EVALUACIÓN DE OPERACIONES FAMILIAS EN ACCIÓN POBLACIÓN INDÍGENA

INFORME FINAL

EVALUACIÓN DE OPERACIONES DE LOS PROYECTOS PILOTO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN COMUNIDADES INDÍGENAS

Departamento Nacional de Planeación

Dirección: Esteban Piedrahita

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas: Diego Dorado

Acción Social

Dirección: Diego Molano

Programa Familias en Acción

Dirección: Rita Combariza

Dirección de Etnias: Alexander Delgado

Centro Nacional de Consultoría

Presidente: Carlos Lemoine

Vicepresidencia de Consultoria de gobierno: Andrés Gordillo

Fernando Urrea

Nicolás Bermúdez

María Victoria Rivera

Marta Silvia Villegas

Liliana Moreno

Paola Molina

Alexandra Rubio

Karen Langton

Lisbeth Bastidas

Judy Jacanamejoy

Eudo Cuarán

Aura Hurtado Arias

Waldor Arias Botero

Centro Nacional de Consultoría.com

NIT 800.011.951-9

Bogotá, 2010

ÍNDICE

Glosario **5**

Siglas **7**

INTRODUCCIÓN **7**

1. Contexto sociodemográfico **12**

1.1. Aspectos generales *12*

1.2. Pirámides poblacionales *13*

1.3. Tasas de fecundidad *14*

1.4. Tasas de dependencia y razón de niños por mujer *15*

1.5. Caracterización de los hogares *16*

1.5.1. Tamaño 16
1.5.2. Tasas de jefatura femenina 16
1.5.3. Pirámides poblacionales de los hogares beneficiarios del PFACI 16
1.5.4. Hacinamiento y hogares por vivienda 18
1.5.5. Parentesco con el jefe del hogar 18
1.5.6. Tipología de los hogares 19

1.6. Reglas de parentesco *20*

1.6.1. Wayúu 20
1.6.2. Kankuamo 21
1.6.3. Pijao 22
1.6.4. Pasto 23
1.6.5. Inga 24
1.6.6. Camëntsa 24
1.6.7. Análisis demográfico de los genogramas 25

2. Economía e ingresos **27**

2.1. Wayúu *27*

2.2. Kankuamo *29*

2.3. Pijao *30*

2.4. Pasto *31*

2.5. Inga *32*

2.6. Camëntsa *34*

3. Educación **35**

3.1. Alfabetismo *35*

3.2. Nivel educativo *35*

3.3. Asistencia escolar *37*

3.4. Pertinencia de la oferta educativa *37*

4. Salud y nutrición **39**

4.1. Indicadores de ayuno obligado *39*

4.2. Oferta de salud *40*

5. Evaluación de operaciones **42**

5.1. Consulta y concertación *42*
5.1.1. Consulta preliminar 42
5.1.2. Asamblea 42
5.1.3. Enlace indígena y Comité Municipal de Certificación Indígena 43
5.1.4. Madres consejeras 44
5.1.5. Selección e inscripción de familias 44
5.1.6. Actualización de censos y elaboración de listados de familias elegibles 44
5.1.7. Asamblea de validación de listados 45
5.1.8. Inscripción de familias 45

5.2. Cumplimiento de compromisos *46*
5.2.1. Controles de crecimiento y desarrollo 46
5.2.2. Asistencia escolar 47

5.3. Verificación de compromisos *49*

5.4. Pagos *51*

5.5. Bancarización *51*

5.6. Novedades, quejas y reclamos *52*

6. Conclusiones y recomendaciones **53**

6.1. Empoderamiento *53*
6.1.1. Fortalecimiento de las autoridades indígenas 53
6.1.2. Prácticas de autosostenimiento 55
6.1.3. Efectos favorables para las mujeres en la toma de decisiones 56
6.1.4. Efectos en las condiciones de la mujer 57

6.2. Cobertura, focalización y vinculación de beneficiarios *57*
6.2.1. Censos indígenas 58
6.2.2. Pertinencia del esquema de parentesco empleado por el programa 58
6.2.3. Impacto en las estructuras indígenas de parentesco 59
6.2.4. Focalización 59

6.3. Especificidad de los mecanismos operativos *60*
6.3.1. Recomendaciones relativas a la pertinencia de los procesos de comunicación 60
6.3.2. Enlaces indígenas 61
6.3.3. Comités Municipales de Certificación Indígena 62
6.3.4. Selección e inscripción 62
6.3.5. Corresponsabilidad y verificación de compromisos 63

6.4. Impactos negativos *64*
6.5. Consulta y concertación 65

Bibliografía **72**

Anexo1. Indicadores sociodemográficos **74**

Glosario

Alijuna: Término utilizado por los wayúu para designar a las personas no indígenas.

Asijawaa: Procedimiento realizado por médicos tradicionales wayúu consistente en la aplicación de calor en puntos específicos del cuerpo, con un tizón fino o un clavo caliente, haciendo contacto breve con la zona enferma del paciente. Su fin es expulsar la contaminación o suciedad que afecta al cuerpo.

Ayulee: Enfermedades benignas o menores entre los wayúu.

Cachaco: Variedad de plátano resistente a las sequías cultivada por los pijao. También se conoce como popocho.

Compadrazgo: Forma de parentesco por afinidad utilizada por los inga y los camëntsa como mecanismo de inclusión de parientes no consanguíneos, yernos y nueras, por ejemplo.

Cultivo acompañado: Técnica agrícola de los pasto consistente en sembrar dos especies juntas para mejorar el control de las plagas y aprovechar los nutrientes del suelo.

Chagra: Sembrado tradicional indígena caracterizado por la numerosa variedad de especies vegetales que coexisten en él (hasta 130 entre granos, verduras, tubérculos, frutas y plantas medicinales) y el empleo de abonos orgánicos. La chagra es vital para la subsistencia y cumple una función determinante en los procesos de endoculturación. Los pasto la llaman shagra.

Dibichido: Minga entre los camëntsa.

Ego primario: Definido en esta investigación como la madre de los niños menores de 18 años en una red parental o genograma.

Ego secundario: Definido en esta investigación como el padre de los niños menores de 18 años en una red parental o genograma.

Hogar: Persona o personas que forman parte de un mismo grupo doméstico, comparten total o parcialmente una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y tienen autonomía para decidir sobre aspectos económicos y vitales. Es requisito del hogar que sus miembros vivan permanentemente en la misma vivienda y compartan los alimentos.

Jajañ: Chagra tradicional de los camëntsa.

Majayula: Práctica cultural del encierro de las adolescentes wayúu durante su menarquia (primera menstruación) e iniciación.

Minga: Reunión de parientes, amigos y vecinos para hacer algún trabajo gratuito en común. Los camëntsa la conocen también como dibichido.

Palabrero: Autoridades tradicionales entre los wayúu, designadas por la comunidad para servir de mediadores en conflictos o negociaciones, bien sea con el Estado, bien con otras etnias u otros clanes. Su función política es primordial y por lo general esta posición se hereda por línea paterna.

Piache: Médico tradicional wayúu, generalmente mujeres de edad avanzada reconocidas por sus poderes mágicos asociados a los rituales de la muerte.

Poliginia: Régimen familiar en que el hombre tiene varias esposas al mismo tiempo. Entre los wayúu los hombres pueden tener tantas esposas como se lo permitan sus recursos económicos.

Popocho: Ver cachaco.

Pütchipu: Ver palabrero.

Shagra: Chagra entre los pasto.

Sobandero: Médico tradicional kankuamo que trata fracturas menores, esguinces y afecciones óseas y musculares en general. Cobra por sus servicios dependiendo del trabajo, aunque, si es amigo, se le puede pagar en especie.

Taita: Autoridad tradicional entre los camëntsa, inga y pasto.

Tatsumbuá: Médico tradicional entre los camëntsa.

Tumaqueño: Tubérculo sembrado por los camëntsa para el consumo humano y de los animales domésticos.

Unidad de vivienda: Casa, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva, ramada o refugio ocupado o disponible para ser utilizado como lugar de alojamiento.

Vivienda: Espacio estructuralmente separado y con acceso independiente donde se aloja un grupo de personas que viven y comen juntas o una persona que vive sola. La vivienda está separada cuando tiene límites constituidos por paredes o cualquier otra división, techo y puertas. Hay casos excepcionales, como las ramadas, en los que el espacio en cuestión está delimitado por columnas de madera, pero carece de paredes y puerta; se los considera viviendas siempre y cuando vivan hogares en ellos.

Yerbateros: Médicos tradicionales y curanderos entre los kankuamo especializados en el uso de plantas medicinales.

Yernada: Entre los wayúu, pago que un hombre hace en trabajo a la suegra, en lugar de la dote, por el derecho a casarse con una de sus hijas.

Siglas

CMCI: Comités Municipales de Certificación Indígena

CNC: Centro Nacional de Consultoría

EPSI: Entidad Promotora de Salud Indígena

IM: Índice de masculinidad.

MIJ: Ministerio del Interior y Justicia

OIK: Organización Indígena Kankuama.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OKV: Organización Kankuama de Valledupar.

PFACI: Programa Familias en Acción Comunidades Indígenas.

SIFA: Sistema de Información Familias en Acción

SIRC: Sistema de Información de Registro de Cumplimiento

TDJ: Tasa de dependencia juvenil.

TDT: Tasa de dependencia total.

TDS: Tasa de dependencia senil.

TGF: Tasas globales de fecundidad.

UCN: Unidad Coordinadora Nacional

UCR: Unidad Coordinadora Regional.

INTRODUCCIÓN

En el 2007 el programa Familias en Acción se propuso llevar los subsidios condicionados a los grupos indígenas colombianos. Entendiendo las particularidades de esta población, el programa contrató una consultoría en la que se definieron los términos, las condiciones y las necesidades de ajuste de las operaciones en los cuales el programa podría acceder a las comunidades indígenas.

Como parte de las recomendaciones de la consultoría, se establecieron mecanismos diferenciales de operación a partir de los cuales se elaboró un anexo al manual operativo del programa, para ser empleado en los procesos con comunidades indígenas. Como primer paso previo a la expansión del programa en las comunidades indígenas del país, se realizaron unos proyectos pilotos en seis comunidades indígenas del norte (wayúu y kankuamo), centro (pijao) y sur del país (pastos, ingas y camëntsa).

De acuerdo a las recomendaciones de la consultoría las comunidades indígenas elegibles debían cumplir con al menos tres requisitos: haber incorporado el dinero como medio satisfactor de las necesidades básicas de vida; ser accesibles y cercanas a centros poblados; y tener actualizados sus censos indígenas.

Esta última condición era importante, ya que las comunidades indígenas no son usuarias del SISBÉN, y por lo tanto no pueden ser focalizadas por este medio. Para focalizar a los beneficiarios, se propuso emplear como base los censos indígenas y las asambleas indígenas, que forman parte de los usos y costumbres tradicionales. Los censos indígenas por su parte, permitieron construir las listas de potenciales elegibles, mientras que en las asambleas, con participación comunitaria se seleccionarían comunitaria y participativamente las familias que dentro del listado efectivamente cumplían con los requisitos para ser incluidas en el programa.

Otro requisito adicional importante era la aceptación del programa por parte de las comunidades representadas por sus autoridades tradicionales, para lo que se requería realizar un proceso de información del programa y de consulta y concertación con cada una de las comunidades interesadas.

Otros cambios frente a los procedimientos empleados con la población del SISBÉN fueron la creación del comité de certificación indígena y el enlace indígena. El primero está encargado de la conformación de las listas de potenciales beneficiarios a partir del censo indígena, el segundo, cumple con las funciones del enlace municipal, pero cambian los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección. El enlace debe hablar el idioma indígena en los casos pertinentes, y su selección la debe realizar el alcalde municipal de una terna propuesta por la asamblea.

Con el fin de evaluar estas experiencias piloto, obtener las lecciones aprendidas y derivar de ellas recomendaciones de ajuste que permitieran mejorar las operaciones en comunidades indígenas, el Programa Familias en Acción y el Departamento Nacional de Planeación, abrieron en el segundo semestre de 2009 una concurso en el que seleccionaron la propuesta metodológica de evaluación presentada por el Centro Nacional de Consultoría.

La propuesta metodológica buscaba evaluar las operaciones de los proyectos pilotos, para lo que se plantearon preguntas de investigación en temas relevantes del programa no solo en el ámbito operativo sino en los efectos en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, su organización parental, relaciones internas de convivencia y organización política de sus comunidades.

En cuanto al tema operativo la propuesta metodológica buscó incluir las etapas consignadas en el anexo 14 población indígena, (esto es, consulta y concertación, identificación e inscripción de familias elegibles indígenas, liquidación y pagos de subsidios y verificación de compromisos) y por medio de preguntas guía conocer el funcionamiento del programa para poder ofrecer recomendaciones al diseño y a la

operación del programa para poder atender con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de la población objeto de este estudio.

Algunas de las preguntas utilizadas para abordar el tema operativo fueron: ¿Es la consulta que implementó el Programa el mecanismo adecuado para el ingreso a los diferentes territorios indígenas?. ¿Es la asamblea el mecanismo adecuado para dar el aval de las familias que van a ser beneficiarias del programa?¿Cual ha sido la contribución del programa a la generación de censos indígenas, a la metodología para la construcción de los mismos, a la validez de éstos para la conformación de listados de familias elegibles y al registro de comunidades indígenas?; ¿Cuál ha sido el impacto del Programa Familias en Acción para el registro de las comunidades indígenas en términos de documentación (cedula, registro civil, tarjeta de identidad)?, ¿Los procesos de comunicación utilizados por el programa hacia las comunidades indígenas le han permitido a estas conocer los procesos de inscripción, pagos y de verificación de compromisos?; entregar los subsidios del Programa Familias en Acción a las comunidades indígenas? ¿Es el mecanismo de verificación de compromisos en salud y educación el indicado para que las comunidades indígenas demuestren el cumplimiento de los mismos?.

Los efectos de la implementación del programa en las comunidades indígenas fueron tenidos en cuenta en la propuesta metodológica como temas transversales en la operación del mismo y que, como tal deberían ser indagados en cada una de las etapas del programa y en la cotidianidad de las comunidades indígenas, temas como efectos del programa en las estructuras propias de parentesco, tensiones en las estructuras de autoridad internas, relaciones con la institucionalidad municipal y departamental, toma de decisiones en el hogar y en las comunidades fueron examinados por medio de preguntas como: ¿Existen incentivos negativos, relacionados con la participación de la comunidad en el programa, a nivel de la institucionalidad local (indígena o administración municipal)? ¿Es el esquema de parentesco planteado por el programa viable dentro de las comunidades indígenas y de qué forma se evidencia de acuerdo a las particularidades que no necesariamente son de consanguinidad en el parentesco?, ¿qué implicaciones tiene esta decisión sobre la estructura de parentesco en las comunidades indígenas? ¿Se han alimentado conflictos de autoridad tanto al interior de la administración indígena como con las administraciones municipales?, ¿El proceso desarrollado por el Programa crea algún tipo de fortalecimiento en cuanto a las autoridades indígenas se refiere? ¿El Programa puede generar algún tipo de ruptura en las prácticas de autosostenimiento de las comunidades indígenas? ¿El Programa incide en la toma de decisiones en el hogar y/o en la comunidad indígena a favor de las mujeres? ¿Qué efectos presenta el Programa con relación a las condiciones de la mujer dentro del hogar y la comunidad?, entre otras.

La evaluación inició en agosto de 2009 y terminó en abril de 2010. En este periodo se llevó a cabo un complejo proceso de investigación, que fue llevado a cabo por un equipo compuesto por 15 profesionales: 8 antropólogos, 4 sociólogos, una psicóloga y una estadística además de un equipo de apoyo encargado del levantamiento de la información cuantitativa.

Como parte del componente cualitativo, se realizaron entrevistas con expertos en las comunidades indígenas y funcionarios de las entidades que tenían información sobre el proceso de las comunidades de los pilotos. Tras elaborar los instrumentos de trabajo de campo: guías de trabajo de campo, guías de entrevistas con agentes locales, guías de grupos focales con comunidades, seis antropólogos fueron capacitados en los objetivos del estudio y en los instrumentos, y se prepararon para realizar un trabajo de campo en las comunidades seleccionadas para los pilotos, pertenecientes a los pueblos wayúu, kankuamo, pijao, pasto, inga y camëntsa. El trabajo de campo duró dos meses en cada pueblo. Periódicamente, los antropólogos enviaron sus grabaciones de entrevistas y grupos focales, así como los avances de los diarios de campo para que el equipo directivo pudiera determinar los grados de avance de la investigación y resolviera las dudas de los antropólogos. Asimismo, se realizaron reuniones del equipo completo de antropólogos antes, durante y después del trabajo de campo, para socializar el marco teórico de la evaluación, unificar crite-

rios, así como para identificar los progresos y las hipótesis que se venían planteando sobre las preguntas de investigación del estudio.

Al tiempo que se realizaba el trabajo de campo etnográfico, se perfeccionaron el formulario de la encuesta de hogares beneficiarios, el plan de análisis de los datos y el operativo de campo para el levantamiento de las encuestas. Este trabajo, así como los instrumentos de trabajo de campo cualitativo, contó con la supervisión y aprobación por parte del DNP y de Acción Social.

