EVALUACIÓN EJECUTIVA DEL PROGRAMA IRACA QUE PERMITA DETERMINAR LA COHERENCIA SOBRE SU ENFOQUE, DISEÑO, PROCESOS, PRODUCTOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL PROGRAMA, Y QUE PRODUZCA SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES QUE PERMITAN EL MEJORAMIENTO DEL MISMO

CONTRATO DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL 417 de 2015

Producto 3 - Versión 4 (final)
Conclusiones y recomendaciones

Bogotá D.C., diciembre 18 de 2015

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Comité de seguimiento de la Evaluación

Oficina de Planeación Departamento para la Prosperidad Social (evaluación)*: Marilyn Jiménez, Oscar Salazar, Natalia Becerra*,
Oficina de Planeación Departamento para la Prosperidad Social (enfoque diferencial): *Adriana Vega*
Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad DIPS-Departamento para la Prosperidad Social: *John Milton Asprilla, Edwin Dorado*

Equipo de trabajo G|Exponencial

Director de la Evaluación: *Francisco Pérez*
Coordinadora de la Evaluación: *Adriana Gaviria*
Experto en enfoque diferencial: *Carlos del Cairo*
Experto en metodología cualitativa: *Jefferson Jaramillo*
Experto en operaciones: *Diana Bernal*
Investigadores: *Laura Palacios, Martín Rodríguez, Silvia Pérez*

Tabla de Contenido

PRESENTACIÓN DEL PRODUCTO 6
1 METODOLOGÍA 7
1.1 Fuentes de información 7
1.2 Metodología de sistematización y triangulación 8
2 DIAGNÓSTICO GLOBAL DEL PROGRAMA 9
2.1 Diseño 9
2.2 Mapa de actores: estructura organizacional 25
2.3 Cadena de valor: insumos, procesos y productos 36
2.4 Resultados 77
3 RECOMENDACIONES 79
Referencias 100

Anexo 1 – Documentos operacionales que sustentan el proceso Gestión de Inclusión Productiva
Anexo 2 – Caracterización del Proceso de Gestión de Inclusión Productiva
Anexo 3 – Mecanismos de seguimiento en informes de supervisión Convenio 121 de 2013
Anexo 4 - Referentes para adecuados procesos de concertación en Iraca

Índice de Tablas

Tabla 1 – Fuentes de información en trabajo de campo 7
Tabla 2 – Visión de Éxito de Iraca frente a las Providencias de la Corte Constitucional..... 11
Tabla 3 – Recursos financieros en ciclos operativos Iraca 38
Tabla 4 - Posibles parámetros de flexibilidad en guía operativa 80
Tabla 5 – Posibles frentes de trabajo para promover articulación interinstitucional..... 84
Tabla 6 Propuesta de indicadores de seguimiento del Programa Iraca..... 93
Tabla 7 Propuestas de recolección y usuarios de los indicadores del Programa Iraca 97

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 - Metodología de triangulación de fuentes de información 8
Ilustración 2 – Teoría del cambio Iraca 12
Ilustración 3 – Condiciones de vulnerabilidad extrema grupos étnicos 16
Ilustración 4 – Línea de tiempo de creación de documentos base para el Programa Iraca 22
Ilustración 5 - Estructura organizacional Iraca 26
Ilustración 6 – Composición instancias de coordinación y seguimiento Iraca 27
Ilustración 7 - Semáforo cadena de valor Iraca..... 39
Ilustración 9 – Plazos de ejecución en ciclos operativos Iraca 72
Ilustración 10 – Línea del tiempo ciclo operativo Iraca 2012-2014 74
Ilustración 11 – Línea del tiempo ciclo operativo Iraca 2015-2016 75
Ilustración 11 – Posible esquema de escalamiento de mediano plazo 86

Siglas

CAISAN	Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil
CTPCT	Comité Técnico de Pueblos y Comunidades Tradicionales de Brasil
DPE	Dirección de Proyectos Especiales en Departamento para la Prosperidad Social
DIPS	Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad en Departamento para la Prosperidad Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en DNP
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
G2A	*Getting to Answers*
GGI	Grupo de Generación de Ingresos de la DIPS en Departamento para la Prosperidad Social
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICO	Índice de Capacidad Organizativa
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
OAPME	Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación del Departamento para la Prosperidad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCT	Pueblos y comunidades tradicionales
PNPCT	Política Nacional para Pueblos y Comunidades Tradicionales de Brasil
PNSAN	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019
PPC	Proyectos productivos comunitarios
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
SA	Seguridad Alimentaria
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SENA	Sistema Educativo Nacional de Aprendizaje
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PRESENTACIÓN DEL PRODUCTO

Este documento es presentado en el marco del proyecto "Evaluación Ejecutiva del programa Iraca", correspondiente al contrato de consultoría No. 417 del 2015, suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social y G|Exponencial Firma Consultora. El proyecto tiene como objetivo:

> *"Realizar una evaluación ejecutiva del programa Iraca que permita determinar la coherencia sobre su enfoque, diseño, procesos, productos y resultados esperados del programa, y que produzca sugerencias y recomendaciones que permitan el mejoramiento del mismo"*

El informe corresponde al último producto estipulado, de tres productos que precisa el contrato citado:

> *"**Producto 3: Evaluación***
>
> *En este producto el consultor deberá presentar las conclusiones derivadas de la evaluación, a través de:*
>
> - *Un diagnóstico global del programa*
> - *Una revisión y análisis de fortalezas y debilidades y una propuesta global de ajuste para su mejoramiento que contendrá el conjunto de recomendaciones*
> - *Un resumen ejecutivo*
> - *Un plan para la socialización y la incorporación de las recomendaciones en la implementación del programa."*

Primero se presenta la metodología y fuentes de información de la Evaluación Ejecutiva. Luego, en el segundo capítulo se realiza un diagnóstico global del Programa. Por último, en el tercer capítulo se presentan las recomendaciones de la Evaluación.

1 METODOLOGÍA

En esta sección se presentan las fuentes de información de la evaluación y su metodología de sistematización y análisis.

1.1 Fuentes de información

Para la realización de la Evaluación Ejecutiva de Iraca se llevó a cabo un trabajo de campo que incluyó grupos focales con beneficiarios de ambos ciclos operativos del programa (2012-2014 y 2015-2016), así como entrevistas con actores involucrados en la formulación e implementación de Iraca. Dentro de estos últimos, se tuvieron en cuenta funcionarios de Prosperidad Social a nivel nacional y regional y miembros del equipo del operador a nivel nacional y regional (gerentes zonales, coordinadores regionales, técnicos productivos y sociales y enlaces étnicos). La **Tabla 1** evidencia que la información levantada es equilibrada entre ambos ciclos operativos del Programa.

Tabla 1 – Fuentes de información en trabajo de campo

Instrumento		Municipio								Total*
		Bojayá, Chocó		Buenaventura, Valle		Pto. Leguízamo, Putumayo		Bogotá		
		Ciclo operativo		*Ciclo operativo*		*Ciclo operativo*		*Ciclo operativo*		
		2012-2014	*2015-2016*	*2012-2014*	*2015-2016*	*2012-2014*	*2015-2016*	*2012-2014*	*2015-2016*	
Grupo focal	*indígena*	1	1			1	1	NA	NA	4
	afro		1	1				NA	NA	2
Entrevista enlace étnico			2	1		1	1	NA	NA	5
Entrevista Prosperidad Social		1	1	1	1		1	3	5	13
Entrevista operador		2	4	1	1	1	1	1	1	12
Total*		**4**	**9**	**4**	**2**	**3**	**4**	**4**	**6**	**36**

** Los totales no equivalen a la cantidad de personas entrevistadas, porque un actor que estuvo involucrado en ambos ciclos operativos cuenta por dos (2) en la tabla.*
Fuente: G|Exponencial Firma Consultora

La información recogida en campo fue complementada con la revisión de las siguientes fuentes de información documental: documentos de diseño de Iraca (convenios y guías operativas, instrumentos de caracterización), normatividad que soporta el Programa, informes técnicos de seguimiento al Convenio 121 del 2012. También se adelantó una revisión de literatura para identificar referencias con las que se puede comparar el Programa.

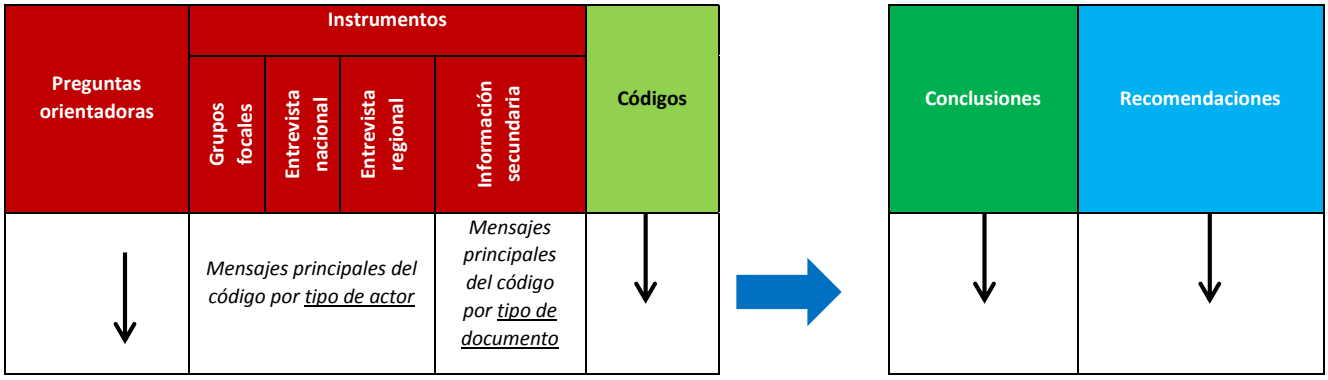
1.2 Metodología de sistematización y triangulación

De acuerdo con lo establecido en el Producto 1 –Informe Metodológico de la Evaluación, luego de la recolección de la información en campo se procedió a la transcripción de las grabaciones para su posterior codificación y calibración de mensajes. A continuación se describen los últimos dos procesos.

- *Codificación*: la información recolectada se agrupa por fuente de información (municipio, tipo de actor, antigüedad del actor)

- *Calibración de mensajes principales*: Una vez analizados por separado cada uno de los grupos, y teniendo en cuenta la información sistematizada en la revisión documental, se hace un análisis transversal de los mensajes claves identificados con los códigos. Se compara la información recolectada con el fin de hallar convergencias o diferencias entre los distintos tipos de datos, como se observa en la **Ilustración 1**. Esta comparación se puede realizar brindándole el mismo peso a ambos tipos de datos o puede dársele prioridad a un tipo sobre el otro, de acuerdo al tipo de preguntas que se quiere abordar y las posibles fuentes de sesgo de la información (Creswell 2009).

Ilustración 1 - Metodología de triangulación de fuentes de información



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora

2 DIAGNÓSTICO GLOBAL DEL PROGRAMA[1]

En este capítulo se presenta un análisis de las *fortalezas* y *debilidades* de Iraca. Primero se presenta un análisis de su diseño a partir de la herramienta de la teoría del cambio, luego se analiza la estructura organizacional del Programa, y por último se realiza un diagnóstico de su cadena de valor, incluyendo insumos, procesos, productos y resultados.

En el siguiente capítulo se elabora una propuesta global de ajuste para su mejoramiento, a partir de un conjunto de *recomendaciones*.

2.1 Diseño

La teoría del cambio es una herramienta utilizada para valorar el diseño de un programa mediante la explicitación de los *supuestos* detrás su diseño. En particular, se analizan los supuestos de la intervención con respecto a: la *comprensión de la realidad* que se quiere intervenir, los *resultados necesarios* para hacer cambios positivos, y las *iniciativas* a desarrollar para transformar la realidad, en función de los resultados perseguidos. A continuación se precisa la definición de los elementos que componen la teoría del cambio, tomando como referencia Ortiz y Rivera (2007):

- *Visión de éxito.* Es el cambio más significativo esperado. Debe responder la pregunta: ¿cuál es el cambio de largo plazo que se desea lograr?

- *Intervenciones.* Son iniciativas o estrategias que permiten alcanzar resultados. Se encadenan entre sí siendo unas precondiciones de las otras hasta alcanzar los resultados perseguidos. Expresadas como procesos se conocen como cadena de valor.

- *Supuestos*. Representan creencias acerca del comportamiento de variables que inciden sobre la realidad que se espera transformar con la intervención, incluyendo las *necesidades* de la población objetivo, el *contexto político, socioeconómico e institucional*, las *capacidades operativas* para lograr la intervención, la *causalidad entre los componentes* de la intervención, entre otros.

- *Indicadores*. Métricas (cuantitativas o cualitativas) que permiten conocer si se alcanza o no el éxito en la implementación de las intervenciones. Antes de la intervención se debe conocer el valor/nivel de cada indicador (línea de base), y se debe fijar una meta que la intervención debe conseguir en cada indicador.

Hacer explícita la teoría del cambio de Iraca tiene varios beneficios para la Evaluación, entre ellos que ayuda a identificar elementos que son clave para el éxito del Programa, permite construir un entendimiento común del mismo, ayuda a unificar las expectativas y utilizar un lenguaje común, y sirve para identificar riesgos y supuestos fundamentales detrás del Programa.

[1] A lo largo de todo el capítulo se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 1 ¿Cuál es la visión general del programa, su diseño y su funcionamiento?; 5 ¿Cuál es la percepción de algunos participantes frente al programa?

La representación gráfica de la teoría del cambio de Iraca se propone en la **Ilustración 2.** Para este ejercicio se tuvieron en cuenta las guías operativas de Iraca 2012 y 2015[2]. Luego se incluye un análisis de cada elemento de la teoría del cambio y al finalizar se presentan las conclusiones generales sobre el diseño del Programa Iraca.

Visión de éxito

El programa proviene de la orden de la Corte Constitucional en 2009, de crear para las personas y pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento "*un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas"*, el cual deberá "(…) *contener componentes de prevención y atención* así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un *enfoque diferencial*, en este caso en cumplimiento del principio de *diversidad etnocultural*. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de *participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas*, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento" (Auto 004 de 2009). La Corte, a su vez, ordenó para las comunidades afro-colombianas "que se adoptaran medidas particulares encaminadas a la protección efectiva de los derechos colectivos de estas comunidades" (Auto 005 de 2009). Con los autos también se ordenó el diseño e implementación de los Planes de Salvaguardia Étnica y los Planes Específicos y crear un programa que años después se materializó en Iraca.

La creación del Programa Iraca responde a estos mandatos, cuya claridad es evidente en los textos citados. Los autos de la Corte son invocados en la documentación del Programa, especialmente el llamado al enfoque diferencial étnico.

[2] Si bien el nombre de algunos componentes y líneas de acción han variado en el tiempo, como se documenta en secciones posteriores de este informe, en la ilustración de la teoría del cambio se mantienen los correspondientes a la guía 2015. Esto último con el fin de tomar la ilustración como base para las recomendaciones del Programa hacia el futuro.

Tabla 2 – Visión de Éxito de Iraca frente a las Providencias de la Corte Constitucional

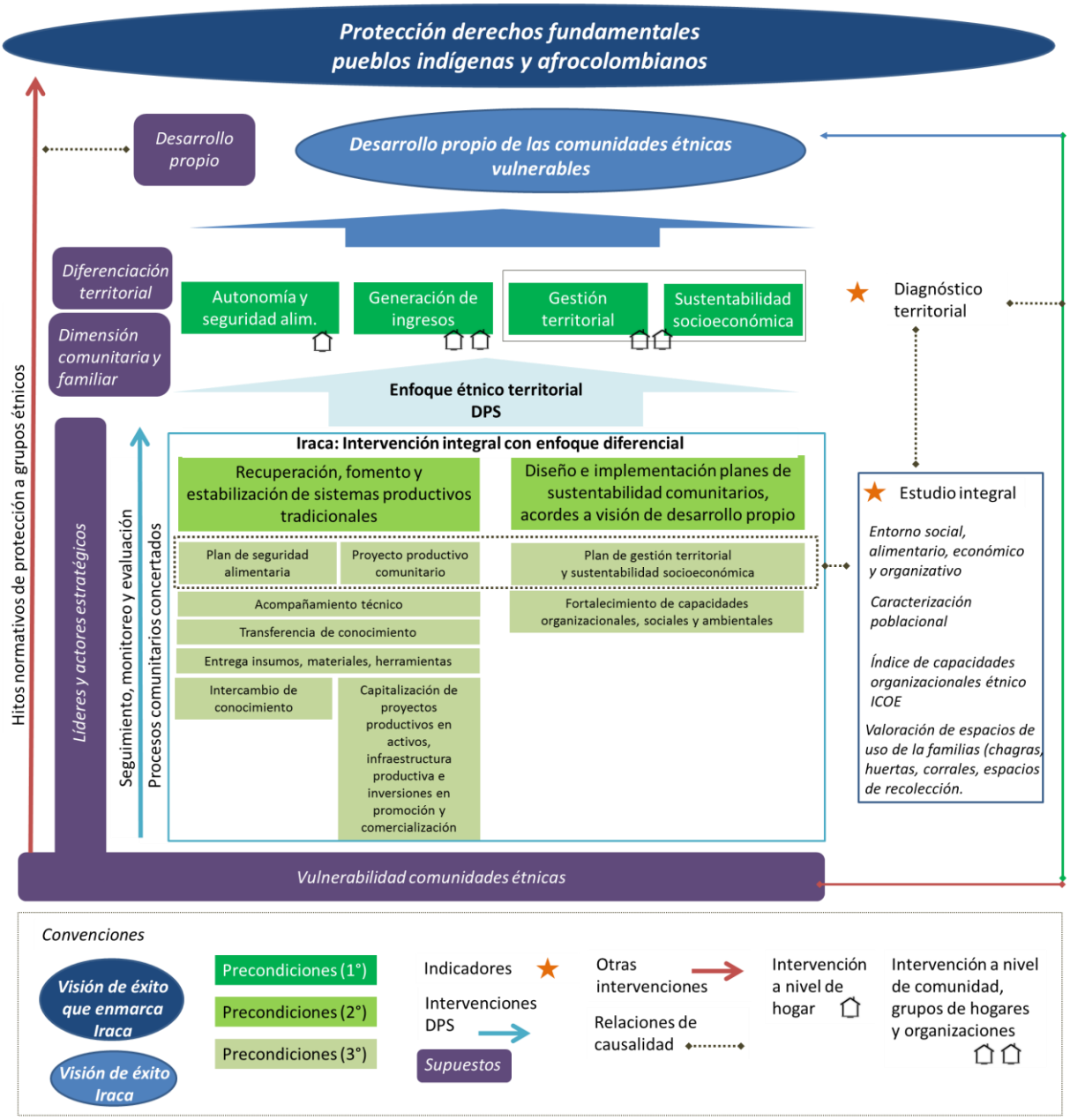
Providencias de la Corte Constitucional	*Visión de éxito de Iraca*
Crear un programa *para indígenas* e incluir el enfoque diferencial en los programas existentes para afrocolombianos	Se crea un Programa *para grupos étnicos* que atiende tanto a indígenas como a afrocolombianos
Un programa de *garantía de derechos* para los indígenas (Auto 004). Adoptar medidas particulares encaminadas a la protección efectiva de los *derechos colectivos* de las comunidades afrocolombianas (Auto 005).	Se crean componentes que protegen la *alimentación* y los *ingresos*. No se trabajan derechos como la salud y educación cuya oferta escapa al rol misional de Prosperidad Social, (aunque éste puede gestionar el acceso a la oferta existente como lo hace con Red Unidos).
Contener componentes de prevención y atención	El componente de seguridad alimentaria de Iraca puede ser entendido como *prevención* del riesgo alimentario. El componente de proyectos productivos es asimilable a *promoción social* más que a *atención*, en tanto se dirige a la acumulación de activos. La tarea de *atención* corresponde a la Unidad de Víctimas.
Incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural.	Prosperidad Social cuenta con principios y lineamientos de enfoque diferencial étnico, que incluye en el diseño y operación de Iraca
Aplicar parámetros de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas,	Iraca incluye un componente de gestión territorial para fomentar actividades de las comunidades y organizaciones étnicas dentro de líneas de acción productivas, alimentaria y conservación y uso sostenible de recursos naturales, enmarcadas en los planes de vida y etnodesarrollo.

La **Tabla 1** evidencia que la visión de éxito del Programa responde a la orden de la Corte de crear un programa de protección de derechos, tarea que Prosperidad Social emprende excediendo incluso el mandato (incluir a la población afrocolombiana en el programa), aunque no alcanza a satisfacerlo todo (proteger "los derechos") porque Iraca cobija sólo lo que es propio de Prosperidad Social: seguridad alimentaria y proyectos productivos.

El programa también está soportado por la Ley 70 de 1993 que fundamenta los derechos de las comunidades negras; la Ley de víctimas y Restitución de Tierras, que sienta las bases para la implementación de Política Pública de Reparación Integral a las Víctimas e incluye un enfoque diferencial, y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Igualmente, por acuerdos internacionales como el Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas de 2007, y los lineamientos de enfoque étnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU, sf).

Ilustración 2 – Teoría del cambio Iraca



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en guías operativas Iraca

Intervenciones (los "cómo")

Los objetivos del Programa son: (i) fortalecer el acceso a alimentos para el consumo diario; (ii) aumentar la producción, productividad o participación de los hogares o comunidades en los

mercados tradicionales, locales o regionales; (iii) aumentar las capacidades organizativas y de planeación de los actores estratégicos que gestionan el territorio de una comunidad. En la sección *intervenciones* se retoman los objetivos y componentes del Programa.

Para alcanzar los resultados esperados, se plantea el Programa Iraca como una *intervención integral con enfoque diferencial*, a ser desarrollado por la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad (DIPS) de Prosperidad Social desde el año 2012.

Iraca en su conjunto está alineado con: (i) el objetivo estratégico de la entidad de "contribuir a la superación de la pobreza con una oferta efectiva"; en particular, la estrategia 7 del plan estratégico de la entidad 2015-2018: "implementar una *intervención integral con enfoque étnico*". (ii) los principios y lineamientos generales del *enfoque étnico territorial* de Prosperidad Social[3].

La intervención está organizada secuencialmente en los siguientes componentes, de acuerdo con la guía operativa 2015.

- *Seguridad alimentaria.* El objetivo de este componente es fortalecer el *acceso* a alimentos para el consumo diario, mediante el diseño concertado de un plan de seguridad alimentaria.

- *Proyecto productivo comunitario*. El objetivo de este componente es aumentar la producción, productividad o participación de los hogares o comunidades en los mercados tradicionales, locales o regionales. Esta etapa busca que las comunidades obtengan beneficios colectivos que se evidencien en mayores niveles de producción, productividad, o acceso a mercados tradicionales, locales o regionales.

- *Gestión territorial y sustentabilidad*. Este componente tiene como objetivo aumentar las capacidades organizativas y de planeación de los actores estratégicos que gestionan el territorio de una comunidad. La gestión territorial y la sustentabilidad de las comunidades étnicas participantes representan el eje articulador del accionar de Iraca, porque se refieren al manejo ordenado, planificado y sostenible del territorio y permiten la reproducción social y cultural de las comunidades que lo habitan en pro de su desarrollo propio, cuya visión está consignada en los Planes de Vida, Etnodesarrollo, Salvaguarda o Específicos.

[3] Para responder de manera pertinente a las condiciones diferenciales de las comunidades étnicas asentadas en territorios colectivos es preciso reconocer al territorio como la dimensión prioritaria a través de la cual los diferentes grupos étnicos pueden preservar sus tradiciones culturales y alcanzar un desarrollo propio. Esta mirada concibe al territorio como un producto social e histórico con un tejido social único, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos. Este enfoque establece que a lo largo de la intervención se deben cumplir las siguientes condiciones: Participación comunitaria, Identificación de estructuras organizativas, Diagnóstico. Valoración de saberes locales. El enfoque étnico de Iraca se materializa en el desarrollo de procesos comunitarios concertados a lo largo de toda su ruta operativa. Con esta estrategia se espera alinear las intervenciones concretas del Programa con las concepciones autónomas del bienestar socioeconómico, plasmadas en los planes de vida de la población indígena y los planes de etnodesarrollo para los afrocolombianos. La población objetivo del Programa son hogares o comunidades étnicas o afrocolombianas.

Los dos primeros componentes son secuenciales porque satisfacer la necesidad de alimentación tiene prelación sobre la necesidad de generar ingresos.

Estos componentes están integrados por dos líneas de acción: (i) procesos comunitarios concertados de recuperación, fomento y estabilización de sistemas productivos tradicionales para la seguridad alimentaria y la generación de ingresos, y (ii) formulación de planes de sustentabilidad comunitarios, estructurados alrededor de las concepciones autónomas del bienestar socioeconómico. Las líneas de acción, a su vez, se materializan en actividades: diseño e implementación de planes de seguridad alimentaria, proyectos productivos comunitarios, y gestión territorial y sustentabilidad; acompañamiento técnico y transferencia de conocimiento[4]; entrega de insumos, materiales y herramientas; espacios de intercambio de conocimiento; capitalización de proyectos productivos; y el fortalecimiento de capacidades organizacionales, sociales y ambientales.

El Programa como intervención está compuesto por un conjunto de componentes, líneas de acción y actividades que en conjunto son consistentes entre sí y con la visión de éxito. El Programa también está alineado con los objetivos misionales de la entidad y con los lineamientos técnicos de enfoque étnico territorial. La intervención provee una *atención integral* frente a *necesidades básicas* de los hogares y comunidades beneficiarias. Y a la vez, los componentes son *razonables*, en tanto no pretenden solucionar todo el espectro de necesidades de la población beneficiaria. En todo caso, como se verá adelante, hay espacio de mejora en la claridad de uno de los tres componentes del programa: gestión territorial y sustentabilidad.

Supuestos

El primer supuesto de Iraca es la noción de *desarrollo propio*. La guía operativa 2015 señala que "los grupos étnicos poseen concepciones de desarrollo o bienestar, denominados desarrollo propio, desarrollo con identidad o etnodesarrollo, que se basan en la protección y reproducción de su identidad cultural, sus formas de vida, la coexistencia con el entorno y todas aquellas prácticas que busquen el mejoramiento de las condiciones de vida de manera sustentable y en armonía con su cosmovisión". Como parte de este supuesto, la guía establece que las mujeres son actores fundamentales para el desarrollo propio de las comunidades étnicas, por el alto conocimiento tradicional que poseen, por ser generadoras de vida y transmisoras de las normas culturales a las próximas generaciones debido a su rol protagónico en la crianza de niños.

[4] La pregunta orientadora 18. ¿Existen protocolos definidos para realizar el acompañamiento? se responde a lo largo del texto. En términos generales, efectivamente existen protocolos (formales e informales) de acompañamiento por componente. Dichos protocolos están contenidos en las guías operativas; y los informales fueron observados en campo (son informales porque aunque se practican no se han documentado). A lo largo del informe se describen los hallazgos sobre *Acompañamiento* y sus protocolos. En la sección *2.2 Mapa de actores* se identifican características generales del acompañamiento por actor y se presentan tanto fortalezas como dificultades. En la sección *2.3 Cadena de valor* se identifican, por componente, protocolos y procesos del acompañamiento, propuesto en Iraca, y sus respectivas dificultades y fortalezas. Finalmente, en las recomendaciones se desarrollan ideas de cómo debería pensarse y estructurarse el acompañamiento (particularmente recomendaciones 5-9).

El segundo supuesto del Programa, derivado del anterior, es la existencia de *Planes de Vida o etnodesarrollo*[5]. Según la guía, estos planes son la respuesta que han dado los grupos étnicos, en el uso legítimo de su autonomía, a los modelos de desarrollo de la sociedad mayoritaria de tradición occidental. Los planes anteriores se consideran instrumentos propios de planificación que encierran los objetivos de desarrollo particulares de las comunidades étnicas, al mismo tiempo, son documentos que generan advertencias, diagnósticos y propuestas propias frente a los problemas que enfrentan estas poblaciones. Por lo anterior, el enfoque diferencial de Prosperidad Social indica que los programas que adelante la entidad deberán reconocer estos planes como instrumentos de planificación internos legítimos, conocer cuáles son sus propuestas (culturales, económicas, sociales, ambientales, entre otras) y considerar sus recomendaciones como insumos relevantes para la construcción de planes de acción de los respectivos programas que intervengan en su territorio.

Como resultado de este supuesto, en el diseño de Iraca estos planes son un insumo (ver sección 2.3 Cadena de Valor), con miras a que el Programa se constituya en un medio de empoderamiento valioso que permita a las comunidades ser sujetos activos de su propio desarrollo.

El tercer supuesto del Programa es la *dimensión comunitaria y familiar*, según la cual "en los grupos étnicos persiste una dimensión comunitaria que acompaña las dinámicas familiares y es parte fundamental para el desarrollo de las actividades sociales, políticas y económicas de las comunidades". En el diseño de Iraca, este supuesto se traduce en el hecho que en los componentes de generación de ingresos y gestión territorial y sustentabilidad las intervenciones no están dirigidas a los hogares individualmente, sino a "la comunidad en general, ciertos grupos de hogares y/u organizaciones comunitarias existentes" (guía operativa 2015) (**Ilustración 2**).

El cuarto supuesto de Iraca es la *diferenciación territorial*. En términos generales, este supuesto reconoce la heterogeneidad de los contextos territoriales en los que se desarrolla el Programa, debido a que el establecimiento de los grupos étnicos puede variar en ruralidad, condiciones geográficas, usos y costumbres, procesos migratorios o de desplazamiento causados por la búsqueda de oportunidades económicas o por el conflicto armado, la habitación en territorios colectivos o individuales, entre otros. Por lo anterior, el diseño del Programa contempla: (i) una fase de diagnóstico para identificar las condiciones territoriales de la comunidad intervenida; y (ii) un proceso transversal de concertación para involucrar a los actores locales en todas las etapas del Programa.

