuando no es así, son los sabedores y sabedoras quienes pueden ofrecer pistas sobre los tipos de actividades que son pertinentes en cada época del año, para de esta forma tomar decisiones informadas sobre el tipo de propuestas que se pueden hacer a las comunidades. Esta previsión es importante aún en comunidades desplazadas o que han sufrido pérdidas de territorio significativas, pues sólo por el hecho de haber permanecido en un mismo espacio por un período de tiempo continuo han acumulado información importante sobre las dinámicas básicas de la producción.

En un proyecto adelantado en un departamento con población Sikuni, se observó con claridad la importancia de tomar en cuenta estos conocimientos para definir las acciones de apoyo al autoconsumo. Las comunidades beneficiarias del proyecto se encuentran en una situación muy precaria, pues han sido víctimas de sucesivos desplazamientos que los han llevado a ocupar espacios marginales del municipio. Debido a complejos hechos violentos, hoy en día varias de las familias terminaron por desplazarse al casco urbano, en donde los menores de edad han quedado en la indigencia, con graves problemas de consumo de sustancias psicoactivas y siendo re-victimizados por redes de explotación sexual. Como parte del proyecto ejecutado con ellos por la Modalidad TEB, se planteó la construcción de pozos piscícolas, la cría de pollos de engorde y la realización de recorridos de caza y pesca como estrategia pedagógica. Si bien la cría de animales no hace parte de los sistemas productivos tradicionales del pueblo Sikuni, desde la concepción de los líderes de la comunidad se trata de un mecanismo que les permitirá adaptarse a la condición de vivir en un territorio extremadamente reducido, en donde hay importantes limitantes ecológicas, económicas y sociales.

Con todo, a pesar de esta disposición a experimentar con nuevos procesos productivos y de la realización de experiencias similares en proyectos anteriores con otras entidades, se identificaron, a partir de la información

cualitativa, dos proyectos que no tuvieron buenos resultados y al final del proyecto los alevinos introducidos en los pozos y los pollos de engorde habían muerto. Al indagar entre las comunidades y líderes locales por las causas de esta situación, la explicación recurrente fue que los insumos se entregaron fuera de tiempo y por lo tanto era muy difícil para ellos lograr que se sostuviera el proceso. En efecto, se recibieron pollos que eran muy jóvenes en la mitad de la época de lluvias, lo que los hace más susceptibles a enfermedades potencialmente mortales como el moquillo. En una explotación industrial estas enfermedades son manejadas con antibióticos y atención veterinaria oportuna, pero las comunidades Sikuaní desplazadas en no tienen la capacidad económica ni técnica para manejar estos insumos. De la misma forma, se recolectaron los alevinos en lagunas y caños cercanos a las comunidades, pero según sabedores locales, esto se hizo antes de la etapa de fructificación de muchos árboles de rebalse. Al no tener acceso a estos nutrientes, los peces jóvenes no logran acumular suficiente grasa y por lo tanto no tenían oportunidad de sobrevivir una vez hubieran sido introducidos a los pozos de cría. Durante la formulación y desarrollo del proyecto, los portadores de estos conocimientos básicos nunca fueron consultados por el operador y por lo tanto se perdió una oportunidad de hacer una planeación efectiva que contribuyera a la sostenibilidad de las acciones del componente.

Si bien este proyecto no tuvo buenos resultados en lo productivo debido a la falta de articulación con los conocimientos tradicionales, es de destacar su intento de plantear propuestas y generar experiencias alrededor de la puesta en práctica de nuevos conocimientos como una estrategia adaptativa a la situación económica y social de los Sikuaní en este departamento. Teniendo en cuenta la situación precaria de muchas comunidades, es claro que en estos casos el apoyo a procesos de producción para el autoconsumo debe fortalecer los conocimientos tradicionales, pero también debe generar alternativas que involucren saberes distintos que puedan ser apropiados y aplicados por las comunidades de manera autónoma. Esto apunta a la necesidad de lograr un auto-reconocimiento de las comunidades como sujetos activos, con la capacidad de innovar y tomar acciones frente a su situación actual.

En este sentido, en otro departamento, en un proyecto adelantado con población afrodescendiente, se observó un ejercicio interesante de recuperación de prácticas productivas tradicionales articuladas con técnicas externas. El proyecto contempló la construcción de huertas caseras en barbacoas, que son plataformas elevadas usadas tradicionalmente por grupos afro para sembrar alimentos y plantas medicinales sin que se vean afectadas por las crecientes o por la excesiva salinidad del agua de los manglares. Sin embargo, en un trabajo articulado con la ingeniera agrónoma contratada por el operador, se sembraron especies vegetales y aromáticas que no propiamente hacen parte de la tradición afro, pero que tienen valor en el mercado local y son de rápido crecimiento. Así, algunas mujeres participantes manifestaron estar satisfechas con el hecho haber aprendido nuevos procesos y haber cultivado nuevas especies, que pudieron incluir en su alimentación diaria y en algunos casos vender a sus vecinos. Todo esto se logró sin incurrir métodos que dependen exclusivamente de insumos externos y en un proceso de articulación con sus conocimientos tradicionales, en donde se generaron oportunidades para aprender y colaborar con los demás miembros de la comunidad.

*Se dieron unos pepinos muy bonitos, hubo momentos dados que de una huerta generó excedentes para comercialización [...] y compartían en familia ‘usted me da al uno, le doy a mi tía, le doy a mi abuela. Ellas dicen que por lo menos aprendieron, durante el tiempo que la huerta se implementa [...] a variar la alimentación, a comer más verduras, a saber, que únicamente no es la presa, que no únicamente no es la grasa, sino que hay otras formas muy sanas de alimentarse y sobre todo, de inculcarle a sus hijos esos estilos de vida saludables en cuanto a la alimentación.*

**Entrevista Autoridad Étnica**

### 5.3. Conclusiones de la Evaluación del Componente de Resultados y Reflexiones en torno a factores determinantes para los resultados de la Modalidad

Como conclusiones centrales referidas al componente de Resultados se hace importante resaltar que los proyectos de la Modalidad y su estrategia a partir de los Encuentros en Familia y los componentes de apoyo, están consiguiendo resultados sentidos para las comunidades, que valoran positivamente haber generado cambios a partir de las acciones que activan los proyectos para sus familias y comunidades. Los espacios de reflexión activados se evidencian como un resultado central desde la intervención para la mayoría de los proyectos, así como la activación, recuperación o fortalecimiento de prácticas culturales y/o iniciativas de organización colectiva. El balance frente a resultados conseguidos a nivel de los proyectos, es para todos los actores valorado generalmente de forma positiva.

De otra parte, se concluye que desde las acciones de intervención hacia las familias y hacia las comunidades, se logra generar un proceso que resulta innovador en el sentido de que tanto a nivel familiar como comunitario se reportan los cambios y aprendizajes. Los Encuentros en Familia como entidad central desde la valoración comunitaria, incluye un énfasis psico social que acoge problemáticas que ocurren a nivel personal y familiar, mientras que se trabajan también componentes que vinculan a la comunidad como la unidad de intervención y se enfoca el proceso en fortalecer situaciones bajo esta óptica colectiva. Es importante anotar que en la práctica los proyectos priorizan el nivel comunitario de intervención, aún dimensionando la atención en esta doble lógica familiar-comunitaria, lo cual es un factor central para las poblaciones desde una tradición histórica y en la mayoría de los casos también una forma actual de vivienda y organización social. La Modalidad y sus proyectos están ciñéndose en general y aportando a una unidad de intervención que vincula desde lo colectivo.

La Modalidad TEB se enmarca en una visión que logra ser acoplada, asimilada y apropiada por los beneficiarios últimos de la intervención, las comunidades avalan y en general generan acciones que evidencian una apropiación de los procesos. La manera en que las comunidades se refieren al proyecto y resaltan los resultados, pone de manifiesto que el proceso activó una autonomía hacia las acciones de intervención como se proyecta desde la Modalidad. Con respecto a esta conclusión es de resaltar que la estructura de operación se presenta mayormente acoplada a las lógicas culturales y organizativas de las comunidades indígenas, encontrándose algunas dificultades para engranar las lógicas organizativas de los pueblos Rrom o afro a los procesos e instancias definidas desde TEB. Aun así y como conclusión central, la Modalidad evidencia estar generando procesos alineados con las poblaciones étnicas que de una manera u otra llevan a cabo situaciones desde su autonomía.