Nicolás Bermúdez y María Victoria Rivera tuvieron a su cargo la dirección del grupo de etnógrafos que por dos meses permanecieron en los seis pueblos donde se desarrollaron los pilotos. En los pueblos pasto, inga y camëntsa, los antropólogos nativos Eudo Cuarán, Lisbeth Bastidas y Judy Jacanamejoy, tuvieron a su cargo la realización del trabajo de campo etnográfico, mientras en los pueblos wayúu, kankuamo y pijao, las responsables fueron Marta Villegas, Karen Langton y Liliana Moreno. Este equipo tuvo el apoyo de Paola Molina, para la preparación de los instrumentos (diario de campo, entrevistas y grupos focales). En cuanto al componente cuantitativo de la investigación, el diseño de la muestra estuvo a cargo de Eugenia Ramírez y los formularios fueron preparados por Alexandra Rubio. Este componente contó con la asesoría permanente y el direccionamiento de Fernando Urrea Giraldo. La coordinación general de la investigación estuvo a cargo de Andrés Gordillo. Por parte del Departamento Nacional de Planeación, formaron parte del equipo interventor Óscar Siza y Andrés Mogollón Duffó, mientras en Acción Social el equipo interventor estuvo encabezado por Alexander Delgado.

El informe esta conformado por seis capítulos: los tres primeros dirigidos al conocimiento y descripción de las condiciones de vida de los pueblos indígenas objetivo de este estudio. El capitulo 1 denominado contexto sociodemográficos aborda características sociodemográficas de cada uno de los seis pueblos indígenas basados en análisis poblacionales que contiene pirámides poblacionales, tasas de fecundidad, patrones de conyugalidad, tipología de los hogares de cada uno de los pueblos y análisis de la composición de los hogares beneficiarios. Una segunda parte de este capitulo esta dedicada a las reglas de parentesco en los seis pueblos indígenas para terminar con un acercamiento a la pertinencia el programa frente a las condiciones poblacionales y de parentesco descritas. Siguiendo la línea de caracterización, el capitulo dos describe los comportamientos de sostenimiento y de generación de ingresos de los pueblos indígenas seleccionados para los pilotos, en este capitulo encontraremos como, la cría de animales, el cultivo de alimentos, y en menor medida la caza y pesca, son estrategias de supervivencia comunes en estos pueblos y como el programa Familias en Acción tiene efectos en estas actividades. El capitulo tres esta dedicado a los hallazgos que se obtuvieron en educación, salud y nutrición, ejes fundamentales para el programa ya que es a través de su fortalecimiento que el programa se propone mejorar el capital humano en la población beneficiaria. En este capítulo se analizan las condiciones educativas previas a la intervención del programa en materia de educación a través de algunos indicadores clave (alfabetismo, escolarización), y la oferta educativa existente en cada pueblo al momento de la evaluación. A partir de esto, se plantean algunas hipótesis de los impactos que cabe esperar conseguir a partir de un fortalecimiento como el que hace el Programa Familias en Acción de esa oferta específica de educación formal.

El ámbito operativo es abordado en el capitulo 4 denominado: Evaluación de operaciones, en este capitulo se encuentran hallazgos del estudio clasificados de acuerdo al ciclo operativo descrito en el anexo 14 sobre Población Indígena del manual operativo. En este capitulo se describen desde las perspectiva de los beneficiarios, autoridades e instituciones los procesos y las actividades desarrolladas por el programa en los pueblos indígenas seleccionados en cada una de las etapas del ciclo operativo, reconociendo sus fortalezas, debilidades y su pertinencia para las condiciones actuales en los pueblos indígenas seleccionados.

Los capítulos 5 y 6 abordan los temas transversales de la implementación del programa en las comunidades indígenas, se centran en los efectos del programa en aspectos como género, toma de decisiones

en el hogar y/o en la comunidad, la relación con las autoridades tradicionales y el comportamiento de las estructuras de autoridad internas en las comunidades. El capítulo 5 cierra con una serie de recomendaciones de ajuste en estos efectos descritos y en las etapas del ciclo operativo en donde una de si s recomendaciones centrales es que el Programa Familias en Acción en Comunidades Indígenas será más eficaz, eficiente y sostenible si consigue ser más pertinente en términos socioculturales. Cuanto más pertinente sea el diseño, mayor participación y apropiación se logrará entre la población beneficiaria y mayor fortalecimiento y empoderamiento de las instituciones y organizaciones locales. El programa podría lograr mayor eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la medida en que se ocupe de analizar las adecuaciones que podrían incorporarse en el tema de verificación de compromisos para cada territorio indígena. Se trata de abrir vías para que las familias indígenas puedan verificar el cumplimiento de su corresponsabilidad en salud y educación de una manera pertinente, es decir, acorde con sus instituciones sociales y culturales.

El informe termina con el capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones, en donde el empoderamiento, la cobertura, focalización y vinculación de los beneficiarios y la especificidad de los mecanismos operativos son retomados para identificar posibles impactos negativos de la implementación del programa y formular recomendaciones para poder atender con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades del población indígena y realizar los ajustes necesarios para que los resultados positivos encontrados sean sostenibles en el largo plazo.

1. Contexto sociodemográfico

Como parte de la evaluación, además de verificar las operaciones, se procuró tener un entendimiento lo más completo posible, dentro de los tiempos y las necesidades de la investigación, del contexto de los pueblos indígenas seleccionados para los pilotos del programa Familias en Acción en comunidades indígenas.

El entendimiento del contexto permitiría hacer una evaluación culturalmente pertinente, en la medida en que son diferentes las realidades en cada uno de los pueblos, asimismo, permitiría conocer el grado de adaptación del programa a diferentes realidades.

En esta primera sección se presentan los resultados del levantamiento de información de fuentes secundarias, y de fuentes primarias cualitativas y cuantitativas, realizado para caracterizar cada uno de los contextos indígenas.

El eje de esta caracterización son 1) los principales indicadores sociodemográficos, incluyendo variables cruciales para el programa como la asistencia escolar y el estado de nutrición y salud 2) la organización del parentesco en cada uno de los pueblos indígenas, y 3) sus principales características socioeconómicas.

Mientras que la información de la caracterización sociodemográfica, se obtuvo del análisis de los microdatos del censo 2005, y de la información de la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría en 2009, la información para la caracterización del parentesco es resultado de la elaboración de genogramas realizados en campo por el equipo de antropólogos. A su vez, la información socioeconómica es resultado de la encuesta realizada por el CNC y complementada con la observación directa del trabajo de campo etnográfico.

Con respecto a los 3 puntos señalados, se observan particularidades de los diferentes pueblos indígenas. Distintos contextos productivos, relaciones de parentesco, actividades económicas, indicadores de asistencia escolar y nutrición, y composición de los hogares. Las particularidades, sin embargo, son más marcadas en el pueblo Wayúu, que presenta la situación más crítica en todos los indicadores: menor escolarización y alfabetismo, mayores tasas de fecundidad, así como esquemas de parentesco más atípicos frente a los observados en los demás pueblos y patrones culturales más diferenciados con respecto al resto de la cultura nacional en una porción importante de la población. En este pueblo se encuentran asimismo los mayores retos para la adaptación exitosa del programa.

1.1. Aspectos generales[1]

De acuerdo con el censo del año 2005, la población wayúu representa el 20,2% de la población indígena total del país, seguida por los pasto (9,7%), pijao (4,4%), inga (1,2%), kankuamo (1,0%) y camëntsa (0,3%). Por sexo, esta participación porcentual es ligeramente más femenina en el caso de los wayúu, pasto, kankuamo y camëntsa, y más masculina para los pijao e inga, tal como se expresa en los índices de masculinidad (IM): inferiores a 1 entre los wayúu, pasto, kankuamo y camëntsa, y superiores a 1 para los pijao e inga.

Según las estimaciones de población a diciembre 31 de 2009 del DANE, la población de los seis pueblos donde opera el Programa Familias en Acción en Comunidades Indígenas (PFACI) asentada en las áreas de resguardos reconocidos y registrados por el INCODER y el DANE y 13 municipios[2] es de 54.888 personas, equivalente al 5,4% de la población indígena del país que habita en resguardos (1.021.572 personas).

[1] Para más claridad sobre indicadores sociodemográficos remítase al anexo 1. indicadores sociodemográficos

[2] Los 13 municipios son: Valledupar, en Cesar; Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca y Hatonuevo, en La Guajira; Córdoba, en Nariño; Coyaima y Natagaima, en Tolima; Colón, Sibundoy, San Francisco y Santiago, en Putumayo.

Los porcentajes del total de la población indígena en resguardos de Colombia son: pijao 27%, wayúu 26,7%, pasto 20,4%, kankuamo 13,3%, camëntsa 7,1% e inga 5,5%. Resguardos.

Al igual que los demás pueblos indígenas colombianos, los seis grupos seleccionados para las pruebas piloto del PFACI son en su mayoría rurales. El censo 2005 indica que los pijao y camëntsa son los más urbanizados: el 37,5% reside en cabeceras y alrededor del 62,5% en la zona rural, mientras que los wayúu y pasto son los más rurales: 87,9% y 83,4%, respectivamente, vive en pequeños centros poblados rurales y en zona rural, o sea, menos del 17% de los pasto y menos del 13% de los wayúu habitan en cabeceras. Los inga y kankuamo se hallan en una situación intermedia, con 71,6% y 75,6%, respectivamente, en zona rural. Para el total nacional de la población indígena, el censo 2005 arrojó un 79,3% rural y un 20,7% en cabeceras.

1.2. Pirámides poblacionales

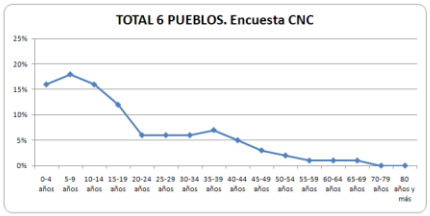
Las pirámides poblacionales elaboradas a partir de los datos del censo 2005 revelan diferencias importantes entre los seis pueblos estudiados. La pirámide de los wayúu en los cinco municipios presenta la base más ancha (menos de 5 años y 5-9 años), llegando al 24% de la población total en el grupo 0-4 años y al 14% en el grupo 5-9 años. En otras palabras, el 40% de la población wayúu de los cinco municipios tenía menos de 10 años en 2005. En general, en las pirámides wayúu es muy reducido porcentualmente el grupo mayor de 60 años. Las pirámides kankuamo, en cambio, muestran ya el efecto de una transición demográfica y en Valledupar se aprecia, además de un claro fenómeno de envejecimiento poblacional, una elevada participación femenina entre 10 y 25 años, debido a la presencia de mujeres que desempeñan trabajos domésticos en la ciudad.

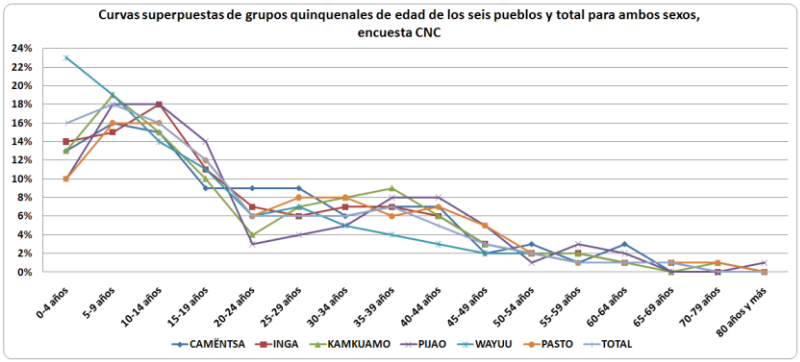
Las irregularidades de las pirámides pijao ponen de manifiesto un dramático proceso de emigración masiva a partir de los 15 años de edad, combinado con una transición demográfica muy marcada. Las pirámides pijao tienen forma de tubo con engrosamientos en las primeras edades y en edades intermedias adultas (35-59 años), lo que indica el considerable envejecimiento de esta población. Entre los pasto se acusa igualmente una fuerte transición demográfica: si bien se conserva todavía la figura de pirámide y no aparece un tubo con engrosamientos, es ostensible el envejecimiento poblacional.

Las pirámides inga y camëntsa son en general bastante irregulares. Las de los inga muestran un rezago apreciable en la transición demográfica: el grupo etáreo 0-4 años posee un alto peso porcentual, aunque no tanto como entre los wayúu. El rezago transicional se comprueba en el resto rural y el centro poblado de los tres municipios, pero, a diferencia de los wayúu, existe una importante población adulta mayor de 60 años. Los patrones de los camëntsa son cercanos a los de los inga, aunque la base piramidal es más delgada. Cabe interpretar las irregularidades sistemáticas de las pirámides inga y camëntsa como una señal de las intensas corrientes migratorias desde los centros poblados y el resto rural hacia la cabecera municipal y las ciudades.

Resulta interesante comparar las pirámides del censo con las curvas de población por grupos quinquenales de edad obtenidas mediante la encuesta del Centro Nacional de Consultoría (CNC) en una muestra de hogares beneficiarios del PFACI. La curva de estructura de edad wayúu confirma que esta es la población más joven de los seis pueblos. El patrón es muy cercano al del censo 2005 en los cinco municipios, aunque en la muestra CNC se constata una ligera tendencia a representar una estructura poblacional más joven: en el censo 2005 alrededor del 40% de los wayúu tenía menos de 10 años, en la muestra CNC este grupo etáreo alcanza el 42%; por su lado, la población de 60 años y más suma entre el 4,2% y el 4,7% en el censo, mientras que en la encuesta es el 3,0%. Los kankuamo menores de 10 años en Valledupar son el 32,0% y, según el censo 2005, son el 25,2%. Los grupos etáreos kankuamo mayores de 10 años suman 6,3% en el censo 2005 y 2,0% en la encuesta. El patrón es más joven en la encuesta, pero las variaciones con respecto al censo no son sustanciales. Los pijao menores de 10 años son el 28% (23,6% en el censo). La curva etárea pijao es más joven en la encuesta, aun cuando se acerca más al patrón censal que la de los kankuamo; los mayores diferenciales se registran en la población de 60 años y más: apenas el 3% en la encuesta CNC versus el 12,3% en el censo 2005. Los pasto son el pueblo más viejo, con un 26% de población menor de 10 años en la encuesta CNC y un 21,2% en el censo 2005. Los pasto de 60 años y más

son el 3% en la encuesta y el 12,5% en el censo. Los inga menores de 10 años representan el 29% en la encuesta CNC y el 25,6% en el censo 2005. La curva etárea inga exhibe irregularidades como la del censo, lo que corrobora el efecto de la emigración en la estructura poblacional. Los mayores de 60 años entre los inga son el 2% en la encuesta y el 12,7% en el censo. Este es el pueblo con mayores divergencias entre los dos instrumentos para la población de 60 años y más. La curva etárea camëntsa muestra una caída importante después de los 45 años. La encuesta CNC arroja una población inga menor de 10 años de 29% frente a 25,6% en el censo 2005; en tanto que el grupo de 60 años y más es 3% en la encuesta CNC y 10,4% en el censo.





La curvas etáreas superpuestas y la total para los seis pueblos de la encuesta CNC corresponden a estructuras de población más jóvenes que las de las pirámides censales; no obstante, las principales tendencias coinciden: a) los wayúu son la población más joven; b) la curva y la pirámide de los pijao siguen patrones muy similares, con fuertes engrosamientos y una población menor de 5 años que asciende sólo al 10% en la encuesta y al 8,4% en la pirámide censal; c) los patrones generales tienden a ser similares en los demás pueblos indígenas. Por cierto, es de esperar que se produzcan diferencias, toda vez que la encuesta tendió a captar una población indígena con mayor peso de los grupos etáreos de infantes y jóvenes, quienes son los beneficiarios del PFACI, y menor peso de la población de 60 años y más, en tanto que el censo captó el conjunto de la población. Dicho de otra manera, habría un sesgo "juvenil" en la encuesta CNC como consecuencia de la focalización del PFACI en hogares jóvenes.

1.3. Tasas de fecundidad

Las tasas históricas de fecundidad de los wayúu, pijao e inga han sido elevadas a lo largo de varias décadas (más de 6 hijos nacidos vivos) y las de los pasto han sido las más moderadas (por debajo de 5,3 hijos). Las de los kankuamo (5,8) y camëntsa (5,7) se han aproximado a las del primer grupo de altas tasas históricas. Sin embargo, al analizar las tasas globales de fecundidad se detectan ciertos cambios:

a) En el momento del censo 2005 los wayúu presentaban las tasas globales de fecundidad más altas, es decir, con respecto al patrón histórico de fecundidad la disminución wayúu ha sido la más moderada.
b) Las menores tasas globales de fecundidad se registran entre los kankuamo (2,77 hijos nacidos vivos) y los pasto (3,15). La fecundidad en estos dos casos es similar a la de clases urbanas populares y a la de población mestiza campesina.
c) Los camëntsa mantienen tasas altas cercanas a las de los inga (4,34 hijos nacidos vivos para Putumayo rural).

La tasa general de fecundidad reproduce estas tendencias, pero permite apreciar mejor el patrón de transición demográfica:

a) Los wayúu, inga de resguardos (zona rural), camëntsa y pijao de Coyaima tienen tasas muy por encima de los 100 hijos nacidos vivos por 1.000 mujeres en edad fértil. De cualquier manera, las tasas más altas corresponden a los wayúu. Estos cuatro grupos son los de mayor rezago demográfico.
b) Los pueblos con tasas ligeramente superiores a 100 o por debajo de 100 son pasto, kankuamo y pijao de Natagaima. Estos ya han entrado en un proceso de transición demográfica.

