

**Evaluación que permita revisar la operación de la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural y los resultados de su implementación en la primera infancia de las comunidades étnicas de Colombia**



Fuente: ICBF. (s.f.) [Modalidad Propia e Intercultural]. Recuperado el 1 de diciembre de 2023, de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion/modalidad-propia>

**Producto 4**

**INFORME DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y SEGUNDA ENTREGA DE LA DOCUMENTACIÓN DE LAS BASES DE DATOS DE LA EVALUACIÓN**

**Bogotá, 06 de noviembre de 2023**

## **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

### **Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP)**

Carlos Alberto Castañeda Castrillón

#### **Subdirección de Evaluación (SE)**

Patricia Milena Moreno

### **Comité Técnico de Seguimiento**

#### **DSEPP**

Martha Nathalie Cadena Amaya

Carmen Fonseca Casado

Edwin Andrés Cruz

#### **DDS**

Manuel Reina

Germán Ramírez Ramírez

#### **ICBF**

Carlos David Méndez

Dirección de Primera Infancia

Rocío Enciso Garzón

Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

### **Unión Temporal Ipsos-Isegoría**

#### **Equipo Consultor**

Andrés Gordillo – Director de la Evaluación

Vivian Rosado – Experta Cualitativa

Sandra Pastrán – Experta Cuantitativa

Álvaro Santoyo – Experto Étnico

Cítese este documento así:

DNP. (2023). Evaluación de la operación de la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural y los resultados de su implementación sobre la primera infancia de las comunidades étnicas de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá: IPSOS-SEGORIA.

## Tabla de contenido

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN INICIAL PROPIA E INTERCULTURAL</b> .....	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN</b> .....	<b>12</b>
3.1	<i>Enfoque metodológico de la evaluación</i> .....	12
3.2	<i>Metodología Cualitativa de la Evaluación</i> .....	14
3.3	<i>Metodología Cuantitativa</i> .....	18
3.3.A	Fuentes de información cuantitativas.....	18
3.3.B	Variables de análisis .....	19
3.3.C	Métodos de análisis .....	21
3.4	<i>Triangulación de metodologías</i> .....	25
3.4.A	Triangulación de actores y datos .....	25
3.4.B	Triangulación de métodos.....	26
3.4.C	Triangulación de componentes .....	26
<b>4.</b>	<b>HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES</b> .....	<b>27</b>
4.1	<i>Focalización</i> .....	27
4.2	<i>Formalización del cupo</i> .....	37
4.3	<i>Concertación</i> .....	39
4.4	<i>Conformación del talento humano</i> .....	46
4.5	<i>Gestión y articulación institucional</i> .....	49
4.5.A	Comunidades, Talento Humano Intercultural y EAS.....	50
4.5.B	Las EAS, el Centro Zonal y la Dirección Regional del ICBF .....	55
4.5.C	Agentes e Instancias territoriales del SNBF .....	58
4.6	<i>Recursos</i> .....	59
4.7	<i>Gestión de los espacios físicos</i> .....	68
4.8	<i>Pertinencia de la Modalidad Propia e Intercultural</i> .....	72
4.9	<i>Mecanismos de control social</i> .....	78
4.10	<i>Cuellos de Botella</i> .....	80
<b>5.</b>	<b>HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS</b> .....	<b>83</b>
5.1	<i>Comprensión del desarrollo integral, la atención integral y la educación inicial por parte de las comunidades</i> .....	83
5.2	<i>Componente salud y nutrición</i> .....	89
5.2.A	Hábitos, prácticas y alertas del desarrollo desde la gestación y la lactancia .....	90
5.2.B	Hábitos, prácticas y alertas del desarrollo hasta los 5 años.....	93

5.3	<i>Componente proceso pedagógico</i> .....	99
5.4	<i>Componente familia, comunidad y redes</i> .....	105
5.4.A	Encuentros con el entorno .....	105
5.4.B	Encuentros en el hogar .....	107
5.4.C	Encuentros con mujeres gestantes y con la comunidad .....	109
5.4.D	Prácticas familiares en torno al desarrollo integral de las niñas y los niños.....	110
5.5	<i>Diferencias en los resultados de la MPI según forma de atención y tipo de operador</i> .....	112
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>116</b>
6.1	<i>Componente de operaciones</i> .....	117
6.1.A	Focalización de usuarios y formalización del cupo .....	117
6.1.B	Procesos de concertación.....	117
6.1.C	Articulación interinstitucional y con comunidades .....	118
6.1.D	Recursos, THI y espacios físicos. ....	119
6.2	<i>Componente de resultados</i> .....	120
6.2.A	Salud y nutrición .....	120
6.2.B	Proceso pedagógico .....	121
6.2.C	Familia, comunidades y redes .....	122
6.2.D	Apropiación de conceptos.....	122
<b>7.</b>	<b>RECOMENDACIONES PRELIMINARES</b> .....	<b>123</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXOS</b> .....	<b>124</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>125</b>

## Listado de Diagramas

Diagrama 2–1. Ruta de implementación de la Modalidad propia e intercultural .....	11
Diagrama 3–1. Interacción entre componentes del sistema para alcanzar los resultados de la MPI .....	13
Diagrama 3–2. Esquema metodológico diseño cualitativo .....	17
Diagrama 3–3. Triangulación de actores y datos.....	25
Diagrama 3–4. Triangulación de métodos .....	26
Diagrama 3–5. Triangulación de métodos y de componentes.....	26
Diagrama 4–1. Esquema de actores y relaciones asociadas con la MPI .....	50

## Listado de Mapas

Mapa 2–1. Distribución de usuarios/as de la MPI por departamento .....	8
Mapa 3–1. Mapa de los Casos de Estudio .....	15
Mapa 4–1. Distribución de usuarios de otras modalidades que pertenecen a comunidades étnicas, por departamento de residencia 2017-2021 .....	30

## Listado de Gráficos

Gráfico 2–1. Distribución de usuarios/as de la MPI por tipo de usuario .....	8
Gráfico 2–2. Porcentaje de usuarios que recibieron cada una de las atenciones de la RIA, 2022.....	9
Gráfico 2–3. Porcentaje de usuarios que recibieron cada una de las atenciones de la RIA, 2022.....	10
Gráfico 4–1 Autorreconocimiento étnico de los usuarios de la MPI y de otras modalidades del ICBF.....	30
Gráfico 4–2. Zona geográfica de residencia de usuarios de la MPI y de otras modalidades del ICBF (%).....	31
Gráfico 4–3. ¿Quién le contó por primera vez de la Modalidad?.....	33
Gráfico 4–4. Motivaciones para participar en la MPI .....	35
Gráfico 4–5. Percepciones sobre el proceso de inscripción para la MPI (2017-2022).....	38
Gráfico 4–6 Proporción de usuarios que participó en el proceso de concertación con la comunidad (2017-2022) .....	39
Gráfico 4–7 Proporción de usuarios que participó en la concertación del plan de alimentación o menú con la comunidad.....	44
Gráfico 4–8 Distribución del THI según su rol en la UCA .....	47
Gráfico 4–9. Distribución del THI según sexo y tipo de cargo .....	47
Gráfico 4–10. Máximo nivel educativo alcanzado por el THI.....	48
Gráfico 4–11. Edad promedio del THI y experiencia en primera infancia.....	48
Gráfico 4–12. Percepción sobre el THI (porcentaje de usuarios/as) .....	49
Gráfico 4–13. Tiempo promedio de transporte hasta la UCA según medio de transporte .....	60
Gráfico 4–14. Tiempo promedio de transporte hasta la UCA según medio de transporte .....	62
Gráfico 4–15. Tenencia de servicios públicos y privados en las UCA.....	69
Gráfico 4–16. Percepción sobre recursos, materiales e infraestructura asociada a la UCA .....	69
Gráfico 4–17. Operadores de las UCA (%).....	70

Gráfico 4–18. Porcentaje de UCA con servicios públicos según tipo de operador (%).....	71
Gráfico 4–19. Percepción de los(as) usuario(as) sobre la infraestructura y recursos de la UCA .....	72
Gráfico 5–1. Prácticas culturales de atención en salud .....	89
Gráfico 5–2. Sentimientos y prácticas durante el embarazo .....	91
Gráfico 5–3. Comportamientos y hábitos durante el embarazo.....	92
Gráfico 5–44. Razones por las que no accede a los servicios de salud .....	95
Gráfico 5–5. Uso de la lengua propia en la UCA .....	99
Gráfico 5–6. Interacción y acercamiento con la cultura propia .....	101
Gráfico 5–7. Comportamientos y hábitos de las niñas y niños menores de 5 años .....	102
Gráfico 5–8. Prácticas familiares y comunitarias .....	110

## Listado de Tablas

Tabla 3–1. Instrumentos utilizados desde la metodología cualitativa.....	17
Tabla 3–2. Distribución geográfica de las y los usuarios encuestados. ....	19
Tabla 3–3. Variables de análisis de la evaluación de resultados .....	21
Tabla 4–1. Distribución por grupo étnico en la MPI y en otras modalidades del ICBF 2017-2021.....	29
Tabla 4–2. Tipología de usuarios de la MPI y de otras Modalidades del ICBF 2017-2021.....	36
Tabla 4–3. Cuellos de botella para el componente de operaciones .....	80
Tabla 5–1. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos de salud y nutrición (modelo multinivel).....	93
Tabla 5–2. Atención en salud a niñas y niños menores de 5 años.....	94
Tabla 5–3. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos de salud y nutrición (modelo multinivel).....	96
Tabla 5–4. Relación entre el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural y la adopción de hábitos de salud y nutrición .....	97
Tabla 5–5. Relación entre el tiempo de desplazamiento a la UCA y la adopción de hábitos de salud y nutrición .....	98
Tabla 5–6. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos y comportamientos (modelo multinivel) .....	103
Tabla 5–7. Relación entre el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural y la adopción de hábitos y comportamientos.....	104
Tabla 5–8. Relación entre el tiempo de traslado a la UCA y la adopción de hábitos y comportamientos.....	104
Tabla 5–9. Asistencia de las y los usuarios a los encuentros con el entorno.....	106
Tabla 5–10. Relación entre el tiempo de traslado a la UCA y la adopción de hábitos y comportamientos.....	111

## Listado de Ecuaciones

Ecuación 3–1 .....	22
Ecuación 3–3.....	23

Ecuación 3-4.....	23
Ecuación 3-5.....	24
Ecuación 3-6.....	24
Ecuación 3-7.....	24

## Acrónimos

<b>EAS</b>	Entidad Administradora del Servicio
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>MPI</b>	Modalidad Propia e Intercultural
<b>SNBF</b>	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
<b>THI</b>	Talento Humano Intercultural
<b>UCA</b>	Unidad Comunitaria de Atención
<b>RPP</b>	Ración para preparar
<b>RIA</b>	Ruta Integral de Atención

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el informe de resultados de la evaluación que tiene por objetivo principal revisar la operación de la Modalidad de educación inicial propia e intercultural (MPI) y sus resultados sobre la primera infancia en las comunidades étnicas de Colombia.

La Modalidad Propia e Intercultural es el principal programa de Educación Inicial propuesto por la Dirección de Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para atender a niñas y niños en primera infancia y a las mujeres gestantes de comunidades étnicas y poblaciones que habitan de forma dispersa en territorios rurales en el país. Esta es una de las cuatro modalidades de atención a la primera infancia que tiene el ICBF, siendo las otras las modalidades comunitaria, institucional y familiar, y surge en respuesta al Decreto 1953 de 2014, que propone crear un régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios indígenas respecto a la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

La MPI opera en el país a través de las Unidades Comunitarias de Atención (UCA), ubicadas en diferentes comunidades, operadas por una Entidad administradora del servicio (EAS) y cuenta con equipos de talento humano intercultural (THI). En las UCA se utilizan cuatro estrategias pedagógicas para promover el desarrollo integral de las niñas y los niños en primera infancia y las mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia, quienes constituyen sus principales usuarios y usuarias. Estas estrategias son: 1. Encuentros con el entorno y las prácticas culturales dirigidos a niñas y niños, 2. Encuentros en el hogar, que vinculan a cuidadores, niñas y niños, 3. Encuentros con mujeres gestantes y lactantes, y 4. Encuentros comunitarios. Adicionalmente, la MPI tiene como uno de sus objetivos garantizar hasta el 70% del componente nutricional diario a los usuarios y usuarias de la MPI.

La frecuencia con que se realizan las estrategias pedagógicas y el tamaño de la canasta de alimentación varían de acuerdo con el tipo de operación que se haya acordado con cada comunidad, teniendo en cuenta que el Manual Operativo propone 3 Formas de Atención como punto de partida, pero que se pueden ajustar de acuerdo con las características culturales, sociales, económicas y geográficas de los territorios donde se implementan. En el capítulo 2 se describen con detalle las distintas formas de atención y su manifestación en las estrategias del servicio.

Con el objetivo de medir su desempeño, siguiendo las experiencias asociadas con su operación y así poder analizar sus principales resultados, se realizó la Evaluación de operaciones y de resultados aquí presente. Esta se valió de un diseño metodológico mixto, que vinculó aproximaciones cualitativas y cuantitativas para recopilar las experiencias sobre cómo ha venido operando la MPI en distintos territorios del país, y determinar cuáles han sido los resultados alcanzados en torno al fortalecimiento de la Educación Inicial y la atención integral en la primera infancia de las comunidades étnicas y rurales dispersas del país. Para determinar los aspectos específicos a evaluar en el componente de operaciones, esta evaluación se basó en la ruta de implementación definida en el Manual Operativo de la Modalidad y, en particular, en los procesos sobre los que se enfocan las preguntas orientadoras de la evaluación. Por su parte, para definir los resultados esperados, la evaluación de resultados se concentró en los componentes de calidad definidos en el mismo

Manual Operativo, con enfoque en aquellos aspectos sobre los que indagan las preguntas orientadoras, particularmente los resultados en términos de la educación inicial y la atención integral de estas poblaciones.

La evaluación incluye la recolección de dos tipos de fuentes de información primarias, tanto cuantitativas como cualitativas. La primera se obtuvo mediante la aplicación de 1.228 encuestas a una muestra de la población que ha sido usuaria de la MPI durante los últimos 5 años (2017-2022). Estas encuestas se aplicaron en 4 regiones del país (Caribe, Eje Cafetero y Antioquia, Llanos-Orinoquía y Pacífico), abarcando en total 10 departamentos y 28 municipios.

La muestra cualitativa de la evaluación se realizó mediante la selección de 5 casos de estudio, distribuidos en igual número de regiones y que corresponden a grupos y comunidades étnicas diferentes. En cada uno de los estudios de caso se realizaron entrevistas semiestructuradas (grupales e individuales) con actores de la comunidad, el equipo de THI y la EAS, servidores del ICBF niveles Regional y Zonal y con agentes del SNBF; se llevó a cabo un ejercicio de observación participante de las estrategias del servicio de la MPI y un taller comunitario. Así mismo, se hicieron 5 entrevistas con servidores públicos del ICBF del Nivel Nacional, vinculadas con la Dirección de Primera Infancia y relacionadas con la implementación de la MPI. En conjunto, se aplicaron 53 instrumentos, entre entrevistas semiestructuradas (43), talleres comunitarios (5) y observaciones participantes (5). En estas aplicaciones participaron en total 272 personas vinculadas a la Modalidad.

La Evaluación de la Modalidad propia e intercultural, en sus componentes de operaciones y de resultados, permite concluir que, en relación con el fomento de la educación inicial en la primera infancia y prácticas de cuidado en las mujeres gestantes de las comunidades a quienes está dirigida, en conjunto, el programa ha venido cumpliendo con su propósito en el marco de la atención integral. Tanto desde el punto de vista de la aproximación cualitativa como de la cuantitativa se identificó que en general hay una percepción favorable del programa en los/as usuarias/os y sus familias, así como en las autoridades tradicionales y el conjunto de las comunidades con quienes se interactuó durante la Evaluación. Por otra parte, en relación con la alimentación recibida en el marco de la MPI, se identificó que las familias de usuarios y usuarias, el THI y servidores del ICBF nivel local reconocen la importancia de esta en la nutrición de los niños y las niñas. No obstante, aún se presentan retos importantes al respecto ya que se identificó que entre los usuario/as de la MPI, el 9,3 % ha sido diagnosticado con enfermedades relacionadas con bajo peso o desnutrición.

A pesar de esto, la evaluación logró identificar algunas falencias, cuellos de botella y aspectos por mejorar en los diferentes procesos de la implementación de la MPI como son la focalización de usuarios y formalización del cupo, la concertación y articulación con diferentes agentes del SNBF. Por ejemplo, en el proceso de focalización se identificó que se siguen las directrices previstas en el Manual operativo, es decir que se aplica el principio de continuidad de los usuarios y el recurso a las listas de espera existentes, pero los cupos son insuficientes y por lo tanto la cobertura de la MPI es limitada. Esto último es aún más importante en el caso de las mujeres gestantes, ya que la MPI una relación 80/20 de usuarios por Unidad Comunitaria de Atención, donde se prevé 80% de los cupos para niños y niñas y 20% para mujeres gestantes.

Esta focalización va de la mano del proceso de formalización del cupo, que presenta dos caras. Desde el punto de vista de los usuarios, la inscripción a la MPI no es un proceso complejo. No obstante, desde el punto de vista de las EAS (comunitarias y privadas) y de los Centros Zonales del ICBF, se identifican dificultades para formalizar los cupos contratados en el tiempo previsto para ello contractualmente. Hay un desafío en la verificación de usuarios por razones de dispersión, movilidad e interés de las familias en participar en la MPI, que lleva a iniciar las actividades de la MPI sin tener vinculados a todos los usuarios previstos.

Con respecto a los procesos de concertación que se realizan cada año tras la firma de contrato entre el ICBF y la EAS, se encontró que, si bien en ellos hay alta participación de las comunidades, existe una brecha en la comunicación que impide el diálogo efectivo entre estas las EAS y el ICBF, al tiempo que se dificulta la toma de decisiones plenamente informadas, particularmente de parte de las comunidades que participan en estos espacios. En algunos de los casos de estudio realizados se encontró que la concertación se asemeja más a una jornada de socialización.

Adicionalmente, se identifican y discuten las dificultades relacionadas con aspectos como recursos asignados, que cobijan aspectos administrativos, logísticos, presupuestales y dotación y que son considerados insuficientes por diferentes actores de la MPI y producen, entre otros, alta rotación de los profesionales del THI, disminución de la canasta, poca supervisión del ICBF en campo y falta de materiales pedagógicos; la conformación y permanencia del talento humano intercultural, que influye en la continuidad de los procesos pedagógicos; y deficiencias significativas, en términos de acceso a servicios públicos y privados básicos, en los espacios donde operan las UCA, tales como acceso a agua potable y servicios de acueducto.

En relación con las estrategias pedagógicas se encontró que realizar y asistir a los diferentes encuentros pedagógicos que contempla la MPI ha sido complejo para las familias y para el talento humano. Para las familias, los compromisos que tienen en sus hogares (especialmente quienes son cuidadores/as) dificulta su asistencia a los encuentros, mientras que, el talento humano afirma que tiene asignada una carga muy alta trabajo, que incide en que no se puedan realizar algunos encuentros con la frecuencia esperada. Adicionalmente, se identificó que la metodología de los encuentros grupales presenciados no está claramente definida, y si bien varía en cada UCA, y suele fallar en involucrar a las participantes y/o mantener su interés, lo cual puede terminar afectando la asistencia de las mujeres gestantes y las madres lactantes.

En cuanto a los resultados de la MPI en las mujeres gestantes, la evaluación encontró que esta Modalidad ha contribuido a que las mujeres gestantes asistan más a controles prenatales, ya que el 94.58% respondió que asisten a este tipo de controles. Adicionalmente, se encontró que el 55.41% de ellas asiste a controles o seguimientos con médicos tradicionales o mujeres sabedoras de la comunidad. Ahora bien, una proporción de las mujeres gestantes (10%) reconoce señales de peligro durante el periodo de gestación.

Adicionalmente, entre las mujeres gestantes usuarias de la MPI hay una respuesta positiva frente a la adopción de comportamientos y hábitos relacionados con la alimentación y cuidado durante el embarazo. Más del 80% afirma que ha aumentado el consumo de proteínas animales, vitaminas y alimentos recomendados, al igual que incrementaron el desarrollo de prácticas de estimulación como hablar, cantar, contar historias o poner música al bebé.

Adicionalmente, se encontró una correlación entre el que las mujeres posean algún nivel educativo y que comprendan la importancia de la lactancia materna y los cuidados del bebé.

Entre los niños y niñas menores de 5 años, por su parte, se encontró que el 86.18% han asistido a controles de crecimiento y desarrollo, y un 77.33% a consultas de valoración integral, lo que ha permitido registrar a tiempo las situaciones de desnutrición y bajo peso cuando se presenta, y así actuar según las recomendaciones y medidas necesarias. También se encontró que un porcentaje muy alto de las familias (superior al 90%) manifiesta que, gracias a estos encuentros, han mejorado sus relaciones familiares e incluso sus relaciones con otros miembros de la comunidad. Esta percepción parece estar influenciada, principalmente, por los encuentros en el hogar, en el caso de los niños y las niñas vinculadas a la MPI, y los encuentros con mujeres gestantes para este grupo de usuarias.

Ahora bien, para esta Evaluación, una comparación entre las EAS comunitarias y privadas alrededor de sus fortalezas y debilidades en la prestación del servicio la evaluación no permite derivar conclusiones pertinentes sobre sus diferencias en los resultados para el Desarrollo Integral debido a una ausencia de información desde el componente cuantitativo (variables que no están registradas en las bases de datos) y la pequeña y matizada muestra del componente cualitativo. Aunque entre las pocas apreciaciones que se podría decir al respecto, están que la gran fortaleza de las EAS comunitarias es su conocimiento del pensamiento y prácticas de la comunidad, así como la comunicación directa que facilita flujos de información. Por su parte, las EAS privadas son funcionales, ya que tienen conocimiento sobre los procesos de implementación de programas estatales, aunque hay cierta distancia frente a las comunidades. Cabe mencionar aquí que los contratos con las EAS privadas suelen ser grandes, en términos de cupos asignados, y un contrato puede abarcar varias comunidades, grupos étnicos e incluso municipios. Por su parte, los contratos con las EAS comunitarias suelen restringirse a la comunidad misma, con la excepción de contratos con EAS de asociaciones de autoridades tradicionales. En este último caso, se encontró que una EAS tiene un contrato para el conjunto del pueblo que ella representa, que incluye varias comunidades asentadas en municipios diferentes. d

En relación con la articulación de la MPI con los agentes del SNBF en territorio se encontró que esta es muy débil y casi inexistente. Según se pudo conocer en las entrevistas realizadas en los diversos territorios, la mayoría de los agentes del sistema tienen poco o nulo conocimiento de la MPI en sí, aunque claramente saben del conjunto del trabajo que realiza el ICBF. La principal articulación se da en el día a día principalmente con el sector salud, pero con otros sectores clave para la MPI, como educación, no hay mayor relación para el desarrollo de actividades pedagógicas o cualificación de los agentes educativos.

Ahora bien, otra conclusión importante reside en el sentido que diferentes comunidades le otorgan a la UCA y, a través de ella, a la MPI. En particular, el hecho de que algunos de los usuarios/as y sus familias malinterpretan la Modalidad como un programa de alimentación para la primera infancia y no le dan tanta importancia a su componente pedagógico e intercultural. Esto sugiere que aún hay una ventana de trabajo significativa para equilibrar las concepciones que se tienen sobre la Modalidad y su alcance.

A continuación se presenta el informe de resultados, tanto para el componente de operaciones como de resultados. Para lo anterior, este documento está compuesto por 5 capítulos, además de esta introducción y las conclusiones. El Capítulo 2 presenta de forma resumida el programa objeto de la evaluación, señalando su objetivo principal, la población a la que está dirigida, las estrategias del servicio, así como algunos datos demográficos sobre la población que ha atendido hasta el momento de la evaluación. En el capítulo 3 se explica el diseño metodológico mixto, que integra aproximaciones cualitativa y cuantitativa a la MPI, y que sustenta los resultados presentados en este informe. En este diseño, las dos aproximaciones utilizadas permiten un análisis detallado de los dos componentes objeto de la evaluación, operaciones y resultados.

El Capítulo 4 presenta los resultados del análisis del componente de operaciones de la MPI. En este se analizan los procesos de la Modalidad (focalización de usuarios, formalización del cupo, concertación, conformación del THI, gestión y articulación institucional y aspectos transversales de la operación (recursos disponibles, la pertinencia de las intervenciones y los mecanismos de control social). A lo largo del capítulo se identifican los cuellos de botella, las lecciones aprendidas y las tensiones en las relaciones entre los diferentes actores.

El componente de la evaluación de resultados se presenta en el Capítulo 5. En este se abordan los resultados alcanzados por la MPI en torno a los siguientes componentes transversales: salud y nutrición, proceso pedagógico, familia, comunidad y redes, talento humano, ambientes educativos y, finalmente, la comprensión de conceptos de desarrollo, atención integral y educación inicial por parte de las comunidades.

Finalmente, el Capítulo 6 presenta las principales conclusiones de la evaluación, las cuales se encuentran organizadas de acuerdo con los dos componentes de la evaluación y, al interior de cada uno de estos, según los procesos y conjuntos de resultados esperados por la MPI, y las preguntas orientadoras de la Evaluación. Por último, en el capítulo 7 se presentan las recomendaciones preliminares que surgen de los resultados arrojados por la evaluación, que posteriormente serán presentadas y discutidas en una mesa de expertos, para que a través de su retroalimentación se puedan desarrollar las recomendaciones definitivas.

## 2. LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN INICIAL PROPIA E INTERCULTURAL

La Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural (MPI) es una de las modalidades de atención a la primera infancia del ICBF enmarcadas en la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”, cuyo objetivo es “potenciar el desarrollo integral de niñas y niños desde la gestación hasta los cuatro (4) años, once (11) meses y veintinueve (29) días a través de la educación inicial en el marco de la atención integral, con estrategias y acciones pertinentes, oportunas y de calidad, respondiendo a las características propias de sus territorios y comunidades” (ICBF, 2022, pág. 29).

La prestación del servicio considera el cumplimiento de las condiciones de calidad definidos a partir de los 6 componentes que transversalizan todos los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral de las modalidades del ICBF: familia, comunidad y redes sociales; salud y nutrición; administrativo y de gestión; proceso pedagógico; ambientes educativos y protectores; talento humano.<sup>1</sup>

Es importante mencionar aquí que la prestación del servicio de la MPI está a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) mediante contratos de aporte. La EAS es la encargada de todo el proceso de implementación de la MPI, incluyendo asegurar la participación de las autoridades tradicionales, líderes y familias en la concertación de la forma de atención que se seguirá en la comunidad. Ahora bien, las EAS pueden ser organizaciones privadas/ESAL, comunitarias o territoriales, lo cual implica una diferencia significativa entre ellas. Las primeras pueden ser asociaciones o fundaciones con experiencia en la implementación de programas sociales, preferiblemente en comunidades étnicas o de primera infancia. Las EAS comunitarias son organizaciones de una misma comunidad o asociaciones de autoridades tradicionales de un pueblo, por lo tanto, tienen un conocimiento más cercano y empírico sobre los hábitos, las situaciones y las necesidades que atraviesan sus comunidades, y por ende están mejor situados para reconocer las acciones que pueden procurar el bienestar de sus niñas y niños en primera infancia. Por último, las entidades territoriales son los operadores que pertenecen a la estructura administrativa del estado—como alcaldías, secretarías y gobernaciones—que entrar a operar en los casos donde las organizaciones privadas/ESAL o comunitarias no existen, no se presentan a las convocatorias, o no tienen la capacidad para hacer presencia o para administrar la Modalidad.

Teniendo en cuenta que para la prestación del servicio debe partir de procesos que posibiliten la participación de las autoridades tradicionales y la comunidad en general, el Manual Operativo de la Modalidad Propia e Intercultural establece que las condiciones para la operación del servicio serán definidas a través de un proceso de concertación realizado con cada comunidad.

Entre los aspectos a concertar con las comunidades se encuentran: la Forma de Atención, que determina la frecuencia mensual de los Encuentros Pedagógicos, los perfiles que hacen parte Talento Humano, y el número de usuarios/as, entre otros aspectos operativos; las

---

<sup>1</sup> Una descripción más detallada de estos componentes se encuentra en el capítulo 4 del Manual Operativo de la Modalidad Propia e Intercultural.

Unidades Comunitarias de Atención (UCA), que son los espacios físicos definidos por la comunidad en donde van a tomar lugar las atenciones de la Modalidad; y la selección del talento humano intercultural a cargo de la implementación de los diferentes componentes, entrando a considerar los perfiles comunitarios, como agentes educativos o los dinamizadores culturales, según algunos criterios de calidad como experiencia en atención a la primera infancia y/o procesos de formación y cualificación relacionados con primera infancia.

A partir de las UCA, la MPI propone 4 estrategias pedagógicas a los usuarios y usuarias. Estas son: 1. Encuentros con el entorno y las prácticas culturales, que están dirigidos principalmente a niñas y niños menores de 5 años, que están a cargo de los agentes educativos y cuya frecuencia se concerta con la comunidad; 2. Encuentros en el hogar, en los cuales los agentes educativos o los dinamizadores visitan a los usuarios y usuarias en su hogar al menos una vez al mes, con el fin de desarrollar actividades pedagógicas con ellos y sus familias; 3. Encuentros con mujeres gestantes y lactantes, en los cuales se abordan temas relacionados con el cuidado durante la gestación, la lactancia y primeros meses de vida del recién nacido; 4. Encuentros comunitarios dirigidos al conjunto de familias usuarias y no usuarias de la MPI, que están a cargo del equipo de THI, y en los que se abordan temas sobre el cuidado y desarrollo de los diferentes usuarios, en los contextos familiar y comunitario.

Bajo la Modalidad Propia e Intercultural han sido atendidos 329.200 usuarios únicos, entre 2017 y 2022<sup>2</sup> de los cuales el 72,7% son niños y niñas entre 6 meses y 5 años, el 16,5% son mujeres gestantes y solo un 10,8% son niños y niñas menores de 6 meses (ver *Gráfico 2-1*)<sup>3</sup>. De acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo de la Modalidad, estos usuarios/as han sido seleccionados para participar siguiendo los criterios y procesos de la Guía para la Focalización de usuarios de los servicios de primera infancia. Esta guía proporciona criterios<sup>4</sup>, pero también acciones orientadas a promover la continuidad de los procesos de atención y la inclusión de las poblaciones más vulnerables.

Estos/as usuarios/as han sido atendidos en 5.432 Unidades de Atención Comunitarias ubicadas en 28 departamentos del país. El 60% de las UCA pertenecen al departamento de La Guajira, el 7% en el departamento de Magdalena, el 5,4% en Chocó, el 3,9% en Cauca, y el restante 23% se distribuye entre los demás departamentos del país (ver *Mapa 2-1*). Aproximadamente el 87% de estas UCA se encuentran ubicadas en zona rural en las cuales se ha atendido al 82% de los usuarios.

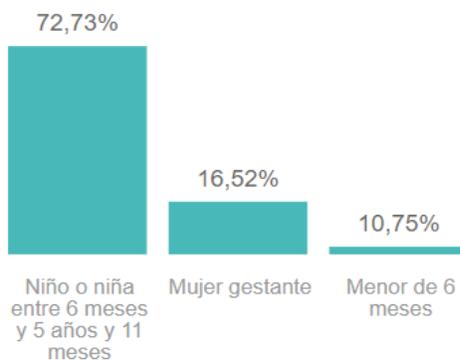
---

2 La información suministrada en esta sección se basa en la base de datos de participaciones de los usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural en el sistema Cuéntame desde su inicio (2017) hasta abril de 2022 (fecha de inicio de las participaciones más recientes).

3 En adelante, este informe utilizará los términos usuarios, usuarias y usuarios/as para referirse a estas tres tipologías.

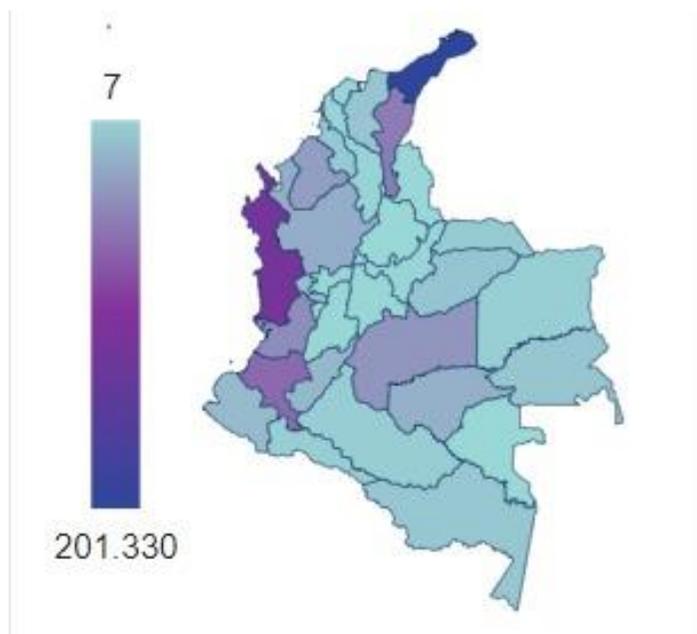
4 Estos criterios son explicados en la sección 4.1 Focalización.

**Gráfico 2-1. Distribución de usuarios/as de la MPI por tipo de usuario**



Fuente: cálculos propios con base en los datos del *Cuéntame*

**Mapa 2-1. Distribución de usuarios/as de la MPI por departamento**



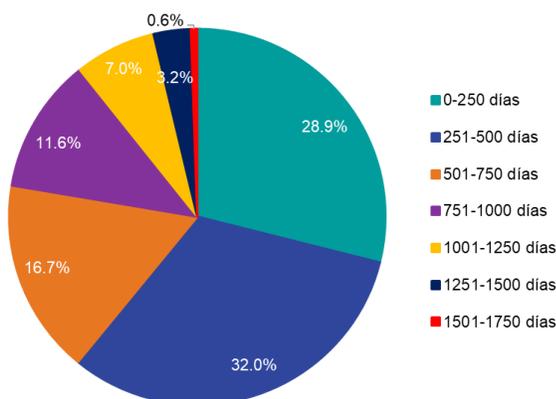
Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Cuéntame*

Estos usuarios/as han estado vinculados a la Modalidad por un tiempo promedio de 483 días en el período de análisis, sumando sus distintas participaciones (contratos). En promedio, cada usuario ha participado en la Modalidad mediante 2,33 contratos diferentes, los cuales no necesariamente son continuos<sup>5</sup>. La mayoría de los usuarios/as estuvo en la Modalidad menos de 500 días, rango en el que se ubica la mayoría de las mujeres gestantes, aunque también se observan mujeres gestantes que permanecieron en la Modalidad más de mil días (ver Gráfico 2-2). Más adelante, en la sección de resultados de la Modalidad Propia e

<sup>5</sup> La participación de los usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural ha ocurrido a través de varios contratos. En la base de datos de *Cuéntame*, cada usuario aparece tantas veces como participaciones (contratos) haya tenido. Por lo tanto, para calcular el tiempo de vinculación se sumaron todas las participaciones y para calcular el tiempo de receso se sumaron todos los períodos transcurridos entre contratos.

Intercultural, veremos de qué manera este tiempo de vinculación en el servicio influye sobre el logro de resultados. Sin embargo, es importante resaltar también que los recesos entre una participación y otra son, en promedio, de 100,4 días.

**Gráfico 2–2. Porcentaje de usuarios que recibieron cada una de las atenciones de la RIA, 2022**



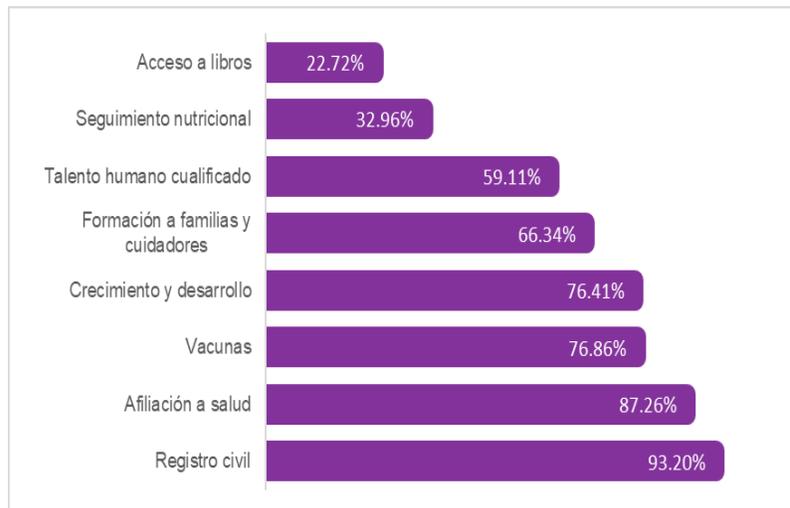
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Cuéntame

Las modalidades de atención del ICBF ordenan la prestación de su servicio a partir de la Ruta Integral de Atención (RIA) para la Primera Infancia. Esta herramienta, de acuerdo con la Ley 1804 de 2016 (artículo 4), permite ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Así, la RIA está conformada por las atenciones que el Estado, en cabeza de las instituciones del orden nacional y territorial, en corresponsabilidad con la sociedad civil, debe adelantar sin distinción alguna en favor de la protección integral de los derechos de cada niña, niño y adolescente y la promoción de su desarrollo integral

En las vigencias 2021 y 2022<sup>6</sup>, estos usuarios recibieron, en promedio, 5,15 atenciones de las que componen la Ruta Integral de Atención para la Primera Infancia. La cobertura de estas atenciones no es de exclusividad de la MPI ya que, como se mencionó antes, las atenciones de la RIA son corresponsabilidad de las instituciones del orden nacional y territorial. De acuerdo con el Gráfico 2-3, las atenciones con mayor cobertura son el registro civil y la afiliación a salud, pues más del 93% de los usuarios cuentan con esta atención. Esta información coincide con lo reportado en las encuestas, pues solo un 1% de los usuarios no tiene registro civil o documento de identidad y ninguno reportó que la afiliación a salud fuera un obstáculo para acceder a estos servicios.

<sup>6</sup> Para las demás vigencias no se encuentra disponible la información relacionada con las atenciones recibidas.

**Gráfico 2–3. Porcentaje de usuarios que recibieron cada una de las atenciones de la RIA, 2022**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Teniendo en cuenta las particularidades de los territorios donde se ubican estas comunidades, se han definido tres formas de atención que difieren en el número de usuarios/as que participan, la posibilidad de concentración de las y los usuarios, la frecuencia de atención y el talento humano intercultural a cargo. Las formas de atención definidas para la Modalidad Propia e Intercultural son las siguientes:

- **Forma 1:** dirigida a comunidades étnicas en contextos geográficos con baja dispersión y, por tanto, alta posibilidad de concentración de los usuarios. El cupo máximo es de 40 usuarios/as y el talento humano para su atención está conformado por 6 personas. La frecuencia de los encuentros es de 5 horas diarias durante 5 días a la semana.
- **Forma 2:** dirigida a comunidades étnicas con alta dispersión geográfica y, por lo tanto, capacidad media de concentración de usuarios. El cupo máximo es de 20 usuarios/as y el talento humano para su atención está conformado por 7 personas. Al igual que en la forma 1, la frecuencia de los encuentros es de 5 horas diarias durante 5 días a la semana.
- **Forma 3:** dirigida a comunidades étnicas en contextos geográficos con altas barreras que impiden la concentración de usuarios. El cupo máximo es de 15 usuarios/as y el talento humano para su atención está conformado por 6 personas. La frecuencia de los encuentros es de 5 horas diaria, al menos 2 veces al mes.

No obstante, la forma de atención debe ser acordada con las comunidades y, si bien, estos tres criterios son indicativos, pueden ser reestructuradas o combinadas para generar otras formas para la prestación del servicio en aquellos contextos en los cuales las circunstancias y condiciones del territorio y las comunidades así lo determinen.

La ruta para implementar los servicios descritos anteriormente está definida en el Manual Operativo de la Modalidad Propia e Intercultural para la Atención a la Primera Infancia. Esta ruta está conformada por 3 etapas, dentro de las cuales, se enmarcan los diferentes procesos

(ver *Diagrama 2–1*). En este sentido, esta evaluación abordará aspectos y procesos claves dentro de esta ruta (ver sección 4 “Evaluación de Operaciones”).

**Diagrama 2–1. Ruta de implementación de la Modalidad propia e intercultural**



Fuente: Elaboración propia a partir de ICBF (2022)

### 3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1 Enfoque metodológico de la evaluación

La presente evaluación tiene dos componentes: uno de operaciones y otro de resultados. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2014) una evaluación a nivel de operaciones se concibe como un análisis sistemático de la forma en que funciona la intervención pública y cómo cada una de las actividades dispuestas por dicha intervención aporta a la consecución de los objetivos que se propone. Por su parte, una evaluación de resultados es aquella que tiene por objetivo determinar los efectos, sean intencionales o no, que se relacionan con la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Realizar una evaluación integral de estos dos componentes implica realizar un análisis que abarque todos los eslabones de la cadena de valor de la Modalidad Propia e Intercultural: insumos, procesos, productos y resultados.

Por un lado, la evaluación de operaciones busca entender si la implementación de la Modalidad Propia e Intercultural se ha llevado a cabo de acuerdo con lo previsto de acuerdo con los objetivos manifiestos y el Manual Operativo de la Modalidad, mientras que la evaluación de resultados busca evidenciar los logros o cambios observados entre los usuarios/as de esta Modalidad. Así, esta Evaluación buscó realizar un análisis integral de la MPI a partir de la comprensión de la relación secuencial entre todo el encadenamiento que lleva a los resultados esperados para los cuales la Modalidad fue diseñada.

Bajo esta óptica, el marco teórico para la evaluación de la Modalidad Propia e Intercultural se fundamentó en el análisis de la complejidad, bajo el cual se entiende la intervención (es decir, la Modalidad Propia e Intercultural) como un sistema complejo (Ramos, 2020, p. 22–45). La aproximación de la complejidad muestra dos rasgos claves del sistema: el primero es el propósito o fin del sistema, es decir sus resultados esperados, y el segundo es la totalidad, es decir, los sistemas tienen un ecosistema somático en el que una variación de una de sus unidades puede desencadenar variaciones en otras (Mballa, 2017).

Los sistemas complejos son altamente dinámicos. Así, una evaluación desde la complejidad se enfoca en la implementación de la intervención, sus resultados y la interacción entre éstos. En cuanto a la implementación, se tienen en cuenta aspectos del diseño (análisis del problema y de la teoría de cambio esperada), del arreglo institucional y de los procesos. A su vez, existen factores externos del contexto en el que se desarrolla la MPI que pueden afectar la implementación de la intervención.

Respecto a los resultados, se tienen en cuenta no solamente aquellos pretendidos por la intervención (a partir de la teoría de cambio), también resultados inesperados, o no considerados en el diseño, que pueden emerger. El siguiente diagrama ilustra los diferentes componentes de este sistema y la forma como se relacionan para lograr los resultados de la Modalidad.

**Diagrama 3–1. Interacción entre componentes del sistema para alcanzar los resultados de la MPI**



Fuente: elaboración propia

Para descomponer la estructura sistémica (Mballa, 2017) de la Modalidad Propia e Intercultural, se parte de su diseño, cuyos fundamentos esenciales se encuentran en la Ley 1804 de 2016, aunque no se limitan a éstos. Respecto a la implementación, los fundamentos se encuentran explícitos en el Manual Operativo de la Modalidad y, en particular, se refiere al proceso de atención y a los cinco componentes de calidad que la conforman. Finalmente, la estructura institucional la conforman los actores institucionales, comunitarios, usuarios/as y el flujo de comunicaciones y de recursos entre éstos. Asimismo, este universo de la atención integral está mediado por la interculturalidad, en la que las perspectivas cosmológicas de cada comunidad étnica y rural, sus saberes ancestrales y sus recursos y concepciones sobre “lo propio” aportan características únicas a la operación y los resultados esperados de esta Modalidad.

Con ocasión de lo expuesto, la presente evaluación de operaciones y resultados aborda la interconexión entre los elementos del universo del desarrollo integral de la primera infancia, la interculturalidad y los factores y actores que se relacionan con éstos. Se trata de un examen analítico dirigido a la red de relaciones que se constituyen entre el Desarrollo Integral, los hábitos y las prácticas propias de las comunidades étnicas, la acción institucional y las condiciones dinámicas de cada contexto particular.

De esta forma, se realiza una evaluación mixta con fuentes de información primarias y secundarias, las cuales se profundizarán en los apartados siguientes. A modo general, desde el componente cuantitativo se realizaron 1.228 encuestas a madres, padres, responsables y/o cuidadores de niños y niñas usuarios/as, y mujeres gestantes que participaron de la Modalidad Propia e Intercultural entre 2017 y 2022. Además, como fuente secundaria se consultó el sistema de información Cuéntame orientado a apoyar la gestión y recolección de información de los servicios que ofrece la Dirección de Primera Infancia del ICBF en el territorio nacional.

En el componente cualitativo se hicieron 5 estudios de caso en Uribia, Riohacha, San José del Guaviare, Tumaco y Sibundoy, en donde se realizaron entrevistas grupales, observación-participante y talleres participativos con los diferentes actores involucrados en la implementación de la MPI. Además, se realizaron cinco entrevistas individuales a funcionarios de la Dirección de Primera Infancia del ICBF en el Nivel Nacional.

### 3.2 Metodología Cualitativa de la Evaluación

En esta sección se describe el enfoque cualitativo utilizado en la evaluación de los componentes de operaciones y de resultados de la MPI. En primer lugar, se explica brevemente el enfoque cualitativo que guió el conjunto del trabajo, y que vincula las aproximaciones constructivistas y de estudio de caso múltiples. Enseguida, se describe cómo se realizaron esos estudios de caso y con qué comunidades, incluyendo el trabajo de campo, los instrumentos de recolección de información cualitativa aplicados y los actores a quienes se aplicaron. El resumen de esto último, que corresponde a las fuentes primarias cualitativas, se presenta de forma sintética en la Tabla 1.

El enfoque cualitativo de la evaluación, tanto para el componente de análisis de operaciones de la Modalidad, como para el componente de los resultados alcanzados con ella, buscó recopilar las perspectivas e interpretaciones que tienen sobre estos dos componentes los diferentes actores involucrados con la Modalidad propia e intercultural, la forma como esta se viene implementado y los resultados percibidos por sus usuarios/as. En este sentido, la aproximación cualitativa de la evaluación está guiada por el paradigma constructivista, que postula que los individuos buscan entender el mundo que habitan y sus componentes por medio del desarrollo de “significados subjetivos de sus experiencias”, teniendo en cuenta que los significados que un individuo construye sobre el mundo se “forman a través de su interacción con otros individuos y las normas históricas y culturales que operan en sus vidas” (Creswell, 2014).

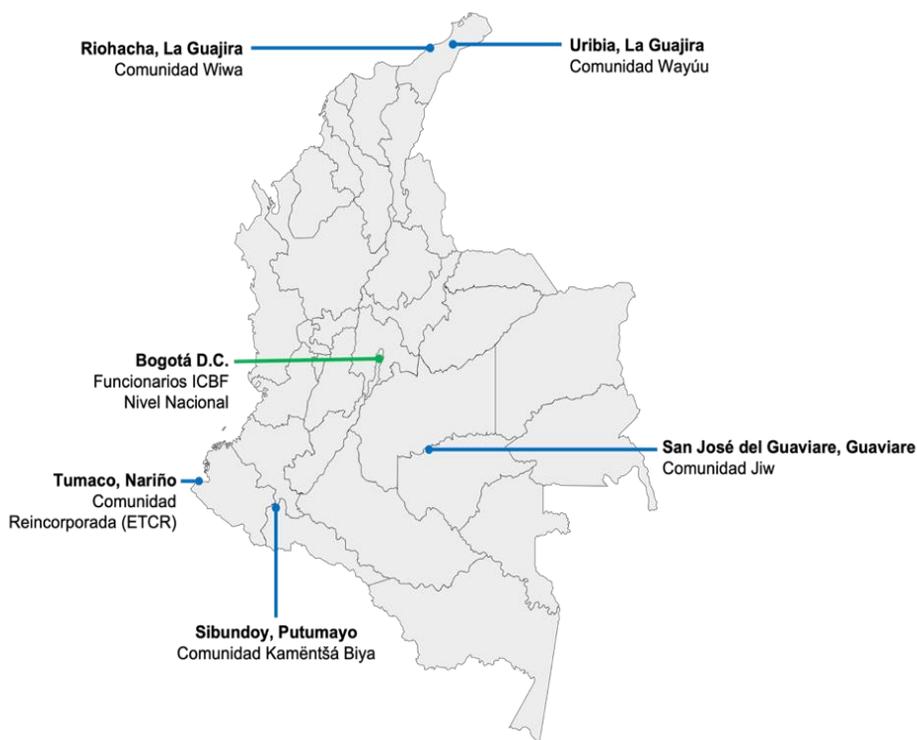
Teniendo en cuenta que la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural para la atención a la primera infancia se implementa principalmente en comunidades étnicas del conjunto del país, la metodología cualitativa tiene como base la aproximación de *estudio de casos múltiples*, que permitió abordar la Modalidad a partir del análisis de su implementación en diferentes territorios y que sigue una lógica de replicación, ya que en cada territorio o caso se utilizaron los mismos procedimientos de recopilación y análisis de la información cualitativa (Flick, 2015).

