

La oferta institucional para la gestión de la sustentabilidad.

El caso del programa IRACA en Colombia¹

*The institutional offer for sustainability management.
The case of IRACA program in Colombia*

Janeth Patricia Muñoz Eraso*

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2014

Aceptación: 30 de mayo de 2014

Recibido versión final: 10 de septiembre de 2014

Resumen

La oferta institucional establecida por el gobierno colombiano para la población vulnerable contiene instrumentos de acción pública direccionados a la generación de ingresos y empleo a través del fortalecimiento empresarial y el emprendimiento productivo, los cuales no adoptan efectivamente el enfoque diferencial étnico, al presentar requisitos y trámites que desconocen las particularidades y especificidades en las que se desenvuelven las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En este contexto, la población objetivo del Programa IRACA no puede acceder a la oferta institucional, y por consiguiente, está lejos de alcanzar el desarrollo sustentable.

Palabras clave

Sustentabilidad, enfoque diferencial étnico, oferta institucional, políticas públicas.

Abstract

The institutional offer provided by the Colombian government for vulnerable population contains instruments of public action oriented to generating income and employment through entrepreneurial and productive capacities, which do not actually adopt an ethnic differential approach. These instruments demand requirements and procedures that do not acknowledge the particularities and specificities of Indigenous and Afro-Colombian populations. In this context, the

1. Este artículo surge en el marco de la investigación "Articulación Institucional para la Gestión de la Sustentabilidad del Programa IRACA -Diagnóstico de la Oferta Institucional Gubernamental a nivel Nacional" desarrollada por la autora y financiada por el programa IRACA a finales del 2013 y principios del 2014.

* PhD en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Políticos. Máster en Desarrollo Rural. Investigadora de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales y Coeditora de la Revista "Ambiente y Desarrollo" de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia. Email: janeth.munoz@javeriana.edu.co.

target population of the IRACA Program cannot access the institutional offer, and therefore is far from achieving sustainable development.

Keywords

Sustainability, ethnic differential approach, institutional offer, public policies.

Introducción

La contribución al desarrollo sustentable tiene que ver necesariamente con la formulación e implementación de políticas diferenciadas que permitan a corto, mediano y largo plazo el acceso efectivo de las poblaciones vulnerables (indígenas, afrodescendientes y desplazadas) a instrumentos de acción pública que fortalezcan la seguridad alimentaria, los factores de producción y la generación de ingresos y empleo para la superación de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014” del presidente Juan Manuel Santos, en sus capítulos “Políticas diferenciadas para la Inclusión Social” e “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”, define los criterios generales que orientan las acciones de las políticas, planes y programas, bajo un enfoque diferencial, dirigido a beneficiar a las poblaciones vulnerables a través del fomento a las prácticas productivas tradicionales y la generación de ingresos, como estrategias importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación temporal de la pobreza.

En este contexto, mediante el Convenio 121 de 2012 se suscribió entre el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) del gobierno colombiano y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), el programa “Componente de Enfoque Diferencial Étnico”, denominado IRACA². Esta alianza público-privada va encaminada a unificar esfuerzos para desarrollar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, mediante su desarrollo sustentable.

2. Para efectos de dicho convenio, se acoge la palabra IRACA para identificar el programa en todas las regiones en donde hace presencia como una estrategia para fortalecer la cultura y tradición de las familias y su comunidad (Convenio 121 DPS-FUPAD, 2)

Uno de los componentes de intervención de IRACA es la “Gestión para la Sustentabilidad” que tiene que ver con acciones que facilitan la consolidación y permanencia en el tiempo de los logros y resultados obtenidos en materia organizativa, productiva y ambiental, por medio de la articulación institucional tanto a nivel nacional como regional. No obstante, en esta línea, el programa enfrenta limitaciones relacionadas con la oferta institucional gubernamental dirigida a la población vulnerable, porque concentra instrumentos dirigidos esencialmente al fortalecimiento empresarial y al emprendimiento productivo, que no acogen efectivamente el enfoque diferencial étnico.

Este artículo tiene como objetivo examinar la oferta institucional del gobierno colombiano para la población vulnerable y determinar los obstáculos que ésta presenta para el acceso de la población indígena y afrodescendiente del programa IRACA. El texto está estructurado en cuatro partes. En la primera, se relaciona el marco teórico, conceptual y jurídico que guió la investigación. La segunda sección indica la metodología y la descripción del estudio de caso. La tercera parte examina la implementación del programa IRACA resaltando sus realizaciones y examinando sus limitaciones a partir del diagnóstico de la oferta institucional. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Marco teórico, conceptual y jurídico

La gestión para la sustentabilidad concentra un marco teórico, conceptual y jurídico que establece la directriz de las políticas públicas en pro del desarrollo sustentable.