1.4. Tasas de dependencia y razón de niños por mujer

Según los datos censales, en los cinco municipios wayúu la tasa de dependencia juvenil (TDJ), la tasa de dependencia total (TDT) y la razón de hijos menores de 5 años por cada 100 mujeres en edad fértil (15-49 años) son superiores al 100%. En cambio, en los otros cinco pueblos estos indicadores, a pesar de ser muy altos, están por debajo del 100%. Ya sabemos que alrededor del 40% de la población total wayúu es menor de 10 años, pero otros factores influyen también para que los indicadores en cuestión alcancen aquí porcentajes tan elevados. En primer lugar, en la sociedad wayúu se practica la poliginia, la filiación es matrilineal y la residencia es matrilocal. Las mujeres entran a su vida reproductiva durante la adolescencia y tradicionalmente tienen embarazos frecuentes hasta pasados los 30 años de edad. Además, la conformación de los grupos domésticos es del lado de la parentela materna y existen lazos de solidaridad y cooperación entre las esposas del mismo hombre, como que los hijos de la esposa más joven pueden ser entregados al cuidado de la primera esposa (de mayor edad), quien puede contar con más recursos. Las tasas específicas de fecundidad wayúu tienen su pico en el grupo etáreo 25-29 años y, aparte de ser muy superiores a las de los demás grupos étnicos, refuerzan la hipótesis de una alta fecundidad entre las mujeres wayúu a raíz de segundos o terceros embarazos, con hijos nacidos vivos en edades entre y por encima de los 25-29 años. Pero estas tasas también se deben al efecto de hijos nacidos vivos en el último año que son registrados, no por las madres biológicas (las esposas más recientes, menores de 20 años), sino por mujeres de más edad (abuelas o primeras esposas). Debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, la circulación migratoria de mujeres y hombres entre Colombia y Venezuela. Muchas de las mujeres migrantes están en edad fértil, sobre todo las más jóvenes, y dejan a sus hijos a cargo de las abuelas o de la primera esposa de su esposo, lo cual disminuye de manera dramática el número de mujeres en edad fértil en los hogares cuando se efectúa un censo u otro tipo de encuesta demográfica. En conclusión, la alta fecundidad se ve favorecida tanto por la poliginia como por la matrilocalidad y la cooperación entre mujeres mayores y menores.

En los otros cinco pueblos la TDJ corresponde a una dependencia marcada, pero acorde con los parámetros esperados: por encima de 70 niños menores de 15 años por cada 100 personas entre 15 y 64 años para los pijao de Coyaima, entre 65 y 69 niños para los kankuamo y los inga, alrededor de los 64 entre los camëntsa y 56 entre los pasto. La alta TDJ de los pijao se explica por la migración de mujeres entre 15 y 49 años hacia los centros urbanos a trabajar, como ya se pudo apreciar en las pirámides.

Dada su alta TDJ, es de esperar que los wayúu tengan las mayores tasas de dependencia total: por encima de 120 personas menores de 15 años y entre 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años. En segundo lugar están los inga de Santiago, más de 90 personas, y después los pijao de Coyaima (88), los camëntsa (78), los pasto (73), los pijao de Natagaima (72) y los kankuamo (71).

La razón de hijos menores de 5 años por cada 100 mujeres en edad fértil sobrepasa en los cinco municipios wayúu los 120 hijos nacidos vivos. En los demás pueblos, este indicador se comporta de la siguiente forma: inga de Santiago, 69,7 hijos; inga de Colón y San Francisco, 60 hijos; pijao de Coyaima, 59 hijos; camëntsa de Sibundoy, 54 hijos; kankuamo 46 hijos; y pasto, 40 hijos. Los camëntsa de San Francisco tienen un valor atípico de 77 hijos. De ello se deduce que los pasto están más cerca de un patrón

demográfico mestizo-campesino y que los wayúu se caracterizan por tener una sobrepoblación infantil, apoyada en unas reglas de parentesco que la favorecen y retrasan la transición demográfica.

El índice de masculinidad (IM) total es superior a 1, con excepción de las cabeceras, lo cual coincide con el fenómeno de la migración rural-urbana predominantemente femenina en todos los pueblos indígenas y en la población blanca, mestiza y negra campesina del país. El IM para menores de 15 años es superior a 100 en los seis pueblos, con diferencias notables entre ellos: moderado (102) entre los pasto y muy alto (115) en la zona rural de los inga de Santiago y entre los pijao de Natagaima, no sólo por la sobrevivencia privilegiada de los hombres, sino por la migración femenina desde edades tempranas. El IM para la población de 15 años y más tiende a valores inferiores a 100, especialmente en las cabeceras, a causa de la migración rural-urbana femenina y de la menor expectativa de vida masculina después de los 50 años.

1.5. Caracterización de los hogares

1.5.1. Tamaño

El tamaño promedio de los hogares es mayor cuanto más altas son las tasas de fecundidad, "más jóvenes" las pirámides y más elevadas la TDJ y la razón de hijos menores de 5 años por mujeres en edad fértil. Por eso los mayores tamaños se presentan entre los wayúu y kankuamo, sobresaliendo los primeros con casi 7 personas por hogar en los cinco municipios. El promedio es 5,4 personas por hogar para los kankuamo, 4,4 para los pijao, 4,1 entre los pasto y camëntsa, y 3,7 para los inga. Entre los grupos del sur, los inga se destacan por tener altas tasas de fecundidad y pirámides poblacionales de base ancha, un fenómeno explicable por la alta participación del madresolterismo, una institución en la región Andina y en el valle de Sibundoy, como señaló Virginia Gutiérrez en su estudio clásico sobre familia. Los menores tamaños de los hogares entre los pasto, camëntsa e inga tienen que ver, por ende, no sólo con el efecto de la transición demográfica y el adelgazamiento de la base piramidal, sino también, como veremos, con las reglas de parentesco. Entre los wayúu no existe el madresolterismo como tal porque las reglas de parentesco matrilineal de las mujeres casadas con un mismo hombre les garantizan la protección del linaje al cual ellas pertenecen.

1.5.2. Tasas de jefatura femenina

Las tasas de jefatura femenina presentan dos grupos bien diferenciados:

a) Tasas altas entre los wayúu (35,7%), kankuamo (37,4%), inga, en particular los de Santiago (37,4%) y camëntsa de Sibundoy (35,8%).
b) Tasas moderadas o bajas entre los pasto (30,2%) y pijao (apenas 24,0%).

Entre los grupos de altas tasas de jefatura femenina las lógicas son distintas: las de los wayúu y kankuamo responden a reglas de parentesco matrilineales con predominio de residencia matrilocal, las de los inga y camëntsa tienen que ver con el madresolterismo andino. En el caso de los pasto, el hombre tiene mayor peso en la jefatura del hogar por ser una sociedad fuertemente patrilineal y patrilocal. Entre los pijao la tradición patrilineal y patrilocal reduce el porcentaje de jefaturas femeninas.

1.5.3. Pirámides poblacionales de los hogares beneficiarios del PFACI

Aunque las pirámides censales y las curvas de población por grupos etáreos de los seis pueblos (encuesta CNC) no son comparables con las pirámides incompletas de población de los hogares beneficiarios del PFACI[3], estas últimas permiten una primera aproximación al perfil de los beneficiarios y de las personas de 18 años y más en esos hogares. Para comenzar, la pirámide incompleta de la población beneficiaria en los seis pueblos muestra la presencia de hogares con muy pocos hombres mayores de 18 años. De hecho, casi toda la población mayor de 18 años en dichos hogares es femenina, lo que pone de relieve su enorme vulnerabilidad sociodemográfica. El caso de los wayúu es particularmente revelador: ya hemos visto que

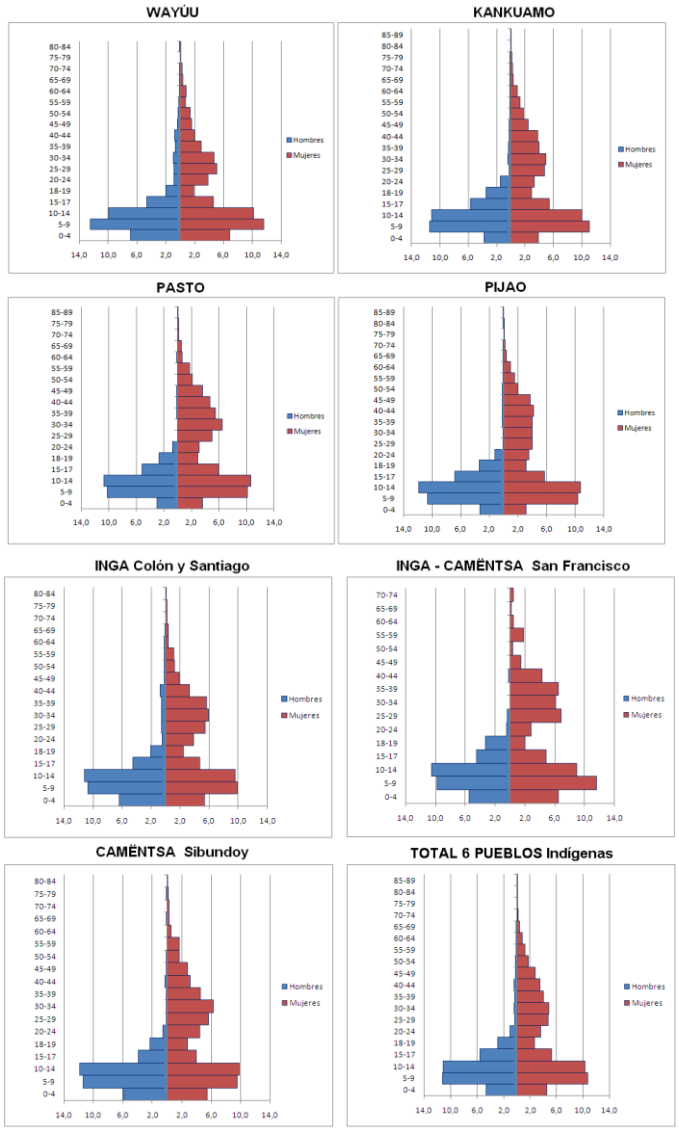
[3] La población menor de 2 años no está incluida debido al tiempo transcurrido entre el inicio de las operaciones y el registro de los hogares en el sistema, y la realización del estudio de evaluación.

es la población más joven de todas; ahora vemos que los hogares más vulnerables de los wayúu en los cinco municipios son justamente los beneficiarios del PFACI.

Lo mismo sucede en los demás pueblos, aunque con variaciones en la estructura de las edades de los hijos: entre los pasto, pijao y camëntsa, así como, de cierto modo, entre los inga de Colón y Santiago, el grupo etáreo de 10-14 años es el que tiene un mayor peso porcentual. En estos casos se trata de una presión demográfica de hijos en edad preadolescente, a diferencia de los wayúu, donde la presión está más concentrada en los infantes de 0-4 y 5-9 años de edad. Los kankuamo e inga y camëntsa de San Francisco están en una situación intermedia en las estructuras etáreas de sus poblaciones jóvenes.

Las edades promedio del censo 2005 y las que arroja la encuesta CNC para ambos sexos confirman lo observado a través de las pirámides y las curvas etáreas: el promedio de edad wayúu es el más bajo, con un diferencial de 11 años en relación con los pasto, en quienes se manifiesta la transición demográfica más avanzada.

Pirámides de población incompletas de los hogares beneficiarios del PFACI
(No incluye población menor de 2 años)



Al comparar los datos anteriores con los indicadores sociodemográficos del registro de hogares indígenas con madres titulares del PFACI, se ratifica la alta vulnerabilidad de los hogares seleccionados:

a) Promedios de edad menores que los obtenidos en la encuesta CNC y que podrían bajar aún más si se incluyeran los niños menores de 2 años. Consecuentemente, la TDJ y la TDT son más altas y la tasa de envejecimiento es menor.
b) Debido a que la mayor parte de las personas de 18 años y más son mujeres, el IM total también es más bajo que el de la encuesta CNC. Los hogares, en suma, están encabezados por mujeres.
c) Los indicadores de los wayúu revelan que este el pueblo de mayor vulnerabilidad sociodemográfica.

1.5.4. Hacinamiento y hogares por vivienda

Según la encuesta CNC, los wayúu registran el mayor nivel de hacinamiento: 6,7 personas por vivienda, seguidos por los pijao (6,3), kankuamo e inga (5,5), pasto (5,2) y camëntsa (5,1). El promedio para los seis pueblos es de 6 personas por vivienda, un valor alto en el contexto nacional.

Los relación de hogares por vivienda es: pijao 1,5; kankuamo y pasto 1,4; wayúu e inga 1,3 y camëntsa 1,2. El promedio de hogares por vivienda para los seis pueblos es de 1,4. Estos valores son muy altos en Colombia e indican la fuerte presión de los hogares en las viviendas de las redes de parentesco. Según la encuesta CNC, el tamaño promedio de los hogares en los seis pueblos es de 4,8 personas. Para los wayúu y kankuamo los tamaños promedio de la encuesta CNC son menores que los censales, seguramente porque el efecto del sesgo del universo muestral fue más marcado en estos dos casos.

1.5.5. Parentesco con el jefe del hogar

En concordancia con la estructura demográfica, las tendencias de la fecundidad y el tamaño de los hogares censados, el porcentaje de hijos de los jefes de hogar entre los wayúu es significativamente alto en comparación con los demás pueblos. Por otro lado, a menor peso porcentual de los hijos en los hogares, mayor participación de los jefes de hogar y sus parejas (esposo-a, compañero-a), lo cual reconfirma lo que habíamos advertido en el análisis precedente acerca de la existencia de hogares "más viejos" entre los inga, pijao, camëntsa y pasto, visto ahora a la luz del parentesco con el jefe del hogar.

La diferencia por género sobre la jefatura de los hogares es menor entre los wayúu[4], pese a que en este pueblo se registra un mayor número de hijos menores de 15 años que entre los otros pueblos del estudio. La causa de ello es la marcada característica matrilineal y matrilocal de esta sociedad. La presencia de nietos en los hogares de los seis pueblos ronda el 7% y el 8%, con excepción de los inga, donde cae por debajo del 5%.

Cuadro 1
Parentesco con el jefe de hogar
Porcentajes

Parentesco con el jefe de hogar		Wayúu	Kankuamo	Pijao	Pasto	Inga	Camëntsa
Cabeza de hogar	Total	16,6	20,0	25,7	23,4	25,9	26,1
	Hombre	20,3	25,8	37,5	34,9	37,3	36,7
	Mujer	13,1	14,4	13,3	11,9	14,4	16,0
Esposo-a, compañero-a		9,3	10,1	15,7	15,2	15,1	15,3
Hijo-a, hijastro-a		55,6	44,6	42,5	46,7	45,1	41,3
Yerno, nuera		0,6	0,7	1,3	0,9	0,6	0,6
Nieto-a		7,2	7,1	7,6	7,5	4,1	6,0

[4] Al comparar el porcentaje de hombres jefes de hogar con el de mujeres jefes de hogar, entre los wayúu se da el diferencial más bajo (7,2 puntos porcentuales) en comparación con los pijao, pasto, inga y camëntsa, que están por encima de 20 puntos porcentuales. Solamente los kankuamo se acercan a los wayúu con 11,4 puntos diferenciales, lo cual corrobora el efecto de las reglas de parentesco cercanas entre estos dos pueblos de la costa Caribe.

Padre, madre, suegro-a	0,5	0,6	1,3	1,1	0,9	0,9
Hermano-a, hermanastro-a	2,8	3,1	1,2	1,3	0,9	1,0
Otro pariente	5,5	9,5	2,0	2,3	3,8	4,3
Empleado-a servicio doméstico	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
Otro no pariente	1,6	3,7	1,5	1,3	2,9	3,4
Sin parentesco	0,2	0,4	0,9	0,1	0,5	0,6

Los kankuamo y wayúu tienen una participación porcentual apreciable de hermanos-as, hermanastros-as del jefe del hogar. Asimismo, en estos dos grupos sobresale la categoría "otros parientes" del jefe del hogar. Cabe asociar estos dos fenómenos a la existencia de hogares extensos completos e incompletos.

1.5.6. Tipología de los hogares

En los seis grupos, al agregar hogares nucleares completos e incompletos resulta un mayor peso porcentual que el del agregado de hogares extensos completos e incompletos. Sin embargo, en todos los grupos los hogares nucleares completos tienen el mayor peso porcentual. Debe advertirse que los hogares nucleares completos están en su mayoría encabezados por hombres: wayúu, 58,3% hombres y 15,3% mujeres; kankuamo, 47,6% hombres y 8,6% mujeres; pijao, 57,2% hombres y 11,2% mujeres; pasto, 62,9% hombres y 8,6% mujeres; inga, 57,9% hombres y 9,1% mujeres; camëntsa, 54,9% hombres y 7,5% mujeres. Pero estos mayores pesos porcentuales masculinos en los hogares nucleares completos deben matizarse en dos casos opuestos: entre los pasto los hogares nucleares completos encabezados por hombres alcanzan un valor superior al 60%, en tanto que entre los wayúu se da el mayor porcentaje de mujeres jefes de hogar con cónyuge presente en hogares nucleares completos (15,3%)[5]. Así se confirman una vez más el dominio patriarcal y patrilocal en la sociedad de los pasto y la importancia de la jefatura femenina en la sociedad matrilineal y matrilocal de los wayúu, aunque entre estos últimos haya convencionalmente más hogares nucleares completos encabezados por hombres.

El segundo grupo de hogares con mayor peso porcentual después de los nucleares completos es el de los extensos incompletos: wayúu, 19,6%; kankuamo, 23,2%; e inga en la zona rural de Putumayo (18,1%) y en Santiago resto. Entre los pijao, pasto y camëntsa los hogares extensos completos son el segundo tipo de hogares con mayor peso porcentual.

De acuerdo con el registro censal, la jefatura del hogar entre los wayúu, a pesar de la matrilinealidad y matrilocalidad, curiosamente tiende a ser más masculina (por lo menos el 65%), como indica el mayor peso porcentual de hombres jefes de hogar en los hogares nucleares completos (58,3%) y extensos completos (20,9%). Eso se debe a que las mujeres encuestadas reportan que el jefe del hogar es "su esposo"; pero si se pudiera cruzar la información con individuos específicos, lo cual no es posible por la reserva estadística censal, se comprobaría que un hombre es jefe de varios hogares. Pese a todo, es un hecho que entre los wayúu se presentan las mayores tasas de jefatura femenina, incluso en hogares nucleares completos y extensos completos, o sea, con el cónyuge presente.