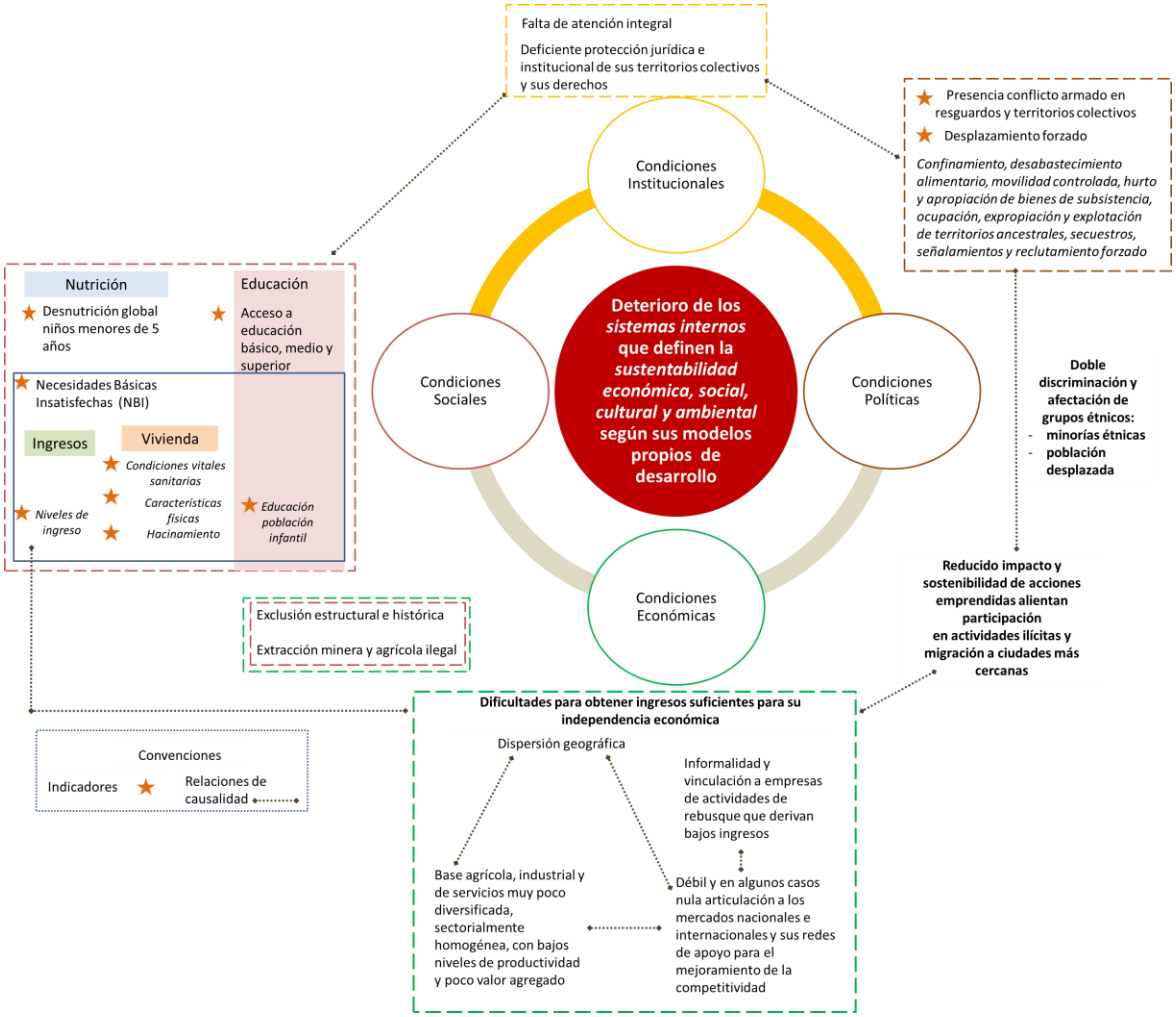
El quinto supuesto de Iraca hace referencia a la comprensión que tiene el Programa sobre las *condiciones de vulnerabilidad de las comunidades étnicas*. En términos generales, se considera que las comunidades étnicas están en riesgo de supervivencia por causa de las condiciones de vulnerabilidad extrema en las que viven, que han conducido al deterioro de los sistemas internos que definen la sustentabilidad económica, social, cultural y ambiental según sus modelos propios de desarrollo. En la **Ilustración 3** se recogen los principales factores que inciden en esta situación,

[5] La **Ilustración 2** indica un vínculo de causalidad entre los hitos normativos de protección de los derechos de las comunidades étnicas y la noción de desarrollo propio. Esto se explica porque los Autos 004 y 005 de 2009 ordenan el diseño e implementación de los planes anteriores.

incluyendo la dimensión institucional (color amarillo), la dimensión política (color marrón), las condiciones económicas (color verde), y las condiciones sociales (color vino tinto).

La **Ilustración 3** permite concluir que el enfoque integral de Iraca es pertinente en tanto las condiciones de vulnerabilidad de su población objetivo también lo son. Sin embargo, es evidente que las necesidades de esta población no pueden ser atendidas por Iraca en su totalidad. Es por esto que en la **Ilustración 2** el supuesto de vulnerabilidad desborda el recuadro de Iraca y a su vez se conecta con los hitos normativos de protección a los grupos étnicos, que exigen una atención integral a estos grupos (en particular la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 004 y 005 de 2009). No en vano dice la guía operativa 2012 que "es importante mencionar que la atención a esta población debe ser complementaria con otras acciones y programas del Estado colombiano, por lo que se deben coordinar y articular acciones adicionales que garanticen una mejora en la calidad de vida de las comunidades para lograr que las acciones emprendidas por el Programa sean perdurables en el tiempo".

Ilustración 3 – Condiciones de vulnerabilidad extrema grupos étnicos



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en guías operativas Iraca

Indicadores

Los indicadores son métricas (cuantitativas o cualitativas) que permiten conocer si se alcanza o no el éxito en la implementación de las intervenciones. Antes de la intervención se debe conocer el valor/nivel de cada indicador (línea de base), y se debe fijar una meta que la intervención debe conseguir en cada indicador (Ortiz y Rivera, 2007). Según el Departamento Nacional de Planeación, un indicador es "una representación cuantitativa (variable o relación entre variables) verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo" (DNP, 2009, p.5).

De acuerdo con estas proposiciones, el diseño del Programa Iraca contempla una etapa de diagnóstico, en la que se realiza un estudio integral, el cual brinda los elementos base sobre los cuales se formulan los planes de seguridad alimentaria, los proyectos comunitarios de generación de ingresos y los planes de sustentabilidad y gestión territorial. El estudio se compone de (i) recolección de fuentes secundarias; (ii) encuesta de caracterización poblacional o línea base de Iraca; (iii) ICO; (iv) visitas a predios y hogares[6]. Con respecto a la encuesta y el ICO, la guía operativa establece que se realiza en dos momentos, al iniciar Iraca y al finalizar la intervención, "de manera que a través de un análisis estadístico comparativo se dé cuenta de los avances de la comunidad generados por el proyecto" (guía operativa 2015)[7].

Para valorar el cumplimiento de resultados del Programa, la guía establece que la información de caracterización levantada deberá ser entregada a la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad (DIPS) de Prosperidad Social, a través de los medios designados para tal fin por el grupo de Sistemas de la DIPS en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación (OAPME).

Con respecto al Índice de Capacidades Organizacionales, éste se concibe como un instrumento que tiene por objetivo indagar sobre los aspectos organizacionales[8] de un cabildo, consejo u organización comunitaria para producir una clasificación, por esta razón, se aplica a los miembros de estas organizaciones. El ICO se aplica en dos momentos, durante la fase de caracterización del estudio integral y al finalizar la intervención de Iraca, de manera que el análisis comparativo de la información levantada en los dos momentos muestre el estado inicial, final y la variación durante la ejecución de Iraca. El ICO da cuenta del estado de las organizaciones y determina las acciones que se deben adelantar según las áreas que se requiere fortalecer (guía operativa 2015).

Conclusiones sobre el diseño del Programa

A manera de cierre, es posible concluir que el *diseño* de Iraca es pertinente, en tanto cuenta con: (i) un respaldo normativo sólido; (ii) una visión de éxito clara; (iii) una estrategia de intervención consistente con los resultados esperados; (iv) unos supuestos que en principio serían acordes a la

[6] Llama la atención que este estudio contempla indicadores que no están directamente relacionados con las áreas de intervención de Iraca, como lo es la nutrición infantil: de acuerdo con la guía Fupad 2013, en la caracterización se incluye la toma de talla y peso de los menores de 7 años, con el fin de observar el impacto del componente de soberanía alimentaria; además permite identificar condiciones nutricionales riesgos, debilidades y de esta forma articular acciones y planes que mitiguen los mismos. Dice la guía Fupad 2013: En la primera vista socio familiar y en la quinta visita, se tomará la talla y peso de los niños y niñas menores de siete (7) años de las comunidades a intervenir.

[7] La guía 2012 es consistente con este diseño, al describir una línea base y línea final, compuesta por encuestas de caracterización a los hogares para hacer seguimiento a los componentes de Iraca. En particular, la encuesta indaga por: caracterización de la familia, soberanía alimentaria, fomento a la productividad (empleabilidad, ocupación, vocación, iniciativas en marcha), fortalecimiento social, cultural y organizacional, y sustentabilidad.

[8] Este instrumento consta de 4 capítulos: I. Información general; II. Democracia y participación; III. Autonomía y Gestión Administrativa; IV. Recursos y finanzas.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

realidad de los contextos que pretende intervenir[9]; (iv) una encuesta para ser aplicada al inicio y al final de la intervención a fin de medir los resultados. Y (v) el diseño del Programa es consistente con las políticas operacionales de Prosperidad Social, como se explica más adelante.

Con respecto a la *estrategia* de Iraca, al revisar referentes en la literatura acerca de programas similares, se encuentra que Iraca recoge los aspectos más importantes que se deben tener en cuenta para implementar un proyecto en comunidades como las que son intervenidas por el Programa. Un estudio acerca del turismo comunitario en Camboya en comunidades rurales[10] en el 2011 identificó algunas condiciones para el buen rendimiento y desarrollo de programas como Iraca. Al analizarlas, se concluye que el *diseño* de Iraca cuenta con las herramientas para cumplir con los propósitos planteados, como se describe a continuación:

(i) La necesidad de que los insumos y el conocimiento utilizados para los proyectos tengan un valor para la comunidad y que en el momento de implementarlos ese valor permanezca, para no tener un efecto negativo en el que se pierda y la comunidad se quede con esa idea desfavorable. En el caso de Iraca, los procesos transversales de concertación permiten que su diseño recoja este aspecto.

(ii) Pensar en la comunidad como un grupo colectivo; las habilidades para organizarse y gestionar son herramientas que permiten analizar qué tanto poder tienen para ser independientes y tener el control del Programa. Adicionalmente, es importante revisar qué tan unida es la comunidad y sus canales de comunicación para ver su disposición a colaborar y a trabajar como equipo unido con orgullo por lo que representan. Finalmente, un gobierno local fuerte, proactivo y con reconocimiento social facilita la exitosa implementación de proyectos en la comunidad. En el caso de Iraca, el ICO constituye una herramienta importante para valorar la comunidad en esta dirección.

(iii) La percepción que tiene cada población sobre sí misma influye en la capacidad de implementar un proyecto; como se menciona anteriormente, en la mayoría de los casos, cuando un actor externo aparece, la comunidad se siente inferior por aceptar una ayuda y por lo tanto se genera una dependencia a la presencia del operador para desarrollar el proyecto. Para contrarrestar esta situación, la comunidad debe contar con actores que sean representantes, carismáticos, respetados y funcionen como soporte para fortalecer relaciones y ayudar con el procedimiento. Aunque existe la tendencia de pensar que se necesitan habilidades específicas para participar en los proyectos, es importante establecer claramente que lo único que se requiere es la voluntad de

[9] Se emplea la expresión "en principio" porque el supuesto de que los Planes de Vida/Etnodesarrollo *en la práctica* son un instrumento de planeación para las comunidades, que a su vez soporta la formulación de planes para los componentes der Iraca, no necesariamente se cumple, como se documenta más adelante en la sección *Diagnóstico*.

[10] *Community Based Tourism in Cambodia: Exploring the role of community for successful implementation in Least Developed Countries* escrito por Sotear Ellis.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

participar y la disposición de tiempo para la implementación, más que conocimientos particulares de cada persona. En el caso de Iraca, la identificación de actores claves como autoridades étnicas, líderes comunitarios y enlaces étnicos recoge esta recomendación.

(iv) Las capacitaciones son fundamentales para las etapas iniciales dado que la participación de la comunidad se ve afectada por no ver resultados a corto plazo. Así, estas capacitaciones y lecciones deben contar con las explicaciones de los resultados a largo plazo, para además así crear la idea de sustentabilidad en la comunidad. Igualmente, se debe contar con canales de comunicación muy claros para que los posibles obstáculos no sean convertidos en rumores que no se aclaran y pongan en riesgo la participación de la población. En el caso de Iraca, el acompañamiento técnico y social en la implementación de los planes y el fortalecimiento de capacidades en la comunidad atiente este aspecto.

(v) Es importante utilizar y reforzar la herramienta de diagnóstico previo para conocer el contexto específico de cada comunidad, así como la comunicación entre los directores del Programa y su operador, para garantizar el entendimiento y aprendizaje de la comunidad con el fin de alcanzar la sustentabilidad de cada proyecto. En el diseño de Iraca se contempla un diagnóstico que permite conocer las particularidades de cada contexto, pero según la información recolectada en campo esta actividad no se lleva a cabo completamente como mencionan las guías, por lo que en algunas comunidades no se conoce la información necesaria previa a la intervención.

(vi) Por último, la dependencia del proyecto se debe evitar dado que en las primeras etapas los resultados no son evidentes, entonces la comunidad debe tener otras actividades, que, en la medida de lo posible, sean apoyo para el proyecto. En el caso de Iraca, el Programa apunta a fortalecer o recuperar las prácticas productivas locales, por lo que no se da un reemplazo de las actividades cotidianas que conduzcan a una eventual dependencia.

Iraca y las políticas operacionales de Prosperidad Social

El contexto de las políticas operacionales para Prosperidad Social está definido por el marco de implementación de su Sistema de Gestión Integral – SGI[11] en el cual uno de sus tres ejes de acción está relacionado con la gestión de calidad[12]. Este eje, articula en su implementación, los

[11] Se implementa la versión 8 en abril de 2013. Ver Manual del Sistema de Gestión Integral. Departamento para la Prosperidad Social, 2013.
[12] Se cumplen de forma articulada los requisitos de las normas de sistema de gestión de la calidad ISO 9001:2008, Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, Norma de Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001:2004 y Norma de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo OHSAS 18001:2007.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

requerimientos del Modelo Estándar de Control Interno MECI: 2005 y del Sistema de Desarrollo Administrativo[13].

En el Modelo Estándar de Control Interno MECI:2005, que estuvo vigente hasta 2014, se define la política de operación como un "Elemento de Control, que establece las guías de acción para la implementación de las estrategias de ejecución de la entidad pública; define los límites y parámetros necesarios para ejecutar los procesos y actividades en cumplimiento de la función, los planes, los programas, proyectos y políticas de administración del riesgo previamente definidos por la entidad"(subraya por fuera de texto).

En esta línea, las políticas de operación definen "marcos de acción necesarios para hacer eficiente la operación de los componentes Direccionamiento Estratégico y la Administración del Riesgo"[14] (subraya por fuera de texto).

En consecuencia, el direccionamiento y la gestión de riesgos concebida como aquello que puede afectar el logro de los objetivos definidos, determina el contexto de ejecución de un proceso e indica aspectos que en su interior deben ser definidos:

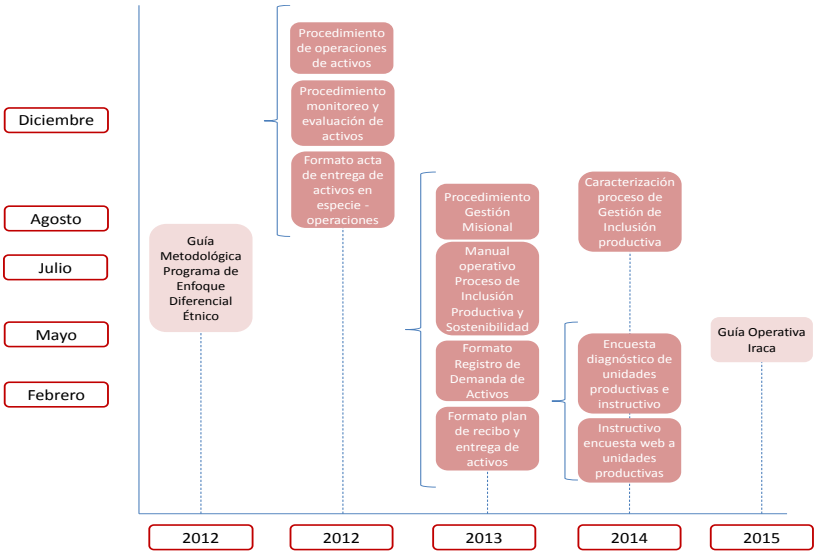
- El objetivo previsto de un proceso está alineado con los objetivos de direccionamiento estratégico de la entidad.
- Los productos o servicios que genera un proceso cumplen expectativas (parámetros de conformidad [15]) de los clientes/usuarios y sus especificaciones están definidas en el direccionamiento.
- Se han definido riesgos que afectan el logro del objetivo del proceso y en consecuencia se han definido acciones de mitigación.
- Se definen parámetros para la evaluación del desempeño o, como lo define la calidad, hay medición de la conformidad del producto o servicio, por quien requiere evaluar este desempeño, que se mide a través de evaluaciones a la prestación del servicio, tema que aborda el Subsistema de Control de Evaluación del MECI.

De acuerdo con lo anterior, con el fin analizar la consistencia entre el diseño del Programa y las políticas de operación de Prosperidad Social, se verifica si la operación que sustenta el Programa y que se refleja en la Guía Metodológica Programa de Enfoque Diferencial Étnico (2012) y la Guía Operativa Iraca (2015), son consistentes con lo documentado en el proceso de G*estión de Inclusión Productiva*[16], del cual hacen parte integral los documentos operacionales descritos en el **Anexo 1**. Para revisar esta consistencia, se debe tener en cuenta la línea de tiempo de creación de estos documentos que se describe en la **Ilustración 4**, lo cual determina el parámetro de comparación.

[13] Para la fecha de la última aprobación del Manual del SGI estaba vigente lo contenido en el Decreto 2482 de 2012 sobre el Modelo de Planeación y Gestión
[14] Modelo Estándar de Control Interno MECI: 2005. P. 37
[15] Esta conformidad se refiere al cumplimiento de requisitos pactados con el usuario/cliente interno y externo.
[16] Se consulta para este fin la caracterización del proceso "Gestión de Inclusión Productiva" identificado con el código CP-MI-GINP-001 de agosto 4 de 2014.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 4 – Línea de tiempo de creación de documentos base para el Programa Iraca



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en información recuperada de Prosperidad Social

Al observar el momento en que se emite la Guía Metodológica Programa Iraca (2012), no habían sido definidas políticas de operación en Prosperidad Social, de acuerdo con la información documental publicada. Por lo tanto, la verificación del cumplimiento de estas políticas no es posible determinarla para esta Guía.

Lo anterior indica que este análisis verificará si la Guía Operativa Iraca (2015) cumple con lo estipulado en los documentos operacionales concebidos desde 2012, focalizándose, para efectos de comparabilidad, en la documentación del proceso Gestión para la Inclusión Productiva. La caracterización del proceso se describe en el **Anexo 2**, donde se describen aspectos que son relevantes para el análisis del Programa Iraca[17].

[17] Para efectos del análisis, se toman de la caracterización del proceso aquellos aspectos que se relacionan directamente con la ejecución del Programa Iraca y no se analizan aquellos requeridos para la operación de os Programas de Empleo Temporal que busca "mejorar las condiciones de empleo a través de un modelo flexible y acorde con las necesidades de formación en competencias laborales, en actividades como el desarrollo de megaproyectos, procesos de ampliación del personal requerido en las empresas o para garantizar y mejorar las habilidades de los empleos existentes dirigido a población vulnerable, pobre extrema y/o víctima de la violencia en condición de desplazamiento y/o damnificada por efectos de situaciones coyunturales determinadas por el Gobierno Nacional" (Recuperado de: http://www.dps.gov.co/pro/ips/Paginas/Empleo-Temporal.aspx), y Produciendo por mi Futuro, que busca "acrecentar los activos productivos, financieros, humanos y sociales, de los hogares (principalmente rurales) en condición de pobreza extrema; de manera que logren estabilizarse socioeconómicamente y puedan continuar en un proceso de movilidad social". (Recuperado de http://www.dps.gov.co/pro/ips/Paginas/Produciendo-por-Mi-Futuro.aspx).

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Luego del análisis, se concluye lo siguiente frente al cumplimiento de las políticas de operación consignadas en la caracterización del proceso:

- *Sobre el objetivo del proceso:* se evidencia alineación de los objetivos del Programa descritos en la Guía con el objetivo estratégico de "coordinar y ejecutar acciones para generación de capacidades, oportunidades y acceso a activos de la población pobre y pobre extrema".
- *Sobre el alcance:* el Programa Iraca es consistente con el alcance de "Contribuir al desarrollo de capacidades, generación de oportunidades para el emprendimiento y la empleabilidad y acceso a activos de la población objeto del sector", por cuanto sus líneas de intervención reflejadas en la cadena de valor, incluyendo seguridad alimentaria, se fundamentan en lograr que las comunidades focalizadas tengan capacidades de forma sostenible.
- *Sobre la transformación (proveedores, entradas, desarrollo del proceso, participante, salidas y clientes y partes interesadas):* la descripción de la transformación es clara en indicar las actividades que se deben realizar para la ejecución del Programa Iraca. Sobre esta transformación se enfatiza:
    - Frente a los riesgos, se indica como principio del Programa "Donde se identifiquen riesgos plausibles que se puedan dar al momento de la implementación de Iraca en las comunidades, se deben tomar medidas preventivas que permitan mitigarlo, ese análisis de riesgo debe estar documentado en los planes de seguridad alimentaria y proyectos productivos" (P. 25).
    - La conformidad del Programa está consignada en los Principios y en el Alcance de la Guía (P. 24 y 25). Estos elementos son indicativos para el desarrollo de cada componente. Se incluye en el proceso la acción de evaluar la satisfacción de las familias vinculadas frente al Programa de acuerdo con el formato establecido.
    - En la generalidad, la Guía 2015 del Programa cumple con lo establecido en el proceso para cada una de las actividades definidas. Las cinco etapas previstas en el ciclo operativo del Programa (P. 31) permiten entender un lineamiento de operacionalización para cumplir con el propósito de la intervención.
    - No es evidente en el Programa que se dé cumplimiento a lo relacionado con lo definido por Prosperidad Social frente a Gestión Ambiental, y Salud en el Trabajo y Mapas de riesgos específicos, salvo lo citado como principio del Programa.
    - En la Guía 2015 no es evidente que se definan actividades para tomar acciones correctivas ni para realizar ajustes a las actividades planificadas. Ej. situaciones como cambios de cobertura, mecanismos de notificación y decisión, modificación de plan de trabajo.

Con base en lo anterior, como conclusión general y por el propósito que buscan las metodologías de mejoramiento continuo – NTCGP1000:2009, MECI y SISTEDA-, de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión, al hacer la revisión de la documentación que sustenta el Programa IRACA

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

de forma comparada con los requisitos y alcance de estas metodologías, se observa un esfuerzo institucional de hacer una documentación que es guía para la operación de IRACA, pero que no consulta los requisitos específicos planteados por estas metodologías.

En consecuencia, se pueden generar riesgos potenciales: por un lado, se puede generar duplicidad de esfuerzos en materia de documentación donde una la realizan directamente los ejecutores del Programa y otra la que adelanta la Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación como su representante para el Sistema de Gestión Integral del DPS y que de acuerdo con el Manual de Gestión Integral "específica el Sistema de Gestión Integral (SGI) implementado en la Entidad de acuerdo con las normas ISO 9001:2008, NTCGP 1000:2009, ISO 14001:2004 y OHSAS 18001:2007"[18]. Esto aplica para el tema de riesgos, atención de PQRS, formatos, indicadores, procesos de planeación y de seguimiento y procesos y procedimientos en general.

Un segundo riesgo, derivado del anterior, se presenta por la posible inconformidad que se pueda generar ante una auditoría de certificación para el DPS que se haga al Programa, donde sus registros y formatos no esté adecuada a la estructura documental que define el Manual de Gestión Integral y sus documentos soporte.

Un tercer riesgo de carácter estratégico, se puede presentar por la posible materialización de los riesgos anteriores que trae consigo efectos negativos en la efectividad del proceso y en las acciones de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación para lograr su continua mejora.

- *Sobre los requisitos a cumplir:* de acuerdo con el contenido de la Guía (2015), se da cumplimiento a requisitos de norma definidos por la entidad.
- *Sobre indicadores de control:*

  No se definen indicadores en la Guía. Se definen productos entregados y resultados esperados que no tienen relación de causalidad directa entre ellos: "5.10.1 Productos Entregados: Materiales, herramientas, maquinaria e insumos para la seguridad alimentaria y los proyectos productivos comunitarios, Acompañamiento técnico y social general y especializado, Obras de infraestructura productiva, Población Micro- asegurada; 5.10.2 Resultados Esperados; Hogares o comunidades con semilleros, huertas, chagras o criaderos de especies menores en etapa de producción, que contribuyan al acceso y disponibilidad de alimentos para el consumo, así como en el intercambio de conocimientos y prácticas alimentarias tradicionales entre hogares, Comunidades con proyectos productivos implementados, que contribuyen a aumentar la producción, productividad o participación de los hogares o comunidades en los mercados tradicionales, locales o regionales, Fortalecimiento organizacional y social de las organizaciones y las comunidades para la promoción de la gestión territorial y la sustentabilidad" (p. 59).

  Esta falta de causalidad entre productos y resultados no permite mediciones precisas entre la eficacia y eficiencia, lo que trae consigo una discrecionalidad de quien gestiona unos y

[18] DPS. "Manual de Gestión Integral". 2013. P. 1.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

otros y dificultades en la decisión de asignación, uso y control de recursos. Por ejemplo, no es claro si los productos entregados a un hogar (material, maquinaria, insumos, herramientas y acompañamiento), logran metas de seguridad alimentaria o de inclusión productiva.

2.2 Mapa de actores: estructura organizacional[19]

La estructura organizacional del programa está compuesta por: las *comunidades*, la *población objetivo o beneficiaria*, los *enlaces*, los *proveedores*, y los *institucionales* como el equipo técnico de Prosperidad Social, las direcciones regionales, el operador, las autoridades locales/tradicionales (actores estratégicos), entre otros.

En la **Ilustración 5** es posible observar la estructura organizacional de Iraca, en donde se destacan como dependencias las direcciones y coordinaciones a nivel nacional y regional, así como funcionarios especializados y con un rol específico para llevar a cabo la planeación y ejecución del Programa. Por su parte, las instancias de coordinación y seguimiento son comités con funciones que se profundizan más adelante. Es importante mencionar que en cada uno participan funcionarios tanto de Prosperidad Social como del operador. En el comité de control social participan representantes de las comunidades beneficiarias, con el fin de *garantizar la claridad y calidad de Iraca como programa nacional*.

En la **Ilustración 5** se puede observar que la dirección de Iraca está a cargo de Prosperidad Social, específicamente de la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad (DIPS), mientras que de la operación se encargan Fupad y el Cabildo de Totoró[20]. En la implementación participan funcionarios tanto del operador como de Prosperidad Social y dentro de este proceso, se encuentran los comités de coordinación y seguimiento con el fin de garantizar la participación de ambas entidades en todo el proceso. Igualmente, es importante diferenciar la estructura organizacional a nivel nacional y regional, destacando la existencia de coordinadores y direcciones regionales para asegurar la presencia de ambas entidades ante las comunidades en el territorio.

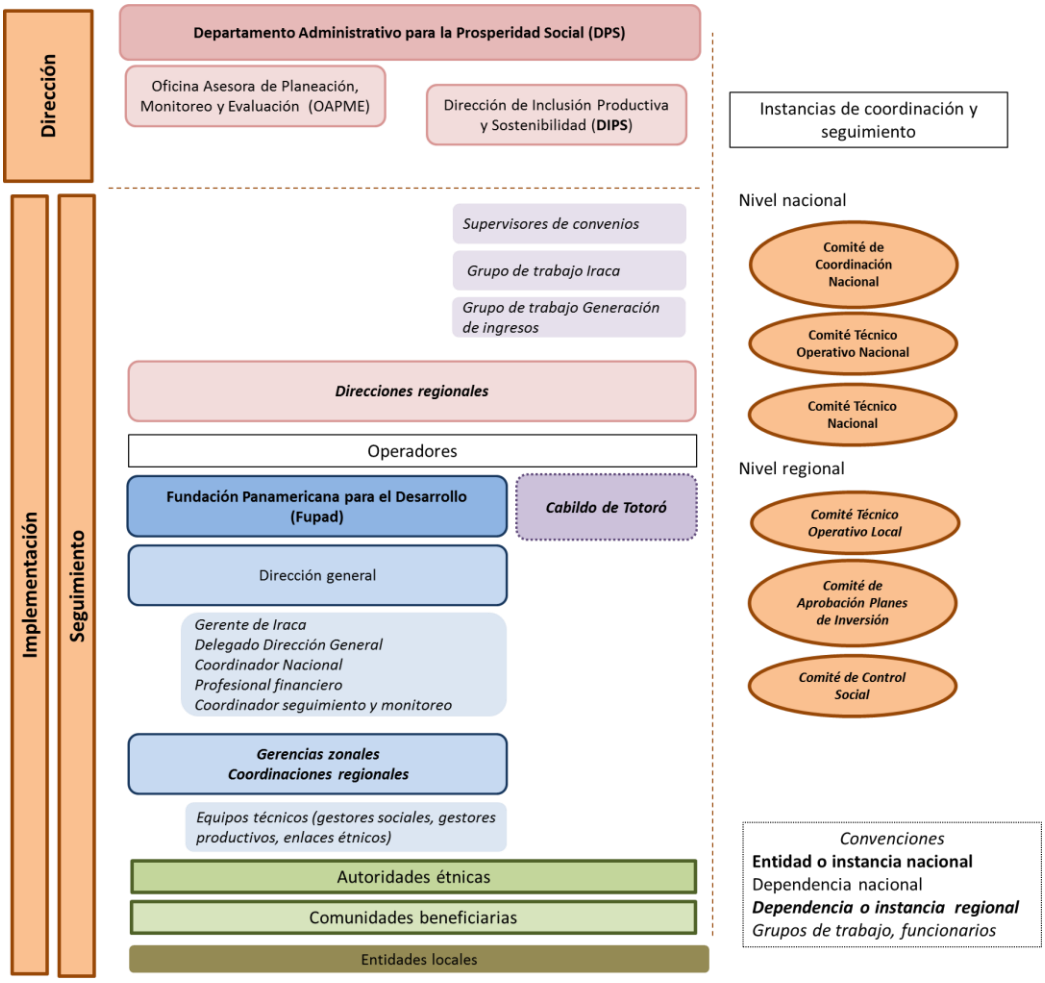
Es importante mencionar que en la **Ilustración 5** se sobreponen las funciones de *implementación* y *seguimiento*, debido a que los actores presentados en la imagen interactúan en el marco de las instancias de coordinación y seguimiento, cuyas funciones, como se expondrá más adelante, incluyen actividades de *implementación* (puntualmente labores de *coordinación, revisión* y *aprobación*) y de *seguimiento*.

[19] En esta sección se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 16 ¿La Estructura organizacional del programa está acorde al alcance operativo y técnico del mismo?; 34 ¿Cuáles son los actores estratégicos con los que el programa interactúa al momento de la implementación?; 24 ¿Cuál es el perfil del equipo que se encarga de la concertación? ¿Es el adecuado?