La sustentabilidad y las políticas públicas

La sustentabilidad es un proceso que implica el equilibrio entre el bienestar actual y el bienestar futuro en pro de la satisfacción de las necesidades humanas. Actualmente el desarrollo sustentable

cobra relevancia en las agendas gubernamentales y en las políticas globales. En términos generales, se ha propuesto que las metas finales de la sustentabilidad son la autonomía, las oportunidades, la seguridad y la salud de los individuos (McMichael et al. 2008), con todas las implicaciones que conllevan y corresponden a los aspectos organizativos, sociales, económicos, políticos y ambientales.

Ahora bien, la noción de “sustentabilidad” se ha ido divulgando y vulgarizando hasta formar parte del discurso oficial y del lenguaje común (Leff 2001) que ha conllevado a una heterogeneidad conceptual y metodológica que brinda desde el plano académico una gama de posibilidades para abordarla. Así por ejemplo, mientras que para Torres y Cruz (1999) la sustentabilidad consiste en colocar en un mismo plano el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico como integrantes de una misma realidad, para Gallegos (2009), desde una mirada economicista, se trata de un concepto híbrido que ha sido definido como aquel desarrollo económico dirigido al fomento de las capacidades humanas y sociales, fundado en el respeto por el medio ambiente.

Por su lado, McMichael et al. (2008), indican que las metas finales de la sustentabilidad en términos generales son la autonomía, las oportunidades, la seguridad y la salud de los individuos, con todas las implicaciones que conllevan y que corresponden a los aspectos ambientales, sociales, económicos y políticos. Sin embargo, tal como lo señala Rivas, “no hay duda que para alcanzar un desarrollo sustentable es primordial lograr la satisfacción de las necesidades materiales de la población, ya que la sustentabilidad no se lleva con la pobreza” (2005: 32).

En suma, la sustentabilidad es un concepto complejo, integral y multidimensional, que no se puede definir bajo una sola postura teórica porque implica comprender las realidades locales en su diversidad sociocultural y ambiental. En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde una mirada más integral, aborda el “desarrollo humano sustentable” bajo el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), porque se constituye en un paradigma de una estrategia holística de desarrollo que abarca los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y se relaciona

directamente con la calidad de vida de la población (PNUD 2012). Dicho enfoque brinda un marco de referencia para las políticas y los programas de desarrollo.

En este escenario, el desarrollo sustentable bajo el EBDH y en una perspectiva diferencial, está en el centro de las agendas gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que buscan la formulación³ e implementación⁴ de políticas que contemplen instrumentos de acción pública (Lascoumes y Le Galès 2007, 2009), alimentados por una interpretación de lo social, que faciliten a corto, mediano y largo plazo el acceso efectivo de las comunidades más vulnerables (como los indígenas y los afrodescendientes) a programas que fortalezcan la seguridad alimentaria, los factores de producción y la generación de ingresos. De ahí que las políticas incorporen instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización⁵ (Hood 1986) que coadyuven a hacer más eficiente la acción del Estado en el manejo de la problemática socioeconómica de la población vulnerable.

Los instrumentos de “organización”, son cada vez más utilizados por las entidades gubernamentales y ONG para unir esfuerzos de cooperación intersectorial que les permita llegar más eficientemente a las regiones. En ese sentido, desde el escenario internacional los organismos multilaterales como la Food and Agriculture Organization (FAO) advierten sobre la necesidad de una sinergia y complementariedad entre las instituciones para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios. De

-
3. “Fase de las políticas que establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y contraargumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución” (Roth 2009, 74).
 4. “Fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoenig 1992, 159).
 5. Los instrumentos de *nodalidad* indican la capacidad del gobierno para operar como un nodo en redes de información. Los instrumentos de *autoridad* (o marco jurídico) manifiestan el poder legal que puede ejercer un gobierno y otras fuentes de legitimidad. Los instrumentos de *tesoro* (o económicos) muestran los recursos de un gobierno para poner en marcha las políticas. Los instrumentos de *organización* apuntan a su capacidad de acción directa, por medios institucionales o burocráticos (Hood 2007).

ahí que la coordinación institucional para asegurar un apoyo consistente a las comunidades en materia de asistencia técnica e inversión, es una condición *sine qua non* del modelo de gestión propuesto para la promoción del desarrollo en las comunidades (FAO 2008, 115).

Así las cosas, la coordinación entendida como “Una necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (Peters 1998, 5), es fundamental para que las instituciones que implementan programas de desarrollo socioeconómico, articulen esfuerzos para trabajar mancomunadamente en pro del desarrollo sustentable de las comunidades vulnerables. Asimismo, según Devlin y Mogueillansky (2009), la articulación y coordinación institucional permite “elaborar una estrategia más inteligente que la que puede llevar a cabo por sí sola cada una de las partes, aprovechando en la máxima medida posible el aporte de talento y capacidades nacionales” (p. 177). Esto hace que se optimicen los recursos, no se dupliquen los esfuerzos y las comunidades avancen en el proceso gradual de su desarrollo sustentable.