Otro hallazgo importante tiene que ver con la población kankuamo, donde se encuentra el mayor porcentaje de mujeres jefes de hogares extensos incompletos: 44,9% para el total y 47% para la zona rural de Valledupar. Ello puede estar relacionado con el impacto del conflicto armado sufrido por este pueblo desde mediados de los años noventa del siglo XX.

En dos municipios los inga y camëntsa tienen una alta participación de hombres jefes de hogares extensos incompletos: 27,7% en Santiago para los inga y 37,1% en San Francisco para los camëntsa. Esto significa una alta participación de abuelos viudos en jefaturas de hogares extensos incompletos, tal vez a causa de la importancia de la ascendencia paterna (patrilinealidad y patrilocalidad), aun cuando estas son sociedades de parentesco bilateral.

[5] Este fenómeno es muy marcado en el municipio de Albania, donde el 24,1% de los hogares encabezados por mujeres son nucleares completos.

1.6. Reglas de parentesco

A fin de analizar la permanencia y las variaciones de las reglas de parentesco se elaboraron los genogramas de seis familias indígenas pertenecientes cada una de ellas a uno de los pueblos estudiados y beneficiarias del PFACI. En los pueblos wayúu, kankuamo, pasto e inga se seleccionaron hogares nucleares completos y se procedió a levantar información paralela, asumiendo dos egos: un ego principal (la madre de los niños menores de 18 años) y un ego secundario (el padre de los niños menores de 18 años del mismo grupo doméstico). Dado que entre los pijao y camëntsa es frecuente que los niños estén al cuidado de sus abuelas maternas, en estos dos casos se seleccionaron hogares extensos incompletos con jefatura femenina en los cuales sólo aparece el ego principal (madre y abuela de los menores de 18 años beneficiarios del programa).

1.6.1. Wayúu

El pueblo wayúu está organizado en clanes totémicos que corresponden a una estrategia de descendencia matrilineal, ordenada por reglas de filiación que definen los parientes de la línea materna como parientes uterinos o de carne y los de la línea paterna como parientes de sangre. La amplia integración de los clanes ha perdido eficacia, pues ya no ocupan territorios propios, sino que se encuentran dispersos por toda la península de La Guajira, de suerte que en muchos casos quienes comparten un apellido que identifica un clan particular pertenecen a territorios diferentes y no se reconocen como parientes. Esta situación ha llevado a que las unidades domésticas se conviertan en el referente más importante de las relaciones de parentesco y adquieran mayor autonomía frente a los parientes más lejanos. Entre los wayúu la unidad doméstica la constituyen los parientes uterinos cercanos y las nuevas uniones residen en las tierras de la madre de la mujer. El hombre puede pagar la dote con trabajo en caso de poseer suficientes bienes; pero cuando un hombre dispone de riqueza puede contraer más de un matrimonio. El pago de la dote es la condición para el reconocimiento social de una unión. Estas reglas de parentesco admiten, pues, la poliginia, pero como la legislación nacional no la reconoce, ello ha afectado las formas tradicionales de parentesco entre los wayúu.

Los parientes del ego son los parientes uterinos de la madre (parientes de carne) y los parientes uterinos del padre (parientes de sangre). Las relaciones, derechos y obligaciones del ego con cada grupo son distintas: con los parientes de carne se comparten los recursos y se recibe la herencia del tío materno; los parientes de sangre son quienes "cobran la sangre" cuando uno de los miembros del linaje resulta muerto o herido. Así, la línea de ascendencia más fuerte es la materna y está representada en primer lugar por la madre y su hermano (el tío materno del ego). La presencia del padre no es una condición para la toma de decisiones importantes que involucren deberes, obligaciones y derechos en relación con el linaje.

Entre los cambios producidos como consecuencia de la relación con la sociedad nacional, deben mencionarse la diferenciación de las familias en clases sociales, los matrimonios interétnicos y la alteración de la norma de residencia postmarital (ahora hay ambilocalidad y neolocalidad, dependiendo de la convivencia en relación con la disponibilidad de recursos y la posición social de la familia). De todos modos, en la sociedad wayúu también existían antes jerarquías sociales. Los clanes de mayores recursos (tierras, ganado, fuentes de agua, etc.) son los de mayor estatus y poder y, en ese sentido, las distinciones de clase no eran extrañas, sólo que ahora se trata de un orden social más fluido de clases sociales más urbanas y con nuevos signos de distinción (por ejemplo, niveles de escolaridad y credenciales, acceso a otros recursos económicos, etc.).

En las familias de clase alta las reglas de alianza son bastante rígidas. Allí el matrimonio debe tener lugar entre primos paralelos y cruzados, pero a medida que se desciende en la escala social estas reglas son menos estrictas, siendo frecuentes los matrimonios de convivencia o de alianza e incluso los matrimonios con hombres y mujeres no wayúu o *alijuna* de la región. Aunque este último caso resulta extremo para las prácticas de parentesco wayúu, no trasgrede las reglas siempre que el hombre *alijuna* cumpla las obligaciones que impone la familia de la mujer wayúu, esto es, pagar la dote, bien sea en especie (ganado menor), bien en trabajo cuando se trata de un hombre sin recursos. Aun cuando estas uniones no se

concreten en un matrimonio eclesiástico o civil, el madresolterismo no existe, pues el reconocimiento social de la mujer entre los suyos queda resuelto con el pago de la dote.

Las prácticas matrimoniales introducidas por los procesos de urbanización y las alianzas con *alijunas* de la región desde las últimas décadas del siglo XX se adaptaron a las reglas de parentesco wayúu. Pero en los últimos años esto ha cambiado debido al arribo masivo de policías y militares a La Guajira y si antes los casos de incumplimiento de las obligaciones de los hombres *alijunas* que embarazaban a una mujer wayúu eran excepcionales, ahora son constantes. El madresolterismo no es un patrón de comportamiento bien visto entre los wayúu, quienes consideran que un hombre debe responder por sus hijos. Si se da el caso, la familia de la mujer cobra el desagravio por medio de un *palabrero*. Es interesante que todos los casos de madresolterismo registrados correspondan a padres *alijuna* que huyeron para no pagar el desagravio o no hacerse responsables de los hijos.

Como quiera que la poliginia es un componente estructural de las reglas de parentesco wayúu, la baja presencia de relaciones de poliginia en la red parental de la familia Fernández Solano seleccionada para elaborar el genograma, sugiere que existe un subregistro: aunque en conversaciones informales muchas mujeres mencionan que su marido tiene hijos con otra mujer, al suministrar la información para el genograma tales datos desaparecen, quizás porque estas relaciones son condenadas por los cultos evangélicos, con fuerte presencia en la región. También puede suceder que las mujeres wayúu teman que un extranjero interprete su condición de coesposas como una señal de atraso cultural y que prefieran no hacer explícitas las uniones poligínicas de los hombres. Por lo demás, la familia Fernández Solano es pobre, de recursos muy limitados, y la poliginia tiene en este caso restricciones económicas.

Agreguemos, por último, que la red parental de la familia Fernández Solano evidencia que el número de hijos por mujer ha disminuido de manera leve de una generación a otra en el pueblo wayúu, en concordancia con el rezago demográfico que revelan los datos estadísticos.

1.6.2. Kankuamo

Los kankuamo son quizás el pueblo del rico complejo cultural de la Sierra Nevada de Santa Marta que ha experimentado con mayor rigor el impacto de la llegada de inmigrantes campesinos mestizos y blancos desde los años treinta y cuarenta del siglo XX. La violencia de las décadas de los cuarenta y los cincuenta trajo campesinos de diferentes zonas del país y luego la expansión de la ganadería y de la agricultura comercial (algodón) en el Cesar, durante los años sesenta y setenta, movió a la población masculina kankuamo a emplearse como mano de obra asalariada en las haciendas ganaderas y algodoneras costeñas. Las mujeres kankuamo, a su vez, entraron en el circuito del trabajo en el servicio doméstico en Valledupar y otras poblaciones de la región Caribe. La nueva concentración de la propiedad de la tierra, con expansión de la frontera agrícola en el piedemonte occidental de la Sierra Nevada de Santa Marta durante las décadas de los ochenta y, sobre todo, de los noventa y primeros años del siglo XXI, ha acarreado la expropiación de tierras indígenas de resguardo, un hecho nunca reconocido por los grandes terratenientes locales. Esta expropiación corrió paralela con la presencia de la guerrilla y con las acciones de los terratenientes en su contra a través de la formación de grupos paramilitares. Los kankuamo fueron duramente golpeados por la guerra de tierra arrasada que impuso el ejército paramilitar y sufrieron muchos muertos.

Es necesario tener en cuenta este contexto histórico para comprender por qué no se dispone de estudios sobre la organización social kankuamo, salvo algunas hipótesis sobre sus vínculos socioculturales con los otros pueblos de la Sierra Nevada, en particular con los kogui, ika o arhuacos, wiwa o arsarios y chimilas. El acercamiento al orden del parentesco de los kankuamo se apoya, por consiguiente, sobre todo en el trabajo etnográfico realizado por el CNC. Con el objetivo de sacar algunas conclusiones preliminares, se toman como referencia ciertos aspectos destacados del parentesco en la región Caribe, incluyendo La Guajira y el complejo cultural de la Sierra Nevada.

El patrón de ascendencia kankuamo es matrilineal con residencia matrilocal cuando se conforman o reestructuran los hogares, de forma similar a la sociedad wayúu, aunque las normas de parentesco son menos rígidas entre los kankuamo debido a la mayor influencia de la sociedad mestiza-blanca. En ambas sociedades las mujeres son las que regresan con sus hijos a la casa de la madre. Lo mismo hacen los hom-

bres, pero sin sus hijos. Por eso las abuelas respaldadas por sus hermanos (tíos de ego) son los ejes de la organización familiar.

Para estudiar algunas particularidades del parentesco entre los kankuamo contamos con cuatro generaciones de la línea materna de la red del ego primario, María Inés Blanco. A raíz de la dificultad para capturar información carecemos de la otra rama de esta red, que se desprendería de su esposo, Orlando Murcia (ego secundario). Repasando la ascendencia de María Inés, encontramos que su madre tiene dos hermanos, así como hermanos medios, tanto por su línea materna como por su línea paterna, pues los abuelos de ego sostuvieron relaciones sucesivas que dieron nacimiento a nuevos hijos. Esta red es bastante amplia en la generación anterior a ego: el abuelo de ego tuvo 11 hijos en su segundo matrimonio y 8 en el tercero y la abuela de ego tuvo tres uniones más (fuera de aquella en que nació ego) y en cada una un nuevo hijo.

Al descender por esta rama de la red hallamos que las separaciones y las uniones sucesivas son una constante: dos de los cuatro hijos de la abuela de ego se separaron de sus compañeros. Se trata de la madre de ego y de una de sus tías, la cual contrajo una segunda unión y tuvo 7 hijos en total. De este grupo de 7 hermanos y primos de ego, 6 disolvieron sus uniones conyugales. Un primo de ego registra 5 uniones sucesivas e hijos en cada una de ellas. Este primo fijó su residencia en casa de su madre y sus hijos se quedaron viviendo con su madre. Junto a la madre del hombre (esto es, del primo de ego) viven además el resto de sus hijos separados (sin sus respectivos hijos) y sus hijas separadas con sus hijos. Se trata entonces de un hogar extenso y de un patrón de ascendencia matrilineal con residencia matrilocal cuando se conforman o reestructuran los hogares, de forma parecida a la sociedad wayúu.

Según la antropóloga Marta Silvia Villegas, la *yernada* es una institución generalizada en las alianzas (uniones). Consiste esta práctica en que el hombre que desposa o se une con una mujer indígena paga la dote trabajando en las tierras de la suegra los fines de semana o los días pactados, por un período de tiempo a veces indeterminado. Se trata de una costumbre recurrente que forma parte de las relaciones en la conformación de la alianza y que demuestra el predominio de la ascendencia materna, inclusive con el pago de unas obligaciones en trabajo que pueden durar toda la vida. Por las características de este intercambio –mediado por el trabajo–, cabría suponer que consiste en una estrategia de grupos sociales de bajos recursos, pero lo cierto es que puede operar también en las relaciones interétnicas, siempre y cuando los indígenas a quienes concierne posean mayor capacidad de negociación y estén en condiciones de imponer sus prácticas consuetudinarias.

La *yernada* revela, asimismo, la pervivencia de una regla de parentesco probablemente similar o equivalente a la de otros pueblos de la costa Caribe, en particular los de la Sierra Nevada y los wayúu, como es la ascendencia matrilineal con el intercambio de recursos mediante el pago de la dote cuando se celebra la alianza (unión) y en muchos casos la residencia al lado de la rama materna de la mujer.

1.6.3. Pijao

Hasta hace algunos años la familia extensa era la unidad doméstica predominante entre los pijao y representaba una alternativa para organizar el trabajo agrícola ante la escasez de tierras. El acelerado incremento de los flujos migratorios nacionales e internacionales ha transformado profundamente la estructura de población de los municipios de Coyaima y Natagaima, y con ello las relaciones de parentesco, las cuales se ordenan ahora desde la distancia. Es usual que hombres y mujeres migren solos hacia otras regiones del país, ya sea porque están solteros, ya porque han dejado a sus hijos a cargo de sus abuelos. Cuando se han instalado en la nueva ciudad, estas personas establecen uniones que dan paso a la constitución de familias nucleares. Las visitas periódicas y el giro de remesas a los familiares que permanecen en la región mantienen fuertes redes de reciprocidad y de cohesión familiar. De ahí que la migración no se traduzca forzosamente en la ruptura de los lazos familiares, ni que dejar a los hijos al cuidado de los abuelos signifique abandonarlos, sino que es una forma de adaptación a las duras condiciones económicas que enfrentan las comunidades pijao. Esto hace que muchas abuelas que tienen nietos bajo su cuidado dependan del subsidio del PFACI durante el tiempo que sus hijos tardan en girar remesas periódicamente. Por eso en este pueblo indígena, quizás más que en los otros cinco, son tan importantes, en primer lugar, el

papel de las abuelas y los abuelos en la crianza de los hijos pequeños y, en segundo lugar, los subsidios del PFACI entregados a las madres titulares.

La red parental de la señora Alba Luz Bonilla, ego primario del genograma, muestra que aun en una misma familia la migración nacional e internacional es masiva. Esta familia, originaria de Natagaima, ha vivido cambios drásticos de una generación a otra: sólo un miembro de la tercera generación, a la cual pertenece ego, migró fuera de Natagaima, mientras que en la cuarta generación la inmensa mayoría se trasladó a otras regiones del país y algunos a Estados Unidos y Venezuela. De los 40 hogares que conforman esta red, sólo 9 viven en Natagaima, el resto se encuentran distribuidos de la siguiente manera: Saldaña (Tolima) 1, Neiva 1, Pitalito 1, Puerto Gaitán 1, Cali 1, Bogotá 17, Estados Unidos 3 y Venezuela 1. Las grandes dimensiones del flujo migratorio han modificado las estructuras de parentesco de esta familia, a tal punto que la distribución de las tipologías de los hogares presenta claras diferencias. Del total de los 31 hogares situados fuera de Natagaima, 21 son nucleares completos, 8 monoparentales y 2 extensos; de los 9 hogares que permanecen en el municipio, 3 son extensos, 3 nucleares incompletos y 2 nucleares.

1.6.4. Pasto

La estructura de parentesco entre los pasto está centrada en los parientes más cercanos y no tiene genealogías profundas. La filiación es de tipo bilateral y corresponde al modelo de la familia occidental. El matrimonio católico goza de prestigio social. La red parental de la familia Cuarán Cueltán muestra una proporción bastante significativa de hogares nucleares completos: 18 de un total de 46 hogares. La misma situación se repite entre muchas otras familias de esta población y en buena medida es explicable por el arraigo del modelo de familia católica entre los pueblos de la región andina. Es preciso, no obstante, ahondar en las dinámicas que rodean la conformación de estos hogares: de los 18 hogares nucleares completos de la red parental Cuarán Cueltán, 4 registran hijos que vienen de las relaciones anteriores de las madres, quienes han conformado hogares nucleares con un nuevo compañero que acepta convivir con los hijos de sus uniones anteriores.

Si revisamos la ascendencia del ego secundario, vemos que las uniones sucesivas de las mujeres han ocurrido desde generaciones anteriores. La madre del ego secundario tuvo cuatro uniones sucesivas y seis hijos: uno en cada una de sus tres primeras uniones y tres en su cuarta y última unión. Las formas familiares de hecho (unión libre, madresolterismo y concubinato) favorecen la línea materna en las normas de filiación. Dado que los hijos de estas uniones no encuentran en sus parientes paternos el mismo reconocimiento que los nacidos al amparo del matrimonio, la rama materna se convierte en el principal referente filial. Es frecuente que la unión libre (conocida como *amaño*) termine en alguna de las modalidades del madresolterismo. Así, por ejemplo, en algunos casos, después de ser abandonada por su compañero, la madre rechaza toda posibilidad de una nueva unión, consagrando su vida a la maternidad. Es distinto el caso de la mujer que tiene varios hijos con un hombre sin que la relación cristalice en matrimonio o unión libre. Entonces es habitual que después de cada embarazo la mujer confíe en el compromiso del padre. Otra de las modalidades del madresolterismo es aquella en la que la mujer tiene hijos de relaciones con compañeros sucesivos: en muchos casos, en cada nueva relación la mujer busca un reemplazo emocional de su compañero anterior, un apoyo económico o la posibilidad de un matrimonio.