[20] A manera de Piloto se suscribió un convenio con el Cabildo Indígena de Totoró en Cauca para explorar la posibilidad de que las comunidades sean operadoras de Iraca

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 5 - Estructura organizacional Iraca



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en guías operativas Iraca 2012 y 2015

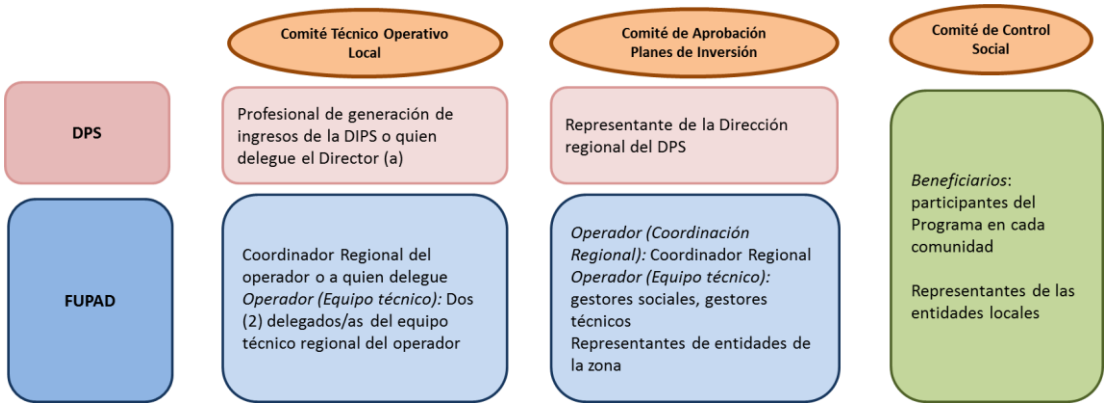
En la **Ilustración 6** se presenta la composición de los comités de coordinación y seguimiento, tanto en el nivel nacional como regional.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 6 – Composición instancias de coordinación y seguimiento Iraca

Nivel nacional

Nivel regional



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en guías operativas Iraca 2012 y 2015

El análisis de las percepciones recolectadas en campo sobre los distintos actores, arroja las siguientes conclusiones:

Las funciones de los comités y actores principales son:

- *Comités operativos nacionales*. Estos comités hacen seguimiento al Programa y permanecen en el tiempo, con pequeños cambios en sus integrantes. Igualmente aparecen Juntas Directivas de Consejos Comunitarios o Cabildos de Resguardos Indígenas, como interlocutores y garantes de la sostenibilidad del Proyecto.

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Para 2012, el Comité de Coordinación Nacional (que desaparece en 2015) se encargaba de evaluar la ejecución general del Programa, hacer seguimiento a la ejecución presupuestal, hacer seguimiento al plan operativo, concertar y definir los procesos operativos generales para el desarrollo del objeto del Programa, así como mecanismos y acciones de coordinación nacional y local; evaluar mensualmente la ejecución técnica, administrativa y financiera del convenio y realizar cualquier modificación del convenio.

Por otro lado, para el mismo año las funciones del Comité Técnico Nacional eran coordinar la ejecución técnica y operativa del convenio, hacer seguimiento al plan operativo, solucionar inconvenientes con los comités operativos locales y definir los temas para el Comité de Coordinación. Este Comité debía reunirse al menos una vez al mes.

Para 2015, se definen dos tipos de comités: El Comité Técnico Operativo Nacional y el Comité Técnico Nacional. El Comité Técnico Operativo Nacional se reúne una vez al mes y tiene entre sus funciones coordinar la ejecución técnica del convenio; apoyar en las modificaciones en la etapa de focalización; modificar el tiempo de las intervención en caso de ser necesario; promover la coordinación nacional y local; apoyar en la supervisión y el seguimiento de planes; realizar actas de cada comité; hacerle seguimiento al operador; aprobar y asignar los recursos para la implementación de los planes de Seguridad Alimentaria y realizar la aprobación técnica y financiera de los proyectos productivos (Departamento para la Prosperidad Social, 2015).

Por su parte, el Comité Técnico Nacional se reúne una vez cada dos meses y sus funciones son de seguimiento, atender las alertas presentadas en el transcurso del Programa, proponer acciones de mejora para el desarrollo de este, evaluación en la implementación de planes y definición de mecanismos de coordinación nacional y local.

- *Comités operativos locales.* A pesar de que las funciones son similares para los dos años estudiados, en 2015 las funciones son más específicas en cuanto a qué fase se le hace seguimiento, además incluye que debe garantizar espacios de control social mientras que el 2012 tenía un comité específico para esta función. Adicionalmente, mientras que en 2012 se reunían una vez al mes, en 2015 es mínimo una vez cada dos meses. En general, sus funciones son de seguimiento a planes operativos y a las etapas de vinculación e implementación de planes productivos.

- *Comités de control social*. Es importante resaltar que en el documento 2012 existe un Comité de Control Social para que los ciudadanos y las entidades territoriales vigilen el Programa. En estos comités participa un líder comunitario que tiene la facultad de tomar decisiones importantes y mediar con la comunidad para el desarrollo del proyecto.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

En 2015 se menciona que las peticiones, quejas y reclamos que la ciudadanía y demás interesados formulen sobre la gestión del proyecto Iraca, son atendidos de acuerdo con el proceso establecido por Prosperidad Social para tal fin, el cual es liderado por la Oficina del Grupo de Participación Ciudadana e Innovación Social, pero no se hace referencia directa a los Comités de Control Social.

- *Enlaces étnicos*. El rol de los enlaces étnicos se define en el 2015 como el puente entre la institución pública y las comunidades, para así tener un vínculo e intercambiar conocimientos entre las partes. La guía 2015 menciona que el enlace es elegido por la comunidad, siguiendo las responsabilidades y perfiles definidos por el operador y debe ser uno por cada 50 o 60 hogares.

El análisis de las percepciones recolectadas en campo arroja las siguientes conclusiones:

Prosperidad Social

La información recolectada en el trabajo de campo da cuenta que efectivamente, Prosperidad Social está cumpliendo con sus funciones de planeación y supervisión a lo largo del Programa. Sin embargo, se encuentran algunas dificultades descritas a continuación.

- *Falta de continuidad en la dirección del Programa.* Los cambios permanentes en la conformación del equipo de Iraca, en cargos con niveles de responsabilidad, "generan interrupciones en el enfoque del Programa", perjudicando la articulación entre ciclos operativos. Un entrevistado nacional comenta que: “el equipo de Iraca, principalmente sus directores han cambiado mucho lo cual genera un problema de trazabilidad en los procesos y enfoques”. A nivel regional también se menciona que los cambios de supervisión pueden afectar el desarrollo del proyecto ya que previamente se ha venido trabajando de una manera particular y los cambios pueden desarmar la metodología y avances hasta el momento conseguidos. “Una supervisión puede dañar el proceso. Nos tiramos un proceso, se fregó la metodología, puede estar muy bonita, puede haber sido muy exitosa pero hasta ahí llegamos. Se tenía todo organizado, se había hecho un trabajo previo, muchas cosas por ajustar. Nos tiramos el proceso, se tiraron la metodología en este momento está cerrado el tema y no se ha vuelto a trabajar, se puede acabar un programa por una mala supervisión (…) el supervisor debe tener experiencia en territorio”.

- *Desarticulación entre dependencias al interior de la entidad*. Esta situación se evidenció en las entrevistas en aspectos como el conocimiento actualizado sobre el Programa, el flujo de información oportuno y el trabajo en equipo. Por un lado, según un entrevistado nacional, las reuniones entre estas dependencias no son constantes y se realizan cuando se presenta alguna situación importante, por lo que si no es requerida, la información permanece en el equipo de Iraca. Lo anterior genera que no se conozca la situación actual del Programa, principalmente en temas de campo. Por otro lado, en cuanto a la solicitud de información,

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

se manifiesta que el proceso es difícil y deciden rendirse antes de obtenerla: "lo que sí te podemos decir es que nosotros no tenemos nunca ni idea del trabajo en campo [y es complicado conseguir] que nos pasen información de cualquier tipo". Finalmente, en las mismas entrevistas se evidencia que el trabajo en equipo también presenta inconvenientes en los procesos de creación de las guías.

- *Beneficiarios Iraca perciben presencia débil de Prosperidad Social en el territorio.* En los tres municipios visitados se identificó una presencia débil de la entidad. En el municipio de Puerto Leguízamo en particular los beneficiarios manifiestan que a lo largo de la implementación de Iraca Prosperidad Social no tuvo una presencia activa. En sus palabras: "mandan a terceros, y hasta cuartos, a poner la cara", refiriéndose al operador y al proveedor. Uno de los enlaces entrevistados afirma que no tiene una relación directa con ningún funcionario o equipo de Prosperidad Social. Solo conoció a estos funcionarios en la capacitación.

- *Desaprovechamiento de las direcciones regionales de Prosperidad Social.* Las direcciones regionales manifiestan tener el interés y la capacidad para tener un papel más activo durante la implementación del Programa. Sin embargo, en la práctica se evidencia que no se aprovecha totalmente su capacidad en territorio. Por ejemplo, un entrevistado local manifiesta que los actores nacionales de Prosperidad Social, en muchas ocasiones, no conocen la zona. En ese sentido, las acciones que se determinan, en ocasiones, no son viables en la región. Como afirma un entrevistado local: "las alertas o problemas son reportados desde Bogotá y no es la regional quien primero se entera. Esto genera una respuesta tardía o que se pierda la información y nunca llegue a territorio". A juicio de los entrevistados, esta situación evidencia una desarticulación en el equipo de trabajo: "ese tipo de cosas no pueden pasar, porque perdemos digamos como la imagen de que somos un equipo de trabajo".

  Adicionalmente, otro entrevistado local manifiesta: "En el convenio deberían establecerse funciones específicas de seguimiento para el director regional, con el fin de que éste esté más involucrado y el operador tenga que rendirle cuentas. Considero que la dirección regional podría y debería tener un papel mucho más activo". De esta manera, se subestima su capacidad en la medida en que conoce el territorio pero sus funciones no son claras o suficientes para aprovechar su conocimiento.

Comités Programa Iraca

La información recolectada en el trabajo de campo da cuenta que, efectivamente, los diferentes tipos de comités están cumpliendo con sus funciones de seguimiento, supervisión y atención de dificultades, problemas o eventualidades presentadas en la implementación y desarrollo del

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Programa en los distintos niveles regionales. Ahora bien, se encontró una dificultad, descrita a continuación, respecto a la comunicación entre los diferentes comités.

• *Falta de comunicación entre el nivel nacional y el nivel regional:* Se identificó no hay una comunicación fluida entre los comités regionales y los comités nacionales. Los comités regionales no estén al tanto de las acciones y decisiones determinadas por los comités nacionales, lo cual genera que, en alertas y eventualidades, no se lleven a cabo los correctivos pertinentes y de manera oportuna que requiere el programa. Un entrevistado regional comenta que: "Yo por el lado de acá inmediatamente tengo una alerta, o alguna inquietud, inmediatamente escribo a la supervisión, miren tengo esta inquietud, (...) y pregunto si hay que hacer algún ajuste, (…) después yo reviso mi bandeja de entrada y no hay respuestas inmediatas, recibí un correo hace seis meses y otro ayer o anteayer".

Enlaces étnicos

De acuerdo a la información recolectada en el trabajo de campo, el enlace étnico efectivamente cumple con su papel como vínculo entre Iraca, los líderes comunitarios y la comunidad para la transferencia de conocimiento. No obstante, se identificaron las siguientes dificultades sobre este actor.

- *Ausencia de criterios para seleccionar el enlace étnico.* La guía operativa no específica criterios detallados para definir los requisitos de selección de un enlace. Esto genera una heterogeneidad entre los perfiles de los enlaces escogidos. A continuación se exponen algunos de los criterios mencionados en campo:

    - Unos requisitos para seleccionar el enlace consistían en que tuviera estudios técnicos y supiera utilizar medios magnéticos (buen uso de tecnología y dispositivos electrónicos).
    - En otro caso, se dieron como criterios que los enlaces hubieran terminado 5° de primaria, supiera identificar y registrar apuntes pertinentes y que tuviera disponibilidad de tiempo.
    - El enlace debe ser un líder comunitario, comprometido y responsable, que conozca a la comunidad y tenga un reconocimiento dentro de la misma. Se pide que sea alguien que haya participado en otros programas, que sea extrovertido y con facilidad para tratar con la gente.

De acuerdo a la información recolectada en campo, la heterogeneidad en los criterios de selección del enlace genera que en muchas ocasiones no resulte ser apto para el trabajo o no pueda cumplir con sus responsabilidades, por lo cual debe ser reemplazado, generando una discontinuidad en el proceso del Programa.

- *Asignación de tareas adicionales a las correspondientes al cargo de enlace étnico.* Un enlace del municipio de Puerto Leguízamo manifiesta que asume responsabilidades que no corresponden a su cargo debido a que el equipo técnico del operador le solicita ayuda para

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

apoyar otros enlaces o comunidades. Situación que se presenta porque el nivel de conocimientos y habilidades entre los enlaces seleccionados es heterogénea. Esto implica que algunos enlaces deben, primero, desplazarse a territorios que no le corresponden, lo cual les genera gastos adicionales. Segundo, deben aportar de sus recursos financieros para poder llevar a cabo las visitas correspondientes al seguimiento de los hogares beneficiarios. Si bien el operador le reconoce dichos gastos, en muchas ocasiones los enlaces no tienen dinero para realizar los viajes.

Un entrevistado nacional corrobora que fijar responsabilidades adicionales a los enlaces puede ser problemático. Además, comenta que la capacitación que se le da al enlace étnico no es suficiente comparada a todas las responsabilidades que este debe asumir: "ellos tienen demasiada responsabilidad y yo creo que esa capacitación no es ni de cerquita lo que necesitan".

- *Comunicación deficiente entre el enlace y el Programa.* El flujo y los canales de información no son claros para los enlaces. Particularmente, se destaca que la información no es confiable ya que puede no estar actualizada o no se cumple lo que se informó inicialmente entre el equipo del operador y el enlace. De esta manera, los inconvenientes principales son la calidad de la información al no tener un flujo continuo, falta de actualización de la misma y los obstáculos en los canales ya que toma un tiempo considerable mientras pasa por las direcciones en Bogotá. Lo anterior impide al enlace cumplir con su función de comunicador con la comunidad, tal como narra un entrevistado local: "la comunidad aún no ha recibido nada. Muchas veces se incumplen las fechas y es el enlace quien tiene que responder a la comunidad. La comunidad le exige explicaciones con las cuales el enlace no cuenta".

- *Desafíos en la comunicación entre la comunidad y el enlace.* El principal desafío del trabajo de los enlaces es lograr que las familias sean comprensivas con ellos a pesar de la insatisfacción que generan los problemas y experiencias negativas en ciclos operativos pasados. Durante el trabajo de campo también se identificó que hay enlaces étnicos, particularmente indígenas, que no hablan la lengua de las comunidades con las que trabajan. Esto repercute negativamente en la asertividad y efectividad de la comunicación entre Iraca y las comunidades. En consecuencia, hubo desinformación durante la implementación del programa. Lo anterior se genera por un lado, por el proceso en sí al no contar con una capacitación suficiente para que el enlace esté preparado para enfrentar los desafíos y por el otro, por las características particulares del enlace al no hablar la lengua particular de las comunidades.

Por último, es de resaltar que según la guía 2015, un enlace debe tener un máximo de 60 familias a su cargo. En ocasiones, dadas las particularidades geográficas, un enlace termina trabajando con un número inferior de familias. Cuando las comunidades que le corresponden a un enlace cuentan con menos de 60 hogares se procede a completar la cuota asignándole hogares ubicados en otros

territorios. Sin embargo, esto se vuelve un inconveniente en la medida que geográficamente es costoso y de difícil acceso, por lo cual se vinculan enlaces con un número inferior de hogares a los determinados por la guía. Como comenta un entrevistado local: "la práctica nos dice a veces que puede haber un enlace que tenga 30 familias, porque puede haber una comunidad con 30 familias, y para llegar a atender a otras familias, se tiene que gastar un mundo en gasolina. Entonces, económicamente no es viable. Se necesitan tantos enlaces y a veces hay que subirle dos o tres más dado a la distancia, la geografía del territorio. Si hay un enlace que para llegar a la otra comunidad son tres horas de combustible, entonces sería lancha, motor, motorista, combustible; en un solo viaje se paga otro enlace en la comunidad donde va".

Operador

En términos generales se considera que el operador ha cumplido con sus responsabilidades, llegando a todos los territorios definidos para Iraca. En el nivel local se percibe que el *equipo técnico* del operador es el adecuado, en tanto: (i) en buena medida está conformado por personal de la región; (ii) consta de perfiles con capacidades distintas (por ejemplo técnico productivo, técnico social), adecuadas para una intervención *integral*; y (iii) incluye *enlaces étnicos*, que si bien no siempre hacen parte de la misma comunidad que los beneficiarios, sí poseen un conocimiento valioso sobre las necesidades locales, así como las formas adecuadas de trabajo conjunto con las comunidades.

Ahora bien, en la recolección de información se identificaron las siguientes dificultades:

- *Desconocimiento del calendario tradicional de siembra.* En los municipios visitados se identificó que no todos los miembros del equipo técnico productivo conocen el calendario tradicional, lo cual, a juicio de algunos beneficiarios, no les permite apoyar de manera integral en los acompañamientos técnicos.

- *Tiempo insuficiente para realizar visitas y acompañamientos técnicos.* El operador, debido a que debe cumplir con un cronograma, realiza visitas que no siempre son suficientes para realizar un acompañamiento de calidad y a la totalidad de los hogares. Esto se debe a que el presupuesto es insuficiente para contratar personal capacitado y el número necesario para atender a toda la población de manera exhaustiva.

- *Desafíos de articulación al interior del equipo del operador.* Un enlace manifiesta que los técnicos productivos de su equipo no lo apoyan de manera permanente, no tiene una comunicación ni articulación fluida. Afirma que la comunicación con sus superiores no se da en los mejores términos, él no tiene claro cómo es la cadena de mando y considera que no se le mantiene actualizado con respecto a la información pertinente para el desarrollo del Programa.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Número de hogares por miembro del equipo del operador.* En el trabajo de campo se destaca que los profesionales del equipo técnico tienen entre 250 y 300 hogares. Esto es un cuello de botella en la medida en que no hay tiempo suficiente para visitar todos los hogares por lo que se recurre a realizar acompañamientos grupales o visitas de corta duración.

- *Necesidad de fortalecimiento de capacidades del equipo técnico de campo.* A juicio de algunos entrevistados, el equipo técnico del operador es, en algunas ocasiones, inadecuado para llevar a cabo la implementación del Programa. Esto debido a que no cuentan con el capital humano o la experiencia suficiente. Según una entrevista local: "las metodologías son muy buenas pero no hay un equipo estable que la implemente en campo. Entonces, lo que sucede normalmente es que tenemos unas metodologías muy buenas, pero tenemos un equipo técnico que no sabe cómo manejar el tema, o tenemos gente muy nueva". Para un proyecto productivo de avicultura un grupo de beneficiarios considera que el equipo técnico del operador no contó con el conocimiento especializado necesario para realizar un acompañamiento efectivo.

Comunidades como operadores del Programa

Es de resaltar que se logró crear el convenio con la comunidad indígena de Totoró, departamento del Cauca, debido a que cuentan con la experiencia y nivel organizativo interno. Según un entrevistado nacional: "la experiencia, ellos habían ya tenido contratos, no de esta naturaleza, pero sí contratos con organismos internacionales, con otras entidades públicas locales y regionales, donde hacían una sucesión para desarrollar ciertos proyectos alimentarios, productivos, semejantes, entonces la experiencia es un tema relevante para poder desarrollar esto".

Como se desarrolla en el capítulo de recomendaciones, el equipo evaluador considera que este tipo de iniciativas piloto son positivas para Iraca y deben replicarse.

Articulación Operador –Prosperidad Social

En términos generales la información de campo evidencia que la relación entre el operador y Prosperidad Social es buena. Sin embargo, se presentan inconvenientes

- *Falta de claridad del rol de Prosperidad Social a nivel local.* La información recolectada en campo evidencia que el papel de supervisión y seguimiento a nivel regional de Prosperidad Social no se visibiliza uniformemente entre los actores. Los gerentes zonales y nacionales del operador identifican y tienen una relación con el papel que debe cumplir Prosperidad Social ya que describen una comunicación constante entre las partes. Sin embargo, otros actores locales manifiestan que no tienen una relación con el equipo de Prosperidad Social y por lo tanto la supervisión y el seguimiento no están presentes.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

La situación anterior conduce a que haya insuficiente seguimiento en la medida que el operador tiene autonomía para desarrollar ciertas actividades del Programa, por lo cual hay una necesidad de definir la distribución de tareas y compromisos entre las partes, particularmente en lo que respecta al seguimiento y monitoreo. Como se evidencia en una entrevista: "el problema está más en quién tiene el liderazgo (…) porque es que el operador puede cambiar en cualquier día, no se le puede delegar tanta responsabilidad y tanta libertad de pensamiento a un operador. Es que el programa es de Prosperidad Social, no es del operador".

- *Insuficiente transferencia de conocimiento entre el operador y Prosperidad Social.* El flujo de información entre Prosperidad Social y el operador es desarticulado, particularmente con el conocimiento obtenido en campo. El Programa requiere del flujo de información constante para realizar un seguimiento a su implementación. Sin embargo, la transferencia de conocimiento es inconstante, lo cual genera una pérdida de información útil para el desarrollo del programa: "cuando el conocimiento siga funcionando en el operador y no haya una apropiación directa de la entidad, va a ser una gran limitante".

Otros actores

El trabajo de campo permitió identificar una serie de actores que no están contemplados detalladamente en la guía operativa del 2015 y son importantes para la ejecución del Programa.

- *Proveedor.* Los proveedores son actores que a nivel local tienen una incidencia importante en el desarrollo del Programa y de ellos depende que se cumplan los acuerdos establecidos y los objetivos de Iraca. Por ejemplo, en Puerto Leguízamo y Buenaventura se identificó que la entrega de insumos se ha demorado (retrasando el cronograma). En el primero, el retraso se debe a que las comunidades enviaron oficios y se quejaron por la elección del proveedor. Dicho proveedor tuvo problemas con las entregas de insumos en el ciclo operativo pasado y, a pesar de lo anterior, fue reelegido para trabajar en el ciclo operativo actual. En el segundo, las demoras se le atribuyen a las condiciones geográficas y climáticas de la zona.

  Por otro lado, las comunidades en general manifiestan inconformidad con la elección de los proveedores ya que los locales no son tenidos en cuenta para los procesos de licitación y compra de insumos para el programa. "De lo que se quejan mucho las comunidades, es que, por lo general, no se les tiene mucho en cuenta a los proveedores de la zona. Es esa la queja que ellos tienen de donde quiera que sean porque, por lo general hay muchos, hay algunos proveedores de otras regiones trabajando su territorio, entonces ellos vienen y se quejan mucho". *SENA.* El SENA ha sido identificado en campo como un aliado en la implementación de Iraca. Esta entidad apoya al Programa en la realización de capacitaciones técnicas y educativas, particularmente en contaduría o pedagogía.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *ICBF.* Esta entidad es considerada una aliada debido a su presencia en la totalidad del territorio nacional. En ese sentido, conoce la zona y a su población, lo cual ha permitido un acercamiento más acertado a las comunidades.

- *UMATAS*. Estas entidades municipales apoyan al programa en la realización de seguimiento y asistencia técnica con los beneficiarios.

- *INCODER.* Esta entidad es mencionada debido a que es un actor que tiene información territorial y social de las comunidades étnicas. Sin embargo, no se ha logrado realizar un trabajo articulado para que la información se comparta.

2.3 Cadena de valor: insumos, procesos y productos[21]

En esta sección se presenta la evaluación de la cadena de valor de Iraca. A partir de las guías operativas, informes técnicos del Convenio 121 de 2011, y percepciones recolectadas en el trabajo de campo, se valoró cada eslabón de la misma (**Ilustración 7**)[22]. Los criterios que se utilizaron son:

Verde: aspecto de Iraca que está bien (existe evidencia de que se cumple lo previsto en las guías operativas).

Amarillo: aspecto de Iraca que está regular. Si bien hay evidencia de que se está desarrollando conforme a la guía operativa, existen evidentes áreas de mejora.

Rojo: aspecto de Iraca que es un cuello de botella con efectos importantes en todo el Programa.

Insumos[23]

Como se observa en la **Ilustración 7,** los insumos del Programa son: el marco normativo, la información documental y administrativa y los recursos financieros.

Marco normativo

[21] En esta sección se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 3 ¿Se encuentra la implementación del programa acorde con su diseño (cadena de valor)?

[22] Para la Evaluación se construyeron dos (2) cadenas de valor, correspondientes a la Guía operativa 2012 y la Guía operativa 2015 (ver Producto 2 – Evaluación Ejecutiva). El diagnóstico presentado en este capítulo se hace sobre la versión 2015, con el fin de orientar las recomendaciones de la Evaluación hacia el diseño vigente de Iraca. En todo caso, a lo largo del texto se hacen las precisiones que sean necesarias para visibilizar los cambios en el funcionamiento del Programa como resultado del ajuste en las guías.

[23] En esta sección se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 14¿Está el diseño e implementación del programa Iraca soportado en un marco normativo y de política pública? ¿Existen ausencias o incoherencias en este? ¿Qué normatividad soporta la implementación del programa? ¿Qué procesos de implementación no se adecúan a la normatividad vigente, o que oportunidades de mejora existen a este respecto?

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

En la **Ilustración 7**, el color de este proceso es *verde.* Por los motivos expuestos en la sección *2.1 Diseño* de este documento, se concluye que el diseño del Programa Iraca está soportado en un marco normativo y de política pública. El diseño de Iraca parte de referencias normativas de distintos niveles:

- Constitución de 1991; Sentencia T-025 del 2004, Autos 004 y 005 de 2009, que exigen la atención que se le debe prestar a las poblaciones indígenas y afrocolombianas.
- Leyes: 121 de 1991, la 70 de 1993, la 152 de 1994, la 387 de 1997 y la 1448 de 2011.
- Decretos: 1745 de 1995, 4155 de 2011, el 1320 de 1998, el 2569 del 2000 y el 250 de 2005.
- Documentos Conpes: 3310 de 2004, 3660 de 2004, 113 de 2008 y 3616 de 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019

Documentos y registros administrativos

Como parte de la información previa necesaria para llevar a cabo el proyecto, se requieren los Planes de vida, Etnodesarrollo, Salvaguarda o Específicos, los listados de territorios colectivos certificados del INCODER, el listado de Asentamientos reconocidos por el Ministerio del Interior, el Listado de Consejos Comunitarios, el Listado de Autoridades Tradicionales vigentes reconocidos por el Ministerio del interior y los instrumentos de recolección de la información (caracterización, ICO), las guías operativas y los convenios.

En la **Ilustración 7**, el color de este proceso es *amarillo.* En la sección correspondiente a la etapa de *diagnóstico* se documentan las áreas de mejora para el uso de los insumos arriba enunciados.

Recursos financieros[24]

La **Tabla 2** presenta el resumen de los valores de los convenios firmados, por ciclo operativo. Al considerar que el convenio 119 de 2014 es continuación del 121 de 2012 y el 402 de 2015 del 212 del mismo año, se tiene que, con respecto a los valores, los primeros suman $55.000 millones con veintiséis (26) meses de plazo y los dos últimos $108.000 con veintiún (21) meses. De esta manera, para los dos procesos se contó con $5.500.000 y $5.300.000 por hogar aproximadamente[25].

Con respecto a los valores de los convenios firmados con Fupad, se identifican variaciones importantes en el tiempo. El cuarto (402) es el de mayor valor, con $77.000 millones aproximadamente, y el segundo (119) el de menor, con $6.000. Así mismo, mientras el plazo del primero fueron catorce (14) meses, del segundo fueron doce (12), del tercero cinco (5) y del cuarto dieciséis (16). Igualmente, la cantidad de desembolsos varía según el convenio, siendo cuatro (4) para el primero, tres (3) para el segundo y tercero y seis (6) para el último. Todos los convenios

[24] La evaluación de los recursos financieros del Programa no es objeto de la Evaluación Ejecutiva, por lo cual la **Ilustración 7** no define un color para este insumo.
[25] $55.000 millones dividido en 10.000 hogares y $108.000 millones en 20.226 hogares.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

coinciden en condicionar los desembolsos a ejecución de actividades, entregas de informes técnicos, financieros y administrativos.