El enfoque diferencial étnico

Reconociendo que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, la gestión para la sustentabilidad conlleva la comprensión de las particularidades y especificidades territoriales. Con ello, la mirada del país con sus patrones socioculturales es ampliada bajo la mirada de un “enfoque diferencial”, el cual según Meertens (2002) es un método de análisis que:

Toma en cuenta las diversidades e inequidades en nuestra realidad con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos [...]. Parte de los principios básicos del libre ejercicio de los derechos, de la equidad y del reconocimiento de las diferencias entre los grupos poblacionales. Emplea un análisis de la realidad que pretende [en particular] hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes y define las discriminaciones más relevantes en el contexto de la crisis humanitaria y del desplazamiento (p. 8).

El enfoque diferencial se dirige a abordar de manera específica la población que por su condición, edad o cultura necesita un trato particular. Concretamente el *Enfoque diferencial por etnia o “étnico”* busca garantizar el desarrollo de principios como igualdad, diversidad, concertación, integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad. A partir de ellos, es necesario reconocer que todos los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, fundamentados en su derecho a existir como pueblos, en la integralidad de sus derechos colectivos e individuales, y con la intrínseca necesidad de evitar el etnocidio de sus culturas, tienen derecho a que se formulen políticas públicas cuyo fin sea la protección y conservación de la integralidad de sus derechos colectivos a la autonomía, pertenencia a un territorio; e integridad cultural (Sentencia 510/98).

En suma, el enfoque diferencial permite hacer visibles las vulneraciones específicas de grupos e individuos. Ahora, en políticas públicas implica reconocer, garantizar y dar respuesta adecuada a los derechos, necesidades y problemáticas propias de los distintos grupos de población afectados, por condición, edad, etnia o situación de vulnerabilidad.

El marco jurídico

Las diferentes perspectivas teóricas y conceptuales tienen implicaciones directas tanto en el contexto internacional como nacional, porque contribuyen a hacer visibles las vulneraciones específicas de grupos e individuos y marcan la directriz de las políticas, planes y programas, encaminados a mejorar la calidad de vida de mujeres, jóvenes y niños, indígenas, afrodescendientes, desplazados y discapacitados al considerarlos como “población vulnerable”. En este sentido, las políticas públicas adoptan el “enfoque diferencial” para reconocer, garantizar y dar respuesta adecuada a los derechos, necesidades y problemáticas de estos grupos poblacionales.

En Colombia, con la Constitución de 1991, los derechos fundamentales de los grupos étnicos se afianzan y surge una nueva relación Estado-sociedad a partir de la aceptación de la diversidad cultural y el reconocimiento de la vulnerabilidad de grupos sociales en situación de pobreza y desplazamiento.

Así, los gobiernos de las dos últimas décadas han logrado importantes avances en el reconocimiento de la problemática de los indígenas, afrodescendientes y desplazados, lo cual se ve reflejado en una serie de instrumentos jurídicos emitidos por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) y las sentencias constitucionales que marcan las pautas de las políticas, planes y programas bajo un “enfoque diferencial”.

En este marco, los “Planes de Vida” y los “Planes de Salvaguarda” de las comunidades indígenas, así como los “Planes de Etnodesarrollo” y “Planes Específicos” de las comunidades afrocolombianas, se convierten en importantes instrumentos de acción pública, al ser construidos colectivamente por los pueblos indígenas y afrocolombianos, y se constituyen en la hoja de ruta de las acciones y programas específicos dirigidos a estas poblaciones. Su implementación cuenta con el aval presupuestal del Estado.

Unido a lo anterior, las sentencias constitucionales refuerzan el papel de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, con la Sentencia SU-510 emitida en 1998 por la Corte Constitucional, se busca garantizar a través del enfoque diferencial el desarrollo de principios como igualdad, diversidad, concertación integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad (Pr. 9). Pero, es a partir del año 2000, que el Estado pone en marcha acciones más contundentes que se plasman en las Leyes 731 de 2002 y 1190 de 2008 (entre otras), las cuales establecen los procedimientos y requisitos para dar prioridad en los sistemas de calificación y aprobación a los proyectos dirigidos a mujeres rurales (Ley 731 de 2002) y desplazados (Ley 1190 de 2008).

En el 2009, la Corte Constitucional mediante los Autos 004 y 005 precisa y reconoce que las confrontaciones armadas en territorios étnicos afectan directamente los procesos territoriales, socioeconómicos y culturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, generando un impacto diferencial del conflicto que se refleja principalmente en los patrones de desplazamiento forzado. Estas providencias promulgan la protección de los derechos fundamentales de indígenas y afrodescendientes desplazados por el conflicto armado en el marco del seguimiento al estado de

cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025/04.

Igualmente, la Ley 1448 de 2011 establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos. A partir de la sanción de esta Ley, el Estado colombiano inicia la adopción e implementación de programas integrales que incluyen el retorno de las víctimas a su lugar de residencia y la prevención del desplazamiento forzoso. Estos programas incluyen medidas que garantizan a las víctimas su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para el desarrollo de capacidades, el acceso y acumulación de activos y la definición de rutas de acceso a la oferta institucional

El corpus jurídico mostrado anteriormente indica una evolución positiva en el marco legal establecido en el país al trazar lineamientos que buscan mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable. A la vez, se constituye en la guía tanto para ONGs como la FUPAD que trabajan en las regiones colombianas bajo el enfoque diferencial étnico, como para el gobierno actual, que acoge y adopta en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos”, directrices claras para poner en marcha políticas diferenciales y estrategias de prosperidad social.