Otra conclusión y que se evidenciaba también a partir de la Evaluación de Operaciones, es la gran variabilidad con respecto a los resultados a partir de los proyectos. Si bien se concluyen los resultados generales resaltados anteriormente, es determinante traer a colación la alta variabilidad reportada en cada municipio estudiado. Las específicas situaciones de cada contexto, y la alta variabilidad en la operación de cada proyecto, fueron determinantes centrales en la consecución de resultados. Es el componente de Operaciones y los procesos llevados a cabo, un determinante central para los resultados del proyecto y en general de la Modalidad.

En este sentido, y como detonantes que influyen directamente en los resultados, se identifican desde el equipo de la Evaluación, una serie de factores determinantes que pueden a manera de conclusión, resaltar temas centrales que fueron identificados y que afectan los resultados obtenidos con cada proyecto. Además de los resultados generados en cada componente de apoyo, como componentes transversales se identifican ciertos temas que entran a alterar de forma determinante los resultados de la Modalidad. Se exponen a continuación uno a uno estos

determinantes centrales que la Evaluación incluye para evaluar los resultados desde categorías centrales que se traza la Modalidad desde sus lineamientos y Manual Operativo a saber: la diversidad cultural, el diálogo intercultural, la participación comunitaria, la sostenibilidad y por último la integralidad en la intervención. A continuación, se expone cada uno de estos determinantes.

### 5.3.1. Diversidad cultural

La Modalidad TEB plantea desde su lineamiento técnico un trabajo enmarcado en el Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos, en donde la pertenencia étnica de una población los hace sujetos de una atención especial que obedezca a sus propias realidades y que promueva la garantía de derechos, en especial el derecho a la igualdad y la no discriminación. En este sentido, se plantea el principio de “acción sin daño” como un eje transversal de todas las intervenciones, el cual debe soportarse en el conocimiento de las particularidades de los grupos étnicos para no causar efectos negativos sobre su integridad cultural<sup>80</sup>. La identidad étnica manifestada a través de la auto-identificación, el territorio, la espiritualidad, los ritos, la lengua y las formas propias de autoridad, se constituye entonces como un elemento determinante para comprender las dinámicas familiares y para adelantar acciones de fortalecimiento en los territorios.

En este contexto, el concepto de diversidad aplicado a lo cultural implica trabajar desde un proceso de reconocimiento tanto en lo que respecta a las relaciones de las instituciones del Estado con los pueblos étnicos, como a las relaciones entre distintos pueblos y a la diversidad que puede existir al interior de éstos. Al igual que en la conceptualización de la familia es necesario tener en cuenta las redes de vínculos y solidaridad que hacen parte de su funcionamiento intrínseco, cada cultura también debe verse como un sistema complejo que está inmerso en una red de relaciones de distintas escalas que son construidas y modificadas a lo largo de los procesos históricos que desarrolla cada pueblo. La diversidad hace referencia entonces a una condición amplia, que no abarca sólo la manera en que un grupo se concibe y construye a sí mismo, sino también a los distintos mecanismos y estrategias que ha desarrollado para relacionarse con otras culturas y agentes que operan en su territorio.

Durante el proceso de evaluación de la Modalidad se identificó que la comprensión de la diversidad cultural en términos de la red de relaciones en las que se enmarcan las culturas de los pueblos étnicos puede llegar a ser un factor determinante para el éxito de los procesos operativos y la ejecución. La concepción que puede tener una comunidad Wayúu del ICBF es muy distinta de la que puede tener una kumpania Rrom, y esto va a orientar las estrategias de la comunidad al momento de articular sus prácticas propias con las propuestas de fortalecimiento que se implementen durante la intervención en sus territorios.

Asimismo, es importante saber que al interior de las comunidades puede existir una diversidad importante, a pesar de que todos los integrantes se auto-identifiquen como pertenecientes a un mismo grupo étnico. Esta es una situación común entre las comunidades afro-descendientes, en donde debido a procesos como el desplazamiento forzado una comunidad puede estar conformada por personas que se consideran afro pero cuyos referentes culturales provienen de tradiciones distintas que se conformaron en diferentes lugares del país. De la misma forma, es importante tener presentes las dinámicas de interseccionalidad que existen al interior de todas las comunidades étnicas. Además de la identidad étnica, condiciones como el género, la edad, la inclinación política o el nivel de

<sup>80</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf)

educación determinan la manera en que cada individuo se relaciona con agentes externos que llegan a la comunidad. Por ende, se generan diferencias en la manera en que conceptualizan la intervención y el potencial de apropiarla en su vida cotidiana. Así, por ejemplo, la participación en procesos como la formulación de un proyecto al interior de una comunidad étnica no se experimenta de la misma forma de parte de una mujer joven sin acceso a educación que de parte un hombre adulto que sabe hablar español.

Generar mecanismos para entender la diversidad cultural en este sentido amplio y plantear estrategias que aprovechen ese entendimiento durante la implementación de los proyectos de la Modalidad TEB es un factor visto como factor determinante para los resultados. Esta misión requiere no sólo la caracterización de las comunidades beneficiarias, sino también la capacitación de funcionarios para que cuenten con las herramientas que les permitan entender estas dinámicas amplias y para que construyan relaciones más permanentes con las autoridades étnicas y comunidades de su jurisdicción. Se pretende de cara a una recomendación en este sentido, que a partir de esto se formen canales de comunicación que den pie a procesos a largo plazo de construcción de confianza, de manera que sea posible para todos los actores involucrados entender sus alcances y dinámicas propias y a partir de allí construir intervenciones que redunden en un fortalecimiento efectivo de familias y comunidades.

### 5.5.2. Diálogo intercultural

El diálogo intercultural se plantea en el modelo de atención de la Modalidad como una herramienta conducente al aprendizaje tanto de las tradiciones propias como de prácticas y conceptos de la cultura mayoritaria que puedan ser aprovechados para fortalecer las relaciones familiares y comunitarias. Se espera que a partir de su aplicación se generen nuevas preguntas y experiencias entre los participantes, que conduzcan al desarrollo de procesos de construcción participativa del conocimiento. En este sentido el diálogo intercultural es un proceso que debe aplicarse en diferentes escalas, pasando desde las relaciones institucionales hasta las relaciones cotidianas que se generan en los entornos en los que se desarrolla la vida de las familias étnicas<sup>81</sup>.

Desde la Evaluación de la Modalidad TEB se evidenció que hay una conciencia de parte de todos los actores de la importancia de generar y participar en este tipo de procesos dialógicos, pero muchas veces no hay una claridad metodológica sobre cómo se pueden implementar o cuáles son sus etapas. La preparación del diálogo implica la construcción de un lenguaje en común, un reconocimiento de las definiciones básicas sobre las que operan los saberes de las personas involucradas de manera que sea posible la comprensión mutua. El intercambio requiere de un tipo de interacción específica en espacios y tiempos que garanticen la igualdad de condiciones de los interlocutores y eviten que el proceso se reduzca a una declaración de principios de cada parte sin ninguna interacción con el otro. La integración implica la construcción de propuestas conjuntas, la aplicación de aprendizajes y la construcción de nuevas preguntas que den pie a la continuidad del proceso. Esta situación se evidenció que pudo llevarse a cabo a partir de algunos proyectos, pero en otros no, siendo así un componente que determina los resultados, y que, al estar presente, si bien no es garantía de acierto, si aporta en lo que respecta a una mayor apropiación y logro de objetivos en el sentido de un entendimiento y fortalecimiento de acciones que la comunidad pueda trazarse de forma consiente e informada, y de forma participativa.

---

<sup>81</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf), p. 16 y 36.

Un verdadero proceso de diálogo requiere de unos tiempos y espacios mínimos para ser efectivo y que no necesariamente existe un momento final fácilmente identificable, pues la integración puede dar lugar a nuevas preguntas que podrán requerir de un nuevo ciclo de preparación e intercambio para ser resueltas. La evaluación de la Modalidad evidenció que son pocos los operadores y funcionarios que entienden la complejidad de estos procesos, pues muchas veces existe una visión en la que se plantea una falsa equivalencia entre la realización de encuentros y la implementación de un diálogo como tal. Un verdadero proceso de diálogo puede estar conformado por muchos encuentros, pero cada uno de ellos deberá cumplir funciones diferentes para llegar al objetivo de generar aprendizajes y experiencias verdaderamente participativas. Si bien se puede identificar en algunos proyectos este tipo de accionar, se presenta en general como un reto común a lograr en un sentido profundo de cara a la generación de un espacio intercultural.