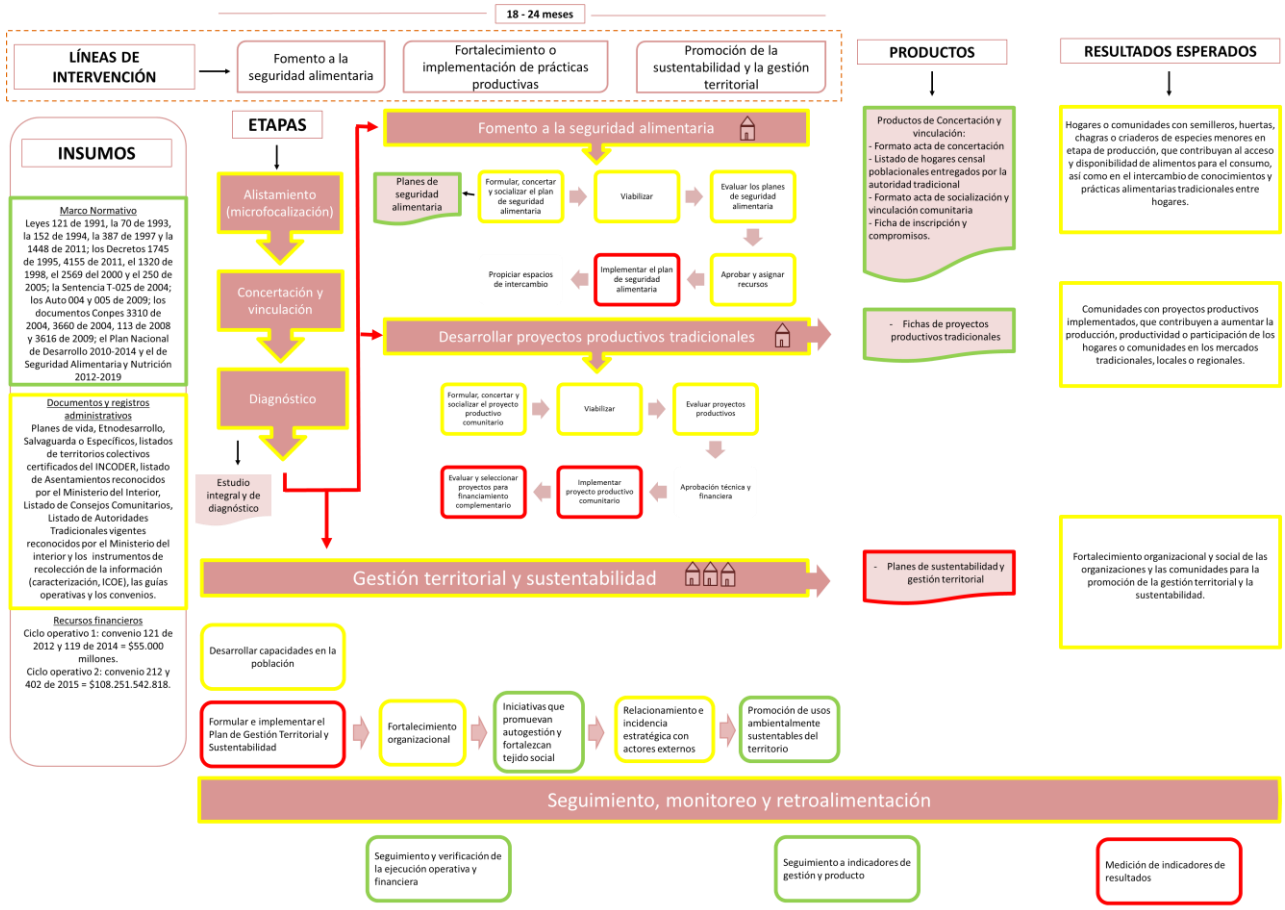
Tabla 3 – Recursos financieros en ciclos operativos Iraca

	Ciclo operativo 1 2012-2014	Ciclo operativo 2 2015-2016
Convenios	***Fupad***: 121 de 2012 y 119 de 2014	***Fupad*** : 212 de 2015 y 402 de 2015 ***Totoró***: 322 de 2015
Vigencia	Octubre 2012 a Diciembre 2014	***Fupad*** : Mayo de 2015 a Diciembre 2016 ***Totoró*** : Junio de 2015 a Diciembre 2015
Valor total	$ 55.000.000.000	***Fupad*** : $ 108.251.542.818 ***Totoró****:* $ 1.400.653.394
Beneficiarios	10.000 hogares	***Fupad*** : 20.226 hogares ***Totoró****:* 500 hogares

Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en convenios

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 7 - Semáforo cadena de valor Iraca



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en Guía Operativa Iraca 2015

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Procesos

Los *procesos* de Iraca están organizados en las siguientes seis (6) fases/etapas: (i) alistamiento (microfocalización); (ii) concertación y vinculación; (iii) diagnóstico; (iv) fomento a la seguridad alimentaria; (v) proyectos productivos tradicionales; y (vi) gestión territorial y sustentabilidad (**Ilustración 7**).

(i) Alistamiento

De acuerdo con la guía operativa Iraca 2015, en esta etapa se desarrollan las siguientes actividades:

Primero, la Focalización territorial es un proceso que está a cargo de la Oficina Asesora de Planeación Monitoreo y Evaluación OAPME y se define de acuerdo con los criterios técnicos establecidos previamente, con el fin de concretar a qué comunidades se deben atender.

- *Microfocalización*: las Direcciones Regionales de Prosperidad Social lideran la realización de mesas de microfocalización, en las que participan entidades locales, entes territoriales, Corporaciones Autónomas, Ministerio Público y entidades adscritas, entre otros. En estas mesas se revisa que las posibles comunidades beneficiarias cumplan con los requisitos de participación[26] y se define el número de hogares potenciales[27] por cada resguardo y consejo, de acuerdo con el cupo dispuesto para el territorio.

  En esta actividad la guía recomienda complementar y verificar la información del Programa con la de otras intervenciones como Más Familias en Acción y la Estrategia Unidos.

  Esta actividad se denomina focalización en las guías operativas 2012 (realizada por Prosperidad Social) y 2013 (realizada por Fupad), pero la descripción es básicamente la misma[28].

[26] En particular se verifica que los consejos comunitarios o resguardos indígenas potenciales a participar cumplan con los siguientes criterios de entrada y priorización: pertenecer a una comunidad gobernada por un consejo comunitario u otra autoridad étnica; tener territorio colectivo en el cual desarrollar los proyectos productivos, habitar en municipios o zonas priorizadas en los Autos 004 y 005 de la sentencia T-025.

[27] El número definitivo de hogares por comunidad se define en la etapa de concertación y vinculación, de acuerdo a las condiciones encontradas en el territorio. Para la redistribución de cupos entre comunidades se debe contar con el visto bueno del supervisor de Iraca y la oficina de planeación del Departamento para la Prosperidad Social.

[28] En la guía 2012 la focalización consiste en la revisión de los criterios de inclusión de la población vulnerable, víctima o en riesgo de desaparición, la caracterización de las comunidades con información secundaria, la priorización de los beneficiarios, y la revisión de los planes específicos de cada comunidad. En la guía operativa 2013 la descripción de esta actividad se detalla más, precisando que se aplicarán encuestas y se realizarán encuentros con las comunidades para preseleccionar las familias. Esta guía indica que luego de validar la información levantada, se realiza otra reunión para discutir los acuerdos con los beneficiarios vinculados.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Proceso contractual*: la DIPS define el modelo de contrato y adelanta procesos con el operador.

- *Planeación y alistamiento*: se avanza en la aprobación del Plan Operativo, la estructura organizacional y el presupuesto.

En la **Ilustración 7,** el color de este proceso es *amarillo.* Por un lado, la información de campo y los informes técnicos dan cuenta de la realización de estas actividades de acuerdo con los lineamientos establecidos. Por ejemplo, existe evidencia que cuando se tienen menos cupos que potenciales hogares beneficiarios, se adelanta un proceso concertado de priorización con las autoridades étnicas para definir cuáles hogares se vinculan al Programa. Sin embargo, se detectan las siguientes áreas de mejora en la focalización y la capacitación al equipo técnico:

Microfocalización:

- *Insuficientes criterios para determinar continuidad de beneficiarios en posteriores ciclos operativos.* En los convenios se evidencia que un total de 726 hogares beneficiarios del primer ciclo operativo continuaron participando en Iraca en el siguiente ciclo. Un entrevistado explica que esto se debe a que éstos habían recibido algunos insumos pero no habían completado todo el proceso. Sin embargo, la información de campo sugiere que este número estaría subestimado: beneficiarios de Puerto Leguízamo señalan que el proceso de focalización debería contemplar la inclusión de hogares del ciclo operativo anterior en los que el Programa no fue exitoso.

- *Censos entregados por comunidades sobreestiman la población elegible.* Para este proceso, las comunidades realizan un censo de su población y el operador lo envía a Prosperidad Social para que éste determine cuántos cupos le corresponde a cada comunidad según lo encontrado. De esta manera, una vez identificadas las comunidades previamente por Prosperidad Social, se realizan visitas para determinar qué hogares cumplen los requisitos para que participen. Un entrevistado sostiene que en términos generales, estos censos sobreestiman la población existente en un 30 o 40%. Un informe técnico corrobora esta apreciación como parte de los aprendizajes de la experiencia: "los censos presentados por las autoridades locales y en algunos casos por las autoridades comunitarias, no son confiables para hacer una focalización" (Tercer informe, p.10). Como resultado de esta situación, otro entrevistado comenta que las visitas de verificación generan gastos adicionales y retrasos en el Programa.

- *Insuficiente validación de requisitos de entrada.* Aunque en un municipio existe evidencia de que en esas visitas efectivamente se detectan alteraciones en los censos y se redistribuyeron los cupos entre comunidades como resultado de este hallazgo, en otro

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

municipio se evidencia que algunos hogares sí pudieron hacer parte de ambos ciclos operativos porque realizaron la inscripción con distintos jefes de hogar.

- *Insuficiente validación con otros sistemas de información.* En campo y los informes técnicos existe evidencia de que la información recolectada se verifica y complementa con las bases de datos de otras intervenciones de Prosperidad Social. Un informe técnico señala que los listados levantados "fueron organizados en una base de datos estándar y remitidos a Prosperidad Social para el cruce con los programas excluyentes y la base de datos de población víctima. Se han remitido listados con 3326 personas" (Tercer informe, p. 17). Sin embargo, no se evidencia el cruce con sistemas de información de otras entidades del Estado.

- *Desaprovechamiento de conocimiento de actores locales en la identificación de beneficiarios.* Aunque Prosperidad Social toma la decisión final de inclusión de los beneficiarios en Iraca, en algunas ocasiones las comunidades vecinas de beneficiarios del ciclo anterior solicitaron al operador ser tenidos en cuenta para participar en Iraca. Esta solicitud la remite el operador a la entidad para su aprobación, de ahí la importancia de la revisión de la focalización territorial. Un entrevistado percibe que sería conveniente que las direcciones regionales de la Prosperidad Social tuvieran un papel más activo en este proceso porque conocen las necesidades de las comunidades: "tenemos por ejemplo un consejo que no está lastimosamente, no está dentro de la focalización de este año, yo espero realmente que este dentro de la focalización del próximo, pero es uno de los concejos que no ha permitido el tema de siembra de cultivos ilícitos y los tienen, los tenían amenazados todas las bandas criminales, pero ellos hicieron resistencia como comunidad, y no les han podido meter el tema de cultivos ilícitos, pero tampoco tienen opción".

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Planeación y alistamiento:

- *Insuficiente capacitación a enlaces*. Existe evidencia de que efectivamente sí se adelanta un proceso de planeación que contempla la definición de la metodología, cronograma, contratación del personal, capacitación y sensibilización del equipo. Sin embargo, un enlace del ciclo operativo actual considera que la capacitación que recibió fue corta (duró tres (3) días) e insuficiente; afirma que no conoce las guías operativas y no tiene claridad en la relación que tiene, como enlace, con el operador. Otro enlace afirma que a la fecha sigue esperando la entrega del material de trabajo que se anunció en la capacitación. Un entrevistado de orden nacional coincide con esta apreciación: "la operación del programa y la responsabilidad del programa cae prácticamente sobre el enlace étnico. El enlace étnico hace absolutamente todo porque los técnicos y los sociales no pasan mucho tiempo en campo por costos y esta capacitación no es ni cerquita, suficiente".

(ii) Concertación y vinculación[29]

De acuerdo con la guía operativa Iraca 2015[30], esta etapa se lleva a cabo para informar a las comunidades beneficiarias sobre Iraca y discutir los compromisos derivados del Programa, con el fin de que éstas decidan de manera voluntaria si se vinculan o no. Como parte de esta actividad, la guía define los criterios de priorización de hogares en caso de que sean más los postulantes que los cupos disponibles. Para la vinculación, el operador debe tener conocimiento previo de la comunidad, haber revisado los planes de desarrollo propio y el registro del representante legal de la comunidad. Primero se debe coordinar una convocatoria con las autoridades tradicionales y garantizar el desarrollo de un espacio autónomo[31] para que las comunidades puedan discutir y decidir si hacen o no parte de Iraca. Si las autoridades aceptan la entrada de Iraca al territorio, se debe proceder a realizar la concertación con toda la comunidad, en la que se dejan claros los compromisos y los resultados esperados y se hace la ficha de inscripción que contiene la información básica del hogar vinculado.

A lo largo del Programa, la concertación es un proceso permanente para garantizar el consentimiento de la comunidad en la definición de los planes, los cronogramas y todas aquellas

[29]En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 20 ¿Cuál es la visión general del proceso de concertación?; 22 ¿Quiénes participan en la concertación?; 23 ¿Cómo se da el proceso de concertación en terreno? ¿Cómo se percibe la concertación por las comunidades? ¿El proceso es adecuado según las necesidades del programa y de las comunidades?

[30] Esta etapa es descrita de manera similar en las guías operativas 2012 (realizada por el Departamento para la Prosperidad Social) y 2013 (realizada por Fupad).

[31] Si bien la guía 2015 no define tiempos específicos para las fases y etapas, como sí sucede en la guía 2012, para la actividad específica de espacio autónomo establece que "la decisión sobre la participación o no en Iraca debe ser manifestada por lo menos 15 días calendario posterior a la socialización, exceptuando aquellos casos en donde por razones de fuerza mayor o situaciones razonables se requiera extender este plazo a un máximo de 30 días calendario".

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

decisiones que se deban tomar durante el desarrollo. En este aparte se describen las fortalezas y cuellos de botella asociados a la concertación para la vinculación y en secciones posteriores del documento se valora la concertación asociada a cada proceso en particular.

En la **Ilustración 7,** el color de este proceso es *amarillo.* En términos generales, la percepción de este proceso es que es pertinente para el Programa y sus productos se cumplen como se evidencia en la ilustración. No obstante, en la operación el alcance de esta etapa está limitado porque se presentan desafíos de comunicación entre los distintos actores, por lo que durante el desarrollo del proceso Iraca se enfrenta a la resistencia de las comunidades para ingresar.

Por un lado, la información de campo y los informes técnicos dan cuenta de la realización de las actividades previstas, de acuerdo con los lineamientos establecidos en las guías. En algunas comunidades se resaltó que la concertación fue un factor de éxito del Programa porque se brindó autonomía a los beneficiarios para expresar sus necesidades. Un actor involucrado en la implementación del Programa resalta que este proceso permite establecer reglas claras: "uno tiene una propuesta y dice mire, lo que se va a hacer es esto, estas son las actividades que se van a hacer (…) pues es lo chévere también de ese modelo. Que da la posibilidad que desde el principio se pongan las reglas claras entre Prosperidad Social, Iraca y el cabildo y la comunidad que sea, y pues ellos pueden darle flexibilidad".

Por otro lado, durante la implementación de los procesos de concertación y vinculación se detectan las siguientes dificultades:

Concertación:

- *Resistencia por parte de organizaciones de segundo nivel*. En varias comunidades las asociaciones de autoridades étnicas se negaron a aceptar la entrada del Programa por diversas razones:

    - Resistencia política al Programa por considerar que Iraca debería ser más integral y atender todos los requerimientos de la Sentencia T-025 de 2004.

    - Exigencia de autonomía en la operación. A juicio de un entrevistado esta exigencia es legítima: "yo soy autónomo, yo quiero ejecutar los recursos, por una simple situación étnica de autonomía que se puede cruzar allí". En cambio, otros argumentan que estas organizaciones se mueven por intereses individuales: "la dificultad es que las comunidades en muchos casos, están digamos que influenciadas por algunas agrupaciones que se han formado en torno al tema de enfoque diferencial. Y estas personas, de estos concejos, o de estos grupos que se conforman, lo que están buscando es digamos que siempre beneficiarse de alguna forma".

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

> En todo caso, varios entrevistados locales argumentan que la situación anterior es un cuello de botella importante para Iraca porque estas asociaciones no necesariamente representan los intereses de los beneficiarios, lo que genera que la comunidad, queriendo y necesitando el programa, no pueda participar: "el problema es que la comunidad sí querían, los líderes no. O sea, el problema de acá no es la comunidad sino los líderes que se tienen, entonces ahorita están detrás de que los atiendan, pero (…) ya no hay plata para ellos. Entonces la comunidad está sin atención, y seguirá sin atención hasta que se defina si se va a trabajar o no se va a trabajar con ellos, porque [en el equipo a cargo de la focalización] hay mucho temor en el tema de concertación con ellos porque ponen problema para la concertación".

Un entrevistado del nivel nacional considera que la situación anterior se presenta porque no hay una ruta clara para concertar con organizaciones de segundo nivel.

En respuesta a la resistencia de estos actores, Prosperidad Social ha intervenido directamente en el proceso, lo cual, a juicio de un entrevistado, ayuda a acelerar el proceso de concertación ya que hay una figura visible del Estado y/o el gobierno y esto le da confianza a las comunidades. Frente a esta situación, un entrevistado considera que sería favorable para Iraca que esta entidad intervenga directamente en la concertación: "el operador no puede tampoco ser la puerta de entrada al territorio porque no, la gente no lo acoge bien". Sin embargo, sostiene que el equipo responsable del Programa es pequeño y no cuenta con suficiente personal para desarrollar este proceso. También, en terreno se ha resuelto esta situación con el acuerdo de comprar a estas organizaciones algunas de las semillas nativas.

Las dificultades que se identificaron en campo son consistentes con los informes técnicos revisados, que abarcan todos los beneficiarios del primer ciclo operativo. Como lección aprendida de este proceso, estos informes señalan la importancia de que en la operación del Programa se tenga equilibrio entre los objetivos del componente y las pretensiones de las comunidades, para lo cual se deben desarrollar diálogos interculturales que permitan construir confianza con las autoridades tradicionales desde un principio (Tercer informe técnico, p. 10).

- *Resistencia por parte de beneficiarios*. Por malas experiencias en el ciclo operativo anterior, algunas comunidades se resistieron a aceptar el Programa, alegando que sería un engaño. Argumentaban que las dinámicas entre los intermediarios en la entrega de insumos desfavorecían a los beneficiarios. También hicieron el reclamo de no haber sido consultados en la selección del enlace étnico.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Dilatación de proceso por reclamos de ciclo operativo anterior.* En un municipio, tanto las asociaciones como las comunidades exigieron al equipo técnico que se abriera un espacio para exponer quejas asociadas a la intervención pasada. En particular, se exigió el cambio de proveedor[32].

- *Tiempo insuficiente para cumplir cronograma de trabajo.* Un miembro del equipo técnico comenta que en veinte (20) días calendario había que concertar 12 comunidades de tres (3) etnias distintas, las cuales estaban ubicadas en zonas dispersas: "nos toca ir dos, tres horas por esta familia". Otra miembro expresó la presión que generó esta situación: "y si no nada del pago, nos decían", lo que condujo a la necesidad de agilizar tiempos en las visitas. Como se verá en la etapa de formulación de planes, esta presión condujo a que las visitas fueran breves y no se diera una efectiva participación de la comunidad.

Vinculación:

- *Desinformación general frente a Iraca.* En el primer ciclo operativo de Iraca, en un municipio la organización de segundo nivel contactó a la comunidad para informar que ingresaría al territorio la segunda fase del Plan Colombia que se llamaría Iraca y realizaría unas encuestas con la comunidad junto a un equipo técnico. Los beneficiarios comentan que no había comunicación fluida entre la comunidad y esta organización. Esta situación se agudiza por el hecho que la comunidad no tiene claro si el equipo técnico estaba conformado por el DPS o por Fupad.

- *Desafíos de comunicación para vincular hogares*. En una comunidad, si bien había suficientes cupos asignados para vincular a todos los hogares, 30 familias (de un total de 180) no fueron incluidas en el Programa porque no se encontraban en sus hogares o no se pudieron contactar durante la visita de caracterización.

- *Desinformación previa de Planes de Vida/Etnodesarrollo/Salvaguarda.* No se encontró evidencia en campo de que, como establece la guía, al momento de vincular a las familias el operador hubiera revisado los planes de desarrollo propio de la comunidad respectiva.

(iii) Diagnóstico[33]

[32] En la etapa de concertación la comunidad exigió el cambio de proveedor como condición para proceder con el Programa. Aunque sí se abrió el espacio para exponer las quejas de la comunidad con el equipo local, dicha solicitud no se reflejó en la posterior selección del proveedor a nivel nacional.

[33] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 11 ¿El instrumento de caracterización es pertinente para la planeación y definición de acciones de intervención del programa con la comunidad?; 13 ¿Los demás instrumentos de caracterización son pertinentes y eficaces para medir la seguridad alimentaria y la generación de ingresos de las familias y

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

De acuerdo con la guía operativa Iraca 2015[34], esta etapa consiste en la realización de un estudio integral y de un diagnóstico, con el fin de recoger las necesidades de la población, sus condiciones y riesgos. Las actividades concretas que se llevan a cabo son:

1. *Estudio integral*: identifica problemáticas que obstaculizan el desarrollo y el estado actual de los hogares, con el fin de tomarlas como insumos para la formulación de los planes de las siguientes fases de Iraca. Se realiza teniendo en cuenta información secundaria por parte del equipo técnico de Iraca, la línea base (encuestas) antes y después de terminar el Programa, aplicando el ICO (Índice de Capacidades Organizacionales) para ver las capacidades organizacionales antes y después de la intervención. Las actividades anteriores se complementan con visitas a los hogares.

2. *Diagnóstico territorial*: comprende el diagnóstico de contexto y el participativo. Por un lado, el de contexto es realizado por el equipo técnico de Iraca y contiene la división política, los recursos naturales, las características poblacionales, la organización social, los aspectos económico-productivos y los servicios. Por otro lado, el participativo se lleva a cabo con los miembros de la comunidad en el que surgen las necesidades principales que pueden ser apoyadas por el Programa. Dentro de este diagnóstico se realiza una cartografía social, una descripción del calendario tradicional con sus actividades representativas, un diagrama de entradas y salidas que incluya cómo se obtienen los recursos y un menú diario para ver sus dinámicas alimenticias.

En la **Ilustración 7,** el color de este proceso de diagnóstico es *amarillo,* porque la herramienta tiene potencial de orientar la intervención y porque existe evidencia de que las actividades de caracterización sí se llevan a cabo en campo, pero con claras áreas de mejora, especialmente con relación a la calidad de la información. Por otra parte, en la imagen se aprecia que el *encadenamiento* de este proceso con la formulación de planes en los componentes de seguridad alimentaria y proyectos productivos es *rojo* (ver flecha que conduce desde el diagnóstico hasta los planes). Esto se debe a que la información recogida en campo no tiene incidencia alguna en la formulación de los planes de Iraca, como debería suceder de acuerdo con las guías operativas.

comunidades? 12 ¿El instrumento ICO es pertinente para medir la capacidad organizativa de las comunidades y para tomar decisiones sobre las acciones a seguir para fortalecerlas?

[34] Esta etapa es descrita de manera similar en las guías operativas 2012 (realizada por el Departamento para la Prosperidad Social) y 2013 (realizada por Fupad), aunque la mención al ICO se introduce en 2015. En todo caso, la guía 2012 contempla la realización de un diagnóstico organizacional para observar las capacidades organizativas e institucionales de las autoridades y las comunidades.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Al revisar el instrumento[35], es evidente que es adecuado y completo para identificar las necesidades de la comunidad y construir una línea de base *integral*. Éste contempla los siguientes ocho (8) módulos:

I. Identificación y localización geográfica
II. Identificación e información del participante
III. Identificación del núcleo familiar
IV. Información de la vivienda y servicios públicos
V. Soberanía Alimentaria
VI. Salud y Nutrición
VII. Fomento a las prácticas productivas tradicionales o de ingreso
VIII. Fortalecimiento social y organizacional

El formulario es tan exhaustivo que aborda temáticas que no están relacionadas directamente con el Programa, especialmente en los módulos IV. Información de la vivienda y servicios públicos y VI. Salud y Nutrición. Por ejemplo, se pregunta sobre esquema de vacunación, frecuencia de consumo de alimentos, prácticas de lactancia materna, condiciones de las viviendas (plagas, hacinamiento, material predominante), entre otros.

Por su parte, entrevistados argumentan que el diagnóstico participativo tiene el potencial de identificar las prácticas tradicionales que el Programa puede contribuir a recuperar.

En la implementación del Programa se identifican las siguientes áreas de mejora:

Instrumento de caracterización:

- *Insuficiente capacitación para aplicación de instrumento de caracterización*. Un entrevistado comenta que el instrumento era muy largo y agobiaba al equipo técnico y a las familias encuestadas. Varios miembros del equipo cuentan que enfrentaron dificultades para aplicarlo y debían hacerlo con el instructivo al lado. Un enlace indígena considera que la capacitación fue insuficiente, pues la experiencia laboral de esta persona estaba concentrada en trabajo "tradicional" y nunca había tenido un acercamiento a un instrumento de esa complejidad.

  Teniendo en cuenta que la capacitación del equipo técnico en promedio duró tres (3) días (ver proceso de alistamiento), y que el formulario tiene una duración aproximada de 90 a 120 minutos (de acuerdo al instructivo de aplicación del instrumento), es evidente que el personal a cargo de la aplicación de las encuestas no cuenta con suficiente preparación. Además, el instructivo de caracterización se limita a introducir el formulario de manera general, pero no ofrece información técnica complementaria para que el encuestador realice un sondeo apropiado. Experiencia de la firma en trabajo de campo indica que se requiere mínimo una semana para capacitar a un encuestador para esta labor, incluyendo

[35] La versión del formulario que se suministró a la firma corresponde a un anexo de la Guía operativa Fupad (2013).

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

talleres para explicar en profundidad cada tema abordado en la encuesta y ejercicios de simulación para garantizar la apropiación del instrumento por parte del equipo. Esto último sin tener en cuenta los desafíos propios del trabajo con comunidades étnicas, como por ejemplo las barreras de idioma.

- *Insuficiente validación de la calidad de la información levantada*. Para garantizar la calidad de la información recogida en una encuesta de tal complejidad es preciso realizar supervisión en campo y crítica de las encuestas. Si bien la guía operativa 2013 realizada por Fupad contempla estas actividades, en el trabajo de campo no se evidenció que se llevara a cabo una supervisión en la aplicación y sistematización de las encuestas. Un entrevistado comenta: "en algunas ocasiones quedan muy mal elaborados, con errores de ortografía, con errores de forma, mal presentados". Como resultado de la falta de revisión, la calidad puede no ser la mejor y la información entonces no se utilizaría completamente para el propósito que se diseñó en el Programa. En palabras de un entrevistado del nivel nacional: "de nada me sirve decir que yo tengo una caracterización sobre 10.000 familias del año pasado, o 20.000 este año y esa información al final termina teniendo una baja calidad".

  En campo se evidencia un resultado de la insuficiente supervisión: un enlace afirma que si bien se visitaron a las familias, no se identificaron las características de cada hogar: "no hubo un diagnóstico que determinara las necesidades de las comunidades". En otro municipio, un beneficiario comentó que la encuesta fue corta y sencilla, lo que podría ser evidencia de que la encuesta se aplicó de manera incompleta.

- *Insuficiente articulación con otras entidades del Estado.* Un actor involucrado en la implementación del Programa a nivel local considera que la caracterización podría ser realizada con el intercambio de información entre entidades. Sin embargo, explica, éstas no la comparten o envían información de mala calidad: "en muchos casos hemos tenido que subsanar lo que los otros no dan (…) vaya y revise si esa caracterización le sirve para usted poder aportar a la gente, ¡No le sirve! (…) porque es una caracterización general". Así, es necesario conocer los documentos de caracterización por parte de las demás entidades del Estado para no repetir esfuerzos, pero teniendo en cuenta que en todo caso se contempla la realización de una caracterización en el Programa, sólo deberían considerarse entonces los textos actualizados de las otras entidades.

- *Desaprovechamiento de información levantada para formulación de planes.* Los entrevistados en campo indican que luego de aplicar las encuestas la información se consolida para ser enviada a Bogotá, pero su contenido no se utiliza para efectos de la implementación del Programa a nivel local: "se empacó y se fue", y actores locales no saben qué uso tiene la información luego de ser entregada. Esta apreciación aplica a todas las jerarquías de actores a nivel local. En campo el equipo técnico percibe que el *producto* de esta etapa es un acta y un registro fotográfico, y no un estudio integral y de diagnóstico que

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

sirve como insumo para la formulación de los planes. Un miembro de un consejo comunitario comenta que para acceder a la línea de base se requiere un trámite de solicitud formal ante Prosperidad Social en el nivel nacional. Aunque el equipo técnico reconoce que la caracterización es una herramienta para identificar las necesidades que el Programa debe intervenir, e incluso lo describen como un insumo para implementar Iraca de manera efectiva, no existe evidencia de que esta encuesta en la práctica oriente la toma de decisiones.

Un entrevistado del nivel nacional comenta que no existe una línea base sólida de diagnóstico para caracterizar a las comunidades, en parte porque el formulario de la encuesta ha variado mucho. También señala que la encuesta no siempre se aplica al inicio del ciclo operativo, lo que impide que éste sea utilizado como insumo para orientar la intervención. Otro entrevistado explica que en consecuencia la información no es oportuna para la toma de decisiones relacionadas con los planes de inversión: “el diagnóstico se ha recibido posterior a que se reciben los planes de inversión. Entonces, cuando tú no puedes validar una cosa con la otra, tú te enfrentas a un problema”. Esta situación se agudiza con la presión de tiempo que enfrentan los actores para la ejecución del programa: “si tú lo recibes simultáneamente (…) de acuerdo a la ejecución presupuestal, pues se realiza rápido, compra rápido, y pues tienes el horizonte de tiempo cortico, entonces si tú no empiezas rápido, no voy a asegurar siembras, no voy a sustentabilidad, la sostenibilidad, eso”.

ICO:

Al igual que el instrumento de caracterización, el ICO se percibe como una herramienta que tiene el potencial de identificar las necesidades de la comunidad. Un miembro del equipo técnico lo describe: “es una plantilla que trae unos porcentajes, de acuerdo a los porcentajes que haga uno se mira en qué se puede fortalecer, entonces uno de los resultados de las comunidades nos dio que las comunidades estaban flojas en la parte contable y en la parte de proyectos, entonces estamos haciendo unos talleres en contabilidad básica”.

Tanto la información de campo como los informes técnicos revisados dan cuenta de la aplicación del ICO. Además, en campo sobresale este instrumento al hacer referencia al diagnóstico y los entrevistados locales tienen claridad frente a la utilidad de la herramienta. Sin embargo, aparte de la situación descrita en el párrafo anterior, no se evidencian resultados claros de su aplicación: los informes técnicos se limitan a mencionar la aplicación del instrumento “a la fecha se han aplicado 129 ICO en consejos comunitarios y resguardos de cobertura Iraca” (Informe Técnico 9, p. 14) y describen de manera general que se han efectuado "algunas temáticas" frente al ICO sin precisar los usos prácticos de la herramienta (Informe Técnico 16, p. 14).

Con respecto a la pertinencia del instrumento es posible afirmar que éste puede llegar a serlo, pero enfrenta los siguientes desafíos para ser suficiente:

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

1. El instrumento ICO en su concepción articula la indagación de capacidades de las organizaciones étnicas en variables genéricas (democracia, participación, gobernabilidad, etc.) que solo adquieren sentido concreto –y por ende utilidad particular- en contextos sociales determinados. En otras palabras, aunque desde cierto punto de vista institucional se "desee" que una organización étnica tradicional cumpla con esas variables, no todas deben funcionar promoviendo esos valores en abstracto sino que hay que darles contenido y significado contextual. Al indagar, por ejemplo, ¿cuál es el significado que las autoridades tradicionales y los miembros de una comunidad le dan a la participación o a la democracia en el marco de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas de sus miembros? la respuesta no necesariamente corresponderá con los sentidos y los deseos que desde la teoría política se le atribuyen a esas mismas nociones.

   De lo anterior se deriva que ante la diversidad cultural que representan estas comunidades habría que ser más flexibles para indagar contextualmente si su estructura sociopolítica tradicional se potenciaría al incorporar valores externos de "democracia", "participación" o "gobernabilidad". De lo contrario, su imposición sería un cambio que podría resquebrajar de algún modo las estructuras de autoridad de la vida social de la comunidad.