Metodología

La metodología de la investigación fue el estudio de caso. Para ello, se examinó el programa IRACA. La recolección de información se hizo mediante fuentes secundarias. Se revisaron textos académicos y jurídicos, páginas web, documentos oficiales e informes técnicos del programa. La información recolectada permitió elaborar un mapa de la oferta institucional gubernamental para la población vulnerable y contrastarla con el perfil de la población objetivo de IRACA. Esto condujo a identificar las fallas que presenta la oferta institucional y su relación con la implementación del programa.

Resultados

El caso del programa IRACA

IRACA se inscribe en un marco conceptual y jurídico que guía sus estrategias metodológicas y operativas. En el plano conceptual, el programa asume la “sustentabilidad” desde una postura propia encaminada a examinarla de manera multidimensional como:

Un proceso gradual que conlleva la implementación de una serie de estrategias e instrumentos que sienten las bases organizativas, productivas, económicas y ambientales para que las comunidades en sus especificidades, particularidades culturales y cosmovisión, alcancen gradualmente un desarrollo integral (DPS/FUPAD 2014, 9).

En esta perspectiva, IRACA aplica una estrategia metodológica denominada “Ruta de la Sustentabilidad” que apunta al desarrollo integral de las comunidades a través de un proceso que implica actividades a corto, mediano y largo plazo. Las actividades a corto plazo conllevan a la formulación y puesta en marcha de planes de sustentabilidad, la elaboración de un mapa de potenciales socios estratégicos para el apoyo de los planes de sustentabilidad, y un proceso de seguimiento en las regiones. Las actividades de mediano y largo plazo tienen que ver con acciones de consolidación que implican la gestión y articulación institucional para la generación de acuerdos, alianzas y convenios para la sustentabilidad de los planes. También se incluyen el diseño de rutas de gestión con los socios priorizados y la instalación de capacidades para que las comunidades puedan acceder a la oferta pública y privada existente.

Adicionalmente, el programa acoge dos enfoques clave, el “Diferencial étnico” y la “Acción sin Daño”. El primero se adopta porque su población objetivo se concentra en afrodescendientes e indígenas. Este enfoque diferencial étnico se concibe como “aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población y de los grupos étnicos” (FUPAD 2012, 9). En esa perspectiva, concentra seis principios: i) cosmovisión del territorio; ii) diálogo de saberes; iii) reconstrucción y/o fortalecimiento del tejido social; iv) fomento de prácticas tradicionales de producción; v) reconocimiento de la dinámica

socioeconómica por cuencas hidrográficas; y, vi) articulación a instrumentos para administrar su territorio. Estos principios marcan la directriz del programa.

El enfoque de “Acción sin Daño” se ha venido implementando como lente orientador y de reflexión permanente, de manera que las acciones que se desarrollen en el contexto no generen más tensiones de las ya existentes en los territorios, sino por el contrario, que sus estrategias e intervenciones contribuyan a crear condiciones de paz de acuerdo a las necesidades y variables del contexto.

En el plano jurídico, IRACA acoge los lineamientos trazados por la máxima autoridad constitucional del país desarrollados en los Autos 004 y 005 de 2009 que dan las pautas necesarias para el diseño e implementación de programas con componentes de prevención, atención y enfoque diferencial, con participación de las organizaciones y líderes de los pueblos indígenas y afrocolombianos. También, incorpora en sus estrategias el Documento CONPES 3616 de 2009 que brinda las indicaciones de la política de generación de ingresos para la población vulnerable que busca incrementar el potencial productivo, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para poder acceder y acumular activos en el mediano y largo plazo, a fin de alcanzar su estabilización socioeconómica.

Bajo la directriz conceptual y jurídica expuesta en precedencia, IRACA interviene en las regiones colombianas mediante cuatro componentes: (i) fortalecimiento organizacional y social; (ii) seguridad alimentaria; (iii) fomento a las prácticas productivas tradicionales o de ingresos; y (iv) gestión para la sustentabilidad.

Las realizaciones

A partir del 2012, IRACA ha desarrollado actividades en el marco de estos cuatro componentes, buscando contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de 10.000 familias afrocolombianas e indígenas ubicadas en 12 departamentos colombianos⁶ y que se encuentran en situación de vulnerabilidad por el desplazamiento forzoso

6. Amazonas, Antioquia, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada.

y otros hechos victimizantes, tomando como referencias los informes técnicos 2012-2013 del programa, se destacan entre las realizaciones registradas, el diagnóstico del contexto regional que abarca los territorios de las comunidades atendidas por IRACA en el cual se incluye información sobre aspectos socioeconómicos y ambientales. Este diagnóstico constituye una importante herramienta para la visualización de la proyección que tienen las comunidades sobre sus territorios, la vocación productiva y la concepción de la sustentabilidad, basadas en el diálogo de saberes y teniendo en cuenta su cosmovisión y etnodesarrollo. Además, dicho diagnóstico permitió determinar que las dinámicas socioeconómicas locales no se basan totalmente en el dinero como unidad de intercambio, ni buscan el acceso a los mercados convencionales, sino que funcionan por medio de intercambio o trueque de algunos excedentes generados por las actividades productivas tradicionales habitualmente destinadas al autoconsumo.