El desarrollo de procesos de diálogo intercultural requiere entonces de la construcción de herramientas y el desarrollo de experiencias prácticas en las que funcionarios, operadores, autoridades étnicas y comunidades logren construir un lenguaje común que sea el fundamento de sus aprendizajes futuros. Los espacios y escalas pueden ser múltiples, de la misma forma que las herramientas metodológicas utilizadas para el desarrollo de cada etapa pueden variar según el contexto en el que sean implementadas. Sin embargo, que estas sólo serán efectivas si se implementan en ciclos completos en donde haya procesos de integración evidentes para todos los actores, de manera que enriquezcan y complejicen nuevamente cada oportunidad de intercambio. Al respecto se detallarán rutas de acción en la sección de recomendaciones del informe.

### 5.5.3. Participación comunitaria

Los procesos de participación comunitaria se conceptualizan como uno de los fundamentos básicos a partir de los que opera la Modalidad TEB. Desde el lineamiento técnico la participación comunitaria se entiende en términos de la implementación de acciones que permitan a las personas que conforman las familias y comunidades trabajar directamente en la identificación y resolución de sus propias problemáticas, con el fin de desarrollar propuestas que sean pertinentes y efectivas en su contexto específico<sup>82</sup>. Se considera este trabajo como una parte del proceso más amplio de desarrollo propio, que debe pasar por la revalorización y fortalecimiento de las potencialidades de cada comunidad para generar transformaciones que se manifiesten en la cotidianidad de las familias y sus entornos.

Para que la participación sea efectiva se asume como necesario entonces, que todos los actores cuenten con la información y con las herramientas mínimas necesarias para entender el proceso en el que se están involucrando. Este es otro factor que se evidenció con alta variabilidad de acuerdo a los resultados de los proyectos, y que se presenta como un tema que afecta y se vuelve entonces determinante para la intervención. La Evaluación evidenció que la comprensión de los objetivos y alcances de la Modalidad no siempre es evidente para todas las comunidades, por lo que el generar espacios de diálogo previo y auto-diagnóstico que permitan a las comunidades entender su situación y entender las capacidades reales de las instituciones que trabajan en su territorio, es un factor medular de cara a los resultados. En algunos casos se dio un ejercicio pedagógico para sentar las bases de una comprensión sobre sus derechos y su contexto actual, buscando que desde ese reconocimiento se empiecen a desarrollar

---

<sup>82</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf), p. 40.

capacidades para plantear propuestas y relacionarse de forma distinta con las instituciones. Este camino se evidencia como un factor determinante para los logros trazados desde la Modalidad.

Por otra parte, es claro que en el contexto de implementación de los proyectos de la Modalidad hay una situación de disparidad en términos de la relación entre comunidades e ICBF, este escenario implica que muchas veces las comunidades mismas no tienen la disposición para adelantar un proceso realmente participativo, pues están abiertos a aceptar cualquier intervención mientras esta genere algún tipo de atención en su territorio por más inefectiva que pueda ser. La participación efectiva requiere entonces de etapas preparatorias y espacios de reflexión en donde se valoricen las potencialidades de la comunidad. Es por esto que en muchos de los casos evaluados se encontró que los procesos tienden a ser más exitosos cuándo se ejecuta una segunda vigencia con las mismas familias, pues es durante la implementación de los primeros proyectos que se logra generar generalmente este auto-reconocimiento necesario para la participación efectiva.

Una vez superadas estas etapas se hace posible hablar de procesos de apropiación, que deben entenderse en términos de las capacidades que efectivamente se generaron a lo largo de la realización de un proyecto y que se manifiestan a nivel de cada individuo al momento en que se interioriza una temática, una habilidad o un saber y estos empiezan a aplicarse de manera autónoma en distintos contextos. De manera complementaria, la apropiación también implica la integración de un proyecto a procesos de transformación social más amplios, como el fortalecimiento de la cultura o la recuperación del territorio. Aquí los espacios colectivos de análisis y reflexión resultan importantes, así como también una sistematización de resultados realizada con métodos pertinentes y accesibles que permita a la comunidad ir acumulando un capital de información que contribuya a su proceso organizativo y de desarrollo propio.

#### 5.5.4. Apuesta hacia la sostenibilidad

La sostenibilidad de las acciones es un concepto que hace referencia para este caso al impacto esperado de una intervención. Es un componente de la definición del alcance de un proyecto que siempre debe ser tenido en cuenta al momento de realizar un análisis de costo-beneficio y al momento de decidir cuáles son las acciones pertinentes a ser ejecutadas con una comunidad dada. Se entiende entonces que es necesario definir una estrategia de sostenibilidad desde la etapa de formulación de un proyecto, pues a partir de esta es posible tener un criterio básico para tomar decisiones sobre la pertinencia de las acciones, el tipo de herramientas metodológicas a utilizar y los actores que deberán involucrarse en todo el proceso. El sentido que se le dio a este concepto desde cada proyecto, se observó resultó un determinante frente a los resultados, y que desde el equipo evaluador se trae a colación como elemento básico para el análisis de logros y retos desde la Modalidad.

Las estrategias de sostenibilidad pueden tomar distintas formas dependiendo del contenido temático que tenga un proyecto en particular. Por ejemplo, para un proyecto enfocado en el fortalecimiento cultural, la sistematización de resultados a través de la publicación de libros, cartillas o materiales pedagógicos puede ser una estrategia de sostenibilidad pertinente si el objetivo principal es recopilar información histórica o prevenir la pérdida de conocimientos que sólo existen de forma oral. Cuando el objetivo del proyecto incluye también el fortalecimiento de capacidades, como por ejemplo al incluir procesos de formación artística o en oficios tradicionales, es necesario complementar estas estrategias de sistematización con procesos de articulación con entidades educativas o con otros actores que permanezcan el territorio y puedan dar continuidad y acompañamiento a los procesos formativos.

Esto debe contemplarse entonces desde el principio del proyecto, pues su realización implicará una inversión de recursos que puede llegar a ser significativa. Este factor si bien fue identificado en algunos casos puntuales observados, no se identificó como un factor central y se evalúa desde el análisis como de importante inclusión.

Por otro lado, la sostenibilidad de los proyectos también se encuentra asociada a una comprensión clara de las capacidades existentes en las comunidades y el funcionamiento actual de sus procesos organizativos, productivos y culturales. Así, por ejemplo, en el caso de proyectos orientados a la producción de alimentos, la sistematización de información y la articulación con otros actores pueden ser elementos importantes de una estrategia de sostenibilidad, pero estos no tendrán ningún impacto si la propuesta de trabajo no está adecuada desde un principio a las características del sistema productivo de cada comunidad, que incluyen la disponibilidad de mano de obra, herramientas, conocimientos de cada productor, condiciones climáticas o acceso a mercados, entre otros. Aquí se entiende que la sostenibilidad depende de la adecuación de las acciones al contexto local, por lo que contar con caracterizaciones de la situación actual de las comunidades se hace un requisito necesario para plantear acciones que tengan impactos sostenibles en el tiempo.

#### 5.5.5. Integralidad de la intervención desde la Modalidad

Desde el lineamiento técnico de la Modalidad TEB se hace referencia a la importancia de que las intervenciones dirigidas a las familias étnicas se planteen desde una visión de integralidad en razón de su funcionamiento como sistemas complejos<sup>83</sup>. Esto implica tener en cuenta las relaciones entre los vínculos comunitarios y familiares, así como también las interacciones entre éstos y los distintos ámbitos de la vida cotidiana de las familias participantes. De esta manera, la Modalidad plantea como el eje principal de su intervención la estrategia de encuentros en familia, pero esta se aplica de forma conjunta con acciones desde componentes de apoyo que ofrecen la posibilidad de articular el proceso de fortalecimiento familiar con el fortalecimiento cultural, la producción de alimentos para el auto-consumo y los procesos organizativos de cada comunidad.