   Para tal fin es preciso la adopción de una perspectiva intercultural y en clave cualitativa más que cuantitativa; si una organización étnica obtiene en el índice un bajo puntaje en algunos de esos indicadores no debe traducirse mecánicamente como una organización étnica comunitaria débil o desarticulada, sin contextualizar el caso.

2. El instrumento se orienta fundamentalmente a "determinar los aspectos cuantitativos del estado de las organizaciones". En esa medida, lo que realmente hace es cuantificar o medir si se posee o no un conjunto de condiciones o se reúnen o no un conjunto de criterios "objetivantes". Por ejemplo: si cuentan o no con reglamentos, si se han capacitado a los cuadros directivos o no, si existen o no procesos de elección dentro de la organización, entre muchos otros. Es decir, parecería que a partir de criterios *medibles* se quisiera dar cuenta de la *especificidad* y naturaleza de las organizaciones.

   Esta situación plantea los siguientes retos:

   a) Identificar si esos criterios objetivantes son contextualmente relevantes para fortalecer internamente una organización étnica

   b) Establecer unas estrategias específicas sobre cómo esos criterios externos pueden ser adecuadamente comprendidos por los actores comunitarios que hacen la valoración cuantitativa (en este caso el equipo técnico del operador) para que refleje apropiadamente la valoración objetiva del instrumento y no la sensibilidad externa del encuestador.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

3. Al buscar la priorización de áreas más urgentes de intervención, con base en los resultados más bajos que resulten de la aplicación del instrumento, se incrementa la posibilidad de segmentar y fragmentar acciones en algunos de los temas que componen las dos dimensiones centrales del instrumento. Es decir, la estrategia de priorización a partir del ICO puede conducir a la adopción de intervenciones segmentadas, en detrimento del diseño de propuestas de intervención más transversales e integrales, de acuerdo con las especificidades de las organizaciones en las que se aplique el instrumento.

De los tres puntos anteriores se deriva que el instrumento ICO es una herramienta útil en tanto permite cuantificar algunos aspectos de las características y el funcionamiento de una organización étnica. No obstante, el manejo de la herramienta debe considerar un proceso de sensibilización apropiada en las comunidades en que es aplicado, específicamente con respecto al significado de las categorías y temas que lo componen. También, el instrumento ICO puede potenciarse si se le complementa con abordajes cualitativos y contextuales que desarrollen una perspectiva integral de los aspectos prioritarios a ser fortalecidos en clave articulada. Especialmente una perspectiva que indague realmente por las percepciones, significados y valoraciones de los grupos humanos.

(iv) Fomento a la seguridad alimentaria[36]

De acuerdo con la guía operativa Iraca 2015[37], esta etapa tiene como objetivo fortalecer el acceso de alimentos para el consumo diario y se lleva a cabo en seis actividades:

1. *Formular, concertar y socializar el plan de seguridad alimentaria*: se realiza el Plan de Seguridad Alimentaria de cada comunidad. Este Plan contiene lista de metas, objetivos, alimentos entregados, estrategia de trabajo, acompañamiento técnico y talleres.
2. *Viabilizar*: el Comité Técnico Local viabiliza los planes considerando aspectos técnicos, financieros, organizativos, sociales, comunitarios y ambientales.
3. *Evaluar*: el Comité Técnico Nacional lo revisa para pasarlo al Comité Técnico Operativo Nacional.
4. *Aprobar y asignar recursos*: el Comité Técnico Operativo Nacional aprueba y asigna los recursos disponibles para cada proyecto.
5. *Implementar el Plan de Seguridad Alimentaria*: se entregan los insumos y se realiza el proyecto con el acompañamiento del operador.

[36] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 27 ¿La formulación de los planes o proyectos del programa se desarrollan de manera participativa con las comunidades?; 6 ¿Existen unos mínimos de calidad establecidos respecto a los productos y/o servicios que se entregan?; 26 ¿Los mínimos concertados con las comunidades son acordes a los objetivos de los componentes del programa?

[37] Esta etapa es descrita de manera similar en las guías operativas 2012 (realizada por el Departamento para la Prosperidad Social) y 2013 (realizada por Fupad).

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

6. *Propiciar espacios de intercambio*: con el fin de fomentar la sustentabilidad se crean espacios de encuentro e intercambio para preservar las tradiciones.

En la **Ilustración 7,** el color del componente de fomento a la seguridad alimentaria es *amarillo.*

Por un lado, la información de campo y los informes técnicos dan cuenta de la implementación de todas las actividades correspondientes a la etapa con su producto, y se identifican percepciones positivas al respecto. Entrevistados del nivel nacional consideran que la fortaleza más importante del componente es que promueve el empoderamiento de la comunidad, y no el asistencialismo: "en ningún momento estás hablando de entrega de mercados ni nada de ese tipo, estás hablando de que la comunidad tenga la capacidad de por lo menos retomar eso y empezar a trabajar temas de seguridad alimentaria". Las comunidades resaltan la pertinencia del componente frente a sus necesidades: "ya el pescado se nos acabó, el plátano también aquí abunda poco, entonces miramos de que sería bueno de que nos llegara un programa donde nosotros mismos pudiéramos como tener esos beneficios (…) no tenerlos que ir a buscar". En algunas comunidades se resaltó que la concertación fue un factor de éxito del Programa porque se brindó autonomía a los beneficiarios para expresar sus necesidades.

Sin embargo, hay evidentes áreas de mejora. En particular, la actividad de implementación se marca en color rojo en la **Ilustración 7**, pues la entrega de insumos que no se adecúan a las necesidades de los beneficiarios y las condiciones de la región repercute negativamente en el cumplimiento de los objetivos del componente. A continuación se documentan los desafíos correspondientes a cada actividad[38].

Formular, concertar y socializar el plan de seguridad alimentaria

- *Desinformación de los beneficiarios durante la concertación para formulación de planes*. Si bien hay evidencia de que se realizaron encuentros para concertar los planes, en dos (2) de los tres (3) municipios visitados se observa que los beneficiarios estaban desinformados respecto al papel activo que éstos deben tener en la formulación e implementación de los planes. Algunos ejemplos:

    - Beneficiarios del municipio de Bojayá manifestaron que en la reunión de concertación del primer ciclo operativo no se discutieron los planes, sino que: "recogieron firmas y ya". En el ciclo actual sí se concertaron los productos que se iban a entregar, por ejemplo gallinas, pero no se concertó cómo se iban a alimentar a estas gallinas a largo plazo. Un caso similar se dio en el municipio de Puerto

[38] La última actividad de este componente, *propiciar espacios de intercambio*, no se calificó en la cadena de valor, pues en campo se identificó que estos espacios están asociados al acompañamiento social, por lo cual no es posible observar la realización de estas actividades en el marco especifico del componente de seguridad alimentaria. Por tanto, estos espacios se documentan en el tercer componente: gestión territorial y sustentabilidad.

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Leguízamo: se acordó la entrega de gallinas, pero no se discutió suficiente acerca de las herramientas para criarlas. En consecuencia, beneficiarios recibieron insumos que no necesitaban: recibieron mallas para encerrar a las gallinas, pero la comunidad prefiere criarlas al aire libre; también entregaron zinc para encerrar a las gallinas, pero los huevos no daban pollos porque se calentaban demasiado.

- En un municipio se le dijo a los beneficiarios indígenas que para la etapa de seguridad alimentaria era mandatorio incluir semillas en el plan de inversión. La comunidad aceptó a pesar de no necesitarlas.

- El caso más crítico se identificó en una comunidad indígena del ciclo operativo actual, en la que los beneficiarios no tienen claro si sus planes ya fueron formulados o no. Aunque el enlace afirma que los planes de seguridad alimentaria ya fueron formulados, al preguntar por este tema en el grupo focal respondieron: "nosotros los nuevos todavía no hemos hablado bien".

Viabilizar

- *Tensiones entre reglamentación y preferencias/costumbres/necesidades de comunidades.* Se identificaron algunas tensiones entre reglamentación que debía tenerse en cuenta en los proyectos y las costumbres de la comunidad. Algunos ejemplos:

  - *Herramientas de pesca*. Anzuelos aprobados debían ser más grandes de los que estaba acostumbrada a usar la comunidad.

  - *Bombas de fumigación*. Se solicitaron bombas para producir arroz y maíz. Estos planes de inversión no fueron aprobados porque estas bombas pueden convertirse en herramientas para el desarrollo de actividades ilícitas.

  - *Motores para lanchas*. En la viabilización se verifica que los motores solicitados por la comunidad no superen cierta capacidad, para evitar que se conviertan en vehículos de actividades ilícitas.

Evaluar, aprobar y asignar recursos

- *Deficiente calidad de planes formulados*. Actores del nivel nacional perciben deficiente calidad en los proyectos formulados; consideran que frecuentemente no están estructurados de tal forma que tengan objetivos generales y específicos claros. En consecuencia, durante esta etapa se generan retrasos cuando no son aprobados y tienen que volver a ser re formulados en campo. En palabras de un entrevistado: "se pierde mucho tiempo, se demora mucho en realizarse la iniciativa, entonces creo que se necesita mayor fortaleza en lo local". Esta situación se corrobora en la revisión de informes técnicos: uno de ellos indica que 74% de los planes formulados no habían iniciado su implementación

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

porque se encontraban en proceso de aprobación por parte de Prosperidad Social (Informe Técnico 9, p. 19).

Implementación del plan de seguridad alimentaria

- *Retrasos en entrega de insumos*. En ambos ciclos se presentaron retrasos en las entregas, como se documenta más adelante en las líneas del tiempo de ambos ciclos operativos (ver **Ilustración 7**). Los informes técnicos revisados también dan cuenta de estos retrasos, pues reportan cumplimientos de aproximadamente 60% (Informe técnico 13, p. 3).

  Beneficiarios manifiestan que estos retrasos conducen a que las siembras no se puedan hacer de acuerdo con el calendario tradicional. Afirman que muchas familias del ciclo operativo actual tenían el terreno preparado para iniciar el ciclo de acuerdo a ese calendario, y si entregan las semillas ahora es una pérdida. Algunos beneficiarios tomaron la decisión de sembrar sus propias semillas y quedar a la espera del pago por éstas, y otros no han sembrado nada por esperar las semillas: "perdieron el trabajo". En todo caso, beneficiarios desconocen los motivos de las demoras.

  Miembros del equipo técnico en un municipio explican que en el ciclo operativo actual (2015-2016) el proceso de entregas de los insumos está detenido debido a que las comunidades solicitaron un cambio de proveedor. Por inconformidad frente a lo entregado en el ciclo 2012-2014, las comunidades se organizaron y solicitaron que hubiera un cambio de proveedor para este convenio, o de lo contrario preferían no participar en el programa. En dos municipios, entrevistados explicaron que el retraso se debe a que el proceso de entregas se suspendió durante la época de elecciones. Otro entrevistado local agrega que la principal dificultad para las entregas es la geografía, porque las poblaciones beneficiarias son muy dispersas y esto ha generado retrasos. A nivel nacional, se explica que las principales causas de los retrasos se deben a errores en los planes, como por ejemplo que faltan papeles o requisitos.

  Frente a esta situación, un entrevistado del nivel nacional señala la importancia de que el Programa se asegure que los desembolsos de los convenios coincida con el calendario tradicional.

- *Insuficientes filtros de calidad del nivel local*. Las compras se manejan a nivel nacional, es decir, que el equipo local del operador y Prosperidad Social no tiene un papel en el proceso de compras y selección del proveedor. Teniendo en cuenta el conocimiento de los actores locales acerca de sus condiciones climáticas, formas de vida y fechas de siembra entre otros, esto indicaría poder tener una mayor calidad en cuanto a que los productos se adecúen de manera completa a las necesidades de la población. Lo anterior no plantea que a nivel nacional no se conozcan estas características, pero sí evita la pérdida de información que

podría presentarse en la comunicación entre los locales y los nacionales. Si bien entrevistados del nivel nacional y local aseguran que el operador hace visitas a los proveedores para verificar la calidad, y en campo se encarga de revisar que la calidad de lo que se ha pedido coincida con lo acordado, existe evidencia de que se han entregado insumos en condiciones inapropiadas, como se documenta a continuación.

- *Entrega de semillas y animales no apropiados para las condiciones locales*. En todos los municipios visitados se identificó que algunos de los productos entregados en este componente no eran apropiados para las condiciones de la región o estaban en mal estado.

  Algunos ejemplos:

  - *Herramientas*. Algunos beneficiarios comentan que les entregaron herramientas de mala calidad y distintas a las que les pidieron.

  - *Semillas.* En todos los municipios se identificaron casos de semillas que no germinaron. En un municipio llama la atención que se perdieron el 100% de las semillas entregadas porque no correspondían a las condiciones de la región: "nos dieron las semillas que más o menos ellos tenían, y una semilla para este clima pésima porque toda se trató de cultivar y no se dio (…) esas semillas no eran del medio, unos paqueticos, unos sobrecitos que eso era para allá para los Andes: pimentón, cebolla, ají, ajo, tomate, yerbabuena, bueno unas semillas que acá no se dan (…) esto pasó con el 100% de las semillas, ninguna se dio".

  - *Animales*. En dos de los tres municipios se entregaron gallinas en mal estado. Beneficiarios describieron los siguientes inconvenientes: (i) la purina era mala, después de que se murieron las gallinas, afirman que se las dieron a los perros y los mató; (ii) los pollos se entregaron a muy pocos días de nacidos, sin vacunar, y no crecían; (iii) animales eran muy costosos de alimentar porque no eran de la región y se alimentaban con un concentrado especial; (iv) se entregaron animales de engorde en vez de crecimiento; (v) pollos vinieron con el pico mochado por lo que no consumían maíz, solamente la purina, entonces cuando se acabó la purina, se entregaba el maíz y no lo comían, y se murieron; (vi) las gallinas que llegaron tenían peste y contagiaron a las gallinas locales; (vii) beneficiarios de una comunidad indígena no aceptaron las gallinas porque tenían conocimiento de que en comunidades vecinas, las gallinas entregadas con peste habrían contagiado a las gallinas locales. Manifiestan que escucharon de un kit de medicamentos, pero éste nunca les fue entregado. Ante esta situación, se tuvieron que desplazar al centro poblado a recibir $18.000 por gallinas que en los planes de inversión habrían sido cotizadas por $36.000. Al preguntar qué uso le dieron al dinero recibido, la mayoría afirma que no compró gallinas con ese dinero. Dijeron que, si uno tiene necesidades

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

más urgentes, se gasta la plata en esas necesidades. Un abuelo de la comunidad agregó que la gastaron en alcohol. En esa comunidad, aunque no se entregaron gallinas, sí se envió el concentrado: "si no habíamos recibido gallinas pa' qué concentrado, eso se perdió".

Con respecto a la peste, unos entrevistados afirman que las gallinas llegaron sanas y se contagiaron de peste en el territorio. Ante esta situación, se decidió reemplazar las gallinas traídas de afuera por unas locales. Agrega, que las gallinas se entregaron con un kit de medicamentos pero los indígenas no los utilizaron porque no tenían vocación ni conocimiento de avicultura.

En todo caso, un entrevistado del nivel nacional argumenta que en el ciclo operativo actual no ha sido posible incluir gallinas en los planes de inversión de las comunidades por causa de una reglamentación que tiene el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

De acuerdo con un entrevistado del nivel local, la entrega de insumos en condiciones distintas a lo acordado con las comunidades se debe a que en el ciclo operativo 2012-2014 la ficha técnica diligenciada por el operador local al momento de concertar los planes es distinta a la ficha que se usa a nivel nacional al momento de hacer las compras. Un entrevistado del nivel nacional explica: "concertábamos con la comunidad, por ejemplo un machete cierto, entonces listo, solicitábamos el machete y no se tenía la característica de ese machete (…) el formato que sistematiza no permitiría registrar eso". De acuerdo con esta persona, este inconveniente se resolvió en el ciclo operativo 2015-2016.

- *Desafíos para vincular proveedores locales al Programa*. En respuesta a la situación anterior, se ha procurado que las comunidades puedan ser proveedores del Programa. Por ejemplo, un Consejo Comunitario optó por certificar semillas locales para ser proveedores de Iraca en el ciclo actual, y una comunidad indígena actualmente participa como proveedor de herramientas. Entrevistados del nivel local explican que al momento de abrir la convocatoria para proveedores se identifica si en las comunidades hay semillas y se procura que se compren a las mismas comunidades para que se queden con algo de recursos. Sin embargo, dos comunidades indígenas explicaron que para los animales no se ha podido identificar un proveedor local porque no hay proveedores con papeles legales.

  Un entrevistado del nivel nacional comenta que los desafíos de involucrar proveedores locales en las compras son: garantizar que cuenta con cantidades para el abastecimiento local y verificar que cumpla condiciones de calidad para evitar riesgos fitosanitarios. En sus palabras: "hicimos unas muestras de germinación [a unas semillas compradas localmente] y no daba ni el 50%; en cambio cuando tú compras una cosa que viene certificada tú lo traes, lo tienes garantizado".

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Desinformación de los beneficiarios sobre su papel en la definición y verificación de los mínimos de calidad*. Entrevistados locales afirman que los mínimos de calidad de los insumos entregados son definidos por los beneficiarios durante la concertación de los planes. No obstante, al preguntar a los beneficiarios por qué firmaron actas de entrega por insumos cuyas características no coincidían con lo acordado, se observa que, o bien desconocen que tienen derecho a exigir un cambio en los productos, o prefieren aceptarlos porque están cansados de esperar y/o temen que si lo hacen no reciban nada después. En palabras de un beneficiario que recibió una resina en vez de unas mallas de pesca: "yo ya estaba cansada de estar esperando". En otro municipio los beneficiarios cuentan que al momento de la entrega el proveedor les dijo que tenían que aceptar los insumos o de lo contrario "eso se pierde". Un enlace corrobora esta percepción, indicando que a los beneficiarios se les dijo que si no recibían los insumos que les estaban entregando no recibirían nada del Programa.

  Una comunidad indígena explicó que a pesar de haber sido consultada en la definición de la calidad de los insumos, ésta no previó que se entregarían animales distintos a los de la región: "a nosotros nos preguntaron pero nosotros no sabíamos que esa purina...nosotros pensamos, como cada día ponía dos huevos...pensamos que esa purina no tenía peste, no se iban a enfermar...entonces como nosotros no sabíamos, entonces dijimos bueno...a los quince días se enfermaron y se murieron".

- *Incumplimiento de acuerdos*. En dos municipios los beneficiarios manifestaron inconformidad frente al incumplimiento de acuerdos en el Programa, concretamente frente al pago de jornales por el trabajo de la tierra y la compra de semillas locales. En el primer caso, beneficiarios del ciclo operativo anterior aseguran que durante la formulación de los planes se acordó el pago de jornales para trabajar la tierra y la cotización de los planes de inversión se hizo con base en eso, pero este acuerdo no se cumplió: "se habló al principio del proyecto se habló que se iban a pagar los jornales, cuántos días de tumbas, eso se cotizó y con base a eso el proyecto estaba, ¿qué paso? después que la gente trabajó se dijo que los jornales no se iban a pagar...eso no lo pagaron...algunas comunidades quedaron con ese resentimiento". El segundo caso, beneficiarios afirman que a las personas que ya tenían semillas se les dijo que les iban a comprar las semillas. Al principio les hicieron una cotización pero a la hora de la compra les pagaron menos de lo acordado.

- *En un municipio no se percibe presencia de operador en entrega de insumos*. Entrevistados de varias jerarquías sostienen que durante el proceso de entregas hay veeduría por parte del operador y ocasionalmente por parte de Prosperidad Social. Sin embargo, en un municipio los beneficiarios del ciclo operativo 2012-2014 comentaron que durante la entrega solo estuvo presente el enlace, el gobernador y la comunidad. Aunque en esa comunidad los beneficiarios aseguran que no había presencia de Prosperidad Social ni del

operador, un miembro del equipo técnico asegura que en las entregas en todas las comunidades estuvo presente todo el equipo técnico, incluyendo al Coordinador Regional, junto con los enlaces y autoridades tradicionales. Explican que en esas comunidades se entregaban los insumos primero al gobernador y luego a cada familia, con una lista de chequeo.

- *Insuficiente mano de obra en comunidades*. Un enlace indígena considera que la implementación de los planes productivos, de chagras y cultivos, se enfrentan a la dificultad de que las comunidades no tienen suficiente mano de obra para trabajar la tierra. Los propietarios de la tierra aportan su propia mano de obra pero no es suficiente para trabajar la totalidad de sus tierras. En esa misma línea, los propietarios no tienen dinero para pagar jornales y las mingas que la comunidad organiza no son suficientes para cubrir la demanda de trabajo en el territorio.

(v) Proyectos productivos tradicionales[39]

De acuerdo con la guía operativa Iraca 2015[40], esta etapa busca la articulación con los mercados tradicionales, locales o regionales, y consta de las siguientes seis (6) actividades:

1. *Formular, concertar, y socializar el proyecto productivo*: se utiliza la metodología de marco lógico para identificar los proyectos de cada comunidad y el operador realiza la ficha de proyecto, con el Plan de Acción y de Inversión.
2. *Viabilizar*: el Comité Técnico Local viabiliza la implementación de los proyectos teniendo en cuenta aspectos técnicos, comerciales y de mercado, financieros, administrativos, organizativos, sociales, comunitarios y ambientales.
3. *Evaluar*: el Comité Técnico Nacional revisa para mandarlo al Operativo Nacional.
4. *Aprobación técnica y financiera*: la lleva a cabo el Comité de Seguimiento Técnico Operativo del convenio quien evalúa los procesos anteriores y asigna los recursos.
5. *Implementación del proyecto productivo comunitario*: se entregan insumos y materiales con el acompañamiento técnico para la implementación.
6. *Evaluar y seleccionar proyectos productivos para financiamiento complementario*: se identifican proyectos para un financiamiento complementario, los cuales se escogen por ayudar al fortalecimiento de infraestructura productiva y organizacional.

[39] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 27 ¿La formulación de los planes o proyectos del programa se desarrollan de manera participativa con las comunidades?; 29 ¿Los proyectos productivos implementados por el programa están soportados en análisis técnicos, financieros y ambientales?; 6 ¿Existen unos mínimos de calidad establecidos respecto a los productos y/o servicios que se entregan?; 26 ¿Los mínimos concertados con las comunidades son acordes a los objetivos de los componentes del programa?.

[40] Esta etapa es descrita de manera similar en las guías operativas 2012 (realizada por el Departamento para la Prosperidad Social) y 2013 (realizada por Fupad).

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

En la **Ilustración 7,** el color del componente de fomento a la seguridad alimentaria es *amarillo.*

Por un lado, se resaltan percepciones positivas frente a este componente. Una comunidad afrodescendiente considera que durante la formulación de estos proyectos se dio una discusión alrededor de la definición de si apostarle a proyectos productivos comunitarios o individuales. Al final resultaron algunos proyectos en conjunto y otros individuales, evidenciado en el producto correspondiente. El representante legal del Consejo Comunitario considera que fue muy interesante y enriquecedora esa discusión: "se aprendió mucho (…) esta discusión permitió concretar las pretensiones de las familias en Iraca". Los esquemas asociativos, a juicio de varios entrevistados, arrojaron mejores resultados: "entonces se unían, un ejemplo, 5-6 familias, juntaban todos esos recursos, podían hacer una infraestructura como aquella que está ahí. Se juntaron, más o menos, como 6 o 7 familias con el apoyo que hubo, hizo Prosperidad Social más algunos, algunos, algunas estrategias que hicieron con la familia, pudieron comprar esos recursos, invertir más pudieron construir una estructura hermosa para arrancar la empresa del turismo".

Se identificaron las siguientes áreas de mejora en el componente:

Formular, concertar, y socializar el proyecto productivo

- *Oferta de productos limitada en concertación de planes.* En un municipio, beneficiarios manifestaron que en la socialización se les informó que Iraca iba a promover proyectos productivos y que algunas familias se podían beneficiar en cría de aves de corral y otros en cultivos y piscicultura, pero no se ofrecieron más opciones a la comunidad ni se explicó que las comunidades podrían incidir en la formulación de los proyectos.

- *Ausencia de asesoría en análisis técnicos y financieros para formular proyectos productivos viables*. Beneficiarios de un municipio consideran que el Programa falló al no brindar asesoría para que los proyectos productivos de cría de aves fueran viables. En particular, explicaron que no se tuvo en cuenta que en los planes de seguridad alimentaria, que en ese municipio se formularon de manera paralela a los proyectos productivos, se había contemplado la entrega de gallinas a todos los hogares. Por lo anterior, los proyectos productivos de avicultura fracasaron porque hubo sobre oferta de huevos en la comunidad: "no hubo como un comercio de bueno les vamos a distribuir los huevos, habría dado resultados". Otro beneficiario agrega: "faltó asesoría en mercadeo, plan de negocios, comercialización, ver hasta dónde el producto tiene un mercado."

Viabilizar

- Las dificultades enunciadas en el componente de seguridad alimentaria son extensivas a este componente.

Evaluar

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- Las dificultades enunciadas en el componente de seguridad alimentaria son extensivas a este componente.

Implementación del proyecto productivo comunitario

- *Retrasos en entrega de insumos.* En un municipio la comunidad definió sus proyectos productivos en torno a la agricultura en el ciclo operativo actual. La población ya inició labores de preparación de la tierra para los cultivos a través de mingas (individualmente no se puede preparar un terreno). Sin embargo, no se han recibido los insumos y se está en riesgo de perder el trabajo ya que está creciendo maleza de nuevo en la tierra destinada al cultivo.

- *Entrega de semillas y animales no apropiados para las condiciones locales.* Por los motivos ya expuestos en el componente de seguridad alimentaria con respecto a las entregas de semillas y gallinas (sección Implementación del plan de seguridad alimentaria), en un municipio el enlace del ciclo operativo 2012-2014 indicó que todos los proyectos productivos habrían fracasado. Esto se debe a que todos estaban concentrados en proyectos de agricultura o cría de aves (principalmente producción de huevos).

- *Insuficiente acompañamiento técnico*. Aunque miembros del equipo local sostienen que técnicos y enlaces realizaron un total de seis (6) visitas de acompañamiento que consistían en capacitar a beneficiarios y dar recomendaciones ante problemas productivos, beneficiarios de una comunidad indígena afirman que luego de la entrega de insumos en el ciclo operativo 2012-2014 la comunidad no volvió a recibir visitas del operador. El enlace de ese municipio en el ciclo operativo actual indicó que se tiene previsto que el técnico productivo, con el apoyo de los enlaces, realice acompañamiento durante un año mediante visitas mensuales para verificar que la comunidad esté trabajando y que los insumos estén dando buenos resultados.

  Un enlace étnico del ciclo operativo actual comenta que enfrenta dificultades de cronograma para realizar las visitas de acompañamiento porque cuenta con un total de doce (12) días de viáticos al mes, en los que debe recorrer largas distancias para visitar las diferentes comunidades que le fueron asignadas, y al interior de las cuales los hogares se encuentran dispersos entre sí. En otro municipio, miembros del equipo local tanto del operador como de Prosperidad Social coinciden con esta apreciación: “la programación no nos da para que visite todos los predios durante el mes”; “hay comunidades que se echan prácticamente un día para llegar, únicamente, o se echan dos o tres días haciendo el trabajo y otro día para salir. Entonces, quedan siempre muy retirado unas comunidades de otras”. El funcionario de la Dirección Regional de Prosperidad Social agrega que únicamente dispone de cuatro (4) días de viáticos al mes, por lo que debe realizar un acompañamiento muy puntual a Iraca.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Como resultado de la situación anterior, se percibe que los acompañamientos se hacen de manera superficial: "ellos solamente explican la distancia, cuanto se maneja y ya. No explican cómo sustentar, cómo se organizan, cómo se cae la plaga, cómo se hace, yo creo que ellos no explican eso. Yo creo que el técnico productivo tiene que ser más metido en eso". También se comentó que los técnicos terminan eligiendo aleatoriamente algunos hogares a ser visitados, sin cubrir la totalidad de los beneficiarios.

Por otra parte un enlace explica que a veces se deben posponer las visitas porque no se dispone de viáticos para llevarlas a cabo. Por ejemplo, durante todo el mes de noviembre de 2015 no se pudieron realizar visitas en ese municipio.

- *Percepción de que acompañamiento es irrelevante*. Algunos beneficiarios de ambas comunidades indígenas visitadas consideran que el acompañamiento técnico es innecesario porque la comunidad ya tiene un conocimiento ancestral para el manejo de las chagras y los animales.

  Un beneficiario afro considera que los acompañamientos podrían fortalecerse si se tuviera más en cuenta el conocimiento tradicional de la comunidad: "deberían oír más al campesino, parecía que lo que valía era lo de la gente del operador".

Evaluar y seleccionar proyectos productivos para financiamiento complementario

- *No hay evidencia de esta actividad*. Si bien miembros del equipo técnico entrevistados identifican esta actividad como parte del componente, en campo no se identificaron proyectos que hubieran recibido financiamiento complementario.

(vi) Gestión territorial y sustentabilidad[41]

Según la guía 2015 la gestión territorial y sustentabilidad es un eje articulador del Programa y busca aumentar las capacidades organizativas y de planeación de aquellos que gestionan el territorio. En esta etapa se realiza un Plan de Gestión Territorial y Sustentabilidad a través de la metodología de marco lógico y también se desarrollan las capacidades de la población con el fin de lograr procesos de autogestión y autonomía en la toma de decisiones.

[41] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 17 ¿Es el diseño metodológico e implementación del acompañamiento técnico y social, consistente con los alcances planteados para cada etapa del programa y para la sustentabilidad? 30 ¿El acompañamiento técnico y social a los proyectos productivos tal y como está diseñado tiene vocación de mejorar las condiciones de producción y comercialización en las comunidades? 37 ¿Cuáles son las acciones que desde el programa se generan para el fortalecimiento de las organizaciones? 38 ¿Hacia dónde se orienta el fortalecimiento de las organizaciones en el programa? 39 ¿El proceso de capacitación planteado para los componentes del programa permite la autogestión por parte de las organizaciones y las comunidades en general?

Este proceso inicia con la identificación de necesidades en el estudio integral y el diagnóstico, se implementa a través del desarrollo de capacidades y tiene como producto la formulación y puesta en acción de los Planes de sustentabilidad y gestión territorial.

1. *Desarrollar capacidades en la población*. En esta línea se fortalecen las habilidades para alcanzar los objetivos y el desarrollo particular de cada población.
2. *Formular e implementar el Plan de Gestión Territorial y Sustentabilidad*. Los Planes de Gestión Territorial se crean a partir de la realización de talleres y contienen el nivel organizativo actual, los objetivos específicos, las estrategias y el tiempo, entre otros.
    a. Fortalecimiento organizacional. El fortalecimiento organizacional busca proporcionar herramientas para la gestión y planificación del territorio, utilizando el ICO y el estudio integral para identificar las necesidades en el ámbito organizacional.
    b. Iniciativas que promuevan autogestión y fortalezcan tejido social. El Programa promueve iniciativas para la autogestión y el tejido social, que buscan la participación activa para la gestión del territorio y se priorizan actividades en las que Iraca pueda incidir.
    c. Relacionamiento e incidencia estratégica con actores externos. Se identifican los actores externos que pueden influir en el desarrollo de los diferentes planes que contempla el Programa.
    d. Promoción de usos ambientalmente sustentables del territorio. El fortalecimiento ambiental tiene en cuenta los saberes ecológicos, el uso sostenible del territorio.