Además, IRACA puso en marcha actividades para el fortalecimiento de los sistemas organizativos y productivos tradicionales basados en el usufructo de la tierra y los recursos naturales, empleando la mano de obra familiar y comunitaria. A partir de las iniciativas identificadas, las comunidades formularon proyectos de inversión viables plasmados en los “Documentos Proyecto”, que definen las acciones a desarrollar y sirven como herramienta para la gestión de la sustentabilidad, mediante la articulación con instituciones públicas y privadas para la obtención de recursos de cooperación técnica y financiera. La totalidad de los proyectos formulados son coherentes y complementarios a los planes de vida y el etnodesarrollo de las comunidades participantes.

En cuanto a la articulación institucional, IRACA ha promovido una serie de reuniones de acercamiento, acuerdos y convenios con diferentes entidades presentes en los territorios y que han generado capacidad instalada dentro de las comunidades.

Las fallas de la implementación: la oferta institucional

Si bien las realizaciones presentadas en los informes técnicos de IRACA dan cuenta de importantes

avances en pro del desarrollo sustentable de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, también es relevante señalar las fallas que se presentan en la implementación del programa, las cuales están relacionadas con la oferta institucional promovida por el gobierno colombiano a nivel nacional para la población vulnerable.

La oferta institucional

La oferta institucional dirigida a la población indígena y afrodescendiente contempla instrumentos de acción pública direccionados al fortalecimiento empresarial, el emprendimiento productivo, la competitividad y la generación de ingresos y empleo, como apuesta del gobierno para luchar contra la pobreza en el marco de los Objetivos de desarrollo del Milenio⁷. En esa directriz, Colombia estableció para el 2015, reducir al 28,55% la población por debajo de la línea de pobreza por ingresos. En consecuencia, los instrumentos se concentran especialmente en dos tipos: i) instrumentos de organización; e ii) instrumentos de tesoro o de generación de ingresos.

i) Instrumentos de organización:

la Coordinación en Red

En las últimas décadas el Estado colombiano ha establecido una serie de instrumentos de coordinación para gestionar las políticas y propiciar espacios de acercamiento e interacción entre el Estado y la sociedad a nivel nacional, regional y local. En este contexto, a partir del 2011 la necesidad de una estrategia nacional que mejore, focalice y asegure la oferta integral de promoción social para la población más pobre, conduce al gobierno a la creación de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE), una “Unidad Administrativa Especial” del orden nacional, implementada en el Gobierno Santos con el objetivo de:

Participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y

7. Uno de los objetivos universales es, entre 1990 y 2015, reducir a la mitad, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros (Decreto 4160, de 2011, art. 2).

La ANSPE se encuentra adscrita al Departamento de Prosperidad Social (DPS) de la Presidencia de la República. En el 2006, mediante el documento CONPES 102 de septiembre del 2006, la ANSPE creó la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (JUNTOS), con el fin de lograr la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición. En el 2008, JUNTOS inició la fase de expansión nacional, mediante un esquema de microrregiones o grupos de municipios. En este proceso se han desarrollado redes territoriales de protección social, en las cuales han participado los enlaces municipales, y las entidades del orden nacional. En el gobierno actual, la denominación de JUNTOS cambió a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema “UNIDOS”, conservando sus propósitos y estrategias.

De este modo la ANSPE se convierte en el instrumento nodal para la coordinación en red al articular y coordinar acciones con las entidades gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional y territorial, dirigidas a luchar contra la pobreza.

ii) Instrumentos de tesoro:

la generación de ingresos

A partir del 2000 los instrumentos de generación de ingresos son relevantes en las políticas públicas de los últimos gobiernos colombianos, porque buscan fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza. En el Gobierno de Juan Manuel Santos, los lineamientos de la “Política de Generación de Ingresos” promueven el desarrollo de medidas afirmativas a favor de la población vulnerable como mujeres, indígenas, afrocolombianos, desplazados y las personas con discapacidad. Dicha política es coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades del orden nacional. En este ámbito, los instrumentos financieros se

enfocan en la generación de empleo e ingresos; el emprendimiento productivo; el acceso a recursos de crédito y al otorgamiento de seguros agropecuarios y subsidios; y titulación de tierras. En esa directriz, las entidades encargadas de poner en marcha esta serie de instrumentos son:

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con los programas Oportunidades Rurales⁸, Alianzas Productivas y Equidad Rural y sus entidades adscritas como el Instituto Desarrollo Rural (INCODER) y la Corporación Colombia Internacional (CCI).
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el Programa INNPULSA.- El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que contiene instrumentos financieros como el Fondo Emprender.
- El Ministerio del Interior, con las Direcciones de Asuntos Étnicos.
- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), con los Programas para afrodescendientes e indígenas.