Precisamente esta última variante la hallamos en la familia Cuarán Cueltán, donde Clementina Cueltán, ego primario del genograma, se unió con José Fabián Cuarán, ego secundario, tras la ruptura de sus dos primeras uniones, lo que descubre, de paso, el carácter transicional del madresolterimo. La consecución de un matrimonio resulta ideal para una madre soltera, siempre que el nuevo compañero cumpla sus obligaciones económicas y simbólicas, entre las que figura dar su apellido a los hijos de la mujer. Cuando esto no ocurre, en esta sociedad se prefiere el madresolterismo. Las reglas de parentesco de los pasto asignan un lugar a los hijos no reconocidos por el padre biológico –posiblemente la primera pareja sexual de una mujer joven– a través de la nueva unión conyugal de su madre. De ese modo, en los hogares nucleares los vínculos de los hijos con el padre no son necesariamente consanguíneos. Sin embargo, cuando la mujer no tiene esa opción y se queda con su prole no reconocida por un padre, las reglas prácticas del madresolterismo son flexibles y el asunto se resuelve dándoles a los hijos el apellido de la madre. Esto hace pensar, a manera de hipótesis, que los hijos sin padre (los llamados “hijos naturales”) no son exclui-

dos del orden social, aunque gozarían de un menor estatus en el juego de las alianzas (matrimonios) y en la distribución de recursos vía herencia (tierras, ganado, etc.).

1.6.5. Inga

Entre los inga el matrimonio católico es altamente valorado en virtud de la gran influencia de las misiones capuchinas desde las postrimerías del siglo XIX hasta fines de los años setenta del siglo pasado. Las relaciones conyugales ideales son monógamas y bastante estables, dejando poco espacio para las separaciones. A pesar de todo, las uniones de hecho son frecuentes. La red parental de la familia Mojonboy Mojonboy ilustra las diferentes modalidades que adopta esta organización familiar. El ego primario de esta red desvela la presencia del amaño (unión libre) en su modalidad encubierta: la familia de esta mujer la había comprometido con un hombre que tenía estatus social gracias a las tierras de su propiedad; sin embargo, el compromiso no se concretó en matrimonio porque ella había sido embarazada por otro hombre. La relación de amaño que había sostenido la pareja adquirió forma de matrimonio cuando el ego secundario "se hizo responsable" ante los padres de la mujer. Este matrimonio rompía las reglas de alianza, no sólo por el amaño que lo antecedió, sino también por la condición social del ego secundario, un hombre sin tierras y poco valorado en la comunidad. La unión tampoco dio paso a una alianza entre las familias de la pareja: la familia del ego secundario no asistió a la fiesta donde se hizo efectivo el acuerdo de matrimonio, como es costumbre entre los inga.

Las prácticas de parentesco inga son binarias, sus reglas de filiación no reconocen diferencias entre la línea paterna y la materna; pero la marcada presencia del madresolterismo permite presumir que en muchos casos la familia de la madre ocupa un lugar privilegiado en los vínculos parentales. En la red parental de la familia Mojonboy Mojonboy se registran tres madres solteras pertenecientes a la misma generación del ego principal. Se trata de una de sus primas y de dos ex compañeras de dos de sus primos. Los hijos que resultan de las uniones sucesivas de una mujer constituyen otra modalidad de madresolterismo con mayor presencia en esta red parental: las hermanas de la madre del ego principal tuvieron hijos en dos uniones sucesivas y lo mismo sucedió con las primas maternas del ego principal. El predomino de las uniones sucesivas de estas mujeres en comparación con aquellas que todavía no han establecido una nueva relación, además de mostrarnos el carácter transicional del madresolterismo, señala que la ruptura de una relación no implica que una mujer inga no pueda establecer otra relación, es decir, que no operan mecanismos de control para limitar tal posibilidad.

Por otra parte, en la sociedad inga el compadrazgo es fundamental como complemento de la red consanguínea. No es posible describir las reglas de parentesco en esta sociedad sin tener en cuenta los padrinos y madrinas, especialmente los de bautismo, porque este es el sacramento que abre paso al mundo natural y al cultural en las sociedades andinas de marcada raigambre católica. Los ahijados tienen el mismo valor que los hijos y por ello el compadrazgo es una de las claves en la constitución de las alianzas.

1.6.6. Camëntsa

La familia Agreda Jiménez es nuestro referente para aproximarnos a algunos aspectos del parentesco entre los camëntsa. Ana Tulia Jiménez, ego primario del genograma, es una mujer de 69 años de edad cuyo esposo, Ramón Jiménez, ego secundario, falleció en 2008. Este acontecimiento transformó la unidad doméstica, ya que uno de sus nietos se fue a vivir con Ana Tulia. El arreglo entre la abuela y su hija es muy significativo en cuanto estrategia (utilizada en muchas sociedades) para apoyar a las generaciones más viejas en las actividades domésticas y en la generación de ingresos, máxime si tenemos en cuenta que la familia del nieto es nuclear completa, es decir, que no es un ejemplo de madresolterismo.

La unidad que conforman el ego y su nieto es un hogar extenso incompleto y en la misma red existen dos hogares extensos completos, lo que da un total de 3 hogares extensos, una participación muy reducida en el conjunto de los 37 hogares de la red, compuesta además por 29 hogares nucleares completos y 4 nucleares incompletos. Tal distribución de los hogares sugiere una transformación en las formas de organización de las relaciones de parentesco camëntsa: los hogares extensos que congregaban al padre, su esposa, sus hijos e hijas, yernos, nueras y nietos alrededor de la tulpa, han cedido el paso a un paulatino proceso de nuclearización. El nuevo patrón de residencia sugiere, a su turno, un cambio en las relaciones

intergeneracionales: aun cuando el abuelo y el hermano mayor continúan siendo figuras respetadas, han perdido control sobre su parentela y ahora hay autonomía para la toma de decisiones con respecto a la escogencia de la pareja, el lugar de residencia, la unión libre y el madresolterismo. Las madres solteras que volvían al hogar de sus padres en la actualidad forman con sus hijos un hogar independiente, como se aprecia en la red parental que venimos analizando, en la cual tres madres solteras conforman con sus respectivos hijos un hogar nuclear incompleto o monoparental. La posibilidad que tienen las mujeres de establecer relaciones sucesivas en la sociedad camëntsa guarda estrecha relación con el reconocimiento otorgado a la vida sexual femenina. Esto se advierte en el hecho de que para lograr un matrimonio no se exige que la mujer sea virgen y, lo que es muy significativo, en el creciente valor que viene dándose a la escolaridad de las mujeres, independientemente de su estado civil.

De la red parental de la familia Agreda Jiménez se infiere también que las uniones interétnicas son constantes: de los 8 hijos casados de ego, 4 han establecido uniones con mestizos. Ana Tulia Jiménez anota que las normas de alianza no prohíben las uniones entre un camëntsa y un mestizo, y que sólo exigen que se trate de una familia conocida y de "buenos principios". Se constatan igualmente nuevas alianzas con otros pueblos indígenas, porque en la red parental de la familia Mojonboy Mojonboy, de los 8 hijos de ego 4 se han unido con personas del pueblo camëntsa y los otros 4 con mestizos.

1.6.7. Análisis demográfico de los genogramas

Al relacionar el componente demográfico con el parentesco es muy útil analizar los hogares que constituyen cada red familiar o parental. Recuérdese que no es lo mismo familia y hogar. Una red familiar o de parentesco va más allá del hogar, ya que este se circunscribe al grupo doméstico o conjunto de personas –con o sin parentesco– que residen en una misma vivienda y comparten los alimentos y otros recursos. Por su parte, una red de parientes está constituida por varios grupos domésticos u hogares.

En el cuadro 2 figura el número total de personas que los egos primario y secundario recordaron al reconstruir sus ascendientes, colaterales y descendientes, esto es, la red parental bajo el modelo de genograma: el mayor número de hogares se registró en la red inga, seguida por las redes pasto, kankuamo, pijao, camëntsa y wayúu. Llama la atención que en las redes wayúu y camëntsa no aparezca ningún miembro en un hogar unipersonal, lo que no sucede en los otros cuatro grupos. El caso de los pasto es muy interesante: hay 20 personas en hogares unipersonales.

Cuadro 2
Distribución de hogares por número de miembros para cada red parental

Número de personas por hogar	Pueblo indígena					
	Wayúu	Kankuamo	Pijao	Pasto	Inga	Camëntsa
1	0	8	6	20	2	0
2	6	7	4	2	8	3
3	4	12	4	5	19	8
4	6	3	8	5	15	10
5	4	4	7	5	15	8
6	5	2	6	3	10	2
7	2	1	0	3	3	1
8 y más	4	4	3	1	5	5
Totales	21	41	38	44	77	37

El cuadro 3 consigna varios de los indicadores resultantes de un análisis microsociológico del conjunto de genogramas reconstruidos. Los genogramas wayúu e inga presentan los mayores promedios de

personas por hogar y los pasto los menores. Se corrobora así el mayor tamaño promedio de los hogares wayúu, pero llama la atención el caso inga, con un tamaño promedio similar de personas por hogar. Con excepción de los wayúu y los kankuamo, los valores promedio son superiores a los del censo, mientras que los de los pasto son prácticamente iguales. Sobresale la diferencia de los inga respecto a los valores censales (3,7 miembros versus 6,0 del genograma), si bien estas variaciones no son de extrañar porque a través del genograma se reconstruyen hogares en localidades distintas, incluso distantes del municipio de referencia. Lo importante del caso inga es el fenómeno de las redes parentales extendidas por diversos lugares, incluyendo otros países, como entre los pijao.

Cuadro 3
Indicadores por hogar de los genogramas para los seis pueblos indígenas

Indicadores	Pueblo indígena					
	Wayúu	Kankuamo	Pijao	Pasto	Inga	Camëntsa
Total personas	186,0	175,0	202,0	186,0	464,0	208,0
Total hogares	31,0	41,0	38,0	44,0	77,0	37,0
Promedio de personas por hogar según genograma	6,0	4,3	5,3	4,2	6,0	5,6
Promedio de personas por hogar según datos del censo 2005	6,9	5,0	4,4	4,1	3,7	4,1

Ambos cuadros dan cuenta de la amplitud de las redes de parentesco reconocidas por los egos, independientemente del lugar de residencia (vereda, municipio, otra ciudad o el exterior). En la red de parentesco inga, con 77 hogares y 464 personas, no se trata solamente de la habilidad para reconstruir la memoria de la parentela, sino de la existencia de una corriente migratoria de curanderos y vendedores de plantas medicinales que ya ha sido reseñada por varios estudios socioantropológicos. Es curioso que en la red pijao no aparezca un número de hogares tan voluminoso como entre los inga a pesar de la fuerte dinámica migratoria de este pueblo. La razón puede radicar en que la migración pijao se concentra en determinados centros urbanos, a diferencia de los inga, cuyos parientes emigrantes se distribuyen en un ámbito geográfico mucho más vasto.

La etnografía de las reglas de parentesco y el análisis sociodemográfico mediante microdatos censales aclaran algunas lógicas sociales:

1. La conexión entre proles numerosas que suponen altas tasas de fecundidad y la cooperación entre las mujeres de diferentes ciclos de vida a través de la red familiar.
2. La sobrevivencia activa de la poliginia, muy marcada en la sociedad wayúu, pero también manifiesta, aunque más sutilmente, entre los kankuamo y los inga.
3. El madresolterismo como institución clásica que data del período colonial y que constituye una de las modalidades de las familias de clases subalternas (indígenas, negras, blancas y mestizas pobres).
4. Las uniones interétnicas en algunos grupos más que en otros, las cuales no necesariamente socavan las normas de parentesco predominantes.
5. La realidad de los pueblos wayúu y pijao, inmersos en dinámicas económicas y políticas sobre las que poco pueden incidir, pero que provocan transformaciones en el mercado matrimonial, en las pautas de conformación de las unidades domésticas y en la autonomía de la mujer sobre la planeación de su vida familiar. Las reglas de parentesco muestran su capacidad de adaptabilidad ante este tipo de transformaciones. Así, el arribo masivo de policías y militares a la península de La Guajira ha multiplicado las uniones entre mujeres wayúu y hombres *alijuna* que no pagan la dote estipulada por el orden social aborigen. En vista de la ausencia del padre, los hijos nacidos en estas uniones reciben el apellido de la abuela materna, quien se encarga además de criarlos, asegurando la filiación de la prole y conservando las reglas de alianza, aunque estas hayan sido trastocadas.

Por otra parte, la difícil situación económica de las familias pijao del municipio de Natagaima[6] ha originado una fuerte ola migratoria hacia otras regiones del país e incluso hacia el exterior. Este fenómeno ha alterado las estructuras poblacionales de los pijao y la conformación de los hogares que permanecen en la región, como se puede verificar en el aumento de los hogares extensos donde las abuelas están al cuidado de sus nietos mientras sus hijos o hijas trabajan en otras ciudades y giran remesas periódicamente.

6. La notable relación entre mayor concentración urbana y mayores niveles de escolaridad, como sucede entre los kankuamo y, hasta cierto punto, entre los camëntsa.

Las etnografías de las prácticas de parentesco y los datos sociodemográficos permiten establecer la siguiente tipología para los seis pueblos:

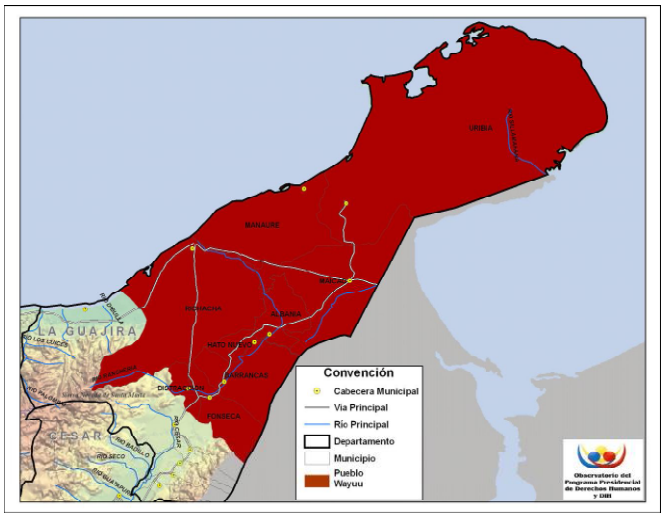
1. Sociedades poligínicas con reglas de parentesco matrilineales y matrilocales marcadas (wayúu) o moderadas (kankuamo). En estas sociedades no opera el madresolterismo propiamente dicho.
2. Sociedades con reglas de parentesco flexibles o bilaterales, poliginia moderada (inga y en menor grado camëntsa) y una fuerte influencia del madresolterismo.
3. Sociedades con reglas de parentesco patrilineales y patrilocales (pijao y pasto), con el madresolterismo como institución reguladora y ritual de ingreso de las mujeres jóvenes a la vida adulta, especialmente entre los pasto.

2. Economía e ingresos

En los pueblos indígenas seleccionados para los pilotos, en gran medida rurales como hemos dicho, la cría de animales, el cultivo de alimentos y, en menor grado, la caza y la pesca son estrategias de supervivencia comunes. Un 76% de los hogares en el total de los seis pueblos estudiados tiene animales domésticos, como pollos, gallinas, cerdos y vacas. En un 30% de los hogares se obtienen alimentos por medio de la caza o la pesca, siendo esta actividad más importante entre los pijao, donde 53% de los hogares reportan esta actividad como fuente de alimentos, seguidos por los wayúu con el 41%. Del total de hogares en los seis pueblos, un 59% reportó que cultivan para la alimentación o la medicina tradicional: inga 82%, pijao 71%, camëntsa 69%, pasto 63%, kankuamo 53% y wayuu 30%. A continuación describimos algunas de las estrategias de autoproducción empleadas en cada uno de los seis pueblos del PFACI.

2.1. Wayúu

[6] Es interesante advertir que la emigración pijao puede ser más fuerte en Natagaima que en Coyaima gracias a una mayor diferenciación social, la cual se refleja en los indicadores sociodemográficos y socioeconómicos (mejores tasas de alfabetismo y niveles de escolaridad).



Apenas el 11% de las familias wayúu beneficiarias del PFACI tienen tierras propias o adjudicadas, aunque las suyas son las más extensas de todos los grupos indígenas estudiados, con 75,4 hectáreas en promedio. A causa de la escasez de recursos naturales en este ecosistema, las familias wayúu dependen en alto grado de actividades económicas –legales e ilegales– mediadas por el dinero. Aun así, el pastoreo de cabras y chivos y el acarreo de leña y agua son actividades vitales para la subsistencia de este pueblo del desierto. El cuidado de las cabras y los chivos corresponde a los hombres y de preferencia a los niños. El acarreo de agua es una actividad cotidiana realizada sobre todo por las hijas mujeres y es habitual encontrar en los caminos a las niñas llevando un burro cargado con pimpinas llenas de agua. A veces se ve también a las madres acompañadas por hijos e hijas de 9 a 15 años. La recolección de leña ocupa parte de la vida, pues la frontera de corte se ha ido extendiendo y cada vez hay que ir más lejos a buscarla. Los resguardos de la Baja Guajira están ubicados a los pies de la Sierra Nevada de Santa Marta y es allí en donde está la leña. La presión por la extracción de este recurso valioso ha hecho que las laderas de las serranías se vean casi desnudas o con unos pocos árboles dispersos. Algunas familias tienen estufa de gas y esto disminuye la presión sobre los bosques, pero aumenta los gastos. No deja de ser paradójico que los wayúu tengan tantos problemas para proveerse de combustibles para cocinar siendo así que en sus territorios se halla una de las minas de carbón mineral más grandes del continente.