Por su parte, el fortalecimiento organizativo y social y el acompañamiento que se menciona en las guías 2012 y 2013 se convierten en *Gestión Territorial y Sustentabilidad* en 2015. A pesar de que la idea general es la misma en la fase de fomento a la sustentabilidad, la guía 2015 la desarrolla con mayor profundidad, con objetivos y planes muy específicos y además le da mayor importancia al mencionarlo como un proceso transversal a los anteriores.

En la **Ilustración 7,** este componente es *amarillo*, producto del balance general de sus respectivas actividades. Los aspectos a mejorar se encuentran descritos a continuación:

Desarrollar capacidades en la población

- *Desafíos en la forma de medir las capacidades desarrolladas en la población.* De acuerdo a la información recolectada durante el trabajo de campo se identificó que el desarrollo de capacidades es un proceso de trabajo con las comunidades pero que no tiene forma de ser medido como resultado a corto a plazo. "No se puede decir que el fortalecimiento organizacional se dio en la comunidad si realmente no generaron acciones afirmativas frente a eso, queda muy loco decir que una comunidad se fortaleció. ¿En qué se fortaleció? Entonces se empieza a revisar, no es que se enseña a manejar los libros contables, no es que se genere espacios de discusión para temas de liderazgo, pero cuando se dice, bueno

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

el Programa qué se entregó a esta comunidad, entonces ahí es donde quedan esos vacíos, donde uno pensaría que sí debe estar eso claramente definido dentro de la estructura de fortalecimiento organizacional y gestión territorial".

Formular e implementar el Plan de Gestión Territorial y Sustentabilidad

- *Insuficiente concertación en la formulación de planes.* Durante el trabajo de campo no se evidencia que los entrevistados identifiquen el proceso de formulación de los Planes de Gestión Territoriales y Sustentabilidad, ni la existencia de los mismos. Es decir, no se observa que haya un protocolo establecido para determinar qué actividades de acompañamiento deben realizar en cada comunidad. Además, las comunidades no identifican un proceso en el que se determinará, de manera concertada, las actividades que se desarrollarían en el componente de Gestión Territorial.

- *Presupuesto limitado por hogar.* La sustentabilidad no se logra en Iraca principalmente porque se requiere de otra inversión superior a la que ya se ha hecho en cada comunidad y no hay suficiente dinero por hogar para así lograrla.

- *Cronograma limitado para la sustentabilidad.* El componente de sustentabilidad no se puede desarrollar debido a que el Programa termina su intervención en el territorio antes de poder iniciar el proceso. Por ejemplo, en un municipio debido a que el Programa se terminaba antes de las fechas de cosecha y producción no hubo tiempo para realizar seguimiento y acompañamiento a los participantes y así lograr implementar los objetivos de la sustentabilidad que, en este caso, eran canales de comercialización.

- *Tiempo de ejecución y concepción secuencial del componente de Gestión Territorial y Sustentabilidad.* El diseño 2015 del Programa promueve que el componente de Gestión Territorial y Sustentabilidad se desarrolle de manera transversal a lo largo de la implementación. Sin embargo, la información recolectada ilustra que los componentes se perciben de manera secuencial. Por lo cual, este componente queda relegado a la etapa final de ejecución, generando que su implementación sea incompleta. Por ejemplo, en el Informe Técnico 11, llama la atención que se estén definiendo estos elementos luego de 11 meses de intervención: "En el mes de agosto se adelantó la propuesta de gestión para la sustentabilidad, analizando la cultura y las formas de vida de las comunidades, se ha determinado que lo importante para las comunidades es su propio bienestar visto desde la seguridad alimentaria y el arraigo a su territorio" (P. 18).

a. Fortalecimiento organizacional

- *Desafíos en la forma de medir el fortalecimiento organizacional.* De acuerdo a la información recolectada durante el trabajo de campo se identificó que el fortalecimiento organizacional es un proceso de trabajo con las comunidades pero que no tiene forma de ser medido como

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

resultado a corto a plazo. Sin embargo, las comunidades beneficiarias consideran que es una actividad positiva para el territorio pues mejora dinámicas internas de convivencia, trabajo en equipo, organización y resolución de conflictos. Ahora bien, los resultados no son tangibles durante la intervención de Iraca ya que lo que se realiza es una contribución a un proceso. El desafío consiste en determinar la manera cómo hacerle seguimiento a estos procesos una vez el Programa concluye su intervención en los territorios.

b. Iniciativas que promuevan autogestión y fortalezcan tejido social[42]

Durante el trabajo de campo se identificó que las comunidades conceptualizan las líneas de trabajo de fortalecimiento social como parte fundamental del Programa. Encuentran que estas son pertinentes y favorables para sus comunidades y el tejido social. En todos los casos se propició la participación de las comunidades en la decisión sobre la gestión de su territorio y en el desarrollo de labores de beneficio colectivo orientadas a la solución de las problemáticas sociales identificadas por ellos mismos.

En ese sentido, los escenarios sobre este tema, identificados en campo, muestran cómo se ha estimulado y desarrollado el trabajo colectivo y asociativo en las comunidades. Se ha promovido el fortalecimiento social a través del rescate de lengua propia, su cosmovisión e identidad, la enseñanza de los oficios tradicionales y el trabajo con aliados externos (como instituciones estatales en el nivel local y nacional) para tener un mayor impacto social. Dando así cumplimiento a los objetivos del programa.

A continuación se describen escenarios en los que se describen algunas acciones para transmitir capacidades de fortalecimiento social.

- *Fortalecimiento del tejido social en comunidades étnicas.* En una visita se les habló del fortalecimiento de la lengua nativa. Se identificaron los actores de la comunidad que hablaran la lengua y se propuso que se comprometieran a compartirla con niños y otros miembros que no la conocieran.

  En otra comunidad compuesta por dos etnias se hizo una sensibilización a cargo del enlace para visibilizar las buenas prácticas de convivencia entre las dos etnias, especialmente en la forma de compartir alimentos tradicionales.

  Por su parte, una tercera comunidad realizó integraciones, propuestas por los líderes, a través de diferentes actividades entre comunidades del territorio, tales como la narración de historias de sus vidas, cuenteros, cultos religiosos, espacios con los mayores y niños para contar la historia de las comunidades, integración deportiva y partidos de futbol.

[42] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 35. ¿Se están llevando a cabo las acciones para hacer la transmisión de capacidades de fortalecimiento social, desde los actores estratégicos hacia la comunidad? 36. ¿Estas capacidades cómo aportan al cumplimiento del objetivo del programa?

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Articulación entre Iraca y la autogestión presente en las comunidades.* En el caso de Buenaventura la comunidad manifiesta que el acompañamiento social y el componente ambiental del Programa se articularon con iniciativas que la población venía desarrollando en su territorio y las potencializó. En el caso social, la comunidad organizaba periódicamente actividades de integración y encuentros vecinales que el programa estimuló. Por su parte, en el tema ambiental la comunidad venía en un proceso de definición de áreas protegidas y de conservación que el programa colaboró para su consolidación.

- *Iniciativas con balance positivo.* Durante el trabajo de campo se identificó la ejecución de iniciativas con balance positivo, las cuales consisten en actividades comunales en los que se pretende fortalecer lazos entre los mismos habitantes de la comunidad. Como por ejemplo como narra un entrevistado: "En qué sentido, por decir, hay unas comunidades que quieren mejorar una iglesia, entonces toda la comunidad, como es un sitio donde que todos lo utilizan, todos convergen ahí cierto; entonces, la idea es que todos digamos pongan un granito de arena para mejorar esa iglesia, porque va a ser para uso de todos".

- *Maltrato Infantil.* Se identificó que en una comunidad no ha habido un acompañamiento social pertinente para las necesidades de la población. El maltrato infantil es un tema recurrente en esta comunidad y el Programa podría atenderlo en su actividad de fortalecimiento del tejido social.

- *Relacionamiento e incidencia estratégica con actores externos. Articulación con entidades para el acompañamiento social.* Como parte del acompañamiento social, el Programa se articula con instituciones que manejen temas como salud y educación para hacer jornadas en el territorio. Las principales entidades con las que se trabaja son el ICBF y el SENA.

- *Promoción de usos ambientalmente sustentables del territorio.* De acuerdo a la información recolectada durante el trabajo de campo se identificó que la actividad relacionada con el manejo ambiental en el componente de Gestión Territorial tiene un funcionamiento acorde a los planteamientos del Programa. Además, los beneficiarios distinguen el trabajo ambiental que Iraca promueve, en particular el manejo de basuras, reciclaje, conservación de zonas de reserva y uso responsable de recursos naturales.

  Los principales recursos naturales con los que cuentan las comunidades son fuentes hídricas, madera, recursos piscícolas y tierras de cultivo. Dentro de los usos responsables de dichos recursos se destacan el manejo de basuras y el reciclaje para mantener los ríos y mares limpios, al igual que el uso y promoción de abonos y plaguicidas orgánicos para los cultivos. Finalmente, la renovación de recursos como la madera. Hay que resaltar que en

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

algunas comunidades se promueve y enseña la preservación de reservas naturales con fines ecoturísticos.

Por otro lado, se puede identificar la manera como se determinan las intervenciones ambientales en las diferentes comunidades. Principalmente, a través de los procesos de concertación se llevan a cabo actividades, como la cartografía social y líneas del tiempo, para determinar los aspectos ambientales que la comunidad requiere fortalecer y desea desarrollar. Sin embargo, cabe resaltar que las comunidades observadas no relacionan sus necesidades y solicitudes ambientales con los planes de manejo de sus consejos locales ni con los planes de vida o etnodesarrollo de sus respectivas comunidades.

En cuanto a entidades ambientales no se identificó, durante el trabajo de campo, su presencia en los territorios. Ahora bien, como manifiesta un entrevistado, se quiere trabajar con entidades ambientales en el desarrollo de Iraca. "El tema ambiental, lo estamos abordando también, digamos tratando de hacer una articulación con la Corporación Autónoma Regional de aquí, porque esta tiene puntualmente unos programas de fortalecimiento agroecológico, donde lo que buscan es hacerse senderos ecológicos, limpiar sus reservas, el tema de nacimientos de los ríos, sembrar árboles, y todo eso. Y tienen unos rubros importantes para eso, para poder aplicarlos en las comunidades". Si bien varios entrevistados comentan que se ha intentado realizar un trabajo conjunto con las respectivas CAR de sus regiones, para promover temas ambientales con las comunidades, no se evidencia que dichas entidades desarrollen actividades con los diferentes territorios. Además, es posible que haya presencia de las CAR pero las comunidades no la reconocen como tal.

(vii) Seguimiento y control[43]

Los instrumentos de seguimiento y control en Iraca se clasifican en mecanismos derivados de la *operación* y mecanismos derivados de la *estructura organizacional*. Los mecanismos derivados de la *operación* se refieren a los proceso de seguimiento descritos en las guías operativas del Programa y a los contenidos en la caracterización del proceso misional que soporta la implementación del mismo (proceso de Gestión de Inclusión Productiva). Los mecanismos derivados de la *estructura organizacional* se dividen en aquellos que son ejecutados por las instancias de seguimiento presentes en el Programa, y los que son ejecutados por la supervisión de los convenios. Para este fin, se analiza si hubo gestión de las instancias de coordinación en sus acciones de verificación y

[43] En esta sección se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 7 ¿Existen procesos de seguimiento y control a lo largo del programa?; 19 ¿Se tiene claro cuáles son los mínimos de operación del programa en cada uno de sus componentes? 28 ¿Cuál es la implicación de tener o no estos mínimos? ¿El programa cuenta en su diseño con elementos que promuevan condiciones de sustentabilidad de los planes o proyectos que se implementan con el programa?

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

seguimiento al cumplimiento de compromisos, y frente a la supervisión, se analizan los informes de supervisión disponibles para la evaluación ejecutiva frente al convenio 121 de 2012.

Seguimiento derivado de la operación

El proceso Gestión de Inclusión Productiva describe la actividad de seguimiento como "identificar y evaluar el producto no conforme y definir acciones de mejora, realizar seguimiento a los programas, evaluar el cumplimiento del SGI, generar acciones de mejora", lo cual se cumple en la guía 2015[44] a través de lo descrito en el numeral 6 "seguimiento, monitoreo y retroalimentación estratégica". Los elementos que se tienen en cuenta en esta etapa son:

1. *Seguimiento a indicadores de gestión y producto* de acuerdo al plan operativo y a la cadena de valor del proyecto como reportes, fotografías y resultados de los Comités.
2. *Seguimiento y verificación de la ejecución operativa y financiera* durante la implementación del Proyecto con informes financieros, matrices de obligaciones, informes de operación, visitas y gestión documental.
3. *Medición de indicadores de resultados* mediante modelos muestréales probabilísticos y/o censales bajo metodologías de recolección de información cuantitativa y cualitativa.

En la **Ilustración 7**, el color de este proceso es *amarillo*. Por un lado, la información de campo señala que se realizan las actividades como los comités de seguimiento con sus respectivas actas, de acuerdo con los lineamientos establecidos. Es importante destacar el comité de control social, dado que las comunidades lo perciben como necesario y en su mayoría efectivo para manifestar sus inconvenientes. Miembros del equipo del operador perciben un "rol fuerte de seguimiento y supervisión de todos los procesos" por parte de Prosperidad Social. Así mismo, en campo se percibe que tanto el equipo técnico como el enlace tienen un evidente rol en seguimiento: "[el enlace] es el primero en reportar alertas al equipo local del operador".

Sin embargo, se detectan las siguientes áreas de mejora en el proceso de seguimiento y monitoreo:

- *Falta de indicadores específicos para seguimiento y monitoreo*. Las guías mencionan indicadores de seguimiento que no son claros y por lo tanto la información en campo afirma que no existen los instrumentos para hacer un control del proceso de Iraca; no se refleja en

[44] Para la guía 2012 no se efectúa el análisis de comparación frente a la operación porque al momento de su construcción no se había creado el proceso de Gestión de Inclusión Productiva. En esta guía el proceso para el seguimiento y monitoreo se consignó en el numeral 3, donde se indican cinco herramientas para ejercerlo: "levantamiento y análisis de información a nivel cualitativo y cuantitativo, directamente en campo a los hogares y comunidades participantes, gestión documental de las evidencias y registros a través de sistemas encaminados hacia la reducción del consumo de papel y el ahorro de la energía y transporte, sistemas de información de generación de ingresos y sistemas de información pertinentes del sector de la inclusión social y la reconciliación, asegurando la inclusión de variables étnicas, generación de informes que dan cuenta de la ejecución del programa en campo así como de la ejecución presupuestal, la labor realizada por el equipo, etc., y planes, rutas y comités" (p. 47).

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

la práctica que esta gestión este sistemáticamente evidenciada a través de registro de visitas (con fecha, objeto, asistentes, objetivos logrados). Un entrevistado de nivel nacional señala: "No hay unos indicadores de seguimiento que permitan monitorear y controlar el avance del programa. Debe haber unos indicadores por componente, no todos los componentes son iguales (…) que se tenga la posibilidad de medir si efectivamente se está transformando o mejorando una situación inicial a una situación final, en los tres componentes y que eso no se mida en arrobas de plátano porque, además, no todas las comunidades están interesadas, necesariamente, en sacar… macro producciones y monocultivos".

- *Inconvenientes con el seguimiento a la entrega de insumos*. De acuerdo con las guías y con la información en campo, los insumos generalmente son concertados con la comunidad para entregar justo los que se necesitan para los diferentes componentes del Programa. No obstante, la experiencia en territorio señala que los insumos no siempre son los adecuados y más aún, no hay seguimiento a su utilización y pertinencia en campo: "No hay manera de hacer un seguimiento claro a la gestión en la medida que no hay indicadores de resultados establecidos. Hay indicadores de entregas pero no se sabe que sucedió con los insumos. Y chagras sembradas… no se sabe cuántas chagras hay ni nada de eso. Lo que se sabe son cuántos bultos de semillas entregaron, y cuánto qué cantidad de cosas, porque ni siquiera hay una garantía de que sembraron. No hay manera de saberlo".
- *Incumplimiento de los componentes por cronograma*. Si bien en teoría se establecen los componentes de Iraca con sus respectivas etapas, en la práctica surgen inconvenientes para cumplir con el cronograma por distancia, procesos de concertación o por falta de coincidencia con las épocas de siembra de cada comunidad en particular. Un entrevistado a nivel local manifiesta: "No hay forma de lograr sustentabilidad en los proyectos ya que no hay un proceso de seguimiento y acompañamiento por parte del programa. Los tiempos de trabajo no son claros. No coinciden los tiempos establecidos por el programa con las fechas de trabajo de las comunidades, las fechas de cosecha".
- *Insuficiencia de personal a nivel nacional, poca efectividad del seguimiento*. Se percibe que el equipo de Prosperidad Social tiene dificultades en la medida que no cuenta con el personal suficiente para realizar seguimiento al Programa. En palabras de un entrevistado del nivel nacional: "el equipo no alcanza a hacerle seguimiento a todo lo que pasa en campo, más todo lo operativo, más todo lo administrativo, más todo lo demás".

Seguimiento derivado de la estructura organizacional

a. Instancias de coordinación – gestión de comités

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

La información de campo recolectada da cuenta de que las instancias de coordinación al interior del Programa son instrumentos efectivos para el seguimiento.

b. Supervisión al contrato

Para efectos de verificar la supervisión como un ejercicio de seguimiento, se revisaron veinte (20) informes de seguimiento derivados del convenio 121, que tuvo un periodo de ejecución desde el octubre 2013 y se prorrogó hasta marzo 2014. Con base en los informes estudiados, los cuales no necesariamente representan todos los informes disponibles, se evidencian dos hechos: por un lado no es posible identificar si hubo supervisión por parte de Prosperidad Social por cuanto no se establece en el informe que se dé respuesta a observaciones efectuadas en el periodo anterior. De igual forma, tampoco es evidente que haya un ejercicio de auto mejora que demuestre que el operador identifique fallas en la prestación del servicio y las haya solucionado o que las ponga en comunicación con Prosperidad Social para poder solventarlas.

Solo desde el informe cinco se definen "lecciones aprendidas" que intentan definir elementos de mejora pero no son objeto de conclusión ni de mejora real en la operación, o por lo menos no se evidencia en el contenido que se cumpla con este propósito.

En el **Anexo 4** se observan los mecanismos de seguimiento extractados de cada informe de supervisión:

Las conclusiones del análisis se describen a continuación:

- Si bien se indica en el inicio del Convenio que el seguimiento se ejecutará a través de comités, visitas a campo y revisión de documentos, indicadores y registros, no se refleja en la práctica que esta gestión este sistemáticamente evidenciada a través del registro de visitas (con fecha, objeto, asistentes, objetivos logrados), no se evidencian indicadores construidos para medir la gestión periodo a periodo, y otros que sean precisos para la operación de Iraca.
- Los instrumentos que describe Fupad para el seguimiento, no evidencian hallazgos en los informes que permitan tomar decisiones.
- En el periodo 4 se hace evidente el diseño de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo con una firma externa, sin embargo hasta la ejecución final del convenio, no se encuentran evidencias en los informes de acciones derivadas de la sistematización de la información que realmente conduzcan a eficacia en el instrumento de seguimiento.
- Como se indicó, en el mes 5 aparece el concepto "Lecciones aprendidas" que si bien es un buen elemento de aprendizaje y mejora de la operación, no se conoce la causa, consecuencia del hecho, acciones tomadas de mejora, además que no se mantienen en los informes siguientes.
- Se evidencia la ejecución de evaluaciones participativas pero no se puede evaluar el desempeño.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- Se evidencia la ejecución de comités técnicos locales que no evidencian gestión de seguimiento ni efectos derivados de ésta.
- Los resultados descritos para los indicadores, que aparecen como instrumentos de seguimiento en el informe del mes 15, no tienen parámetros de calificación de desempeño o línea base.
- Los resultados (que aparecen en el mes 18) no tienen evidencia, lo cual hace que su descripción sea subjetiva.

Ahora, frente a lo procedimental, solo con la Guía de 2015 se incluye un numeral específico para la supervisión al convenio/contrato (Numeral 6.2), donde se define "La supervisión del DPS a la ejecución del proyecto se realiza de acuerdo con el manual de contratación del DPS establecido para tal fin. Las labores de supervisión están apoyadas por el comité técnico operativo nacional. El supervisor es el encargado de garantizar las condiciones Técnicas, Administrativas, Financieras, Jurídicas. Dentro de esto está a cargo de aprobar informes presentados por el operador o cooperante y de tomar las decisiones técnico-administrativas que se requieran, para la correcta implementación del componente, de acuerdo con lo establecido en el convenio/contrato y la presente guía para la implementación de sus proyectos" (p. 61).

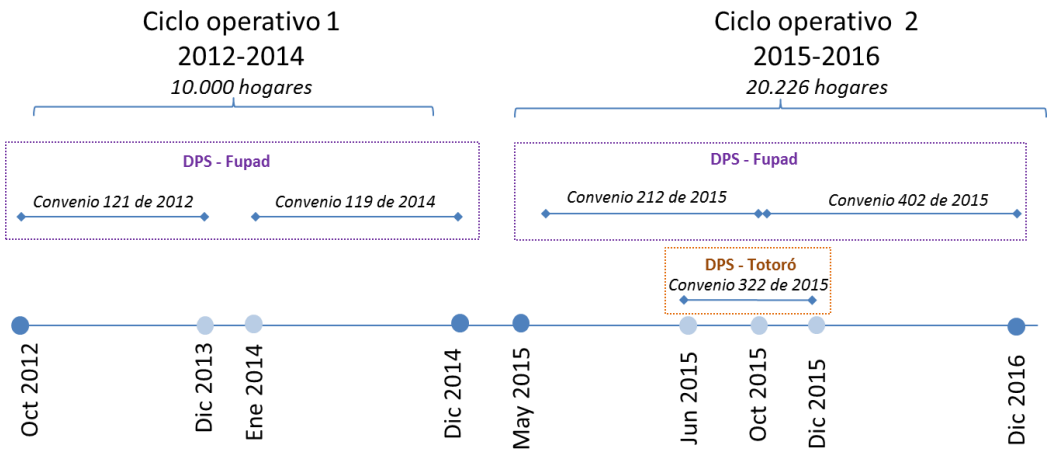
Tiempos de ejecución [45]

La **Ilustración 8** presenta los plazos de ejecución de los convenios bajo los cuales ha operado Iraca. Cuatro (4) de ellos fueron firmados con Fupad, y un quinto convenio se firmó con el Cabildo de Totoró, con el objeto de "aunar esfuerzos técnicos y financieros entre Prosperidad Social y el Cabildo de la parcialidad Indígena de Totoró, dirigidos al fortalecimiento del pueblo Totoró-Tontotuna mediante el inicio de la implementación del programa de Enfoque Diferencial Étnico – Iraca- en el territorio del resguardo de Totoró". Mediante este convenio, Iraca realiza el primer piloto de contratación directa a la comunidad para la operación del Programa. A la fecha solo se ha firmado la primera fase del ciclo operativo de Iraca con la comunidad de Totoró.

[45] En esta sección se responden las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 31 ¿Qué tan flexible es el desarrollo de los procesos para ejecutar el programa?; 32 ¿Existe un cronograma con tiempos definidos para la intervención del programa?; 21 ¿Cómo y en qué tiempos se está dando el proceso de concertación? [El cómo se responde en el Producto 2].

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 8 – Plazos de ejecución en ciclos operativos Iraca



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en convenios

A continuación se describen los tiempos de ejecución de Iraca según la percepción de las comunidades entrevistadas en campo (**Ilustración 9, Ilustración 10**). Estas líneas se construyen a partir de la percepción y la noción de tiempo que tienen las comunidades beneficiarias, de cada ciclo operativo, sobre la implementación del Programa. Como se muestra en las ilustraciones, los diferentes grupos de beneficiarios identificaron cuatro grandes procesos. Primero la *concertación* que se llevó a cabo en sus comunidades para dar inicio al Programa; segundo la *caracterización* o *diagnóstico*, el cual la población relaciona con la caracterización y formulación de planes; tercero, la *implementación* o ejecución del Programa, el cual involucra la entrega de insumos y el acompañamiento técnico y social; finalmente, en el caso de los ciclos que han terminado, las comunidades identifican las fechas de cierre de Iraca.

En términos generales en las líneas del tiempo se puede identificar que el alistamiento se sobrepone con la concertación ya que los participantes no conceptualizan la diferencia entre estas dos etapas. El alistamiento no se percibe como un proceso en sí, sino como una fase que se desarrolla en la concertación. También, la noción del tiempo de las comunidades no coincide con la noción de tiempo que propone el Programa, pues hay heterogeneidad en el orden de las actividades. Si bien los tiempos teóricos para formular los planes son de 2 a 3 meses, estos tiempos no se cumplen en la realidad y empiezan a cruzarse. Por ejemplo, la concertación y caracterización varía en su orden ya que hay comunidades en las que se hizo al mismo tiempo y hay otras en que se comenzó primero una y luego la otra.

En las líneas del tiempo del ciclo operativo 2012-2014 se observa que el programa Iraca tiene vigencia hasta diciembre del 2014. Sin embargo, existe heterogeneidad entre la duración que tuvo el desarrollo de Iraca. Tanto para el caso de Buenaventura como el de Puerto Leguízamo el Programa

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

inicia en el 2012 y tiene en promedio una duración de 24 meses. Sin embargo, en el caso de Bojayá indígena el Programa comienza casi un año después y tuvo una extensión de 14 meses.

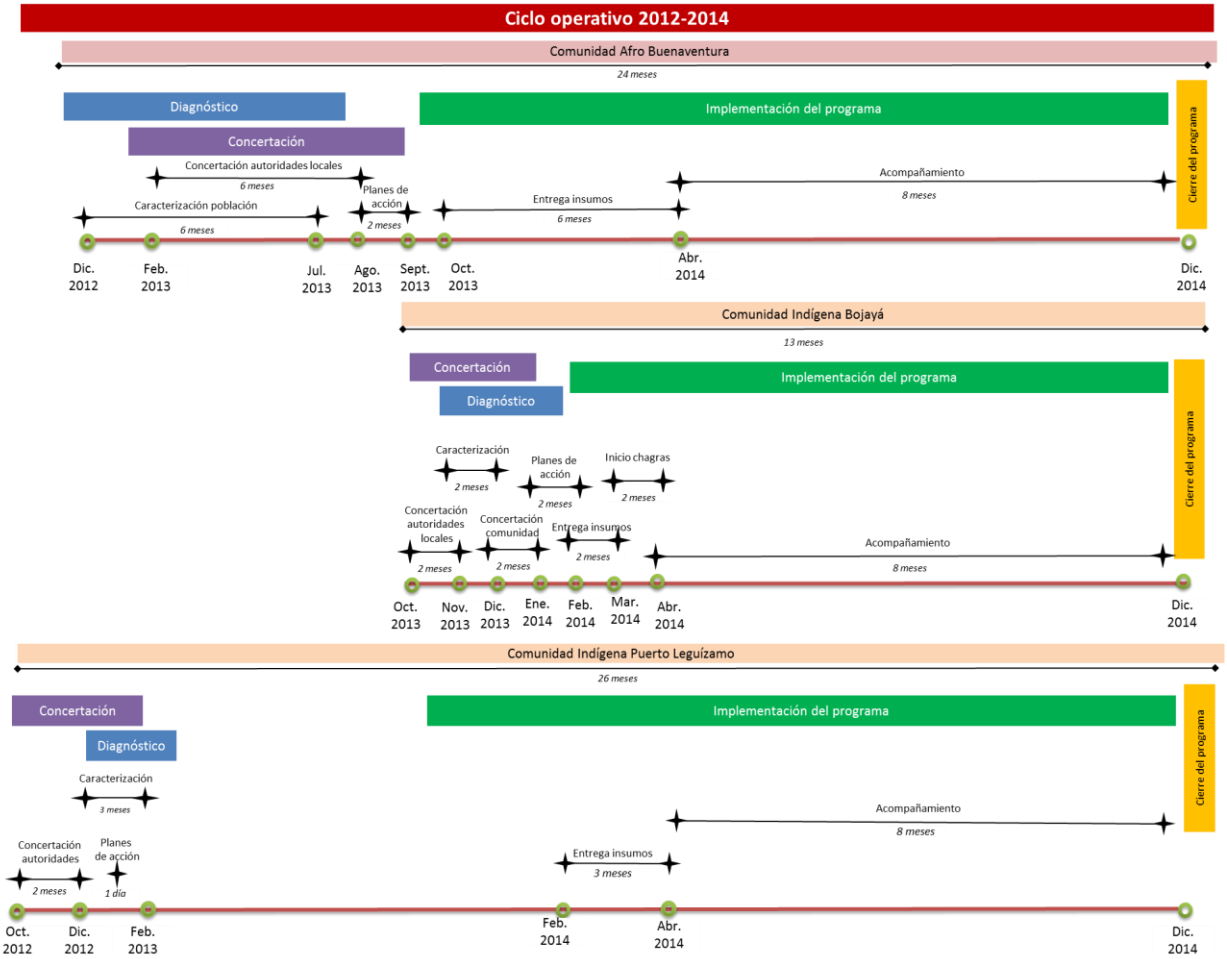
Se puede observar una heterogeneidad en el proceso de concertación. El caso de Buenaventura se destaca por tener una duración de seis (6) meses, a diferencia de los indígenas de Puerto Leguízamo, que tuvieron un proceso de concertación de dos (2) meses. Por su parte, los indígenas de Bojayá distinguen entre la concertación que se llevó a cabo con las autoridades locales y la comunidad directamente. Cada una de estas concertaciones se realizó en un lapso de dos (2) meses.

Por su parte, el diagnóstico, el cual contempla la caracterización y la formulación de los planes de acción, es diferente en las tres comunidades. En Buenaventura tuvo una extensión de ocho (8) meses. La extensión de la caracterización, según las comunidades, se debe a la resistencia y las exigencias que las asociaciones étnicas o autoridades en el territorio tengan con el Programa. Igualmente, cabe resaltar que, en este caso, el diagnóstico empezó primero que la concertación. Contrario a las poblaciones indígenas, en las cuales el diagnóstico duró entre tres (3) y cuatro (4) meses. Es importante destacar que la formulación de planes tiene lugar, en dos de los tres casos, después de la caracterización de la población, mientras que en el tercer caso se formulan durante la caracterización y es un proceso que se concerta en un (1) día.