Entre las instancias mencionadas, cabe resaltar al DAPRE con dos Programas al más alto nivel que introducen el enfoque diferencial étnico: el Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal, y el Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Uno de los ejes estratégicos que abordan dichos programas se denomina “Rezago Institucional”, cuyo objetivo general es:

Gestionar, implementar y apoyar la oferta institucional mediante la articulación de las Agencias de Estado y de Cooperación, el seguimiento del desarrollo de políticas y la construcción de consensos y acuerdos

8. Actualmente denominado “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales”.

que garanticen mejorar las condiciones de vida de las comunidades.⁹

Las actividades propuestas por los citados programas se dirigen entre otras cosas a apoyar el seguimiento al proceso de implementación de la oferta institucional que existe para las poblaciones afrodescendientes e indígenas, desarrollar actividades de gestión para la inclusión efectiva de los temas de promoción para dichas comunidades y el fortalecimiento institucional.

De la oferta institucional a la práctica

Aunque el marco formal establece la atención prioritaria de la población vulnerable, en la práctica dicho propósito no se cumple a cabalidad porque no se ha dado una gestión contundente en la flexibilización de la oferta institucional. Los programas actuales se concentran especialmente en el fortalecimiento de iniciativas empresariales y el emprendimiento productivo como alternativas de generación de ingresos y empleo, tal como lo muestran las convocatorias recientes del gobierno colombiano (Figura 1).

Conven	Conv. No	Enfoque de la convocatoria	Vigen	Fecha apertura	Fecha de cierre
211035	32	Financiar iniciativas empresariales en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, focalizadas en contenidos digitales, aplicaciones web, móviles, y software.	SI	15 de octubre de 2013	Primer cierre: 06 de diciembre de 2013 a las 11:59 pm Segundo cierre: 06 de marzo de 2014 a las 11:59 p.m. Tercer cierre: 06 de junio de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	33	Financiar iniciativas empresariales en general a cualquier sector económico.	SI	16 de diciembre de 2013	Primer cierre: 01 de abril de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 01 de julio de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	34	Financiar iniciativas empresariales a nivel nacional que provengan de mujeres emprendedoras víctimas del conflicto armado, que se encuentren incluidas en el registro único de víctimas – RUV.	SI	03 de febrero 03 de 2014	Primer cierre: 03 de abril de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 03 de junio de 2014 a las 11:59 p.m. Tercer Cierre: 04 de agosto de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	35	Financiar iniciativas empresariales en producción agroindustrial, producción agrícola, producción pecuaria y producción acuícola con grados de innovación en producto y proceso.	SI	25 de febrero de 2014	Primer cierre: 05 de mayo de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 05 de agosto de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	36	Financiar iniciativas empresariales en el sector manufacturero.	SI	25 de febrero de 2014 a las 8:00 a.m.	Primer cierre: 05 de mayo de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 05 de agosto de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	37	Financiar iniciativas empresariales que sean presentadas por estudiantes Sena del programa jóvenes rurales y líderes del desarrollo, así como egresados de estos programas, que hayan culminado y obtenido título dentro de los últimos 60 meses.	SI	25 de febrero de 2014 a las 8:00 a.m.	Primer cierre: 05 de mayo de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 05 de agosto de 2014 a las 11:59 p.m.
213045	38	Financiar iniciativas empresariales a nivel nacional que contengan componentes de innovación y desarrollo tecnológico, como factor de competitividad, que sean resultado de proyectos y/o procesos de investigación, desarrollo tecnológico o innovación.	SI	05 de marzo de 2014 a las 8:00 a.m.	Primer cierre: 05 de junio de 2014 a las 11:59 p.m. Segundo cierre: 05 de septiembre de 2014 a las 11:59 p.m.

Figura 1. Convocatorias actuales del gobierno colombiano.

Fuente: Fondo Emprender – SENA (<http://nuevo.fondoemprender.com/SitePages/Home.aspx>)

Por otro lado, los requisitos y términos de referencia establecidos en los programas no están al alcance de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Así se puede apreciar en los programas focalizados para el sector rural como

9. Tomado <http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos>.

Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas, y los Fondos de Financiamiento como INNPULSA o EMPRENDER, los cuales están encaminados especialmente a organizaciones legalmente constituidas, que cuenten con antecedentes de trabajo asociativo y surtan todos los procesos jurídicos, administrativos y operativos. Si examinamos por ejemplo, los formularios para la presentación de

las propuestas productivas y empresariales, creados por Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales, vemos que su diligenciamiento es complicado y que

presentan criterios de calificación que difícilmente pueden acreditar las poblaciones indígenas y afrodescendientes (Figuras 2 y 3).