En este sentido, se realizaron 5 casos de estudio, a través de los cuales se da cuenta de la forma en que la Modalidad se ha venido implementando en contextos étnicos y sociopolíticos diferenciales. Cada caso de estudio se construyó alrededor de una Unidad Comunitaria de Atención (UCA), que constituye un subsistema fundamental de la MPI pues a través de ellas se implementan las estrategias del servicio, tienen cierto grado de delimitación, pero que puede tomar forma diferente de acuerdo con la comunidad, el contexto regional en que se implementa y los acuerdos que se construyeron entre la comunidad, la EAS y el ICBF durante los procesos de concertación. La multiplicidad o variabilidad de maneras en la implementación territorial de la MPI es precisamente una de las razones para utilizar el estudio de casos

múltiples, lo que permitió contrastar las diversas experiencias, perspectivas y formas de implementación u operación de la Modalidad.

La selección de las UCA se hizo teniendo como punto de partida la muestra cuantitativa de la evaluación, que sería el universo. Los criterios muestrales que se consideraron inicialmente fueron: la proporcionalidad de acuerdo con las Formas de Atención y el Tipo de Operador, y maximizar la representatividad geográfica y/o la variabilidad étnica. A pesar de que se hicieron varias iteraciones de la muestra según estos criterios, por problemas logísticos, de cronograma y de ausencia de información<sup>7</sup>, los criterios se flexibilizaron y también se aplicó un criterio de practicidad para que el campo se pudiera hacer sin mayores problemas y en los tiempos estipulados, lo que determinó la muestra final que serían: dos implementaciones de la Modalidad en el departamento de La Guajira, una que atiende a población Wayúu y la otra a población Wiwa; una en el departamento de Guaviare que atiende a población Jiw; otra en el Alto Putumayo instalada en territorio Kamëntšá y la última, en el Suroccidente del país, que atiende a población de un Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (A-ETCR). Esta distribución geográfica se puede observar en el *Mapa 3-1*.

**Mapa 3-1. Mapa de los Casos de Estudio**



Fuente: elaboración propia

<sup>7</sup> La ausencia de información se da principalmente con respecto a las variables de Tipo de Operador y Forma de Atención, ya que no están contempladas en las bases de datos.

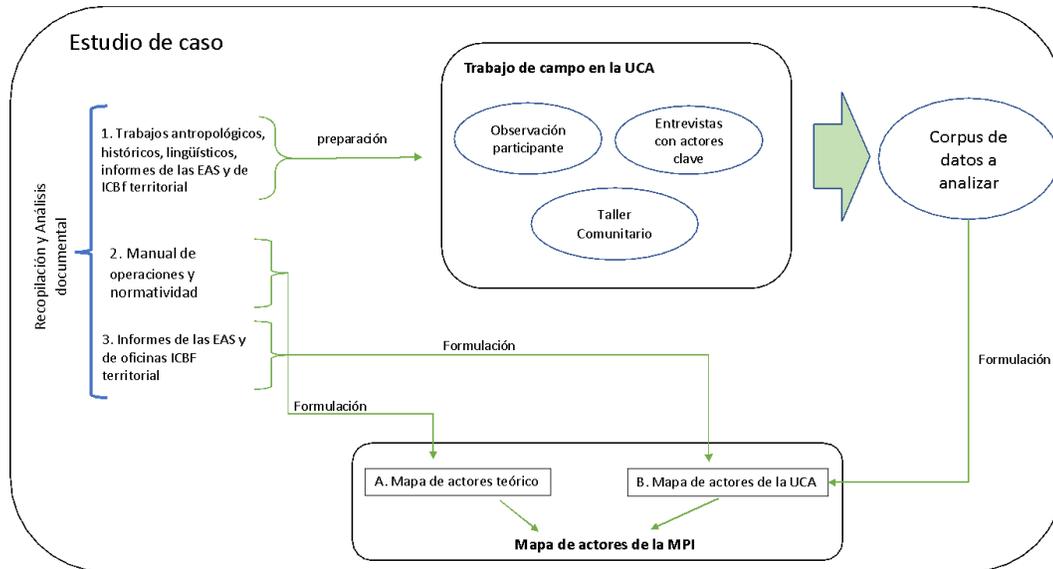
Teniendo en cuenta la aproximación constructivista, así como el diseño de estudios de casos múltiples, en cada uno de ellos se aplicaron los mismos instrumentos de recopilación de información cualitativa al mismo tipo de actores. Los instrumentos utilizados fueron las entrevistas semiestructuradas (grupales e individuales), la observación participante y los talleres comunitarios. Por su parte, los actores abordados en cada caso fueron: 1) Servidores públicos de direcciones regionales del ICBF y de centros zonales que tienen a su cargo procesos relacionados con primera infancia y, en particular, con la implementación de la MPI en sus territorios; 2.) Coordinadores de la MPI de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) contratadas por el ICBF para implementar la Modalidad; 3.) Equipos de talento humano intercultural (THI) contratados por la EAS; 4.) Autoridades tradicionales y líderes de comunidades étnicas; 5.) Usuaris y usuarios de la Modalidad y sus familias y, por último, 6.) Servidores públicos que representan las diferentes entidades o agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Adicionalmente, en el nivel nacional del ICBF, se abordaron servidoras públicas de la Dirección de Primera Infancia del ICBF, vinculadas con procesos técnicos, operativos, financieros, acompañamiento, supervisión y contratación de la MPI.

Con excepción de los usuarios y usuarias de la MPI, es decir, las niñas y los niños menores de 5 años, las mujeres gestantes y las madres de niños y niñas menores de 18 meses, que fueron abordados mediante los talleres comunitarios, a los demás actores antes mencionados se utilizaron entrevistas semiestructuradas.

Por su parte, la observación participante—realizada durante los Encuentros Pedagógicos y otros espacios asociados—sirvió para conocer de primera mano la manifestación concreta de estrategias del servicio que dan vida a la UCA. A partir de la observación se elaboró la descripción de eventos, situaciones e interacciones concretas, con el ánimo de entender las formas de hacer y de relacionarse de las personas que conforman la realidad estudiada, en este caso, de la operación de la Modalidad Propia e Intercultural en territorio (Olivier de Sardan, 2003, págs.. 18-19). Este tipo de observación permitió acercarse entonces al lugar que tienen los diferentes usuarios en la producción misma de las estrategias del servicio de la MPI.

Las narrativas recopiladas mediante la aplicación de los instrumentos antes mencionados se analizaron siguiendo la aproximación del análisis de contenido. Como plantea Bardin (2002), este tipo de análisis demanda una lectura detallada de lo que dicen las diferentes personas participantes, utilizando un sistema de categorías o códigos construido inicialmente y que en este caso está en relación con las preguntas orientadoras de la evaluación. Este sistema de códigos inicial se fue ajustando a medida que se avanzaba en el proceso de codificación de las transcripciones de las entrevistas realizadas, de los reportes de trabajo de campo y de las relatorías de los talleres comunitarios. Acto seguido, se procedió a realizar un trabajo de síntesis y selección de resultados pertinentes que permitieran dar respuesta a las preguntas orientadoras relacionadas con los componentes de operaciones y resultados de la evaluación.

**Diagrama 3–2. Esquema metodológico diseño cualitativo**



Fuente: elaboración propia

El análisis de contenido permitió identificar la experiencia que han tenido los diferentes actores durante el tiempo que han estado vinculados a la MPI, así como sus perspectivas e interpretaciones sobre el alcance y el sentido de esta Modalidad de atención a la primera infancia; las trabas, limitaciones, cuellos de botella, lecciones aprendidas y los resultados que han identificado de la Modalidad en el desarrollo de las niñas y los niños o en las prácticas de cuidado y crianza de mujeres y hombres, perspectivas e interpretaciones, también, sobre su rol dentro de la MPI y las relaciones que han construido con los otros actores con quienes interactúan en el día a día de la MPI o en actividades puntuales como los procesos de concertación y seguimiento.

La *Tabla 3–1* muestra una síntesis de las herramientas utilizadas desde esta metodología y los actores a quienes se les aplicó cada instrumento.

**Tabla 3–1. Instrumentos utilizados desde la metodología cualitativa.**

Instrumentos previstos		Nacio nal	Uribia	Riohach a	San José del Guavía re	Tuma co	Sibund oy	Total	Duració n Promed io
Entrevistas (Grupales e individuales)	Servidores Públicos ICBF	6						6	0:27:34
	THI		2	3	3	3	2	13	1:15:56
	Centro Zonal y Regional		1	2	1	2	2	8	1:20:08
	Coordinadora EAS		1	1	1	1	1	5	1:03:19

Instrumentos previstos		Nacional	Uribia	Riohacha	San José del Guaviare	Tumaco	Sibundoy	Total	Duración Promedio
	Autoridades tradicionales		1	1	1	1	1	5	0:58:58
	Agentes o Instancias SNBF		1	1	1	1	1	3	0:50:25
	Líderes comunitarios		0	1	0	1	0	2	0:21:59
Taller comunitario			1	1	1	1	1	5	1:30:00
Observación Participante			1	1	1	1	1	5	—
Total		6	8	11	9	11	9	48	—

Fuente: elaboración propia

### 3.3 Metodología Cuantitativa

En esta sección se describen las fuentes de información cuantitativas que se utilizaron para la evaluación de operaciones y resultados, las variables de análisis que se obtuvieron de estas fuentes y las técnicas de análisis que se utilizaron con el fin de generar los resultados.

#### 3.3.A Fuentes de información cuantitativas

Para la evaluación de operaciones y de resultados de la Modalidad Propia e Intercultural se utilizaron dos fuentes de información cuantitativa. La primera de ellas son los registros administrativos provenientes del “*Cuéntame*”, sistema de información orientado a apoyar la gestión y recolección de información de los servicios que ofrece la Dirección de Primera Infancia del ICBF en el territorio nacional”. Este sistema permite generar bases de datos con información a nivel de usuario, a partir de la cual se pueden conocer sus características generales y su participación en las distintas modalidades del ICBF. Para esta evaluación, se contó con tres bases de datos provenientes de este Sistema: (i) usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural del ICBF desde el año 2017 hasta el 2022, (ii) Unidades de Servicio que prestan las atenciones a estos usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural y (iii) usuarios de otras modalidades del ICBF que pertenecen a comunidades étnicas entre la misma temporalidad.

La segunda fuente de información son las encuestas que se aplicaron a 1.228 madres, padres, responsables y/o cuidadores—de niños y niñas usuarios—y, mujeres gestantes que participaron de la Modalidad Propia e Intercultural entre 2017 y 2022. Estas encuestas se recolectaron en 113 Unidades Comunitarias de Atención (UCA) seleccionadas en el diseño

muestral<sup>8</sup> y distribuidas a lo largo del país en 10 departamentos y 30 municipios. La *Tabla 3–2* muestra la distribución geográfica de la información primaria recolectada.

**Tabla 3–2. Distribución geográfica de las y los usuarios encuestados.**

Departamento	Municipios	Número de UCA	Número de encuestas
Antioquia	Murindó Mutatá Necoclí Vigía del Fuerte	9	50
Cauca	Santa Rosa	1	5
Cesar	Curumaní La Jagua de Ibirico La Paz Valledupar	5	81
Córdoba	San Andrés de Sotavento Tierralta Tuchín	5	83
Chocó	Alto Baudó Bajo Baudó El Cantón del San Pablo Quibdó	9	129
La Guajira	Albania Barrancas Dibulla Fonseca Maicao Manaure Riohacha San Juan del Cesar Uribia	78	781
Meta	Puerto Gaitán	1	29
Valle del Cauca	Buenaventura Cali	2	32
Guainía	Barranco Minas	2	34
Vichada	Santa Rosalía	1	4

Fuente: elaboración propia

### 3.3.B Variables de análisis

La información proveniente de las fuentes de información descritas en la sección anterior fue utilizada tanto para la evaluación de operaciones como para la evaluación de resultados. Para cada uno de los casos se identificaron y estimaron variables dependiendo de la disponibilidad de información y de los requerimientos de las preguntas orientadoras de cada evaluación.

<sup>8</sup> Debido a la baja contactabilidad durante el trabajo de campo, este diseño consistió en un diseño cuasiprobabilístico en dos etapas. En la primera etapa se realizó la selección aleatoria de UCAs usando como variable auxiliar el número de beneficiarios por UCA. En la segunda etapa se realizó un recontacto de las unidades seleccionadas en las UCAs visitadas y en las no visitadas se contactó a las personas seleccionadas en la muestra inicial. Finalmente, para completar el tamaño muestral propuesto para la evaluación se realiza un barrido de contactos de los beneficiarios pertenecientes a las UCAs seleccionadas.

*i. Variables de análisis para la evaluación de operaciones*

Para la evaluación de operaciones se utilizó la información secundaria del Cuéntame y la información primaria de las encuestas. Del Cuéntame se utilizaron variables relacionadas con la caracterización de los usuarios tanto de los usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural como de otras modalidades. Respecto a los primeros, con la información entregada es posible describir cómo ha sido la implementación de la Modalidad Propia e Intercultural en el período de análisis (2017-2022). En cuanto a otras Modalidades, esta información permitió describir el proceso de focalización de los usuarios en diferentes Modalidades dentro de las comunidades étnicas. Estas bases de datos cuentan con características demográficas de los usuarios como el departamento en el que reside, el sexo y el autorreconocimiento étnico. Adicionalmente, cuenta con información relacionada con la participación en el programa, como el número, la fecha y la duración de sus participaciones, el tipo de usuario, y las atenciones recibidas (disponible solamente para 2022). La información secundaria cuantitativa permite conocer la implementación del servicio a través de las Unidades Comunitarias de Atención. Se analizaron variables como la ubicación geográfica (por departamento y por zona), el tipo de operador y acceso a servicios públicos y privados básicos<sup>9</sup>.

Por otra parte, la información primaria proveniente de las encuestas recolectadas se utilizó en la evaluación de operaciones con el fin de obtener variables que permitan conocer la percepción de los usuarios frente a la operación del programa. Estas variables reflejan aspectos como las motivaciones para participar en la Modalidad, la participación en el proceso de concertación, el conocimiento de los acuerdos de este proceso, y la satisfacción general con los servicios y atenciones de la UCA. Adicionalmente, se calculó una versión más simplificada del índice de complejidad propuesto por Kostopoulos, Achilleas & Lodorfos (2019) con base en la información reportada por los beneficiarios en las encuestas levantadas en campo. Este índice recoge la complejidad del proceso de inscripción para participar en la Modalidad Propia e Intercultural de cara a las y los usuarios en las siguientes dimensiones: (i) dificultad, (ii) duración (tiempo que le toma al usuario), (iii) multiplicidad de documentos exigidos y (iv) claridad de los requisitos.

*ii. Variables de análisis de la evaluación de resultados*

Para la evaluación de resultados se utilizó, principalmente, la información recolectada a través de las encuestas aplicadas a usuarios o a padres, madres y cuidadores de los usuarios. Sin embargo, también se utilizó información secundaria proveniente del Cuéntame sobre la infraestructura de las Unidades Comunitarias de Atención, que fue contrastada con las percepciones que, al respecto, reportaron los usuarios encuestados. Las variables de análisis para este componente de la Evaluación responden a los componentes de calidad de la Modalidad Propia e Intercultural definidos en el Manual Operativo de la Modalidad Propia e Intercultural. Los indicadores particulares para medir cada variable se calculan a partir de la

---

<sup>9</sup> Esta información será analizada también en la evaluación de resultados, ya que uno de los componentes de calidad de la Modalidad son los ambientes educativos y protectores.

encuesta recolectada con usuarios y usuarias de la Modalidad.<sup>10</sup> La *Tabla 3–3* presenta las variables analizadas para cada componente.

**Tabla 3–3. Variables de análisis de la evaluación de resultados**

Componente	Variables
Proceso pedagógico	Interacción y acercamiento con la cultura propia, uso de la lengua propia, desarrollo personal de los usuarios.
Salud y nutrición	Niños y niñas menores de 5 años: Procesos de salud en la familia y en la comunidad, asistencia a consultas de valoración integral en salud, enfermedades y atención de problemas de salud, satisfacción con los servicios de salud. Mujeres gestantes: Asistencia a controles prenatales, comprensión de la gestación, prácticas de alimentación y hábitos durante el este periodo
Familia, comunidad y redes	Asistencia a encuentros en el hogar y con la comunidad, prácticas de cuidado familiares, participación en espacios comunitarios, prácticas de crianza.
Talento humano	Percepciones de los usuarios sobre los conocimientos del talento humano (persona dinamizadora y agente educativa(o)).
Ambientes educativos y protectores	Experiencia de los usuarios en la UCA y percepciones sobre las dotaciones e infraestructura de la UCA.

Fuente: elaboración propia

### 3.3.C Métodos de análisis

Estas variables se analizaron mediante diferentes técnicas, dependiendo de la información disponible y los focos de interés determinados por las preguntas orientadoras. Es importante resaltar que algunas de las técnicas presentadas en el informe metodológico no se llevaron a cabo porque el equipo consultor no tuvo acceso a la información requerida para el análisis o por las características de la información obtenida.<sup>11</sup>

#### i. **Métodos descriptivos**

Los métodos estadísticos descriptivos permiten describir el fenómeno de interés, sin investigar el “por qué”. Es decir, el objetivo de aplicar estos métodos en la evaluación de la Modalidad Propia e Intercultural es presentar un contexto de la operación en el período de interés. Estos consisten en la estimación de parámetros descriptivos como promedios y proporciones, para posteriormente ser presentados mediante herramientas visuales que permitan tener una fotografía del fenómeno. Este método se utilizó para describir la información secundaria y primaria que se presentó en la sección anterior. La descripción de información primaria (encuestas) proviene de una muestra de la población de usuarios de la Modalidad y, por tanto, estos métodos permitieron presentar una inferencia estadística del comportamiento de la población. Para la información secundaria (*Cuéntame*) estos métodos permiten presentar un panorama general de la Modalidad en su totalidad con la información disponible. Para realizar

<sup>10</sup> El formulario de encuesta incluía un módulo para cada uno de los componentes de (i) Proceso pedagógico, (ii) Salud y nutrición y (iii) Familia, comunidad y redes. Cada uno de estos módulos incluyó también preguntas sobre la percepción del talento humano y sobre la percepción de los ambientes de aprendizaje.

<sup>11</sup> Por ejemplo: (i) estimaciones de la probabilidad de participar con base en la información de Sisben, (ii) estimaciones del efecto de la forma de atención sobre los resultados y (iii) prueba de diferencia de distribuciones de Cramer Von Misses. Esta última no se utilizó porque está diseñada para variables continuas y las variables de interés de esta evaluación son binarias.

esta inferencia estadística, se estimaron los parámetros de calidad con base en el factor de expansión, los cuales se presentan en las diferentes tablas del Anexo 1 (Indicadores de precisión). Adicionalmente, para la presentación de estadísticas descriptivas se tuvo en cuenta el cumplimiento de las condiciones de calidad de los coeficientes de variación calculados.

En la evaluación de operaciones se usaron métodos descriptivos de análisis con el fin de caracterizar la operación de la Modalidad, es decir los usuarios/as y las Unidades Comunitarias de Atención. También se realizó un análisis descriptivo de la participación de los usuarios en la Modalidad y su percepción y satisfacción respecto a los servicios y atenciones recibidas.

Por su parte, en la evaluación de resultados se utilizaron los métodos descriptivos para presentar una descripción del estado actual de los resultados en cada componente de calidad de la Modalidad. Esta descripción permite conocer el contexto observado en los usuarios previo al análisis sobre la contribución de esta Modalidad en la obtención de estos resultados. Estos análisis se realizaron con otras técnicas que se describen a continuación.

#### *ii. Pruebas de diferencia de medias y de proporciones*

Este método permite realizar inferencias estadísticas sobre la similitud o diferencia entre dos grupos respecto a una variable de interés. Estas pruebas se utilizan para comparar promedios o proporciones poblacionales a partir de los parámetros estimados sobre una muestra de la población. Esto se debe a que, en estas, se verifica no solo sí el valor de los promedios es igual, sino también sí se encuentran dentro del intervalo de confianza; es decir, los promedios de las muestras son ponderados respecto a la varianza muestral. Por lo tanto, esto permite concluir si el comportamiento observado con una simple comparación de promedios muestrales es también válido para toda la población, a partir del siguiente sistema de hipótesis:

#### ***Ecuación 3-1***

$H_0: \mu_1 = \mu_2 \text{ ó } p_1 = p_2$  (Las medias o proporciones de los dos grupos de comparación son iguales)

$H_1: \mu_1 \neq \mu_2 \text{ ó } p_1 \neq p_2$  (Las medias o proporciones de los dos grupos de comparación son diferentes)

Para comprobar esta hipótesis, se calcularon los estadísticos de prueba  $Z$  o  $t$ , dependiendo de si la variable de interés es una proporción o un promedio, respectivamente. Estos estadísticos ponderan la diferencia de medias (o de proporciones) de los dos grupos de comparación por sus desviaciones estándar respecto a los valores poblacionales.

En la evaluación de operaciones, las diferencias de proporciones se utilizaron para establecer si las características de los usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural son iguales o diferentes a las de usuarios de otras Modalidades que también se identifican como pertenecientes a un grupo étnico. Este análisis se realizó con el fin de describir los resultados del proceso de focalización de comunidades y de usuarios dentro de las comunidades. Por su parte, en la evaluación de resultados, estas pruebas fueron utilizadas para identificar diferencias entre formas de atención.

### iii. **Modelo de regresión logística**

El objetivo de este método es identificar factores asociados a los resultados observados en los usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural. Los resultados hacen referencia a la adopción de hábitos o comportamientos y a percepciones de las y los usuarios en cada uno de los componentes. En este sentido, la variable dependiente en estos modelos de factores asociados es binaria (es decir, toma el valor de 1 si el usuario/a ha adoptado el hábito o comportamiento o si el usuario/ percibe de cierta forma un aspecto, y el valor de 0 en caso contrario). Para explicar estas variables dependientes, se incluyeron diferentes tipos de factores asociados, a nivel de usuario y a nivel del responsable del usuario. Vale la pena señalar que, para todas las especificaciones de regresión logística que se describen a continuación, se realizaron pruebas de cumplimiento de supuestos de multicolinealidad, linealidad entre la variable dependiente y las variables independientes continuas, bondad de ajuste e independencia condicional. Los resultados de estas pruebas permiten identificar si los coeficientes estimados se pueden interpretar como magnitudes de relaciones logísticas. Sin embargo, ninguno de estos coeficientes se interpreta de esta manera, ya que el objetivo del ejercicio es identificar la correlación conjunta de los factores posiblemente asociados a los resultados.

Para estimar estos modelos, definimos la variable  $Y_i$  que indica si el usuario/a  $i$  adoptó cierto comportamiento o hábito o si tuvo cierta percepción sobre algún aspecto de interés (variable de resultado).

#### **Ecuación 3-2**

$Y_i$   
= {1 si el individuo  $i$  adoptó un hábito, comportamiento o tuvo cierta percepción 0

El modelo estimado está representado por la siguiente ecuación:

#### **Ecuación 3-3**

$$Pr(Y_i = 1) = f(\varphi(X_i))$$

En la ecuación anterior,  $f(\varphi(X_i)) = \frac{\exp(\varphi(X_i))}{1 + \exp(\varphi(X_i))}$  y  $\varphi(X_i)$  es una función lineal de  $X_i$ , un vector que incluye todas las variables individuales que pueden explicar que el individuo adopte el hábito, comportamiento o percepción de interés. Es decir,  $\varphi(X_i) = \beta'X_i + \varepsilon_i$ , donde  $\beta$  es un vector cuyos elementos corresponden a la relación entre las variables incluidas en el vector  $X$  y la variable de resultado  $Pr(Y = 1)$  y  $\varepsilon_i$  es un vector de valores aleatorios cuya media es cero. Vale la pena señalar que los valores de  $\beta$  no corresponden exactamente a las magnitudes de estas relaciones, pero sí a la dirección de éstas.

En una primera etapa se estimó la relación entre el resultado observado para un usuario  $i$  y las características sociodemográficas y socioeconómicas del hogar al que pertenece  $i$ . Es decir, el vector  $X_i$  solo incluye estas variables.

En una segunda etapa, se estimó la incidencia de la participación en la modalidad propia e intercultural sobre los resultados esperados. El primer factor analizado es el tiempo de exposición a la Modalidad Propia e Intercultural. De acuerdo con el principio de tiempo de

exposición (*developmental timing*), en etapas tempranas del desarrollo, el momento o edad en la que comienza la intervención, es crucial para alcanzar mejoras en resultados sociales y cognitivos (Ramey & Ramey, 1998). Partiendo de este principio, se estimó un efecto de intensidad que compara individuos tratados con una exposición larga al programa con individuos tratados con una exposición corta al programa (Bernal & Peña, 2010). En este modelo, además de incluir los factores individuales y del hogar  $X_i$  se incluye la intensidad del tratamiento ( $T_i$ ), que equivale al tiempo de vinculación del usuario/a en la Modalidad Propia e Intercultural. Esta ecuación se estimó con las dos medidas propuestas de intensidad de tratamiento y se presentan los resultados de ambos modelos.

**Ecuación 3-4**

$$f(\varphi(X_i, T_i))Y_i = \beta'X_i + \gamma T_i + \varepsilon_i$$

En esta ecuación, nuestro parámetro de interés es  $\gamma$ , que indica la dirección de la relación entre el tiempo de vinculación y la variable de resultado. Otro factor que puede generar heterogeneidad en la intensidad del tratamiento y, por lo tanto, en el logro de resultados por parte del beneficiario, es la forma de atención. Debido a que estas formas se diferencian en la frecuencia y tiempo de entrega de los diferentes servicios y atenciones entregadas por la modalidad, se considera también un factor de intensidad que debe ser analizado. Debido a que en los datos no se puede observar la forma de atención, se incluyó en el modelo anterior una variable, reportada por el usuario, que indica la distancia o el tiempo que le toma trasladarse desde su lugar de residencia hasta la UCA. Para estimar este modelo, adicionamos a la  $n$ :

**Ecuación 3-5**

$$Y_i = \beta'X_i + \gamma T_i + \lambda \text{tiempo traslado}_i + \varepsilon_i$$

**iv. Modelo Multinivel**

En los modelos presentados anteriormente, se ha obviado el hecho de que los usuarios de la modalidad a nivel nacional pertenecen a unidades que varían tanto en sus condiciones socioculturales como en la forma de operación. Por esta razón, en una tercera etapa de estimación, se incluyó en los modelos anteriores una variable adicional que da cuenta del contexto geográfico en el que el usuario/a participa de la MPI. Esta variable es el municipio  $j$  en el que reside el usuario/a  $i$ .<sup>12</sup>

**Ecuación 3-6**

$$Y_{ij} = X_i'\beta + \gamma_j + (\varepsilon_i + v_j)$$

En la ecuación anterior, el parámetro  $\gamma_j$  explica la estructura de anidación de la modalidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que la población beneficiaria encuestada que será utilizada para estimar los modelos no es representativa a nivel de comunidad étnica ni de UCA, no será posible analizar los parámetros de cada una de estas unidades, pero la varianza de este

<sup>12</sup> Se realizó la prueba con otras variables como UCA y departamento. Finalmente se eligió municipio por presentar los resultados más robustos.

parámetro como un indicador de qué tanto varían los resultados según el municipio en el que residen los usuarios/as. El término de error ( $\varepsilon_i + u_j$ ) tiene una estructura más compleja ya que  $\varepsilon_i$  y  $u_j$  no son independientes. Por esta razón se requiere una técnica de estimación diferente a la de mínimos cuadrados por máxima verosimilitud. La estimación de modelos jerárquicos se realiza a través de mínimos cuadrados generalizados iterativos (Goldstein, 1999).

### 3.4 Triangulación de metodologías

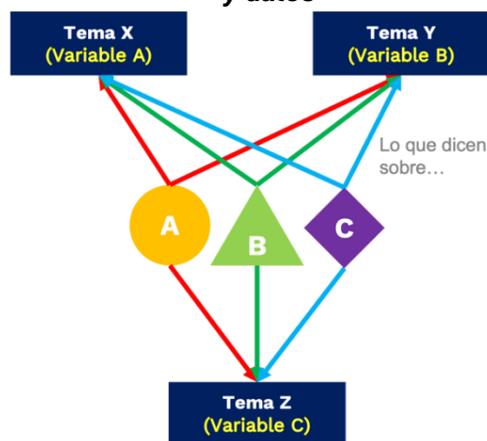
Para esta evaluación se implementaron tres tipos de triangulación en diferentes momentos. El primero de ellos fue la triangulación de actores y de datos, el segundo fue la triangulación entre métodos y finalmente, la triangulación teórica entre los componentes de operaciones y de resultados. A continuación, se describe cómo se aplicaron estos métodos:

#### 3.4.A Triangulación de actores y datos

La triangulación entre actores consiste en integrar la información proveniente de distintas fuentes de información sobre una misma categoría o variable de análisis. En el caso de la información cualitativa, se recogió información de actores como: usuarios, cuidadores, responsables y familias de los usuarios/as, actores comunitarios, operadores de la Modalidad Propia e Intercultural y actores institucionales. En el caso de la información cuantitativa, se obtuvo información del Cuéntame y de la aplicación de encuestas a usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural.

La triangulación entre estos actores o fuentes de información se realizó alrededor de las variables de análisis definidas para cada pregunta orientadora en la matriz de consistencia. Por lo tanto, este proceso de triangulación se desarrolló en varias fases, empezando por el diseño, cuando se definieron las variables de análisis para cada pregunta. El proceso se implementó, posteriormente, a partir de la generación de códigos o categorías de análisis (en el caso de la información cualitativa) y de variables e indicadores (en el caso de la información cuantitativa) que se incluyeron en los instrumentos de recolección de información. Finalmente, los análisis de información se estructuraron alrededor de estas variables y se presentaron de acuerdo con los componentes relevantes para cada uno de los componentes de la evaluación.

**Diagrama 3–3. Triangulación de actores y datos**



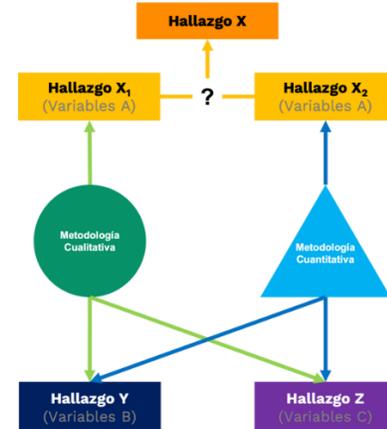
Fuente: elaboración propia

### 3.4.B Triangulación de métodos

Al tratarse de una evaluación con métodos mixtos, los indicadores cuantitativos entraron en diálogo con las categorías cualitativas en aquellas preguntas orientadoras en las que se apliquen ambas metodologías. Para esta evaluación se utilizaron dos métodos mixtos de triangulación: el método de triangulación convergente (Wisdom & Creswell, 2013) y el método de triangulación incrustado (Creswell & Plano Clark, 2011) método de triangulación convergente y método de triangulación incrustado. En ambos diseños, la recolección de información cuantitativa y cualitativa ocurre simultáneamente y su triangulación se realiza al momento del análisis.

El primero de ellos se utilizó para comparar los hallazgos cualitativos con los cuantitativos (Wisdom & Creswell, 2013) principalmente en los casos en los que se encontró divergencia, como es el caso de algunos aspectos de la evaluación de operaciones, en donde se contrastaron los hallazgos de la información cualitativa recolectada y los de la información secundaria proveniente de la base de datos de Cuéntame. El segundo método (incrustado) utilizó la información cuantitativa para fortalecer el análisis de los hallazgos cualitativos, o viceversa (Wisdom & Creswell, 2013). Esta estrategia se utilizó en los casos en donde se encontró que tanto la información cualitativa como la cuantitativa soportaron hallazgos similares, principalmente en el componente de resultados.

Diagrama 3-4. Triangulación de métodos

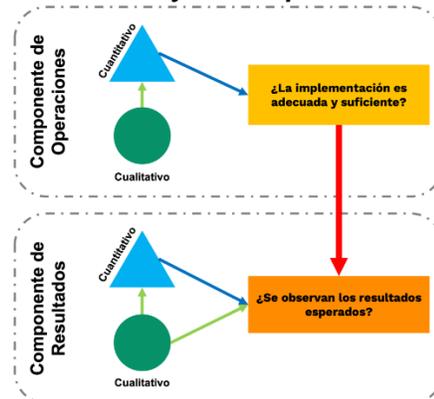


Fuente: elaboración propia

### 3.4.C Triangulación de componentes

Finalmente, la triangulación teórica consiste en la integración del análisis de los componentes de operaciones y de resultados para generar recomendaciones que permitan potenciar los resultados de la Modalidad Propia e Intercultural. La complementariedad entre estos dos tipos de evaluación se analizó bajo el enfoque de teoría de cambio propuesto por Gugerty & Karlan (2018). Bajo este enfoque, el logro de impactos y objetivos en un programa es la combinación de una implementación eficiente y de un correcto abordaje de la problemática. Si la implementación no es adecuada o eficiente (implementación fallida), el programa no será exitoso) y si la idea no era buena (teoría fallida). Así, al momento de generar las recomendaciones, se identifican puntos críticos en cada eslabón y relaciones entre estos puntos que generan causalidad en la cadena y se traducen en resultados por mejorar.

Diagrama 3-5. Triangulación de métodos y de componentes



Fuente: elaboración propia

## 4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES

Para el componente de operaciones el análisis se centra en todos los aspectos procesuales que constituyen la Modalidad Propia e Intercultural, teniendo en cuenta sus fases preparatorias y operativas, y los recursos que se asocian a estas. Al tener interés en los procesos operativos que se manifiestan en la cotidianidad del servicio en la UCA, se hace énfasis en las experiencias y testimonios recopilados en el marco de la Evaluación, ya que esto permite describir con detalles y matices las distintas maneras de operar de una UCA de acuerdo con los diversos contextos de implementación observados, y a partir de aquí reflexionar sobre los efectos que diversos factores pueden tener sobre la Modalidad y su capacidad de adaptación.

Las descripciones y testimonios sobre las que se construyen los análisis e hipótesis que hacen parte del presente capítulo tienen origen en los cinco casos de estudio que se elaboraron a partir del trabajo de campo del componente cualitativo. En algunas secciones del capítulo se utilizan los datos estadísticos derivados del análisis del sistema Cuéntame y de la Encuesta diseñada para esta Evaluación, que permiten caracterizar de forma más amplia algunos procesos como la focalización de usuarios, la formalización del cupo, la composición del talento humano y las características físicas de las UCA, o bien contrastar hallazgos efectuados en los estudios de caso con las percepciones derivadas de la muestra cuantitativa.

Este capítulo se divide en 9 secciones, cada una de la cuales aborda un proceso o un componente de la operación de la MPI, y en las que se da respuesta a una o más de las preguntas orientadoras de la evaluación. Las secciones corresponden entonces a procesos de focalización de usuarios, formalización del cupo, concertación, conformación del THI, gestión y articulación interinstitucional, y aspectos como recursos, gestión de espacios, mecanismos de control y pertinencia de las intervenciones.

### 4.1 Focalización<sup>13</sup>

El proceso de focalización de los usuarios potenciales de la Modalidad se da en varias etapas, que están a cargo de los diferentes actores involucrados en la implementación de la MPI. El punto de partida para todos ellos es definitivamente la *Guía para la focalización de usuarios de los servicios de primera infancia*, aprobada por la Dirección de Primera Infancia del ICBF en diciembre de 2022. Las/os servidores públicos o colaboradores de los diferentes niveles del ICBF y los representantes de las EAS conocen bien este instrumento, y las autoridades tradicionales de algunas de las comunidades abordadas en la Evaluación tienen conocimiento de algunos de los procesos de focalización propuestos en la *Guía*, ya que ellas también ocupan un lugar relevante en el proceso de implementación.

---

<sup>13</sup> La presente sección responde a las siguientes preguntas orientadoras: **O3.** ¿Cómo contribuyen los recursos asociados a cada uno de los procesos de la Modalidad Propia e Intercultural (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) al logro de los resultados esperados? (financieros, humanos, logísticos, administrativos y normativos) **O4.** ¿El proceso de focalización y priorización de usuarios/as es pertinente, eficiente y oportuno?; **O8.** ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados?

Al iniciar cada vigencia de implementación, el primer criterio de focalización que se aplica es el de *continuidad de la atención*, tal y como propone la Guía. En este primer criterio interviene el ICBF Nacional, quien provee la base de datos de usuarios del año anterior, la cual sale del registro de usuarios Cuéntame. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) toman esta base de datos, que sirve de referente, para verificar en cada comunidad quienes son los usuarios y usuarias que continúan en el programa; quiénes son los que salen y que, usualmente, corresponden a niños y niñas que transitan hacia la educación primaria o mujeres gestantes que dan a luz y cambian de condición en el sistema. Una vez que se identifica a los usuarios que continuarán y los cupos que quedan disponibles en la UCA, que de acuerdo con los estudios de caso suelen ser muy pocos ya que son alrededor de 5 al año, se acude a la lista de espera que se ha creado con anterioridad.

Esta lista de espera se nutre por los esfuerzos adicionales de focalización por parte del THI y de las AE, quienes van recogiendo peticiones de familias que directamente les comunican su interés de ser parte de la MPI y por una búsqueda activa en el territorio. Valga mencionar aquí que en la formación de estas listas pueden intervenir las autoridades de una comunidad, o las/los servidores públicos del ICBF, ya que ellos pueden registrar usuarios potenciales a lo largo del año.

No obstante, es importante tener en cuenta que la focalización no es un proceso mecánico, tal y como se podría pensar del hecho de disponer desde el inicio de una base de datos y una lista de espera. En cuatro de los casos de estudio realizados explícitamente se manifestaron dificultades, ya sea para definir quiénes van a entrar a ocupar los cupos disponibles, o bien para confirmar a los usuarios que vienen por continuidad en la atención y aquellos que han sido preseleccionados para ingresar a ella.

En cuanto a la asignación de los cupos disponibles, hay que tener en cuenta que en tres de los casos analizados se percibe que los cupos asignados por el ICBF son insuficientes. Es decir, la población de niños y niñas de primera infancia y mujeres gestantes que pueden hacer parte de la MPI es superior al número de cupos disponibles.

Y es que la necesidad de asignación de cupos tiene una variabilidad que es necesario tener en cuenta. Primero, se hace una asignación de cupos dependiendo de las características de la población del territorio (cuántas niñas, niños y mujeres gestantes cumplen con los criterios de atención) y ese número de cupos se distribuye por municipios y por UCA. Sin embargo, luego es posible que la necesidad de cupos varíe, lo cual ocurre no solo de una vigencia a otra, sino de un mes a otro. Esto hace que en ocasiones se necesiten más cupos en unos municipios específicos, mientras que en otros no se logren completar la totalidad de cupos asignados.

La variabilidad en la necesidad de cupos puede deberse a la movilidad de algunos usuarios/as y a la baja calidad de la información suministrada para hacer el registro de un usuario. Si no se cuenta con un registro correcto, se dificulta la posterior identificación del usuario. Esto puede deberse, por ejemplo, a familias que registran sus niños/as con un nombre y un apellido, pero luego utilizan un apellido diferente. También puede haber registros en donde las familias no llevan el registro civil y no se incluye en la base de datos o hay errores en la dirección o el teléfono de contacto. Esto último puede provocar que se esté contado con un número de usuario y usuarias, que al final resulta diferente.

En respuesta a esta variabilidad constante de los cupos, el ICBF le da la posibilidad a las EAS de redistribuir cupos dentro de un mismo municipio, lo cual puede hacerse cada mes. Sin embargo, la redistribución no es posible hacerla de un municipio a otro, por lo que otra opción es solicitar nuevos cupos, teniendo siempre en mente que, si no se logran llenar, se le descontará a la EAS el monto de ese usuario(a). Ese descuento es visto por la EAS como un castigo, además de mencionar que la asignación puede demorar varios meses. Al respecto, desde el CZ de uno de los estudios de caso analizados comentan que la asignación de cupos “... no es acorde con la tasa de natalidad [...]. La población va creciendo, pero los cupos son muy lentos” (Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023).

Valga señalar aquí que, de acuerdo con el registro de Cuéntame, en el país hay 961.125 usuarios que se identifican como parte de una comunidad étnica, pero que no son usuarios de la MPI. El 50.84% de estos usuarios pertenecen a un grupo indígena, el 46.6% a un grupo afrocolombiano y el 2% a una comunidad negra. Esta distribución contrasta con la distribución por grupo étnico de otros usuarios del ICBF. Como se observa en la *Tabla 4-1*, la mayoría de los usuarios atendidos por la MPI pertenecen a un grupo indígena y solamente el 4.4% se identifica como afrocolombiano. Estas diferencias revelan que la focalización de la Modalidad Propia e Intercultural se ha concentrado en comunidades indígenas, a pesar de estar dirigida a todas las formas organizativas de los grupos étnicos definidas en los decretos 1088 de 1993, 1745 de 1995 y 2957 de 2010 (ICBF, 2022, págs. 4, nota 37).

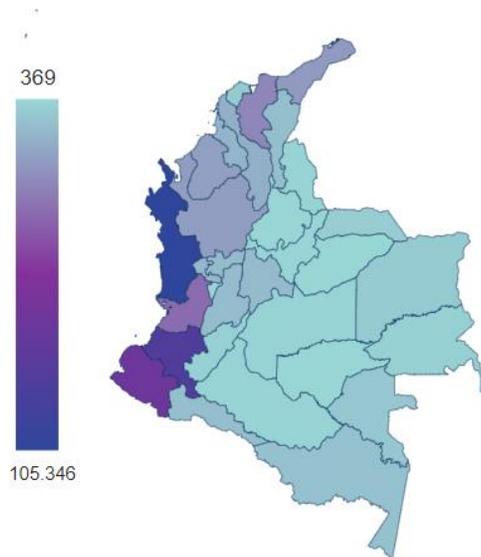
**Tabla 4-1. Distribución por grupo étnico en la MPI y en otras modalidades del ICBF 2017-2021**

	Usuarios/as atendidos-as por la MPI	Usuarios atendidos por otras Modalidades
<b>Grupo indígena</b>	56.81%	52.62%
<b>Afrocolombiano</b>	4.58%	44.72%
<b>Comunidad negra</b>	0.04%	2.09%
<b>Raizal, palenquero o gitano</b>	0.05%	0.46%
<b>No se auto reconoce en ninguno de los anteriores</b>	29.76%	-

Fuente: elaboración propia con base en Cuéntame

Esta población étnica atendida por otras modalidades del ICBF se encuentra ubicada en territorios donde ya hay una amplia cobertura de la Modalidad Propia e Intercultural. El 22.37% se ubica en Chocó, el 17.62% en Cauca, el 13.66% en Nariño, y el resto en departamentos como Valle del Cauca, Magdalena y Córdoba (ver *Mapa 4-1*). Vale la pena señalar que más de 100 mil usuarios (es decir el 16% del total del país) de la Modalidad Propia e Intercultural se encuentran ubicados en los departamentos de Chocó y Cauca, siendo superados solamente por La Guajira, en donde se atiende a la gran mayoría de usuarios.

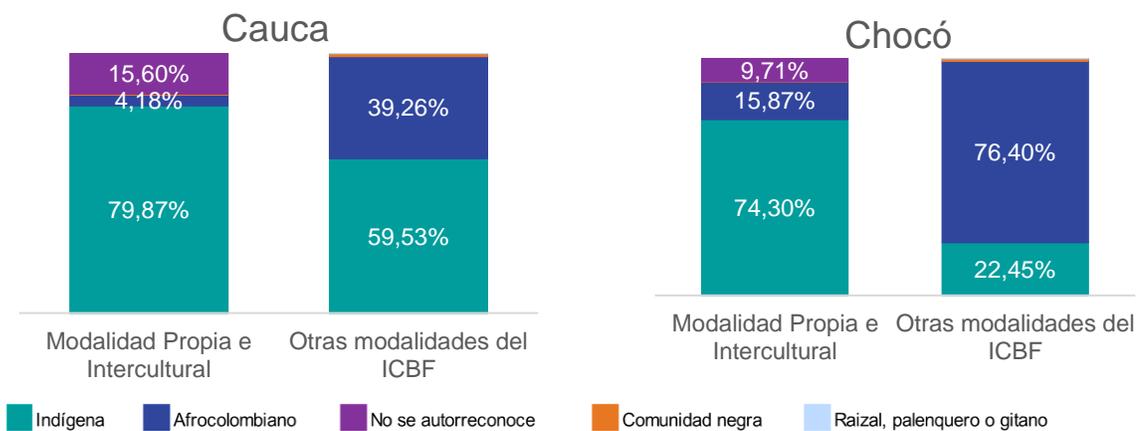
**Mapa 4-1. Distribución de usuarios de otras modalidades que pertenecen a comunidades étnicas, por departamento de residencia 2017-2021**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Cuéntame*

Sin embargo, las cifras de otras modalidades indican que la cobertura de la Modalidad Propia e Intercultural aún es baja, especialmente, en población afrocolombiana y comunidades negras. Como se observa en el *Gráfico 4-1*, el porcentaje de población afrocolombiana desatendida por la Modalidad Propia e Intercultural en estos departamentos es alta, especialmente en Chocó.

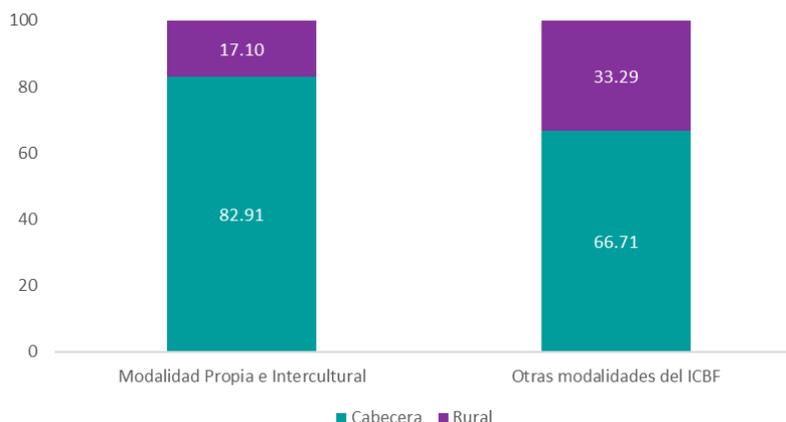
**Gráfico 4-1 Autorreconocimiento étnico de los usuarios de la MPI y de otras modalidades del ICBF**



Fuente: cálculos propios con base en *Cuéntame*

Finalmente, cabe resaltar que la MPI se ha enfocado en las zonas rural y rural dispersa del país, pues el 82.9% de sus usuarios residen en zona rural, contrastando con un 17.1% que reside en zona urbana. Esto va en línea con lo descrito en el Manual Operativo, de acuerdo con el cual, la Modalidad “funciona principalmente en territorios étnicos, zonas rurales y rurales dispersas del país”. No obstante, el 66.7% de la población que atiende el ICBF mediante otras modalidades, también reside en zona rural (Gráfico 4-2).