La evaluación de la Modalidad evidenció que algunos proyectos se acercan hacia este enfoque, mientras otros distan de una proyección de integralidad, y este factor resulta determinando en gran medida los resultados, y genera un distanciamiento de la visión de integralidad definida desde la Modalidad Misma. Si bien el lineamiento técnico es lo suficientemente amplio para que los proyectos aprovechen estos componentes para plantear intervenciones integrales, son pocos los casos en los que se da una articulación interna de los componentes de los proyectos que se traduzca en una acción integral. Los funcionarios regionales, operadores y comunidades tienen a veces dificultades para reconocer que temas como la alimentación o la cultura no están separados de las dinámicas familiares, sino que por el contrario se constituyen como los principales escenarios en donde éstas se desarrollan. Este desconocimiento da pie a intervenciones desarticuladas, en donde en el mejor de los casos los participantes experimentan el proceso como si fueran actividades separadas entre sí y en el peor de los casos aceptan la participación en ciertas actividades para poder acceder a insumos ofrecidos por el operador.

Resulta determinante entonces contar con perfiles profesionales que tengan la capacidad de analizar y entender las dinámicas propias de los grupos étnicos para acompañar y asesorar a operadores y comunidades en el proceso

---

<sup>83</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) *Lineamiento técnico administrativo y de operación modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. Documento web: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt\\_r204\\_17.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/lt_r204_17.pdf), p. 9.

de formulación de los proyectos. Si bien no es un determinante fijo, si se evidencia mayor afinidad al respecto cuando el personal vinculado contaba con la formación o capacitación específica al respecto. Esto resulta importante porque permite plantear propuestas que aprovechen las acciones de los componentes de apoyo para jalonar la reflexión y la acción alrededor de las dinámicas familiares, contribuyendo a la construcción de una intervención integral. El mejor conocimiento de las comunidades debe permitir también que ellos mismos reconozcan esta integralidad, de manera que en vez de adaptarse a dinámicas que fragmentan los procesos de desarrollo propio sean capaces de direccionar los procesos a través de la identificación de los referentes culturales que pueden servir como articuladores de las dinámicas familiares y los demás ámbitos de la vida comunitaria.

En todo este proceso resulta importante promover la innovación en el desarrollo metodológico, de manera que se facilite el aprendizaje sobre las relaciones entre los distintos temas a trabajar. Incentivar procesos de intercambio de experiencias entre operadores y contar con un sistema de gestión del conocimiento que permita sistematizar y compartir fácilmente estas herramientas metodológicas puede ser una acción clave para apoyar estos procesos de innovación. Asimismo, construir relaciones de confianza con las comunidades también se evidencia que ayuda a identificar sabedores y actores clave que tienen la capacidad de contribuir desde su tradición a todo el proceso, por lo que resulta importante generar espacios de comunicación continua que faciliten su integración. En general, esto implica articular toda la atención a las lógicas propias de cada comunidad.

De forma general se concluye que la Modalidad TEB avanza en la consolidación de una manera de intervención a las comunidades étnicas con un alto potencial y efecto diferenciador, que la erige como un proceso importante de atención desde la institucionalidad, y que requiere continuar en un proceso de cualificación que unifique el accionar de todos los actores involucrados para sin perder el eje de acción para acoplar cada lugar y comunidad en particular, logre aunar acciones desde lo misional y operativo en sintonía con la promoción de procesos autónomos, integrales y sostenibles para la población étnica del país.

## 6. RECOMENDACIONES

La presente sección del Informe de Evaluación de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar corresponde a las recomendaciones que surgen como producto del análisis realizado a partir de las preguntas orientadoras formuladas tanto para el componente de Operaciones como el componente de Resultados. Estas recomendaciones conjugan las propuestas planteadas por los diferentes participantes en la Evaluación durante entrevistas y grupos focales, las sugerencias concretas centrales propuestas por funcionarios del ICBF y las conclusiones generadas por el equipo evaluador identificadas en el proceso de codificación y análisis como resultado de todo el devenir de la evaluación. Se generan dos categorías de recomendaciones y que demarcan la estructura de la presente sección: i) primero, las que incluyen propuestas puntuales enfocadas en cada uno de los procesos de la Modalidad, y dentro de esta se subdividen en recomendaciones de Operaciones y recomendaciones de Resultados. Y ii) segundo, las que incluyen propuestas generales que surgen del análisis de los principales determinantes de la Modalidad, identificados al final de la sección anterior de Conclusiones de la Evaluación de Resultados.

Todas estas propuestas son la base del “Plan de Implementación de Recomendaciones” que es el producto 5 de la Evaluación y que hace operativas las recomendaciones teniendo en cuenta el contexto general de los resultados de la evaluación. Se aclara aun así, que las conclusiones acá presentadas son sugerencias generales y amplias para todos los procesos evaluados, mientras que las recomendaciones recogidas en el Plan de Implementación de

Recomendaciones recogen una definición estratégica y líneas transversales y prioritarias para el mejoramiento de la atención y el fortalecimiento de la Modalidad, de acuerdo al análisis realizado y priorización por el equipo evaluador.

La evaluación recoge los hallazgos y las razones principales que sustentan las razones de la variación de acuerdo al lineamiento y Manual Operativo de la Modalidad, y recomienda el fortalecimiento de procesos o instancias identificadas como prioritarias. Se espera que las indicaciones sean insumo para que el ICBF pueda definir de acuerdo a estas recomendaciones, y tomar las acciones específicas y los ajustes según la pertinencia y posibilidad a que haya lugar y que sean priorizadas en aras del fortalecimiento de la Modalidad.

## 6.1. Recomendaciones para el fortalecimiento de Operaciones de la Modalidad TEB

### 6.1.1. Recomendaciones con respecto al proceso de Asignación presupuestal

La Evaluación evidenció que la asignación presupuestal mediada por el número de familias<sup>84</sup> no acoge en su totalidad los distintos contextos de las comunidades beneficiarias pues, si bien en la Modalidad se equilibran los aportes por proyectos, las variaciones son altas debido a los costos diferenciados de cada contexto local. En general, se encontró que pueden existir importantes diferencias en costos asociados a la logística de las operaciones en áreas de población dispersa, específicamente en lo relacionado con el transporte de profesionales, beneficiarios e insumos a las áreas de intervención. Como muchas veces las Regionales y Centros Zonales no cuentan con diagnósticos situacionales que les permitan proyectar de manera efectiva la atención, en este momento resulta muy difícil generar una asignación presupuestal coherente con las complejidades que pueda implicar la ejecución en cada comunidad específica a beneficiar. Se recomienda entonces delimitar estrategias y cualificar a las Regionales para construir una identificación completa de su población étnica que incluya un análisis de los costos de operación según las características de cada territorio. A pesar de que la Dirección de Abastecimiento ha realizado esfuerzos por definir costos para la Modalidad a través de estudios que tienen en cuenta las diferencias territoriales, los contextos de la Modalidad son tan variables, que existen casos en los cuales no es pertinente aplicar esos referentes.

Por otro lado, se observó que los topes presupuestales existentes tienen una incidencia importante en la toma de decisiones que llevan a cabo direcciones regionales, centros zonales y operadores durante los procesos de socialización, focalización y priorización de la Modalidad. Esto porque al momento de adjudicación de los contratos se evidencian casos de realizar ajustes en el número de beneficiarios que inicialmente fueron concertados con cada comunidad, algo que muchas veces genera conflictos tanto al interior de las comunidades como entre éstas, el ICBF y los operadores. Se considera oportuno revisar la posibilidad de implementar estrategias complementarias para la selección de beneficiarios, limitando la definición única desde los Centros Zonales y Regionales. Durante la Evaluación de la Modalidad, fue común que tanto operadores como autoridades étnicas propusieran que el proceso de selección se realice a nivel de comunidad en vez de familias, buscando que la ejecución de proyectos se adapte a las dinámicas propias de las comunidades étnicas. Si bien existen diferencias

---

<sup>84</sup> En la Sección de Resultados de la Evaluación del Componente de Operaciones se aclaraba que, si bien la asignación determinada por número de familias no es un referente establecido desde los Lineamientos o Manual Operativo de la Modalidad, si es un referente operativo para las Regionales y Centros Zonales en los procesos generales de proyección para la ejecución de proyectos.

en la aplicabilidad de esta propuesta según cada grupo étnico y el contexto específico de su territorio (por ejemplo, la diferencia entre comunidades urbanas y rurales), es importante considerar los beneficios que ofrece frente a la asignación por familias.