CONTENIDO	
PARA DILIGENCIAR EL FORMULARIO SIGA LAS INDICACIONES DEL INSTRUCTIVO ANEXO EN LOS TERMINOS DE REFERENCIA. DEBE HABILITAR LA OPCIÓN DE MACROS EN EL COMPUTADOR QUE TRABAJE EL PERFIL.	
DILIGENCIE ÚNICAMENTE LOS CAMPOS SOLICITADOS CUALQUIER ALTERACIÓN AL CUESTIONARIO INVALIDA EL FORMULARIO	
1. INFORMACIÓN BÁSICA	
2. CARACTERIZACIÓN ORGANIZACIONAL	<i>Sólo para perfiles que proponen una Organización para representar a los beneficiarios</i>
3. LISTADO DE BENEFICIARIOS PROPUESTOS	
4. COMPONENTE TÉCNICO	
A. Agrícola	
B. Pecuaria	
5. ESTRUCTURA DE COSTOS	
A. Estructura de cultivos por hectáreas	
B. Estructura de cultivos por productor	
6. COMPONENTE DE MERCADO	
7. COMPONENTE FINANCIERO	
8. COMPONENTE AMBIENTAL	
9. ACOMPAÑAMIENTO Y DIRECTORIO	
10. LISTA DE CHEQUEO DE CONDICIONES	
11. FICHA RESUMEN	
LA FICHA DEBE SER ENTREGADA IMPRESA Y SE RECOMIENDA ADICIONALMENTE ENTREGARLA EN MEDIO MAGNETICO (CD).	

FIGURA 2. Ficha de presentación de propuestas Programa Alianzas Productivas. Fuente: Programa Alianzas Productivas- Ministerio de Agricultura (<http://alianzasproductivas.minagricultura.gov.co:81/tutorial/tutorial.aspx?idPadre=66&idf=212>)

OPORTUNIDADES RURALES	CRITERIOS DE CALIFICACIÓN	PUNTAJE MAXIMO
1.	La organización proponente demuestra que tiene trayectoria de tiempo atrás en cuanto al trabajo colectivo y el desarrollo de un negocio en marcha	30
2.	La organización demuestra en su experiencia y en su situación actual capacidades jalonar recursos y apoyos por parte de organizaciones públicas, privadas del orden local, regional, nacional o internacional	30
3.	El producto /servicio que presenta la organización corresponde a un negocio real y que se encuentra vinculado al menos a un mercado formal en el ámbito local, regional o nacional	25
4.	Los recursos solicitados están debidamente sustentados y son acordes a las necesidades del negocio; justifica con claridad las motivaciones que tiene para recibir apoyo del Programa Oportunidades Rurales.	10
5.	La propuesta permite conocer que existe la participación mayoritaria de mujeres y o jóvenes rurales	5
SUBTOTAL		100

Figura 3. Criterios de calificación Planes de Negocio "Oportunidades Rurales"
Fuente. Programa "Oportunidades Rurales"- Ministerio de Agricultura (<http://www.oportunidadesrurales.com.co/descargue-aqui.html>)

Al contrastar lo anterior con el perfil de la población objetivo de IRACA, encontramos que:

- Las comunidades indígenas y afrodescendientes no tienen grados de asociatividad sólidos que les facilite fortalecer acciones microempresariales o alianzas productivas.
- Son comunidades que desarrollan actividades productivas para subsistencia, las cuales no les permiten generar empleo ni ingresos en el sentido monetario del término.
- Alrededor del 80% de las comunidades dedican sus actividades productivas a la seguridad alimentaria, dejando en un segundo plano la generación de ingresos monetarios.
- Son poblaciones que desarrollan prácticas ancestrales tradicionales como el trueque, que fortalecen los lazos solidarios de las comunidades y sirven para solventar de algún modo las necesidades básicas de las comunidades.

Así las cosas, podemos deducir que la oferta institucional no está acorde a las particularidades y especificidades en las que se desenvuelven las poblaciones indígenas y afrodescendientes atendidas por el programa IRACA. En esa perspectiva, es muy difícil que se logre la articulación institucional para la gestión de la sustentabilidad, y mucho menos, que las comunidades logren un desarrollo sustentable que les permita mejorar las condiciones de vida y salir de la pobreza.

Conclusiones

El programa IRACA representa una iniciativa importante de articulación público-privada que pretende cambiar la mirada tradicional de las políticas construidas generalmente de “arriba hacia abajo” (*top down*) hacia una postura más integral, participativa y diferenciada en la cual las propias comunidades, desde sus particularidades y demandas, son quienes aportan con recomendaciones y lecciones aprendidas a la formulación e implementación de políticas de sustentabilidad diferenciadas desde una perspectiva de “abajo hacia arriba” (*bottom up*).

No obstante, la oferta institucional establecida por el gobierno colombiano para la población vulnerable

se constituye en una limitante relevante para la implementación de IRACA, ya que los programas están claramente direccionados a la generación de ingresos y empleo a través del fortalecimiento empresarial y productivo, como una apuesta del gobierno para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en los cuales Colombia está comprometida en la reducción de la pobreza monetaria. En este escenario, la estructura institucional es adecuada para lograr este propósito con instrumentos que, si bien contemplan como población objetivo a la población vulnerable indígena y afrodescendiente y están amparados en un amplio corpus jurídico, en la práctica los requisitos y trámites no están adecuados a las características que presentan dichas poblaciones. De este modo, la población objetivo de IRACA no puede acceder a la oferta institucional, y por consiguiente, está lejos de alcanzar el desarrollo sustentable.