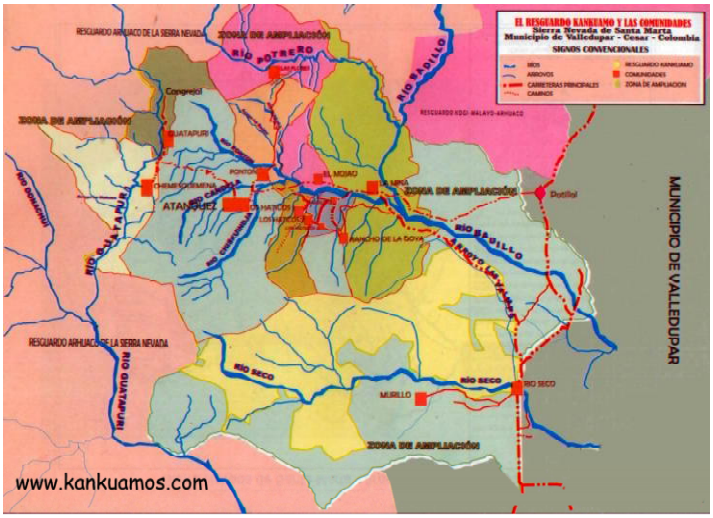
También se encuentran, en algunas comunidades, pequeños cultivos o huertas donde se siembran maíz, mijo, guineo, plátano y yuca; sin embargo, estos cultivos –generalmente, a cargo de los hombres– sólo son posibles en lugares donde existen aguas de nivel freático que brindan a la tierra la humedad indispensable para la producción agrícola. No es de extrañar que la agricultura no sea una actividad significativa para los wayúu y que esté ligada más que todo al mestizaje.

La mayoría de los hombres wayúu trabaja fuera de casa, por lo común en los grandes cultivos de arroz o algodón del Cesar. Otros hombres trabajan en la mina de carbón del Cerrejón, se ausentan durante una semana, regresan a pasar dos días con la familia y retornan a la mina. Los menos, son asalariados al servicio de empresas de gas y de agua. La venta de gasolina de contrabando es un trabajo de los hombres. Hay algunas mujeres en el negocio, pero definitivamente está asociado al mundo masculino. Otro oficio de los hombres es el mototaxismo. Según algunos testimonios, en cuestión de cinco años el burro de carga y la bicicleta fueron reemplazados por motos, que ahora son el principal medio de transporte entre los resguardos y las cabeceras municipales.

Las mujeres, casi en su totalidad, tejen mochilas o los emblemáticos chinchorros wayúu que alcanzan precios entre $250.000 y $1.000.000. Ser mujer wayúu es ser tejedora en sentido simbólico y material. Alrededor de la mujer, de su localidad y su residencia, de sus partos y su memoria, se tejen las relaciones de su grupo. Ella confecciona los chinchorros o las hamacas que son el centro de la vida social y familiar wayúu. Sus tejidos serán uno de sus primeros lazos con el mundo social, pues serán motivo de prestigio por su calidad y tradición, lo mismo que un símbolo de su maduración. El telar será su ámbito

de socialización, escenario de charlas interminables entre las más viejas y las niñas. De adulta, la mujer trabajará en la casa hasta que tenga la suya propia. Entonces será tejedora y viajará a vender sus productos y a traer comestibles o hilos. El tejido es, por lo tanto, una actividad con un valor simbólico y existencial que va mucho más allá del dinero que puede reportar. Algunas mujeres pertenecen a asociaciones de artesanas y obtienen gran parte de su sustento diario mediante la venta de mochilas, chinchorros y fajas para las mantas. El tejido de mantas es una nueva fuente de trabajo y el SENA lo promueve con cursos de capacitación. Las mantas se venden en el mercado colombiano, pero cuando hay una mujer destacada en el bordado de las mismas, pueden exportarse a Venezuela. El SENA también ha dictado cursos de tejido de mochilas, gracias a lo cual han mejorado la calidad, los diseños, los terminados y los materiales en comparación con los lugares donde las mujeres no han recibido capacitación.

2.2. Kankuamo

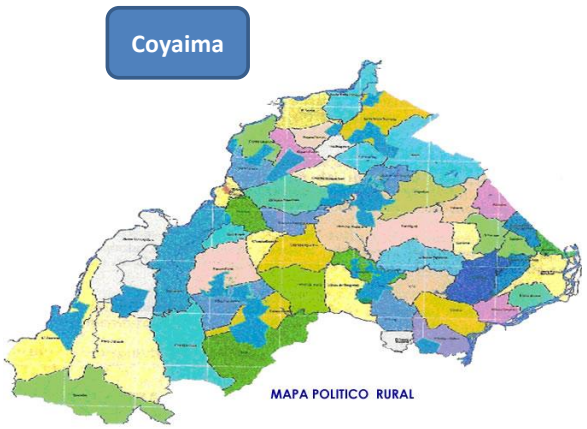


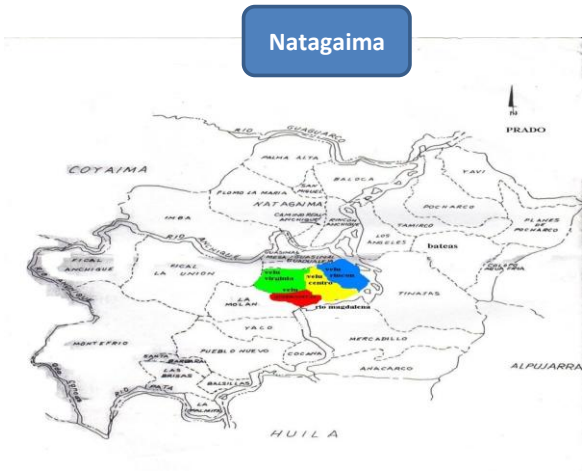
Las actividades productivas de los kankuamo están definidas en función del lugar de residencia. La población que habita en el resguardo se dedica principalmente a actividades agropecuarias, confección de artesanías y, algunas familias, al comercio y los servicios de transporte. La producción agrícola del resguardo se vio afectada en la época del genocidio kankuamo, cuando los hombres tuvieron que abandonar las parcelas. Un 28% de los hogares tienen parcelas o fincas, propias o adjudicadas, con 8,5 hectáreas de extensión en promedio. Muchos de quienes emigraron han regresado y están trabajando de nuevo en la tierra. Los principales cultivos son los de pancoger (yuca, maíz, plátano, malanga y hortalizas), tanto para el consumo doméstico, como, ocasionalmente, para la venta. La caña se puede comercializar y se utiliza para fabricar la panela atanquera, conocida y solicitada en el mercado de Valledupar. Otro producto importante para la economía de la población es el café. Muchas familias tienen cultivos que cuidan durante todo el año, puesto que sus principales ingresos provienen de la venta de café en tiempo de cosecha, entre octubre y diciembre. Quienes no tienen cultivos de café se benefician también de las épocas de cosecha, trabajando al jornal en las fincas de otros. En octubre y noviembre, la mayoría de la población del resguardo se dedica a la recolección de la cosecha y las calles de los pueblos se llenan de sábanas en las que se seca el café. Las instituciones educativas del resguardo tienen calendario cafetero, lo que permite a las familias contar con los niños y jóvenes para recoger la cosecha. En esa época del año, la población se desplaza a las fincas y parcelas en las partes más altas del territorio, donde se da mejor el café.

La fabricación de mochilas es otra de las actividades productivas básicas de los hombres y las mujeres kankuamos, al punto que un 14% de los encuestados se dedica principalmente a esta actividad, que es su única fuente de ingresos permanentes en el año. La dificultad, sin embargo, radica en los canales de comercialización: los comerciantes que van a las comunidades a comprar mochilas las pagan a muy bajos precios y la asociación de artesanas de la OIK no ha dado resultados satisfactorios.

La población residente en Valledupar depende de los trabajos que ofrece la ciudad. La mayoría de las mujeres se ocupan en el servicio doméstico y los hombres en trabajos temporales como obreros de la construcción o como jornaleros en fincas cercanas a la ciudad. Muchas personas tienen ventas ambulantes o han consolidado pequeños negocios en sus casas de venta de hielo y minutos a celular, o de tejido y comercialización de mochilas.

2.3. Pijao





En Coyaima y Natagaima las familias que se declaran indígenas y hacen parte de cabildos o resguardos ejercen las mismas actividades económicas que aquellas que no reivindican ninguna pertenencia étnica. Su economía de subsistencia se complementa con la venta a pequeña escala de algunos productos agropecuarios y con el jornaleo. Los pijao tienen mayor acceso a la tierra que los demás pueblos: 23% de los hogares beneficiarios del PFACI son propietarios de tierras y 52% tienen tierras adjudicadas. La tenencia de la tierra determina las actividades económicas de las familias. Si poseen tierra, se trata por lo común de pequeñas parcelas (2,4 hectáreas en promedio) situadas en las vegas de los ríos, donde siembran plátano (en especial una variedad muy resistente a las sequías, llamada cachaco o popocho), maíz, fríjol y frutales. Si una familia no tiene tierra, depende casi exclusivamente del jornaleo de los hombres en cultivos de arroz y en las fincas ganaderas que demandan muy poca mano de obra, debido a lo cual el desempleo se considera el principal problema social en ambos municipios, sumado a la falta de sistemas de riego para la agricultura.

Aproximadamente la mitad de estas comunidades están constituidas como cabildos por carecer de tierras de resguardo. Las demás tienen tierras de resguardo administradas por las juntas directivas, como se denomina el grupo de personas designadas por la comunidad para ejercer autoridad, administrar sus recursos e impartir el derecho propio. La producción agrícola se destina, en gran medida, al autoconsumo. Las sequías de los últimos años han dejado cosechas raquíticas y a ello se agregan las dificultades de transporte.

Las familias suelen criar animales de especies menores para el autoconsumo o para venderlos si se presenta una emergencia o una celebración (un bautizo, por ejemplo, o una graduación de bachillerato). La pesca artesanal constituye una importante fuente de proteína animal y es una actividad masculina, si bien se la califica más como un pasatiempo que como un trabajo. En casi todas las familias visitadas la producción agrícola depende primordialmente de los hombres (el padre o los hijos mayores). Las mujeres hacen los trabajos del hogar, crían a los niños y cuidan los animales, excepto el ganado vacuno, cuando lo tienen. Los niños cada vez participan menos en las actividades del campo, por un lado, porque sus padres no los quieren ver desempeñando los mismos oficios que ellos (prefieren que busquen trabajo en la ciudad, así sea mal remunerado) y, por otro, porque se ve en la escuela algo opuesto a las labores agrícolas.

Una de las principales fuentes de ingresos monetarios de estas familias son las remesas enviadas por los familiares que viven en las ciudades, Bogotá en particular, y en Venezuela y Estados Unidos. Al-

gunas comunidades, como la de Yaví en Natagaima, se han especializado en la producción lechera, la cual constituye una fuente de dinero. En Coyaima muchas familias destinan buena parte de las plataneras a la producción de hoja para envolver tamales. El plátano mismo sirve para el autoconsumo y las hojas de la mata se venden a intermediarios. El dinero obtenido de ese modo permite adquirir artículos de primera necesidad; pero la producción de hoja de plátano ha acentuado la crisis alimentaria de estas comunidades, toda vez que una planta no puede dar frutos si se le cortan las hojas.

Siempre que pueden, los hombres y, en contadísimos casos, las mujeres venden su mano de obra al jornaleo en fincas arroceras o ganaderas. Algunas familias complementan sus ingresos con la elaboración de artesanías en palma real (canastos, esteras y balayes), barro (cuencos, platos, jarras y alcancías) y totumo. El dinero obtenido por este medio es mínimo, porque los precios de las artesanías son muy bajos a pesar del largo tiempo invertido en elaborarlas.

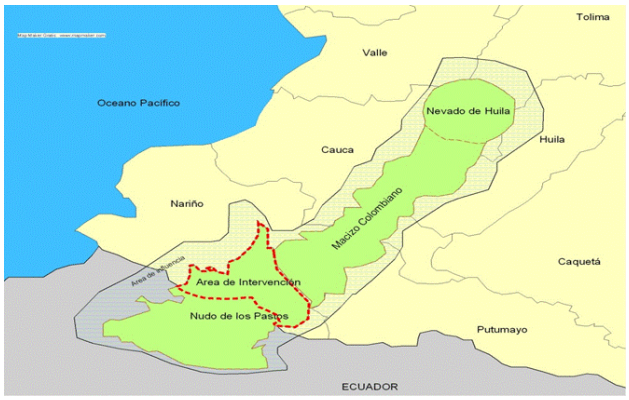
Cuadro 4
Actividades económicas

1. ¿En qué actividades ocupa la mayor parte del tiempo?

		Pueblo Indígena					
	Total	**Kamentsa**	**Inga**	**Kamkuamo**	**Pijao**	**Wayuu**	**Pasto**
Base: Personas mayores a 6 años	*2225*	*350*	*364*	*352*	*388*	*426*	*345*
Base: (Exp)	*36148*	*3263*	*5745*	*4370*	*9275*	*11132*	*2362*
Estudió	**46**	40	43	44	48	52	36
Trabaja como jornalero	**15**	18	22	11	9	14	25
Trabajo doméstico	**13**	19	16	4	24	0	25
Trabaja en la chagra o cultivo propio	**12**	9	25	5	20	2	14
Hace un trabajo diferente a lo agropecuario	**10**	8	8	10	12	11	2
Hace artesanías	**7**	4	3	14	1	15	0
Pesca o caza	**0**	-	-	-	1	0	-
Otro	**9**	3	3	18	5	15	6

Las familias que forman parte de cabildos ubicados en el casco urbano de Natagaima satisfacen la mayoría de sus necesidades con dinero a través de la reventa de productos agrícolas en la plaza de mercado o de oficios varios. La mayoría vive en barrios de invasión localizados en la periferia y carentes de agua potable y alcantarillado. En general, el dinero no llega a un salario mínimo mensual y se emplea en comprar alimentos, animales de cría, medicamentos y vestuario. En la zona rural, un rubro adicional que puede ser muy alto dependiendo de donde se viva es el transporte hasta el casco urbano, donde están los servicios de salud y se hacen los trámites con las instituciones del Estado. También existen redes de reciprocidad para satisfacer ciertas necesidades sin que medie el dinero. El intercambio y el préstamo de alimentos son frecuentes y permiten superar las crisis familiares y comunitarias.

2.4. Pasto



La economía del resguardo de Males se basa en la producción agropecuaria, pero la escasez de tierra es un factor determinante porque las propiedades y adjudicaciones (11% de los beneficiarios las reportan) no alcanzan en su mayoría una hectárea de extensión (0,3 hectáreas en promedio para los hogares beneficiarios del PFACI). Existen dos clases de producción agrícola: una de subsistencia y otra para el mercado. La primera tiene lugar en las *shagras* tradicionales, pequeñas parcelas donde se siembra una gran variedad de productos con semillas nativas La *shagra*, como entre los inga y los camëntsa, no sólo garantiza la subsistencia, sino que cumple un papel esencial en los procesos de endoculturación y formación de los niños y jóvenes pasto. En ella se les enseña a cultivar, conocen los ciclos de la tierra y su relación con el cosmos, y aprenden a relacionarse con los mayores. En la *shagra* trabajan los hombres y las mujeres, los niños lo hacen los sábados y durante las vacaciones escolares. La importancia de este espacio familiar y comunitario para el fortalecimiento de la cultura y para garantizar la autosuficiencia alimentaria ha movido a las autoridades indígenas a plantear la necesidad de recuperarlo y robustecerlo con actividades orientadas a fomentar la participación de todos con el liderazgo de las madres consejeras del PFACI.

Como complemento de la economía de subsistencia se crían especies menores (gallinas, cuyes y conejos), animales que muy rara vez se destinan a la venta porque son la parte fundamental para las fiestas y los eventos especiales. Eventualmente, su venta puede ayudar a solventar una necesidad económica inmediata, aunque esto no es común. La cría se desarrolla en el espacio aledaño a la vivienda, el ámbito de lo femenino en virtud de la división sexual del trabajo.

La principal fuente de dinero son los sembrados con fines comerciales, en los cuales por lo general se usan semillas producidas por la industria y, si bien es corriente la modalidad de siembra de "cultivo acompañado"[7], la variedad de especies es mucho menor. Ante la escasez de tierra, las familias optan por diferentes formas de aparcería interdoméstica, como sembrar a medias o a la cuarta o quinta parte, o arrendar terrenos por uno o dos años para ampliar los cultivos. Para la venta en el mercado se siembran, sobre todo, papa, cebolla y, en menor escala, zanahoria, fríjol, tomate y moras.

Otra fuente de dinero es la producción pecuaria. La cría de ganado vacuno, ovejas y cerdos es la principal forma de ahorro de las familias. Las vacas son, además de un activo fijo, una fuente de ingresos merced a la producción lechera. Los toros y los bueyes se emplean en la producción agrícola, por lo que de forma indirecta reportan ingresos; las ovejas proveen lana –valiosa por las condiciones climáticas del resguardo– y son el ahorro del que primero se echa mano para afrontar necesidades inmediatas o calamidades domésticas; los cerdos, criados especialmente para las fiestas importantes, también son ahorro para emergencias o gastos grandes previstos en el mediano plazo.

2.5. Inga

[7] Consistente en sembrar dos especies juntas para controlar las plagas y aprovechar los nutrientes del suelo.

Al igual que entre los camëntsa, la chagra ocupa un lugar preponderante en la vida del pueblo inga y en ella convergen las prácticas fundamentales de su cultura: la medicina tradicional, la subsistencia y la relación con la tierra y con los astros. Este es el principal medio de subsistencia y es allí donde se desarrollan las actividades de producción para el autoconsumo. A menudo los productos de la chagra, en particular el maíz, se intercambian con los de otras familias para complementar la dieta. Mientras que sólo 9% de los camëntsa encuestados se dedica a la siembra de cultivos propios, un 25% de los inga beneficiarios del PFACI reporta esta actividad. La cría de animales menores (gallinas, curíes y cerdos) también es fundamental para la subsistencia y estos animales son uno de los principales objetos de intercambio.