**Gráfico 4-2. Zona geográfica de residencia de usuarios de la MPI y de otras modalidades del ICBF (%)**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Las cifras presentadas anteriormente sugieren que esta Modalidad ha concentrado su atención siguiendo los criterios principales definidos para esta, aunque aún hay población que podría ser atendida, mediante cupos adicionales, incluso en los mismos departamentos donde ya opera la Modalidad Propia e Intercultural. Teniendo en cuenta la limitación de cupos, la focalización de nuevos usuarios se realiza entre las autoridades de las comunidades y los profesionales de la EAS, quienes tienen que definir, siguiendo los otros criterios presentes en la guía, principalmente el de ser víctima de conflicto armado y pertenecer a la clasificación Sisbén IV o Sisbén III (en el caso en que no hayan realizado la transición a esta nueva herramienta), qué niños y niñas entrarán a ocupar los pocos cupos que hayan quedado disponibles.

Ahora bien, aquí es importante subrayar que la *Guía de focalización* define criterios para el conjunto de modalidades que ofrece el ICBF, es decir que no está diseñada específicamente para la MPI. De esto se deriva que se tengan en cuenta otros criterios adicionales a la pertenencia étnica al momento de hacer la selección de nuevos usuarios, aunque en esta última prima la pertenencia. En algunos casos la EAS sólo aplica este criterio y se apoya en las autoridades y líderes comunitarios para definir quiénes entrarán a ocupar los cupos disponibles en su territorio. Esta decisión puede producir el descontento en ciertas familias, porque si bien es necesario estar inscrito en la lista de espera, el proceso de selección de nuevos usuarios no se rige necesariamente por el orden de inscripción en la lista de espera, ya que entran consideraciones propias de las autoridades y líderes. De esta forma lo refiere un funcionario del CZ de uno de los estudios de caso:

*Entonces [el operador], entre las autoridades y [el operador], van dando la prioridad, cosas que a nosotros se nos sale de las manos porque hay papitos que dicen, “pero es que nosotros estábamos esperando primero”. Pero ¿cómo hacemos nosotros? si nosotros ni en los territorios, siendo nosotros ICBF, podemos mandarle en los territorios.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023)**

En este momento del proceso de focalización inicia la *búsqueda activa*, presente en la *Guía*, que consiste en recorrer las diferentes comunidades para confirmar la presencia de los usuarios seleccionados en el territorio. Como lo resume una servidora pública local del ICBF, este proceso consiste en

*“una búsqueda por el territorio, vereda, asentamiento, en el resguardo, acá en el casco urbano, donde sea, de los niños que requieran atención, cumpliendo con los criterios que nosotros tenemos de priorización, de decir focalización y ahí entonces ya se van incorporando estos niños”*

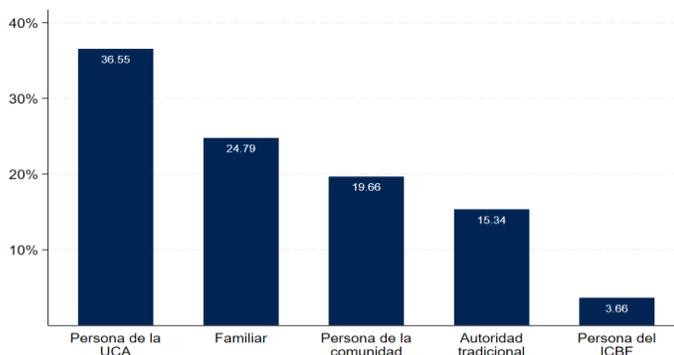
**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023).**

Esta búsqueda la realiza principalmente el THI, profesional y comunitario, acompañado de las autoridades comunitarias, quienes visitan el hogar de los usuarios preseleccionados para confirmar que cumplen con los requisitos para hacer parte de la Modalidad. No obstante, en este proceso se puede acudir incluso al perifoneo, las cuñas radiales u otros medios de comunicación que utilice una comunidad, para dar a conocer la Modalidad e identificar niños, niñas y mujeres gestantes y lactantes que están fuera del sistema.

La identificación y focalización de usuarios potenciales no es suficiente, ya que sigue siendo un proceso que se da en el “papel” o en el “escritorio”. Las bases de datos aportadas por *Cuéntame* están conformadas ciertamente por los usuarios que ya han estado involucrados en la MPI, así como por el registro en las listas de espera que hacen las autoridades comunitarias, personal de la EAS o funcionarias del ICBF de niños, niñas y madres gestantes que están a la espera de ingresar a la MPI.

Por lo anterior, la búsqueda activa es fundamental para asegurar la cobertura prevista. De acuerdo con el Manual Operativo, la prestación del servicio de la Modalidad Propia e Intercultural comienza con las jornadas de socialización para fomentar la participación de la ciudadanía. Su objetivo es “aportar al fortalecimiento del conocimiento de las familias de los usuarios entorno a sus derechos y deberes en el marco de la prestación de los servicios de educación inicial” (ICBF, 2022, pág. 46). Las EAS son las encargadas de diseñar y llevar a cabo estas jornadas durante el primer mes de ejecución del contrato para la prestación del servicio, siguiendo los lineamientos de la *Guía de participación ciudadana para los servicios de Primera Infancia*. En las encuestas se indagó a los y las usuarios/as por el mecanismo a través del cual se enteraron de la Modalidad. Los resultados muestran que la mayoría (36.6%) se enteró a través de una persona de la UCA, y aproximadamente el 19% se enteró por personas de la comunidad, mientras que solo el 3.7% se enteró a través de una persona del ICBF (*Gráfico 4-3*).

**Gráfico 4-3. ¿Quién le contó por primera vez de la Modalidad?**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Estos resultados sugieren que los mecanismos de búsqueda activa de la comunidad son efectivos, al menos entre quienes hacen o hicieron parte de la Modalidad Propia e Intercultural. Sin embargo, en la realidad, en el territorio, las dinámicas de la población pueden llevar a que las personas preseleccionadas no se encuentren en el territorio al comenzar el programa. Como planteaba una coordinadora de una EAS:

*[El ICBF nos da] una introducción en dónde nos dicen cómo es la focalización y cómo se debe hacer en cada una de las comunidades. Esa focalización se hace antes del inicio de la atención. Se va el equipo de trabajo y vamos casa a casa verificando si el niño vive en esa UCA, si el niño existe, si no es un niño fantasma que de pronto esté en otra comunidad o en otro barrio o un niño fallecido, porque así ha pasado, no con nosotros, pero si en la experiencia de otros operadores, de que hicieron la focalización y dentro de los niños que focalizaron hay un niño que falleció desde el año pasado o que este no es el nombre del niño, sino que se está atendiendo a otro; esa focalización se hace casa a casa, para uno verificar de que la población sea existente.*

**(Entrevista con Entidad Administradora del Servicio, 2023)**

Ahora bien, en los cuatro casos se encontró que existen problemas para utilizar los cupos disponibles. Un ejemplo de ello son las razones que se derivan de la narración de la coordinadora de la EAS. Más allá del deceso de una persona, ella subraya también procesos de movilidad familiar relacionados con las prácticas económicas y culturales de algunas comunidades, que vuelven las bases de datos y listas de espera un instrumento a calibrar de forma constante, al tiempo que retrasa el acceso al servicio de otros usuarios potenciales y demanda continuar su búsqueda activa. Esto se vuelve aún más apremiante cuando se conjugan alta movilidad y alta dispersión, ya que se está frente a poblaciones cuyas prácticas de nomadismo los puede llevar a desplazarse por dos o tres lugares diferentes del inicial durante un periodo de un año, y que pueden demandar desplazamientos de varias horas entre uno y otro. Es población que demanda, como decía otra servidora pública del ICBF, *“tener presente que ellos en cualquier momento se nos pueden mover del lugar y ellos no informan que ellos se van”* (Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023).

Se puede afirmar que lo anterior constituye un cuello de botella del proceso de focalización, ya que, en algunos casos, al inicio del año se pueden tener contratados 1000 cupos con la EAS pero, como mencionaba una servidora pública, durante los 15 días que por cronograma

contractual se dedican a la focalización y formalización del cupo, sólo se logra ubicar y vincular a 250. En esta situación, la UCA comienza sus actividades con menos usuarios de los previstos, mientras se van ocupando los cupos disponibles, ya sea a través de la formalización del traslado oficial del usuario de una UCA a otra, o bien la selección de nuevos usuarios. Este problema tiene al menos dos consecuencias importantes: 1.) hay niñas y niños que no reciben el servicio durante periodos que pueden ir desde un par de semanas hasta dos o tres meses, y 2.) en términos administrativos se debe revisar los contratos en curso, pues la EAS no estaría prestando el servicio al número de usuarios contratados.

A los *niños fantasma*, utilizando las palabras de la coordinadora de la EAS antes citada, se debe sumar la renuencia de algunos padres a que sus hijos asistan a la UCA o la preferencia de ciertas familias por otra Modalidad que tenga presencia en el territorio. En estos casos, agentes educativos y dinamizadores se ven en la obligación de convencer a los padres para que permitan que sus hijos vayan a la UCA, en una interacción en la cual los primeros se sienten pidiendo un favor a los padres. Al respecto, un miembro del THI comentaba:

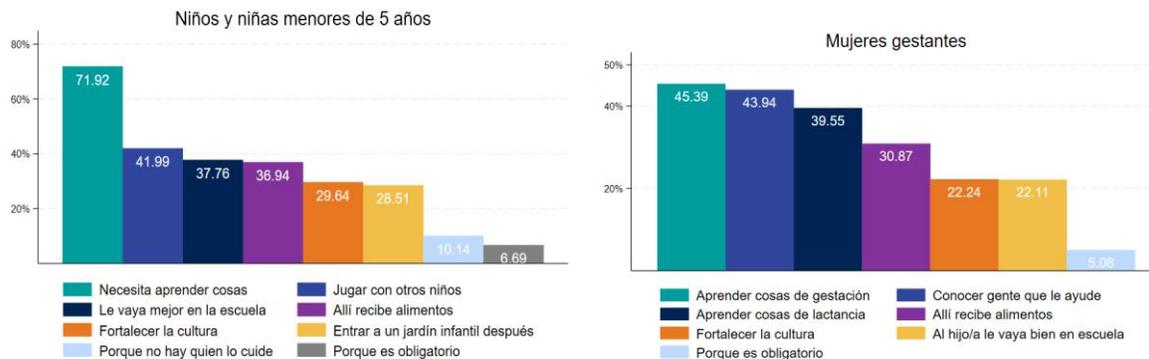
*Menos mal y conseguí algunos [niños y niñas] por ahí y como pude. Yo tuve que decirle [al padre] que los iba a buscar, los iba a llevar, que yo los iba a cuidar, que por favor. (...) Sí, ganarse a cada uno y me he ganado la mayoría, algunos no. Como algunos no y se me ha hecho mucho, muy difícil. A veces llevo, me dicen, no, hoy no va a mi hijo. Pero por qué. Que no tengo visita, no, no, no va, porque el niño dice que no quiere ir. Y cuando lo busco, trato de jugar con el niño, lo dejo que juegue, dejo que haga todo y lo defiendo de los niños para que él quiera asistir a la UCA (...) Incluso a muchos tuve que rogarle bastante. Muchos decían, él no necesita ir a la UCA, comida tiene. Pero ellos piensan que ellos vienen es a comer, pero no saben qué es lo que aprenden los niños aquí en la UCA, aprenden muchísimas cosas.*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023)**

Al respecto, en las encuestas aplicadas a usuarios de la Modalidad se identificó que la principal motivación para participar es el aprendizaje que pueden obtener, tanto menores de 5 años, como mujeres gestantes. Entre las segundas, también hay un alto porcentaje (43.9%) que manifestó que participó motivada por conocer gente que la ayude en la gestación y la lactancia. Cabe resaltar, sin embargo, que un 36.9% de los cuidadores de niños y niñas y un 30.8% de las mujeres gestantes asisten a la UCA principalmente motivadas por la alimentación que allí reciben.

Este último resultado contrasta con los hallazgos cualitativos, en los que se evidenciaba que el componente de alimentación es clave para las familias, y en donde fue recurrente escuchar la queja, principalmente del Talento Humano, de que muchos de los usuarios/as y sus familias perciben al Modalidad como un servicio de alimentación. (ver *Gráfico 4-4*).

**Gráfico 4-4. Motivaciones para participar en la MPI**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Ahora bien, asegurar la cobertura de los cupos asignados atañe tanto a las EAS privadas como a las comunitarias, que también encuentran difícil tener el número de usuarios previstos, ya que es un proceso dispendioso en el que hay que movilizar al THI para buscar a los usuarios y atenderlos. No obstante, de acuerdo con las conversaciones con servidores públicos y coordinadores de EAS, la sombra de los posibles descuentos por usuarios no atendidos está muy presente, generando un estrés administrativo que no se encontró en las EAS privadas, y que está relacionado precisamente con el hecho de ser la comunidad la que es responsable de la prestación del servicio.

Otro aspecto clave del proceso de focalización es la distribución 80/20 de usuarios por unidad de servicio, es decir, 80% niñas y niños y 20% mujeres gestantes. Quienes tienen esta proporción más clara señalan que se trata de un asunto de equilibrio financiero, ya que el costo de la canasta destinada a la mujer gestante es mayor que el calculado para las otras canastas. Sin embargo, esta proporción produce una limitante en la formalización del cupo de estas mujeres y evidencia de nuevo el hecho de que los cupos y recursos asignados son insuficientes en relación con el número de mujeres gestantes que hay en la población.

Este aspecto fue señalado en tres de los casos estudiados, que presentan soluciones diferentes. En uno de ellos, las autoridades de la comunidad asumieron priorizar la participación de niños y niñas en la UCA, dejando que cada familia se haga cargo del seguimiento de las mujeres gestantes que haya en ella, pero sin dejar de solicitar al centro zonal o a la oficina regional que se gestionen más cupos para la comunidad. No obstante, al realizar encuentros grupales y comunitarios se suele acoger a las madres que asistan, sin importar si son usuarias formalizadas de la MPI.

En otro de los casos estudiados sí hay una discusión sobre esta proporción y hasta descontento, pues se considera que este principio de focalización va en contra de su pensamiento sobre la formación del ser humano, la familia y la educación inicial. Aquí resaltan que la gestación es un momento fundamental en la vida de niños o niñas por nacer y constituye una primera etapa de formación o de *pedagogía cultural*. En este sentido, dejar por fuera de la Modalidad a muchas mujeres gestantes es considerado como una desatención de las mismas y de los niños/niñas que se están formando. En esta comunidad, por ejemplo, se tienen 23 cupos para mujeres gestantes para esta vigencia de 2023, sin embargo, en la lista

de espera ya hay inscritas otras 20 madres. Los límites que imponen la relación 80/20 también es señalada por las servidoras públicas del ICBF. Al respecto, una de ellas planteó:

*Y ahorita estamos muy limitados con la relación 80-20. Quiere decir que la canasta no soporta que tengamos 80 niños y 20 mujeres gestantes, porque las 20 mujeres gestantes tienen un costo más alto en su complemento alimentario. Pero en muchas comunidades hay épocas, que también es importante que empecemos a conocer un poco de eso, hay épocas en que hay muchas más mujeres gestantes que niños y niñas menores de 5 años. Entonces, ¿cómo logramos ser un poco más flexibles en esas relaciones... financieras?*

**(Entrevista con ICBF Nivel Nacional, 2023).**

Ahora bien, según reconocen las autoridades de la comunidad y las servidoras públicas del ICBF, este problema no es sólo de la MPI, pues allí también tiene presencia la Modalidad familiar, que se rige por un porcentaje similar de usuarios. En efecto, las cifras del Cuéntame muestran que la distribución por tipología de usuario es muy similar entre la Modalidad Propia e Intercultural y otras modalidades del ICBF (ver *Tabla 4-2*). En este sentido, se considera que teniendo en cuenta las diferentes modalidades hay oferta suficiente de cupos para la primera infancia, pero no para las mujeres gestantes, que en un número considerable siguen quedando por fuera de los servicios propuestos.

**Tabla 4-2. Tipología de usuarios de la MPI y de otras Modalidades del ICBF 2017-2021**

	Usuarios atendidos por la MPI	Usuarios atendidos por otras Modalidades
<b>Niño o niña entre 6 meses y 5 años</b>	72.73%	78.95%
<b>Niño o niña menor de 6 meses</b>	10.75%	2.41%
<b>Mujer gestante</b>	16.52%	18.57%

Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

En resumen, se encontró que el proceso de focalización, si bien tiene unas directrices dadas en la *Guía para la focalización de usuarios de los servicios de primera infancia*, que son bien conocidas por las funcionarias del ICBF y el personal vinculado a las EAS, tiene algunas debilidades. En primer lugar, la efectividad del proceso de focalización no se puede evaluar sin tener en cuenta el número de cupos existentes en los diferentes territorios, ya que incluso cuando el proceso puede marchar de acuerdo con lo previsto, existe la percepción de que ese número de cupos es insuficiente frente a la cantidad real de niños y niñas en primera infancia y de mujeres gestantes existentes en las comunidades. Dicho de otra manera, el número de cupos propuestos, si bien es elevado, no alcanza a cubrir al conjunto de la población; tampoco lo hace los esfuerzos anuales de ampliación del cupo. En consecuencia, la cobertura general de la MPI termina siendo limitada.

En segundo lugar, y de forma algo paradójica en relación con el punto anterior, se encuentra el problema de la formalización de los cupos. Se observó que en todos los casos las EAS tiene dificultades para formalizar los cupos contratados con el ICBF en el tiempo previsto para este proceso, el cual hace parte de la fase de alistamiento de la implementación de la MPI. Si bien se tiene como punto de partida las bases de datos y listas de espera dadas por el ICBF— en cuya elaboración participan incluso autoridades de las comunidades—, la verificación de los usuarios, incluso la de aquellos que vienen por continuidad de la atención, puede presentar

ciertos desafíos y tomar más tiempo del previsto. Algunos de estos desafíos están relacionados con la movilidad de las familias, que demanda efectuar procesos administrativos de traslado de usuarios de una unidad de atención a otra; la alta dispersión en que viven algunas comunidades, así como la pertinencia que algunas familias le otorgan a la MPI en el desarrollo de sus hijos.

Finalmente, en relación con las comunidades. La comunidad Jiw es una de las que tiene mayor movilidad, lo que implica una modificación constante de los cupos dentro de la MPI. Esta comunidad, además de los Wayúu y en menor medida la comunidad Wiwa cuentan con una alta dispersión, lo que según servidoras públicas del ICBF regional o zonal puede ocasionar baja cobertura y errores o baja calidad en los registros. En cuanto a la pertinencia que algunas comunidades le otorgan a la Modalidad, hay una importancia alta que la comunidad Kamëntšá y la población del ETCR le da al servicio que la Modalidad puede brindar a mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia. En síntesis, se puede decir que el proceso de focalización es pertinente, pero no es muy eficiente y a veces carece de oportunidad, ya que algunas UCA comienzan actividades sin haber completado la verificación del cupo.

## 4.2 Formalización del cupo<sup>14</sup>

De acuerdo con el Manual Operativo, el cupo de un usuario en la Modalidad se formaliza cuando la familia presenta, ante el punto de inscripción establecido por las EAS, un listado de 15 documentos, la totalidad de los cuales deben ser presentado por usuarios/as nuevos. Sin embargo, algunos de estos documentos también deben ser presentados por usuarios(as) que ya vienen recibiendo atención en la Modalidad en vigencias anteriores; documentos de seguimiento o que requieren algún tipo de actualización. De igual forma, hay un tiempo de 2 meses después de iniciada la atención para allegar documentación faltante, tiempo durante el cual se le brindará el servicio al usuario(a). Si después del término establecido, más una extensión de 10 días hábiles, no se ha podido formalizar el cupo y proceder con la inscripción del usuario(a), el cupo se asignará a quien se encuentre identificado según las orientaciones de la Guía.

Como se indicó anteriormente, este proceso toma más tiempo del previsto para las EAS, ya que no logran conseguir el número de usuarios contratados. Algunas de las razones coinciden con aquellas expuestas en el proceso de focalización: dificultad de la verificación de los/as usuarios/as debido a la dispersión de la población o la movilidad de las familias, así como el interés por parte de las familias por que el niño, niña o mujer gestante y madre en periodo de lactancia haga parte de la Modalidad. Al respecto, una servidora pública de un CZ comentó:

*Sí, a veces tiene que ver con que de pronto el padre, el usuario no se encuentra, como nosotros estamos, en una zona en donde hay muchos indígenas. Los indígenas tienden a moverse muy rápido, hoy están en una comunidad, a veces se van donde un familiar y*

---

14 La presente sección responde a las siguientes preguntas orientadoras: O3. ¿Cómo contribuyen los recursos asociados a cada uno de los procesos de la Modalidad Propia e Intercultural (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) al logro de los resultados esperados? (financieros, humanos, logísticos, administrativos y normativos) O4. ¿El proceso de focalización y priorización de usuarios/as es pertinente, eficiente y oportuno?; O8. ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados?

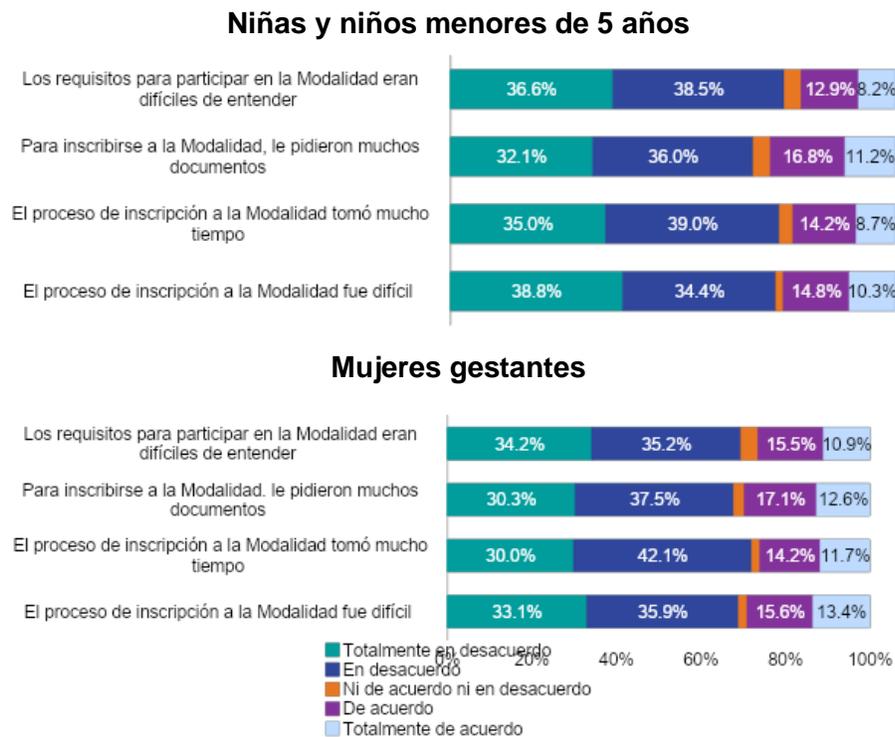
posterior a eso, a veces no los encuentras. O de pronto tienen alguna situación específica de la entrega de la documentación de los niños, que de pronto no tienen en el momento la copia del registro, la copia de la documentación relacionada a garantía de derechos, crecimiento y desarrollo, vacunación. Eso hace que el proceso se demore un poquito.

**(Entrevista con Centro Zonal, 2023)**

Adicionalmente, se encontró que este proceso ha sido más difícil en el caso de las mujeres gestantes, debido al porcentaje asignado a las mujeres gestantes en los cupos de la UCA. No obstante, de cara al usuario, el proceso de formalización del cupo es sencillo, ya que la mayoría expresó que está en desacuerdo con afirmaciones como “el proceso de inscripción fue difícil”, “el proceso le tomó mucho tiempo”, “le pidieron muchos documentos” y “los requisitos para participar eran difíciles de entender”. Incluso, al comparar las percepciones de las mujeres gestantes con las de cuidadores de niños y niñas, no se observan diferencias<sup>15</sup> (ver Gráfico 4–5).

De acuerdo con lo expuesto es posible sugerir que para la mayoría de los/as usuarios el proceso de focalización y formalización del cupo no resultó complejo, aunque no hay que desestimar el considerable porcentaje de usuarios/as que sí tuvieron algún problema con el proceso de inscripción, puesto que se mantiene por encima del 20% en promedio.

**Gráfico 4–5. Percepciones sobre el proceso de inscripción para la MPI (2017-2022)**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

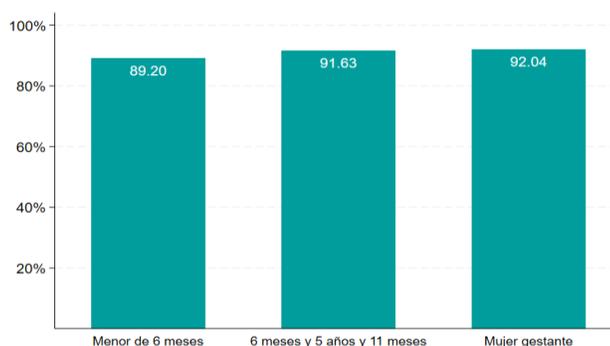
<sup>15</sup> Este resultado se confirmó mediante una prueba de hipótesis, donde el estadístico Z permite aceptar la hipótesis nula de que ambas percepciones son iguales.

### 4.3 Concertación<sup>16</sup>

La concertación es un espacio de diálogo intercultural entre las autoridades tradicionales de las comunidades étnicas y el Estado, en el cual se definen acciones o posibles soluciones relacionados con diferentes temas o problemáticas identificadas. En el marco de los servicios de educación inicial del ICBF, la concertación tiene como objetivo principal llegar a acuerdos entre el ICBF, la EAS y los representantes de la comunidad donde se va a implementar la Modalidad en aspectos relacionados con la atención de las niñas, niños y mujeres gestantes en el servicio de educación inicial, y que permitan garantizar la pertinencia del mismo (ICBF, 2022, pág. 37). Estos espacios deben contar con la participación de las autoridades tradicionales, los representantes de la comunidad y la EAS. Incluso, en aquellos casos en que la comunidad no cuente con autoridades representantes, se debe garantizar la participación de las familias de las niñas, niños o mujeres gestantes, quienes participarán en el ejercicio de concertación para llegar a acuerdos sobre el proceso de atención.

En ese sentido, los espacios de concertación entre comunidades, funcionarios del ICBF y Entidades Administradoras del Servicio (EAS) son fundamentales para el buen desarrollo de la MPI. No obstante, también constituyen espacios de fricción. En ellos, los intereses de cada uno de los actores mencionados entran en tensión con los de los otros, aunque tienen el objetivo común de construir acuerdos sobre ciertos aspectos de la implementación del programa cada año. Ahora bien, la encuesta realizada permitió identificar que existe un alto conocimiento y participación de los usuarios en los procesos de concertación. Así, el 88.5% dijo tener conocimiento sobre la existencia de estos espacios al momento de iniciar la atención, mientras que el 91.4% manifestó haber participado en este proceso. Este porcentaje es muy similar entre las mujeres gestantes usuarias de la Modalidad y los cuidadores y cuidadoras de niños y niñas menores de 5 años (ver *Gráfico 4-6*).

**Gráfico 4-6 Proporción de usuarios que participó en el proceso de concertación con la comunidad (2017-2022)**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

<sup>16</sup> La presente sección responde a las siguientes preguntas orientadoras: **O5.** ¿Cuál es el nivel de calidad, en clave de eficacia, oportunidad y eficiencia, de cada uno de los procesos de la Modalidad (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) con respecto a las condiciones y características poblacionales y territoriales de las comunidades en donde está presente?; **O8.** ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados?

El primer aspecto identificado como un cuello de botella en los procesos de concertación es el tiempo, entendido éste como la duración del espacio de concertación y como el momento en que éste se realiza en el conjunto de la fase de alistamiento de cada vigencia. En los casos de estudio fue recurrente la opinión que la duración del espacio de concertación es deficiente, ya que los temas a abordar son múltiples, técnicos y complejos, hace falta claridad sobre los aspectos alrededor de los cuales debe girar la discusión, y no se alcanza a discutir y reflexionar sobre las opciones presentadas, para llegar a acuerdos plenamente informados y justificados.

En uno de los casos de estudio, se mencionaba incluso que la concertación realmente parece una jornada de socialización, ya que la mayor parte del tiempo se invierte en presentar la Modalidad, sus objetivos y componentes, para luego, de forma rápida, tomar decisiones. Tal y como se realizan las concertaciones en la actualidad, no incluyen un tiempo adecuado para reflexionar sobre lo que se ha presentado. Además, esta manera de proceder no suele respetar las prácticas de toma de decisión colectivas de varias de las comunidades étnicas. Al respecto, el representante de una EAS comunitaria plantea:

*El Instituto lo que quiere es que le socialicen y que ahí mismo diga sí o no la comunidad, eso me pasó a mí. Y el doctor, por ejemplo, es uno de los funcionarios del instituto, si bien es muy eficiente, lo considero una persona muy eficiente, pero también él quiere que le definan rápido y esa no es la dinámica de la comunidad. (...) Por ejemplo, él habla de las tres operatividades, pero hasta ahora siento que las tres operatividades no están claras. Entonces la comunidad a veces dice sí o no porque le dicen. Diga sí, que la segunda. Pero no sabe cuál es la segunda. Yo inclusive hasta ahora les pregunto: ustedes entendieron cuál es la segunda, qué es la segunda, qué implica eso. (...) [Y]o he hecho como ese ejercicio, le pregunto: ¿usted sabe cuál es la tercera operatividad? Dice no, ya dice que no (...) entonces yo empiezo como a enredar más de lo que están enredados, entonces, siempre eso me sirve a mí para comprobar que no están claras las tres formas de operatividad. Eso requiere, con tiempo, explicarle a la población, a la comunidad, a que pues entienda cuál es ese proceso, por qué se hace eso, porqué es que queremos que ellos también nos den su opinión en ese proceso de concertación, porqué quieren esa operatividad. Por ejemplo, yo les decía una vez, a mí me gustaría que me dijeran en esa concertación: yo quiero es el segundo, la segunda forma de operatividad, porque me gusta estar con las agentes educativas, ellas son mi apoyo, eso sí es para mí, me da luces que sí debo trabajar con ese segundo tipo de operatividad (...)*

**(Entrevista con Entidades Administradoras del Servicio, 2023)**

La presión a la que hace referencia el anterior servidor público muestra uno de los efectos negativos que el tiempo limitado tiene en el proceso de concertación. En este caso, se trata de una persona perteneciente a la comunidad y que además trabaja para la EAS, que es comunitaria, por lo cual para ella resulta evidente la importancia de que la comunidad esté completamente familiarizada con las alternativas posibles y sus diferencias, para así tomar una decisión informada. Aunque en el caso de las EAS comunitarias, al ser administradas principalmente por autoridades tradicionales, es posible que la concertación sea guiada por las mismas y, en ese sentido, las familias aceptan sus sugerencias y consideraciones. En el caso de las EAS privadas esta presión por realizar de forma expedita la concertación también parece estar presente. En estos casos, se debe añadir que la comunicación y confianza con

la comunidad son más difíciles, prefiriendo limitarse a los cronogramas contractuales estipulados sin preocuparse en ahondar en los matices y definiciones conceptuales que podrían aplazar el proceso.

Dado que la concertación hace parte de la fase de alistamiento, se dispone de pocas semanas entre la firma del contrato y el inicio de la implementación del programa para hacer un ejercicio comprensivo de este proceso. Este es un aspecto que no escapa a ninguno de los actores involucrados. Algunos de ellos tienen incluso propuestas para cambiar esta situación, ya que la experiencia ha mostrado que la concertación, tal y como se está llevando, no deja satisfechas a las partes y genera desde el comienzo mismo del proceso un desgaste en las relaciones entre ellas.

Al respecto, las servidoras públicas de uno de los centros zonales plantean que sería pertinente hacer la concertación antes de que el ICBF firme contrato con la EAS, e incluso desde el año anterior en el marco de las tareas de planeación. Esta propuesta busca eliminar del espacio de concertación algunas de las relaciones de fuerza que se dan entre comunidades y EAS, prevenir roces entre ellas, ya que, como planteaba otra funcionaria, “se han generado muchas expectativas de que quien debe seleccionar el operador es la comunidad” (Entrevista con ICBF Nivel Regional y Zonal, 2023), así como evitar las demandas que algunos líderes hacen al operador y que van más allá de la MPI.

De hecho, en otro de los estudios de caso se mencionó que a partir de este año se va a empezar a implementar un proceso de concertación de este tipo, siguiendo instrucciones de la Sede Nacional. En esta nueva forma de concertación, el ICBF ocupa un papel central, ya que se da a entender que es el Instituto quién realizará unas primeras jornadas de concertación en las que se explicará a la comunidad el alcance y formas de la Modalidad. Y todo esto antes de la firma de contrato con la EAS, la cual posteriormente debe hacer otra jornada de concertación con base en lo que se haya acordado previamente. Al respecto, un funcionario del ICBF comentaba:

*Ahora, por ejemplo, en este nuevo modelo que están proponiendo, ya nos dicen, bueno, antes de que se formalice el contrato, el ICBF será el que tendrá que concertar con las comunidades. Está más orientado a explicarles las modalidades, lo que se pretende, qué situaciones y cómo se podía ajustar, para que cuando ya entre a territorio la entidad [EAS] se haga otra concertación, pero ya con una base de acuerdos y que pueda no ser tan rápido o los tiempos tan mínimos para esa concertación. Entonces sí es bien importante ese tema.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Zonal, 2023)**

Estas propuestas de ajuste al proceso de concertación apuntan a solucionar una de las críticas más frecuentes al proceso, es decir, la rapidez con que se suelen desarrollar las jornadas de concertación. En este sentido, la propuesta de fraccionar la concertación en jornadas diferentes es pertinente, pues, aunque está implícita en el Manual Operativo, en la actualidad no se materializa por las limitaciones de cronograma. No obstante, es importante tener claridad sobre el encadenamiento entre sesiones de concertación, tanto en términos de

contenidos como de construcción de acuerdos, así como la importancia de la continuidad de los servidores públicos que hacen parte de esos espacios.

La importancia de solucionar este problema en los procesos de concertación se puede encontrar en las palabras del representante de la EAS, en particular, en el ejemplo sobre la comprensión de las diferencias entre los tipos de operación de la Modalidad Propia e Intercultural. La rapidez con que se desarrolla el espacio de concertación en relación con la cantidad de temas y conceptos técnicos produce un efecto de saturación en los asistentes, al tiempo que revela los vacíos en la comunicación en el contexto de la concertación. Ahora, si los componentes a negociar no han sido comprendidos por una comunidad con la que se va a concertar, no sería posible afirmar se ha construido un acuerdo o concertado con la comunidad ya que esta estaría negociando aspectos que posiblemente no entiende, y aún menos, sus consecuencias.

Las dificultades en la comunicación—sean por tensiones o desconfianza en la relación comunidad—instituciones, incapacidad de los representantes institucionales para llevar a cabo diálogos interculturales, o por limitaciones temporales—constituyen un cuello de botella transversal al proceso de concertación. Ellas afectan a todos los actores involucrados en el proceso, quienes las expresan en las descripciones que hacen de algunas jornadas de concertación. Estas dificultades llevan al segundo cuello de botella en el proceso de concertación identificado en los casos de estudio, que consiste precisamente en la comprensión misma del sentido y alcance de este espacio y de la Modalidad Propia e Intercultural.

Los aspectos a tratar durante la concertación están claramente identificados en el Manual Operativo de la MPI, en su 6ª versión.<sup>17</sup> Sin embargo, el *Formato de Acta de Concertación*, que es el documento que realmente se tiene en cuenta durante la jornada y debe quedar diligenciado y firmado al final de la misma, indica que se deben construir acuerdos en torno a 5 componentes : 1. Familia, comunidad y redes; 2. Salud y nutrición; 3. Pedagógico; 4. Talento humano, administrativo, 5. Ambientes educativos y protectores y 6. Otros; para cada componente se debe identificar los responsables y la fecha de ejecución prevista. Estos acuerdos serían entonces las conclusiones del proceso de concertación alrededor de cada uno de estos aspectos.

Las *Actas de Concertación* de dos de los estudios de caso presentan ejemplos de los acuerdos realizados y los compromisos adquiridos en el espacio. En un caso, los acuerdos están formulados como tareas concretas que se realizarán durante la *ejecución del contrato*, cuyos responsables son el talento humano y los padres de familia. En el segundo caso, los acuerdos se presentan como una síntesis o resumen de lo que se habló o se *socializó* a la

---

<sup>17</sup> Mencionados de forma resumida, los aspectos a concertar según el Manual Operativo son: 1. Forma de operación de acuerdo a las características de la comunidad; 2. Espacios destinados a la atención; 3. Ciclos de menú; 4. Implementación y puesta en marcha del plan de saneamiento básico y Manual BPM; 5. Talento Humano Intercultural; 6. Contrapartida de la comunidad; 7. Participantes de la comunidad en la toma de decisiones; 8. Marco de los componentes de calidad que se deben tener en cuenta (ICBF, 2022, págs. 38-39).

comunidad y el único responsable de su ejecución es la EAS. En ambos casos, casi todos los acuerdos apuntan a llevar a cabo actividades previstas en la implementación de la Modalidad, pero son formulados en términos muy generales y no parecen acuerdos realmente. Algunos ejemplos de estos acuerdos son: construcción del pacto de convivencia entre padres de familia, gestantes y niñas; entrega mensual de RPP según el rango de edad de los usuarios; hacer seguimiento a la cantidad y calidad de los alimentos de la canasta; participar en jornadas de la actualización del proyecto pedagógico, entre otros mencionados (Acta de Concertación 1, 2023). Valga decir aquí que las dos actas analizadas también dan información sobre la duración aproximada del espacio de concertación, así, en un caso éste habría tenido 2 horas de duración y en el otro, 4 horas.

Otro ejemplo, extremo valga señalar, de la diferencia de intereses que puede existir durante la concertación y de la comprensión de la MPI lo provee otro de los casos. En este, los intereses de autoridades y líderes de la comunidad durante la concertación, de acuerdo con una servidora pública del ICBF, suelen girar principalmente alrededor de la contratación del THI local, es decir, de los agentes educativos y de las manipuladoras de alimentos. Los asuntos relacionados con las estrategias pedagógicas y en términos más amplios, la comprensión de los objetivos de la Modalidad, suelen verse puestos en segundo plano. Al respecto, una servidora pública comentaba, con tono de desazón, que:

*Es muy complejo el trabajo aquí, y tiene que ver mucho específicamente en la organización [de la comunidad] en la concertación. Por ejemplo, frente a lo que significa la Modalidad como tal, cuando uno va a concertar, uno puede ver tristemente que se pierde como el sentido en sí, de decir, en los encuentros vamos a hacer esto, necesitamos que fortalezcan esto. Sino [que] de una vez estamos es hablando sobre quién va a ser el agente educativo, cuánto le van a pagar, cómo le van a pagar y demás cosas que uno dice, bueno, es importante, pero no es lo elemental de la Modalidad, que realmente son los niños, las niñas y las mujeres gestantes y cómo le apostamos nosotros a hacer desarrollo integral. Entonces todo eso también hace que se agudice y que cuando se va a ver como tal la ejecución de la Modalidad, pues uno dice: no, no estamos llegando a la finalidad de que la comunidad también interiorice cuál es la misionalidad y cuál es la idea de la Modalidad, por qué estamos allí, y que no solamente se refiere a un recurso económico y que cuándo se cancela.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Zonal, 2023).**

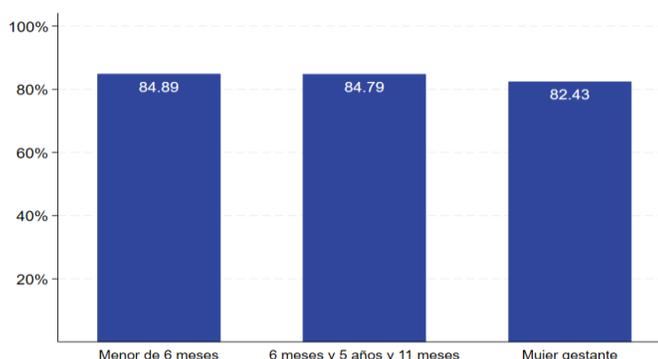
El interés de algunas autoridades comunitarias en la definición de parte del Talento Humano no es algo extraordinario, ya que además de ser uno de los puntos importantes de concertación, es también una forma de asegurar que miembros de la comunidad participen del proceso pedagógico y, a partir de sus conocimientos, se impriman a la Modalidad elementos propios. Aunque, como lo plantea la servidora, este interés refleja también una visión sobre los principales beneficios de la Modalidad como fuente de empleo local, la cual ya ha sido identificada en varias partes del país e incluso a nivel nacional del ICBF se tiene conocimiento de ello. Sin embargo, es importante matizar esta interpretación, ya que las autoridades y líderes comunitarios también son los principales impulsores de la Modalidad dentro de sus comunidades ya que son los primeros en entender la relevancia de esta para potenciar el desarrollo de niñas, niños y mujeres gestantes. A pesar de esto, si se llegan a

priorizar temas como la contratación del Talento Humano, la minuta, o los recursos involucrados, es porque hay que tener en cuenta que la Modalidad entra a hacer parte de un entramado de necesidades económicas e intereses políticos que deben ser dirigidos y articulados por estas mismas autoridades y líderes/as.

En este caso en particular, se encontró que no se tiene una concepción del Desarrollo Integral o de Educación Inicial como los define y aborda el ICBF y la política estatal, pero sí hay una forma propia de entender el desarrollo de los niños y las niñas que para ellos es importante poner sobre la mesa y que debe ser tenido en cuenta para iniciar cualquier discusión e intervención al respecto<sup>18</sup>. Y esto no significa que no pueda haber puntos en común sobre lo que implica este Desarrollo Integral, y son precisamente estos puntos de convergencias los que hay que buscar para empezar a construir colaborativamente.

Uno de estos puntos de interés común parece hallarse al considerar las formas de alimentación que llevan a un buen crecimiento, nutricional y social. Desde el punto de vista de la comunidad esto se expresa en el interés que prestan a las raciones servidas que reciben los usuarios, y en la crítica constante que hacen tanto a su tamaño como a los grupos de alimentos que a veces la componen, una crítica que va más allá del espacio de concertación. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 4-7, al indagar por el conocimiento del acta de concertación, se encontró que un alto porcentaje de los usuarios/as respondieron haber participado en la concertación del plan de alimentación o menú (84.4%), pero no identifican otros aspectos resultantes del proceso de concertación con la comunidad. Valga decir aquí que haber participado en la concertación, y teniendo en cuenta que el proceso de concertación tiene limitaciones, no necesariamente contradice las críticas que se hacen a las raciones servidas.

**Gráfico 4-7 Proporción de usuarios que participó en la concertación del plan de alimentación o menú con la comunidad**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

<sup>18</sup> En el apartado 5.1 se hace una discusión acerca del problema de tratar de operar la Modalidad sin un entendimiento común acerca de estos conceptos básicos.

Como menciona un servidor del Centro Zonal, uno de los problemas en la concertación está en la definición de los alimentos que se incluirán en los ciclos de menú, ya que el valor de las canastas se define con precios de referencia del mercado nacional, entonces, si bien se concertan alimentos propios de la comunidad, tienen que acogerse a esos recursos. Esto significa que, para comprar en grandes cantidades, suele salir más económico hacerlo en el comercio local y no necesariamente a las comunidades, lo cual termina produciendo el sentimiento de que su voz no es realmente tenida en cuenta durante la concertación.

Para finalizar, el tercer cuello de botella que afecta el proceso de concertación es la puesta en práctica del concepto de corresponsabilidad<sup>19</sup>, algo que fue resaltado en cuatro de los casos analizados. Este problema viene de la mano de lo que se ha mencionado antes sobre la comprensión de los alcances de la Modalidad y sobre la corta duración de las jornadas de concertación. De hecho, uno de los problemas parece residir en que no se han abierto suficientes espacios y más amplios de explicación sobre sus alcances y cómo se espera que sea la participación de los diferentes actores involucrados, es decir, las autoridades tradicionales, las familias, los liderazgos, el Talento Humano Intercultural, la EAS y el ICBF. Estos espacios de conversación no deberían estar determinados por la relación contractual que demanda empezar a implementar el servicio cada año y la distribución del presupuesto. No hay que olvidar que, como señalaron tanto un servidor público del orden local como una del nivel nacional, la Modalidad es un programa nuevo en el conjunto de servicios para la primera infancia que propone el ICBF.

En la totalidad de los casos estudiados, sin distinción de comunidad, la concertación es uno de los procesos neurálgicos que van a impactar la operación de la Modalidad durante toda su vigencia, principalmente por su efecto en la relación y percepción de la institucionalidad—central en la MPI, pero que en las otras modalidades sólo se realiza en el caso en que haya comunidades étnicas involucradas. Dicho esto, es posible señalar una distinción principal en la concertación según la naturaleza de la relación entre las EAS y las comunidades. En el caso de las EAS comunitarias, se evidencia que estas son conscientes de la necesidad de involucrar la mayor cantidad de familias y otros miembros de la comunidad en la concertación. Por su parte, cuando la EAS es privada, una fundación o una asociación, existe la opinión que las EAS aborda la concertación como si fuera un diálogo principalmente entre los líderes de la comunidad y el equipo de EAS, dejando un poco de lado a las familias y otros miembros comunitarios que se encuentran en el espacio de concertación.

---

<sup>19</sup> La corresponsabilidad es definida en la Ley 1804 de 2016 (Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones), como la “conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes” donde “[l]a familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

#### 4.4 Conformación del talento humano<sup>20</sup>

La conformación del talento humano comprende el proceso de selección y contratación del personal idóneo y necesario para asegurar la prestación del servicio, y su inducción. Como se evidenció anteriormente, este proceso se ve afectado por la disponibilidad de recursos para implementar la Modalidad en las zonas geográficas priorizadas y es uno de los principales aspectos que se definen durante el proceso de concertación.

Además de considerarse una fuente de empleo para los miembros de las comunidades, la conformación de los equipos es fundamental para las autoridades locales, en la medida que, ellos garantizan la prestación de un servicio de calidad en cumplimiento de los acuerdos del proceso de concertación y acorde con las tradiciones y la cultura propia de la comunidad. De acuerdo con el registro del Cuéntame, 35.418 personas prestaron sus servicios profesionales en la Modalidad Propia e Intercultural entre 2017 y 2022.

La mayoría de estos profesionales prestaron sus servicios en varias vigencias, a través de varios contratos con la EAS contratante. El 35.8% prestó servicios a través de uno o dos contratos (algunos en la misma vigencia), el 36.5% tuvo entre 3 y 10 contratos y el restante 27.7% ha tenido más de 10 contratos. En línea con la forma de contratación de la Modalidad Propia e Intercultural, lo primero que cabe resaltar es que el 78% del talento humano está (o estuvo) vinculado mediante contrato de prestación de servicios, mientras que solo el 13% ha tenido contrato a término indefinido.

Esta forma de contratación se refleja también en el tiempo de vinculación de los profesionales a las UCA. EL 84.7% tiene menos de un año de experiencia trabajando en esa UCA, mientras que solo el 2.9% ha trabajado allí por más de 3 años. Esto quiere decir que una proporción muy baja del personal ha permanecido a lo largo de toda la prestación del servicio. Estos profesionales ocuparon diferentes roles para prestar los servicios de la Modalidad. En el *Gráfico 4-8* se observa que la mayoría prestaron servicios en las áreas de pedagogía<sup>21</sup> y salud y nutrición<sup>22</sup>, de acuerdo con lo esperado, ya que las atenciones ofrecidas se concentran en estas áreas.