Respecto a la implementación, en promedio todo el proceso se lleva a cabo, en el caso de Buenaventura, en 14 meses, en el caso de los indígenas en Bojayá fue de dos (2) meses y en el caso de Puerto Leguízamo, la entrega se realizó un año después de la formulación de planes y tuvo una extensión de tres (3) meses. La implementación incluye la entrega de los insumos que varía por comunidad y evidencia que no hay una estrategia para entregar los insumos en un tiempo fijo una vez se formulen los planes. En el caso de Puerto Leguízamo, la totalidad de los insumos fueron entregados en tres (3) meses, en Bojayá en dos (2) y en Buenaventura se entregaron en seis (6) meses. Los acompañamientos, proceso que hace parte de la implementación, las comunidades manifiestan se llevaron a cabo una vez fueron entregados los insumos y coinciden en fecha y duración en los tres casos analizados, con un total de ocho (8) meses.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

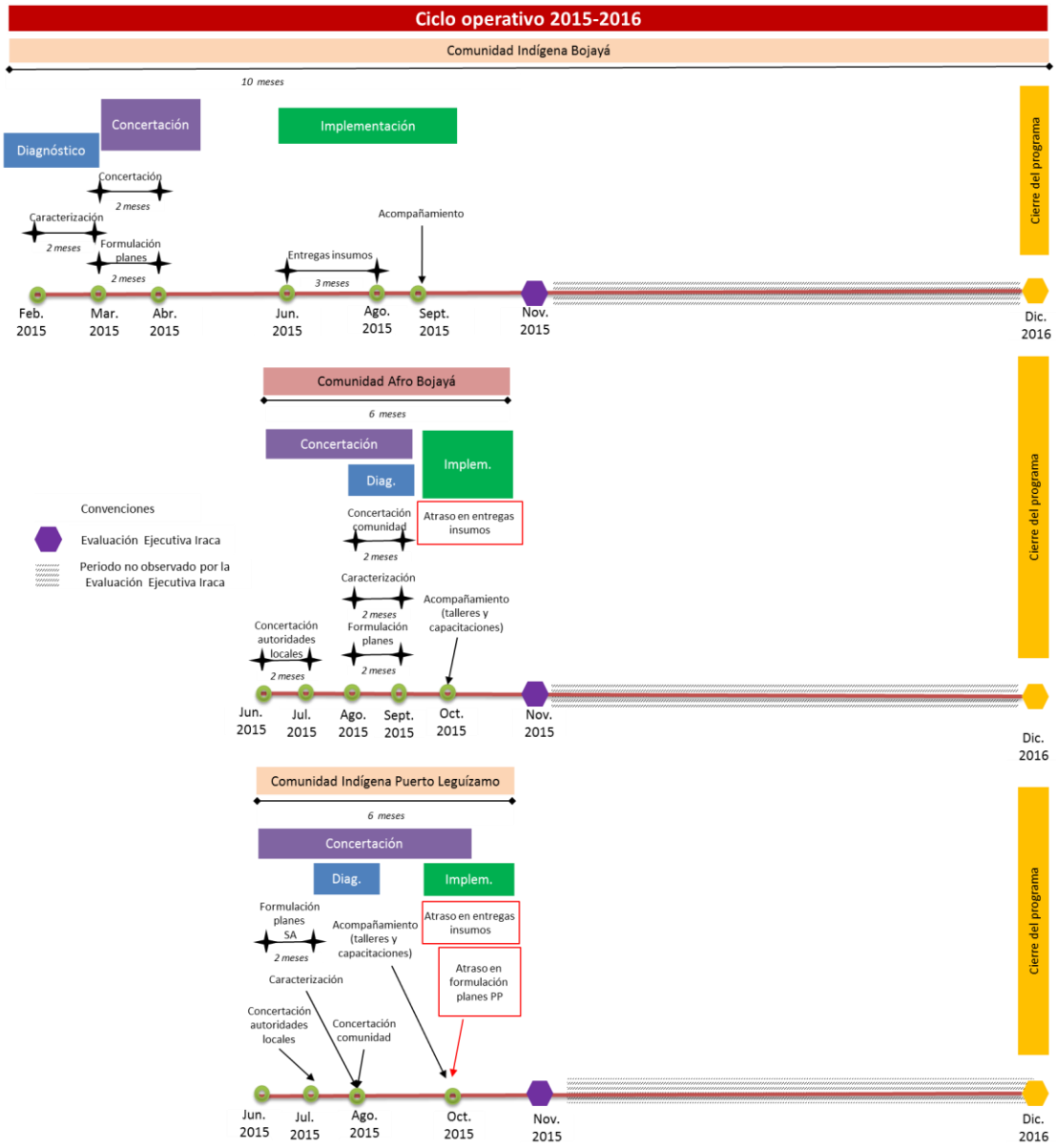
Ilustración 9 – Línea del tiempo ciclo operativo Iraca 2012-2014



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en grupos focales con beneficiarios Iraca

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 10 – Línea del tiempo ciclo operativo Iraca 2015-2016



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora con base en grupos focales con beneficiarios Iraca

El ciclo operativo 2015-2016 tiene vigencia hasta diciembre del 2016. Sin embargo, se evidencia que las comunidades no tienen claro hasta cuando se desarrollará el Programa. En el caso de Puerto Leguízamo se estima que será en diciembre de 2016, debido a la experiencia que se tuvo con el ciclo operativo anterior. En el municipio de Bojayá, con la comunidad afrocolombiana, el Programa dio inicio a su operación en junio de 2015, mientras que en la comunidad indígena, se empezó a trabajar desde febrero de este año. En Puerto Leguízamo el Programa inició en junio de 2015.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

El proceso de concertación de las comunidades en este ciclo operativo es heterogéneo. En el municipio de Bojayá, tanto para comunidades indígenas como afrocolombianas se realizó en dos (2) meses. Sin embargo, en Puerto Leguízamo se llevó a cabo en un (1) mes y este tiempo se atribuye a que las autoridades locales ya tenían conocimiento del Programa por el ciclo anterior. Al igual que en la concertación, la caracterización fue diferente entre los municipios de Bojayá y Puerto Leguízamo. Mientras que en el primero para cada comunidad se requirieron dos (2) meses, en el segundo el proceso se llevó a cabo en un (1) mes.

Ahora bien, es importante destacar que en el orden de los procesos en las líneas del tiempo varía y se sobreponen. Primero, en la comunidad indígena del municipio de Bojayá, la caracterización aconteció antes del comienzo de la concertación en el territorio. Asimismo esta comunidad no distingue entre el proceso de concertación con las autoridades étnicas y la población. Segundo, en la comunidad afrocolombiana se llevó a cabo un proceso de concertación inicial con las autoridades étnicas y posteriormente con la comunidad a intervenir. Además, tanto la concertación con la comunidad, como la formulación de planes y la caracterización de la población fueron paralelos y se realizaron en el mismo periodo de tiempo. Finalmente, en la comunidad de Puerto Leguízamo, al igual que con la comunidad afrocolombiana de Bojayá, se realizó una concertación inicial con las autoridades étnicas y después con la comunidad directamente. Este último evento se desarrolló en el mismo mes en el que se caracterizó a la población y se formularon los planes en la comunidad.

Respecto al proceso de implementación hay una diferencia que vale la pena resaltar entre los casos de Bojayá y el caso de Puerto Leguízamo. En Bojayá, la formulación de planes, tanto de seguridad alimentaria como de proyectos productivos, se construyó en dos (2) meses una vez realizada la caracterización de la población. No obstante, en el caso de Puerto Leguízamo, la formulación de planes de seguridad alimentaria fue construida previo al inicio de la concertación y caracterización de las comunidades. Por su parte, la formulación de los planes de proyectos productivos se realizó una vez caracterizada la población. No hay una razón clara por la cual este proceso se llevó a cabo de esta manera.

En cuanto a las entregas de los insumos, se puede observar, como en el ciclo operativo anterior, que es un proceso que no tiene establecida una fecha exacta para ejecución. Es decir, no se acuerda un tiempo homogéneo, después de la formulación de planes, para dar inicio a la entrega de insumos. Por ejemplo, en el caso de Bojayá indígena, se comenzó el proceso dos meses después de la formulación de planes, mientras, que en las dos otras comunidades, se determinó que la entrega iniciaría un mes después.

Respecto, a los insumos de seguridad alimentaria, en la comunidad indígena de Bojayá, fueron entregados y están a la espera de la confirmación de la fecha para entregar los insumos de los proyectos productivos. En el caso de Puerto Leguízamo y los afrocolombianos de Bojayá, la entrega de los insumos está atrasada respecto a las fechas que se habían estipulado. En Puerto Leguízamo, el atraso se debe a una solicitud de las comunidades para cambiar el proveedor. En cuanto a Bojayá no se conoce las razones por las cuales los insumos no han sido entregados.

Finalmente, en cuanto al acompañamiento, las comunidades de Bojayá manifiestan que han recibido una serie de talleres y capacitaciones técnicas y sociales. En Puerto Leguízamo se identifica el acompañamiento que se les dará en el momento en que sean entregados los insumos y se inicie la ejecución de los proyectos. De nuevo se justifica está noción en la experiencia adquirida por las comunidades en el ciclo operativo anterior.

Productos

De acuerdo con la guía operativa 2015, los productos entregados por Iraca son:

- Materiales, herramientas, maquinaria e insumos para la seguridad alimentaria y los proyectos productivos comunitarios
- Acompañamiento técnico y social general y especializado
- Obras de infraestructura productiva
- Población Micro- asegurada

Los productos se evalúan en el proceso respectivo en el que están insertos (ver **Ilustración 7** y secciones siguientes en subtítulo ***Procesos***). Es importante mencionar que si bien la guía 2015 plantea como uno de sus productos la población micro-asegurada, a lo largo del texto no se desarrolla en qué consisten estos seguros.

2.4 Resultados

A continuación se presentan los resultados esperados del programa y las conclusiones obtenidas con la evaluación sobre los mismos.

1. *Resultado esperado 1: Hogares o comunidades con semilleros, huertas, chagras o criaderos de especies menores en etapa de producción, que contribuyan al acceso y disponibilidad de alimentos para el consumo, así como en el intercambio de conocimientos y prácticas alimentarias tradicionales entre hogares.*

   En términos generales la información observada en campo y la evidencia obtenida mediante entrevistas a funcionarios denota que este resultado está siendo alcanzado por el Programa. Los beneficiarios disponen de un proceso de producción de alimentos generado a instancias de Iraca, destinado al consumo de los mismos. En algunos casos, incluso, las actividades del componente de seguridad alimentaria se transforman en el proyecto productivo esperado con el componente subsiguiente. Por tratarse de actividades productivas concertadas con la comunidad, en varios casos éstas recogen en efecto prácticas alimentarias tradicionales, como se busca en el diseño del Programa. La evidencia indica, sin embargo, que aunque el Programa genera en efecto el resultado esperado, esto no ocurre en todos los casos, y la calidad del resultado es desigual. No todos los beneficiarios logran materializar el apoyo recibido en producción de alimentos para consumo, y entre quienes lo logran, la calidad de la actividad es desigual. En ambos casos, estas dificultades son consecuencia de las

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

dificultades operativas explicadas en secciones anteriores. No obstante, es razonable señalar que, pese a las dificultades "en promedio" el Programa Iraca alcanza este resultado.

2. *Resultado esperado 2: Comunidades con proyectos productivos implementados, que contribuyen a aumentar la producción, productividad o participación de los hogares o comunidades en los mercados tradicionales, locales o regionales.*

   En términos generales, la información recaudada para este resultado permite inferir que una proporción importante de hogares[46] beneficiarios ha logrado avanzar en proyectos productivos gracias al apoyo del Programa, aunque por tratarse de un componente de mayor complejidad que seguridad alimentaria, es probable que el resultado se haya alcanzado en menor proporción que el anterior. En efecto, las dificultades operacionales observadas, y las debilidades organizacionales de algunas comunidades, reducen la probabilidad de éxito del componente, dificultando la consecución del resultado. Las debilidades operacionales son principalmente falta de oportunidad en entregar los insumos, el suministro de insumos que no son los solicitados por la comunidad, y el insuficiente nivel organizativo de la misma, con sus efectos en el control social. Por ejemplo, en Buenaventura se observó un consejo comunitario sólido que supervisa el buen uso de los insumos y otros recursos. Mientras, en Puerto Leguízamo el consejo no cuenta con una organización comunitaria que le permita supervisar de manera efectiva la entrega y uso de los insumos en la comunidad.

3. *Resultado esperado 3: Fortalecimiento organizacional y social de las organizaciones y las comunidades para la promoción de la gestión territorial y la sustentabilidad*.

   Las mayores dificultades en materia de resultados se presentan en el frente del fortalecimiento organizacional y social. El Programa acusa la realización de actividades relacionadas con el objetivo, pero dos obstáculos han reducido su efectividad: por una parte, el componente ha sido formulado en forma muy general sin claridad en sus alcances ni resultados, como se evidencia en la falta de una narrativa común sobre este resultado, por parte de los entrevistados. Lo mismo ocurre en la documentación estudiada. Por otra parte, la complejidad intrínseca al objetivo hace que la consecución del objetivo sea exigente. La interacción de un diseño de componente impreciso para un resultado ambicioso, le han restado efectividad al Programa en cuanto al fortalecimiento organizacional y social de las organizaciones y las comunidades.

[46] Dada la naturaleza cualitativa de la información empleada no es posible emplear una cuantificación.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

3 RECOMENDACIONES

En este capítulo se presenta una propuesta global de ajuste para el mejoramiento de Iraca, a partir de un conjunto de recomendaciones.

Recomendaciones sobre diseño

1. *Continuar la implementación del Programa Iraca, manteniendo su enfoque diferencial y fortaleciendo su operación*. La continuidad del Programa Iraca es deseable, no sólo porque responde en la práctica a los mandatos de la Corte Constitucional y demás hitos normativos que protegen los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, sino también porque ha conseguido atender hogares en condición de vulnerabilidad extrema, desprovistas de atención integral por parte del estado.

   El *enfoque diferencial* de su *diseño* ha sido acertado para abordar un trabajo concertado con los grupos étnicos, permitiendo al Programa adaptar su implementación a las particularidades contextuales de sus beneficiarios, especialmente en la dimensión cultural, regional, geográfica (propia de la ubicación rural dispersa de esta población), y reconociendo la heterogénea complejidad y fortaleza organizativa de las comunidades atendidas. Este enfoque se podría refinar para que la implementación del Programa sea aún más diferenciada (ver tercera recomendación al respecto).

   Así como Iraca ha conseguido llegar a comunidades que necesitan el Programa, y se identifican resultados del mismo que vale la pena resaltar, como se documentó en el capítulo precedente (y con mayor detalle en el Producto 2 de la Evaluación), varios aspectos de su *operación* podrían fortalecerse. Más adelante se presenta un conjunto de recomendaciones en esta dirección.

2. *Precisar roles y mecanismos de articulación de cada actor en campo*. Se identifica espacio para que el diseño del Programa precise las funciones de los actores involucrados en la operación y el seguimiento del Programa en terreno, incluyendo las autoridades locales, las comunidades y hogares beneficiarios, el equipo técnico a cargo de la operación, incluyendo el enlace étnico, y las direcciones regionales de Prosperidad Social. Con respecto a las responsabilidades de los hogares beneficiarios, debe quedar claro que el éxito del programa depende en buena medida del trabajo de estos últimos en la implementación de los planes[47].

[47] En campo algunos beneficiarios plantearon la idea de contemplar el pago de jornales para los beneficiarios que no tengan la capacidad de trabajar, como por ejemplo adultos mayores. Esta alternativa tiene la desventaja que genera incentivos perversos en el Programa que pueden conducir a la distorsión de la información acerca de la distribución de los roles de los miembros de la comunidad en las actividades

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Estos acuerdos deben incluir la definición de canales de comunicación para prender alertas, tanto por parte de los operadores como de las comunidades intervenidas. Con miras a favorecer la percepción acerca de la presencia del Estado por parte de los beneficiarios, se recomienda contemplar un canal de comunicación directo entre las comunidades y Prosperidad Social, a ser activado en ocasiones y canales formales específicos, convenidos entre todos los actores. Con este mecanismo se espera impactar positivamente la distancia que se percibe entre el Estado y los hogares beneficiarios y motivar el compromiso de estos últimos frente a la implementación de los planes previstos en el Programa.

3. *Estandarización del Programa con criterios flexibles*. Para escalar el Programa se recomienda estandarizar su operación bajo la consideración de criterios de flexibilidad que incluyan la geografía, el desarrollo organizacional de las comunidades beneficiarias, y la trayectoria institucional (relación entre el Estado y la comunidad).

   Para estandarizar el Programa se requiere unificar los *procesos* de las guías operativas de Prosperidad Social (2012 y 2015) con los *procedimientos* establecidos en la guía del operador (2013). Se recomienda integrar los documentos para que procesos y procedimientos tengan el mismo estatus y estén consignados en un único documento de la entidad. Esto sirve para que los procedimientos sean de conocimiento oficial, permitiendo que los aprendizajes operativos de Iraca sean formalizados y la experiencia se acumule en la entidad y no exclusivamente en los operadores. Esta iniciativa es pertinente en la medida en que se está explorando la posibilidad de tener más operadores en el Programa, como lo demuestra el convenio realizado con el Cabildo Indígena de Totoró, Cauca.

   Para mantener el enfoque diferencial, se recomienda que la guía contemple criterios de *flexibilidad* del Programa en las siguientes cuatro (4) dimensiones: criterios *étnicos*, *geográficos* (distancia), *trayectoria institucional*, y *fortalecimiento comunitario*. En la **Tabla 3** se presenta una propuesta de posibles parámetros de flexibilización de algunos procesos de Iraca, en función de las variables enunciadas.

Tabla 4 - Posibles parámetros de flexibilidad en guía operativa

	Procesos de Iraca

productivas. Por lo anterior, frente a esta situación se recomienda la búsqueda de soluciones alternativas al interior de la misma comunidad, en las que beneficiarios se comprometan a adelantar trabajo comunitario para esos casos puntuales (como de hecho se identifica que ya se lleva a cabo mediante *mingas colectivas*).

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

<table>
<tr><th>Criterios de flexibilidad</th><th>Concertación</th><th>SA</th><th>PP</th><th>Gestión territorial y sustentabilidad</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Etnia</td><td rowspan="2">Segundo nivel o autoridades locales</td><td colspan="3">- Dominio del idioma por parte del enlace</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Fortalecimiento organizacional diferenciado por etnia</td></tr>
<tr><td>Geografía</td><td></td><td colspan="2">- Hogares por enlace
- Intensidad de visitas de asistencia técnica y social
- Elegibilidad de proyectos</td><td></td></tr>
<tr><td>Oferta institucional</td><td></td><td colspan="3">Aliados institucionales</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Desarrollo organizacional</td><td rowspan="3">Segundo nivel o autoridades locales</td><td colspan="3">Intensidad del acompañamiento técnico y social según desarrollo organizacional comunitario</td></tr>
<tr><td colspan="2">Compras locales</td><td rowspan="2">Acompañamiento técnico (piloto) de un año adicional focalizado en algunos proyectos de mayor complejidad productiva</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bolsa común (proyectos productivos comunitarios)</td></tr>
</table>

Fuente: G|Exponencial Firma Consultora

Las siguientes recomendaciones desarrollan lo planteado en la **Tabla 3.**

4. *Flexibilización por etnia.* El primer criterio de flexibilidad propuesto es a nivel de *grupo étnico*. En primer lugar, es importante tener en cuenta que la operación de Iraca es distinta entre comunidades afrodescendientes e indígenas. Por ejemplo, en una comunidad indígena puede ser fundamental que el enlace étnico hable la lengua nativa, mientras que en las comunidades afrodescendientes este criterio no es relevante. Igualmente, en el proceso de concertación para la vinculación, se debe tener en cuenta que las estructuras organizativas de los grupos étnicos son distintas, por lo que el Programa debe adaptar sus canales formales de aproximación a las comunidades beneficiarias.

   En segundo lugar, y particularmente para el caso de las comunidades indígenas, pueden existir variaciones importantes a nivel de *etnia*, en términos de cosmovisión, prácticas y costumbres, idioma, estructura organizacional, nivel de avance en formulación e implementación de Planes de Vida/Etnodesarrollo, entre otros. Por esta razón, se recomienda que Iraca refine los criterios de flexibilización a nivel de grupo étnico, y los documente en la guía operativa. Como herramienta para orientar estos criterios se propone la revisión de los Planes de Vida/Etnodesarrollo por parte de Prosperidad Social. Teniendo en cuenta que uno de los *supuestos* del Programa es que estos planes son un instrumento

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

legítimo de planeación de las comunidades, en cuya dirección se deben formular los planes de cada componente de Iraca[48], y que el trabajo de campo realizado para esta evaluación evidenció que este supuesto no necesariamente se cumple[49], esta recomendación tiene la virtud de promover la adopción de estos planes al interior de Iraca, de acuerdo a lo previsto en el diseño del Programa. Para la implementación de esta recomendación es fundamental contar con la asesoría del Grupo de Enfoque Diferencial de Prosperidad Social.

5. *Flexibilización por geografía: variar cantidad de hogares por enlace étnico.* Considerando la *heterogeneidad geográfica*, es recomendable que el Programa considere la posibilidad de variar la *cantidad de hogares por enlace étnico*. La Evaluación identificó que actualmente se puede presentar la situación en que un mismo enlace trabaje con distintas comunidades ubicadas en zonas rurales apartadas entre sí, donde a su vez los hogares están dispersos al interior de cada comunidad. Esto último, sumado a una programación con un cronograma ajustado, conduce a que se sacrifique frecuencia y calidad en las visitas de acompañamiento. En aras de ganar eficacia en los componentes del Programa, sería conveniente que el diseño de Iraca contemple criterios flexibles para asignar una menor cantidad de hogares por enlace étnico.

6. *Flexibilización por geografía: ajuste en modalidad de visitas de acompañamiento técnico y social*. Se recomienda explorar la variación en la *modalidad de las visitas,* para que el cronograma planeado sea realista frente a las condiciones del contexto. Esto último no quiere decir que las zonas apartadas deban recibir menos acompañamiento, sino que, por ejemplo, en vez de que durante un semestre se realicen seis (6) visitas mensuales, se puede plantear la opción de realizar tres (3) visitas bimensuales o dos (2) trimestrales, en las que se aumente la intensidad del trabajo y la duración de la visita en la comunidad.

   Teniendo en cuenta que la **Tabla 3** propone ajustar la intensidad del acompañamiento técnico y social según desarrollo organizacional comunitario y el tipo de planes formulados para el Programa (ver recomendación No. 7), la frecuencia y modalidad de las visitas deben ser acordadas con los beneficiarios, en función de las necesidades de acompañamiento en distintas etapas de los planes formulados. En todo caso, se debe considerar que una visita de calidad se caracteriza por: (i) estar acorde a lo establecido en la guía operativa[50]; (ii) garantizar una interlocución efectiva entre beneficiarios y técnicos o enlaces, en oposición a la simple firma de un acta; (iii) identificación de cuellos de botella y definición de compromisos de los actores para tomar acciones correctivas; (iv) seguimiento a compromisos establecidos en visitas previas.

[48] Al respecto ver sección 2.1 Diseño.
[49] Al respecto ver sección 2.3 Cadena de valor: insumos, procesos y productos.
[50] En campo se identificó que para *visitas a las unidades productivas* algunos enlaces optan por reunir varios hogares en un mismo sitio para evitar largos desplazamientos, lo que va en contra de lo que estipulado en la guía al respecto.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

7. *Flexibilización por trayectoria institucional.* Por trayectoria institucional se entiende la presencia de otras instancias/intervenciones estatales y no estatales en las comunidades atendidas por Iraca. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del componente de gestión territorial y sustentabilidad es el relacionamiento e incidencia estratégica con actores externos, y que existe evidencia de que actualmente se adelantan experiencias exitosas puntuales de trabajo articulado con entidades como el SENA, las UMATAS u organizaciones de productores[51] en los componentes de seguridad alimentaria y proyectos productivos, se recomienda que el Programa identifique la oferta institucional existente en el territorio intervenido y establezca alianzas con estos actores para los distintos componentes del mismo.

   En función de las necesidades de la comunidad (identificadas en el diagnóstico), y de acuerdo con la articulación interinstitucional local disponible, Prosperidad Social, a través de sus direcciones regionales, gestione atenciones complementarias a Iraca (por ejemplo capacitaciones por parte del SENA, acompañamientos por parte de UMATAS, entre otros). De esta manera, Iraca podría fortalecer el acompañamiento brindado a las comunidades (gestionando asistencia técnica especializada en la dirección de los planes formulados en cada componente [52]), e incrementar la integralidad de la intervención (por ejemplo consiguiendo la prestación de servicios de salud y nutrición mediante jornadas de vacunación o brigadas extramuros por parte de las entidades competentes).

   Con respecto al criterio de articulación interinstitucional local *disponible*, se recomienda que el Programa considere la posibilidad de gestionar alianzas con instituciones que no necesariamente estén en el territorio, en los casos que sean relevantes para efectos del Programa. En la **Tabla 4** se relacionan los posibles frentes de trabajo para promover articulación interinstitucional en el marco de Iraca, en las distintas fases del Programa.

   Ahora, si bien el Programa debe velar para que la información que se recoja durante su implementación tenga la externalidad de ser un insumo para orientar y promover otras intervenciones estatales, estas últimas no se deben plantear como parte del Programa, es decir que no afecten sus procesos, contratos, ritmos, e indicadores de seguimiento. De lo contrario, se estaría condicionando Iraca a dinámicas interinstitucionales que escapan el control del Programa y que son de la órbita de la *entidad* en su conjunto (Prosperidad Social), y no de *una de sus intervenciones*.

[51] Ver el caso de la Asociación de Plataneros de Atrato Medio (Aplameda) en Bojayá Chocó, documentado en el Producto 2 – Evaluación Ejecutiva.

[52] Como se documentó en otra sección de la Evaluación, en algunos casos se percibe que el perfil de los técnicos productivos no se adecúa a las necesidades específicas de los proyectos implementados, como por ejemplo los de avicultura.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Tabla 5 – Posibles frentes de trabajo para promover articulación interinstitucional

Frentes de trabajo	Proceso Iraca	Responsables
Identificación de necesidades de comunidades beneficiarias	Diagnóstico	El operador recoge la información y la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad de Prosperidad Social, la usa.
Identificación de aliados institucionales *con presencia en territorio*	Diagnóstico	Direcciones Regionales de Prosperidad Social
Gestión de acuerdos de trabajo con aliados institucionales *con presencia en territorio*	Formulación de planes (para todos los componentes)	Direcciones Regionales de Prosperidad Social
Identificación de aliados institucionales *sin presencia en territorio* con los que sea pertinente gestionar articulación	Implementación de planes (para todos los componentes)	Direcciones Regionales de Prosperidad Social con apoyo del operador
Gestión de acuerdos de trabajo con aliados institucionales *sin presencia en territorio*	Implementación de planes (para todos los componentes)	Direcciones Regionales de Prosperidad Social con apoyo del nivel nacional cuando se requiera

8. *Flexibilización por desarrollo organizacional*. Otro criterio que requiere flexibilidad operativa es el *desarrollo organizacional de las comunidades*. En cuanto al proceso de concertación para la vinculación, es importante que Iraca conozca el contexto territorial antes de adelantar procesos directos con las comunidades[53]. También, dependiendo de la experiencia de la comunidad en la implementación de proyectos productivos y de seguridad alimentaria, sería conveniente que el acompañamiento se ajustara a las necesidades de la comunidad. Esto permitiría ganar eficiencia en la asignación de recursos, evitando acompañamientos que las comunidades perciben como innecesarios[54], e intensificando el acompañamiento en comunidades que así lo requieran. Por ejemplo, en cuanto a la línea de acción de fortalecimiento organizacional, dependiendo del nivel de apropiación que tengan las comunidades de sus respectivos planes de vida o etnodesarrollo, el Programa

[53] Como se documentó en otra sección de la Evaluación, en una comunidad indígena fue necesario interrumpir el proceso de concertación porque Iraca se había dirigido directamente a la comunidad sin tener en cuenta una organización local de segundo piso.

[54] Como se documentó en otra sección de la Evaluación, algunos beneficiarios indígenas perciben que el acompañamiento para el manejo de las chagras es innecesario porque las comunidades ya cuentan con un conocimiento ancestral para su adecuado manejo.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

podría explorar la pertinencia de promover el conocimiento y la apropiación de los mismos en las comunidades.

El nivel de desarrollo organizacional comunitario también incide en las opciones que tiene Iraca para adelantar procesos de compras con proveedores locales y en los criterios que debe tener en cuenta para aprobar proyectos productivos comunitarios (de bolsa común). Si bien en el diseño del Programa es deseable que en el componente de proyectos productivos se trabaje en esquemas asociativos, y en el trabajo de campo se evidenció que beneficiarios del ciclo operativo 2012-2014 están de acuerdo con esa proposición, cuando hay bolsa común entre beneficiarios de una misma comunidad los criterios de aprobación debieran ser otros, porque el monto de recursos que maneja el proyecto es superior al de un proyecto individual por hogar. Para este tipo de proyectos, dado que son de mayor complejidad productiva, también sería conveniente revisar la posibilidad de realizar un piloto de acompañamiento técnico de un año adicional, teniendo en cuenta que en Colombia cerca de la mitad de las organizaciones productivas muere el mismo año de creadas, y al cabo de cinco años solo sobrevive una (Mendoza, 2013)[55]. De resaltar, las cifras anteriores podrían estar subestimando la fragilidad de las iniciativas productivas en los contextos de dispersión geográfica y precariedad de infraestructura en los que opera Iraca. Estos pilotos de acompañamiento suplementario se deberían evaluar y replicar.

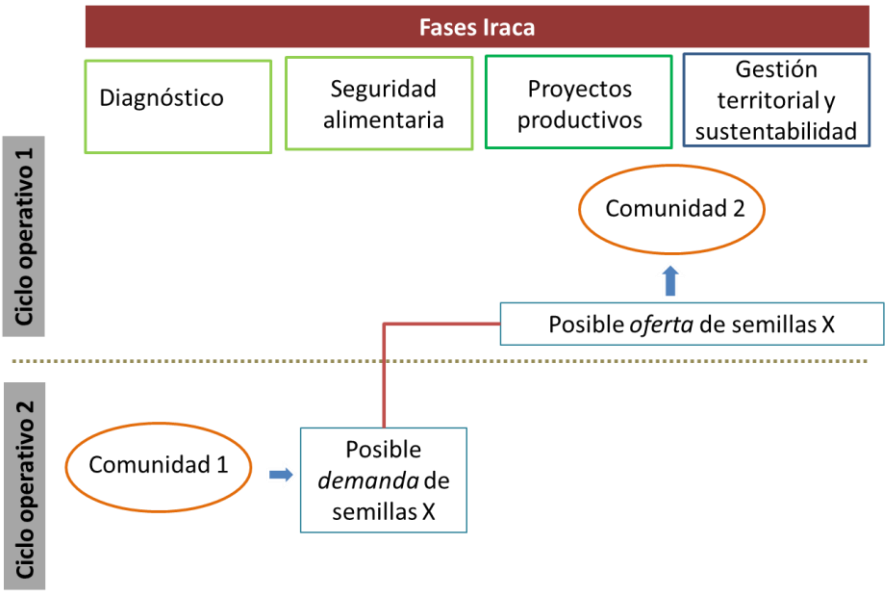
9. *Moverse gradualmente hacia un modelo de compras locales.* Para prevenir la entrega de insumos que no se adecúan a las condiciones de la región, es conveniente explorar la posibilidad de incluir en mayor medida proveedores locales. En la medida de lo posible, se recomienda contemplar la posibilidad de vincular comunidades atendidas en cortes anteriores como proveedores de insumos, como ya se está dando en casos puntuales para el caso de las semillas tradicionales[56].