Asimismo, desde la valoración de algunos actores, el hecho de que la asignación presupuestal sea incluida como uno de los temas presentes en el proceso general de Concertación y formulación del proyecto, si bien genera un proceso que apunta a la autonomía, altera la manera en que es percibido el proceso por parte de los beneficiarios. Se evidenció que algunas comunidades perciben que esta forma de asignar el presupuesto implica que los recursos deben repartirse a cada familia, sin tomar en cuenta los costos de operación o el hecho de que algunas de las actividades deben beneficiar a todas las familias participantes. Esta situación genera conflictos con los operadores y direcciones regionales e incentiva la creación de relaciones de dependencia hacia instituciones externas. Se recomienda promover una figura que exija una mayor participación y aporte presupuestal de parte de las comunidades, para que a una proyección futura se mantenga la Modalidad como una forma de intervención que dirija a los grupos hacia una mayor autonomía, tal como es promovida desde el Modelo de Enfoque Diferencial y de Derechos formulado por el ICBF.

Por último, se observa que desde el balance actual desde las Regionales del ICBF, actualmente el potencial de atención es mayor y la demanda estaría siendo en general más alta que los recursos nacionales asignados, así que se hace necesario proyectar desde el nivel Nacional una estrategia de cara a la delimitación de atención desde la Modalidad y las posibilidades de ampliar la cobertura de acuerdo a las solicitudes de las mismas comunidades en los municipios. Esto sumado a un fortalecimiento en la cualificación de las Regionales podría robustecer el proceso de proyección presupuestal en el sentido de potenciar el papel activo de las comunidades y los procesos relacionados de Socialización y Concertación desde las Regionales, que como se evidenció en la sección de resultados de Operaciones son los que mayor se alteran de forma relacional con la asignación presupuestal nacional y la proyección presupuestal en la construcción de cada proyecto desde el nivel territorial.

#### 6.1.2. Recomendaciones con respecto al proceso de Focalización y Priorización

Entre las recomendaciones para fortalecer el proceso de Focalización de las comunidades y la Priorización de las comunidades y de las familias, se destaca la importancia de generar estrategias activas para la caracterización étnica de los municipios. Desde los Centros Zonales y las Regionales del ICBF se resaltó la necesidad contar con mayor información del contexto étnico de cada jurisdicción y de contar con una guía metodológica que permita afinar el mecanismo usado para realizar este diagnóstico en cada departamento. Este incluiría estrategias para lograr entender mejor los determinantes sociales y culturales de cada pueblo y desde allí enriquecer la focalización, y evitar las situaciones que llevan a que en la práctica se terminen delegando partes del proceso al operador. Aquí se resalta nuevamente la importancia de desarrollar estrategias que permitan trabajar con comunidades enteras sin tener que seccionar a algunas familias, así como también la necesidad de revisar algunos de los procedimientos operativos de registro y seguimiento como la plataforma Cuéntame, para que se articulen en una forma de medición y reporte desde lo comunitario que no limite la capacidad de acción colectiva de la comunidad y que no represente retos adicionales para el operador.

Por otra parte, se evidenció la necesidad de definir una estrategia que permita una mejor gestión del conocimiento a partir de la ejecución de la misma Modalidad y de otros programas del ICBF. Se encontró que la ejecución de

los proyectos lleva a todos los actores a entender mejor a las comunidades y sus problemáticas, y es esto lo que facilita el tomar decisiones de priorización en nuevas vigencias. Sin embargo, a pesar de que el ICBF ya ha definido mecanismos para sistematizar los aprendizajes de los proyectos, estos no se han incorporado con el alcance necesario para lograr su divulgación y apropiación como parte de la asistencia técnica. En ese sentido, se recomienda que se definan metodologías que permitan que estos aprendizajes y nuevos conocimientos sean recogidos para guiar la labor de profesionales nuevos dentro de la entidad e incluso otros actores como operadores y autoridades étnicas.

Finalmente, los resultados de la Evaluación sugieren que es importante definir lineamientos dentro de la Modalidad que permitan dar una atención diferenciada para la población en situación de desplazamiento. Si bien la vulnerabilidad por desplazamiento ya es contemplada como factor para priorizar comunidades, se encontró que al estar en esta situación crítica muchas de estas comunidades tienen necesidades urgentes que no pueden ser atendidas únicamente desde la Modalidad TEB. La situación de desplazamiento marca un factor muy diferenciado que implica la realización de una valoración del tipo de proyectos pertinentes para cada caso y de los componentes mismos de la intervención. En varios de los proyectos estudiados la condición de desplazamiento implicó la realización de cambios importantes durante la ejecución, lo que resalta la necesidad de incorporar temas como la articulación con otras entidades del Estado o la planeación de intervenciones a más largo plazo del que permiten las vigencias actuales.

### 6.1.3. Recomendaciones con respecto al proceso de Concertación y Contratación

Con respecto a los procesos de Concertación, los funcionarios del ICBF resaltaron la importancia de generar mecanismos que garanticen el acompañamiento a esta fase, pues hay ocasiones en las que, por ejemplo, se superponen los roles de autoridad étnica y operador y el proceso se da sin la participación de las Direcciones Regionales y Centros Zonales. Esto es importante porque se encontró que en esta etapa suelen presentarse equívocos sobre los objetivos y alcances de la Modalidad, como la expectativa de obtener aportes en especie o remuneraciones por participar en los proyectos. Desde la voz de los funcionarios, la principal limitante para este proceso es la falta de personal y recursos para desplazarse a las comunidades, pues desde los comités y espacios de reunión que se llevan a cabo en cabeceras municipales no es posible para ellos saber si realmente el proceso de concertación y construcción colectiva del proyecto se está dando con la suficiente participación de las comunidades. Para este proceso también se resalta la importancia de contar con una caracterización más detallada de las comunidades a nivel local, incluyendo no sólo sus particularidades culturales sino también información actualizada sobre su situación actual en materia de derechos y presiones existentes sobre el territorio.

Por otro lado, desde la evaluación se evidenció que existen casos en los que se incumple la concertación o los pactos sociales realizados durante el proceso de formulación de los proyectos. Esto ocurre porque muchas veces los operadores y funcionarios consideran que la concertación es un requisito administrativo, que se cumple al obtener la firma de la autoridad étnica. La falta de un acompañamiento más cercano tanto a comunidades como operadores es uno de los factores que genera esta situación, pero también es importante construir un instrumento comparativo que relacione los compromisos realizados en la concertación con los logros alcanzados en el proyecto teniendo en cuenta insumos y acciones llevadas a cabo. Este mecanismo debe articularse con las disposiciones existentes de veeduría comunitaria frente a los proyectos, de manera que sea posible generar ejercicios reflexivos

antes, durante y después de los proyectos que conlleven a la toma de decisiones oportunas que garanticen una buena ejecución.

De forma particular en lo relacionado con el proceso de selección y contratación del operador, se resaltan las reflexiones en torno al poder determinativo que representa el operador en el proyecto y la gran variabilidad que este factor representa para los resultados de las iniciativas. Se recomienda potenciar el proceso de asistencia técnica que cuente con el apoyo en herramientas prácticas que guíen en mayor medida las acciones y metodologías del operador de cara a las actividades dentro de los componentes y de la Estrategia de Encuentros en Familia Étnica.

#### 6.1.4. Recomendaciones con respecto al proceso de Ejecución de proyectos

En cuanto a la ejecución de los proyectos la Evaluación evidenció la importancia de fortalecer los espacios de socialización y en general los momentos de construcción de acuerdos con las comunidades. Estos espacios son altamente valorados por los grupos étnicos, permiten una mayor apropiación con respecto a las acciones de cada proyecto y pueden contribuir a mitigar conflictos durante la ejecución. Para lograr esto, se considera oportuno definir, compendiar y socializar junto con operadores las metodologías posibles para llevar a cabo estos espacios de socialización, al igual que delimitar productos y exigencias que permitan asegurar una participación amplia a nivel comunitario. Estos espacios pueden funcionar a diferentes escalas, permitiendo tener vías de comunicación y construcción de acuerdos más permanentes entre Regionales, Centros Zonales y autoridades étnicas y otros espacios más puntuales entre operadores, comunidades y autoridades étnicas durante la ejecución de los proyectos. Aquí se resalta también la importancia de promover un mayor conocimiento previo de los grupos étnicos y comunidades para que estos espacios se adapten a las lógicas propias de cada pueblo.