---

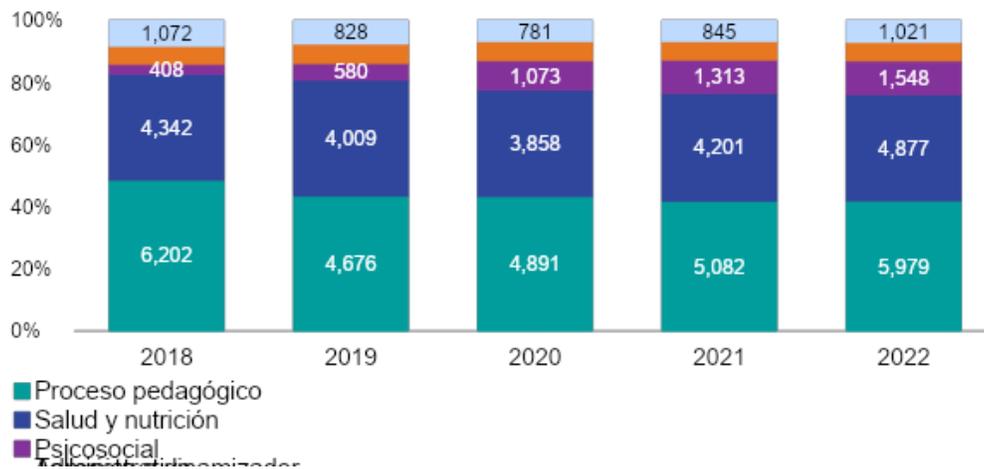
20 La presente sección responde principalmente a las siguientes preguntas orientadoras: O3. ¿Cómo contribuyen los recursos asociados a cada uno de los procesos de la Modalidad Propia e Intercultural

(precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) al logro de los resultados esperados? (financieros, humanos, logísticos, administrativos y normativos); O5. ¿Cuál es el nivel de calidad, en clave de eficacia, oportunidad y eficiencia, de cada uno de los procesos de la Modalidad (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) con respecto a las condiciones y características poblacionales y territoriales de las comunidades en donde está presente?

21 En cargos como auxiliar pedagógico, agente educativo, docente y profesional pedagógico.

22 En cargos como gestor en salud y nutrición, profesional de apoyo en salud y nutrición y manipulador de alimentos.

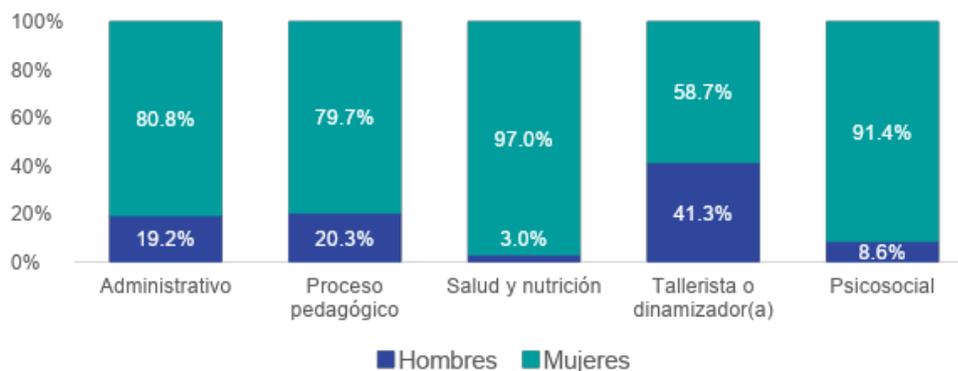
**Gráfico 4–8 Distribución del THI según su rol en la UCA**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

La mayoría del THI está conformado por mujeres (aproximadamente 85%), aunque la participación de hombres aumentó de 13% a 16% entre 2017 y 2022<sup>23</sup>. La participación de mujeres es mayoritaria en todos los tipos de roles que puede ocupar el THI. Sin embargo, como se observa en el *Gráfico 4–9*, los hombres contratados en la Modalidad Propia e Intercultural se encuentran ocupados principalmente en cargos como talleristas o dinamizadores y en cargos administrativos. Por su parte, las mujeres ocupan casi la totalidad de los cargos relacionados con las atenciones en salud y nutrición y psicosocial.

**Gráfico 4–9. Distribución del THI según sexo y tipo de cargo**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

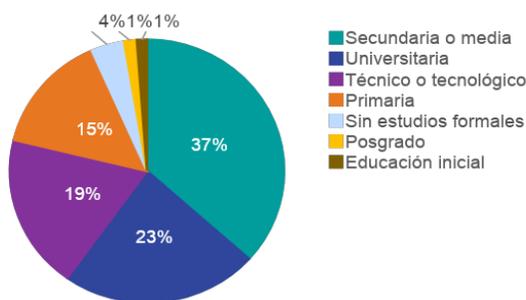
Ahora bien, respecto a la cualificación del talento humano para prestar los servicios de la Modalidad Propia e Intercultural, se puede afirmar que es un talento humano con conocimientos de la cultura propia. El 53.89% se auto reconoce como indígena, el 6.15% se auto reconoce como afrocolombiano y el 39.65% no se auto reconoce dentro de ningún

<sup>23</sup> Durante el período también se registraron cuatro profesionales que se identifican con otro sexo.

grupo<sup>24</sup>. Entre los que se reconocen como indígenas, el 85.1% sabe hablar en la lengua nativa de su comunidad y el 12.5% no sabe. Adicionalmente, todos trabajan en una Unidad Comunitaria de Atención de la misma comunidad étnica a la que pertenecen.

En cuanto a educación formal de este talento humano, como se observa en el gráfico 4-10, solo el 23% tiene formación universitaria, el 19% tiene un título técnico o tecnológico laboral, mientras que la mayoría, es decir, el 37%, ha completado hasta secundaria (o media). Un porcentaje muy bajo no tiene ningún estudio formal (3.92%) o solamente completó educación inicial Preescolar (1.18%).

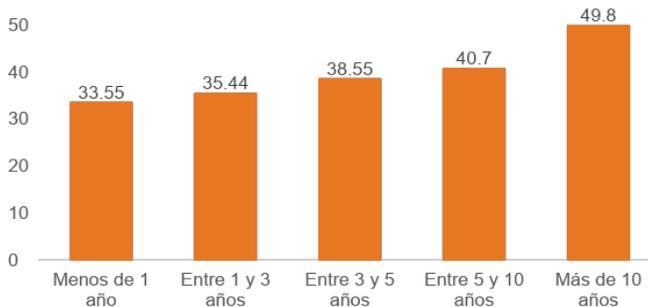
**Gráfico 4–10. Máximo nivel educativo alcanzado por el THI**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Finalmente, este talento humano está conformado principalmente por personas entre los 30 y 40 años, de los cuales el 42% tiene menos de 1 año de experiencia y otro 42% tiene entre 1 y 3 años de experiencia trabajando con primera infancia. Solamente un 1.5% tiene más de 10 años de experiencia desempeñándose en esta labor. Cabe señalar, finalmente, que, quienes tienen más tiempo de experiencia, tienen también mayor edad (*Gráfico 4–11*).

**Gráfico 4–11. Edad promedio del THI y experiencia en primera infancia**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Estos profesionales no solo tienen la responsabilidad de crear entornos pedagógicos y culturalmente enriquecedores que se ajusten a las particularidades de los usuarios, como se

<sup>24</sup> Este porcentaje es similar a la proporción de usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural que no se autorreconoce dentro de ningún grupo étnico.

evidencia en los resultados asociados al conocimiento de la cultura comunitaria y la enseñanza de sus tradiciones con porcentajes del 99% y 97%, respectivamente, sino que también se espera de ellos la capacidad de proponer diversas alternativas, como la construcción de espacios de juego alineados con la cultura. El *Gráfico 4–12* evidencia que esto ocurre para casi todos los usuarios encuestados que participaron de la MPI entre 2017 y 2022 (98%). Adicionalmente, este gráfico refleja resultados positivos frente al acompañamiento que brinda el THI a los usuarios donde cerca del 100% de los encuestados menciona un trato respetuoso frente al niño y la niña así como del cariño que estos expresan.

**Gráfico 4–12. Percepción sobre el THI (porcentaje de usuarios/as)**



Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

#### 4.5 Gestión y articulación institucional<sup>25</sup>

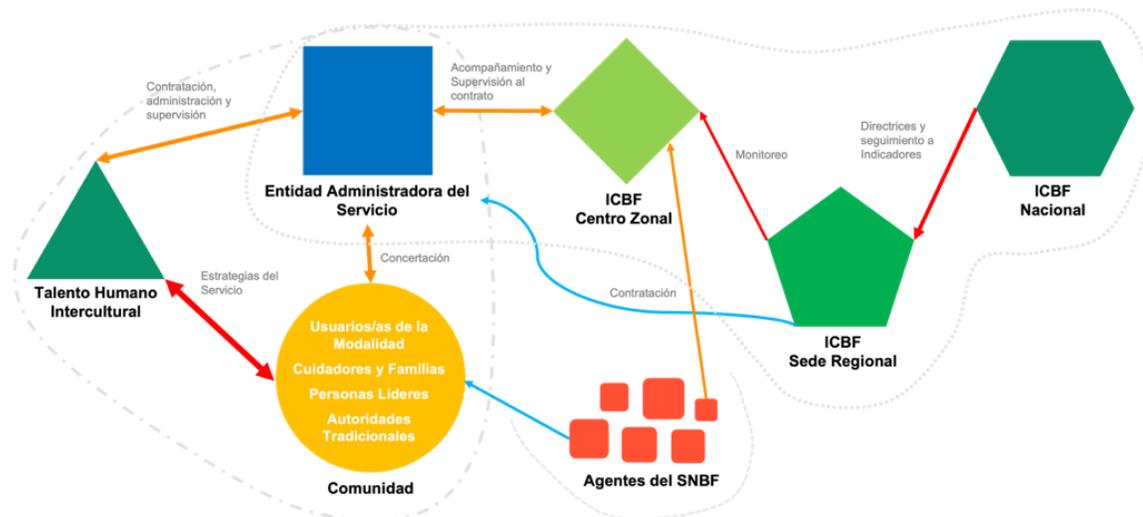
El análisis de los procesos de articulación entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la MPI se presenta a través de las relaciones existentes entre ellos, teniendo en cuenta que se identificaron grupos de relaciones entre actores, ya que no necesariamente existen relaciones entre todos ellos. Más bien, la relación puede ser tan distante que es casi inexistente, pero, en el nivel local, se suele tener conocimiento de esos otros actores que influyen en el día a día de la implementación de la MPI.

El mapa de actores se presenta entonces a través de tres grandes conjuntos de relaciones. Se comienza con la relación que tiene mayor intensidad en la implementación de la MPI, a saber, aquella entre las comunidades, el talento humano intercultural y la EAS. Enseguida se aborda la relación entre las EAS, el centro zonal y la oficina regional del ICBF. Por último, la

<sup>25</sup> La presente sección responde principalmente a las siguientes preguntas orientadoras: **01.** ¿Cómo son las articulaciones entre los actores que intervienen en la implementación de la Modalidad Propia, a saber, ICBF (nivel nacional, regional y centros zonales) y EAS con las autoridades étnicas, líderes y lideresas y comunidades participantes en el marco del cumplimiento de los objetivos de la Modalidad?; **02.** ¿Qué tan eficiente es la articulación de los agentes del SNBF en la atención integral de los niños y niñas en el marco de la Modalidad Propia e Intercultural?

articulación que existe entre la Modalidad y los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Nacional municipales y departamentales, que resulta una relación muy tenue. Analizar las propiedades de estos conjuntos de relaciones, con sus flujos y limitaciones, y las percepciones entre uno y otro actor, permite posteriormente reflexionar y entender la facilidad y capacidad de estos actores para articular sus acciones y mecanismos y así responder adecuadamente a cualquier necesidad contingente en el marco de la Atención Integral.

**Diagrama 4-1. Esquema de actores y relaciones asociadas con la MPI**



Fuente: elaboración propia

#### 4.5.A Comunidades, Talento Humano Intercultural y EAS

La relación con más intensidad en la implementación de la Modalidad propia e intercultural es la que existe entre la comunidad, representada en sus autoridades tradicionales, líderes y familias de los usuarios, y el equipo de talento humano intercultural (THI). Ella constituye la primera relación de la comunidad con la institucionalidad de la MPI, teniendo en cuenta que el THI es contratado por las Entidades Administradoras del Servicio que, en su calidad de operador, implementa la Modalidad en nombre del ICBF.

En el conjunto de los estudios de caso realizados se encontró que, en términos generales, esta relación con el THI es vista de forma positiva, aunque existen varios matices que se deben tener en cuenta. Como punto de partida, hay que tener en cuenta los dos tipos de trabajadores que conforman estos equipos: el THI local, representado por las agentes educativas, dinamizadores y manipuladoras de alimentos, y el THI profesional. Entre ellos puede haber varias diferencias, pero la más importante consiste en que los miembros del THI local pertenecen a la comunidad y son propuestos por las autoridades y líderes de la comunidad durante el proceso de concertación, mientras que los profesionales del THI suelen ser propuestos por la EAS y usualmente son personas externas a la comunidad, aunque para su contratación se deben presentar previamente a la comunidad y contar con su aval. Esta

primera diferencia se traduce en una segunda, que consiste en la distancia, cultural y/o espacial, que tienen frente a la comunidad y que va a marcar su relación con ella.

En uno de los casos analizados, en que la EAS es de tipo comunitario, las autoridades tradicionales están muy pendientes de las actividades que desarrolla el Talento Humano Intercultural, y este interés es visto de forma positiva por el equipo ya que consideran que refleja un interés por hacer que los diferentes procesos y estrategias de la Modalidad se desarrollen de la mejor forma posible. En particular, las autoridades realizan un seguimiento frecuente al equipo del Talento Humano y le piden que rinda cuentas al conjunto de la comunidad sobre las acciones que van desarrollando en el marco de las Estrategias del Servicio. Esta supervisión, es interpretada por el THI como una expresión de respaldo a su trabajo y como un ejercicio de formación del sentimiento de corresponsabilidad en el conjunto de las familias.

Ahora bien, los estudios de caso también permitieron identificar el polo opuesto de esta relación, es decir, uno en que las narraciones de las autoridades y líderes/as, y las de las profesionales del THI, convergen en una caracterización de su relación como tensa, e incluso negativa. Ahora bien, la crítica que realizan autoridades tradicionales y líderes/as de la comunidad no se dirige necesariamente al trabajo que hacen las profesionales—quienes realizan encuentros en el hogar todos los días y por lo tanto son conocidas por la comunidad—sino que van dirigidas a las EAS, pero en la medida en que es el Talento Humano el que está de forma cotidiana en la comunidad, se vuelven la cara visible y accesible de la misma. Estas críticas abarcan todo el posible espectro de inconformidades con los componentes de la Modalidad—sean sus recursos, la minuta de alimentación, su cronograma, la Forma de Atención, etc.—componentes que están fuera de la voluntad del Talento Humano.

En otro de los casos se encontró que hay una relación cercana y positiva entre la comunidad y el Talento Humano local, pues hay un concepto favorable sobre el trabajo que este último realiza con los niños y las niñas en el marco del servicio de la UCA, además de que sus interacciones con este no se limitan al marco de la Modalidad ya que son conocidos también en la cotidianidad ya sea como vecinos/as, amigos/as e incluso parientes. No obstante, la relación particular entre la comunidad y sus familias con los perfiles profesionales del Talento Humano suele mantenerse distante, sobre todo cuando se trata de territorios grandes y dispersos, ya que estos suelen residir en la cabecera del municipio e incluso en otros municipios vecinos. Esto ha llevado a que los profesionales se relacionen con las comunidades solo en los eventos estrictamente necesarios, o a través del Talento Humano local que son los que realizan el acompañamiento cotidiano en terreno. Notables excepciones se observaron cuando los profesionales y administrativos desarrollan relaciones de afinidad y cercanía con los/as usuarios/as de la Modalidad, por lo que se ven más involucrados en la cotidianidad de cada comunidad, lo que se facilita cuando esta se localiza relativamente cerca a sus lugares de residencia, como fue en el caso de Riohacha y Sibundoy, o cuando se logra tener unos perfiles locales con la suficiente experiencia y capacitación como para ocupar estos roles, como fue el caso de Sibundoy—ambos casos operados por EAS comunitarias. Por el contrario, en uno de los casos donde la EAS era privada/ESAL, sí fue evidente la discreción de los perfiles profesionales para relacionarse con las comunidades más allá de lo estrictamente necesario, como ejemplifica la siguiente cita en la que la nutricionista prefería

delegar las interacciones en terreno a la enferma local, y quien no tenía mucho conocimiento de primera mano sobre la comunidad:

— **Entrevistador:** *Sobre nutrición específicamente, digamos, ¿tú revisas el RPP cada vez que sale para repartirlo, pero también haces el seguimiento individual de talla peso de los niños o cómo...?*

— *Mi apoyo, que es la enfermera que en este momento no está presente, ella es la que se encarga de ir a esta familia, se encarga de ir hasta el hogar, de hacer la toma de peso y talla, y ella me guía yo reviso si está adecuado. Si está bajo peso le hago pues la evaluación nutricional, y ya en caso de que sí, remitamos a salud y hacemos todo lo correspondiente en el caso de la atención integral del niño.*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023).**

Continuando con el tejido de relaciones que se construye entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la Modalidad, es importante desarrollar mejor la relación entre la comunidad y las EAS, para la cual se encuentran diferencias significativas según el tipo de EAS, es decir, si es comunitaria o privada/ESAL<sup>26</sup>. En los casos de estudio en los cuales la EAS es de tipo comunitario, la relación se mostró definitivamente más estrecha y fluida con las familias de los usuarios en comparación con las EAS privadas/ESAL. Como mencionaba un servidor público del nivel regional, cuando la Modalidad es implementada por una EAS comunitaria, se facilita la comunicación entre el programa, las familias y los usuarios, al tiempo que las estrategias del servicio y los ciclos de menú se adecúan con más pertinencia a las prácticas culturales y cosmovisión de la comunidad. Adicionalmente, cuando las autoridades tradicionales y líderes/as identifican la necesidad de llevar a cabo otras acciones que puedan ser necesarias para complementar la operación de la Modalidad, e influir en el bienestar de los niños y niñas de la comunidad, se movilizan y articulan con mayor facilidad con la EAS—o como EAS, ya que suele ser la misma organización / cabildo—para buscarles una posible solución.

Ahora bien, para las EAS comunitarias fue posible identificar algunos posibles problemas que pueden afectar la implementación de la Modalidad, que se asocian principalmente con la incidencia de las dinámicas y procesos políticos que atraviesa cada comunidad y como esos procesos afectan la manera como se manejan sus organizaciones comunitarias, incluida la EAS. Un ejemplo, puesto sobre la mesa por uno de los servidores del ICBF zonal refiere a la elección periódica (sea anual o en otro tiempo) de las autoridades de la comunidad, ya que, con el cambio de gobierno, también suele hacerlo el Talento Humano Intercultural, cuyo visto bueno y eventual contratación se da bajo los criterios de las figuras electas y sus consejeros, por lo que se vuelve una decisión atravesada por intereses políticos e inevitablemente, favoritismos. En consecuencia, cada año se debe sacrificar cierto tiempo cuando un nuevo equipo es vinculado y mientras este se apropia de los objetivos, sentido y alcance de la Modalidad, así como de las diferentes estrategias del servicio que constituyen la razón de ser de la UCA.

---

<sup>26</sup> Existe un tercer tipo de EAS, las que son entidades territoriales, pero su porcentaje es pequeño comparado con las otras dos mencionadas, y su tipo de administración solo ocurre en unos municipios específicos que no hicieron parte de la muestra final, razón por la cual en los análisis sobre el tipo de EAS de esta Evaluación no se considera a las entidades territoriales.

Así mismo, la prioridad y calidad del acompañamiento dado al programa varían según el conocimiento y compromiso que tengan las autoridades electas con la Modalidad y con las políticas para la Primera Infancia, así como la capacidad de gestión y administración de la organización comunitaria puede afectar la calidad del servicio brindado y su potencial de respuesta frente a las necesidades particulares de la población.

Por otro lado, están EAS privadas/ESAL, que se pudieron conocer en tres de los casos de estudio. A partir de estos casos se pudo observar que su relación con las comunidades se da en buenos términos, pero con interacciones menos frecuentes y con un flujo de comunicación menos intenso y con menor confianza. Al iniciar la implementación del servicio, esta relación se construye principalmente en el espacio de concertación, en que se define, entre otros aspectos, cómo se va a implementar la MPI y la conformación del equipo de THI, así como en el proceso de focalización de los usuarios que demanda, a su vez, visitar a las familias previstas para verificar la población que se va a atender. Posteriormente, la presencia de la EAS se va depurando hasta quedar representada casi que exclusivamente por el Talento Humano, y principalmente el local, que es el que permanece dentro de las comunidades. En todo este proceso, uno de los factores de incidencia principales en la calidad de la relación es el entendimiento y capacidad para el diálogo intercultural por parte de la EAS, y su familiaridad con los enfoques étnicos.

Al respecto, los casos de estudio parecen sugerir que el peso o densidad de esta relación está marcada por el grado de dispersión que existe en un territorio. Como se ha mencionado antes, en lugares altamente dispersos la representación de las EAS queda limitada al Talento Humano local, mientras que la coordinación y los perfiles profesionales suelen hacer presencia una semana al mes o durante eventos específicos. En otros lugares, con menor grado de dispersión y cercanos a la ciudad principal, las profesionales y los agentes educativos también son la cara de la EAS, mientras la coordinación general se mantiene ocupada en la implementación del conjunto de UCA contradas con el ICBF y manteniéndose informada por la intermediación del THI.

En el caso de la relación entre autoridades y líderes/as con las EAS privadas/ESAL, su intermediación, acompañamiento e involucramiento con la operación de la Modalidad resulta importante, no solo para hacer de veedores/supervisores comunitarios del servicio, sino también para identificar y solucionar algunos de los vacíos o necesidades que puedan presentarse y que las EAS, por sus limitaciones presupuestales o de capacidad, no pueden suplir. La colaboración y gestión de las autoridades y líderes/as para articularse con otras instituciones oficiales y no-gubernamentales en búsqueda de darles solución es fundamental, y una tarea que las EAS privadas/ESAL no tienen la obligación de cumplir. El ejemplo más dicente al respecto se dio en Tumaco, donde por falta de un espacio de cocina en la UCA del AETCR, se tenían que limitar a contratar una Forma de Atención 3 a pesar del deseo de la comunidad y de sus liderazgos por lograr una Forma de Atención constante, idealmente la de tipo 1. Ha sido por el empeño y gestión de su lideresa comunitaria que lograron contactar y recibir el apoyo de una agencia de cooperación internacional para diseñar y financiar la construcción de un espacio de cocina que sea adecuado para poder hacer este tránsito de Forma de Atención tan deseado. Esto se ha venido haciendo sin intermediación o apoyo de la EAS.

Una diferencia adicional y significativa entre los dos tipos de EAS consiste en el alcance territorial y étnico que el ICBF contrata con cada una de ellas. Mientras las EAS comunitarias tienen a su cargo la implementación de la MPI en una comunidad particular o en varias comunidades, pero de su misma jurisdicción indígena, las EAS privadas generalmente tienen contratada la implementación de la MPI en un número significativo de UCA, que pueden ubicarse en distintos municipios y hacer parte de comunidades étnicas diferentes. A título indicativo, una de las EAS privadas abordadas tiene contratada, para la vigencia 2023, la atención a un poco más de 2000 usuarios distribuidos en 102 UCA, todas pertenecientes al mismo pueblo pero que habitan en más de dos municipios; otra EAS tiene contratada la atención a menos usuarios y UCA, pero presta el servicio a tres pueblos indígenas diferentes, ubicados en tres municipios, cada uno con un alto grado de dispersión.

En este sentido, para una EAS privada la implementación de la MPI se asemeja a la implementación de un proyecto de intervención social estandarizado. Por lo cual, necesita establecer un organigrama claro, con una coordinación general a la cabeza y, de acuerdo con el tamaño del programa, un conjunto de coordinadores que tienen a su cargo varios equipos de Talento Intercultural, y con ellos de diferentes UCA. Esta magnitud y necesidad de eficiencia las llevan a estandarizar varios de sus procesos, como los relacionados con la compra de insumos, incluyendo aquí los alimentos que hacen parte de las diferentes canastas, lo cual puede terminar chocando con los objetivos de la flexibilidad cultural y contextual de la Modalidad.

La relación entre comunidades, Talento Humano Intercultural y EAS está atravesada por las condiciones de vida y la forma de organización política de cada comunidad, y su calidad depende de la comprensión de estas condiciones y formas por parte de la EAS, y el historial de la relación y percepción que tienen las comunidades sobre las instituciones estatales y no-gubernamentales. Aquí, es importante recordar que la MPI entra como un servicio público más, por lo tanto, se inscribe en la experiencia que las comunidades han tenido con diferentes proyectos de intervención. En uno de los casos, por ejemplo, tanto las autoridades tradicionales, líderes/as y equipo del Talento Humano reconocen que en la comunidad hay una sobre oferta de proyectos, adelantados por entidades públicas y de cooperación para la paz y el desarrollo, pero que actúan de manera desarticulada, lo que ha contribuido a la confusión o desestimación de los mismos por parte de la comunidad.

A pesar del análisis y los ejemplos expuestos, no es posible hacer una generalización definitiva o unívoca sobre la relación entre las comunidades, el Talento y las EAS. Si bien pareciera que la relación que se da con las EAS comunitarias es más fácil, accesible y fluida, no está exenta de posibles complicaciones e influencias políticas. Por otro lado, la relación con las EAS privadas parece ser más distante y truncada, pero cuando las organizaciones comunitarias no tienen suficiente capacidad de gestión y administración, estas son una alternativa válida, siempre y cuando posean también excelentes capacidades—y sensibilidades—para el diálogo intercultural. Sin embargo, en cualquiera de los casos observados, la relación entre comunidades y EAS, al ser intermediada principalmente por el Talento Humano Intercultural que por lo general logra cercanía y buenos términos de interacción con las comunidades, es el primer eslabón funcional en el marco de la Atención Integral. Este es un primer eslabón sólido que parece actuar y responder efectivamente, siempre y cuando los mecanismos y rutas de acción propias a las comunidades sean

respetadas en primera instancia. En este sentido, las autoridades y líderes/as son plenamente conscientes de la necesidad de una articulación interinstitucional e intersectorial.

#### **4.5.B Las EAS, el Centro Zonal y la Dirección Regional del ICBF**

Las Entidades Administradoras del Servicio son un actor central en la implementación de la MPI, ya que, además de tener a su cargo asegurar el desarrollo de la MPI, ocupan una posición de bisagra entre las comunidades y el ICBF. En el apartado anterior se analizaron las relaciones entre la primera hoja de la bisagra, comunidad–THI–EAS, en este se aborda la segunda, EAS–ICBF.

Esta relación es ante todo una relación contractual, aunque se encontró que esta también tiene declinaciones según se trate de una EAS privada o de una comunitaria. En ambos casos, la relación está marcada inicialmente por el ejercicio de supervisión de los contratos, que está en cabeza de los centros zonales y consiste en un seguimiento tanto a los informes que debe entregar la EAS cada cierto tiempo, como en la visita a diferentes UCA ubicadas en su área de influencia. La calidad y profundidad de esta supervisión varía de acuerdo con las condiciones contextuales del territorio, tanto geográficas, como políticas y de seguridad. El mayor ejemplo de esto es la afectación por la presencia de actores armados, que ejercen control de la población y los movimientos en el territorio en que se encuentran ubicados. Este aspecto se hizo evidente en dos de los casos, donde los oficiales de apoyo técnico del centro zonal no podían acceder a las UCA y debían apoyarse en el THI para hacer la supervisión de manera remota, con las limitaciones y dificultades que esto acarrea, además de los efectos que esto puede tener en la implementación efectiva y esperada de las estrategias del servicio. Así lo presenta el siguiente testimonio

*Por ejemplo, hay otro tema y tiene que ver con los temas de orden público. Como yo, como supervisión, como equipo de seguimiento y cómo comité, el operador me dice a mí: mire la situación de orden público, ahorita no se pueden desplazar las 6 de la tarde, después de la 5 nadie se puede desplazar. [Y] yo cito un encuentro a las 2 de la tarde, a las 5 de la tarde la gente ya se ha ido. ¿Por qué se va la gente? Porque es que si lo pillan literalmente saliendo, pues obviamente que están incumpliendo la regla de los que están ahí, entonces eso tampoco se contempla dentro de las modalidades de decir: por ejemplo, en esos casos, entonces los encuentros podemos generar una estrategia, hacemos un encuentro que sea, por ejemplo, de 2 horas que es lo que estamos viviendo ahorita de este operador, entonces un encuentro de 2 horas y el restante del encuentro vamos a generar experiencias en casa.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023)**

También para ambos casos es claro que tanto para la EAS como para el Centro Zonal que es necesario mantener una relación basada en la comunicación eficiente y fluida, no sólo para facilitar los procesos de supervisión y los ajustes necesarios para responder a las contingencias en la operación, sino también para gestionar una eficiente articulación interinstitucional en las acciones que componen la Atención Integral, entre estas, la activación de rutas de respuesta ante posibles riesgos o vulneración de derechos de algún usuario/a de la Modalidad.

En las entrevistas realizadas con servidores del ICBF, con coordinadores de las EAS privadas/ESAL y autoridades encargadas de las EAS comunitarias, la anterior necesidad se hizo evidente. Estos actores reconocen la importancia de trabajar de forma conjunta en cuanto a que, el alcance de la atención contratada demanda un cuidadoso proceso de zonificación o contextualización de la implementación y que aun así debe llevar el visto bueno técnico y administrativo del Centro Zonal, y en el que sean puestas bajo consideración las distancias entre unidades de servicio, la ubicación de proveedores, los costos de transporte y la presencia de actores armados que ejercen control territorial, entre muchos otros aspectos posibles. Adicionalmente, en territorios de alta dispersión y movilidad de la población, se hace necesario diseñar circuitos que permitan acompañar a aquellos usuarios/as de la Modalidad según la forma de operación acordada en los procesos de concertación.

La relación entre las EAS comunitarias y el ICBF tiene aspectos adicionales a los estrictamente contractuales. En la medida en que la EAS es dirigida por las autoridades de la comunidad, estas entran en una relación directa con el Centro Zonal y la Regional del ICBF, mediada por el peso de su experiencia en las múltiples interacciones con el Estado colombiano en el marco de sus procesos de reivindicación política. Esto hace que la relación entre la EAS y el ICBF pueda llegar a ser tensa en ciertas ocasiones, como por ejemplo, cuando la comunidad encuentra una petición urgente— usualmente de presupuesto— asociada con la buena operación de la Modalidad que plantea directamente al Centro zonal, y de no recibir una respuesta positiva de manera inmediata o en un tiempo considerado sensato, o, saltándose el flujo regular acude a la oficina Regional e incluso a la sede Nacional (como ocurrió una vez en dos de los casos estudiados). En general, estos puntos de tensión suelen apuntar a incapacidades del ICBF Zonal y Regional para responder satisfactoriamente a peticiones de la EAS comunitaria—y por ende de las autoridades líderes—ya sea por limitaciones burocráticas, temporales, de presupuesto, de contrato, o de jurisdicción y alcance. Aunque estas situaciones parecen limitarse a asuntos puntuales y no constituyen la normalidad de las relaciones.

En uno de los estudios de caso realizados en que la EAS es administrada por el mismo cabildo indígena, se encontró que, más allá de las quejas y desencuentros que existían por parte de las autoridades con la institucionalidad, la relación entre la EAS-cabildo y el ICBF era lo suficientemente resiliente para garantizar la implementación sostenida y pertinente de la Modalidad de forma tal que realmente beneficia a la comunidad mientras responde a los objetivos públicos del programa. Los focos de las quejas y desencuentros sugeridos anteriormente ocurren, en algunas ocasiones, alrededor discursos que exceden el marco de desarrollo integral y el alcance pedagógico de la Modalidad—e.g. colonialismo, reivindicaciones históricas y de autonomía política, visiones socioeconómicas distintas—, en otras ocasiones por diálogos cruzados—como el ejemplo de un grupo de autoridades que sentían que las instituciones no escuchan lo que tenían por decir, por lo cual decidieron dejar de participar en algunos espacios a los que los invitan, mientras el ICBF y algunos agentes del SNBF se quejaban de la poca participación del cabildo en los espacios intersectoriales a los que se les invitaba, particularmente los de Primera Infancia. Estos cruces dejan un sinsabor desde cualquier perspectiva, y cuando son recurrentes o se abordan sin tacto intercultural, dan lugar a que germine la desconfianza y la desconexión entre actores, lo que puede llegar a afectar la eficiencia de su comunicación en el marco de la Atención Integral.

Un campo distinto de relaciones a tener en cuenta, aunque dentro del mismo conjunto de actores, concierne a las relaciones que se dan entre los diferentes niveles del mismo ICBF que, al ser una entidad que se divide aún en dependencias distribuidas en la extensión del territorio nacional, parece operar bajo un marco principalmente centralizado con flujos de información a manera de cascada. En las entrevistas realizadas con servidores del Instituto en los niveles zonales y regionales, algunos de estos caracterizaron la relación entre niveles como una relación donde entre más alejado se esté de la realidad territorial, más apego se tiene a unos ideales que son difíciles de realizar en la práctica, y esta falta de flexibilidad termina limitando el trabajo de los niveles locales que estarían mejor preparados para responder al contexto, lo que puede llevar a rigidizar su accionar, o a que ignoren el conducto regular para poder trabajar en beneficio de las comunidades. Así lo expone una servidora del nivel zonal:

*[Y]o considero que en ese punto es más que evitamos, obviamente hay cosas que sí escalamos pero hay otras que evitamos escalarlas porque considero que de una u otra manera regional y nacional se apegan demasiado al mando que eso se lo deben hacer obviamente, pero nosotras sí conocemos nuestros contextos y la realidad no pues sabemos que debemos flexibilizarnos un poco y hay cosas que no podemos seguirnos directamente a como nos dicen el manual operativos entonces por esa razón no la escalamos sino que tratamos de solucionar porque si la escalamos, no hacemos lo que nos dicen entonces después viene y por qué no hice, por qué tal cosa entonces vienen las preguntas y carecemos de las respuestas, la cortan entonces si tratamos de buscar la realidad de solución conforme al territorio me gustaría...*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Centro Zonal, 2023)**

La sede Nacional tiene la responsabilidad de establecer y comunicar los lineamientos de los diferentes procesos de la Modalidad, los cuales fluyen hacia las oficinas regionales en la forma de textos escritos (Manual operativo y anexos) y procesos de capacitación o cualificación, estos últimos a cargo de las funcionarias que ejercen la posición de enlace regional. El flujo de los lineamientos y ajustes realizados a ellos sigue en cascada entre la oficina regional y el centro zonal, que es el último eslabón de este proceso. En este paso el flujo de información se ve afectado por la distancia que puede existir entre la Dirección regional y los centros zonales de su jurisdicción. Entre más distancia física existe, definitivamente la relación entre estos niveles es más débil y el flujo de la información más tenue. Los costos de traslado de funcionarios son altos, lo cual hace que se planeen muy pocas visitas al año. A esto, hay que sumar que la conectividad de vías y caminos en varias zonas rurales suele ser muy débil y no constituye un medio eficaz de comunicación.

Adicionalmente, la relación entre las Direcciones regionales y los centros zonales está mediada por la contratación de las EAS y la supervisión a la implementación de la MPI. En este momento, la oficina regional tiene la función de formalizar la contratación de la EAS siguiendo procesos y directrices que se han creado para el conjunto de la entidad, cuyo resultado es comunicado al centro zonal, que comenzará a ejercer la función de supervisión del trabajo de la EAS. En las entrevistas realizadas a servidores del ICBF, esta relación es descrita más como un proceso técnico que funciona correctamente y sin mayores problemas. Sin embargo, desde los centros zonales sí se señala la elevada carga de trabajo que implica la supervisión del trabajo de la EAS, ya que deben, como se mencionó antes, revisar los informes que presenta la EAS, tener actualizado el proceso en el SECOP y hacer visitas de

seguimiento frecuentes al funcionamiento de las UCA que, como ya fue expuesto antes, no siempre son posibles de hacer bajo los parámetros establecidos.

#### **4.5.C Agentes e Instancias territoriales del SNBF**

La implementación de la Modalidad Propia e Intercultural reposa en la articulación efectiva de un conjunto de actores, ubicados en niveles o escalas diferentes. En las dos secciones anteriores se abordaron los actores directamente relacionados con la operación e implementación de la MPI, es decir las comunidades, el THI, la EAS y los centros zonales y Direcciones regionales del ICBF. En la definición de los lineamientos de la MPI se prevé, adicionalmente, articular la Modalidad con los diferentes agentes que hacen parte del SNBF en los niveles regional y municipal principalmente<sup>27</sup>, y las instancias que los reúnen, es decir, los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) y las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia (MIAF). Esta articulación es de vital importancia para promover conciencia entre los actores del SNBF sobre las características y forma de operar de la Modalidad, y así garantizar su involucramiento en posibles acciones intersectoriales coordinadas que puedan necesitarse según la situación de cualquier usuario/a de la Modalidad. Esta articulación se enmarca como el objetivo de la Atención Integral, planteada en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, y permite que cada agente pueda aportar desde su conocimiento y accionar particular al Desarrollo Integral de la Primera Infancia en su región/municipio, y para este caso particular, bajo las consideraciones y finalidades propias de la MPI.

Al respecto, en los cinco estudios de caso realizados se encontró que la articulación entre la MPI y estos agentes representa la principal debilidad en el sistema de relaciones que se busca fortalecer alrededor de la primera infancia de las comunidades usuarias de la MPI. En los cinco casos se encontró que estos agentes tienen muy poco conocimiento, prácticamente ninguno, de la MPI, por lo cual implementan sus propios programas.

En uno de los municipios visitados, los agentes del SNBF entrevistados comentaban que en la MIAF no se habla directamente de las UCA o de la MPI, sino que se presenta el conjunto de la oferta que tiene el ICBF para primera infancia. Es decir, se presentan las diferentes Modalidades, las atenciones para fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de la infancia, sin necesidad de entrar a detallar el programa para primera infancia de comunidades étnicas. En la entrevista con los agentes de la MIAF y COMPOS de otro municipio, se mencionó que la relación con el ICBF era superficial, sobre todo porque no tiene presencia en el casco urbano del municipio. En este caso, la MPI es implementada desde los centros zonales ubicados principalmente en municipios vecinos, lo cual ha llevado a que no se intente una articulación con los agentes del SNBF municipales. De hecho, en la entrevista se comentó que en la MIAF se abordan algunos casos excepcionales de niños o niñas, pero para que lleguen a ser discutidos en este escenario es porque ya se ha recorrido toda la ruta de atención y persiste el problema. En este caso en particular, el ICBF no tiene presencia en las instancias del SNBF

---

<sup>27</sup> Entre los agentes territoriales del SNBF se encuentran: Gobernación, Alcaldía, Secretarías de Educación, Salud, Cultura, Deporte, Planeación, Desarrollo Social, Entidades Promotoras de Salud, Empresas Sociales del Estado, Registradurías Municipales, Comisarías de Familia, entre otras entidades que intervienen en la Ruta integral de atenciones.

territoriales, pues el único centro zonal en el municipio queda a 6 horas del casco urbano municipal, y además depende de la Dirección Regional que está en la capital departamental.

Ahora bien, este poco conocimiento de la Modalidad en los escenarios municipales contrasta con las prácticas de articulación entre algunas instituciones en el espacio local. Al respecto, se encontró que las UCA pueden funcionar como espacios de referencia para la prestación de algunos servicios básicos. Por ejemplo, agentes de los centros de salud conocen la existencia de la UCA y se sirven de ella en jornadas de vacunación, o bien otros programas dirigidos a asegurar aspectos nutricionales de la primera infancia, entran en contacto con el ICBF para tratar de gestionar cupos que permitan a los niños y niñas entrar a la MPI. Con el sector educativo la articulación es muy débil dados los objetivos de la MPI, la cual, para este sector, es una Modalidad más entre las otras ofertadas por el ICBF a la primera infancia. En este sentido, las niñas y niños que deben hacer la transición a la escuela primaria son tenidas en cuenta, pero como parte del conjunto de la población que está en ese proceso. En síntesis, si bien todas las entidades se rigen por la política de primera infancia y la normatividad de cada sector, en la realidad territorial hay poca articulación entre las entidades al momento de intervenir en la población.

#### 4.6 Recursos<sup>28</sup>

En esta sección se abordan los aspectos relacionados con los recursos con que cuenta la Modalidad Propia Intercultural para su operación. Se analizan aquí los recursos financieros, normativos, administrativos, logísticos y humanos disponibles y su incidencia en la operación de la Modalidad para el logro de los objetivos propuestos.

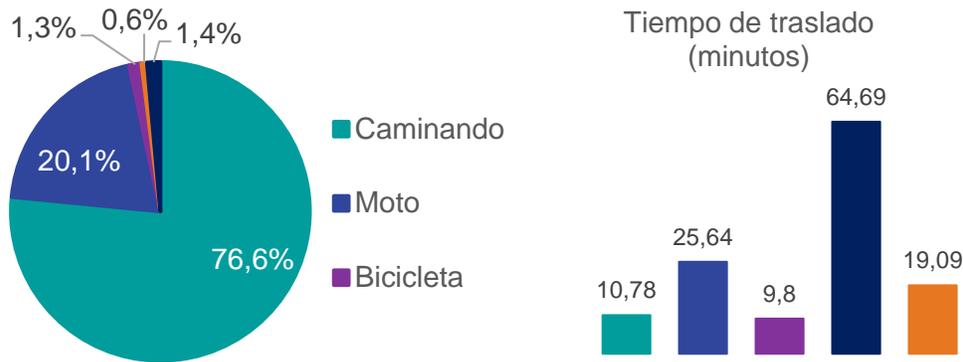
Un primer aspecto que se advierte en las narraciones de los diferentes actores sobre los recursos con los que cuenta la Modalidad, es que al hablar de este tema, se suele hablar también de tres aspectos que afectan la disponibilidad y gestión que se hace de los recursos en la Modalidad. Estos aspectos son: 1.) la dispersión geográfica y las condiciones socioeconómicas de los territorios en los que se implementa la Modalidad; 2.) la percepción que existe entre las comunidades sobre el Estado, el ICBF y la Modalidad como programa estatal; y, 3.) la capacitación, formación e información que tienen los diferentes actores.

En cuanto a las condiciones geográficas y sociales en las que se encuentran las comunidades se refiere, estas un factor determinante para el análisis de los recursos disponibles, ya que, en general, las comunidades se encuentran en lugares de difícil acceso geográfico y las familias están dispersas en los territorios, lo cual multiplica los costos—financieros, de talento humano y logísticos—que se requieren para brindar atención equitativa y adecuada. De acuerdo con la encuesta realizada, los usuarios/as deben utilizar diversos medios de transporte para trasladarse entre el lugar de residencia y la UCA. Como se puede apreciar en el lado izquierdo del gráfico 4-13, la mayoría va caminando hasta la UCA (76%), y este trayecto les toma aproximadamente 11 minutos (lado derecho del gráfico 4-1). No obstante

<sup>28</sup> La presente sección responde a las siguientes preguntas orientadoras: **O3.** ¿Cómo contribuyen los recursos asociados a cada uno de los procesos de la Modalidad Propia e Intercultural (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) al logro de los resultados esperados? (financieros, humanos, logísticos, administrativos y normativos); **O5.** ¿Cuál es el nivel de calidad, en clave de eficacia, oportunidad y eficiencia, de cada uno de los procesos de la Modalidad (precontractual, concertación, preparación, implementación y supervisión) con respecto a las condiciones y características poblacionales y territoriales de las comunidades en donde está presente? **O8.** ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados?

hay usuarios que realizan este recorrido en moto (20%) o en canoa (0.6%), lo cual, en promedio, les toma 26 minutos o más de una hora, respectivamente.

**Gráfico 4-13. Tiempo promedio de transporte hasta la UCA según medio de transporte**



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta

Por otra parte, entre los testimonios de algunos de los actores comunitarios (autoridades, líderes y miembros de las comunidades) se evidenció una percepción sobre la Modalidad en que se la ve principalmente como un programa de entrega de alimentos y de oferta laboral, que relega o desestima su misión pedagógica. Esta concepción asistencialista de la Modalidad, como proveedor de recursos, ha generado tensiones entre diferentes actores debido a que los recursos disponibles no son suficientes para cumplir con las expectativas de las comunidades, o bien no logran cubrir las necesidades básicas que garantizarían el buen desempeño del programa.

Por ejemplo, las comunidades y sus líderes hacen énfasis en la falta de recursos que se invierten en la alimentación (minuta, raciones y refrigerios de los encuentros), lo cual es fuente de insatisfacción y de tensiones. De hecho, una de las categorías cualitativas con mayor número de referencias entre los actores es la de *Alimentación y minuta*. Si bien para muchos de los actores es claro que el tema de la canasta de alimentos es concertado y que las raciones que se entregan dependen de la forma de operación, los testimonios que dejan ver insatisfacción con este tema son recurrentes. Como lo anota uno de los representantes de las autoridades tradicionales de una de las comunidades visitadas:

*Bueno y aparte aquí lo que sucede es que, con mucho respeto le digo a estos malos de la corrupción: aquí llegan a los pueblos programas, con mucho respeto, caca de mico, nos entregan a nosotros una fariña, una bolsa, una libra no más, por cada UCA que yo tengo. Como son doce niños que están en el programa, doce no alcanza. Una libra de café... Eso la comida tradicional y el pescado llega por ahí unas cinco libras. Cinco libras que alcanza un pedacito como para ser descarnada no más, descarnar. Dicen: la minuta [la] debes cumplir como tal. ¡Pero no alcanza! ... Hemos hecho muchas quejas con el Bienestar Familiar: la ración servida no la está cumpliendo para nosotros las comunidades.*

**(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes de la Comunidad, 2023).**

Para las comunidades y sus líderes, el tamaño de la ración servida está muy por debajo de lo que consumen las niñas y niños de las comunidades, lo cual, en algunos casos, lo atribuyen directamente a una falencia del ICBF, mientras que, en otros, responsabilizan a los

operadores, que no les entrega lo que el Gobierno ha destinado para tal fin. Independientemente del responsable, los actores comunitarios reclaman que la cantidad de alimentación que entrega la Modalidad debería necesariamente suplir con las necesidades de alimentación de niñas y niños e, incluso, con las necesidades de otros miembros de las familias. Además de estas críticas al tamaño de las raciones, se señala que los productos no corresponden, en ningún nivel, con lo que se encuentra en los territorios y con lo que las familias están acostumbradas a consumir. Al respecto, un líder comunitario expresa que:

*La minuta no puede salir de allá como se requiere como operador. La minuta debe salir de aquí, del resguardo. Por eso es que nosotros tenemos el enfoque diferencial que dice la gente*

**(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes/as de la Comunidad, 2023)**

Por su parte, uno de los representantes del ICBF anotaba:

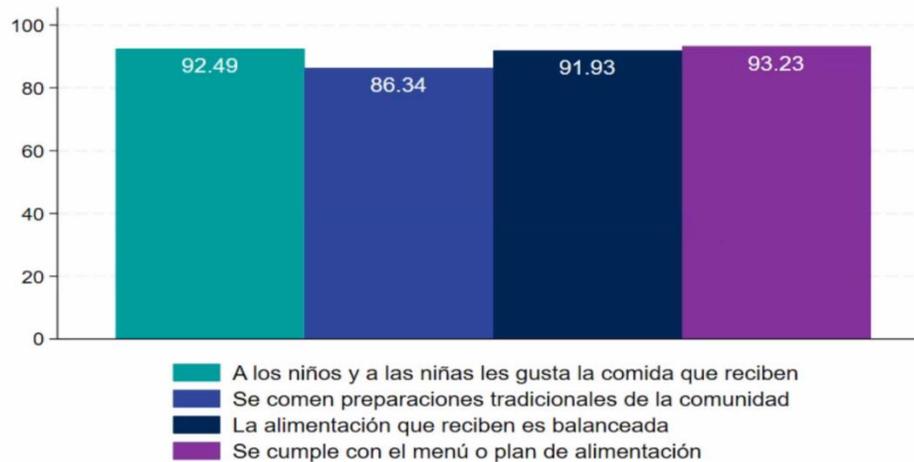
*Entonces ahí es cuando uno entra en digamos que en ese conflicto. Porque ellos no visionan en el sentido de decir: hay que comer frutas, verduras, vegetales, hay que comer esto, hay que comer lo otro. Sino [que] ellos quieren, ellos decían “nosotros queremos es la porción, o sea, a mí deme la porción para que nos llenemos. Niño comer igual que blanco, niño comer, igual que grande. Entonces niño no se llena con esto, niño se llena con eso, porque yo me lleno con esto” ... Lo que yo le decía anteriormente: se ha contemplado es para el niño sí, para el usuario. Pero de esa porción que come el niño, come toda la familia, entonces prefiero que me den muchas libras de arroz que yo puedo preparar una ollada de arroz y come la comunidad toda y todos comen en cantidad porque como eso crece... La cuestión es de hambre*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Zonal, 2023).**

Aunque las comunidades y sus líderes expresan los mayores niveles de insatisfacción frente a la alimentación, los operadores y los servidores públicos del ICBF son conscientes de lo que este aspecto implica dentro de la operación. Por una parte, en algunos de los municipios visitados para la elaboración de los estudios de caso, fueron los mismos operadores quienes mencionaron la dificultad que tenían para lograr la participación de las familias en las actividades organizadas ante la ausencia de un incentivo como los refrigerios, así como los conflictos que se generan con las comunidades cuando no están satisfechos con las porciones que se les ofrece. De igual manera, los servidores y colaboradores del ICBF regional tienen consciencia del asunto, dado que ha implicado procesos de conciliación y concertación para manejar los conflictos en los territorios.