   Esta recomendación requiere que la cobertura de Iraca se piense a mediano plazo, para dimensionar la demanda de insumos y fortalecer a los beneficiarios que serían proveedores en esa dirección. Por ejemplo, si coincidieran las fases de *diagnóstico* de una comunidad (en adelante C1) con las de *proyectos productivos y/o gestión territorial y sustentabilidad* de comunidades vecinas (en adelante C2), la identificación de necesidades de la primera se puede tomar como insumo para la formulación del plan de sustentabilidad de la segunda (**Ilustración 11**).

[55] El autor argumenta que al primer año de creadas, sobreviven 55 de cada 100 compañías. Al segundo año quedan 41, al tercero, 31, y en el cuarto, sobreviven solo 23.
[56] Ver caso de Consejo Comunitario de La Plata Bahía Málaga en Buenaventura documentado en Producto 2.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ilustración 11 – Posible esquema de escalamiento de mediano plazo



Fuente: G|Exponencial Firma Consultora

De este modo, si se identifica una posible demanda de semillas tradicionales de X producto para el componente de seguridad alimentaria de C1, en C2 se pueden explorar alternativas de planes productivos o de sustentabilidad en función de esa demanda. En un escenario tal, el acompañamiento técnico y social del Programa de la C2 se puede orientar hacia la satisfacción de esa demanda, fortaleciendo a los posibles proveedores con la formalización legal, certificación de semillas, consecución de licencias de distribución y la planeación estratégica de mediano plazo que permita producir las cantidades demandadas. También, se puede explorar la posibilidad de que sean los mismos proveedores (C2) quienes brinden el acompañamiento a los beneficiarios (C1). Situación que además garantiza la alineación de incentivos: para C2 es de interés tanto la *buena calidad* de los insumos entregados como la *pertinencia* del acompañamiento prestado, factores que promueven los buenos resultados de la implementación de Iraca en C1.

Para implementar esta recomendación en campo, es preciso que las direcciones regionales de Prosperidad, con el apoyo del operador, realicen un análisis del contexto en el que se desarrolla Iraca, el cual debe contemplar como mínimo los siguientes atributos: (i) identificar necesidades de capacidad instalada de las comunidades, incluyendo factores como condiciones geográficas, agro-ambientales y comunitarias para estudiar posibilidad de vincular beneficiarios como proveedores locales; (ii) identificación de normatividad pertinente a nivel local (ICA, INVIMA, etc.); (iii) definición de estrategias de preparación de las comunidades beneficiarias para que puedan participar en convocatoria de proveedores

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

en la siguiente corte, de acuerdo con normas vigentes identificadas en el punto anterior y necesidades de fortalecimiento (identificadas en primer punto).

Además, en el proceso de compras se podrían contemplar procesos preferentes para estos proveedores, por ejemplo realizando una primera convocatoria exclusiva a comunidades vecinas en la fase de C2. En todo caso, para evitar que los inconvenientes operativos del primer ciclo operativo llegaran a generar un cuello de botella en el ciclo de C1, la convocatoria a proveedores no se debe restringir a los beneficiarios anteriores.

Este esquema tendría, por un lado, la virtud de fortalecer el componente de gestión territorial y sustentabilidad de beneficiarios anteriores, y por otro, garantizaría que los insumos entregados a los beneficiarios nuevos sean adecuados a las condiciones de la región.

Recomendaciones sobre estructura organizacional

10. *Fortalecer coordinación entre distintas dependencias de Prosperidad Social a nivel nacional.* Prosperidad Social cuenta con distintas dependencias con alta capacidad de incidir en Iraca, a saber:

    Grupo Iraca de la DIPS
    Grupo de Enfoque Diferencial de la OAPME
    Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la DPE

    El primero cuenta con experiencia acumulada sobre el funcionamiento de Iraca en los primeros dos ciclos de su operación, el segundo tiene conocimiento transversal sobre el enfoque étnico de las intervenciones de la entidad, y la Subdirección SAN ha acumulado varios años de experiencia en la implementación de intervenciones con componente de seguridad alimentaria, en particular el Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA) que ha incluido grupos étnicos en su operación y ha sido evaluado varias veces.

    De acuerdo con la información recolectada en las entrevistas nacionales, se evidencia una desarticulación entre estas dependencias en la medida que no hay un flujo de información constante que incida de manera efectiva en el funcionamiento del Programa. Para aprovechar el potencial de cada dependencia en la eficacia de Iraca, se recomienda contemplar la creación de un consejo asesor del Programa, que revise los aprendizajes del Programa y fortalezca la toma de decisiones para su funcionamiento.

    Para mejorar la articulación entre dependencias se propone acotar el aporte de las dependencias al Programa del siguiente modo:

    - *Grupo Iraca de la DIPS*: responsable de la operación y seguimiento al Programa.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

- *Grupo de Enfoque Diferencial de la OAPME*: apoyo a la DIPS en la flexibilización de la operación de Iraca según el criterio de etnia con base en los Planes de Vida/Etnodesarrollo respectivos (ver recomendación No. 3), documentando los estándares de la gestión a nivel de etnia en la guía operativa. Se recomienda que esta dependencia también apoye en el uso e interpretación de la información recogida con los instrumentos de diagnóstico (incluyendo ICO).

- *Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la DPE*: apoyo a la DIPS en la identificación de posibles estrategias a implementar en Iraca para potenciar los efectos de la intervención en la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta los aprendizajes previos de la Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ReSA).

11. *Explorar alternativas de implementación descentralizada.* Replicar pilotos como el de la comunidad de Totoró en la implementación del Programa, entregando la ejecución a organizaciones comunitarias muy organizadas. Se deben sistematizar las lecciones aprendidas, y en función de las mismas, ajustar el esquema de trabajo con las comunidades hacia futuro.

12. *Contemplar un piloto de operación de Iraca inhouse*. Prosperidad Social ha optado por no operar el programa *inhouse,* a través de sus regionales, sino mediante un modelo tercerizado con operadores no estatales. Al explorar opciones para ganar en efectividad y fortalecer la institucionalidad se han implementado alternativas que se mantienen bajo la lógica de la tercerización[57]. La que de alguna manera duplica el accionar del Estado frente a los regionales. Cabe entonces ampliar el abanico de posibilidades y explorar no solamente con nuevos operadores no estatales sino también con experiencias piloto de regionales que operen el programa *inhouse*.

    La tercerización ha permitido conseguir resultados, como lo muestra esta evaluación. No obstante, Prosperidad Social podría explorar también con carácter piloto la implementación del Programa de manera *in house,* dado que existen 35 direcciones regionales de Prosperidad Social, que tienen un importante potencial de articulación interinstitucional a nivel local para aumentar la integralidad de Iraca, en el sentido de los Autos 004 y 005 de 2009, y considerando que los beneficiarios no perciben la presencia directa del Estado. Probablemente, el mayor valor agregado de una experiencia exitosa de operación *in house* sea la institucionalización del Programa, es decir que la experiencia acumulada forme parte del acervo de la entidad.

[57] Por ejemplo la entrega de la operación al Cabildo de Totoró (Cauca).

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Esta modalidad exploratoria implicaría una reasignación de recursos a las regionales seleccionadas, con el estatus de proyecto, durante el tiempo que se decida explorar esta modalidad *in house*, que podría ser equivalente a un ciclo operativo. Esta opción se enfrenta a la dificultad de renunciar al trámite expedito de varios de los procesos que, cuando son tercerizados, pueden hacerse por derecho privado, como el proceso de compras; se enfrenta también a la dificultad de encontrar un recurso humano calificado. Pero estos son costos en los que vale la pena que incurra el Estado para trabajar de manera más sostenida y directa con las comunidades étnicas.

13. *Fortalecer figura de enlace étnico en equipo técnico a cargo de la operación*. La Evaluación identificó que el enlace étnico es un elemento fundamental en la operación del Programa. Con respecto a sus funciones, se considera que la concepción de su rol es adecuada: *puente que materializa el vínculo entre la institución pública y las comunidades, permitiendo intercambiar conocimientos entre las partes*. Dada la importancia de su rol, considerando que la Evaluación identificó que en buena medida los resultados de una comunidad con Iraca dependen de la gestión de este actor, y que a su vez los enlaces tienen distintos niveles de conocimiento y compromiso con el Programa, se recomienda un mayor empoderamiento a este actor.

    Los mecanismos propuestos para conseguir este resultado son: (i) *estabilidad contractual*: los enlaces deben estar contratados durante la totalidad del ciclo operativo, para garantizar su continuidad a lo largo del mismo y evitar que por un cierre contractual éstos precipiten las fases del programa; (ii) *mayor capacitación*: se requiere profundizar la capacitación al enlace étnico para garantizar que éste tenga las habilidades técnicas y sociales que requiere el Programa, que incluyen, entre otras actividades, el adecuado diligenciamiento de una encuesta de caracterización socio familiar, la redacción de un informe de seguimiento, el acompañamiento en la evolución de las chagras, y la capacidad de comunicación efectiva para tener una relación fluida con las comunidades y con el Programa[58]. Buena parte de esta capacitación se consigue proporcionando más espacios de intercambio entre los mismos enlaces, teniendo en cuenta que algunos de ellos ya cuentan con amplio conocimiento sobre la región, el medio ambiente, la cultura de las comunidades, las prácticas productivas tradicionales, las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros; y (iii) *mejor flujo de información entre enlace e Iraca*: dado que los enlaces "ponen la cara" ante las comunidades, pero en algunas ocasiones desconocen los motivos de las decisiones que afectan la operación del Programa, como por ejemplo un retraso en la entrega de insumos, se recomienda fortalecer los canales de comunicación entre las coordinaciones regionales del operador y estos actores. Esto permitiría una mayor legitimidad y credibilidad del enlace ante las comunidades, incidiendo positivamente en la efectividad del Programa.

[58] En campo algunos enlaces indígenas explicaron que se requiere fortalecer las técnicas de expresión para llegarle a las familias y hacer que éstas hablen más: "somos tímidos, usted puede ver con nosotros: ´preséntese', eso es un enredo".

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Recomendaciones sobre operaciones

Concertación para vinculación y formulación de planes

14. *Fortalecer procesos de concertación a lo largo de toda la ruta operativa de Iraca*[59]. Además de las dificultades identificadas en la etapa de concertación *para la vinculación al Programa*[60], la Evaluación identificó que Iraca enfrenta un desafío importante para recoger de manera *efectiva* las necesidades y aspiraciones de las comunidades intervenidas y trasladarlas a los planes formulados en el marco del Programa. En primer lugar, en campo se identificó que no siempre se cumple el supuesto de Iraca de que los Planes de Vida/Salvaguarda o de Etnodesarrollo son instrumentos de planeación con efectos *prácticos* en el gobierno de las comunidades intervenidas. Además, como se documentó en el capítulo anterior, los procesos de formulación concertada de planes en Iraca no siempre tienen lugar conforme a lo establecido en la guía operativa del Programa. Por los motivos anteriores, se recomienda que Iraca profundice en la lectura crítica y contextual de los territorios en los que incide, para ser capaz de comprender cómo se van configurando y reconfigurando las dinámicas comunitarias al ritmo de las coyunturas sociales con las que interactúa el Programa.

    Existen varias experiencias que se pueden tomar como referencia para un adecuado proceso de concertación en el Programa Iraca. Uno de los más sencillos y útiles es el que se puede adaptar de la propuesta metodológica para la participación local en la formulación de planes de ordenamiento territorial de Huertas (1999)[61], y la propuesta de Del Cairo y Jaramillo (2014) para la caracterización, intervención y gestión de un conflicto intercultural (**Anexo 4**).

15. *Profundizar sensibilización a beneficiarios frente a su compromiso en implementación de Iraca*. Diseñar una estrategia de sensibilización a las comunidades beneficiarias concientizándolas acerca de la importancia de asumir un papel activo en la formulación e implementación del Programa en su comunidad. Se debe aclarar que las comunidades, el

[59] Esta recomendación da respuesta a la pregunta orientadora de la Evaluación Ejecutiva: 25 ¿Existen experiencias o protocolos que se puedan tomar de referencia para desarrollar un adecuado proceso de concertación?

[60] Estas dificultades están ampliamente documentadas en secciones anteriores de este documento. Además, tanto el Departamento para la Prosperidad como el Gerente del Convenio del operador han tenido que intervenir en estos casos, por lo que en este aparte no se profundiza sobre este punto.

[61] También se recomienda el documento "*Engaging Queenslanders: A guide to community engagement methods and techniques*" (2011) en tanto provee un panorama sintético y exhaustivo de herramientas de participación y concertación local en iniciativas de gobierno. En él se describe una variedad de estrategias orientadas a la participación y concertación comunitaria.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

operador, y Prosperidad Social comparten la responsabilidad de que Iraca tenga buenos resultados.

Diagnóstico

16. *Mejorar calidad y usos de información levantada en etapa de diagnóstico*. La Evaluación identificó que la información de diagnóstico en la práctica no es un insumo para la formulación de planes de Iraca, como lo prevé el diseño del Programa: "el estudio integral aporta los elementos necesarios para identificar las problemáticas que obstaculizan el desarrollo propio, las potencialidades del territorio y de su comunidad y el estado actual de los hogares participantes, para aproximarse a la definición de las acciones pertinentes y que tengan un mayor beneficio potencial".

    Por lo anterior, se recomienda mejorar el uso de esta información mediante las siguientes estrategias: (i) fortalecer capacitación y supervisión en la recolección de la información para mejorar la calidad de la misma y (ii) garantizar que, luego de la consolidación de los diagnósticos a nivel regional y nacional, el resultado del diagnóstico sea socializado en campo y sirva como insumo para la comunidad durante la formulación de los planes de seguridad alimentaria, de proyectos productivos, y de gestión para la territorialidad y la sustentabilidad. Así, por ejemplo, al momento de formular planes que incluyan la entrega de gallinas se debe verificar si en el diagnóstico se observó que el hogar tenía o no maíz para alimentarlas.

    Con respecto al ICO, se recomienda que el manejo de la herramienta incluya un proceso de sensibilización apropiada frente a los beneficiarios y los miembros del equipo Iraca que apliquen el instrumento, para contextualizar significado de las categorías y temas que lo componen. Para ilustrar este punto, se pueden retomar algunas categorías a medir que propone el ICO, por ejemplo: "democracia", "autonomía" o "participación", que son categorías que suelen ser entendidas de manera clara desde los lenguajes políticos usados por los ciudadanos en el interior del país, no necesariamente son dotados del mismo contenido desde las experiencias y expectativas de ciertos actores étnicos en zonas rurales. En tal sentido, antes de aplicar el instrumento de medición bajo el supuesto que los sujetos que responden sobreentienden -de manera convergente con la racionalidad que sustenta el instrumento ICO- el significado de las categorías por las cuales se les va a consultar, es recomendable dedicar un tiempo prudente a establecer un intercambio para que las personas que responderán el instrumento ponderen apropiadamente lo que se les está preguntado y puedan tener la claridad suficiente del significado de cada una de las categorías por las que se les preguntará. Lo propio sucede con aquellas preguntas del ICO que se miden en escala (excelente, muy bueno, bueno, etc.) ya que se trata de valoraciones contextuales que solo adquieren sentido pleno cuando se les piensa desde la experiencia. En tal sentido, es recomendable hacer un ejercicio previo para darle contenido particular a lo que significa valorar una actividad o aspecto organizativo en cada una de las escalas de

valoración que incluye la respuesta: "excelente", "muy bueno", etc. El enlace étnico, por definición, debe poder contribuir a traducir estas nociones de juicio a los contextos particulares de su comunidad.

Así, el instrumento ICO puede potenciarse si se le complementa con abordajes cualitativos y contextuales que desarrollen una perspectiva integral de los aspectos más acuciantes a ser fortalecidos en clave articulada. Especialmente una perspectiva que indague realmente por las percepciones, significados y valoraciones de los grupos humanos. De lo que se trata con esa perspectiva que indague por percepciones, significados y valoraciones es de incorporar una fase de comprensión contextual y cualitativa que le dé sentido y contexto -valga la redundancia- a las cifras que el instrumento ICO permite elaborar.

Esto supondría un trabajo complementario y simultáneo a la aplicación del instrumento ICO, en el cual se desarrollen algunas de las estrategias más apropiadas para lograr una comprensión de ese tipo, como las entrevistas abiertas a actores clave, o la observación de procesos relacionados con las actividades propias de las organizaciones analizadas. Estas estrategias arrojan información cualitativa que bien obtenida y procesada, actúa como un complemento idóneo para complementar las cifras que resultan del instrumento ICO.

<u>Formulación e implementación de planes</u>

17. *Fortalecer el componente de proyectos productivos con estudios de factibilidad y planes de negocios.* "Crear procesos de comercialización que permitan la sustentabilidad de los proyectos productivos"

18. *Consultar cualquier modificación a los planes de inversión SA o productivo con los beneficiarios*. La Evaluación identificó que en las etapas de viabilización y aprobación de los planes se han realizado ajustes sin consultar a las comunidades beneficiarias. Para garantizar que las comunidades beneficiarias se comprometan con Iraca y sean actores claves en la implementación de los planes, es necesario que todo ajuste que se haga sobre los mismos sea sujeto a la aprobación por parte de los hogares involucrados.

<u>Entregas</u>

19. *Responsabilizar al equipo técnico Fupad de la calidad de los insumos entregados,* no solo garantizando que se cumplan con las características señaladas por las comunidades, sino también realizando pruebas internas de calidad antes de la entrega. El equipo técnico del operador debe responder por la calidad de los insumos entregados, de acuerdo con los planes de inversión de los beneficiarios.

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Seguimiento[62]

20. *Refinar los indicadores de seguimiento del programa, y vincular a las regionales de Prosperidad Social en el proceso con reglas más claras*. Uno de los principales frentes de ajuste al trabajo actual del Programa es el seguimiento por parte de Prosperidad Social, de la gestión, productos y resultados del Programa Iraca. Aunque en efecto se produce información de seguimiento, ésta no estaría siendo utilizada suficientemente para el mejoramiento continuo de la operación por parte de Prosperidad Social. De resaltar, la fuente de datos de seguimiento es el mismo operador con el que se terceriza la operación. Al combinarse un programa centralizado en Bogotá, que es tercerizado con un operador privado, se impone especial relevancia al seguimiento, como tarea central de Prosperidad Social. Esto significa refinar la batería de indicadores de proceso, producto y resultado del Programa, fortalecer el equipo de seguimiento al interior de la entidad en sus oficinas centrales, e involucrar con tareas más claras y sustantivas a las regionales de la entidad estatal.

    La siguiente es una propuesta de indicadores elaborada con los siguientes criterios: (i) Pocos indicadores concentrados en los procesos críticos de la cadena de valor de acuerdo al semáforo contenido en la Ilustración 7. (ii) Los indicadores de procesos deben referirse al *flujo* (al cambio marginal de un periodo a otro), mientras que los indicadores de producto y resultado son de *stock* (acumulado). (iii) La información que alimenta los indicadores debe ser de fácil recolección. (iv) Finalmente, los indicadores deben tener poco margen de manipulación. La **Tabla 6** presenta los indicadores y la **Tabla 7** los mecanismos de recolección y los responsables de dicha recolección.

Tabla 6 Propuesta de indicadores de seguimiento del Programa Iraca

	Indicadores	Variable	Unidad de análisis	Tipo de indicador	Periodicidad
	Insumos				
1	Consistencia de planes de vida, salvaguardia, o etnodesarrollo con los planes de seguridad alimentaria y proyectos productivos	Si/No	Plan formulado (SA, PP)	Proceso	1 vez por ciclo operativo

[62] En esta sección del documento se da respuesta a las siguientes preguntas orientadoras de la Evaluación Ejecutiva: 40 ¿Cómo deberían medirse indicadores de resultado y de productos?

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

	Indicadores	Variable	Unidad de análisis	Tipo de indicador	Periodicidad
2	Caracterización socioeconómica (Varios indicadores)	Varias	Hogar beneficiario, Comunidad beneficiaria	Contexto	1 vez por ciclo operativo
	Concertación				
3	Tipo de concertación y socialización efectuada	Autoridades primero, comunidad después; comunidad primero, autoridades después; sólo autoridades; sólo comunidades	Comunidad beneficiaria	Proceso	1 vez por ciclo operativo
4	Tasa de enlaces con perfil superior al mínimo		Enlaces	Insumo	1 vez por ciclo operativo, después de la concertación
5	Tasa de reemplazo de enlaces dentro de un mismo ciclo operativo		Enlaces	Insumo	1 vez por ciclo operativo
6	Tasa de enlaces que son contratados en el mes del ciclo operativo previsto en la guía		Enlaces	Insumo	1 vez por ciclo operativo
	Seguridad Alimentaria				
7	Número de visitas por comunidad, en el mes	Número de visitas del mes anterior (sin sumarse a los meses precedentes)	Visitas	Proceso	Mensual
8	Cantidades de insumos entregados por tipo de insumo (varía por plan SA)	Número de insumos por tipo de insumo por plan	Número de insumos por plan SA	Proceso	1 vez por ciclo operativo

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

	Indicadores	Variable	Unidad de análisis	Tipo de indicador	Periodicidad
9	Tasa de satisfacción de las comunidades con la calidad de los insumos entregados	Respuestas Likert de 5 opciones.	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo
10	Tasa de satisfacción de las comunidades con la oportunidad de los insumos entregados	Respuestas Likert de 5 opciones.	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo
11	Uso de los insumos	Los usa para implementar el plan; para un fin distinto al plan; no los usa porque no sirven; no los usa porque están averiados; no los usa porque los vendió o cambió	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo
12	Tasa de hogares beneficiarios con cultivos apoyados por Iraca, en desarrollo, en la tercera visita de acompañamiento	Si/No	Hogar beneficiario, Comunidad beneficiaria	Proceso	1 vez por ciclo operativo
	Proyectos Productivos				
13	Número de visitas por comunidad, en el mes	Número de visitas del mes anterior (sin sumarse a los meses precedentes)	Visitas	Proceso	Mensual
14	Cantidad de insumos entregados por tipo de insumo (varía por plan PP)	Número de insumos por tipo de insumo por plan	Número de insumos por plan PP	Proceso	1 vez por ciclo operativo
15	Tasa de satisfacción de las comunidades con la calidad de los insumos entregados	Respuestas Likert de 5 opciones.	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo
16	Tasa de satisfacción de las comunidades con la oportunidad de los insumos entregados	Respuestas Likert de 5 opciones.	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

	Indicadores	Variable	Unidad de análisis	Tipo de indicador	Periodicidad
17	Uso de los insumos	Los usa para implementar el plan; para un fin distinto al plan; no los usa porque no sirven; no los usa porque están averiados; no los usa porque los vendió o cambió	Comunidades beneficiarias	Proceso	1 vez por ciclo operativo
18	Número de proyectos productivos planteados por un número plural de hogares.		Proyectos productivos	Proceso	1 vez por ciclo operativo
	Gestión Territorial				
19	Número de visitas por comunidad, en el mes, para el acompañamiento social	Número de visitas del mes anterior (sin sumarse a los meses precedentes)	Visitas	Proceso	Mensual
20	Número de visitas por comunidad, en el mes, para el acompañamiento ambiental	Número de visitas del mes anterior (sin sumarse a los meses precedentes)	Visitas	Proceso	Mensual
21	ICO	Varias	Comunidades beneficiarias	Resultado	2 veces por ciclo operativo
22	Conocimiento comunitario de planes vida, salvaguardia, etnodesarrollo	Si/No	Comunidades beneficiarias	Resultado	1 vez por ciclo operativo
23	Tasa de satisfacción de las comunidades con la oportunidad de los planes de sustentabilidad formulados e implementados	Respuestas Likert de 5 opciones.	Comunidades beneficiarias	Resultado	1 vez por ciclo operativo

Fuente: G|Exponencial Firma Consultora

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Tabla 7 Propuestas de recolección y usuarios de los indicadores del Programa Iraca

Fuente info	Recoge info	Usuario indicador	Uso
Insumos			
Líderes comunitarios	Operador	Grupo Enfoque Diferencial	Verificar cumplimiento del lineamiento de los Autos de la Corte Constitucional
Hogares beneficiarios	Enlace étnico	Operador, DIPS	Contextualizar el programa y las decisiones de aprobación de planes.
Concertación			
Enlace étnico	Operador	Operador, Grupo Enfoque Diferencial	Monitorear la construcción de consensos
Operador	Operador	DIPS, Grupo Enfoque Diferencial	Proporción de enlaces que superan los requisitos mínimos, mejorando la calidad de la interacción con la comunidad
Operador	Operador	DIPS, Grupo Enfoque Diferencial	Informa sobre comunidades sin un buen enlace para posible intervención correctiva, o para alertar al operador en el siguiente ciclo operativo
Enlace étnico	Operador	DIPS	Alerta sobre incumplimiento en el calendario del proyecto para ajustar respuesta ante comunidades afectadas con un menor tiempo de programa
Seguridad Alimentaria			
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear el acompañamiento efectivamente prestado a las comunidades
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear la cantidad de insumos efectivamente entregados a las comunidades
Hogares *(encuesta a la entrega)*	Operador, DPS Regional	DIPS	Monitorear la calidad de los insumos entregados a las comunidades

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Fuente info	Recoge info	Usuario indicador	Uso
Hogares *(encuesta a la entrega)*	Operador, DPS Regional	DIPS	Monitorear la oportunidad de los insumos entregados a las comunidades
Hogares *(encuesta durante visita de acompañamiento)*	Operador, DPS Regional	DIPS, Subdirección de Seguridad Alimentaria	Monitorear el uso de los insumos entregados para seguridad alimentaria, a las comunidades
Hogares *(encuesta durante visita de acompañamiento)*	Operador, DPS Regional	DIPS, Subdirección de Seguridad Alimentaria	Monitorear el desarrollo de los cultivos apoyados por Iraca a nivel de los hogares
Proyectos Productivos			
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear el acompañamiento efectivamente prestado a las comunidades
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear la cantidad de insumos efectivamente entregados a las comunidades
Hogares *(encuesta a la entrega)*	Operador, DPS Regional	DIPS	Monitorear la calidad de los insumos entregados a las comunidades
Hogares *(encuesta a la entrega)*	Operador, DPS Regional	DIPS	Monitorear la oportunidad de los insumos entregados a las comunidades
Hogares *(encuesta durante visita de acompañamiento)*	Operador, DPS Regional	DIPS, Subdirección de Seguridad Alimentaria	Monitorear el uso de los insumos entregados para proyectos productivos, a las comunidades
Enlace étnico	Operador	DIPS	Conocer la cantidad de proyectos productivos de escala superior al hogar para darle mayor acompañamiento y monitoreo.
Gestión Territorial			
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear el acompañamiento social efectivamente prestado a las comunidades

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Fuente info	Recoge info	Usuario indicador	Uso
Enlace étnico	Operador	DIPS	Monitorear el acompañamiento ambiental efectivamente prestado a las comunidades
Comunidad beneficiaria (*primera vez durante el diagnóstico; segunda durante la última visita de acompañamiento)*	Operador	DIPS, Grupo Enfoque Diferencial.	Observar los cambios por hogar y en la comunidad antes y después de la ejecución de Iraca.
Enlace étnico	Operador	Grupo Enfoque Diferencial	Tener una medida del empoderamiento de las comunidades.
Hogares *(encuesta en la última visita)*	Operador, DPS Regional	DIPS	Monitorear la oportunidad y calidad de los planes de sustentabilidad formulados en la comunidad. Anticipamos bajos niveles de satisfacción en ambas dimensiones para las comunidades en las que el tiempo del ciclo operativo sea insuficiente

Fuentes: G|Exponencial Firma Consultora

g|exponencial Firma consultora
www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Referencias

Convenio de asociación No. 119 de 2014 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Departamento para la Prosperidad Social y Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia – Fupad Colombia.

Convenio de asociación No. 121 de 2012 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Departamento para la Prosperidad Social y Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia – Fupad Colombia.

Convenio de asociación No. 212 de 2015 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Departamento para la Prosperidad Social y Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia – Fupad Colombia.

Convenio de asociación No. 402 de 2015 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Departamento para la Prosperidad Social y Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia – Fupad Colombia.

Del Cairo, C. y Jaramillo, J. (2014). Modulo Negociación y convivencia intercultural. Programa Maestría en Desarrollo y Cultura. Educación Virtual. Universidad Tecnológica de Bolívar.

Departamento para la Prosperidad Social (2012). Guía Metodológica Iraca.

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Guía Operativa Iraca.

Ellis, S. *Community Based Tourism in Cambodia*: *Exploring the role of community for successful implementation in Least Developed Countries*. Edith Cowan University, Western Australia. Recuperado de http://ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1451&context=theses

Fupad (2013). Guía Operativa Iraca Convenio N° 121

Huertas Gómez, Ebroul: Aspectos metodológicos para una estrategia participativa en la formulación de planes de ordenamiento territorial. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín., 15 págs. Consultado el 03/11/2015 en: http://www.bdigital.unal.edu.co/2201/1/ehg02-Aspectos-For15.PDF.

Mendoza, O. (2013) Mortalidad empresarial. Publicado en *Revista Portafolio.co*. Disponible en línea: http://www.portafolio.co/columnistas/mortalidad-empresarial

ONU. (sf) En Oficina del alto comisionado Colombia. Derechos Humanos. Naciones Unidas. ¿Qué es enfoque diferencial? Página web: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470%3Aique-es-el-enfoque-diferencial&catid=76%3Arecursos&Itemid=72 fecha de consulta 04/02/2015.

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia

Ortiz, A. y Rivero, G. (2007). Desmitificando la Teoría del Cambio. Pact. Disponible en línea:http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf

Retolaza, I. (2010) TEORÍA DEL CAMBIO Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social. En asociación con PNUD Guatemala, Proyecto Regional de Diálogo Democrático e Hivos – Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo.

United States Agency for International Development (USAID) (2014). *Getting to answers template*. Disponible en Línea: http://usaidprojectstarter.org/content/getting-answers-template-0

www.gexponencial.com gerencia@gexponencial.com
Oficinas principales: Carrera 13-A No. 37-68 Piso 8.
Teléfono +(571) 2456714 Bogotá, Colombia