Los inga también sufren de escasez de tierra: 22% de los hogares beneficiarios tienen tierras propias y 26% tierras adjudicadas. Es por eso que las familias inga han comenzado a destinar sus exiguos terrenos a la siembra de monocultivos en aras de obtener ingresos para la compra de artículos básicos de la canasta familiar. En la chagra pueden coexistir hasta 130 especies vegetales (granos, verduras, tubérculos, frutas y plantas medicinales) y el monocultivo se distingue de ella, no sólo en este aspecto y en que sus productos se destinan a la comercialización (de hecho algunos productos de la chagra, como las frutas, también se venden en el mercado), sino, ante todo, por la disposición de las plantas en la chagra, el carácter sagrado de algunas de ellas y el uso de abonos orgánicos y semillas nativas.

Buena parte del dinero obtenido por las familias inga proviene del trabajo remunerado. El jornaleo es practicado, en su mayoría, por hombres adultos jóvenes, quienes se emplean en monocultivos de no indígenas o como mayordomos en fincas ganaderas. De los hombres encuestados, 22% tienen esta actividad. Cuando los hombres salen a trabajar las mujeres se quedan en la casa con los hijos y cuidan con ellos la chagra y los animales de cría. Sin embargo, algunas mujeres también trabajan en casas de no indígenas de los cascos urbanos o, incluso, en ciudades cercanas, como Pasto y Cali. El 16% de las encuestadas trabajan como empleadas domésticas, bien sea permanentemente, con un pago mensual, bien por días.

Capítulo aparte merece la idiosincrasia mercantil del pueblo inga. La venta de "cacharros" y medicina tradicional es la ocupación de muchas familias, que por tal motivo se han radicado en pueblos y ciudades por fuera del valle de Sibundoy, muchos de ellos inclusive en otros países, Venezuela, por ejemplo. Las familias que viven en Venezuela con frecuencia hacen tratos con las que permanecen en el valle de Sibundoy para llevar a las hijas e hijos solteros y sin hijos a trabajar como comerciantes y en oficios domésticos por períodos de hasta un año. Los padres o los jóvenes, si ya son adultos, reciben el pago por este trabajo una vez concluido el tiempo pactado.

La artesanía es otra fuente de ingresos: los hombres trabajan en la talla de madera y la cestería, las mujeres en el tejido de chaquira y lana. Esta es la actividad principal sólo de un 3% de la población de los hogares beneficiarios del PFACI y suele combinarse con otros oficios. También es posible obtener dinero mediante contratos para la limpieza de potreros, zanjas o chagras, en lo que participa toda la familia, inclusive los niños cuando no tienen clase. Desde temprana edad los niños realizan pequeñas tareas que les delegan sus padres y cuando tienen de ocho a diez años llevan a cabo labores de mayor responsabilidad

(conseguir leña o pasto, por ejemplo), de manera que en la adolescencia ya están en condiciones de cumplir solos sus deberes y participar en jornales o en los contratos de sus padres.

El dinero adquirido por todos estos medios se destina a la compra de alimentos básicos (arroz, azúcar, panela, aceite, manteca y sal). Cuando hay excedentes, que son escasos, los camëntsa compran ropa o muebles. El subsidio del PFACI permite satisfacer algunas necesidades, principalmente adquirir ropa para los niños, aunque también hay quienes lo gastan en gaseosas, comida chatarra y alcohol.

2.6. Camëntsa

La chagra (*jajañ*) es por tradición el centro de la familia camëntsa y su principal fuente de subsistencia. Allí las mujeres siembran cultivos nativos con ayuda de sus hijos, como maíz, cunas, calabazas, tumaqueño[8] y fríjol, junto a plantas usadas en la medicina tradicional. En la actualidad hay preocupación porque la carencia de tierra ha hecho que muchas familias destinen su pequeña propiedad al monocultivo de fríjol o granadilla. Pese a que entre los camëntsa se encuentra el mayor porcentaje de propietarios de tierras[9] de los seis pueblos estudiados, numerosas las familias beneficiarias del programa (72%) no son dueñas de tierras.

Quienes no poseen tierra deben trabajar como jornaleros en los monocultivos, aunque, gracias a las relaciones de reciprocidad, las familias trabajan "en conjunto" o "a medias" en terrenos de su familia extensa, donde pueden obtener alimentos básicos para su dieta. Los monocultivos en la tierra propia o al jornaleo son una de las fuentes primordiales de dinero para las familias camëntsa y el costo que deben pagar por ello es muy alto: no sólo se está perdiendo la chagra como fuente de subsistencia y espacio de reproducción social, sino que el abuso de pesticidas y abonos inorgánicos ha agotado los suelos. De ahí que las autoridades y los docentes indígenas estén haciendo esfuerzos por recuperar el *jajañ*, la diversidad de especies que lo componen y su producción orgánica característica. Como parte de este proceso de recuperación, las autoridades tradicionales inauguraron recientemente en la plaza de mercado de Sibundoy la *Cabungbe Jajañ* (chagra de indígenas) para que las familias camëntsa mejoren sus ingresos vendiendo alimentos y artesanías.

Otra actividad importante para la subsistencia de los camëntsa es la cría de animales menores (gallinas, patos y cuyes), cuyo cuidado es responsabilidad de las mujeres. En esta labor y en la chagra los niños aprenden a desenvolverse correctamente con las personas, asimilan las normas de convivencia y la relación con la tierra y con la naturaleza en general, y toman consciencia de su identidad como indígenas y de su lugar en la comunidad. Por ese motivo el trabajo de los niños en la chagra es fundamental para su formación y se lo valora como un espacio educativo.

[8] Tubérculo para el consumo de personas y animales.
[9] Del 28% de los propietarios, 86% tienen su tierra en el resguardo, con un promedio de 33,8 hectáreas por finca.

Según la encuesta CNC, las principales actividades económicas de los camëntsa son el jornaleo, que ocupa al 18% de las personas de los hogares beneficiarios, y el servicio doméstico, que ocupa al 19%. Las mujeres aportan a los ingresos familiares mediante el servicio doméstico en ciudades como Pasto y Cali, y aun en el casco urbano de Sibundoy y de San Francisco en casas de no indígenas. No en todas las familias las mujeres trabajan en actividades remuneradas: el 9% de ellas, sobre todo en la zona rural, se dedica a las labores del hogar y al *jajañ* (cuando lo tienen), por lo que en estos casos los ingresos monetarios dependen casi exclusivamente de los hombres. La artesanía es una importante fuente de ingresos en muchos hogares. Las mujeres trabajan en el tejido de chaquira, lana orlón y lana virgen, los hombres en el tallado de madera y en cestería.

3. Educación

3.1. Alfabetismo

Los wayúu, según el censo 2005, poseen las menores tasas de alfabetismo bruto[10] (en español) entre los seis pueblos, con apenas el 35,8% en hombres y 35,2% en mujeres. Dicho de otra forma, este es el grupo étnico menos integrado al sistema escolar. Las tasas de alfabetismo para los grupos etáreos de 12-15 y 16-17 años son muy bajas: 50,2% hombres y 55,8% mujeres en el primero y 52,2% y 56,7% en el segundo. La tasa bruta total de alfabetismo para los otros cinco grupos étnicos son: camëntsa, 87,0% hombres y 87,2% mujeres; inga de Santiago zona rural, 87,8% hombres y 84,2% mujeres; pasto en la zona rural de Córdoba, 87,9% hombres y 83,3% mujeres; kankuamo, 83,3% hombres y 83,6% mujeres; y pijao, 81,2% hombres y 80,4% mujeres. En los seis pueblos las mayores tasas de población alfabeta de ambos sexos son urbanas.

3.2. Nivel educativo

Lo que más sorprende al examinar la escolaridad alcanzada en los seis pueblos son los datos de los wayúu, en tal medida que podría pensarse en cuestionar la información del censo 2005 a juzgar por los elevados porcentajes de población sin ningún nivel educativo en todos los grupos etáreos. Es como si los wayúu hubieran estado por fuera del sistema escolar. Y esto es aún más grave cuando vemos que los resultados de la encuesta CNC sobre escolaridad confirman la tendencia general, aunque con porcentajes más moderados. En los cinco municipios wayúu (cabecera y resto agregado) los porcentajes son alarmantes: carece de escolaridad más del 60% de ambos sexos en el rango 3-9 años, más del 34% en el rango 10-19 años, más del 45% en el rango 20-29 años y más del 66% en el rango de 30 años y más.

Los camëntsa de Sibundoy, pasto de Córdoba e inga de Santiago (cabecera y resto agregados) presentan los más bajos porcentajes de ninguna escolaridad en los rangos 10-19, 20-29 y 30 años y más, pero en el rango 3-9 años los porcentajes son altos. Los pasto tienen un alto porcentaje de mujeres sin escolaridad en el rango de 30 años y más de edad (19,8%). Los camëntsa y los inga tienen los menores porcentajes de ninguna escolaridad para los dos sexos en el rango de 30 años y más. Los niveles de escolaridad de

[10] Población de 3 años y más que sabe leer y escribir por cada 100 personas en ese mismo rango de edad.

los camëntsa son mayores que los de los inga. El grupo étnico con mayor participación porcentual en estudios universitarios es el kankuamo: 1,0% hombres y 3,5% mujeres en el rango 10-19 años, 13,9% hombres y 18,3% mujeres en el rango 20-29 años y 8,3% hombres y 7,5% mujeres en el rango de 30 años y más. Después de los kankuamo, los camëntsa, los pijao de Natagaima y los pasto registran valores porcentuales importantes de estudios universitarios para ambos sexos. En los seis grupos, excluyendo la población sin escolaridad y la de estudios universitarios, las mayores participaciones porcentuales para ambos sexos se encuentran en básica primaria, básica secundaria y media académica clásica

Los cuadros 5 y 6 permiten confrontar los resultados del censo 2005 con los de la encuesta del CNC. En el cuadro 5 se observa que entre los wayúu existe el mayor porcentaje (17%) de población de 5 años y más sin escolaridad o ningún nivel alcanzado. Este porcentaje duplica el promedio de los seis pueblos (8%), triplica los porcentajes de los kankuamo, pijao y pasto (5%), es casi 6 veces el porcentaje de los inga y poco más de 8 veces el de los camëntsa. De suerte que si los resultados del censo 2005 son escandalosos para los wayúu en lo que atañe a la población sin ninguna escolaridad, de cualquier manera reflejan una tendencia válida. Las tendencias del indicador "ninguna escolaridad" siguen en los demás grupos los patrones del censo 2005, de nuevo con valores más moderados.

Cuadro 5
Máximo nivel educativo - Encuesta CNC

Nivel educativo alcanzado	Camëntsa	Inga	Kamkuamo	Pijao	Wayúu	Pastos	Total
Ninguno	2,0	3,0	5,0	5,0	17,0	5,0	8,0
Preescolar	3,0	3,0	5,0	3,0	5,0	5,0	5,0
Primaria	53,0	51,0	38,0	53,0	51,0	53,0	50,0
Secundaria	37,0	38,0	45,0	35,0	23,0	34,0	33,0
Normal Superior			1,0				
Técnica o teconológica	4,0	3,0	4,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Universitario	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobl. 5 años y más	3532	6191	4854	9982	12243	2582	39384

Cuadro 6
Años estimados de escolaridad promedio - Encuesta CNC

Pueblo	Camëntsa	Inga	Kamkuamo	Pijao	Wayúu	Pastos	Total
Años de escolaridad promedio	6,7	6,9	7,1	6,1	4,9	5,9	6,2

La encuesta CNC corrobora que los kankuamo tienen los mayores porcentajes de estudios técnico-tecnológicos y universitarios (6%), además del mayor porcentaje de estudios de secundaria (45%). Por esta razón los kankuamo alcanzan el mayor promedio de años de escolaridad entre los seis grupos étnicos (7,1). Siguen los inga (6,9 años), camëntsa (6,7 años), pijao (6,1), pasto (5,9) y wayúu (4,9). El promedio para los seis pueblos es de 6,2 años de escolaridad.

Cuadro 7
Tipo de institución educativa – Encuesta CNC

EL ESTABLECIMEINTO AL QUE ASISTE ES:						
	Camëntsa	Inga	Kamkuamo	Pijao	Wayúu	Pastos
Público administrado por no indígenas	79%	74%	91%	98%	35%	77%
Público administrado por indígenas	6%	10%	3%	1%	60%	21%
Público administrado por comunidades religiosas	10%	15%	0%	0%	5%	0%
Privado administrado por no indígenas	5%	1%	6%	1%	0%	1%
No responde	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En la distribución por tipo de institución educativa en los seis pueblos (cuadro 7), según la encuesta CNC, llama la atención que el 70% sean públicas administradas por personal no indígena, posiblemente mestizo-blanco y negro, y que apenas un poco menos de la cuarta parte sean establecimientos públicos con administración indígena. El 4% son públicos administrados por comunidades religiosas (seguramente personal mestizo-blanco) y el 2% son privados administrados no religiosos (mestizo-blanco o negro). Sin embargo, hay profundas variaciones según el grupo étnico: entre los wayúu el 60% de los establecimientos son públicos administrados por personal indígena, el 35% públicos con personal no indígena y un 5% públicos manejados por comunidades religiosas. Contrasta con el caso de los wayúu el de los pijao, donde casi todos los establecimientos (98%) son públicos administrados por no indígenas y apenas 2% son establecimientos públicos administrados por indígenas y privados administrados por no indígenas. Entre los kankuamo el 91% de los establecimientos son públicos con personal no indígena, el 3% públicos con indígenas y el 6% privados con no indígenas.

En apariencia existe cierta relación entre mayor porcentaje de establecimientos públicos con personal no indígena y promedios más altos de escolaridad, pero esto no es definitivo, ya que existen externalidades que pueden afectar los resultados, por ejemplo, urbanidad versus ruralidad. No es casual que los kankuamo, pijao y camëntsa presenten mayores porcentajes de población radicada en las cabeceras municipales. Como quiera que sea, los wayúu son el pueblo con menor integración al sistema escolar y al mismo tiempo el que registra un mayor porcentaje de establecimientos públicos administrados por personal indígena.

La edad más temprana de deserción con un peso porcentual importante corresponde al grupo de 7-11 años y prueba que la inserción en el trabajo doméstico (cuidado de los niños menores, preparación de alimentos, arreglo de la chagra, etc.) y en otras labores es fundamental para estas poblaciones. En este grupo la población femenina infantil juega un papel importante.

3.3. Asistencia escolar

En concordancia con los bajos índices de alfabetismo y escolaridad de los wayúu, las tasas de asistencia escolar de este grupo étnico son las menores de los seis pueblos. Para el total de la población departamental dicha tasa no sobrepasa el 20% y es mayor para hombres que para mujeres. En los cinco grupos étnicos restantes las tasas de asistencia escolar para ambos sexos superan el 25%, estando por encima de 30% en los municipios pijao, sobre todo en las cabeceras; en el resto son del orden del 30%. Los Kankuamo registran para hombres y mujeres tasas de asistencia mayores que las de los otros pueblos (superiores a 30%). Las diferencias urbano-rural en el porcentaje de población total que asiste a alguna institución se mantienen entre los pijao, pasto, camëntsa y wayúu. Las diferencias por sexo revelan tendencias de desigualdades de asistencia escolar para las mujeres en casi todos los grupos, con excepción de los camëntsa.

3.4. Pertinencia de la oferta educativa

Como vimos, la mayor parte de la oferta educativa en los pueblos indígenas corresponde a colegios no públicos administrados por no indígenas. Solamente un 24% de la población total asiste a colegios administrados por indígenas, con una gran diferencia entre los wayúu, donde el 60% asiste a colegios administrados por indígenas. Según acabamos de anotar, los registros censales sugieren, sin embargo, que un mayor porcentaje de colegios administrados por indígenas no garantiza mejores indicadores de escolaridad y alfabetismo. Por el contrario, la oferta educativa indígena parece estar asociada a resultados menos satisfactorios en esos indicadores.

El 30% de los 3.990 niños y jóvenes que estudian en Sibundoy son indígenas camëntsa. De los beneficiarios del PFACI que están estudiando, sólo un 9% asiste a una institución educativa indígena o bilingüe, mientras que el 91% asiste a una institución educativa no bilingüe. Las instituciones y centros educativos (incluidos los administrados por religiosos) funcionan principalmente con recursos estatales y muy pocas han adoptado el bilingüismo. La lengua materna la trasmiten las madres en la cotidianidad y su pérdida viene produciéndose de tiempo atrás, porque los jóvenes cada vez hablan más en español, en lo que influye sin duda la educación escolarizada católica. Uno de los resultados de este proceso es la aparición de un dialecto que mezcla palabras del camëntsa y del español. Ahora bien, la participación en los espacios comunitarios y el diálogo con los mayores requieren un manejo adecuado de la lengua materna, de donde se sigue que al perderla una parte de la población queda excluida de los ámbitos de decisión.