En contraste con estas percepciones, que surgen de los estudios de caso, los usuarios encuestados manifestaron estar satisfechos con la alimentación que reciben en la UCA. Como se aprecia en el gráfico 4-14, más del 90% está de acuerdo con que a los niños y las niñas les gusta la comida que reciben, que esta es balanceada y se cumple con el menú o plan de alimentación. Un porcentaje de usuarios un poco más bajo (86%) considera que esta alimentación es tradicional de la comunidad. No obstante, se evidencia, en general, satisfacción por parte de los usuarios con este aspecto, posiblemente, como consecuencia del carácter asistencialista que éstos le otorgan a la alimentación recibida por parte de la Modalidad.

**Gráfico 4-14. Tiempo promedio de transporte hasta la UCA según medio de transporte**



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta

Por otra parte, independientemente de los énfasis que hacen los diferentes actores sobre la disponibilidad y uso de los recursos, existe la opinión generalizada de que estos son insuficientes para la implementación de la Modalidad de acuerdo con sus objetivos propuestos. La mayor cantidad de alusiones a la falta de recursos por parte de todos los actores se concentra en los recursos financieros y humanos. Adicionalmente, se mencionaron dificultades en cuanto a la disponibilidad de recursos administrativos, logísticos y pedagógicos.

La disponibilidad de los recursos financieros es un tema recurrente entre todos los actores consultados, principalmente asociado a las dificultades de acceso en los territorios. Con relación al equipo humano que implementa la Modalidad en los territorios, los recursos previstos resultan insuficientes para cubrir, por una parte, los gastos de transporte, hospedaje y alimentación de los equipos que deben realizar actividades en los territorios de más difícil acceso y dispersos, a la vez que no contempla los gastos de alimentación para ofrecer refrigerios a las familias que asisten a los encuentros.

Es así como el Talento Humano debe desarrollar sus actividades en condiciones de precariedad para lograr llegar a los lugares en los que se encuentran las familias y, además, disponer de recursos para los gastos en los que incurren. En los cinco estudios de caso se recogieron relatos sobre las travesías que debe emprender el Talento Humano para llegar a los territorios, sin que estos gastos estén contemplados en la canasta o se les retribuyan en su salario; durante estas travesías, en ocasiones, el talento humano debe llevar su propio alimento para los días de traslado y pernoctar en los vehículos que los transportan a sus destinos. De igual manera, se reportaron casos en los que el equipo tiene la posibilidad de ir y volver en un mismo día o en un lapso menor al de los casos más extremos, pero los costos de transportes exceden los recursos que les son asignados. De acuerdo con la versión de los operadores, estas restricciones presupuestales se deben a los recursos que les son asignados desde la sede nacional del ICBF, ante lo cual, intentan administrar los recursos de la mejor manera para poder cumplir con los compromisos contractuales.

*Nosotros tenemos una canasta tipo B, que a nivel nacional se maneja que la canasta tipo B tiene mayores recursos. Sobre todo, por tener una dispersión o por ser diferente el territorio a las a las otras regionales, sí. Pero aun así no nos alcanza. Si vemos, tenemos salarios iguales a nivel nacional cuando tenemos talento humano que está yendo o 15 días viajando por río para poder llegar y todo eso con un salario de 2 millones y algo donde tienen que cubrir su alimentación, de donde sí, donde... ellos tienen un subsidio pequeño de transporte, pero por lo regular ... [es] pequeño ... Porque nuestra canasta es insuficiente por la dispersión en el territorio.*

**(Entrevista con ICBF Nivel regional y Zonal, 2023)**

Por otra parte, las familias que hacen parte del servicio, en muchas ocasiones, deben incurrir en gastos para asistir a los encuentros o desplazarse durante horas. Se reportaron casos en los que las UCA están a sólo unos minutos de las familias, otros en los que deben desplazarse por un par de horas. Al respecto, la encuesta muestra que el tiempo de desplazamiento entre el hogar y la UCA efectivamente afecta la participación de los usuarios/as y por lo tanto tiene efectos negativos en su proceso pedagógico. Aspecto se discute con mayor detalle en el capítulo 5.3.

Dicho esto, la Modalidad no contempla un rubro para ofrecer alimentación e hidratación a estas familias, por lo que, a su vez, fueron recurrentes los testimonios que señalaron que el talento humano debe sacar de sus recursos para ofrecer refrigerios a los asistentes de los encuentros, con el fin de incentivar la asistencia, pero también para paliar las necesidades de la población que debe estar por varias horas en las actividades. Sobre este tema, algunos integrantes de los equipos implementadores y miembros de la comunidad aseguran que no se justifica pedir a las comunidades aportes de alimentos o insumos para el desarrollo de las actividades, dado que son comunidades que enfrentan muchas necesidades y para las que constituye un sacrificio aportar con sus propios recursos.

Este tipo de situaciones han derivado en que, en el caso de los operadores privados/ESAL, el talento humano rote constantemente, pues las condiciones en las que desarrollan sus labores son precarias y los honorarios previstos no son suficientes para la cantidad de horas de trabajo y gastos en que deben incurrir. En el caso de los operadores comunitarios, las mismas necesidades de las comunidades hacen que la oferta laboral sea muy apetecida y, en algunos casos, disputada, lo que ha derivado en la agudización de la desconfianza interna y la generación de suspicacias en comunidades que no están lo suficientemente cohesionadas. En los estudios de caso se identificaron situaciones diferentes con relación con el talento humano local, tanto para operadores comunitarios como privados: mientras que en algunos casos, el equipo del talento humano tiene experiencia en otras modalidades de ICBF en el territorio; en otros, han adquirido la experiencia en temas administrativos y pedagógicos dentro de la comunidad, los cuales complementan con sus conocimientos culturales; finalmente, también se reportaron casos en los que el talento humano es elegido de manera arbitraria por líderes y autoridades o en los que han decidido rotar a las familias encargadas de la implementación, sin tener en cuenta sus habilidades, conocimientos o vocación.

A su vez, se reportaron casos en los que el Talento Humano señaló estar en desacuerdo con las formas y tiempos de contratación y los pagos. Dadas las características de la contratación en la Modalidad, y las demoras en las fases de concertación y formalización de los contratos, el Talento Humano resulta afectado ya que sus contratos duran menos de lo acordado e, incluso, se mencionó un caso en los que los colaboradores de un operador comunitario debieron trabajar en la caracterización y focalización de las familias sin que se les haya

reconocido su salario. Además, el pago de seguridad social (salud y pensión) es un tema que genera molestias entre el talento humano intercultural que trabaja en la Modalidad, ya que los descuentos por este pago hacen que el dinero recibido sea considerablemente menor al esperado, al tiempo que no se tiene claridad a qué EPS o fondo de pensión están siendo afiliados. Si bien, como se dijo, gran parte de estas dificultades responde a procedimientos administrativos propios del Estado colombiano, no es clara la magnitud de la incidencia de otros factores contextuales, como el manejo que hacen los operadores comunitarios de la administración de los recursos, la falta de información y conocimiento sobre temas administrativos del talento humano o la extensión de tensiones previas dentro de las comunidades.

Los encargados de la operación en los territorios han buscado estrategias para hacer un uso eficiente de los recursos de manera que logren paliar, así sea parcialmente, las debilidades antes expuestas. Así, por ejemplo, en las formas de atención que no requieren la contratación de una manipuladora de alimentos porque se entrega la ración para preparar en casa, los gastos en alimentación se reducen y este excedente lo destinan a gastos de transporte. Otro ejemplo, se expresa en el siguiente testimonio, en el que se explica que las dificultades y retrasos en la concertación con algunas comunidades y su consiguiente retraso en el inicio de la ejecución son aprovechadas para organizar el gasto y aumentar los subsidios de transporte.

*Sí, lo que pasa es que la canasta que viene para la Modalidad contempla un rubro de gastos operativos que, entre eso, pues ellos deben de cubrir el transporte y, la verdad, es insuficiente para toda la dispersión que hay en este terreno. Por lo regular eso lo logramos cubrir con los ahorros que se presentan en ejecuciones. Esta Modalidad casi siempre tiene inconveniente en arrancar la atención, sobre todo por la misma dispersión, ellos, el tiempo de alistamiento siempre se alarga porque debe concertar siempre la atención antes de empezarse sí, entonces cuando están haciendo la concertación, pues no hay una atención y se hace una inejecución grande. Esa inejecución casi siempre es la que estamos reinvertiendo, organizando, generando algún ahorro para poder cubrir de ese gasto de ese transporte.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Regional y Zonal, 2023)**

La falta de recursos financieros también afecta el funcionamiento de los equipos del ICBF de los niveles zonal y regional. En primer lugar, porque, al no contar con recursos para la contratación de personal suficiente para realizar acompañamiento y seguimiento adecuado a las Unidades Comunitarias de Atención, no pueden garantizar el servicio adecuado a las comunidades ni el acompañamiento y capacitación que requiere el talento humano que desarrolla actividades en el territorio. Además de no contar con el suficiente personal, en algunos casos las comisiones que solicitan las/os funcionarias/os no son aprobadas por Instituto dada la falta de recursos. Por otra parte, en varios de los estudios de caso se señaló la necesidad de contar con mayor acompañamiento pedagógico, así como en procesos de relacionamiento con comunidades étnicas. Algunas funcionarias incluso sugerían la pertinencia de contar con un/a profesional de antropología, que es asimilado/a a un mediador cultural.

La disponibilidad, gestión y uso de los recursos logísticos y pedagógicos es otro tema sobre el que los diferentes actores se refirieron. Por una parte, algunos de los espacios que han sido gestionados para la operación de la Modalidad no ofrecen las condiciones óptimas para la atención de la comunidad, especialmente de niñas, niños y madres en periodo de lactancia y

mujeres gestantes (ver capítulo 4.7). De hecho, en cuatro de los cinco estudios de caso desarrollados como parte de la evaluación, se evidenciaron problemas con la adecuación y dotación de las infraestructuras en las que se ubican las UCA, ya sea por falta de inversión directa del ICBF o de los operadores, pero también por dificultades en la gestión de líderes y autoridades para lograr donaciones y alianzas con alcaldías y organizaciones presentes en la zona. No obstante, el ICBF aclara que, por temas administrativos y legales no tienen la posibilidad de hacer inversiones estructurales en edificaciones que no son propiedad de la entidad y sólo pueden atender temas de adecuaciones locativas, una vez cumplidos los requisitos administrativos respectivos.

Adicional a la falta de espacios adecuados en los territorios y a la dificultad que existe para disponer recursos para mejorar los que existen, la dotación de los espacios es un tema que preocupa al talento humano que trabaja en los territorios. A la importancia que tiene para los objetivos de la Modalidad que los recursos pedagógicos sean elaborados con material local y que responda a los imaginarios y prácticas de cada comunidad, el talento humano y las comunidades han respondido de manera favorable aportando con su conocimiento al desarrollo integral de niñas y niños, a la vez que contribuyen a la interiorización de los pilares de su cultura entre la infancia de la comunidad.

— **Entrevistador:** *¿Y ustedes dicen que están fortaleciendo mucho el tema de lo propio y lo cultural... pero, esos materiales de la comunidad, [los] utilizan o no [los] utilizan?*

— *Sí, sí. El maguey, más que todo el maguey, la carrumba, pero ya eso es lo que nosotros tenemos acá.*

— **Entrevistador:** *¿Y qué hacen con ese material?*

*Por ejemplo, el maguey lo utilizamos para ... Se llama la motricidad fina: lo que es ensartar cuentas. El maguey es aquello que está allá, es como la lana, pero no es lana. Entonces lo utilizamos buscamos cuencas y ellos van ensartando cuencas por medio del maguey*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023).**

Si bien, cada caso es diferente según la ubicación de las comunidades, durante el desarrollo de esta evaluación se evidenciaron oportunidades que la Modalidad puede aprovechar para compartir los recursos logísticos y pedagógicos con que cuentan otras entidades para el desarrollo de actividades conjuntas en busca de los mismos objetivos. En varias de las UCA se observaron prácticas informales de colaboración con otras entidades sin que se haya convertido en una estrategia que logre aprovechar las oportunidades que existen en los territorios, probablemente por la ausencia de una directriz clara por parte del ICBF, pero también por la debilidad de las capacidades de gestión del talento humano y de articulación de las EAS y de los centros zonales. A continuación, un testimonio que evidencia las oportunidades que existen, a la vez que la ausencia de convenios o estrategias para la optimización de los recursos.

— **Entrevistador:** *¿Esos instrumentos también de dónde salen?*

— *Los instrumentos son de [Organización de Cooperación Internacional], porque ellos tienen ahí un salón que a los niños les hacen ver videos...*

— **Entrevistador:** *Pero, ¿igual lo integran con la Modalidad?*

— *Sí, prestan los instrumentos. Porque ahí hay de todo, hay marimba, bombo, masa, todo*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023).**

Este último tema guarda estrecha relación con un factor que se constituye como un recurso importante que tiene el potencial de incidir en el mejor uso de los demás recursos disponibles, a saber: los conocimientos y capacidades de los diferentes actores vinculados a la MPI. Para el caso de la Modalidad, se reconocen dos fortalezas que aún se pueden potenciar: las capacidades y experiencia del equipo técnico del ICBF y la inclusión del talento humano intercultural. Este último, por ejemplo, ha facilitado la aceptación de la Modalidad en algunas comunidades y, además, son custodios de conocimientos propios y prácticas tradicionales con gran relevancia para el programa.

En cuanto al equipo técnico se refiere. La Modalidad cuenta con un equipo sólido pero pequeño en el nivel nacional del ICBF. Este equipo tiene la custodia de la información y el conocimiento sobre la Modalidad, pero su tamaño y variación posible restringe las posibilidades de colaboración e incorporación de otras dependencias y se constituye en una amenaza cada vez que uno de los miembros del equipo falte por alguna razón (p. ej. Vacaciones o terminación del contrato). De hecho, en la evaluación no se identificó un mecanismo de difusión o de gestión del conocimiento que integre a los diferentes actores en un mismo proceso para la consecución de un objetivo común, lo cual podría paliar las dificultades en ese sentido.

*Sin mencionar lo que está pasando en estos momentos y es la gran movilidad que estamos teniendo producto de los concursos en los cuales está saliendo gente que venía en provisionalidad con una gran experiencia y hoy están entrando otras personas que están empezando y conociendo de cómo funciona el ICBF. Eso nos hace que nos quedemos entonces un poco también como en pausa o detenidos mientras esa curva de aprendizaje se da encontramos allí como como una debilidad*

**(Entrevista con ICBF Nivel Nacional, 2023)**

En términos normativos, el principal recurso es el Manual Operativo, al cual aluden todos los actores para justificar la forma en que opera la Modalidad en cada comunidad y como mecanismo de resolución de conflictos y diferencias. Ante cualquier divergencia en las expectativas y opiniones de los diferentes actores se invoca el Manual Operativo, cuyo contenido es conocido por los servidores públicos del ICBF y el personal de las EAS, pero muy poco por autoridades tradicionales, liderazgos comunitarios y familias. En cuanto a los rubros de inversión en sí, los estudios de caso muestran que se suele cubrir con las indicaciones del manual sobre los rubros que deben ser cobijados, el problema, es que se percibe que, como ya se mencionó, el dinero invertido es insuficiente para cubrir la canasta de alimentos por usuario/a, la dotación de las UCA es insuficiente o no llega y los recursos pedagógicos se pueden mejorar aún; esto último, mediante el diseño y producción de material pedagógico que responda a las tradiciones culturales de las comunidades beneficiarias de la MPI. En cuanto a los materiales pedagógicos, una servidora pública de un centro zonal planteaba:

*Es un modelo propio para migrantes. Tenemos una maleta viajera que es un apoyo fundamental para llegar de manera itinerante, flexible, a donde están los asentamientos ... Entonces, hay que llegar allá y llegar con esas cosas. ¿Por qué no llegamos también con una maleta propia, en lenguas propias? Tenemos una deuda grande, y eso sí lo quiero dejar claro, y es que no hay materiales en lengua propia. Llegamos con un manual operativo donde las comunidades, si son, por ejemplo, comunidades indígenas que están haciendo la operación de la Modalidad en español, ellos no entienden y no se les da una asistencia técnica, que valga la pena porque no está la gente preparada en la región, entonces, o en la regional o en el centro nacional. Pues, obviamente, que hay una inequidad...*

**(Entrevista con ICBF Nivel Nacional, 2023)**

Finalmente, en algunos casos se evidenció falta de capacidades y conocimientos administrativos y de gestión por parte de las autoridades y del talento humano intercultural, lo cual ha generado confusión en la implementación de la Modalidad. En términos administrativos, las EAS comunitarias tienen poco conocimiento de los procesos de contratación estatal y de lo que ellos demandan en términos de presentación de informes de ejecución financiera y de informes técnicos. En cuanto al THI, se encontró que ellos perciben una sobrecarga en la elaboración de los informes mensuales de actividades, que están vinculados al pago de sus honorarios, ya que sienten que no es clara la finalidad de ese reporte.

Con respecto a la situación específica de cada uno de los estudios de caso elaborados en el marco de esta evaluación, si bien, la situación tiende a ser muy similar, existen algunas diferencias. Por ejemplo, la comunidad Kamëntšá Biyá de Putumayo presenta un mejor desempeño en la mayoría de los aspectos analizados, principalmente, en lo relacionado con las capacidades del talento humano, lo cual se evidencia en el desarrollo en territorio de la Modalidad. Así mismo, a pesar de que se hizo referencia a las dificultades que tienen los equipos para acceder a algunas zonas de la comunidad, estas tuvieron menos énfasis que en otras regiones del país, por cuanto la comunidad no está tan dispersa. Además, esta comunidad, dada su cohesión y procesos de recuperación cultural que llevan varios años, no tiene dificultades para convocar a la población o para ofrecer alimentación a las y los usuarios, aunque, al igual que las demás comunidades, considera que faltan recursos para el desarrollo de las actividades.

Por su parte, la comunidad Jiw de San José del Guaviare presentó las tendencias más problemáticas con relación a este tema. Por una parte, las opiniones y percepciones de las comunidades y sus líderes tendieron a ser más negativas y, de acuerdo con los relatos de los diferentes actores, los conflictos por la falta de recursos de todo tipo son más palpables. Además, en esta comunidad se observaron bajos niveles de apropiación, conocimientos y capacidades por parte del talento humano intercultural para operar la Modalidad. Esta situación, de acuerdo con el análisis que hicieron algunos de los entrevistados, tiene que ver con el reciente relacionamiento que ha tenido la comunidad con la institucionalidad, problemáticas sociales internas producto de las situaciones desplazamiento forzado y a la sobreoferta de proyectos sociales y humanitarios que provienen de entidades públicas y de cooperación internacional y entre los cuales no hay articulación.

En los estudios de caso elaborados en La Guajira (Riohacha y Uribia) y en Tumaco se presentan situaciones intermedias entre los dos casos descritos. En el caso de Tumaco, la comunidad de reincorporados hace mayor énfasis en la necesidad de recibir recursos para

adecuar las UCA y cambiar la forma de atención hacia la de tipo 1, que implica un servicio constante y alimentación diaria para las y los usuarios; mientras que los operadores aluden a las falencias en recursos para el desplazamiento a algunas zonas y para ofrecer refrigerios a las personas que asisten a los encuentros. Por su parte, en la comunidad Wiwa de Riohacha se evidenciaron dificultades en la adecuación de las UCA, al punto de que es necesario realizar las actividades propuestas por fuera de las mismas para evitar el calor sofocante; además, el operador manifestó tener dificultades para prestar el servicio a otras comunidades de la etnia debido a la dispersión geográfica. Finalmente, en la comunidad Wayúu de Uribia, los diferentes actores señalaron que hay déficit de cupos con relación a la población que requiere el servicio a la vez que se ha tenido que reducir las porciones que se sirve a las y los usuarios, dados los altos costos que implica el transporte de los alimentos.

Como se ha dicho a lo largo del capítulo, para todos los casos analizados existe la percepción generalizada de que los recursos son insuficientes. Las diferencias en los énfasis e intensidad de los testimonios y, por supuesto, en las experiencias específicas, se relacionan con aspectos contextuales (dispersión geográfica, oferta de servicios, por ejemplo), la capacidad organizacional y procesos previos de las comunidades y con la visión y relación que establezcan con el Estado.

#### 4.7 Gestión de los espacios físicos<sup>29</sup>

Los servicios de la Modalidad Propia e Intercultural se prestan principalmente en la Unidad Comunitaria de Atención (UCA). Este es el espacio concertado con la comunidad para la atención de niños, niñas y mujeres gestantes, ubicado idealmente en espacios comunitarios puestos a disposición del servicio para que allí puedan reunirse los usuarios y el talento humano intercultural para el desarrollo de las actividades asociadas al servicio (ICBF, 2022, pág. 47). Los espacios para las UCA y sus características son aspectos que se definen en el proceso de concertación. Las UCA pueden incluir espacios como malocas, rancherías, tambos, entre otras, según las tradiciones, usos y costumbres con los que cuenta la comunidad donde opera la Modalidad. En esta etapa del proceso, se debe garantizar la adecuación de la infraestructura de la UCA en la que se presta el servicio, de acuerdo con los requerimientos establecidos para los espacios físicos y a lo establecido en el proceso de concertación. Asimismo, se lleva a cabo la gestión para contar con la dotación para la prestación del servicio, especialmente con el material didáctico que requieren las UCA.

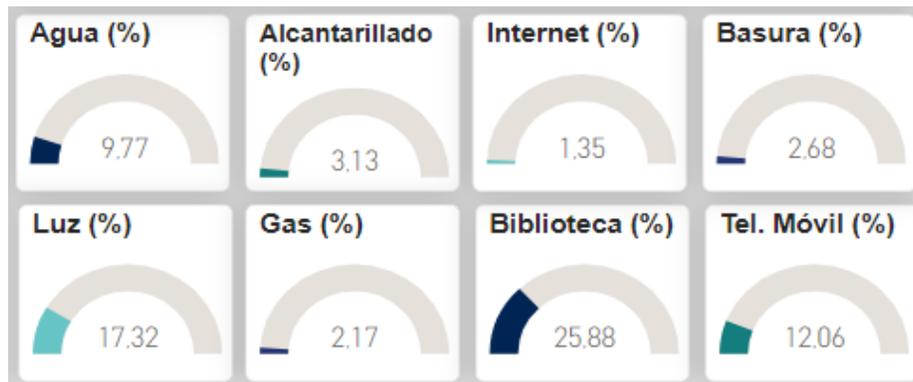
En el marco del proyecto pedagógico, se debe asegurar la presencia de espacios físicos, recursos y materiales pertinentes y suficientes para el desarrollo integral de los usuarios y la promoción de una educación inicial de calidad. En este contexto, las UCA tienen la responsabilidad de asegurar una infraestructura apropiada que respalde este derecho. No obstante, de acuerdo con el registro administrativo *Cuéntame*, existen deficiencias importantes en cuanto a cobertura de servicios públicos y privados básicos en las UCA. Menos del 10% de las UCA cuentan con servicio de acueducto y solamente un 1,3% cuentan con

---

<sup>29</sup> La presente sección responde principalmente a las siguientes preguntas orientadoras: **O7.** ¿Cuáles son los factores exógenos (coyunturales, relaciones con las comunidades, reconocimiento institucional, etc.) y endógenos (operador, forma de atención, selección de talento humano intercultural etc.) que pueden incidir en la implementación de la Modalidad Propia e Intercultural para el logro de sus objetivos?; **O8.** ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados?

internet (incluso cuando el 14% se encuentran ubicadas en cabeceras municipales). Por su parte, cerca de un 26% cuentan con una biblioteca, siendo el servicio con mayor cobertura entre las UCA (ver Gráfico 4-15).<sup>30</sup>

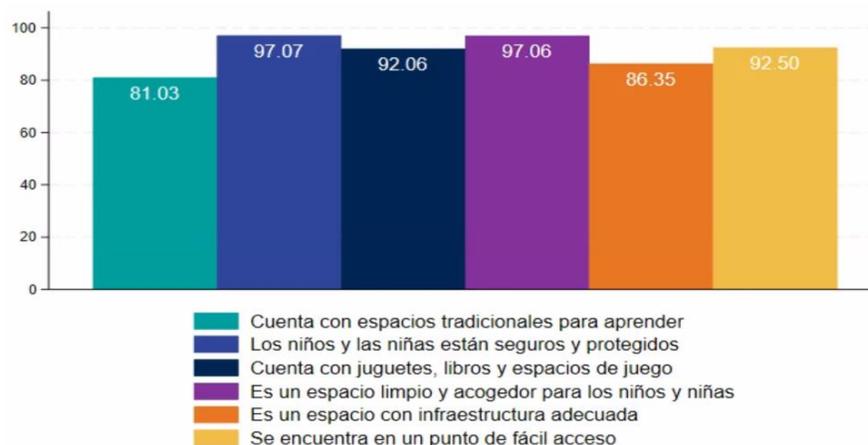
**Gráfico 4-15. Tenencia de servicios públicos y privados en las UCA**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Aunque los datos reportados en *Cuéntame* reflejan una situación precaria en términos de infraestructura en las UCA, el 86% de los encuestados que participaron en la MPI entre 2017 y 2022 está de acuerdo con que la infraestructura es la adecuada (Gráfico 4-16). El restante encuentra deficiencias, por ejemplo, en la iluminación, ventilación y suficiencia del espacio.

**Gráfico 4-16. Percepción sobre recursos, materiales e infraestructura asociada a la UCA**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta

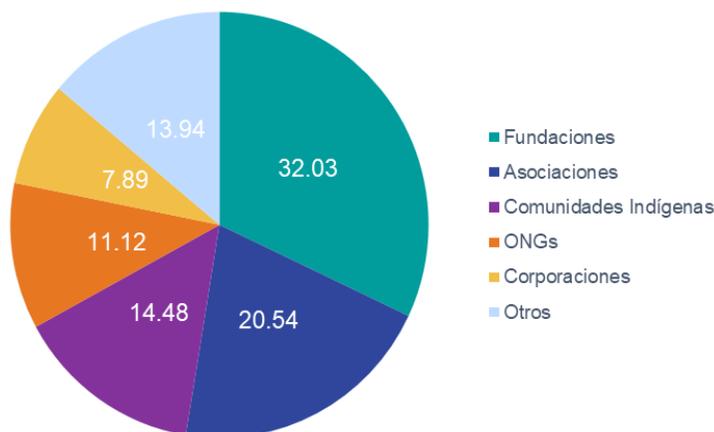
El trabajo de campo cualitativo identificó que, con respecto al acceso al agua, que la comunidad Wayúu cuenta con provisión de agua a través de carrotanques, mientras que algunos resguardos de los Jiw tienen tanques en altura y otros recurren a pozos en profundidad. Sin embargo, la calidad del agua, en conjunto, se considera que no es buena, tienen dificultades de aprovisionamiento de agua y también obtienen agua del río, todo lo cual

<sup>30</sup> Estos porcentajes son calculados sobre el total de UCA reportadas en la base de datos suministrada por Cuéntame (37,353 para todo el período 2017-2022).

es fuente de diarreas en niños y niñas. En el caso de las comunidades Wiwa y I Kamëntšá contaban con acueducto, mientras que el grupo ETCR tenía tanques de agua, pero no se tiene certeza de si su funcionamiento era con agua lluvia o acueducto.

En cuanto a las bibliotecas y el acceso a libros y contenidos culturales especializados para la primera infancia, el Manual estipula que por UCA debe haber 10 libros especializados, sin embargo, desde el ICBF a nivel Nacional se reconoció que, en los territorios, los saberes se pasan a través de la lengua de abuelos y abuelas entre otros. Por tanto, se valora brindar una atención por medio de los libros, pero toma más fuerza los relatos en lengua propia. Desde las observaciones a las UCA en los estudios de caso, los libros del rincón de literatura eran escasos en 3 de los territorios, sólo en un caso no había presencia de libros ni del rincón en absoluto y en el caso restante se contaba con un número mayor de libros de lo estipulado, con títulos de los catálogos de la colección especializada. Al respecto, no se observaron diferencias según operador. Solo en un caso, con operador privado, se observó construcción propia de cuentos a partir de historias que el THI ha recuperado con mayores y mayores de la comunidad. Lo anterior, debido a la escasez de libros otorgados por dotación.

**Gráfico 4–17. Operadores de las UCA (%)**

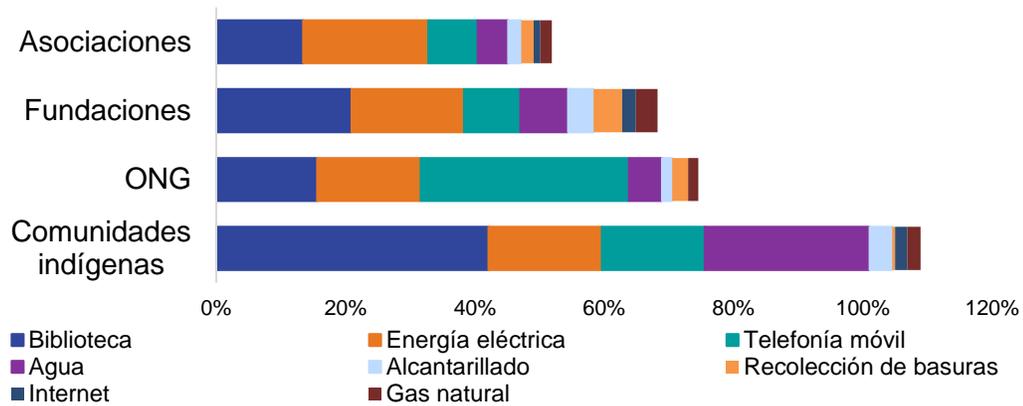


Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

Entre las UCA registradas en Cuéntame, solo 572 (equivalentes al 1.5%) cuentan con una infraestructura propiedad del ICBF. Estas UCA son operadas, en su mayoría, por fundaciones (32%), asociaciones (20%) y comunidades indígenas (15%) como se muestra en la *Gráfica 4–17*<sup>31</sup>. En el *Gráfico 4–18* se pueden apreciar diferencias en cobertura de servicios según el tipo de operador de la UCA. Llama la atención que aquellas UCA operadas por comunidades indígenas son las que cuentan con mayor acceso a servicios públicos.

<sup>31</sup>Estos porcentajes son calculados sobre el total de UCA reportadas en la base de datos suministrada por Cuéntame (37,353 para todo el período 2017-2022).

**Gráfico 4–18. Porcentaje de UCA con servicios públicos según tipo de operador (%)**



Fuente: cálculos propios con base en Cuéntame

A pesar de la precariedad existente en cuanto al acceso de servicios públicos es importante reconocer que el interior de los espacios de la UCA refleja un esfuerzo por adecuar el espacio para hacer de él un ambiente pedagógico. En cuatro de los estudios de caso se encontró que las UCA cuentan con ambientes enriquecidos que reflejan el esfuerzo que hay desde la Modalidad para enseñar a los niños y niñas y por fortalecer la cultura. Instrumentos propios, juguetes, señalización en lengua y/o en castellano, y simbología que refleja la cosmovisión y creencias son algunos de los objetos que ambientan cada UCA. Además, en algunos casos la Modalidad también tiene lugar en espacios propios como la casa de medicina tradicional, la casa del buen pensamiento o lugares del territorio como árboles sagrados o ríos, los cuales se visitan en el marco de algunos encuentros que visibilizan la cosmovisión de cada uno de los pueblos abordados en la Evaluación.

En este mismo sentido, en la encuesta realizada se encontró que casi la totalidad de los usuarios/as encuestados considera que las niñas y los niños están seguros y protegidos y que la UCA ofrece acceso para todos los usuarios incluyendo las personas con dificultades en su movilidad (ver gráfico 4-19).

**Gráfico 4–19. Percepción de los(as) usuario(as) sobre la infraestructura y recursos de la UCA**



Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

Ahora bien, es importante reconocer que, a pesar del compromiso para adecuar los espacios para desarrollar las estrategias del servicio con niñas y niños, algunos de estos ambientes educativos necesitan mayor cuidado o incluso reparaciones y adecuaciones. Las viviendas, salones o enramadas donde se encuentran las UCA han sido reacondicionadas para prestar un servicio permanente, que cumple en la medida posible con los requisitos y protocolos del Manual Operativo. Sin embargo, retos propios de los climas de los municipios en donde se hizo el trabajo de campo evidenciaron la necesidad de ajustar los espacios para tener mayor ventilación, protección del sol y la lluvia y, en general, un clima de trabajo más soportable. Así mismo, algunas huertas y espacios tradicionales como la casa del buen pensamiento reflejan un estado de descuido que limita su uso en los encuentros. Esta dificultad para el mantenimiento óptimo de las viviendas, salones o enramadas se debe, frecuentemente, a que no se cuenta con los recursos necesarios para adecuar las instalaciones o hacer los arreglos de forma expedita, pues las comunidades mismas han identificado diferentes situaciones de riesgo.

#### 4.8 Pertinencia de la Modalidad Propia e Intercultural<sup>32</sup>

El análisis sobre la pertinencia de la Modalidad Propia Intercultural se centrará en tres aspectos: la relación entre las necesidades y expectativas de las comunidades que hacen

<sup>32</sup> Esta sección responde principalmente a las preguntas orientadoras: **O6.** ¿Cuáles son las principales adecuaciones al servicio que se realizan en circunstancias especiales para garantizar la pertinencia en la atención que realizan las EAS y las autoridades tradicionales? ¿Cómo influyen en el logro de los resultados?; **O9.** ¿Cómo se materializa la interseccionalidad en la implementación de la Modalidad? ¿Su incorporación es pertinente y oportuna, cómo podría fortalecerse?; **R5.** ¿Cómo responde

parte del servicio y la oferta ofrecida por el ICBF; la manera en la que se ha materializado el diálogo cultural y la adaptación de las actividades para el cumplimiento de los objetivos propuestos; y los retos a los que se enfrenta el servicio para garantizar una atención adecuada a las demandas del contexto en el que se desarrolla la Modalidad.

Algunos de los actores vinculados con la MPI resaltan la importancia del diálogo cultural que se ha generado en el marco de la Modalidad para lograr la garantía de derechos a niñas y niños. Este diálogo ha logrado que las comunidades y la institucionalidad se encuentren y se escuchen y empiecen a entender las diferentes visiones que tienen sobre el cuidado de la primera infancia y, por este camino, trabajen en conjunto por el logro de unos objetivos que ubican a la primera infancia en el centro de las reflexiones, discusiones e intervenciones.

Por una parte, los procesos de diálogo adelantados antes y durante la prestación de los servicios, la inclusión de talento humano propio de las comunidades, así como unas estrategias que enfatizan en el fomento y el fortalecimiento de la cultura, han abierto el camino para que el ICBF pueda acercarse a su propósito en contextos antes vedados para la institucionalidad. Ahora, esto no significa que la implementación de la MPI esté exenta de situaciones de desconfianza, sino que hay una apertura frente al programa.

*Cuando se habla de concertación, pues ya cambia todo el panorama, porque antes no se venía concertando nada. Entonces, el programa funciona y listo, pero no había un ejercicio de concertación. Entonces, cuando llega a una Modalidad, empieza ... con ICBF es uno de los primeros ejercicios ... ejercicios de concertación ... Dinamizador comunitario, por ejemplo. Entonces, cambia toda la perspectiva también en el cargo mismo, ¿no? ... Porque ese dinamizador comunitario, dinamizador pedagógico, cambia ya, empieza a apropiarse mucho ya del lenguaje, un poco más cercano al nuestro.*

#### **(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes de la Comunidad, 2023)**

En este sentido, la Modalidad se ha implementado en comunidades que tienen diferentes concepciones y relaciones con el Estado, logrando, de igual manera, resultados disímiles. Así, por ejemplo, en uno de los estudios de caso, las y los funcionarios señalaron que, en el pasado, las autoridades tradicionales no permitían el ingreso a personas externas de la comunidad bajo ningún concepto y, con el tiempo, como resultado de las estrategias que ha dispuesto la Modalidad, en la actualidad se desarrollan los diferentes actividades y los equipos han podido hacer un seguimiento al desarrollo de niñas y niños, levantar alertas y activar rutas de atención acordadas con las comunidades. De igual manera, en otro estudio de caso se evidenció que la Modalidad llegó a complementar un proceso en curso que contempla diferentes aspectos de la cultura y que incluye el cuidado y fomento de la participación de niñas y niños en las costumbres y prácticas culturales de la comunidad. En el medio y los extremos de estos dos casos mencionados existe todo un espectro de realidades, imaginarios y relaciones que, en general, según manifiestan las y los funcionarios, plantean retos específicos y diferentes resultados para la implementación de la Modalidad.

Pese a lo anterior, con muy pocas excepciones, los líderes y autoridades de las comunidades valoran la incorporación de los elementos antes mencionados dentro de la Modalidad (diálogo

---

la Modalidad Propia e Intercultural a las características de las comunidades en las que se implementa? ¿Atiende de manera efectiva las diferencias entre las características socioculturales propias de las comunidades bajo el principio de pertinencia cultural?

y concertaciones constantes, inclusión de talento humano propio y estrategias que fomentan el fortalecimiento de la cultura). Las autoridades y líderes resaltan, además, el proceso de formulación y pilotaje de la Modalidad en la que se escucharon las necesidades y expectativas de las comunidades, y la posibilidad de adaptar el servicio a las características de su cultura. De acuerdo con la versión de varios de los actores que vivieron este proceso, esta también fue la oportunidad de nutrirse con las experiencias y visiones que tienen otras comunidades sobre diferentes temas relacionados con la Modalidad.

Para las y los funcionarios del ICBF esta ha sido la oportunidad de escuchar, entender y aprender sobre la diversidad que existe en el territorio nacional y las diferentes posibilidades de implementación de la atención a niñas y niños. Es, además, para muchos, una “*deuda histórica*” que se tiene con la población étnica en la oferta de los servicios que se ofrecen y la oportunidad de establecer un nuevo tipo de relación, ya no jerárquica sino, cada vez, más horizontal. El siguiente testimonio recoge la postura expresada por servidores y servidoras de todos los niveles de la entidad.

*Pues ahí yo siento que las comunidades tienen mucho que enseñarnos. O sea, digamos, para también separarnos un poquito de ese ejercicio colonial de que aquí vamos a enseñarles todo. O sea, yo siento que la comunidad, en un ejercicio de diálogo honesto, tiene mucho que enseñar desde su visión respecto a [lo] que es el desarrollo integral ... Pero es desde allí, [desde] esa diferencia que se debe construir, capitalizando todo el conocimiento de nosotros y el de los hermanos mayores. Entonces eso es un ejercicio que se tiene que tejer con filigrana.*

**(Entrevista con ICBF Nivel Nacional, 2023)**

A la vez, la MPI contempla entre sus objetivos el fomento y fortalecimiento de las culturas en las que se implementa. Para algunos, esta es la excusa para iniciar el diálogo o la manera de viabilizar las intervenciones, sin embargo, para la mayoría de los actores consultados, el arraigo cultural, la conservación de las costumbres y tradiciones y el sentido de pertenencia a sus comunidades, son aspectos fundamentales en el desarrollo integral de niñas y niños y se constituyen como una de las necesidades más apremiantes de las comunidades. En general, las comunidades étnicas del país han sufrido un largo e intenso proceso de aculturación, producto de la discriminación, la pobreza y el conflicto armado interno. La recuperación de la cultura pasa por incentivar el sentido de pertenencia y la participación de los miembros más jóvenes de la comunidad en las prácticas culturales relevantes. Este es un aspecto al que la Modalidad ha respondido. Como lo señala la madre de uno de los niños que hacen parte de la Modalidad:

*Creo que los encuentros, pues son bien fundamentales, ¿no? No de pronto por obligación, sino porque queremos rescatar lo propio. Pues que se ha ido como perdiendo, lastimosamente esto se transmite como de generación en generación y la importancia de nosotras de rescatar nuestra lengua materna, que es lo fundamental, y lo ideal ahorita para los niños es que lo aprendan en esta edad. Pues como bien es cierto ellos son como una esponjita que todo lo absorbe y se les facilita más como el aprendizaje. Entonces los encuentros les han permitido a ellos que aprendan a involucrarse con el entorno y que conozcan de nuestro territorio, de lo propio.*

**(Taller Participativo con niñas, niños y madres gestantes, 2023)**

Durante el desarrollo de los estudios de caso, el equipo evaluador fue testigo de la adaptación que se ha hecho de los servicios de acuerdo con las prácticas relevantes para cada una de las culturas de las comunidades que fueron visitadas. La manera en la que se integran los productos, rutinas, ritos y creencias propias a las actividades y estrategias planteadas y, en general, a la atención de la primera infancia, evidenció la capacidad de adaptación del servicio en lo relacionado con la planificación pedagógica y el involucramiento y empeño del talento humano en territorio, así como de las mismas comunidades.

*... [el] desgranado del maíz, porque logra conjugar, de manera excepcional, los ideales de la Modalidad en cuanto a la articulación entre conocimientos y prácticas culturales con el estímulo de habilidades motrices para la primera infancia. A través de esta actividad táctil que es desgranar el maíz —que, en este caso, se presenta en dos colores: amarillo y negro— se realizan reflexiones sobre el paisaje de Sibundoy, los caminos que les dejan los padres a sus hijos/as, y sobre la importancia de la conexión con este ingrediente sagrado. Las niñas y niños están atrapados por el maíz, cada quien, agarrando, tocando, desgranando, recogiendo y llenado su propio plato, y sus acompañantes también se encuentran igual de involucrados. La actividad se vuelve un juego, a través del cual se abarcan narrativas culturales mientras se desarrolla la motricidad fina.*

**(Reporte de campo, 2023)**

Esta posibilidad de integrar las características particulares de cada cultura a las estrategias de la Modalidad es un tema que resaltaron todos los tipos de actores, incluso los consultados a través de la encuesta (ver sección 5.3). Sin embargo, de la misma manera que pasa con todos los aspectos de la Modalidad, las valoraciones y resultados estuvieron supeditados al contexto específico de cada una de las experiencias. Así, las comunidades que se encuentran en un proceso de recuperación de sus costumbres y fortalecimiento de su cultura, como es el caso de la comunidad Wiwa de Abowimake, han aprovechado las estrategias y recursos que ha puesto a su disposición la Modalidad para potenciar los espacios y actividades que se desarrollan y para aumentar su compromiso en ese sentido, a la vez que tienden a mostrar una valoración más positiva de la Modalidad y de la entidad. Por el contrario, comunidades que no han desarrollado un proceso previo que se alinee con la propuesta de la entidad, ya sea por la manera en la que se plantea desde la Modalidad o porque sus necesidades inmediatas son otras, manifiestan niveles de satisfacción muy bajos y escaso compromiso con las estrategias y actividades propuestas. El siguiente testimonio da cuenta de esto:

*Cuando hubo un encuentro aquí pintaron, pero no hubo felicidad, ni nada, una amargura hubo en ese encuentro, ellos bravos, nunca le agradecen a uno. Por ejemplo, esta semana que se acabó, nadie dijo gracias.*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023)**

El estudio de caso desarrollado en el AETCR La Variante de Tumaco puso de relieve la dificultad de incorporar un componente cultural en comunidades que no están integradas a una organización comunitaria particular sino a un proceso social y político. Tanto el operador como el talento humano han velado por identificar y rescatar prácticas culturales relevantes para las culturas afrocolombianas del Pacífico y de incorporarlas a las actividades y estrategias de la Modalidad. Pese a que la mayoría de la población que hace parte de la Modalidad, del AETCR y del municipio se autorreconoce como afrocolombiana, el componente cultural se percibe difuso y los diferentes actores tienen dificultades para

interiorizar y entender los objetivos de los encuentros, a pesar de que valoran los servicios ofrecidos dentro de la Modalidad.

Por otra parte, vale la pena resaltar la incorporación de diferentes tipos de operadores en la implementación de los servicios. Si bien, para la mayoría de los consultados de todos los niveles, el operador comunitario tiene las mayores ventajas dado que facilita la articulación entre entidad y comunidad y logra adaptarse a los horarios y dinámicas internas de las comunidades, también fue evidente la necesidad de incorporar otro tipo de operadores para comunidades con menos capacidades de gestión y organización e, incluso, para aquellas en las que existen diferencias y/o fracturas internas. Durante la visita a campo de la indagación cualitativa, en algunas oportunidades, los actores comunitarios manifestaron percibir malos manejos (sobrecostos en los productos o procesos de contratación confusos, por ejemplo) por parte de los demás actores en los territorios, lo que se constituye en una alerta de acción con daño que debe ser revisada. Es de aclarar que estas percepciones por parte de algunos de los actores no han sido comprobadas ni investigadas en las comunidades y que pueden ser producto de la falta de información y/o capacidades en temas financieros de algunos de los actores y, en algunos casos, a brechas internas que tienden a ahondarse ante una situación en la que deben hacer frente a temas contables y contractuales.

Además, para algunos servidores públicos del nivel territorial del ICBF, la flexibilidad en la Modalidad puede llegar a desbordar lo contemplado en el manual operativo y dar lugar a presiones y prácticas inadecuadas por parte de las autoridades y líderes de algunas de las comunidades, quienes podrían estar acostumbrados a ejercer este tipo de prácticas, así como la excesiva permisividad con el comportamiento de integrantes de las comunidades que enfrentan problemáticas sociales complejas, como por ejemplo, el alcoholismo por parte de los padres, por ejemplo.

*... se han generado muchos conflictos internos ¿Qué pasa? A ellos se les hace el pago y, en vez de garantizar comida y buena ropa, ¿qué hacen? Se van, se emborrachan, pelean, y queman la vivienda. Entonces, hay violencia intrafamiliar. Yo considero que eso ha sido un problema y no es el único que tenemos ahora. A ellos no les interesa garantizarles nada a los niños, lo cogen para otra cosa.*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023)**

Por otra parte, durante las observaciones y conversaciones sostenidas en los estudios de caso, emergió una dificultad que tiende a pasar desapercibida dada la cantidad de elementos que los equipos operadores y las comunidades señalan. Esta dificultad tiene que ver con la coherencia que tienen los tipos de atención con las costumbres y formas de cuidado y crianza que tienen las familias que hacen parte de las comunidades.

Si por una parte, los criterios de clasificación de los tipos de atención para las comunidades responden adecuadamente a las características demográficas, geográficas y contextuales de cada caso (como la cantidad de niñas y niños, la dispersión, etcétera), no se evidenció la misma correspondencia en términos culturales. Así, en algunas comunidades, las familias se han mostrado renuentes a dejar a sus hijos durante el día en las UCA, ya que la costumbre es que las niñas y niños aprendan los oficios tradicionales a partir de la cercanía con sus padres durante la primera infancia.

*P5: (...) yo por lo menos en mi niñez yo aprendí dentro del seno del hogar, no tuve que salir a otro lugar para aprender, dentro de la familia aprendimos a sembrar, nuestra propia lengua, los valores, principios, nuestra tradición, todo lo aprendimos dentro del hogar, entonces para nosotros es bien importante que dentro del hogar se realicen las prácticas.*

**Entrevistador:** *Y no sacando los niños.*

*P5: (...) Eso, la educación no, porque como dijo la compañera al inicio, de pronto por necesidad, por trabajo por otras situaciones familiares tiene que llevar el niño al hogar, pero la mayoría de familias prefieren tener su hijo en el hogar porque ahí está aprendiendo el niño, dentro del hogar, dentro de su familia. Entonces qué hace la modalidad propia: fortalecer esos valores culturales y principios dentro de ese núcleo familiar, pero a nosotros se nos ha limitado mucho porque como dicen, los estándares, el manual operativo, ha cambiado la forma de operación. Entonces es una limitante para nosotros como ir a la práctica directamente.*

**(Entrevista con Talento Humano Intercultural, 2023)**

Aunque se evidencia un intento de articulación del servicio con las prácticas y creencias culturales, se evidencian limitantes que distancia el logro de esa correspondencia cultural.