Por otro lado, si bien todos los actores consideran que una de las principales fortalezas de la Modalidad es que ofrece una gran flexibilidad metodológica y capacidad de adaptarse a los distintos contextos y necesidades locales, la evaluación evidenció importantes variaciones en la efectividad de la ejecución de acciones de los componentes y de la estrategia de Encuentros en Familia Étnica. Se considera oportuno generar guías metodológicas para el tratamiento de temas centrales e implementar un sistema de gestión del conocimiento que permita el acceso a un compendio de metodologías aplicadas por otros operadores. Esto con el fin de generar un capital metodológico a la Modalidad como garantía del trabajo enmarcado en un enfoque diferencial para el trabajo con las poblaciones. Asimismo, es importante desarrollar guías metodológicas que permitan orientar el proceso de formulación de proyectos con las comunidades, de manera que en todos los casos se asegure que la proyección esté en sintonía y pertinencia con las determinantes culturales, sociales, de contexto geográfico y oportunidades de acción. Estas guías deberán incluir también una serie de indicaciones que faciliten la integración entre los diferentes componentes de apoyo y entre estos y los encuentros en familia.

Por último, específicamente en lo relacionado con la finalización de los proyectos se identifica desde las familias que no conocen a nivel amplio los resultados del proceso, se recomienda asegurar una estrategia que defina la entrega y socialización a nivel amplio comunitario los materiales generados, para los casos en que los proyectos construyen materiales tipo cartillas o videos. Estas acciones fortalecerían la apropiación e instancias de control mismo de las comunidades de cara a la atención de la Modalidad.

#### 6.1.5. Recomendaciones con respecto al proceso de Seguimiento y Evaluación

Frente a los procesos de Seguimiento y Evaluación se resalta nuevamente la insuficiencia en periodicidad a nivel de los Centros Zonales al momento de realizar visitas de seguimiento a los proyectos en ejecución en su jurisdicción, así como los retos en la cualificación específica de los profesionales. Se considera importante fortalecer el proceso de asistencia y cualificación, de manera que puedan los profesionales vinculados contribuir también a todos los procesos de caracterización y construcción de espacios participativos a nivel local. Asimismo, desde la voz de los funcionarios se propuso generar una planeación anual y/o rubro fijo para las visitas de seguimiento, ya que estas en la actualidad no cuentan con una agenda permanente, sino que su realización depende de la eventualidad de que se generen espacios dentro de las demás obligaciones de los referentes de familia y del personal de los centros zonales.

Por otra parte, tanto operadores como autoridades étnicas resaltaron la necesidad de ajustar la plataforma Cuéntame a las necesidades, dinámicas y contextos de las familias teniendo en cuenta sus formas de parentesco particulares. En algunos casos se encontró que la plataforma no contempla la posibilidad de reportar familias en dónde se practica la poligamia, en las que una misma persona es jefe de hogar en varias familias o en las que otras figuras como los tíos maternos cumplen roles fundamentales en la toma de decisiones familiares sin que necesariamente exista convivencia en el mismo lugar de habitación. Estas relaciones hacen parte del acervo cultural de los pueblos étnicos y muchas veces la falta de flexibilidad en la plataforma termina por generar problemas a los operadores que reconocen estas diferencias y quieren integrarlas a sus estrategias de fortalecimiento familiar.

Asimismo, y específicamente en el caso de operadores étnicos, es importante reconocer que muchas veces en los territorios no existen las condiciones de acceso a servicios públicos básicos que permitan realizar estos reportes con la periodicidad exigida o muchas veces no se cuenta con personas calificadas para hacerlo. Por esta razón, es pertinente que a nivel de cada departamento se definan estrategias que permitan ajustar las necesidades de seguimiento de acuerdo con las competencias administrativas de los operadores, teniendo en cuenta que los conocimientos y habilidades necesarios para manejarlas no siempre están al alcance de ellos y que por lo general desconocen los mecanismos propiciados y requeridos por el ICBF. En este sentido, algunos operadores indígenas recomendaron que es importante que se generen mayores procesos de capacitación desde el momento en que los proyectos son aprobados, específicamente en torno a procesos administrativos como el manejo de la plataforma Cuéntame, pues muchas veces al aprender sobre la marcha de los proyectos se generan inconvenientes que retrasan la ejecución.

También se considera importante desarrollar herramientas de seguimiento que logren recoger de forma más completa los hallazgos y observaciones que se generan a partir de la ejecución de los proyectos de la Modalidad. Esto porque la evaluación evidenció que hay dificultades para identificar los impactos de las acciones realizadas más allá del cumplimiento de las obligaciones contractuales del operador. Estas herramientas deben contemplar entonces el uso de métodos cualitativos, que permitan entender mejor la situación de la ejecución en el terreno y puedan generar oportunidades para propiciar el seguimiento y evaluación de los proyectos y de la modalidad por parte de la comunidad. Esto también implica que es necesario generar estrategias que permitan el análisis y la utilización certera a corto, mediano y largo plazo de los informes generados, pues se encontró que no se está llevando a cabo un análisis reflexivo de la información suministrada en los informes. Con esto se busca que hacia el futuro exista un mecanismo permanente que permita generar cambios importantes en la Modalidad que deriven en su mejoramiento continuo y mayor eficiencia en la ejecución. De forma relacionada se recomienda sea introducida una instancia de evaluación de resultados desde las comunidades, que no se limite a la posibilidad de

acompañamiento y asistencia desde los niveles zonal, regional y nacional, y que permita de forma periódica y para cada proyecto recoger espacios y valoraciones de evaluación al final de cada proyecto, complementando la visión de balance que generan operadores y funcionarios del ICBF regional dentro de los informes finales de evaluación. Los aprendizajes reportados son amplios y hay un gran potencial de construcción de conocimiento y lecciones aprendidas dentro de la Modalidad que se recomienda sean potenciados para una recolección periódica de evaluación y desde la voz de todos los actores.

#### 6.1.6. Recomendaciones con respecto a la Articulación y Coordinación de la Modalidad

En lo que respecta a los procesos de articulación durante la ejecución de los proyectos de la Modalidad, desde la voz de los funcionarios del ICBF se identificó la necesidad de generar espacios, encuentros y mecanismos de aprendizaje en torno a otras modalidades y procesos misionales de la institución. Esto con el objetivo de lograr dar un apoyo más integral a las comunidades, pues muchas veces la población beneficiaria de los distintos proyectos es la misma o habita en los mismos territorios. Es deseable que estos intercambios tengan una periodicidad fija, de manera que no dependan del operador o de la disposición de las comunidades en un momento dado, sino que más bien se conviertan en un proceso operativo que articule las modalidades a nivel Regional. En general, se encontró que hay una mejor articulación interna en la formulación de los proyectos. Por lo anterior, se recomienda establecer espacios de encuentro durante la ejecución de los proyectos que se enfoquen no sólo en el seguimiento y evaluación sino también en circunstancias específicas de la ejecución. Con esto se busca que tanto funcionarios como operadores puedan acceder a información de contexto y estén informados de procesos que les permitan adaptar sus planes de trabajo de forma oportuna y pertinente.

Por otro lado, se resaltó la necesidad de fortalecer los procesos de articulación del SNBF a nivel departamental, buscando que todas las instituciones participantes entiendan su rol y definan con claridad el alcance de sus acciones en el marco de esta articulación. En general, se observó que hay poca comunicación entre los actores del SNBF y esto puede generar dificultades para los operadores cuándo requieren de su participación al momento de atender comunidades con necesidades complejas que exceden el alcance de la Modalidad. Es necesario entonces generar procesos de acompañamiento desde el nivel nacional que contribuyan a facilitar esta articulación en cada departamento, construyendo acuerdos, protocolos y sobretodo espacios de encuentro y toma de decisiones que permitan la articulación oportuna durante los procesos de formulación y ejecución de los proyectos TEB.

Asimismo, es importante generar procesos de articulación con las autoridades étnicas y comunidades en general, buscando generar las condiciones para un diálogo efectivo, en dónde se respeten las lógicas propias de las comunidades y se implementen metodologías que permitan una construcción compartida del conocimiento.