Aunque existe una institucionalidad al más alto nivel con los programas para indígenas y afrodescendientes establecidos desde la Presidencia de la República, la gestión para la flexibilización de la oferta institucional se ha quedado corta en la medida que no ha podido resolver las trabas y requisitos impuestos en los programas implementados por el gobierno. En ese sentido, se necesita una fuerte capacidad gerencial que promueva y concrete cambios sustanciales y no procedimentales, para que las políticas conciban acertadamente el enfoque diferencial étnico a partir de las dinámicas propias en las que se desenvuelven las poblaciones vulnerables.

A modo de reflexión final

Aunque la conceptualización y los propósitos de la acción pública en materia del desarrollo sustentable son claros, la formulación e implementación de las políticas no es una tarea fácil ni unidimensional. Requiere por un lado, de la comprensión de las realidades locales en su diversidad sociocultural y ambiental; y por el otro, de la acción pública integral y articulada de una gama de actores públicos y privados que interactúan tanto a nivel nacional como regional en pro del desarrollo sustentable de las comunidades más vulnerables.

Referencias

- Devlin, R. y Moguillansky, G. 2009. Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Documento de Proyecto. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DPS/FUPAD. 2012. Guía Operativa Convenio 121 de 2012. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social / Fundación Panamericana para el Desarrollo.
- DPS/FUPAD. 2012. Propuesta Gestión de Sustentabilidad. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social / Fundación Panamericana para el Desarrollo.
- FAO. 2008. *El desafío del desarrollo para las comunidades Mapuches con Tierras restituidas por el Estado*. Capítulo 5: Coordinación Interinstitucional. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Gallegos, M. 2009. El desarrollo humano sustentable: alternativas anticapitalistas desde abajo. En: *Herramientas web* No.3. <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-3/el-desarrollo-humano-sustentable-no-es-posible-en-el-capitalismo-la-construccion-d>. (Consultado el 12 de marzo del 2014).
- Hood, C. 1986. *The Tools of Government*. Chatham House Chatham.
- Hood, C. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decade". *Governance* 20 (1): 127-144.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20 (1): 1-21.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. 2009. "Instrumento". En: *Diccionario de políticas públicas*, editado por: Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. Primera edición en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Leff, E. 2001. "Espacio, lugar y tiempo. La reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental". *Nueva Sociedad* No. 175 septiembre-octubre: 28-42.
- Meertens, D. 2002. "Encrucijadas Urbanas. Población Desplazada". En: *Bogotá y Soacha: una mirada diferenciada por género, edad y etnia*. Editor: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-.
- McMichael, A., Butler, y Floke, C. 2008. "New visions for addressing sustainability". *Science* No. 302: 1919-1920.
- Mény, I. y Thoenig, J. 1992. *Las políticas públicas* (trad.). Barcelona: Ariel.
- Peters, G. 1998. The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?. www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf. (Consultado el 30 de febrero de 2014).
- PNUD. 2012. *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Roth, A. 2009. *Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torres, L. y Cruz, J. 1999. "Indicadores del desarrollo sustentable: contracción y usos". *Argumentos* 34:5-30.

Marco legal consultado

- Auto 004 de 2009: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>. Consultado el 20 de febrero del 2014
- Auto 005 de 2009: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>. Consultado el 20 de febrero del 2014
- CONPES 102 de septiembre del 2006: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf. Consultado el 19 de febrero de 2014

CONPES 3616 de 2009: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_3616_09.pdf. Consultado el 19 de febrero de 2014

Decreto 4160 de 2011: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1108. Consultado el 19 de febrero de 2014

Ley 731 de 2002: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/731-2002.pdf>. Consultado el 18 de febrero de 2014.

Ley 1190 de 2008: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%201190%20DE%202008%20a%C3%B1o%20de%20la%20PD.pdf>. Consultado el 18 de febrero de 2014.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>. Consultado el 19 de febrero de 2014

Sentencia 510 de 1998: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm>. Consultado el 18 de febrero de 2014.

Sentencia 025 de 2004: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Consultado el 18 de febrero de 2014

Páginas web consultadas

Fondo Emprender - SENA: <http://nuevo.fondoemprender.com/SitePages/Home.aspx>. Consultado el 6 de marzo de 2014

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: [www. http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos](http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos). Consultado el 28 de febrero de 2014

Programa “Alianzas productivas” - Ministerio de Agricultura: <http://alianzasproductivas.minagricultura.gov.co:81/tutorial/tutorial.aspx?idPadre=66&idf=212>. Consultado el 28 de febrero de 2014

Programa “Oportunidades Rurales” - Ministerio de Agricultura: <http://www.oportunidadesrurales.com.co/descargue-aqui.html>. Consultado el 28 de febrero de 2014