En otro caso, la comunidad ha expresado de manera reiterada que, para que se mantengan los procesos de reivindicación del papel de la mujer en la sociedad y se logren mejorar las condiciones económicas de la población es necesaria una forma de atención más constante. Este deseo se recoge en el reporte de campo, al escuchar relatos que develan una:

*...perspectiva de igualdad de responsabilidad y capacidad para el trabajo tanto para hombres como para mujeres. Esta perspectiva es el resultado de la estructura social de la guerrilla previa a la firma del Acuerdo Final, en el que—según nos dicen—las mujeres y hombres dedicaban la misma atención y tiempo al cuidado de niñas y niños, y al trabajo según su función.*

**(Reporte de campo, 2023)**

Sin embargo, las conversaciones con la comunidad revelan que ahora hay una distribución desigual de estas responsabilidades, y que desde la MPI, realizan un esfuerzo, aún sin éxito, de brindar una atención diaria que permita a las madres dedicarse a otros proyectos.

*La forma de atención con la que operan las UCA es tipo 3 (...), por lo que solo ofrecen servicio dos semanas al mes (...) Existe una intención activa de la líder comunitaria del AETCR de hacer transitar la UCA La Variante 1 a la forma 1 para así poder ofrecer un servicio ininterrumpido de lunes a viernes (...) La principal razón que ha impedido llegar a la forma 1 es la ausencia de un espacio de cocina que cumpla los requerimientos para la manipulación de alimentos y así ofrecer RP. Poder funcionar con la forma 1 realizaría por completo el deseo de la comunidad de tener una guardería funcional de jornada completa.*

**(Reporte de campo, 2023)**

En suma, la MPI aún enfrenta retos importantes en cuanto a su pertinencia. En este sentido, varias voces han llamado la atención sobre la necesidad de que se formulen varias Modalidades Propias Interculturales, en lugar de una sola Modalidad, con muchas formas de implementación y experiencias. Esta variedad de modalidades implicaría solventar otro de los retos importantes con los que se ha enfrentado, hasta la fecha, la Modalidad, el cual tiene que ver con la articulación y coordinación entre entidades y organizaciones que hacen presencia

en los territorios y la organización de la oferta ofrecida con un objetivo común o como parte de una estrategia conjunta.

En línea con lo anterior, se evidencia la necesidad de ampliar la oferta y de fortalecer la planeación pedagógica y objetivos en los contextos en los que la característica social central no está atravesada por lo étnico sino por otros elementos como la ruralidad o los procesos políticos y sociales, como es el caso de las comunidades rurales que se encuentran adelantando procesos de reivindicación de lo campesino, de comunidades que se ubican en zonas de reserva (ambiental, forestal o campesina), de las comunidades en las que el conflicto armado interno ha dejado memorias que necesitan ser reinterpretadas o de la población de reincorporados que ya hace parte de la Modalidad.

*[La opción de] que la Modalidad llegue a otros territorios donde no habitan necesariamente comunidades étnicas sino otras comunidades, ha sido muy poco explorada. Creo que, incluso, [que] con un poco de temor. Y en los escenarios [en] donde lo hemos logrado, estilo el ATCR de Miravalle Caquetá, estilo comunidades, algunas comunidades campesinas en Boyacá, han surgido propuestas muy poderosas de reivindicación también de lo propio, no solo desde lo étnico sino también desde lo campesino, desde lo rural, desde lo propio, desde el reconocerse de una zona de reserva. Creo que eso es importante. Poder visibilizarlo o, en algún momento, en lo que sus mercedes hayan identificado, revisar lo que tanto fluye y sale ahí*

(Entrevista con ICBF Nivel Nacional, 2023).

#### 4.9 Mecanismos de control social<sup>33</sup>

Además de la veeduría, seguimiento y control que el ICBF, en sus diferentes instancias, realiza a los operadores de la Modalidad Propia e intercultural (MPI), se dan otros mecanismos de control social, realizados tanto por las autoridades tradicionales, líderes y lideresas, como por las familias usuarias y la comunidad. De hecho, otro de los objetivos del proceso de concertación es que genere empoderamiento en las comunidades sobre los servicios de educación inicial del ICBF, lo que permite la conformación de comités de control social y veedurías ciudadanas frente a las condiciones de pertinencia y calidad en prestación del servicio (ICBF, 2022, pág. 38).

En los cinco casos estudiados, las autoridades y líderes están vigilantes de los diferentes procesos de la Modalidad. De esta forma, se reúnen con las familias para que, a partir del contacto y experiencia diaria con el talento humano, puedan hacer una especie de calificación la cual es tomada por la autoridad para hacer los llamados de atención o brindar las felicitaciones correspondientes. También ejercen una vigilancia del trabajo realizado por agentes educativos y dinamizadoras, revisando que estén cumpliendo con las actividades y funciones estipuladas.

<sup>33</sup> La presente sección responde principalmente a las siguientes preguntas orientadoras: **O7.** ¿Cuáles son los factores exógenos (coyunturales, relaciones con las comunidades, reconocimiento institucional, etc.) y endógenos (operador, forma de atención, selección de talento humano intercultural etc.) que pueden incidir en la implementación de la Modalidad Propia e Intercultural para el logro de sus objetivos?; **O8.** ¿Cuáles son las principales fortalezas, debilidades y cuellos de botella (institucionales, jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos) en el desarrollo de la Modalidad Propia e Intercultural que pueden incidir en el logro de los resultados? ¿Cuáles son las buenas prácticas, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora?

De esta forma, evalúan, supervisan y aprueban los procesos y corroboran el avance y la calidad de estos. Uno de los aspectos en los cuales las autoridades llevan a cabo una evaluación de la Modalidad es a partir de la atención que están recibiendo niños y niñas. Desde allí están atentos a los requerimientos de mejoras o falencias para así poder reportarlas, o mejorarlas en el caso de operadores comunitarios. Otro aspecto que tienen en cuenta son las dificultades que se presentan en el territorio, las cuales pueden obstaculizar la labor del Talento Humano Intercultural.

No obstante, y sin lugar a duda, el tema al cual se le hace un mayor seguimiento y control es al de la alimentación. Esto ocurre sobre todo en territorios de mayor vulneración, y en donde el factor nutricional es de relevancia alta para la supervivencia de los/as usuarios/as. Desde allí, se hace vigilancia para que los alimentos lleguen en buenas condiciones, de forma puntual y en las cantidades acordadas.

Así mismo, la supervisión por parte de las autoridades y líderes involucra también un componente cultural y espiritual que implica acompañar los encuentros u otros procesos de la Modalidad con rituales de sanación y purificación. Así lo relata la coordinadora de una de las EAS:

*Después de que ICBF se va y nos dice que los alimentos cumplen, va el mamo y antes de que eso salga de la oficina el mamo le hace un trabajo a esos mercados, para que a esos niños no les vaya a caer mal esos alimentos, a la bienestarina, a todo, él entra hace su ritual en la bodega y después dice que pueden ser entregados; de igual forma en la comunidad hacen el mismo proceso, porque no se sabe si de la trayectoria de la bodega a la comunidad llegó a pasar algún inconveniente y esos alimentos de pronto pueden tener algo malo, para que no les haga daño a los niños.*

**(Entrevista con Entidad Administradora del Servicio, 2023)**

Ahora bien, en los casos en donde el operador de la Modalidad es una entidad privada o ESAL, las autoridades comunican sus preocupaciones a la Entidad Administradora del Servicio. También mantienen contacto con funcionarios de los Centros Zonales y Regionales a quienes, de igual modo, manifestar falencias, dificultades e inconformidad. Finalmente, varias de estas inconformidades se expresan durante visitas del ICBF nacional a los territorios, por lo que funcionarios del nivel central e incluso la Directora del Instituto terminan siendo receptores de las opiniones de los líderes y autoridades.

Solo en uno de los casos analizados, se identificaron falencias en la claridad sobre qué mecanismos utilizar para expresar descontento o hacer sugerencias. Las autoridades en este caso reportaron haberse quejado varias veces de forma verbal, y manifestaron que solo después de varios intentos se les indicó que debían hacer envío de sus quejas, reclamos y sugerencias de forma escrita. Solo de esta forma, y teniendo el radicado de la solicitud, sus exigencias serían tenidas en cuenta. Incluso en este estudio de caso se puso de manifiesto que las autoridades no cuentan con la claridad sobre quiénes son los empleados de la EAS operadora, razón por la cual no saben con quién hablar para exponer sus preocupaciones o quejas.

Por su parte, las familias también evalúan y supervisan lo que ocurre en la Modalidad. En uno de los casos analizados, se llevan a cabo reuniones comunitarias para que los padres y madres de familia den su opinión sobre las agentes educativas en donde involucran

agradecimientos por su contribución en el proceso de sus hijos/as, así como reclamos y sugerencias relacionadas con la actitud o comportamiento del talento humano. Así mismo, están pendientes de que se cumpla lo estipulado en la minuta, revisando sobre todo las cantidades de las raciones.

Al respecto, el 79.27% de los usuarios que respondió a la encuesta, manifestó que conoce las opciones con las que cuenta para hacer seguimiento a la calidad del servicio que recibe en la UCA. El mecanismo formal para que las familias puedan expresar quejas, reclamos, felicitaciones y sugerencias es a través del Buzón de sugerencias que deben tener todas las UCA. El área administrativa cuenta con 15 días para dar respuesta a partir de la fecha del recibido. Sin embargo, en uno de los estudios de caso se reconoció que había descuido en la revisión periódica del buzón, pues se hace a fin de mes como se tiene estipulado.

Ahora bien, es importante aclarar que no siempre las autoridades o la comunidad tienen conocimiento sobre la totalidad de las condiciones en las cuales se llevará a cabo la Modalidad, por lo que no pueden hacer veeduría, corroborar que los montos de dinero estipulados se estén invirtiendo de forma correcta y transparente, y hacer seguimiento a deberes y compromisos. En consecuencia, no tienen facilidad para saber qué está funcionando y qué no, por lo que la comunidad termina aceptando el servicio tal y como se les está brindando.

#### 4.10 Cuellos de Botella

A continuación se presenta una tabla que recoge los principales cuellos de botella hallados para los temas y procesos analizados en el componente de operaciones.

**Tabla 4–3. Cuellos de botella para el componente de operaciones**

PROCESOS	CUELLOS DE BOTELLA
<b>Focalización y Formalización</b>	<p>Existen problemas para formalizar y asignar los cupos disponibles. Esto se vuelve aún más apremiante en comunidades donde se conjugan alta movilidad y alta dispersión, en las cuales pueden existir incluso prácticas de nomadismo que los puede llevar a desplazarse por dos o tres lugares diferentes de la inicial durante un periodo de un año.</p> <p>Es usual que durante los 15 días que por cronograma contractual se dedican a la focalización y formalización del cupo, no se logre encontrar, validar y ocupar los cupos disponibles. En esta situación, la UCA comienza sus actividades con menos usuarios de los previstos, mientras se van ocupando los cupos disponibles, y los usuarios/as que van comenzando tarde reciben un servicio incompleto.</p>
<b>Concertación</b>	<p>El tiempo previsto para la concertación dentro de la fase de alistamiento es bastante limitado para lograr un ejercicio adecuado de concertación.</p> <p>Las dificultades en la comunicación—sean por tensiones o desconfianza en la relación comunidad-instituciones, incapacidad de los representantes institucionales para llevar a cabo diálogos interculturales, o por limitaciones temporales—constituyen un cuello de botella transversal al proceso de concertación. Ellas afectan a todos los actores involucrados en el proceso. Estas dificultades producen una comprensión deficiente del</p>

PROCESOS	CUELLOS DE BOTELLA
	<p>sentido y alcance del espacio de concertación y de la Modalidad Propia e Intercultural.</p> <p>Hay dificultad para poner en práctica el principio de corresponsabilidad. Este problema está asociado con el problema en la comprensión de los alcances y objetivos de la Modalidad, y de la responsabilidad que se debe tener cada actor frente al desarrollo integral de los usuarios/as</p>
<p><b>Actores e Instituciones</b></p>	<p>Fue posible identificar algunos problemas que pueden afectar la implementación de la Modalidad operada por EAS comunitarias, asociados principalmente con la incidencia de las dinámicas y procesos políticos que atraviesa cada comunidad y como esos procesos afectan la manera como se manejan sus organizaciones comunitarias, incluida la EAS.</p> <p>Existen territorios en los que una sobre oferta de proyectos, adelantados por entidades públicas y de cooperación para la paz y el desarrollo, pero que actúan de manera desarticulada, lo que contribuye a la confusión o desestimación de los mismos, o una alta rotación a través de estos por parte de personas de la comunidad de acuerdo con su conveniencia, incluyendo la MPI.</p> <p>El talento humano parece tener un alto índice de rotación, principalmente en los perfiles profesionales y son ocupados por personas externas a la comunidad, pues las condiciones en las que desarrollan sus labores son precarias y los honorarios previstos no son suficientes para la cantidad de horas de trabajo y gastos en que deben incurrir.</p> <p>En las entrevistas realizadas con servidores del Instituto en los niveles zonales y regionales, algunos caracterizaron la relación entre niveles del ICBF como una donde entre más alejado se esté de la realidad territorial, más apego se tiene a unos ideales que son difíciles de realizar en la práctica, y esta falta de flexibilidad termina limitando el trabajo de los niveles locales que estarían mejor preparados para responder al contexto, lo que puede llevar a rigidizar su accionar o a ignorar el conducto regular para trabajar en beneficio de las comunidades.</p> <p>En términos administrativos, las EAS comunitarias de aquellas comunidades menos organizadas políticamente o menos cohesionadas tienen poco conocimiento de los procesos de contratación estatal y de lo que ellos demandan en términos técnicos, jurídicos, financieros y logísticos. En cuanto al THI, se encontró que ellos perciben una sobrecarga en la elaboración de los informes mensuales de actividades, ya que sienten que no es clara la finalidad de ese reporte.</p> <p>En los cinco estudios de caso realizados se encontró que la articulación entre la MPI y los agentes del SNBF representa la principal debilidad en el sistema de relaciones que se busca fortalecer alrededor de la primera infancia de las comunidades usuarias de la MPI. Estos agentes tienen muy poco conocimiento o ninguno de la Modalidad como programa del ICBF, más allá de que está dirigido a poblaciones étnicas. Esto conlleva a que no logren articularse con el programa aun cuando diferentes entidades pueden tener algún programa o servicio afín a la MPI.</p>

PROCESOS	CUELLOS DE BOTELLA
<p><b>Recursos y Barreras</b></p>	<p>Los recursos previstos para realizar las labores de los equipos de THI resultan insuficientes para cubrir los gastos de transporte, hospedaje y alimentación en que deben incurrir los equipos que realizan actividades en los territorios de más difícil acceso y dispersos. La MPI tampoco contempla los gastos de alimentación para ofrecer refrigerios a las familias que asisten a los encuentros.</p>
	<p>En el caso de los operadores comunitarios, las mismas necesidades de las comunidades hacen que la oferta laboral que propone la MPI sea muy apetecida y, en algunos casos, disputada. Esto ha derivado en la agudización de la desconfianza interna y la generación de suspicacias en comunidades que no están lo suficientemente cohesionadas, así como contar con personal poco calificado.</p>
	<p>Algunos de los espacios gestionados para la operación de la Modalidad no ofrecen las condiciones óptimas para la atención de niñas, niños y madres en periodo de lactancia y mujeres gestantes. Hay espacios con poca ventilación y reducidos para realizar cualquier actividad lúdica apropiadamente.</p>
	<p>Las familias que hacen parte del servicio, en muchas ocasiones, deben incurrir en gastos para asistir a los encuentros o desplazarse largas distancias. Al respecto, la encuesta muestra que el tiempo de desplazamiento entre el hogar y la UCA efectivamente afecta la participación de los usuarios/as y por lo tanto tiene efectos negativos en su proceso pedagógico.</p>
	<p>De acuerdo con el <i>Cuéntame</i>, existen deficiencias importantes en cuanto a cobertura de servicios públicos y privados básicos en las UCA. Menos del 10% de las UCA cuentan con servicio de acueducto y solamente un 1,3% cuentan con internet (incluso cuando el 14% se encuentran ubicadas en cabeceras municipales). La provisión de agua se hace por diferentes medios, pero pocas veces se tiene acceso a agua potable.</p>
<p><b>Pertinencia</b></p>	<p>Se evidencia la necesidad de ampliar la oferta y de fortalecer la planeación pedagógica y objetivos en los contextos que no son étnicos, como es el caso de las comunidades rurales que adelantan procesos de reivindicación de lo campesino, de comunidades que se ubican en zonas de reserva (ambiental, forestal o campesina), de las comunidades en las que el conflicto armado interno ha dejado memorias que necesitan ser reinterpretadas o de la población de reincorporados que ya hace parte de la Modalidad.</p>

Fuente: elaboración propia

## 5. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

El análisis en el componente de resultados busca comprender los resultados que ha tenido la Modalidad Propia e Intercultural en sus usuarios/as durante los cinco años de operación comprendidos a partir de la información recolectada (2017–2022). Los resultados de la implementación se abordan desde cinco intereses principales: 1.) El Desarrollo Integral de la población usuaria; 2.) Apropiación y fortalecimiento de prácticas tradicionales en el cuidado y crianza de los niños y niñas menores de 5 años; 3.) Fortalecimiento y apropiación de las pautas de cuidado durante los procesos de gestación y lactancia materna; 4.) El alcance y las limitaciones en la comprensión de los conceptos relacionados con la educación inicial tanto propios como externos en cada comunidad; 5.) Relacionar los logros y dificultades de la operación en su variación según la forma de atención, el tipo de operador y las especificidades de las diferentes comunidades.

Desde el componente cuantitativo, se utilizaron las metodologías descritas en la sección 3.3.C. y los resultados fueron complementados con matices y representaciones provenientes de experiencias y testimonios recopilados en los cinco casos de estudio, y las experiencias de primera mano con la Modalidad que hicieron parte del trabajo de campo cualitativo.

### 5.1 Comprensión del desarrollo integral, la atención integral y la educación inicial por parte de las comunidades<sup>34</sup>

Analizar la comprensión y la apropiación de los conceptos centrales de la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural—*Desarrollo Integral, Atención Integral, Educación Inicial*—por parte de las comunidades y otros actores involucrados en cada territorio resulta un asunto complejo por los matices y tensiones que abarca. Algo que resultó claro desde los primeros acercamientos al campo es que, en general, ni los/as usuarios, ni sus familias, ni las autoridades, ni otros miembros de la comunidad más amplia tienen claridad acerca de lo que significan o implican estos conceptos. Al menos no como son definidos por la política y los lineamientos técnicos, aplicados por el ICBF y la Modalidad.

Ahora, esto no quiere decir que las comunidades no trabajen en favor del desarrollo, la protección y la atención integral de la primera infancia; solo que una interpretación común y predeterminada acerca de lo que estos conceptos implican no existe, ni parecen existir ejercicios concretos para lograrlo. Llegar a un entendimiento común acerca de lo que estos conceptos abarcan y como practicarlos debe hacer parte del diálogo intercultural constante—y la concertación—que se da entre la institucionalidad y las comunidades en donde entra a funcionar la Modalidad.

Lo anterior quiere decir que incluso estos conceptos esenciales deben pasar procesos de interpretación de un nivel a otro, de acuerdo con cada territorio particular, que se debe dar a

---

<sup>34</sup> La presente sección responde principalmente a la siguiente pregunta orientadora: **R2.** ¿Cuál es la comprensión del desarrollo integral, la atención integral y la educación inicial en los territorios por parte de comunidades, autoridades, líderes y lideresas y por parte de todos los agentes del SNBF?

través de un ejercicio explícito de sensibilización y negociación de los mismos. Y más aún por la naturaleza amplia y compleja de estos en su definición y alcance.

Este problema resulta más urgente cuando en el campo se pudo evidenciar que incluso con ideas que podrían parecer más sencillas no existe aún una comprensión básica. Por ejemplo, para dos de los casos de estudio, las autoridades y liderazgos—que son los intermediarios principales en la comprensión, concertación y operación de la Modalidad con sus comunidades—no sabían a qué se hacía referencia cuando se mencionaba el término UCA y se preguntaba por su finalidad pedagógica. De hecho, ellos se refieren a las UCA como *guarderías* y bajo este mismo lente perciben su función y la de la Modalidad.

De manera similar, para todos los casos fueron recurrentes—aunque no mayoritarios—los recuentos de usuarios/as y familias que percibían la Modalidad ante todo como un programa de alimentación que, en segunda medida, incluía componentes pedagógicos. Estos hechos son dicentes, muestran la dificultad latente de acordar los términos básicos de intención y alcance de la Modalidad al insertarse en un entramado cultural y de necesidades básicas insatisfechas; una dificultad que solo crece al pretender un entendimiento común sobre términos más complejos como los que interesan a esta sección. El siguiente es un testimonio de una persona líder que antes de iniciar la entrevista le preguntó al equipo investigador a qué se referían cuando preguntaban por la UCA:

*No pues, vea, aquí hace desde el 2017–18 que nosotros cogimos la rienda de este [espacio comunitario], yo empecé a, como junta empezamos a trabajar porque hubiera una guardería aquí en este espacio. Duramos peleando 2018 2019 (...) después ya el ICBF venía y entregaba paquete y se iba, (...) entonces yo empecé a gestionar eso de la guardería, entonces era una dificultad grandísima para la guardería, porque en ese tiempo como todos chiquitos habían nacido, pues todos estaban chiquiticos, entonces la mamá ya no iba a trabajar por cuidar su hijo, no hacía esto entonces empezó a trabajar en el 2021 llegó ICBF [y] tuvimos la primer sentada en la mesa. Yo me acuerdo tanto que vamos a empezar a trabajar la modalidad intercultural ¿cómo es que se llama? Que ellos trabajan así como es que trabajan la modalidad.*

**(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes/as de la Comunidad, 2023)**

Ahora bien, no conocer el concepto no impide manifestar comportamientos acordes con este; así como conocer el concepto no implica estar de acuerdo con este o aplicarlo adecuadamente. En este sentido, realizar el análisis sobre la apropiación de estos conceptos como se proyectan desde la política, requiere explorar sus puntos de encuentro y de tensión con los imaginarios con que las comunidades comprenden la UCA, su talento humano y sus servicios, puesto que esta es el punto central de transmisión y materialización de estos. A su vez, estas concepciones se manifiestan no solo de forma semántica, verbal, sino que también se localizan en hábitos, comportamientos y situaciones alrededor del cuidado, la familia, la primera infancia, la educación, el desarrollo infantil o los valores, entre otros aspectos, y como ellos se asocian con el servicio de la Modalidad.

Para el caso del *desarrollo Integral*, que es el concepto más amplio y que abarca los otros, en las diferentes observaciones y testimonios recopilados con las comunidades involucradas en la Evaluación se encontraron afinidades claras en su conceptualización al coincidir en la necesidad de incentivar y acompañar un proceso de construcción de hábitos, conocimientos, habilidades, valores y relaciones que socialicen y estructuren la identidad de cada niña y niño

en la medida que va creciendo. Aunque esta identidad no es entendida necesariamente como un proceso autónomo e individual, sino como un proceso dependiente para entrar a formar parte integral, funcional y orgullosa del entorno comunitario y sociocultural al que se pertenece (p. ej. ser adecuadamente Jiw, Wiwa, K, Wayuu o miembro del AETCR). Esto, al disponer de las condiciones, las situaciones, los medios y el acompañamiento adecuado para este desarrollo, que en la mayoría de los casos pudo asociarse a la finalidad de la UCA y los Encuentros.

Tanto los testimonios como las encuestas apuntan a que las niñas y niños, y sus familias, ven en la UCA un espacio de encuentro, de confianza, de juego y diversión, de aprendizaje, de seguridad, de socialización y de cuidado valioso e incluso imprescindible para su cotidianidad (ver gráfico 4-19 en la sección 4.7.). Por lo anterior, hay testimonios que indican que los usuarios/as habitan este espacio con aprecio y se lamentan cuando no pueden asistir. El 92.2% de los usuarios/as encuestados/as manifestaron que las niñas y los niños expresan sentimientos de felicidad y alegría cuando deben asistir a la UCA, mientras que solo el 6% manifestó que expresan sentimientos de tristeza, silencio, intranquilidad o llanto.

No obstante, también hay testimonios que difieren en este aspecto al proponer que la formación de la primera infancia no tiene por qué darse en espacios independientes a la familia y sus actividades cotidianas. Esto debido a que, tradicionalmente, desde que se es bebé se acompaña a los padres en sus labores cotidianas dentro y fuera del hogar, en un proceso que en el cual la observación y el ejemplo ayuda a interiorizar los hábitos propios y el desarrollo adecuado de la primera infancia.

En uno de los casos, se encontró que sobreponer el énfasis en la individualidad y la autonomía de cada niña y niño en su proceso de desarrollo Integral, con los fines pedagógicos y de fortalecimiento cultural comunitario de la Modalidad, genera una tensión difícil de resolver; lo que fue sugerido en repetidas ocasiones por distintos actores comunitarios como las autoridades tradicionales que resaltaron la necesidad de integrar activamente a los otros miembros de las familias como beneficiarios activos y directos del desarrollo integral. Así se referían en Sibundoy a la construcción de una Modalidad Familiar Integral que lograra solventar esta tensión:

*La otra semana viene el ICBF nacional del 24 al 26, creo que es, vienen 4 días de trabajar para construir, para seguir construyendo esa modalidad que desde hace años queremos, de atención integral a la familia. En donde no había como que deseo a seis, o como que unas gestantes sí, que otras en esta espera, sino que hay una atención integral a la familia, a los abuelos, que para nosotros son muy, muy importantes, y que desde la cultura de abuelos a veces es como los que ya no hay que irlos a aislar. Acá es lo contrario, ellos vienen para acá compartir. No a aislarlos, sino que compartan, ellos tienen la sabiduría realmente, ellos nos pudieran orientar. Entonces es atención a la familia, sin separar a los abuelos, abuelas, papás, mamás, nietos, retomando el hogar.*

**(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes/as de la Comunidad, 2023)**

Esta es la limitación en alcance y efectividad que le atribuyen a la Modalidad al pretender fortalecer las prácticas culturales con actividades discretas para sus usuarios en momentos espaciados (particularmente en la Forma de Atención 2 y 3, con sus poca frecuencia), ignorando que los pocos logros a los que se lleguen en aquellos Encuentros pueden verse reducidos en el tiempo entre asistencias a la UCA, ya que las familias y la comunidad amplia

no continúan estimulando esos aprendizajes en el hogar, ya sea porque no los conocen para replicarlos, o no le dan interés (el ejemplo más recurrente siendo la lengua propia).

De forma similar, garantizar la buena alimentación del usuario individual, aun cuando este pueda tener en casa hermanos/as y otros familiares pasando hambre, y esperar o exigir que la ración no es para compartir (una queja razonable y recurrente desde el ICBF), es visto a veces como algo sin sentido por miembros de las distintas comunidades. Para estos, el buen desarrollo y formación de una niña o niño en primera infancia es indisoluble del buen desarrollo y formación de su entorno familiar, y la primera no sería posible sin la segunda. Es por este razonamiento que en el caso del Cabildo Kamëntšá se está trabajando activamente, con el acompañamiento del ICBF, en diseñar, promover y transitar hacia una nueva Modalidad de Educación Integral que trascienda este énfasis en la intervención individual y la creación de autonomía para trabajar desde una mirada holística y colectivista la educación y el fortalecimiento cultural, por ende, el desarrollo integral—visto como un asunto esencialmente familiar.

En aspectos más concretos, se puede afirmar que el desarrollo integral sí logra ser transmitido implícitamente por la Modalidad, ya que en algunos testimonios (y durante la observación) fue posible notar que las familias, las autoridades y el talento humano comunitario representan y captan su incidencia sobre un espectro amplio de componentes: desde mejoras en la nutrición y el semblante físico de una niña o niño, pasando por novedades en su confianza para comunicarse y contar lo que quiere o lo que le ocurre, facilidad para socializar y formar relaciones, hasta el desarrollo de habilidades motrices y el aprendizaje teórico y práctico de costumbres culturalmente relevantes junto con la lengua propia. Aunque los resultados son mixtos en cuanto a la frecuencia de los testimonios, y no resulta evidente establecer una mayoría entre quienes atribuyen a la Modalidad logros puntuales y limitados en desarrollo y quienes sí perciben la integralidad agregada aquí descrita.

Al profundizar sobre los casos y testimonios en los que se atribuyen beneficios singulares o limitados, aparece una percepción preocupante que, si bien no es generalizada, si se escuchó con frecuencia. Es la percepción, ya mentada al iniciar esta sección, de algunas familias que perciben la Modalidad desde una perspectiva asistencialista que la reduce a un programa que permite obtener una RPP para sus hijos (y para distribuir entre la familia), y bajo esta perspectiva, si se asiste a los Encuentros y otras experiencias pedagógicas es porque estas son vistas como requisitos impuestos por el THI para poder recibir estos alimentos. De hecho, en uno de los casos de estudio el THI explicó que por esta razón tuvieron que recurrir a la estrategia de llevar un registro estricto de asistencias según el cual se avalaba o no la entrega del RPP al final de cada mes, porque ni los usuarios ni sus familias estaban asistiendo a los encuentros. Esta percepción apunta a una malinterpretación de la finalidad de la Modalidad Propia e Intercultural, reduciendo su integralidad y enfoque pedagógico a una obligación o anécdota secundaria. También puede apuntar a una deficiente socialización sobre los servicios y objetivos de la Modalidad, que logre incentivar el compromiso de las familias e involucrarlos de forma consciente y activa en la promoción del desarrollo integral y el fortalecimiento de sus prácticas culturales.

*—...cuando hay actividades con los niños por la mañana y por la tarde con los padres de familia también tienen actividades con las madres gestantes y con las madres lactantes también aquí las han tenido en reunión y la profe le dice la profe siempre le dice porque a*

*veces no vienen la gente a veces no viene entonces la profe cuando les entrega el paquete le dice ustedes tienen que participar en todas las actividades que se realizan no solo tienen que venir cuando van a recibir el paquete también tienen que venir a las actividades entonces yo le dije a la profe yo le voy a dar una idea a usted cuando llegue el paquete primero haga las actividades y después les entregue el paquete.*

— Entrevistador: Y lo hizo?

— Primero hace las actividades y después le entrega el paquete.

**(Entrevista con Autoridades Tradicionales y Líderes/as de la Comunidad, 2023)**

Aunque es importante reconocer que esta incompreensión se vea mediada por condiciones socioeconómicas delicadas para las familias, situaciones en las cuales sus necesidades son apremiantes y no permiten un involucramiento pleno en los diversos componentes que buscan el desarrollo integral. Esta visión asistencialista puede llevar a que—como fue manifestado por el THI de otro territorio—, en aquellos contextos donde existe una sobreoferta de programas sociales, las familias roten entre estos bajo el criterio de cual les ofrece mejores beneficios materiales inmediatos, abandonando la Modalidad si lo encuentran conveniente cuando esta exige gastos o esfuerzos mayores a los que se está dispuesto, o con los que es posible, cumplir.

Esta malinterpretación o reducción tiene el perjuicio de socavar el fin y los potenciales de la Modalidad porque dificulta generar los compromisos mutuos necesarios (entre actores comunitarios e institucionales) para adelantar un servicio adecuado y sostenible que se vaya construyendo y retroalimentando con el tiempo. Y es un malentendido tanto conceptual como práctico. Solventar esta dificultad en los casos particulares en los que se presenta demanda un esfuerzo reiterado y expansivo por parte del Centro Zonal y del THI en la socialización, discusión e interacción cotidiana (más allá de los encuentros), que permita garantizar que la Modalidad y sus procesos están siendo entendidos y utilizados de forma pertinente por las comunidades finales. Lo anterior, buscando germinar consciencia sobre la necesidad de trabajar articuladamente con las familias en pro del buen desarrollo de la primera infancia en los distintos entornos que habitan.

Con respecto a la *atención integral*, se puede decir que es uno de los conceptos que con mayor éxito ha logrado aterrizar y transmitir la Modalidad en su accionar cotidiano con las comunidades. Esto porque su comprensión ha surgido de su manifestación implícita y práctica en las relaciones y articulaciones de los distintos actores comunitarios e institucionales para las distintas necesidades asociadas con la salud, la protección y la educación de sus niñas y niños, situaciones en las que los usuarios y sus familias se ven inmersos cotidianamente. Al respecto, vale la pena recordar hechos concretos como la orientación y acompañamiento del THI en el proceso de registro de nacimiento de cada recién nacido (aún de aquellos no directamente vinculados con la Modalidad) y su tránsito por las instituciones oficiales para garantizar pleno acceso a derechos; el acompañamiento y seguimiento de autoridades, médicos tradicionales y el THI, para definir las rutas de acción frente a alguna necesidad en salud, y su consideración y articulación con instituciones de medicina occidental para consultarlas cuando sea necesario; el apoyo y seguimiento desde el área psicosocial que se le hace a las familias y sus problemas o consultas internos, con el acompañamiento de la comisaría o el ICBF cuando sea necesario, entre otros. Este tipo de acciones han dado a

entender de forma práctica a los usuarios y las familias que cuentan con rutas de apoyo y de servicios amplias, diversas, articuladas y de fácil acceso, con las cuales pueden contar para consultas, ayudas o acompañamiento en las distintas situaciones y necesidades que se les puedan presentar.

Un último punto de diferencia conceptual que desemboca en inconformidades con la Modalidad por parte de las familias, y cuya exposición sirve para enfatizar la necesidad de evitar obviar cualquier entendimiento unívoco o común sobre los conceptos nucleares de la política, se da con respecto al entendimiento de las necesidades durante la Primera Infancia, particularmente con las necesidades nutricionales y su relación con la perspectiva que reduce la Modalidad a un programa de alimentación. Al menos en tres de los territorios visitados fueron varios los comentarios y quejas que se escucharon sobre el hecho de que el tamaño y contenido de la RPP se redujera una vez la niña o niño cumpliera los 6 meses. Algunas familias se molestaban con esta reducción porque la sentían como que les estaban quitando algo al haberse habituado a las cantidades previas. Aun cuando pareciera fácil entender que las necesidades nutricionales que se deben cubrir durante la gestación y la lactancia inicial son dobles (para madre e hijo/a) y que al cumplirse los seis meses estas necesidades cambian, estas familias parecían renuentes a razonar en esos términos. Esta reticencia probablemente está relacionada con la percepción expuesta anteriormente sobre la Modalidad como un programa de alimentación, y donde la RPP no se limitaba a cubrir las necesidades nutricionales del usuario/a, sino que puede ser utilizada para alimentar a toda la familia. Este ejemplo también demuestra como una adecuada comprensión y apropiación conceptual va más allá de una buena explicación y socialización, ya que puede verse mediada y limitada por las necesidades de subsistencia apremiantes de las familias.

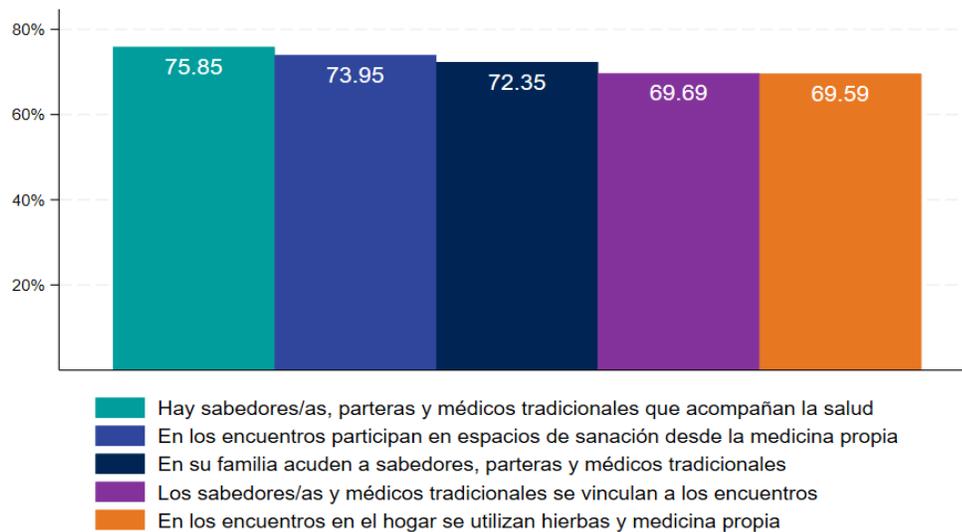
Los análisis y reflexiones aquí expuestos reflejan las dificultades y matices que surgen al tratar de entender y sacar conclusiones sobre la “comprensión de los conceptos” centrales a la política y la Modalidad por parte de los actores comunitarios y territoriales. El análisis muestra como incluso los conceptos rectores deben pasar por un proceso de negociación intercultural, ya que resulta poco sensible pretender que su definición y transmisión se haga de manera unilateral y expositiva, más aún en el caso de este programa que tiene componentes étnicos e interculturales. Se debe estar preparado para que este sea un proceso largo y extendido en el tiempo de operación, o que incluso llegue a atravesar múltiples vigencias antes de poder observar resultados explícitos. Una sensibilización y comprensión adecuada de estas nociones—que resultan vitales y bien intencionados para los fines de la Modalidad—solo sería posible y sostenible al manifestarse y transmitirse con juicio en las prácticas concretas e interacciones cotidianas alrededor de las UCA y la Modalidad. De hecho, una verdadera comprensión sólo se reflejaría en la formación de hábitos y comportamientos que promuevan y actualicen el contenido de dichos conceptos y aterricen sus objetivos.

## 5.2 Componente salud y nutrición<sup>3536</sup>

En este componente se generan acciones de salud y nutrición con las que se promueve el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia. En este sentido, busca que se generen espacios que promuevan y respeten los derechos de niñas y niños desde su gestación, en el que se propicien prácticas de alimentación adecuadas y la adopción de hábitos de vida saludables, a través de experiencias pedagógicas que aporten al desarrollo integral con base en las características de los territorios, la cultura y tradiciones.

En este sentido, la atención en salud debe contemplar la importancia de los médicos tradicionales, parteras y sabedores, además, de las creencias culturales y religiosas propias de la comunidad en el cuidado de la salud. En el siguiente gráfico se presentan los resultados sobre los procesos de la salud en la familia y en la comunidad. Se destaca la vinculación de estos elementos en el desarrollo integral del usuario, mediante la presencia de sabedores(as), parteras y médicos tradicionales y su acompañamiento en los procesos de salud. Además, aproximadamente el 74% de las y los usuarios estuvo de acuerdo con que en los encuentros de la Modalidad se propician espacios de sanación desde la medicina propia y el 69% está de acuerdo con que se propicia el uso de hierbas y medicina propia (ver *Gráfico 5-1*).

**Gráfico 5–1. Prácticas culturales de atención en salud**



Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

Si bien estas prácticas de salud y nutrición son ampliamente utilizadas en las comunidades de los y las usuarios, es importante entender la adopción de hábitos y prácticas que

<sup>35</sup> La presente sección responde principalmente a la siguiente pregunta orientadora: R1. ¿Cuáles son los resultados de la Modalidad Propia e Intercultural sobre el desarrollo integral de niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años?; R5. ¿De qué manera la Modalidad Propia e Intercultural contribuye a la apropiación de prácticas de cuidado y crianza de las familias participantes a partir de sus identidades culturales incluyendo el consumo de alimentos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de los niñas, niños y gestantes participantes?

<sup>36</sup> Los indicadores de precisión para la información que se presenta en esta sección se encuentran en la tabla “Salud y Nutrición” del Anexo 1 - Indicadores de precisión.

promuevan el desarrollo de las niñas y los niños y la manera como éstos han sido influidos por la Modalidad Propia e Intercultural. Estos hábitos se reflejan desde el período de gestación y se mantienen hasta la edad de culminación de la atención inicial (5 años).

### **5.2.A Hábitos, prácticas y alertas del desarrollo desde la gestación y la lactancia**

Uno de los principios de la atención inicial es que los hábitos y prácticas durante la gestación y la lactancia tienen implicaciones sobre el desarrollo integral de las niñas y niños. Por esta razón, la Modalidad Propia e Intercultural (y otras modalidades de atención del ICBF) incluye dentro de sus objetivos las atenciones a mujeres gestantes con el fin de promover unos hábitos y prácticas que favorezcan el desarrollo integral de la primera infancia. Como se mostró anteriormente, aproximadamente el 17% de las y los usuarios de la Modalidad en el período 2017-2022 corresponde a mujeres gestantes<sup>37</sup>.

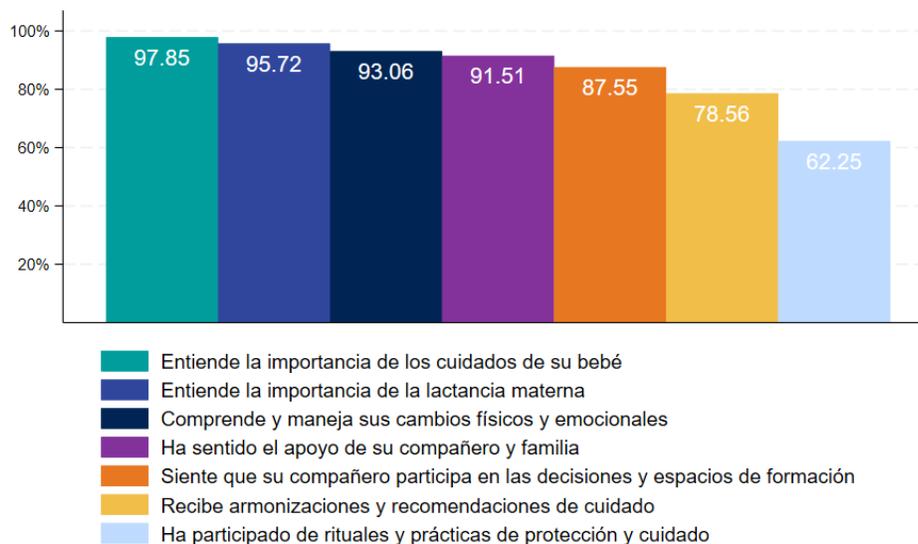
De acuerdo con la información recolectada a través de encuestas, el 94.58% de las mujeres ha asistido a controles prenatales y el 55.41% a controles o seguimientos con un médico tradicional o mujeres sabedoras de la comunidad. Adicionalmente, estas mujeres suelen ir solas a las citas (61.34%) y nuevamente se destaca la distancia y el costo de transporte como las principales barreras para la asistencia de estos controles, en menor medida, el 9.35% menciona que no accede a estos servicios ya que el control se hace en el marco de las prácticas tradicionales de la comunidad.

Frente a los conocimientos, prácticas o sentimientos que deberían estar presentes durante el embarazo, así como en la recordación de las recomendaciones que fueron dadas en los espacios en los que participó en la UCA, se evidencian resultados positivos. El 97.8% de estas madres afirma que entiende la importancia de los cuidados de su bebé y el 95.7% afirma que entiende la importancia de la lactancia materna. Otro porcentaje muy alto afirma que ha recibido (o recibió) el apoyo de su compañero en el proceso y que ha manejado (o manejó) los cambios físicos y emocionales del embarazo (ver *Gráfico 5-2*).

---

<sup>37</sup> En las encuestas realizadas, el 16.52% de la muestra corresponde a mujeres gestantes.

**Gráfico 5–2. Sentimientos y prácticas durante el embarazo**

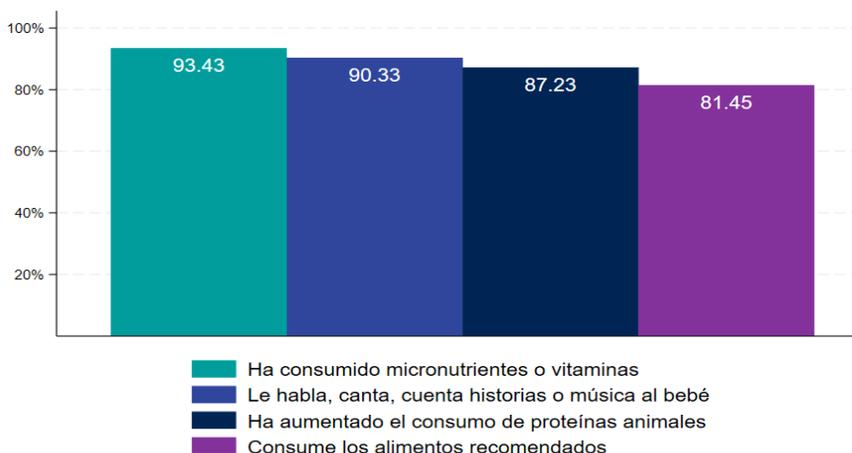


Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

Respecto a las prácticas de prevención durante la gestación, es importante destacar que muchas de estas mujeres no reconocen algunas señales de peligro durante el embarazo. Por ejemplo, solo el 56% reconoce que un sangrado vaginal o hemorragia puede ser peligroso. Aun así, esta señal de peligro es la más reconocida, pues otras señales son reconocidas incluso por cerca del 10% de las mujeres (como convulsiones o alertas propias de la gestación tradicional). En línea con estos resultados, la proporción de participantes que recuerdan recomendaciones para tener un embarazo más saludable es baja. Las recomendaciones más recordadas son “no tomar licor” (49%) y “comer alimentos nutritivos” (38%). Cepillarse los dientes y no tomar gaseosas no son recomendaciones que las mujeres recuerden y, por lo tanto, posiblemente no aplican en su vida diaria. Estos resultados sugieren que la identificación de estas señales es un tema que se debería fortalecer en las actividades con mujeres gestantes.

A pesar de los resultados anteriores, al indagar con las mujeres gestantes acerca de sus comportamientos y hábitos relacionados a la alimentación y cuidado en el embarazo, se observan resultados muy positivos. Más del 80% afirman que han aumentado (o aumentaron) el consumo de proteínas animales, vitaminas y alimentos recomendados, al igual que hablar, cantar, contar historias o poner música al bebé (ver *Gráfico 5–3*).

**Gráfico 5–3. Comportamientos y hábitos durante el embarazo**



Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

Esto mismo se refleja en la incorporación de prácticas tradicionales como la siembra de la placenta en lugares con una connotación espiritual. E incluso la construcción de dicho lugar en los hogares de cada familia desde donde los encuentros se transforman en experiencias significativas con rituales alrededor de estas prácticas. También, el uso de prendas culturalmente relevantes como la faja para las mujeres durante y después la gestación, o la chalina para cargar el bebé a la espalda y dejar las manos de la madre libres para así poder hacer diferentes actividades.

En cuanto a la nutrición con las que se promueve el desarrollo integral para las madres que están en gestación, así como para niñas y niños en primera infancia, desde el análisis cualitativo se evidencia en los dos casos con operadores comunitarios que hay un esfuerzo por rescatar y mantener la alimentación propia. Esto da como resultado la elaboración de minutas acordes a las necesidades de las poblaciones atendidas, así como acorde a la cultura de cada comunidad. En este sentido se evidencia como un logro que en las UCA se dé el consumo de alimentos y preparaciones propias en vez de mecate u otras preparaciones, también los esfuerzos por tener cultivos propios que garanticen la seguridad alimentaria, además del cambio paulatino de monocultivos para pasar a huertas y sembradíos de plantas, aromáticas, frutas y verduras entre muchas otras, que permite que mujeres gestantes, bebés, niñas y niños saboreen alimentos de los territorios y vayan poco a poco aprendiendo a cuidar la tierra.

Aunque la adopción de hábitos saludables durante el embarazo parece bastante alta, es más importante conocer cuáles son los factores que están relacionados con su adopción. En la *Tabla 5–1* del Anexo 2 se presentan los resultados del modelo de regresión logística en el cual se relacionan los comportamientos y hábitos de las mujeres gestantes con factores

individuales y el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural.<sup>38</sup> Allí se puede observar que el hecho de tener algún nivel de educación formal se asocia positivamente con entender la importancia de la lactancia materna y de los cuidados que se proporciona al bebé. El hecho de tener vivienda propia se relaciona positivamente con el consumo de alimentos tradicionales recomendados durante el embarazo y tener vivienda con servicios públicos se relaciona también con entender la importancia de la lactancia materna.