#### 6.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de Resultados de la Modalidad TEB

##### 6.2.1. Recomendaciones en relación a las relaciones y las dinámicas familiares (Encuentros en Familia Étnica)

La Evaluación permitió evidenciar que si bien los Encuentros en Familia logran generar procesos de reflexión familiar y comunitaria alrededor de sus dinámicas actuales y las formas en que estas pueden cambiar para

contribuir al bienestar de cada comunidad, es necesario construir herramientas que permitan dar continuidad de estos procesos para generar apropiación y desarrollo de las capacidades adquiridas. En general, se observa que, hasta en los casos en donde los proyectos se pueden considerar exitosos, los Encuentros en Familia tienden a convertirse en algunos casos en espacios de sensibilización temática, sin proyectar necesariamente de manera sostenible en el tiempo cambios en las prácticas individuales y colectivas. Para evitar esto y potenciar su impacto a las familias y comunidades, se recomienda acompañar a los operadores en el desarrollo temático y metodológico para profundizar en conceptos como Comunidad, Organización y Territorio, que si bien se recrean en otros componentes, son esenciales en la comprensión del tránsito de la autoconciencia de las relaciones familiares hacia la implementación de esas capacidades adquiridas, pues permiten un mejor engranaje de estos conocimientos con los modelos y subjetividades propias de las comunidades étnicas.

Para lograr esto es necesario entonces buscar que de manera paralela a los encuentros se generen espacios que permitan fortalecer las redes en las que se encuentran inmersas las familias en el entorno comunitario, orientándolas a trabajar grupalmente para transformar las relaciones conflictivas, desiguales y vulneradoras de sus derechos como pueblos étnicos. Esto implica no sólo generar reflexiones sino plantear procesos experienciales, en donde el resultado sea el empoderamiento de individuos y el fortalecimiento de relaciones de apoyo mutuo y solidaridad. Aquí se hace necesario hacer referencia y problematizar la categoría de lo Étnico en cada comunidad, buscando mecanismos que permitan identificar las oportunidades y espacios que permiten desde la cultura e identidad propia ser incluido en la sociedad mayoritaria en un contexto de valorización de la diferencia y los modelos de vida propia.

Las instancias específicas contempladas como son la realización del Perfil de Vulnerabilidad y Generatividad, y el Mapa de Cambios, representan momentos determinantes y que obtienen resultados importantes que guían las acciones, sin embargo no son definitivos las directrices para su aplicación y los operadores los llevan a cabo de formas muy diversas y algunos reportan dificultades en su ejecución. Se hace determinante el revisar y fortalecer las indicaciones metodológicas para guiar en mayor medida su aplicación.

#### 6.2.2. Recomendaciones en relación al tejido social de las familias y comunidades (Fortalecimiento socio organizativo)

Uno de los principales hallazgos de la Evaluación frente a los resultados que han tenido los proyectos en la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social tiene que ver con el hecho de que los espacios colectivos como los Encuentros en Familia han contribuido a rescatar dinámicas comunitarias y a formar lazos de solidaridad entre las familias participantes. Se encontró que en este proceso resulta de vital importancia identificar liderazgos y fortalecerlos, especialmente entre mujeres y jóvenes. Esto porque comúnmente las mujeres de las comunidades étnicas asumen roles de cuidado y transmisión de conocimientos que van más allá del ámbito familiar, por lo que en muchos casos lograr con mayor facilidad tender puentes con jóvenes y despertar su interés en aprender sobre la cultura y participar en espacios colectivos de organización.

Sin embargo, este trabajo por lo general implica procesos de larga duración, en los que las líderes puedan acumular experiencias prácticas al enfrentarse a distintos retos y situaciones organizativas en el marco de un acompañamiento que les permita identificar e integrar fácilmente las lecciones aprendidas. En este sentido, una de las principales recomendaciones que surge del análisis es que resulta útil construir mecanismos de

acompañamiento y formación que vayan más allá de la duración de cada proyecto puntual. Estos pueden tener la forma de intercambios de experiencias entre miembros de distintas comunidades, en donde se busca que personas que están iniciando o llevan un tiempo trabajando en procesos afines como la conformación de grupos de mujeres, guardia indígena, concejos comunales u otros puedan reunirse y compartir sus conocimientos para motivarse entre sí y aprovechar las lecciones aprendidas de otros grupos.

Esto, a su vez, implica que es necesario que durante el proceso de formulación se haga un ejercicio muy juicioso de definición del alcance de las acciones, para lo que es necesario generar herramientas metodológicas que le permitan a las comunidades y operadores aprender a formular proyectos con objetivos alcanzables, medibles y ajustados a su experticia y capacidad en terreno.

En este ámbito también resultan muy importantes los procesos de articulación interinstitucional, pues los liderazgos étnicos se forman alrededor del interés de construir soluciones a problemas complejos como la pérdida de territorios. Este tipo de procesos requieren de la participación de las comunidades y sus líderes en espacios de diálogo con entidades de orden regional y nacional, en donde si bien el ICBF no necesariamente está llamado a liderar la articulación, sí puede generar insumos y proveer un acompañamiento que facilite esta interacción. Asimismo, como se ha mencionado en otros apartes, a nivel departamental es importante fortalecer los espacios de articulación del SNBF, generando compromisos básicos, mecanismos de evaluación y acuerdos de intercambio de información entre todas las instituciones participantes.

### 6.2.3. Recomendaciones en relación a las prácticas culturales y conocimientos tradicionales (Fortalecimiento Cultural)

Uno de los principales hallazgos de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad frente a los procesos de fortalecimiento cultural es que muchos operadores tienen dificultades para integrar de forma efectiva las acciones de este componente con la estrategia de Encuentros en Familia y con los demás componentes de apoyo. Hay una falta de comprensión, principalmente de parte de los operadores y centros zonales, de la cultura como un sistema complejo y transversal. Se observó que no hay claridad sobre las formas en que la cultura se relaciona con todos los ámbitos de la vida en familia y el potencial que tiene de reestructurar las relaciones familiares y comunitarias. Se recomienda entonces generar herramientas de diagnóstico más detalladas que permitan a los operadores entender mejor las necesidades de fortalecimiento cultural y sobretodo, comprender con claridad los alcances en términos de fortalecimiento cultural que ofrecen los tiempos y el presupuesto de la ejecución. Aquí resulta importante avanzar en la delimitación de planes de acción específicos por proyecto en el momento de la formulación.

Por otro lado, se reconoció que la integración del componente de fortalecimiento cultural a los encuentros en familia y a los demás componentes de los proyectos TEB debe necesariamente pasar por la definición de estrategias para la sostenibilidad de estos procesos. La evaluación evidenció que frecuentemente los procesos de fortalecimiento cultural eran demasiado cortos o eran abandonados al cierre de los proyectos. Es necesario exigir a los operadores que se planteen estrategias de sostenibilidad frente a las intervenciones de fortalecimiento cultural, teniendo en cuenta las capacidades de los actores locales para mantener las acciones al cierre de los proyectos y las posibilidades de articulación con otros actores del territorio. Como mínimo, las estrategias de sostenibilidad deben incluir la definición de mecanismos de sistematización y entrega de resultados a las comunidades, resaltando

que los materiales divulgativos que se construyan en este contexto deben incluir contenidos pertinentes y no sólo información sobre el desarrollo operativo de cada proyecto.

Se considera útil generar espacios que permitan a los operadores realizar intercambios de experiencias, tanto presenciales como virtuales, en donde sea posible compartir las propuestas exitosas y se promueva su réplica en futuros proyectos. Con esto se puede contribuir a la innovación metodológica, así como también a generar y fortalecer capacidades entre los operadores para ejecuten propuestas más efectivas.

#### 6.2.4. Recomendaciones con relación a la producción y consumo de alimentos (Componente de Autoconsumo)

Una de las principales necesidades identificadas desde la evaluación frente al componente de Apoyo a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo es la necesidad de generar espacios de análisis y reflexión comunitaria en torno a temas productivos y a la situación nutricional de la comunidad. Es necesario generar acciones de articulación con las entidades locales para disponer por ejemplo de información sobre la situación nutricional, para que las comunidades puedan formular proyectos pertinentes con su realidad y con las posibilidades que ofrece la Modalidad. Esto no sólo se constituye como una herramienta para mejorar el proceso de formulación, sino que también permite que las familias beneficiarias apropien la motivación asociada a las acciones del componente, evitando el énfasis en comercialización o generación de ingresos económicos.