Por otra parte, resulta llamativo que, en la mayoría de casos, el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural<sup>39</sup> no tiene ninguna relación con los hábitos saludables durante la gestación y la lactancia.

**Tabla 5–1. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos de salud y nutrición (modelo multinivel)**

Nivel de anidación 1: Municipio	Asiste a controles de seguimiento	Entiende la importancia de la lactancia materna	Aumentó el consumo de proteínas	Consumo macronutrientes o vitaminas	Consumo alimentos tradicionales recomendados	Habla, canta, pone música al bebé
Varianza del coeficiente para municipio	9.03E-16	0.003	0.002	0.025	0.005	0.025
Desv. Estándar de la varianza	1.29E-11	0.002	0.005	0.011	0.005	0.013

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Además de los factores relacionados con el hogar y con la mujer gestante, se deben tener en cuenta los contextos regionales en los que residen estas comunidades. Una forma de analizarlo es incluyendo dentro del modelo anterior el municipio de residencia como factor asociado a los resultados. En la *Tabla 5–2* se presentan los resultados de un modelo multinivel (o anidado), que permite identificar el efecto de residir en municipios diferentes.<sup>40</sup> Los valores que aparecen en la tabla corresponden a la varianza de estos efectos individuales, cuyos valores son bastante bajos para la mayoría de los casos. Esto indica que no existen diferencias entre las madres de diferentes municipios para la mayoría de hábitos analizados. Para los hábitos de consumir macronutrientes o proteínas y “hablarle, cantarle o ponerle música al bebé”, esta varianza es mayor, lo cual indica que los efectos estimados en el modelo de la tabla 5 son variables dependiendo del municipio.

### 5.2.B Hábitos, prácticas y alertas del desarrollo hasta los 5 años

Existen diversas formas de entender los conceptos de salud y nutrición de acuerdo con las dinámicas religiosas, sociales y culturales de las comunidades dentro del territorio, y además, enfoques médicos distintos para la atención, prevención, tratamiento y cuidado de la salud,

38 En el Anexo 2 se presentan los resultados del modelo junto con los resultados de la verificación de supuestos. En este caso, ninguno cumple con el supuesto de independencia condicional, por lo tanto, esta relación no se puede interpretar como una relación causal. No obstante, para las últimas 5 variables de la tabla se cumplen los demás supuestos y por tanto, estos coeficientes son indicativos de la relación en estos casos.

39 Se debe tener en cuenta que la variable “tiempo de vinculación” corresponde al tiempo que duró la última participación de la usuaria en la Modalidad Propia e Intercultural.

40 Los parámetros de este modelo se estiman en dos niveles. En el primero se estima el efecto de residir en un municipio sobre las variables de resultado (para ello se asume que este efecto es fijo) y en el segundo nivel, este efecto fijo se incorpora en el modelo para estimar los coeficientes de los demás factores asociados.

sin que necesariamente sean excluyentes y destacando que pueden integrarse en beneficio de los usuarios. El acceso efectivo a programas de salud y nutrición se evidencia en la participación y la confianza de las personas en los servicios y espacios que se ofrecen. Como se observa en la Tabla 5-3. el 86.18% de las y los usuarios menores de 5 años asiste a controles de crecimiento y desarrollo, mientras que el 77.33% a consultas de valoración integral, con una periodicidad de asistencias que varía entre 2.3 y 2.6 veces, respectivamente. Entre las principales razones por las cuales los usuarios no asisten, se destacan las barreras relacionadas al transporte y la distancia como también a los costos asociados a los mismos y la desafiliación y desconocimiento al sistema de salud. Por otro lado, las consultas de valoración más recurrentes son: odontología (61.55%), oftalmología (17.40%) y audiología (17.35%).

**Tabla 5-2. Atención en salud a niñas y niños menores de 5 años**

Actividad	Asistencia (%)	Promedio de asistencias	Razones por las que no asiste
Control de crecimiento y desarrollo	86.18%	2.25	34.71% Queda lejos 25.60% Transporte muy costoso 11.79% No está afiliado
Consultas de valoración integral	77.33%	2.60	30.35% Queda lejos 15.61% Transporte muy costoso 11.79% No sabe dónde prestan el servicio

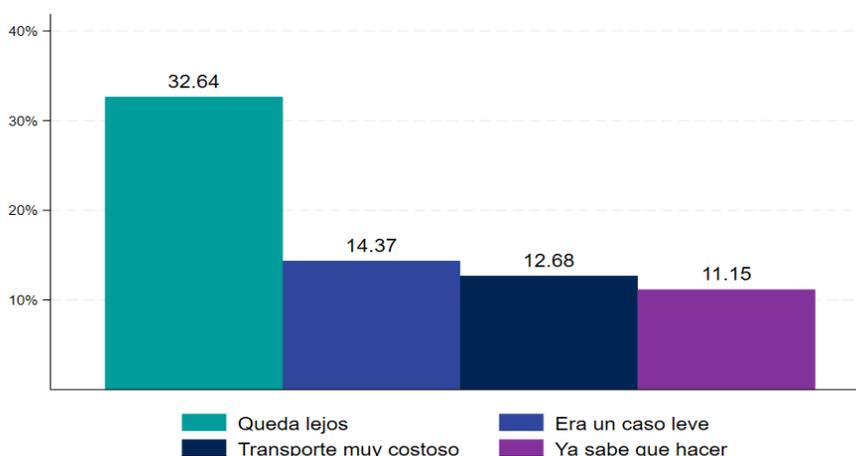
Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

Ahora bien, en relación con los servicios y espacios ofrecidos desde las prácticas tradicionales, uno de los casos de estudio permite tener una mirada a la participación activa y la confianza de las personas en los servicios propios. Por ejemplo, experiencias pedagógicas mensuales, articuladas con el calendario lunar—de gran relevancia para esta comunidad indígena—vinculan conceptos y creencias culturales con controles de crecimiento y desarrollo en niños y niñas. De esta forma, baños con hojas de arrayán y nogal energizadas bajo luna llena sirven para fortalecer los huesos de aquellos que aún no han caminado, mientras que otros alimentos dan confianza a aquellos que aún no se animan a hablar.

En lo que respecta a las alertas en el desarrollo identificadas en la valoración integral, al 9.3% de los usuarios se les ha diagnosticado alguna, principalmente, relacionadas con la desnutrición y el bajo peso. Por otro lado, se encuentra que además de las enfermedades generales (24.77%), las enfermedades infecciosas y parasitarias con 8.12% y los problemas odontológicos con 2.56%, son los problemas de salud más frecuentes. Así mismo, la encuesta indaga sobre el tratamiento utilizado para estos problemas donde el 61.71% recurre a centros de salud o revisión médica, seguido del 17.65% que prefiere médicos tradicionales y otro 9.24% que utiliza remedios caseros.

Para aquellos que respondieron que no acceden a centros de salud o visitan médicos tradicionales, las principales barreras de acceso son la distancia hasta el lugar de atención y los costos asociados al transporte, no obstante, la percepción de la enfermedad como algo leve y el conocimiento previo de cómo atenderlos también toma relevancia (ver gráfico 5-4).

**Gráfico 5-44. Razones por las que no accede a los servicios de salud**



Fuente: cálculos propios con base en la encuesta

En la *Tabla 5-4* del Anexo 2<sup>41</sup> se presenta la relación entre los hábitos de vida saludable y diferentes características del hogar o de la persona que cuida al menor. El sexo del cuidador (que en la mayoría de los casos son mujeres), está relacionado positivamente con la asistencia a consultas de valoración odontológica. El hecho de permanecer la mayor parte del tiempo en un jardín o colegio, está asociado positivamente con la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo y a consultas de valoración integral. Un resultado similar sugiere que la dedicación de tiempo (en días de la semana) al cuidado de los niños incide negativamente sobre la probabilidad de sufrir alguna enfermedad (durante los últimos 6 meses). Estos resultados indican que las prácticas de cuidado y permanencia con las niñas y los niños inciden sobre su estado de salud. Finalmente, un resultado muy notable es el de acceso a servicios públicos. Este resultado indica que, en comparación con los hogares que no cuentan con ningún servicio público, aquellos donde hay al menos un servicio, tienen mayor probabilidad de implementar hábitos saludables como controles de crecimiento, controles de valoración integral y controles odontológicos.

En la *Tabla 5-5*, por su parte, se puede concluir que estos efectos son diferenciales según el municipio para las prácticas de asistencia a controles y consultas (de crecimiento y desarrollo, de valoración integral y odontológicas). Esto significa que los contextos regionales están relacionados también con estas prácticas, posiblemente debido a la presencia de centros o puestos de salud donde se pueden realizar estos controles.

<sup>41</sup> En el Anexo 2 se presentan los resultados del modelo junto con los resultados de la verificación de supuestos. En este caso, ninguno cumple con el supuesto de independencia condicional, por lo tanto esta relación no se puede interpretar como una relación causal. Además, solamente el modelo para la última variable ("ha sufrido alguna enfermedad") se cumple el supuesto de linealidad entre la variable dependiente y las variables continuas.

**Tabla 5–3. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos de salud y nutrición (modelo multinivel)**

Nivel de anidación 1: Municipio (Incluyendo las covariables de la Tabla 5.2)	Comportamientos y hábitos del niño o niña				
	Asiste a controles de crecimiento	Asiste a consultas de valoración integral	Se ha identificado alertas en su desarrollo	Asiste a consultas de valoración odontológica	Ha sufrido alguna enfermedad
<b>Varianza del coeficiente para municipio</b>	0.033	0.031	0.004	0.047	0.015
<b>Desv. Estándar de la varianza</b>	0.010	0.011	0.002	0.017	0.009

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

De esta forma, el acceso efectivo a la atención, como el seguimiento al desarrollo y la vinculación a la salud entre otras atenciones priorizadas depende también de factores más macro. Profesionales de la sede nacional del ICBF, así como del ICBF regional y de agentes del SNBF, recalcan que el sistema de salud, así como las demás entidades que proveen servicios integrales en la primera infancia, deben estar mejor articulados entre sí, para que así todos sean interventores y no únicamente lo sea el ICBF. Esto quiere decir que para garantizar el acceso a los servicios de salud es necesario una articulación más activa entre todas las instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Esto debido a que, desde el ICBF se movilizan los servicios (que gestionan a través de la coordinación interinstitucional) para que la familia, niños y niñas cuenten con el acceso a los mínimos establecidos en la ley, no obstante, en territorios dispersos, el servicio no llega, hay dificultades para mantener el personal o los tiempos de atención son muy extensos. A partir de lo anterior se podría sugerir que la Modalidad Propia e Intercultural tenga en cuenta el diagnóstico del contexto municipal para el diseño de las atenciones en salud, particularmente para la detección de alertas de desarrollo en las niñas y los niños.

De hecho, en los estudios de caso se observó cómo la Modalidad es un puente para facilitar el acceso de los usuarios/as al sistema de salud, ya que el THI actúa como mediador entre las necesidades de los usuarios/as y los centros de salud u hospitales. Adicionalmente, en algunos casos se pudo observar que la UCA es un punto de referencia para el personal de salud, al tiempo que es un espacio de recuperación para niños/as en estado de desnutrición.

Ahora bien, las atenciones en salud y la promoción de prácticas y hábitos saludables que se llevan a cabo en la Modalidad Propia e Intercultural y que son diseñados y concertados con la comunidad, buscan fomentar la adopción de hábitos que promueven el desarrollo integral de la primera infancia. Por lo tanto, se espera que la participación en esta Modalidad también sea un factor determinante de la adopción de estos hábitos. A continuación, se exploran dos mecanismos a través de los cuales esta participación puede incidir sobre la salud y nutrición

de las y los niños. El primer mecanismo es el tiempo de vinculación y el segundo es la forma de atención.<sup>42</sup>

El principio de tiempo de exposición (*developmental timing*) en primera infancia sugiere que, en etapas tempranas del desarrollo, el momento o edad en la que comienza la intervención, es crucial para alcanzar mejoras en resultados sociales y cognitivos (Ramey & Ramey, 1998). Sin embargo, como muestra la *Tabla 5–6*, para la Modalidad propia e Intercultural, el tiempo de participación solamente está relacionado con la asistencia a consultas de valoración odontológica. Este resultado posiblemente obedezca a que existe una concientización más generalizada sobre la asistencia a otros controles y valoraciones y, por lo tanto, la participación en esta Modalidad puede fortalecer la concientización sobre otros hábitos como las consultas odontológicas.

**Tabla 5–4. Relación entre el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural y la adopción de hábitos de salud y nutrición**

CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR Y TIEMPO DE VINCULACIÓN A LA MODALIDAD PROPIA E INTERCULTURAL	Comportamientos y hábitos del niño o niña				
	Asiste a controles de crecimiento	Asiste a consultas de valoración integral	Se ha identificado alertas en su desarrollo	Asiste a consultas de valoración odontológica	Ha sufrido alguna enfermedad
<b>Tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural</b>	0.00119 (0.000983)	-0.000163 (0.000803)	0.00207* (0.00124)	0.00177** (0.000694)	0.000770 (0.000723)
Número de observaciones	1,010	1,007	779	1,015	1,015

Errores estándar en paréntesis

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Otra de las particularidades de la Modalidad Propia e Intercultural es la forma de atención. Debido a que estas formas se diferencian en la frecuencia y tiempo de entrega de los diferentes servicios y atenciones entregadas por la Modalidad, esta variable está relacionada con la intensidad de participación de los usuarios en la Modalidad. Debido a que la forma de atención depende de la dispersión de la población, en la *Tabla 5–7* se analiza la relación entre el tiempo de desplazamiento del usuario hasta la UCA donde es atendido(a) y sus hábitos saludables. Como se puede observar allí, este tiempo de desplazamiento (como un indicador de dispersión de la población), está asociado negativamente con la probabilidad de asistir a consultas de valoración integral y también está asociado con la probabilidad de que en estas consultas se identifiquen alertas sobre su desarrollo. Esto quiere decir que, vivir lejos de la UCA es un factor importante que puede estar relacionado con la posible prevención de factores que afecten la salud de los niños y las niñas. Este resultado refuerza las diferencias municipales que se presentaron en la *Tabla 5–5*, pues la dispersión de los servicios de salud afecta considerablemente que los cuidadores mantengan prácticas de cuidado de sus niñas/os. Por lo tanto, la Modalidad Propia e Intercultural debería reforzar la asistencia a estos controles para la prevención, especialmente en las formas de atención para la población más dispersa.

<sup>42</sup> Un tercer mecanismo que se exploró fue la UCA a través de la estimación de un modelo multinivel, pero no se reportan los resultados porque en la encuesta no se recogieron suficientes datos en cada UCA para lograr convergencia del modelo.

**Tabla 5-5. Relación entre el tiempo de desplazamiento a la UCA y la adopción de hábitos de salud y nutrición**

CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR Y TIEMPO DE VINCULACIÓN A LA MODALIDAD PROPIA E INTERCULTURAL	Comportamientos y hábitos del niño o niña				
	Asiste a controles de crecimiento	Asiste a consultas de valoración integral	Se ha identificado alertas en su desarrollo	Asiste a consultas de valoración odontológica	Ha sufrido alguna enfermedad
<b>Tiempo de desplazamiento hasta la UCA (minutos)</b>	-0.000309 (0.00165)	-0.00367** (0.00184)	0.00746* (0.00389)	-0.00116 (0.00153)	-0.00106 (0.00211)
Número de observaciones	991	988	764	995	995

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

En conclusión, los resultados relacionados con el componente de salud y nutrición atribuibles a la MPI se pueden abordar según los dos grandes grupos poblacionales usuarios de la Modalidad. Es decir, las mujeres gestantes, y las niñas y niños menores de 5 años. Los aspectos evaluados están relacionados con la adopción de hábitos y prácticas saludables desde la perspectiva de los usuarios/as (o sus cuidadores). No obstante, se requiere un ejercicio por parte del ICBF en cabeza del SNBF para identificar, medir, monitorear y tomar decisiones sobre aquellos aspectos objetivos observables del desarrollo integral de las niñas y los niños.

En cuanto a las mujeres gestantes, se encontró una doble respuesta en torno al proceso de gestación y sus cuidados. Así, al indagar con ellas sobre la identificación de los signos de peligro específicos del embarazo y las recomendaciones a seguir para tener un embarazo saludable, se obtuvieron respuestas poco positivas. No obstante, los resultados son muy positivos al indagar por aspectos más generales del embarazo, ya que la mayoría afirma que controla y reconoce sus cambios físicos y emocionales, y reconoce la importancia de la lactancia o de los cuidados del bebé. Al respecto, el acompañamiento articulado del THI local, en particular de los roles tradicionales como parteras, médicos tradicionales u otros sabedores, promueve la realización de rituales y prácticas tradicionales destinadas a evitar enfermedades y proteger tanto a las madres gestantes como a los bebés desde las creencias propias. Adicionalmente, se encontró que el tiempo de vinculación a la Modalidad no tiene ninguna relación con la adopción de hábitos saludables durante la gestación y la lactancia.

En cuanto a los efectos de la MPI en la salud y nutrición de las niñas y niños menores de 5 años se encontraron varios aspectos. Por una parte, hay un porcentaje alto que asiste a controles de crecimiento y desarrollo, aunque la asistencia a consultas de valoración específicas es menor. Por otra parte, algunos factores asociados positivamente a este hecho son el tiempo que los cuidadores dedican al cuidado de los menores o el hecho de que éstos asistan al jardín infantil o colegio. Otro factor importante es que la vivienda tenga servicios públicos. Esto sugiere que desde la Modalidad se podrían articular esfuerzos para garantizar el cuidado de niñas y niños y para focalizar a hogares con necesidades de servicios públicos. Finalmente, un factor muy importante es el tiempo de desplazamiento a la UCA, pues quienes viven más lejos de ella también asisten menos a consultas de valoración. La distancia, como una señal de dispersión, puede afectar que se detecten alertas tempranas en el desarrollo de

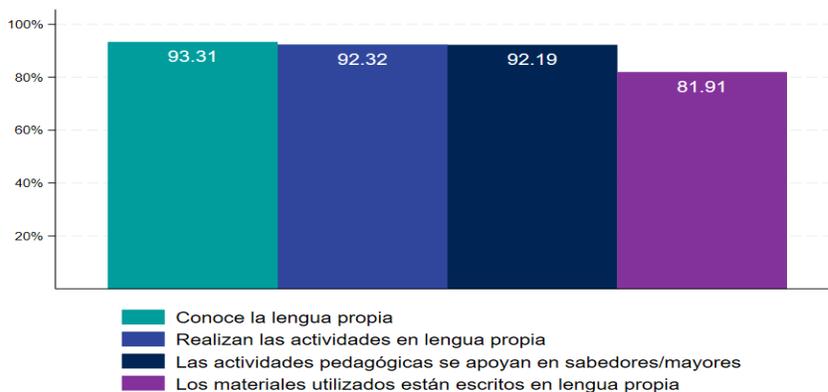
las niñas y los niños; aspecto que se puede agravar debido a las falencias de articulación interinstitucional para garantizar un servicio de salud integral.

### 5.3 Componente proceso pedagógico<sup>4344</sup>

La educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia tiene como propósito potenciar su desarrollo de manera armónica e integral a través de ambientes enriquecidos y protectores, interacciones y relaciones de calidad, oportunas y pertinentes en coherencia con las características y particularidades de las comunidades, sus territorios e identidad cultural. En ese sentido, es esencial que la Modalidad Propia e Intercultural responda a las necesidades, potencialidades e intereses individuales y colectivos de los niños, niñas y sus familias, teniendo en cuenta las particularidades de sus territorios y de su cultura. A través de estos procesos se busca promover acciones que revitalicen la cultura y garanticen la pervivencia de las comunidades étnicas y rurales con elementos propios de su identidad étnico-cultural.

El uso del lenguaje propio se convierte entonces en un pilar en el cumplimiento de este objetivo, teniendo en cuenta que el 93.3% de los usuarios conoce la lengua propia<sup>45</sup>. Al respecto, más del 90% de los usuarios de la Modalidad considera que en las UCA se hace uso de la lengua propia a través de las actividades que allí se realizan y del apoyo de sabedores y mayores (ver *Gráfico 5-5*). Aunque menor que los anteriores, el porcentaje que considera que los materiales que utilizan en la UCA están escritos en lengua propia es alto (81%), teniendo en cuenta que no existe en el país un proceso sistemático de elaboración de materiales pedagógicos para niños y niñas, sean estos de primaria infancia o más grandes.

**Gráfico 5-5. Uso de la lengua propia en la UCA**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

43 La presente sección responde a las siguientes preguntas orientadoras: R1. ¿Cuáles son los resultados de la Modalidad Propia e Intercultural sobre el desarrollo integral de niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años?; R3. ¿Cómo ha contribuido la Modalidad para el logro de una mayor participación de las niñas, niños y gestantes en la apropiación de las prácticas tradicionales, significativas y cotidianas de la comunidad y el uso y apropiación de la lengua nativa?

44 Los indicadores de precisión para la información que se presenta en esta sección se encuentran en la tabla "Proceso Pedagógico" del Anexo 1 - Indicadores de precisión.

45 Aunque solo el 82.25% de los cuidadores responsables manifestó que su comunidad indígena habla lengua propia.

El análisis cualitativo soporta estos resultados, ya que, en cuatro de los estudios de los casos realizados, se encontró que en la UCA se privilegia la comunicación en lengua propia. Este uso varía de acuerdo con la primacía que tiene ésta en la vida cotidiana de cada comunidad, es decir que se desarrollan las actividades en lengua propia porque ella es el vehículo de comunicación en el día a día, o bien porque hay un esfuerzo consciente de los agentes educativos en promover el aprendizaje y uso de la lengua en este espacio, que hace parte de un proceso.

De hecho, los casos de estudio permiten tener una mirada al panorama lingüístico de la MPI. En dos casos, la lengua propia prevalece en la comunicación cotidiana, por lo cual los niños y niñas que asisten a la UCA son principalmente monolingües y los agentes educativos aseguran las estrategias pedagógicas en la lengua materna. En otros dos casos, la lengua propia ha cedido su primacía en la comunicación cotidiana al español debido a los procesos de colonización y contacto con la sociedad mayoritaria; en consecuencia, niñas y niños han sido socializados desde sus primeros días de vida en el castellano, por lo tanto, su uso en la UCA hace parte de un proceso más amplio de recuperación y fortalecimiento de la lengua propia por parte de la comunidad. En el último caso la lengua propia es el español, pues no hay que olvidar que la MPI no se centra exclusivamente en comunidades étnicas con una lengua diferente al español, sino que también atiende población rural dispersa.

Ahora bien, aunque el porcentaje de usuarios que considera que se usan materiales en lengua propia es alto (81%), la aproximación cualitativa encontró que los agentes educativos y algunas autoridades tradicionales consideran que este material es insuficiente para el desarrollo de las experiencias pedagógicas relacionadas con la cultura de la comunidad. En estos casos, por ejemplo, los agentes educativos hacen un trabajo adicional para construir algunos de estos materiales, ya sea recogiendo las narraciones de sabedores y sabedoras para plasmarlas en papel y así construir cartillas de cuentos e historia oral para utilizar en la UCA, o bien la fabricación de instrumentos necesarios para ejecutar ciertos bailes y cantos con las niñas y los niños.

En línea con estas observaciones, los resultados de la encuesta plantean que los usuarios han tenido mayor interacción con algunos elementos propios de su cultura. El *Gráfico 5-6* muestra que más del 93% ha tenido acercamiento con historias, cuentos, canciones, bailes, figuras tradicionales y autoridades propias. Un porcentaje menor está familiarizado con los espacios propios (77.7%) y con la simbología sagrada (88.6%).

**Gráfico 5-6. Interacción y acercamiento con la cultura propia**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Ahora bien, la educación inicial no se centra en la preparación para la educación formal, ni en generar atenciones centradas exclusivamente en el cuidado, sino en promover el desarrollo de las niñas y los niños desde la gestación en el marco de las características propias de la primera infancia; por tanto, las acciones del componente se organizan alrededor de experiencias pedagógicas e incluyentes que promuevan la relación consigo mismo desde la identidad, la autoestima y la expresión de la corporalidad, ejercida en igualdad y respeto, la vivencia y construcción de su sexualidad e identidad de género; relación con los demás, desde la comunicación, interacción y construcción de normas y límites; y relación con el mundo, desde el conocimiento de los objetos, relaciones de causalidad y representaciones de la realidad social (Manual Operativo, 2022, p. 100).

De hecho, en cuatro estudios de caso se encontró que los encuentros dirigidos a las niñas y los niños buscan familiarizarlos con diferentes aspectos de la vida de la comunidad, a partir de estrategias pedagógicas que permiten el desarrollo, entre otras, de habilidades como la motricidad, fina y gruesa, el pensamiento gráfico, el trato con otros niños y niñas y la exploración del entorno.

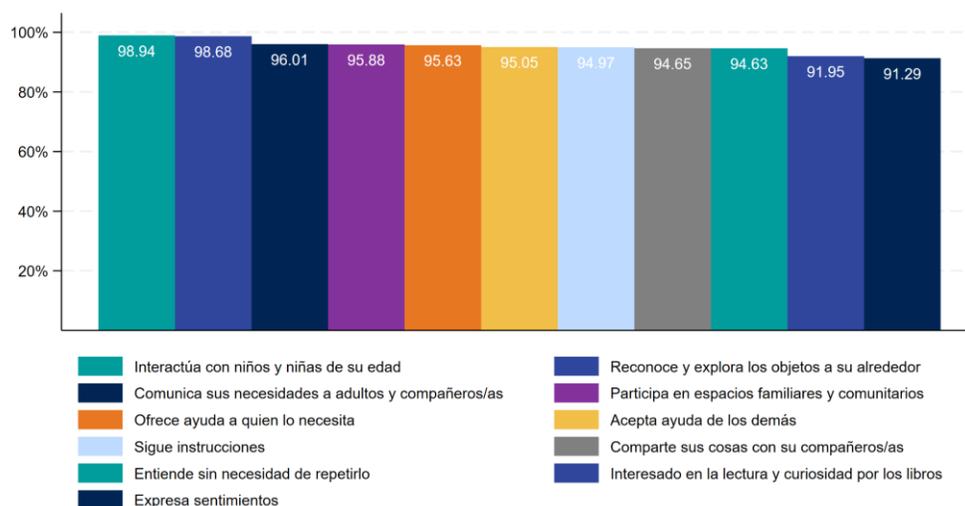
En uno de los casos, por ejemplo, los encuentros realizados durante un mes vinculaban actividades relacionadas con la historia o tradición oral, la cerámica, el trabajo en la chagra, el dibujo o el aprendizaje de la lengua, en particular, de conjuntos de palabras relacionados con la fauna y con el sistema de numeración entre otros aspectos. En el caso de la chagra, esta sirve de espacio de aprendizaje de actividades como la siembra, el desyerbado de malezas y recolección de productos; así mismo, ella sirve para acercarlos al procesamiento de algunos de estos productos, en particular de la yuca brava.

En una línea similar, aunque con un poco más de elaboración pedagógica, en otro caso se encontró cómo el aprendizaje de una receta de compota se convierte en una oportunidad para

conversar sobre los usos medicinales de ciertos alimentos o dar consejos de salud. De igual manera, una actividad de desgranado del maíz se transforma en un juego para desarrollar la motricidad fina y discutir la importancia cultural del maíz. En este caso, la receta se convierte entonces en una experiencia pedagógica que articula el uso de la lengua, conocimientos y prácticas tradicionales con prácticas táctiles que facilitan su comprensión, a la vez que estimulan el desarrollo de habilidades tempranas en las niñas y niños, en términos de motricidad, comunicación y sociabilidad.<sup>46</sup>

En ese sentido, la participación comunitaria, la interacción con otros niños y niñas, el interés por explorar el mundo, la comunicación adecuada de sus sentimientos, entre otros, son comportamientos y hábitos que evidencian un desarrollo integral de los niños y las niñas. El *Gráfico 5-7* presenta el porcentaje de usuarios que han desarrollado estos hábitos y comportamientos, con resultados muy positivos, ya que, en todos los casos, supera el 90%. Para estos resultados no se encuentran diferencias significativas por tipo de usuario. Tanto para los menores de 6 meses como los niños o niñas entre 6 meses y 5 años y 11 meses, se resalta la interacción con otros niños y niñas de su edad y el reconocimiento y exploración de los objetos a su alrededor y de último, la expresión de sus sentimientos.

**Gráfico 5-7. Comportamientos y hábitos de las niñas y niños menores de 5 años**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

La adopción de hábitos y comportamientos que evidencian un desarrollo de los niños y las niñas desde su proceso pedagógico es muy alta, lo cual resulta también evidente para las y los agentes educativos y las cuidadores y cuidadores de los niños y las niñas consultados en el trabajo de campo. En los encuentros en la UCA, los agentes educativos van apreciando cómo los nuevos usuarios entran en un proceso de familiarización con sus compañeros, a lo

<sup>46</sup> Es pertinente recordar que la comunidad tiene potestad para definir los contenidos que se quiere impartan en la UCA e incluso el sentido que se quiere dar al espacio. En este sentido, en otro caso se encontró un ir y venir entre conocimientos tradicionales y aprendizaje del español, pensando que niños y niñas irán en unos años a la escuela. En este caso, la recuperación de la lengua propia no es un problema realmente, ya que es hablada por el conjunto de la comunidad en el día a día. Se puede afirmar incluso que buena parte de las personas con prácticamente monolingües o parcialmente bilingües.

largo del cual superan la timidez hasta hacer parte de las actividades grupales con total confianza. Por su parte, algunas cuidadoras señalaban cómo estos cambios se reflejan también en el hogar. Una de ellas comentaba que veía a sus hijos e hijas menos tímidos ante la visita de personas externas al hogar, al tiempo que los veían más alegres, jugando e incluso cantando, tras asistir a la UCA.

Sin embargo, algunos factores relacionados con su hogar o con la persona responsable pueden determinar la adopción de estos hábitos. Como se muestra en la *Tabla 5–8* del Anexo 2,<sup>47</sup> el sexo del cuidador o cuidadora (en la mayoría de los casos son las madres), se relaciona positivamente con la probabilidad de que niñas y niños “ofrezcan ayuda a quien la necesite”. Asimismo, el hecho de residir en una vivienda propia se asocia positivamente con la “participación en espacios comunitarios y familiares” y con “compartir cosas con sus compañeros”. Estos resultados sugieren que las mujeres al cuidado de niñas y niños de primera infancia y la tenencia de una vivienda propia son factores que impulsan el desarrollo pedagógico de las niñas y los niños y por tanto se deberían tener en cuenta en el diseño de las actividades pedagógicas de las UCA.

En la *Tabla 5–9* se presentan los resultados del modelo multinivel (o anidado), que permite identificar el efecto de residir en municipios diferentes<sup>48</sup>. Estos valores muestran que los coeficientes de relación presentados en la *Tabla 5–8* del Anexo 2<sup>49</sup> no varían entre un municipio y otro. Por lo tanto, se concluye que el contexto regional no influye sobre los procesos pedagógicos de los niños y las niñas, posiblemente debido a que en estas comunidades los contextos son muy similares entre ellos.

**Tabla 5–6. Relación entre el municipio de residencia y la adopción de hábitos y comportamientos (modelo multinivel)**

Nivel de anidación 1: Municipio (Incluyendo las covariables de la Tabla 5–8)	Participa en espacios familiares y comunitarios	Siguiendo instrucciones	Ofrece ayuda a quien la necesita	Comparte sus cosas con compañeros
<b>Varianza del coeficiente para municipio</b>	3.33E-16	0.0077	0.0058	0.0013
<b>Desv. Estándar de la varianza</b>	9.77E-13	0.0027	0.0027	0.0009

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Ahora bien, estos procesos pedagógicos, como se mencionó antes pueden (y deberían) ser promovidos y fortalecidos a través de la participación en la Modalidad Propia e Intercultural. Sin embargo, los resultados de la *Tabla 5–10*, indican que, para esta Modalidad de atención, el principio de tiempo de exposición no se cumple en relación con el proceso pedagógico,

47 Esta tabla muestra los resultados de un ejercicio de estimación de la relación entre las características del hogar y del cuidador(a) del usuario y la probabilidad de adoptar hábitos y comportamientos que evidencian el desarrollo integral de las niñas y los niños. En el Anexo 2 se presentan los resultados de la verificación de supuestos para este modelo, donde se observa que el único que no se cumple es el de independencia condicional, por lo cual estas relaciones no se pueden interpretar como relaciones causales. En el caso de “siguiendo instrucciones” tampoco se cumple el supuesto de linealidad entre la variable dependiente y las variables continuas independientes.

48 Los parámetros de este modelo se estiman en dos niveles. En el primero se estima el efecto de residir en un municipio sobre las variables de resultado (para ello se asume que este efecto es fijo) y en el segundo nivel, este efecto fijo se incorpora en el modelo para estimar los coeficientes de los demás factores asociados.

49 Se incluyen cinco características de un conjunto más grande de características reportadas en la recolección de encuestas.

pues el tiempo de participación no está relacionado con la adopción de los hábitos sobre el proceso pedagógico de las niñas y los niños.

**Tabla 5–7. Relación entre el tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural y la adopción de hábitos y comportamientos**

CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR Y DEL RESPONSABLE DEL USUARIO TIEMPO DE VINCULACIÓN A LA MODALIDAD PROPIA E INTERCULTURAL	Comportamientos y hábitos del niño o niña				
	Participa en espacios familiares y comunitarios	Sigue instrucciones	Reconoce y explora su alrededor	Ofrece ayuda a quien la necesita	Comparte sus cosas con compañeros
<b>Tiempo de vinculación a la Modalidad Propia e Intercultural</b>	-0.00157 (0.00191)	0.00236 (0.00146)	0.00131 (0.00176)	0.00210 (0.00160)	-0.00157 (0.00191)
Número de observaciones	847	848	835	849	847

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Otra de las particularidades de la Modalidad Propia e Intercultural es la forma de atención. Teniendo en cuenta que esta depende de la dispersión de la población, en la *Tabla 5–11* se analiza la relación entre el tiempo de desplazamiento del usuario hasta la UCA donde es atendido(a) y la adopción de hábitos y comportamientos. Como se puede observar allí, este tiempo de desplazamiento (como un indicador de dispersión de la población), está asociado negativamente con la probabilidad de adoptar estos comportamientos y hábitos. Esto quiere decir que, vivir lejos de la UCA es un factor importante que puede deteriorar los resultados al menos en términos de “seguir instrucciones” y “ofrecer ayuda a quien lo necesita”.

**Tabla 5–8. Relación entre el tiempo de traslado a la UCA y la adopción de hábitos y comportamientos**

CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR Y DEL RESPONSABLE DEL USUARIO TIEMPO DE VINCULACIÓN A LA MODALIDAD PROPIA E INTERCULTURAL	Comportamientos y hábitos del niño o niña				
	Participa en espacios familiares y comunitarios	Sigue instrucciones	Reconoce y explora su alrededor	Ofrece ayuda a quien la necesita	Comparte sus cosas con compañeros
<b>Tiempo de desplazamiento hasta la UCA (minutos)</b>	-0.00290 (0.00467)	-0.00915** (0.00357)	-0.00967** (0.00416)	0.00166 (0.00903)	-0.00290 (0.00467)
Número de observaciones	829	830	817	829	829

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

En conclusión, en las UCA se realizan actividades y se utilizan materiales en lengua propia. Además, promueven las tradiciones de la cultura (cantos, juegos, bailes) y estimulan el conocimiento de los símbolos, rituales y espacios sagrados. Como resultado, y de acuerdo con la primacía del uso de la lengua propia en el hogar y en la comunidad, la MPI sí ha promovido en las niñas y los niños su uso. En algunos contextos, la lengua es el vehículo de comunicación cotidiano tanto en el hogar como en la UCA, en otros ella es utilizada de forma principal en la UCA con el ánimo de promover su recuperación en el conjunto de la comunidad.

Además de ello, las niñas y los niños han desarrollado hábitos y comportamientos que les permiten un desarrollo integral desde la educación inicial, al menos desde la perspectiva de sus cuidadores. Al respecto, algunos de ellos señalaban que veían en sus hijos/as y nietas/os cambios en la forma de relacionarse con otros niños/as y personas adultas, mayor interés por explorar el entorno inmediato en que viven, así como juegos aprendidos en la UCA.

A pesar de estas percepciones positivas, es importante señalar que un factor que puede deteriorar el efecto de la Modalidad sobre el proceso pedagógico de las y los niños es la dispersión y, en particular, el tiempo de desplazamiento a la UCA.

#### 5.4 Componente familia, comunidad y redes<sup>50 51</sup>

Las estrategias del servicio que están dirigidas a niñas, niños y mujeres gestantes, como usuarios directos de la Modalidad, son un conjunto o *serie de acciones pedagógicas intencionadas y estructuradas que responden a las necesidades, capacidades, habilidades e intereses de niñas, niños y madres gestantes* (Manual Operativo, 2020, p. 48) y que toman la forma de encuentros. La MPI se desarrolla entonces a partir de: 1. Encuentros con el entorno y las prácticas tradicionales; 2. Encuentros en el hogar; 3. Encuentros comunitarios y 4. Encuentros grupales con mujeres gestantes y en periodo de lactancia.

La frecuencia con que se deben efectuar estos encuentros, así como su duración, están definidas en el Manual de operaciones, aunque es preciso tener en cuenta que estos aspectos, frecuencia y duración, tienen matices de acuerdo con el tipo de operación que se haya escogido en cada una de las comunidades. Adicionalmente, es importante recordar que la MPI tiene un principio de flexibilidad que permite, durante el espacio de concertación, ajustar el tipo de operación escogido de acuerdo con aspectos como el patrón de habitación y la facilidad que tienen los usuarios para reunirse.

##### 5.4.A Encuentros con el entorno

El 95.19% de los usuarios y usuarias conoce esta pauta, pero el 6.89% de los que están activos en la Modalidad Propia e Intercultural, menciona que en el último mes no han sido convocados. Por otro lado, aunque la participación de estos espacios es alta con un porcentaje del 91%, la principal razón por la que no participan es la falta de tiempo, seguido de la participación de otra persona de la familia y el desconocimiento de estos encuentros.

En cuanto a los Encuentros en el hogar, el 87.03% fue visitado con un promedio de 2 visitas en el último mes, aunque con un 4.01% que menciona que no ha tenido visitas. En este caso, además de las mencionadas anteriormente, la inactividad en la UCA aparece como una de las principales razones. El 94.4% de las mujeres gestantes, por su parte, participaron en los encuentros dirigidos a ellas en período de lactancia, en promedio 2.26 veces en el último mes, aquí se destaca como razón que no le gusta asistir a este tipo de encuentros. Por último, el

<sup>50</sup> La presente sección responde principalmente a las siguientes preguntas orientadoras: **R1.** ¿Cuáles son los resultados de la Modalidad Propia e Intercultural sobre el desarrollo integral de niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años?; **R5.** ¿De qué manera la Modalidad Propia e Intercultural contribuye a la apropiación de prácticas de cuidado y crianza de las familias participantes a partir de sus identidades culturales incluyendo el consumo de alimentos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de los niñas, niños y gestantes participantes?

<sup>51</sup> Los indicadores de precisión para la información que se presenta en esta sección se encuentran en la tabla "Familia, Comunidad y Redes" del Anexo 1 - Indicadores de precisión.

84.51% participó en los Encuentros Comunitarios con un promedio de 2.89 participaciones en el último mes (ver *Tabla 5-12*).

**Tabla 5-9. Asistencia de las y los usuarios a los encuentros con el entorno**

Encuentro	% de participación / visita	Promedio de encuentros / visitas en el último mes	Razones de no participación / visita
Encuentros con el entorno y prácticas tradicionales	91%	2,42 (convocado)	40.15% No tuvo tiempo 11.17% Participó otra persona de su familia 8.11% No sabía que existían
Encuentros en el hogar	87.03%	2	48.94% No fueron nunca 11.11% No tuvo tiempo
Encuentros con Mujeres Gestantes y Madres en período de lactancia	94.40%	2.26	62.3% No tuvo tiempo 18.37% No sabía que existían 10.23% No le gusta asistir
Encuentros comunitarios	84.51%	2.89	47.79% No tuvo tiempo 12.78% No sabía que existían 9.09% Participó otra persona de su familia

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

En los cuatro casos de estudio que desarrollan *Encuentros con el entorno* en el día a día, se encontró que las niñas y los niños asisten a ellos de forma asidua de acuerdo con la frecuencia existente en la UCA. No obstante, como siempre hay usuarios que pueden faltar, los agentes educativos y las dinamizadoras están pendientes de quienes no llegan al encuentro. De acuerdo con el grado de dispersión de la población en el territorio, este seguimiento se hace de forma telefónica o dirigiéndose directamente al hogar, para indagar la razón de la ausencia del usuario. Aunque en muchos casos ésta se debe a asuntos cotidianos como alguna enfermedad, dificultad para llegar a la UCA dada la distancia entre el hogar y la UCA o el acompañar a los padres en alguna actividad relacionada con la actividad económica del hogar, los agentes educativos y dinamizadores están muy pendientes de los usuarios que faltan a dos o más encuentros seguidos.

En la *Tabla 5-13* del Anexo 2<sup>52</sup> se presentan algunos factores que pueden estar relacionados con la asistencia de los niños y las niñas a los encuentros con el entorno y los encuentros con el hogar. Allí se puede ver que el hecho de tener una vivienda propia favorece la asistencia a los encuentros, pero el hecho de permanecer en un jardín o colegio, la dificulta. No obstante,

<sup>52</sup> Estos coeficientes se estimaron a partir de un modelo de regresión lineal con mínimos cuadrados ordinarios. En la Tabla “Encuentros con el Entorno” del Anexo 2 se puede verificar el cumplimiento de supuestos. No se cumplen los supuestos de normalidad de los errores y de independencia condicional.

el tiempo de desplazamiento no es un factor relevante, al menos desde el punto de vista de la muestra encuestada.

Como el problema de la deserción y del agravamiento de condiciones de salud siempre está presente, en estas situaciones los agentes educativos visitan el hogar para entender qué está sucediendo y hablar con la familia para que la niña o el niño vuelva a los encuentros que se realizan en la UCA y, en caso de enfermedad, conocer la evolución de la misma y si es necesario activar la ruta de atención indicada.

En contextos rurales, en los cuales las niñas y los niños, acompañados de sus cuidadores, deben caminar distancias significativas desde su hogar para llegar a la UCA, es importante tener en cuenta que las condiciones climáticas afectan su asistencia. Así, en las temporadas de lluvias existe una alta probabilidad que disminuya la asistencia a los encuentros, ya que algunos no alcanzan a participar en ellos o pueden llegar después de la hora prevista.

Otro de los aspectos que puede afectar la asistencia de las niñas y los niños a los encuentros realizados en la UCA, y que fue señalado en los cinco casos analizados, concierne los pocos recursos e infraestructura con que se cuenta en buena parte de las UCA. En uno de los casos de estudio, por ejemplo, el equipo de THI propone la necesidad de que la MPI cuente con infraestructura propia, como planteaba uno de ellos, “*que cada UCA tenga su espaciecito para ellos puedan hacer las actividades, y tengan un espacio propio como el que está acá (...) esa es como la gran necesidad que tiene en sí el programa de Modalidad propia, tener una infraestructura propia (...) para que los niños y las agentes educativas y todos los usuarios, pues hagan su trabajo desde lo propio*” (Equipo THI, 2023). Lo mismo se piensa en un segundo caso de estudio, en el cual la UCA se traslada de una casa a otra, a medida que cambian el dinamizador y la manipuladora de alimentos.

Si bien es cierto que, en el diseño de la MPI, plasmado en el Manual Operativo, se propone que en los encuentros con el entorno y las prácticas tradicionales se debe privilegiar que sean realizados en espacios cotidianos y concertados con las comunidades (Manual Operativo, 2022, p. 48), también es cierto que las comunidades abordadas expresan la necesidad de tener un espacio propio para las actividades con los usuarios de la MPI, en particular, con las niñas y los niños.

#### **5.4.B Encuentros en el hogar**

Por otra parte, los *Encuentros en el hogar* tienen una dinámica diferente, ya que se prevé realizar un encuentro por usuario de la UCA al mes. En este caso, la participación está “prácticamente asegurada”, ya que el inicio de cada mes el equipo del talento humano intercultural (THI) planea el calendario mensual de encuentros en el hogar, al tiempo que se informa previamente a la familia que será visitada. No obstante, llama la atención que el 87% de los usuarios que se encuentran activos indicaron que recibieron visitas en el hogar durante el último mes, y que se realizó más de una visita (*Tabla 5-12*). En la mitad de los casos donde no se presentaron las visitas, los usuarios afirman que el personal no se presentó a realizar la visita.

En efecto, como se encontró en la recolección de información cualitativa, el ejercicio de planeación está sujeto a la forma en que esté organizada la implementación de la Modalidad en cada comunidad o territorio, al personal de THI existente y, sobre todo, a la relación

THI/número de usuarios que definitivamente es desfavorable, ya que en algunos casos el THI está sobrecargado.

En uno de los estudios de caso realizados, la dinamizadora, que tiene entre sus funciones realizar los encuentros en el hogar, grupales y comunitarios, tiene a su cargo 6 unidades comunitarias de atención dada la forma en que está organizada la implementación de la MPI en su territorio. Esto significa que debe realizar aproximadamente 108 encuentros al mes. Es cierto que varios usuarios pueden ser hermanos y vivir en el mismo hogar, lo que puede reducir el total de encuentros en el hogar que debe hacer. Sin embargo, la meta de atender en el hogar al menos una vez al mes a cada uno de los usuarios de la MPI es imposible de alcanzar, menos aún al tener en cuenta la dispersión de los hogares en este territorio. En la *Tabla 5-14 del Anexo 2*<sup>53</sup> se puede apreciar que los resultados de la encuesta confirman los hallazgos cualitativos. Como es de esperarse, ninguna de las características del hogar o del responsable de la niña o niño incide sobre la asistencia a los encuentros en el hogar, ya que estos dependen exclusivamente de la disponibilidad del talento humano. No obstante, el tiempo de desplazamiento del hogar en el que reside el usuario/a hasta la UCA no incide sobre el número de encuentros realizados en el hogar. Al respecto, la dinamizadora comentaba que realmente puede visitar cada hogar cada mes y medio, lo cual deja en evidencia la necesidad de hacer ajustes para reducir esta frecuencia y acercarla a la meta de hacer al menos una visita al mes

La sobrecarga del THI también se observó en otros de los casos analizados. En este, es claro que la sobrecarga del equipo de profesionales del THI está relacionada con las pocas actividades y responsabilidades que se asignaron a los dinamizadores, ya que se concertó un sistema de rotación de estos últimos que ha llevado a que en ciertos meses del año se puede contar con dinamizadores con cierto conocimiento de las estrategias del servicio, mientras que en otros períodos hay otros con muy poco conocimiento del alcance de la MPI. Teniendo en cuenta esto, las 3 profesionales del equipo de THI, que tienen a cargo 9 unidades comunitarias de atención, han asumido la planeación y realización de la mayor parte de los encuentros previstos. En términos de los encuentros en el hogar, esto equivale a que tienen que realizar hasta 27 encuentros al mes, además de los encuentros grupales y comunitarios y colaborar en la planeación de los encuentros con el entorno. Al respecto, una de las profesionales comentó:

*“[A] nosotras nos toca programar mañana y tarde, entonces, programamos 3 encuentros al día, entramos a las 7 am y salimos a las 5 pm. Y después uno se pone a hacer el programa, y uno ocupa tantos días acá y esto y lo otro, pero entonces a qué hora hacemos todos los informes”*

**(Entrevista con ICBF Regional y Centro Zonal, 2023)**

En este caso también existe el atenuante de que varios usuarios son hermanos y en un encuentro en el hogar se pueden abordar entonces dos o tres usuarios, aunque la duración del encuentro puede ser más larga de la hora prevista inicialmente. Lo anterior, porque la forma de organización social de la comunidad, en particular el hecho de que el hogar está

<sup>53</sup> Estos coeficientes se estimaron a partir de un modelo de regresión lineal con mínimos cuadrados ordinarios. En la Tabla “Encuentros en el Hogar” del Anexo 2 se puede verificar el cumplimiento de supuestos. No se cumplen los supuestos de normalidad de los errores y de independencia condicional.

conformado por familias extensas, hace que durante un encuentro en el hogar estén presentes varios miembros de la familia, entre niñas y niños usuarios de la MPI, hermanos de ellos de diferentes edades e incluso algunos adultos. Como mencionaba una de las profesionales del THI, fácilmente un encuentro en el hogar puede convertirse en uno comunitario, aunque ellas se centran siempre en los usuarios de la Modalidad.