Este fortalecimiento en el trabajo de formulación también responde a una de las problemáticas más agudas observadas durante la evaluación del componente: el uso de los insumos destinados para el autoconsumo como prebenda para lograr la participación de los beneficiarios en las actividades de los proyectos. Lo que esta situación sugiere es que hay una dificultad desde todos los actores involucrados para generar una comprensión sobre las motivaciones de los proyectos. Aquí es importante que se fortalezca el proceso de supervisión pues, además de la revisión frente al cumplimiento de indicadores y obligaciones contractuales, la supervisión debe tomar en cuenta la pertinencia e impacto real de las acciones adelantadas, definiendo un compendio de indicadores para de forma periódica medir los resultados e impacto de la Modalidad.

También se evidenció que la utilización de los insumos de autoconsumo supeditadas al cumplimiento de participación, también obedece a que muchas veces los componentes de los proyectos se encuentran desarticulados entre sí. Debido a que en muchos casos son los operadores y no las comunidades asumen el proceso de formulación, hay una tendencia a incluir actividades en todos los componentes como estrategia para conseguir más recursos, independientemente de que este grupo de acciones tengan una coherencia interna entre ellas y correspondan realmente a las necesidades de los beneficiarios. Durante la evaluación se evidenció que cuando están bien implementados los proyectos productivos pueden llegar a ser una actividad que promueve el fortalecimiento familiar y comunitario. Esto se podría explicar en que en las comunidades étnicas lo productivo suele estar vinculado a la transmisión de conocimientos, a la reproducción de valores familiares y comunitarios y a la organización colectiva. Para lograr esto es necesario que tanto direcciones regionales del ICBF como operadores cuenten con mejor información de caracterización cultural de las comunidades con las que trabajan, de manera que sea posible desarrollar proyectos integrales que correspondan a las lógicas propias de cada etnia.

Finalmente, se observó que hay una mayor probabilidad de que las acciones del componente de autoconsumo sean exitosas y sostenibles en el tiempo cuando se ejecutan en articulación con otras entidades u organizaciones locales que permanecen en el territorio y trabajan en procesos de más amplia duración que los proyectos de la Modalidad.

Si bien debe ser una obligación para los operadores ofrecer una asistencia técnica pertinente durante la duración del proyecto, muy frecuentemente la naturaleza de los procesos productivos hará que se requieran acompañamientos adicionales de manera que se puedan resolver problemas que acontecen en etapas posteriores a la implementación. Si bien esta articulación será diferente según las condiciones existentes en cada región, construir relaciones con entidades educativas, centros de investigación o las regionales del SENA en cada departamento, puede ser una acción clave para dar mayor solidez y sostenibilidad a las acciones del componente de autoconsumo.

### 6.3. Recomendaciones generales para el fortalecimiento de la Modalidad TEB

De las recomendaciones generadas por el trabajo de análisis de la Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad se extraen algunas necesidades transversales que es importante tomar en cuenta para contribuir al mejoramiento continuo de la Modalidad. La primera se refiere a la necesidad de contar con más y mejor información sobre los pueblos étnicos de cada departamento en todas las etapas de la Modalidad. Para ello se sugiere usar información de contexto y de la situación actual de los pueblos étnicos disponible en el ICBF y en otras entidades. Todo esto se traduce en la construcción o fortalecimiento de los sistemas de gestión del conocimiento y la información existentes en el ICBF en todas las escalas territoriales. Es oportuno que desde los Centros Zonales hasta la dirección nacional sea posible acceder fácilmente a información sobre los pueblos étnicos, los resultados de los procesos anteriores ejecutados en el marco de la Modalidad TEB y de otras modalidades, así como también a información relacionada con su contexto cultural y familiar.

Por otro lado, se resalta la importancia de construir herramientas metodológicas más específicas para fortalecer el desarrollo de todas las etapas de la Modalidad. Si bien se reconoce que una de las fortalezas de la Modalidad es el hecho de que el lineamiento técnico es lo suficientemente amplio y ofrece la suficiente flexibilidad para adaptarse a los contextos extremadamente diversos de los pueblos étnicos en Colombia, es necesario aterrizar estas directrices generales a procesos específicos, que permitan a comunidades y operadores tomar decisiones acertadas a lo largo de la formulación y ejecución de los proyectos. El desarrollo de estas herramientas también es una oportunidad para resolver problemas relacionados con la falta de participación comunitaria efectiva y con la falta de comprensión de algunos funcionarios sobre su rol en el acompañamiento a los proyectos durante sus distintas etapas.

Como otra necesidad transversal también se resalta la importancia de fortalecer y desarrollar procesos de articulación, que se den al interior del ICBF entre distintas modalidades, así como con otras instituciones y comunidades. Para esto es necesario el fortalecimiento de las relaciones del ICBF con las entidades del SNBF en cada departamento, de manera que en cada contexto específico sea posible construir los acuerdos básicos necesarios para hacer más integral la ejecución de los proyectos de la Modalidad. Asimismo, es importante promover y apoyar la generación de espacios análogos de concertación e intercambio entre distintas comunidades, pues esto contribuye a fortalecer los procesos de cada una a través de la transmisión de lecciones aprendidas y la formación de líderes locales.

Por último, es necesario plantear mecanismos que permitan enmarcar las acciones de cada proyecto en los procesos más amplios de construcción de bienestar, fortalecimiento familiar y comunitario, recuperación de la cultura y recuperación del territorio que adelantan las comunidades a largo plazo. Aquí son importantes los procesos de

ISEGORÍA



FUNDACION ETNOLLANO  
Colombia



**BIENESTAR  
FAMILIAR**

articulación mencionados anteriormente, así como también la sistematización de experiencias y su divulgación entre las comunidades participantes. Esto porque en los casos en los que el ICBF no pueda llevar un acompañamiento continuo a algunas de las comunidades beneficiarias, estas necesitan tener acceso a la información resultante de los proyectos para aprovecharla en sus propios procesos organizativos y de fortalecimiento. Es necesario entonces definir requisitos en este sentido hacia los operadores, cualificando y generando herramientas metodológicas más detalladas que permitan hacer ejercicios relevantes de sistematización que además puedan aprovecharse desde el sistema de gestión del conocimiento y la información que se desarrolle internamente.

## BIBLIOGRAFIA

Derecho del Bienestar Familiar, Decreto 0987 de 2012. Diario Oficial No. 48.430 de 14 de mayo de 2012.

DNP. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá.

Ferrero, G., & Salvado, C. (2014). Rethinking Development Management Methodology: Towards a “Process Freedoms Approach”. *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 15, No. 1, 28-46.

Gros, Cristian (2010). Nación, identidad y Violencia: el desafío latinoamericano. Bogotá, Universidad Nacional, 2010.

Holland, John H. (2006) “Studying complex adaptive systems”. En: *Journal of Systems Science and Complexity*, Vol. 19. Beijing: Institute of Systems Science, Chinese Academy of Sciences.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017); Lineamiento Técnico Administrativo y de Operación Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) Anexo Técnico Cadena de Valor, Evaluación de Operaciones y Resultados de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017) Manual Operativo de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar del ICBF

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017). Modelo Enfoque Diferencial, MD1.DE 22-03-2017, ICBF.

Ministerio de Salud y Protección Social (2016) La desnutrición infantil en Colombia: Marco de referencia. Documento web: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/AS/papeles-salud-n3.pdf>

Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation*. London: Sage Publications.

Sentencia T-475/16. ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-

Stake, R. Case studies. In Denzin, N. y Lincoln, Y. (Ed.) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 1994.

Strauss, A. y Corbin, J. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (2<sup>nd</sup> edition). SAGE, 1998.

Toledo, Víctor Manuel (2016) “Diálogo de saberes y cambio epistemológico”. En: *LEISA, revista de agroecología*, Vol. 32, N°1. Lima: Asociación ETC Andes, Fundación ILEA.

## ANEXOS

- Anexo de insumo I – Base de datos cuantitativa (pendiente)
- Anexo de insumo II – Información cualitativa (pendiente)
- Anexo de insumo III – Descripción de dofiles (pendiente)
- Anexo de insumo IV – Resumen Ejecutivo (en elaboración)
- Anexo de insumo V – Presentación (en elaboración)
- Anexo de insumo VI – Video (en elaboración)
- Anexo de insumo VII - Estudios de caso