#### **5.4.C Encuentros con mujeres gestantes y con la comunidad**

Los otros dos encuentros que hacen parte de las estrategias del servicio tienen una naturaleza diferente a los abordados hasta ahora. En primer lugar, se trata de encuentros colectivos dirigidos, por una parte, al grupo de mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia con sus hijos e hijas menores de 18 meses (Encuentro grupal) y, por otra parte, al conjunto de la comunidad beneficiaria del servicio, incluyendo aquí a las familias, autoridades tradicionales, sabedores y sabedoras y otros miembros de la comunidad (Encuentro comunitario). En segundo lugar, se ha previsto realizarlos una vez al mes, con una duración aproximada de media jornada (3 horas en adelante). Estas dos características, colectivos y mensuales, lleva a que el equipo de THI considere que los usuarios/as asisten con regularidad a los encuentros. En efecto, como muestra la *Tabla 5-12*, tanto la asistencia como la frecuencia de estos encuentros fue buena para los usuarios activos de la Modalidad Propia e intercultural.

No obstante, en relación con los encuentros grupales, es importante tener en cuenta dos aspectos. El primero consiste en reconocer que, en ciertas comunidades, algunas mujeres gestantes o madres de niños menores de 18 meses pueden encontrar dificultades para asistir a los encuentros. Por una parte, en varias comunidades hay madres de usuarios que no tienen pareja y, por lo tanto, tienen menor disponibilidad de tiempo para asistir a estos encuentros, ya sea por ocupaciones en el hogar o por trabajo. Por otra parte, aquellas madres o mujeres gestantes que trabajan suelen tener dificultad para obtener el permiso del empleador para ausentarse durante medio día y asistir al encuentro; y esto, más allá que los encuentros hayan sido planeados con antelación.

El segundo aspecto que se considera necesario mencionar está relacionado con las prácticas pedagógicas utilizadas en los encuentros. La observación de encuentros grupales en dos de los casos analizados hizo evidente que aún hay mucho para mejorar en términos pedagógicos, y que es importante hacerlo ya que este aspecto puede terminar afectando la asistencia de las mujeres gestantes y las madres en periodo de lactancia, o bien el interés que se presta a los temas abordados durante el encuentro.

En un caso, el encuentro se desarrolló en un salón, con el grupo dispuesto en forma de clase magistral. El equipo de THI, compuesto sólo por hombres jóvenes, exponía a quince madres el tema de la semana, las plantas de la región y sus usos, con el apoyo de un proyector de baja resolución. Es cierto que en un segundo momento la actividad involucró a las madres, pero en sus rostros y expresión corporal había una actitud pasiva, que transmitía cierto estado de aburrimiento y desinterés frente a lo que estaban haciendo.

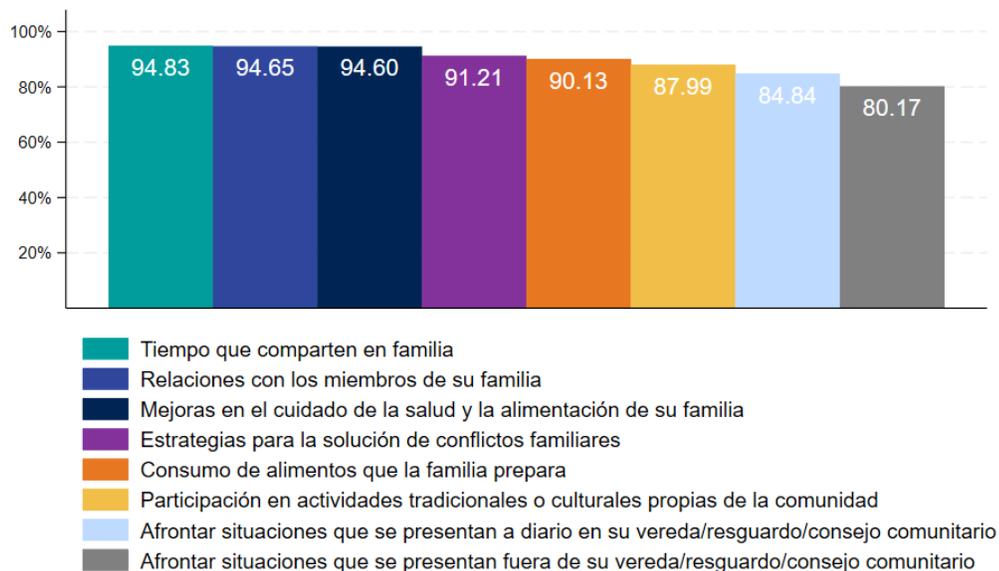
La forma en que se preparan los encuentros es fundamental para su éxito, en términos de asistencia y de participación activa de los usuarios y usuarias de la Modalidad. Esto se hace claro al observar un encuentro comunitario en otro de los casos de estudio. En él, el trabajo

colectivo y la ayuda mutua fueron un rasgo también notable, ya que cada una de las familias usuarias participó de forma activa en la preparación de alimentos y su compartir. Aquí, se nos comentó que esto refleja un principio de corresponsabilidad colectiva que mantiene a la comunidad cohesionada y unida. También, que este mismo trabajo colectivo se manifiesta con frecuencia en la siembra, la cosecha y en la construcción de viviendas. Actividades colectivas en que es normal e importante involucrar a las niñas y niños, desde su primera infancia, así sea mediante el acompañamiento y la observación, ya que son estos espacios colectivos uno de los principales focos de educación en su forma de vida (Taller participativo con usuarios/as de la MPI, 2023).

#### 5.4.D Prácticas familiares en torno al desarrollo integral de las niñas y los niños

Finalmente, respecto a los resultados observados a partir de la participación en los encuentros, es muy alta la proporción de usuarios y usuarias participantes que está “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” con que su participación le ha permitido mejorar las prácticas familiares y comunitarias en torno al desarrollo integral de niñas y niños menores de 5 años (ver Gráfico 5–9).

**Gráfico 5–8. Prácticas familiares y comunitarias**



Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

Al igual que en los componentes de calidad de proceso pedagógico y de nutrición, las usuarias y usuarios perciben unos resultados positivos de la Modalidad Propia e Intercultural y, en este caso particular, de los encuentros. Sin embargo, es importante estudiar qué factores externos o qué componentes de la intervención tienen una incidencia más importante con el fin de generar recomendaciones para su fortalecimiento. Como se puede observar en las tablas 5-

15<sup>54</sup> y 5-16 del Anexo 2<sup>55</sup>, la participación en encuentros con el entorno son un factor asociado positivamente con las buenas prácticas familiares en los hogares de niños y niñas. En particular, haber participado en estos, está asociado con mayor probabilidad de “resolver conflictos familiares” y “participar en actividades tradicionales”. Para las madres gestantes, los encuentros dirigidos a ellas han sido claves en incrementar el tiempo compartido en familia, ayudar a la solución de conflictos familiares y participar en actividades tradicionales.

Por otra parte, a pesar de que en el trabajo de campo cualitativo se encontró que la dispersión y la dificultad de llegar a la UCA son factores determinantes en la realización efectiva de los encuentros, la *Tabla 5-17* muestra que el tiempo de desplazamiento a la UCA (como proxy de la dispersión) no afecta la percepción que las y los usuarios tienen de las mejoras en sus relaciones familiares y comunitarias. Este resultado sugiere que los encuentros que se han realizado han permitido logros importantes a nivel familiar, a pesar de que la operación y la logística de estos encuentros sea compleja.

**Tabla 5–10. Relación entre el tiempo de traslado a la UCA y la adopción de hábitos y comportamientos**

VARIABLES (incluye las mismas covariables de la 5–18)	Comportamientos y hábitos familiares y comunitarios					
	Cuidado y alimentación de la familia	Relaciones familiares	Tiempo compartido con la familia	Solución de conflictos familiares	Participación en actividades tradicionales	Enfrentar situaciones en la vereda
<b>Tiempo de desplazamiento hasta la UCA (minutos)</b>	-0.00116 (0.00184)	-0.00164 (0.00193)	-0.00147 (0.00181)	0.00309 (0.00552)	0.00331 (0.00521)	-0.00116 (0.00184)
Número de observaciones	938	941	938	939	935	938

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: cálculos propios con base en encuesta de la evaluación

La asistencia a los diferentes encuentros que conforman las estrategias del servicio presenta cierta complejidad para las familias y para el talento humano. Este problema de asistencia influye en que los encuentros se realicen con la regularidad prevista en el Manual operativo, que definitivamente propone una periodicidad y duración muy alta, que incluso puede ir en contra de la idea proponer una Modalidad respetuosa de las prácticas culturales de las comunidades. De hecho, en los diferentes contextos analizados fue recurrente esta idea, y con ella la propuesta de reducir la frecuencia y tiempo previstos. Es cierto que el Manual señala la posibilidad de realizar ajustes en este sentido según los patrones de dispersión y

<sup>54</sup> Estos coeficientes se estimaron mediante un modelo de probabilidad logística. En la tabla “Prácticas familiares - niños” del Anexo 2 se puede observar que estos modelos no cumplen con el supuesto de independencia condicional. Adicionalmente, para la variable “participación en actividades tradicionales”, no se cumple el supuesto de linealidad entre la variable dependiente y las variables independientes continuas.

<sup>55</sup> Estos coeficientes se estimaron mediante un modelo de probabilidad logística. En la tabla “Prácticas familiares - mujeres” del Anexo 2 se puede observar que estos modelos no cumplen con el supuesto de independencia condicional. Adicionalmente, para la variable “participación en actividades tradicionales”, no se cumple el supuesto de linealidad entre la variable dependiente y las variables independientes continuas.

características de cada comunidad. Sin embargo, aún existe cierto temor a hacer explícitos los ajustes en este sentido.

No obstante, los resultados cuantitativos muestran que estos encuentros han alcanzado a la mayoría de los usuarios, quienes perciben que, gracias a ellos, han mejorado sus relaciones familiares e incluso sus relaciones con otros miembros de la comunidad. También es importante resaltar que estas percepciones parecen estar relacionadas, principalmente, con los encuentros en el hogar y con los encuentros con mujeres gestantes para este grupo de usuarias. En este sentido, se recomienda una estrategia en la que se dé un mayor impulso y se priorice la disponibilidad del talento humano para la realización de estos dos tipos de encuentros

## 5.5 Diferencias en los resultados de la MPI según forma de atención y tipo de operador<sup>56</sup>

Para dar respuesta a la pregunta orientadora 4 del componente de resultados relacionada con la existencia de diferentes resultados según la forma de atención y el tipo de operador, se expondrán los hallazgos identificados en operadores comunitarios y en operadores privados o ESAL<sup>57</sup>, resaltando diferencias que permiten reconocer en qué medida ciertos aspectos pueden o no favorecer al cumplimiento de los objetivos de la Modalidad.

En cuanto a la forma de atención, en los casos de estudio se pudo identificar que en la práctica resultan una categoría difusa con demasiados matices para cada contexto particular, lo que dificulta realizar comparaciones extensivas, aún para una misma forma de atención, y particularmente para una muestra tan pequeña. Además, esta variable no se contempla explícitamente en la información disponible en el sistema *Cuéntame* y solo puede aproximarse a través de proxys parciales, por lo cual desde el componente cuantitativo tampoco pudo realizarse un análisis sistemático que pudiera arrojar hechos concluyentes al respecto. Esta dificultad no necesariamente resulta algo negativo, ya que se corresponde con la flexibilidad y adaptabilidad contextual por la que aboga la Modalidad Propia e Intercultural. A pesar de esta dificultad comparativa y analítica, existen algunas anotaciones que pueden hacerse con respecto a las formas de atención, su materialización y flexibilidad.

Primero, como ya fue resaltado al abordar el proceso concertación, durante su desarrollo las comunidades no logran una comprensión suficiente acerca de las características, diferencias y efectos que cada forma de atención puede tener durante su operación, o más comúnmente, los aspectos que les interesa discutir y ajustar no son tenidos en cuenta por el Manual Operativo y el proceso de concertación, lo que puede llevar a que elijan una u otra considerando unas características sencillas como presupuesto, frecuencia de atención, número de usuarios o minuta, para después sobre estas realizar ajustes según consideren necesario, lo que termina creando una forma de atención difusa de acuerdo con el Manual Operativo. Es por esta razón que durante el trabajo de campo se encontraron muchas

<sup>56</sup> La presente sección responde a la siguiente pregunta orientadora: **R4**. ¿Existen diferencias en los resultados obtenidos por la Modalidad Propia e Intercultural según la forma de atención y el tipo de operador? ¿Cuáles son estas diferencias?

<sup>57</sup> Como ya fue comentado anteriormente, por cuestiones logísticas, de seguridad y de cronograma, no se pudo recoger información acerca de UCA operadas por entidades territoriales, que es el tercer tipo de operador contemplado en el Manual Operativo.

variables dentro de la operatividad cotidiana de cada territorio por lo que resultaba imposible determinar con certeza la forma de atención que se maneja en una comunidad particular siguiendo a cabalidad los parámetros definidos en el Manual Operativo.

En otras palabras, EAS que manifestaron tener forma de atención 1 podían no realizar encuentros con los mismos usuarios todos los días, y los encuentros realizados tampoco duraban las 5 horas previstas en el manual operativo. Una de las EAS que expresó tener atención 2 se comportaba como 1 con un servicio diario más allá de los Encuentros, y la EAS con atención 3 se vio obligada a implementar la modalidad de esta forma debido a la carencia de espacios donde preparar las raciones de alimentos, a pesar de tener todas las otras características aptas para brindar un servicio cotidiano. Además, se pudo observar que varias de las UCA excedían el número de usuarios/as máximos que podían atender por falta de poder dividir el servicio en más UCA.

Por otro lado, en relación con el tipo de operador si es posible señalar algunos cambios y particularidades que pueden influir en los resultados operación de la MPI, aunque por las mismas razones expuestas anteriormente, estos no pueden ser generalizables.

Para enmarcar y explicar estas diferencias resulta importante resaltar un punto ya expuesto con anterioridad: la fundamental relación entre el Talento Humano Intercultural y la comunidad. Este es el principal interlocutor, y el más constante e involucrado, por parte de la Modalidad con la comunidad y con las/os usuarias/os. El THI es el que crea el puente entre la comunidad y los/as usuarios/as con la EAS y las otras instituciones vinculadas a la Modalidad. En consecuencia, podría decirse que es un recurso de gran valor el cual puede influir en los diferentes resultados de la MPI.

En relación con esto, en los casos observados se encontró que existe mucha rotación del THI bajo operadores privados/ESAL debido a condiciones laborales precarias, así como a un bajo beneficio económico. Para los posibles candidatos locales para formar parte del THI—quienes facilitarían el relacionamiento y confianza con las comunidades—, su falta de experiencia y conocimientos administrativos y de gestión les posiciona en desventaja frente a perfiles de personas foráneas que suelen ser priorizados por las EAS privadas/ESAL. De la misma manera, a pesar de que las EAS comunitarias parecieran ser la opción más adecuada para operar la Modalidad en sus territorios de acuerdo con los objetivos de la misma, varias de las organizaciones comunitarias potenciales no tienen la experiencia ni las capacidades necesarias para ejercer la operación, poniéndolas en desventaja frente a las EAS privadas/ESAL, que suelen tener mayores conocimientos y entendimientos más profundos en relación a lo administrativo y operativo de la Modalidad y en el relacionamiento contractual y burocrático con el Estado. El problema es que no hay una estrategia clara para generar capacidades en las organizaciones comunitarias para que eventualmente pudieran asumir este rol.

Así mismo, se observó menos familiaridad y fluidez en la relación de operadores privados/ESAL con las familias y la comunidad. No obstante, dentro de los hallazgos fue evidente que este tipo de operador resulta la mejor alternativa en comunidades con menos capacidades de gestión y organización, e incluso, para aquellas en las que existen diferencias y/o fracturas internas.

Por su parte, operadores comunitarios pueden tener THI con mucha experiencia en varias de las Modalidad del ICBF, lo que a su vez implica experiencia en primera infancia, pero también se encontraron casos en donde EAS comunitarias seleccionaban al THI por intereses de líderes y autoridades, por lo que sus habilidades, conocimiento y vocación en el trabajo pueden quedar en duda. Ahora bien, también es necesario resaltar la cercanía y familiaridad del THI que hace parte de la comunidad, lo que les permite tener un involucramiento cotidiano con la comunidad, lo que se evidenció en estos operadores. Esto mismo ocurre en la relación de la comunidad con la EAS comunitaria, la cual se mostró más estrecha y fluida con las familias de los/as usuarios/as.

Ahora bien, al tener en cuenta cómo estas relaciones se traducen en otros aspectos de la modalidad, se encuentra que EAS comunitarias, al tener mayor facilidad de la comunicación con las familias, las y los usuarios, logran adecuaciones con mayor pertinencia a las prácticas culturales y cosmovisión de la comunidad y mayor articulación para complementar la operación de la Modalidad buscando un mayor bienestar de niños y niñas.

Aunque con la información disponible para esta Evaluación no es posible hacer afirmaciones concluyentes sobre la influencia del tipo de operador en los resultados de la Modalidad, sí se pudo conocer como los actores comunitarios de la Modalidad—a saber: coordinadores MPI, Talento Humano Intercultural, autoridades tradicionales y personas líderes de la comunidad, y usuarios/as de la MPI—conciben y califican resultados que atribuyen a esta atención.

De esta forma, para la EAS privada, el THI reporta tener logros en salud al promover que niñas y niños tengan en su gran mayoría vacunas al día y al hacer un acompañamiento a las familias para que asistan a controles de crecimiento y desarrollo. Otros logros estarían relacionados con los procesos de recuperación de usuarios(as) que tienen desnutrición. También mencionan que hace las funciones de puente para que la comunidad acepte con mayor facilidad servicios de salud, así como para facilitar servicios y atenciones con otras entidades de salud, aunque reconocen que en algunas ocasiones solo les queda respetar costumbres y tradiciones.

Por otro lado, usuarios/as de un operador comunitario afirman que los espacios de los encuentros son espacios de estimulación planeados desde las necesidades de las niñas, los niños y las mujeres gestantes y lactantes. Así mismo reportan que niños y niñas se mueven con confianza por los espacios de las UCA, están interesados(as) en las actividades propuestas dentro de los encuentros y participan de las mismas de forma activa.

Tanto en operados privados/ESAL como en operadores comunitarios, familias y autoridades están de acuerdo con que desde los Encuentros se promueven el rescate, el fortalecimiento y la preservación cultural, así como el uso de la lengua propia.

Finalmente, en relación a las prácticas de cuidado de las familias, en una EAS privada, una servidora pública del Centro Zonal y en una EAS comunitaria, el THI afirmó ver el impacto que la Modalidad ha generado en las familias, las cuales se han apropiado de su rol en la garantía del desarrollo de niños y niñas, reconociendo que hay corresponsabilidad con el ICBF. Menciona que esto se ha logrado gracias a los encuentros en el hogar y a los planes de trabajo con intenciones específicas que permite que se den estos resultados en las familias.

De igual forma, un miembro de la EAS comunitaria reconoció el cambio positivo de las relaciones basadas en el cuidado que se promueve desde la Modalidad y que ha observado tanto en familias como en la comunidad. Explica que se invita a las familias a que se pregunten entre ellas *¿cómo están?*, *¿qué tal estuvo el día?* en otras acciones o frases que pueden reflejar el interés de una persona por otra.

## 6. CONCLUSIONES

La evaluación de la Modalidad propia e intercultural, en sus componentes de operaciones y de resultados, muestra que, en conjunto, el programa ha venido cumpliendo con su propósito de fomentar la educación inicial en la primera infancia y prácticas de cuidado en las mujeres gestantes de las comunidades a quienes está dirigida. Tanto desde el punto de vista de la aproximación cualitativa como de la cuantitativa, se identificó que en general hay una percepción favorable del programa en los y las usuarias y sus familias, así como en las autoridades tradicionales y el conjunto de las comunidades con quienes se interactuó durante la Evaluación, aunque esto no quiere decir no se hayan identificado varias perspectivas y calificaciones sobre los diferentes procesos de su implementación que, al ser analizados en conjunto, permitieron identificar diferentes cuellos de botella que es preciso abordar para mejorar la implementación de la MPI.

De hecho, los estudios de caso muestran que hay una adaptación de los servicios de acuerdo con las prácticas culturales relevantes para cada una de las comunidades que fueron visitadas. La manera en la que se integran los productos, hábitos, ritos y creencias propias a las actividades y estrategias planteadas y, en general, a la atención de la primera infancia, evidenció la gran diversidad cultural del país (de la que solo se visitó una pequeña muestra), el alcance en la adaptación del servicio en lo relacionado con la planificación pedagógica y el involucramiento y empeño del talento humano en territorio, así como de las mismas comunidades, para impulsar la implementación de la Modalidad aún en situaciones adversas y de escasez. Así, los procesos de diálogo adelantados antes y durante la prestación de los servicios, la inclusión de talento humano perteneciente a las comunidades, y las estrategias que procuran el fomento y el fortalecimiento de la cultura local han empezado a romper barreras de desconfianza que existen desde las comunidades hacia el Estado.

Para entender mejor el alcance de los resultados de esta evaluación, es importante tener en cuenta dos características de la MPI. Primero, la implementación pertinente de la MPI se construye sobre su apuesta hacia la apertura, la concertación y la flexibilidad, al estar dirigida principalmente a comunidades étnicas, y esto conlleva a que en su operación concreta exista un alto grado de variación de una comunidad a otra, así haya unos lineamientos generales dados por el Manual Operativo que buscan mantener su coherencia. En segundo lugar, cabe recordar que la MPI es un programa a largo plazo y no un programa-proyecto que prevé una intervención en un número limitado de años, lo cual trae ciertos desafíos y demanda prestar atención a los cuellos de botella encontrados en algunos procesos.

Ahora bien, este capítulo final retoma las principales conclusiones que fueron identificadas en los capítulos y secciones que componen este informe, y en los cuales se responde a las preguntas orientadoras de la evaluación. En este sentido, las conclusiones están organizadas de acuerdo con cada uno de los componentes objeto de la evaluación, operaciones y resultados, ya que cada uno expresa características diferentes de la implementación de la MPI.

## 6.1 Componente de operaciones

### 6.1.A Focalización de usuarios y formalización del cupo

Las directrices del proceso de focalización de usuarios y usuarias de la MPI son bien conocidas por las funcionarias del ICBF y el personal vinculado a las EAS, sean estas comunitarias y privadas. Sin embargo, en los casos en que las familias, las autoridades tradicionales y los/as líderes no hacen parte de una EAS comunitaria, estos poseen menor conocimiento del conjunto del proceso de focalización a pesar de estar bien familiarizados con los procesos de inscripción en las listas de espera existentes. En la evaluación se encontró que la efectividad del proceso de focalización no se puede desligar del número de cupos existentes en los diferentes territorios, ya que incluso cuando el proceso puede marchar de acuerdo con lo previsto en la *Guía de focalización de usuarios*, existe la percepción de que ese número de cupos es insuficiente frente a la cantidad real de niños y niñas en primera infancia y de madres gestantes existentes en las comunidades. En este sentido, el número de cupos propuestos si bien es elevado, no es suficiente para cubrir al conjunto de la población; aspecto que tampoco se alcanza a superar con los esfuerzos anuales de ampliación del cupo. En consecuencia, la cobertura general de la MPI termina siendo limitada, particularmente hacia la población de mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia, grupo que se considera vital desde una perspectiva pedagógica y sociocultural en muchas comunidades étnicas.

Por otra parte, y de forma algo paradójica en relación con la percepción de la necesidad de tener más cupos disponibles, se encuentra el problema de la formalización de los cupos. Se encontró que en todos los casos las EAS tiene dificultades para formalizar los cupos contratados con el ICBF en el tiempo previsto para este proceso, que hace parte de la fase de alistamiento en la implementación de la MPI. Aunque este proceso parte de las bases de datos y listas de espera dadas por el ICBF—en cuya elaboración participan autoridades de las comunidades—, la verificación de los usuarios, incluso la de aquellos que vienen por continuidad de la atención, puede presentar ciertos desafíos y tomar más tiempo del previsto. Ahora bien, si desde el punto de vista de las EAS hay dificultad para formalizar todos los cupos contratados, los/las usuarias tienen una percepción diferente y mayoritaria con respecto a que el proceso de inscripción en la MPI no les toma mucho tiempo y tampoco es difícil.

Algunos de estos desafíos del proceso de formalización están relacionados con la movilidad de las familias, que demanda efectuar procesos administrativos de traslado de usuarios de una unidad de atención a otra; la alta dispersión en que viven algunas comunidades; así como la pertinencia y valor que algunas familias le otorgan a la MPI para la formación y desarrollo de sus hijos.

### 6.1.B Procesos de concertación

El proceso de concertación que se desarrolla entre la comunidad, la EAS y el ICBF al inicio de cada vigencia es fundamental para la implementación de la MPI en cada comunidad. El primer aspecto identificado como un cuello de botella es la duración del espacio de concertación y el momento en que éste se realiza durante la fase de alistamiento. Por una parte, se encontró que se dedica poco tiempo al espacio de concertación en relación con los

diferentes aspectos o temas que se abordan en él. Esto ha creado la opinión en las comunidades de que, más que un proceso de concertación—es decir de diálogo, negociación y construcción de acuerdos—, el espacio parezca una socialización o una exposición unidireccional, y que a pesar de que en estos se definan ciertos acuerdos de trabajo para la vigencia, muchos de los asuntos más relevantes para la comunidad no son abordados. Por otra parte, los análisis realizados llevaron a identificar que hacer la concertación en la fase de alistamiento también es problemática, ya que por la necesidad (o incluso afán) de comenzar con la implementación, se pierde o reduce el sentido del proceso. Valga decir aquí que en el ICBF ya hay conciencia de este cuello de botella y se han empezado a buscar alternativas para superarlo.

El segundo cuello de botella, relacionado con los problemas mencionados anteriormente, señala la existencia de interferencias para la comunicación y comprensión efectiva. Esto se refiere principalmente al grado o nivel de comprensión del sentido y alcance del espacio de concertación, y como objetivo de estos espacios, el logro efectivo de la comprensión de los componentes y objetivos de la Modalidad Propia e Intercultural como programa para el Desarrollo Integral. Finalmente, un tercer cuello de botella sobre el que es importante trabajar es el desarrollo y alineación efectiva del principio de corresponsabilidad, entre familias, comunidad y equipos de THI, para el desarrollo de las niñas y niños en primera infancia. Esto no significa que estos actores no se preocupen, en términos amplios, por el desarrollo y cuidado de niñas y niños, aunque si es necesario reforzar la toma de conciencia sobre la importancia del trabajo articulado y complementario de estos actores en el marco de implementación de las estrategias del servicio de la Modalidad.

### **6.1.C Articulación interinstitucional y con comunidades**

Las relaciones entre los diferentes actores que convergen en la operación de la MPI tienen diferentes matices y cualidades: van desde relaciones cálidas en que se percibe confianza entre las partes para la implementación de la MPI, hasta relaciones tensas que truncan la comunicación y colaboración entre los actores. Ahora bien, las relaciones entre actores involucrados se pueden categorizar en tres conjuntos de redes principales, teniendo en cuenta los actores que en ellas convergen, su afinidad, y los asuntos que los abordan. En primer lugar, está la relación entre usuarios, comunidad y THI, que es la relación con mayor intensidad ya que sobre ella reposa la implementación cotidiana de la MPI.

En el segundo grupo se encuentran la EAS, el centro zonal y la oficina regional del ICBF. Por una parte, están las relaciones entre la EAS y el ICBF que están marcadas por los procesos de supervisión contractual y seguimiento al trabajo cotidiano, que pueden diferir según se trate de una EAS comunitaria o privada. En el primer caso, se observa que la supervisión se hace más difícil para el ICBF, ya que se ha encontrado que estas EAS requieren de mayor experiencia y capacitación para la realización procesos contractuales con el Estado, pues aún se demuestran dificultad para comprender y realizar algunos procesos administrativos. No obstante, estas EAS demuestran una mayor facilidad para relacionarse con las comunidades y construir programas pedagógicos más acordes con mayor pertinencia cultural. En el segundo caso, las EAS privadas tienen mayor destreza en los procesos administrativos, pero en algunas ocasiones se les dificulta la comunicación efectiva con las comunidades y la aplicación de un enfoque intercultural, sobre todo en la formulación de programas

pedagógicos o para construir acuerdos en torno a los planes de alimentación y los ciclos de menú.

Por otra parte, dentro de este conjunto están las relaciones entre las direcciones regionales y centros zonales del ICBF mismo. Al respecto se encontró que hay una relación vertical, en la cual las directrices fluyen desde la sede nacional, hacia la regional y, finalmente, al centro zonal. En territorios con alta dispersión, este flujo en cascada constituye un problema, pues la comunicación entre centros zonales y direcciones regionales es deficiente. Sea esto por costos de transporte o por problemas de conectividad evidentes. Las conversaciones con diferentes servidores públicos, lleva a concluir que se puede mejorar no sólo la comunicación, sino transformar el flujo de información para que sea de doble vía, ya que a pesar de ser quienes mejor conocen los contextos y las condiciones en que viven las comunidades en que opera la MPI, los Centros Zonales manifiestan llegar a sentirse en algunos casos limitados o maniatados.

El tercer grupo lo conforman los agentes e instancias del SNBF. Esta es la relación más débil que tiene la MPI y, en algunos municipios, es prácticamente inexistente ya que esos agentes e instancias no tienen mayor conocimiento sobre la MPI y sus componentes. En la práctica la principal articulación observable fue con el sistema de salud, que se da sobre todo por la intermediación del THI cuando algún usuario requiere acudir al sistema, pero no se encontró que esta fuera eficiente. Ahora bien, dado el sentido y alcance de la MPI, es importante buscar una articulación con agentes del SNBF específicos, que tienen un saber-hacer pertinente para el desarrollo de las estrategias del servicio.

#### **6.1.D Recursos, THI y espacios físicos.**

En la evaluación se encontró que, independientemente al énfasis que hacen los diferentes actores sobre la disponibilidad y uso de los recursos, existe la opinión generalizada de que estos son insuficientes para la implementación de la Modalidad y para el logro de sus objetivos. La mayoría hace alusión a los recursos financieros y humanos, aunque también se señalan dificultades en cuanto a la disponibilidad de recursos administrativos, logísticos y pedagógicos.

En relación con el equipo de profesionales del THI, visto aquí como capital humano de la MPI, resulta un recurso escaso para la implementación de la MPI. Al respecto, la evaluación permite concluir que en algunas regiones es difícil vincular y asegurar la continuidad de este equipo. Por una parte, en algunos departamentos hay un déficit de profesionales en las áreas que prevé la MPI, lo cual lleva a vincular a los perfiles de reemplazo. Esto no representa un problema cuando es posible vincular personas que no tienen las credenciales profesionales, pero que sí tienen experiencia dentro de diferentes entidades que demandan trabajo cercano con las comunidades o con la primera infancia. Ahora bien, los costos que implica ejercer estos roles pueden llegar a ser demasiado alto en comparación con los honorarios recibidos lo que suele llevar a que las personas vinculadas terminen renunciando ante mejores propuestas económicas. Como ejemplo de este desfase se encontró que en múltiples ocasiones el THI ha tenido que asumir el costo de materiales, refrigerios y transporte necesarios para ejercer su trabajo y asegurar el desarrollo pleno de las estrategias del servicio. En territorios con alto grado de dispersión este problema es aún más apremiante, ya

que la MPI no tiene contemplado un rubro de transporte y de gastos de desplazamiento que permita cubrir los altos costos de desplazamiento.

En cuanto a los espacios físicos en que tiene lugar la MPI, la UCA, también se encontraron deficiencias importantes. Muy pocas UCA cuentan con cobertura de servicios públicos y privados básicos como acceso a agua potable, servicios de acueducto, acceso a internet y en algunos casos conexión eléctrica. Aun cuando el 14% de UCA se encuentran ubicadas en cabeceras municipales.

Si bien en el Manual operativo se plantea que los espacios de la UCA deben ser concertados, al tiempo que se da a entender que se deben promover actividades que permitan la exploración del entorno y recurrir a lugares de la comunidad (las chagras o cultivos, por ejemplo) como recursos pedagógicos, para algunas de las comunidades en que se hizo la evaluación hay un déficit en este sentido pues los espacios disponibles son escasos y/o con condiciones deficientes para garantizar la integralidad de las experiencias pedagógicas. Dicho esto, las UCA como espacio fijo y habitable es vital para la implementación de la MPI, puesto que estas constituyen una referencia y un punto de encuentro para los niños y las niñas, sus familias y la comunidad. Solucionar este aspecto es claramente un desafío mayor, más aún cuando se encuentra que los recursos son insuficientes y no existen rubros para el arriendo, construcción o adecuación de estos espacios, sin embargo, es frente a este tipo de asuntos que se puede empezar a generar conversaciones y alianzas con otros actores del SNBF como el sector educación.

## **6.2 Componente de resultados**

### **6.2.A Salud y nutrición**

Los resultados relacionados con el componente de salud y nutrición atribuibles a la MPI se pueden abordar según los dos grandes grupos poblacionales usuarios de la Modalidad. Es decir, las mujeres gestantes, y las niñas y los niños menores de 5 años.

En cuanto a las mujeres gestantes, se encontró una doble respuesta en torno al proceso de gestación y sus cuidados. Así, al indagar con ellas sobre la identificación de los signos de peligro específicos de la gestación y las recomendaciones a seguir para tener una gestación saludable, se obtuvieron respuestas poco positivas. No obstante, los resultados son muy positivos al indagar por aspectos más generales, ya que la mayoría afirma que controla y reconoce sus cambios físicos y emocionales, y reconoce la importancia de la lactancia o de los cuidados del bebé. Al respecto, el acompañamiento articulado del THI local, en particular de los roles tradicionales como parteras, médicos tradicionales u otros sabedores, promueve la realización de rituales y prácticas tradicionales destinadas a evitar enfermedades y proteger tanto a las mujeres gestantes como a los bebés desde las creencias propias. Adicionalmente, se encontró que el tiempo de vinculación a la Modalidad tiene una relación inversa o negativa con el entendimiento de la importancia de los cuidados del bebé, lo cual quiere decir que quienes llevan más tiempo en la MPI comprenden menos esta importancia. Si bien habría que indagar aún más sobre las causas de esta relación negativa, se puede plantear la hipótesis que este tema, el cuidado del bebé, se aborda principalmente durante el período de gestación, pero no se refuerza una vez culmina este período.

En cuanto a los efectos de la MPI en la salud y nutrición de niñas y niños menores de 5 años se encontraron varios aspectos. Por una parte, hay un porcentaje alto que asiste a controles de crecimiento y desarrollo, aunque la asistencia a consultas de valoración específicas es menor. Por otra parte, algunos factores asociados positivamente a este hecho son el tiempo que los cuidadores dedican al cuidado de niñas y niños o el tiempo que estos pasan en jardín infantil o colegio. Otro factor importante es que la vivienda tenga servicios públicos. Esto sugiere que desde la Modalidad se podrían articular esfuerzos para garantizar el cuidado de los menores y para focalizar a hogares con necesidades de servicios públicos.

Finalmente, un factor muy importante es el tiempo de desplazamiento a la UCA, pues quienes viven más lejos de ella también asisten menos a consultas de valoración. La distancia, como una señal de dispersión, puede impedir que se detecten alertas tempranas en el desarrollo de los niños, aspecto que se puede verse agravado debido a las falencias en la articulación interinstitucional para garantizar un servicio de salud integral.

### **6.2.B Proceso pedagógico**

Entre los cuidadores de las niñas y niños usuarios de la Modalidad Propia e Intercultural, hay una percepción muy positiva sobre la manera como la UCA ha adoptado e impulsado procesos pedagógicos basados en la cultura propia. En general a las UCA se les atribuye una promoción efectiva de las tradiciones culturales (cantos, juegos, bailes) y el conocimiento sobre los símbolos, rituales y espacios sagrados. Esta efectividad se ve promovida, en general, cuando las/os agentes educativas dominan la lengua propia y realizan en ella la mayor parte de las experiencias pedagógicas. Aunque los cuidadores piensan que en la UCA se utilizan principalmente materiales en lengua propia, las conversaciones con el THI permiten concluir que aún es necesario desarrollar una estrategia clara y sistemática para la consecución y elaboración de materiales pedagógicos autóctonos y culturalmente pertinentes dirigidos a la primera infancia.

En el contexto de la MPI y las UCA, se puede concluir que el éxito en la enseñanza de la lengua propia debe ser comprendido en relación y codependencia con su uso en el hogar y en la comunidad amplia. Y aunque de manera general se encontró que la MPI sí ha logrado la promoción efectiva del uso de la lengua propia en niñas y niños, su alcance depende de su continuación y reverberación en el ambiente cotidiano. Es así como en algunos contextos, la lengua es el vehículo de comunicación cotidiano tanto en el hogar como en la UCA, mientras que en otros es utilizada casi exclusivamente en el contexto de la UCA. Es sobre todo en estos últimos cuando es importante que desde la UCA se promueva y proyecte el uso de la lengua en contextos más allá de los pedagógicos, concientizando sobre la necesidad de la recuperación de la lengua como una responsabilidad compartida de la comunidad.

Ahora bien, como se mencionó en el componente salud y nutrición, en este componente la dispersión, es decir el tiempo que se demoran las niñas y los niños en llegar a la UCA desde el hogar, también es un factor que puede deteriorar el efecto de la Modalidad sobre su proceso pedagógico. En este sentido, es importante aprovechar el principio de flexibilidad o adaptabilidad de la frecuencia de las estrategias del servicio, para definir calendarios de encuentro que aseguren la participación de niñas y niños en las experiencias pedagógicas, pero sin hacer de ellos una carga para las familias. Incluso imaginar una estrategia de

subdivisión de las UCA, que sean de menor tamaño y que puedan cubrir una mayor área geográfica que garantice menores tiempos de desplazamiento.

### **6.2.C Familia, comunidades y redes**

La asistencia a los diferentes encuentros que conforman las estrategias del servicio presenta cierta complejidad para las familias y para el talento humano. Este problema de asistencia influye en que los encuentros se realicen con la regularidad prevista en el Manual operativo, que definitivamente propone una periodicidad y duración muy alta, que incluso puede ir en contra de la idea de proponer una Modalidad respetuosa de las prácticas culturales de las comunidades. De hecho, en los diferentes contextos analizados fue recurrente esta idea, y con ella la propuesta de reducir la frecuencia y tiempo previstos. Es cierto que el Manual señala la posibilidad de realizar ajustes en este sentido según los patrones de dispersión y características de cada comunidad. Sin embargo, aún existe cierto temor a hacer explícitos los ajustes en este sentido.

No obstante, los resultados cuantitativos muestran que estos encuentros han alcanzado a la mayoría de los usuarios, quienes perciben que, gracias a ellos, han mejorado sus relaciones familiares e incluso sus relaciones con otros miembros de la comunidad. También es importante resaltar que estas percepciones parecen estar relacionadas, principalmente, con los encuentros con el entorno y las prácticas tradicionales y con los encuentros con mujeres gestantes para este grupo de usuarias. En este sentido, se recomienda una estrategia en la que se dé un mayor impulso y se priorice la disponibilidad del talento humano para la realización de estos dos tipos de encuentros.

### **6.2.D Apropriación de conceptos**

La pregunta por la apropiación de los conceptos directrices de la MPI por parte de las comunidades ha sido una de las más complejas de abordar, ya que existen una serie de matices relacionados con el pensamiento, cosmovisión y prácticas culturales de las diferentes comunidades abordadas en la evaluación. No obstante, una conclusión al respecto, que surge de la experiencia del trabajo de campo, se refiere a que, en general, ni los/as usuarios, ni sus familias, ni las autoridades, ni otros miembros de la comunidad más amplia tienen claridad acerca de lo que significan o implican los conceptos de educación inicial, desarrollo integral o rutas de atención, tal y como son definidos por la política y los lineamientos técnicos y utilizados en lenguaje de funcionarios y funcionarias del ICBF y de manera particular en la MPI.

Ahora bien, la comprensión de estos conceptos se dificulta aún más, cuando no existe una comprensión total del sentido y alcance de la Modalidad. Como se mostró en diferentes secciones de este informe, los estudios de caso muestran que la MPI suele ser asociada con un programa de alimentación, aunque los resultados cuantitativos muestran que la alimentación, como motivación para hacer parte de la MPI, ocupa el cuarto lugar en el caso de los niños y niñas en primera infancia y de las mujeres gestantes. En el primer caso, después de motivos como aprender cosas, jugar con otros niños y esperar que la MPI contribuya a que posteriormente les vaya mejor en la escuela.

Lo anterior no quiere decir que las familias y las comunidades no trabajen en favor del desarrollo, la protección y la atención integral de la primera infancia. Solo que una

interpretación común y predeterminada acerca de lo que estos conceptos implican no existe, ni parecen existir ejercicios concretos para lograrlos. En este sentido, llegar a un entendimiento común acerca de lo que estos conceptos abarcan y como practicarlos debe hacer parte del diálogo intercultural constante—y la concertación—que se da entre la institucionalidad y las comunidades en donde se implementa la Modalidad. Lo cual demanda también una apertura de la EAS y de las instituciones por entender cómo concibe las diferentes comunidades el desarrollo y el cuidado de los niños y las niñas en primera infancia y cuáles son las prácticas cotidianas involucradas en él.

Al respecto, también es importante reconocer que, si bien es poco el entendimiento de dichos conceptos, al menos en su formulación teórica, ellos sí tienen una materialización mucho más localizada en hábitos, comportamientos y situaciones alrededor del cuidado, la familia, la primera infancia, la educación, el desarrollo infantil, los valores, entre otros, y como son asociadas con el servicio de la Modalidad. En este sentido, quizás, más que preguntarse por la comprensión de los conceptos, en el marco de la MPI es importante hacer énfasis en la adopción y reconocimiento de las prácticas o acciones de cuidado relacionadas con el *bienestar* de las niñas y niños.

## 7. RECOMENDACIONES PRELIMINARES

En este capítulo se presentan las recomendaciones preliminares, que surgen de los hallazgos de la evaluación de los componentes de operaciones y de resultados de la MPI. En total se presentan 13 recomendaciones, entre las cuales se seleccionarán 7 para discutir en la Mesa de expertos que se realizará posteriormente.

1. Otorgar más tiempo al proceso de concertación, dividiéndolo en varias sesiones, de forma tal que las comunidades puedan tomar decisiones plenamente informadas sobre cómo se desarrollará la MPI durante cada vigencia.
2. Comenzar el proceso de formalización del cupo desde el año anterior, para así indagar sobre la continuidad de las familias en determinado territorio, identificar cuántos cupos quedarán disponibles en cada UCA para el año que comienza, y definir los nuevos usuarios/as que entrarán a la MPI, evitando así dar inicio al servicio con cupos incompletos.
3. Establecer nuevos parámetros de flexibilización de las Formas de Atención, en particular de la frecuencia y duración de las diferentes estrategias pedagógicas, para que ellas correspondan mejor con las necesidades y valores de cada comunidad sin comprometer los objetivos de la MPI. Esto facilita el interés e involucramiento de las familias, y su corresponsabilidad en los objetivos.
4. Dado que la distancia a recorrer entre la vivienda UCA es un factor importante que puede influir de forma negativa en la prevención de factores que afecten la salud de los niños y las niñas, la Modalidad Propia e Intercultural debería reforzar la asistencia a estos controles para la prevención, especialmente en las formas de atención para la población más dispersa.
5. Buscar articulaciones efectivas mediante convenios con entidades que desarrollan actividades similares a las de la MPI, en particular, es importante la articulación con entidades de los sectores salud, cultura y educación, que tienen un saber acumulado de trabajo con comunidades étnicas, tanto en procesos de atención en salud, como en fortalecimiento cultural.

6. Revisar los costos de implementación previstos en la Modalidad y ajustarlos a los diferentes contextos en que ella se está implementando. Se debe tener en cuenta aspectos como dispersión de la población, transporte, proveedores de alimentación entre otros.
7. Establecer acciones para favorecer la cualificación del talento humano intercultural que acompaña la prestación del servicio, pero adicionalmente, disponer de los recursos financieros y logísticos para asegurar que el equipo interdisciplinario desarrolle atenciones efectivas a los usuarios de los servicios y que se registre de manera oportuna la información asociada a la prestación de las mismas.
8. Diseñar e implementar estrategias para que las niñas y los niños puedan dar continuidad a los procesos pedagógicos en sus hogares. Focalizar estas estrategias en los hogares que residen más lejos de las UCA. Solicitar que en los procesos de concertación se incluyan estas estrategias.
9. Focalizar estrategias de refuerzo de contenidos sobre la lactancia y el cuidado del bebé en mujeres gestantes que no han completado ningún nivel educativo.
10. Diseñar estrategias focalizadas en hogares más dispersos y con menor acceso a servicios públicos para promover la asistencia a controles de crecimiento y a consultas de valoración. Solicitar que en los procesos de concertación se incluyan estas estrategias.
11. Priorizar el talento humano disponible para realiza encuentros en el hogar con las familias de los menores de 5 años y encuentros con mujeres gestantes con estas mujeres.
12. Promover la capacitación en metodologías participativas dirigidas del talento humano que realiza los encuentros grupales, con el fin de generar encuentros dinámicos que motiven la participación de los usuarios las usuarias.
13. Diseñar y gestionar sistemas de monitoreo y evaluación del desarrollo integral de la primera infancia. Estos sistemas deberían incluir la articulación con operadores de las UCA para implementar mecanismos estandarizados de recolección y seguimiento de información relacionada con la salud y nutrición y el proceso pedagógico de las niñas y los niños.

## **8. ANEXOS**

Anexo 1. Base de datos cualitativa

Anexo 2. Base de datos cuantitativa

Anexo 3. Compendio Estudios de caso

Anexo 4. Formato de respuesta a las preguntas orientadoras

Anexo 5. Metodología de cálculo de factores de expansión

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- OCDE. (2020). *Complejidad y formulación de políticas públicas*. Ciudad de México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Obtenido de [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/complejidad-y-formulacion-de-politicas-publicas\\_ffea4d28-es#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/complejidad-y-formulacion-de-politicas-publicas_ffea4d28-es#page4)
- ICBF. (2022). *Manual operativo modalidad propia e intercultural para la atención a la primera infancia. Versión 6*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Mballa, L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad. En búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí: Miguel Ángel Porrúa.
- Flick, U. (2015). *El Diseño De La Investigacion Cualitativa*. Madrid: Ediciones Mortata S.L.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2003). *L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants*. Quebec: Université du Québec à Chicoutimi.
- Bardin, L. (2002). *Análisis de Contenido*. Torrejón De Ardoz: Akal.
- Kostopoulos, I., Boukis, A., & Lodorfos, G. (2019). Conceptualizing and Measuring Perceived Service Complexity. *The Journal of Marketing Theory and Practice*, 27(1), 38-54.
- Ramey, C. T., & Ramey, S. L. (1998). Early intervention and early experience. *The American Psychologist*, 53(2), 109-120.
- Bernal, R., & Peña, X. (2010). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. ... (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Los Angeles: Sage Publications.
- Gugerty, M. K., & Karlan, D. (2018). *The Goldilocks Challenge: Right Fit Evidence for the Social Sector*. Nueva York: Oxford University Press.
- Anderson, T. W. (1962). On the Distribution of the Two-Sample Cramer-von Mises Criterion. *The annals of mathematical statistics*, 33(3), 1148-1159.
- Wisdom, J., & Creswell, J. (2013). *Mixed Methods: Integrating Quantitative and Qualitative Data Collection and Analysis While Studying Patient-Centered Medial Home Models*. Rockville, MD: Agency for Healthcare Research and Quality.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Londres: Sage Publications Ltd.