En lo que concierne a los inga, en Santiago existen dos instituciones educativas y un centro educativo, ninguno de los cuales es bilingüe. El Centro Educativo Rural Vichoy cuenta con la única escuela bilingüe del municipio. En Colón sólo el Centro Educativo Rural Inga Las Palmas ofrece educación bilingüe. Las instituciones educativas poseen buenas instalaciones en sus sedes principales, pero las escuelas de primaria de la zona rural adolecen de problemas de infraestructura, como falta de unidades sanitarias, insuficientes salones y mal servicio de agua potable. En la gran mayoría de las escuelas de primaria tampoco hay material didáctico ni bibliográfico, menos aún adaptado a las características de la cultura inga, un problema que se replica en las instituciones educativas urbanas, las cuales, a pesar de contar con un alto porcentaje de estudiantes indígenas, no han emprendido adecuaciones de fondo para esta población. Pero aun cuando los inga están inscritos en un 87% en escuelas no bilingües, el porcentaje de quienes no hablan, entienden ni escriben la lengua es sólo del 10%. La transmisión de la lengua está más garantizada en este caso, posiblemente por un menor mestizaje.

En todas las comunidades del resguardo kankuamo funcionan centros de educación primaria (12 en total) y hay tres instituciones educativas ubicadas en La Mina, Atánquez y Guatapurí que son accesibles para cualquier comunidad del resguardo. La Organización Indígena Kankuama ganó el premio al mejor proyecto de educación propia, otorgado por el Ministerio de Educación en 2009, pero todavía no se ha puesto en práctica.

Los pasto cuentan con seis instituciones educativas en Córdoba, a las cuales están adscritos 22 centros educativos. Dos de ellas son indígenas: la Institución Agropecuaria Indígena del Resguardo de Males y la Institución Educativa Técnica Agroecológica del Resguardo de Males. Estas instituciones son financiadas con recursos del municipio y del resguardo, y en ellas se implementa actualmente un modelo de educación propia y se han constituido cabildos escolares. También aquí es notoria la falta de material didáctico y bibliográfico en las escuelas de primaria. De los 177 docentes del municipio, 137 son comuneros del resguardo y 40 foráneos; además, el cabildo paga 20 instructores o educadores en algunos centros educativos. En el municipio hay también 72 hogares comunitarios distribuidos por todas las veredas, con un número de 12 niños por hogar**.**

En Natagaima existen dos instituciones educativas privadas y cinco públicas administradas por la Secretaría de Educación del Tolima. Las cinco últimas atienden a las familias pijao beneficiarias del PFACI. Dos de las instituciones públicas se encuentran en el casco urbano del municipio y tres en la zona rural; cada una tiene una sede principal donde funcionan el bachillerato y la administración, y varias sedes de primaria que siguen en su mayoría el modelo pedagógico de Escuela Nueva. Las sedes principales poseen buena infraestructura y recursos físicos adecuados; las de primaria presentan serios problemas estructurales (falta de agua para los sanitarios y el restaurante escolar, mal estado de techos y pupitres, e insuficiente material didáctico).

La cobertura educativa en Natagaima es del 100%, la matrícula en 2009 fue de 4.415 estudiantes natagaimunos, pero no existen estadísticas específicas para población indígena. Podemos hacernos una idea teniendo en cuenta que en el municipio cerca del 70% de la población está afiliado a un resguardo o cabildo. La deserción escolar en 2008 fue de 295 estudiantes y, a juicio del secretario de Educación, obedece al desplazamiento de las familias hacia otros municipios a causa del desempleo creciente en la región.

Es importante mencionar que en Coyaima y Natagaima los niños y jóvenes de las familias pijao estudian con aquellos pertenecientes a familias que no se reconocen a sí mismas como indígenas. Las instituciones educativas son las mismas para los dos tipos de población y los agentes educativos y padres de familia entrevistados no estiman necesaria una educación diferenciada, arguyendo que se trata de gente con las mismas prácticas culturales y que, incluso, se casa entre sí. En Natagaima no existe en este momento ningún proyecto educativo comunitario o proyecto etnoeducativo indígena apoyado por el municipio. Dos escuelas de primaria (una en el resguardo Yacó Molana y otra en el resguardo Tinajas) se consideran indígenas porque los resguardos en cuestión aportaron recursos de transferencias para la infraestructura, pero ambas son financiadas con recursos públicos y obedecen a los PEI de las instituciones educativas a las que están adscritas. En ambas se han implementado proyectos de agricultura orgánica que buscan, entre otras cosas, recuperar y fortalecer el conocimiento y el uso de las plantas medicinales, con resultados interesantes en términos de la apropiación del conocimiento y la relación con el territorio. Las demás escuelas se enmarcan dentro de proyectos educativos institucionales de carácter académico con énfasis en tecnología de sistemas.

En Coyaima hay 12 instituciones educativas, 10 de las cuales funcionan en la zona rural, con un promedio de entre 2 y 3 sedes de primaria por cada una. Lo mismo que en Natagaima, algunas cuentan con acceso a internet para los estudiantes. Las escuelas de educación primaria de Coyaima funcionan en su gran mayoría con el modelo de Escuela Nueva y sólo una de las instituciones educativas tiene un modelo con énfasis agropecuario.

Entre los wayúu la mayoría de los alumnos de secundaria se desplaza a Fonseca a estudiar en colegios sin currículos diferenciales. En Barrancas funciona el Colegio Monte Albernia, una institución pública carente de currículo etnoeducativo y seis de cuyas siete sedes de primaria están ubicadas en zona rural. En Distracción existen escuelas primarias en los asentamientos La Ceiba, el Caimito y Paraíso del resguardo Caicempa. Pese a que los profesores de estos tres centros son wayúu, no tienen un proyecto etnoeducativo ni modelos propios de etnoeducación. Bien es verdad que el tema se está discutiendo para implementarlo en todas las escuelas. En el resguardo de Potrerito funciona una sede del Centro Etnoeducativo de Caicempa financiada con recursos de las regalías. La mayoría de los estudiantes de secundaria estudian en Buenavista, algunos van a Fonseca y otros a Distracción. En Albania hay escuelas de primaria en Cerrejón 1 y Río de Janeiro, dos asentamientos del resguardo 4 de Noviembre. En estas instituciones se debate actualmente un currículo pertinente para el pueblo wayúu.

4. Salud y nutrición

4.1. Indicadores de ayuno obligado

El promedio de la población wayúu que no consumió alimentos por falta de dinero la semana anterior a la entrevista censal de 2005 era de 29%; en todas las zonas rurales este indicador sobrepasa el 34% y en algunas el 40%. Esto es consistente con la alta vulnerabilidad sociodemográfica que ya hemos reseñado, representada por fecundidades muy altas, elevada dependencia juvenil y bajas tasas de alfabetismo, escolaridad y asistencia escolar. La situación de hambre de las mujeres wayúu es superior en las zonas rurales, mientras que en las cabeceras municipales los hombres padecen más esta situación.

Menores índices de ayuno, pero igual de preocupantes, se reportan entre los pijao, sobre todo en la zona resto de Coyaima y en la zona de cabecera de Natagaima (35% a 40%), precisamente donde el censo registra la más alta concentración de población de este pueblo. Para el total de la población pijao el porcentaje de población que no tuvo para comprar al menos una de sus tres comidas la semana anterior al

censo supera el 25%. Los kankuamo sufren hambre más que todo en las cabeceras, pues en el resto y en el centro poblado el indicador se reduce casi a la mitad. Así, aunque los kankuamos urbanos no son la mayoría en Valledupar, sí son quienes se encuentran en las peores condiciones socioeconómicas. El indicador también es más alto en el total departamental que en la zona resto de Valledupar, señal de que otros kankuamo del departamento están aún en peores condiciones. Las tendencias de los inga y los camëntsa son bastante semejantes, en ambos casos inferiores al 30%.

4.2. Oferta de salud

El 91% de los camëntsa de los municipios de Sibundoy y San Francisco accede a los servicios de salud a través de las empresas del régimen subsidiado AIC (que atiende la mayor parte de la población), SELVASALUD, CAPRECOM y EMSANAR; 4% lo hace a través de una ARS privada y 4% a través de una EPS privada. Un mínimo porcentaje de los camëntsa está adscrito al régimen contributivo, particularmente las madres de hogares comunitarios y los maestros indígenas. La población indígena que no está afiliada al régimen subsidiado puede hacer los controles de crecimiento y desarrollo en el centro de salud del municipio y es justo anotar que las autoridades se esfuerzan por cumplir los compromisos del acuerdo tripartito.

La mayoría de los médicos tradicionales camëntsa vive en la zona rural y, aunque la medicina tradicional sigue siendo un aspecto central en esta sociedad, algunas madres jóvenes acuden primero a la medicina facultativa, inclusive por enfermedades como el "mal aire", tradicionalmente tratadas por los *tatsumbuá*. Este hecho habla de una transformación cuya causa puede radicar en el debilitamiento del *jajañ* o chagra tradicional.

Según las autoridades de salud municipales, la cobertura en salud en el régimen subsidiado para los inga supera el 90%. El 65% de estas familias están afiliadas a la EPS SELVASALUD, las demás a las EPS AIC, EMSANAR y CAPRECOM. En Santiago, aparte de la IPS Inga Camëntsa, que atiende a los afiliados de SELVASALUD, existe un centro de salud en la zona urbana y un puesto de salud en la inspección de San Andrés. En el Colón funcionan el hospital Pío XII y la IPS Inga Camëntsa, además de un puesto de salud en el corregimiento de San Pedro. Finalmente, en San Francisco se encuentran el centro de salud y la sede de la IPS indígena Inga Camëntsa, ubicados en el casco urbano. Las instalaciones de las IPS se hallan en buen estado y poseen la dotación necesaria.

El resguardo kankuamo goza de una situación excepcional en cuanto a cobertura y calidad del servicio de salud se refiere. Los kankuamo tienen una IPS que les proporciona el servicio de salud en diferentes partes del resguardo y en el casco urbano de Valledupar (para las familias desplazadas por la violencia). En el resguardo funcionan varios puestos de salud, tanto de la IPS Kankuama como del Hospital Eduardo Arredondo Daza (HEAD), una entidad privada de Valledupar. El resguardo tiene una ambulancia en Atánquez para las urgencias de todas las comunidades. Los controles de crecimiento y desarrollo se pueden hacer en cualquiera de los dos puestos, dependiendo de la afiliación que tenga la familia. La mayoría de la población está afiliada a DUSAKAWI EPS, que les da derecho a la atención en la IPS Kankuama. Los afiliados a otras empresas pueden hacer los controles en el HEAD. En Atánquez hay un hospital materno infantil del HEAD. La mayoría de la población utiliza la IPS Kankuama, donde hay un médico internista de planta, un odontólogo, una bacterióloga, una psicóloga, dos auxiliares de enfermería y la enfermera jefe, encargada de los controles de crecimiento y desarrollo.

En lo que tiene que ver con la medicina tradicional, los kankuamo acuden a yerbateros, médicos tradicionales y curanderos para tratamientos relacionados con picaduras, mordeduras de culebra, enfermedades estomacales o fiebres. En todas las comunidades hay una persona que conoce de medicina tradicional y las mujeres son duchas en el uso de plantas medicinales. También son comunes la automedicación y la mezcla de plantas con medicamentos para determinadas afecciones. La IPS Kankuama no tiene todavía instalaciones para los médicos tradicionales, pero se ha fijado este objetivo para el manejo integral de la salud.

Los pasto de Córdoba están afiliados en su mayoría al régimen subsidiado, a través de las EPS EMSANAR, MALLAMAS, CAPRECOM y GUITARA; unos pocos pertenecen al SISBEN y al régimen contributivo. Córdoba ofrece servicios de salud en el hospital San Bartolomé, situado en el casco urbano,

y en cuatro centros de salud en sendas veredas. En cada puesto de salud existe una infraestructura en regular estado que consta de dos consultorios. También se llevan a cabo brigadas de salud en las veredas para llevar servicios de medicina general, odontología, promoción y prevención (en las veredas más alejadas las madres pagan el transporte de los médicos). El resguardo cuenta con la EPS indígena MALLAMAS, cuyos afiliados reciben servicio médico en la IPS CENSAIM. Además existe una IPS privada, Sagrado Corazón de Jesús, con servicios de primer nivel, que atiende sólo a las personas con carné de MALLAMAS. Los servicios de segundo nivel se prestan en el hospital regional de Ipiales, en Pasto y en hospitales y consultorios especializados, con previa remisión de las instituciones de salud del municipio. Para los controles de crecimiento y desarrollo, las madres, sin importar su EPS, deben ir al hospital San Bartolomé, que únicamente las atiende lunes y miércoles.

La situación de los pijao de Natagaima no es nada buena. Este municipio fue sancionado por el mal manejo que anteriores administraciones municipales dieron a los recursos de la salud y ahora el departamento ejecuta el gasto de este sector, con el consecuente deterioro de la única IPS de Natagaima, el hospital San Antonio. Por si ello fuera poco, aunque hay veredas muy alejadas del casco urbano no existe ningún otro centro de atención en el municipio. Excepcionalmente, el hospital lleva a cabo brigadas en algunas veredas, pero no más de una vez al año. El 80% de los indígenas afiliados al régimen subsidiado pertenecen a la IPS indígena Pijao Salud, que ofrece servicios de medicina general, odontología, citología y controles de crecimiento y desarrollo, amén de las remisiones a servicios médicos especializados. Los demás pertenecen a EPS privadas que no han suscrito contratos con las IPS presentes en el municipio, lo que los obliga a viajar a Espinal. Aproximadamente 900 indígenas del municipio carecen de seguridad social y acceden al servicio de salud mediante el certificado de indígenas, con el cual sólo les brindan atención básica, sin derecho a medicamentos, en el hospital San Antonio, donde pueden hacer los exámenes de cumplimiento de los requisitos del PFACI. En Coyaima, la población indígena también está afiliada mayoritariamente a Pijao Salud. El hospital San Roque –IPS municipal– se halla en mejor estado físico, presta un mejor servicio que el de Natagaima y ofrece programas diferenciados para los indígenas, como la promoción de la higiene entre parteros y parteras, y las campañas de prevención del mal de chagas, una enfermedad en la que el municipio lidera las estadísticas nacionales. Valga resaltar que Coyaima no ha sido intervenida y tiene más autonomía para manejar los recursos de la salud.

Entre los pijao existen tres clases de médicos tradicionales: yerbateros (conocedores de las plantas medicinales), sobanderos (quienes tratan fracturas menores, esguinces, problemas musculares, etc.) y parteros (por lo general mujeres, aunque también hay hombres). A estos últimos la alcaldía de Coyaima los ha capacitado para que atiendan los partos en condiciones más higiénicas y les da un estímulo económico para que remitan a las gestantes a instituciones de salud. Las personas entrevistadas coinciden en que cada vez hay menos sobanderos, yerbateros y parteros. Tradicionalmente ellos escogían a una persona de su familia para trasmitirle sus conocimientos, pero se sabe de varios que han muerto sin hacerlo.

La mayoría de las madres wayúu titulares del PFACI están afiliadas a las EPS indígenas Dusakawi, Anas Wayúu y CONFAMILIAR, todas las cuales contratan los servicios de salud con los hospitales de los cascos urbanos y con el de Riohacha. En Fonseca opera un puesto de salud para toda la población del resguardo, atendido por una promotora de salud wayúu que trabaja para la EPS indígena Dusakawi. La totalidad de la población del resguardo de Mayabangloma está inscrita en esta EPS. En casos graves, la gente acude al hospital en Fonseca. En el casco urbano no hay agentes de salud wayúu y la atención no es particularizada. En Barrancas existen cinco puestos de salud con atención permanente, cada uno atendido por una promotora de salud indígena. En Distracción funcionan un hospital y dos puestos de salud en la zona rural, atendidos permanentemente por promotoras de salud wayúu. En Albania hay un hospital en el casco urbano y un puesto de salud en el asentamiento Río de Janeiro que es atendido por una promotora de salud no indígena y recibe una visita médica semanalmente.

Para los wayúu las principales afecciones desde el punto de vista de su gravedad, medida por el grado de angustia que suscitan en el afectado y su familia, son enfermedades *wanulu*. Alrededor de ellas se moviliza el *piache*, en función, no de sus síntomas, sino de sus causas profundas, ligadas al encuentro con entidades espirituales nocivas. El *piache* hace el diagnóstico entablando comunicación con el mundo sobrenatural de los seres causantes del mal y celebra con ellos un pacto que, en armonía con los principios

de reciprocidad típicos de esta sociedad, exige un pago (animales, joyas o dinero) por la lucha de los espíritus auxiliares del chamán con los factores perturbadores. La enfermedad se asume como un problema del grupo familiar y cuando surgen epidemias, las rancherías se declaran en cuarentena una vez que han sido curadas. Si un visitante contagia a los moradores de una ranchería, el grupo afectado presenta un cobro.

5. Evaluación de operaciones

5.1. Consulta y concertación

5.1.1. Consulta preliminar

Antes del proceso de consulta y concertación, algunas autoridades indígenas de los pueblos camëntsa, inga, pasto, pijao y wayúu habían solicitado a Acción Social que sus comunidades fueran incluidas en el programa Familias en Acción o en otros programas de la agencia. Así pues, Familias en Acción ya era conocido en estos territorios y algunas de las familias de los resguardos y/o cabildos estaban inscritas a través del SISBEN o como población desplazada y recibían el subsidio condicionado. La posibilidad de tener un acceso preferente y diferencial resultaba, sin embargo, más atractiva para las autoridades y la comunidad. De ahí que coincidieran la solicitud de las autoridades indígenas y la consultoría con que Acción Social preparaba el ingreso del programa a las comunidades indígenas del país.

Tal como estipula el manual operativo del PFACI, el proceso de consulta y concertación en cada uno de los pueblos beneficiarios del programa piloto comenzó oficialmente con una reunión entre representantes de Acción Social, representantes legales de las comunidades indígenas y las alcaldías municipales. En dichas reuniones las autoridades indígenas oficializaron su aceptación del programa y se convino efectuar la concertación con las comunidades por zonas, asignando a la autoridad indígena respectiva la responsabilidad de organizar la logística en cada zona. La encuesta de evaluación de operaciones indica que el 76% de la población se enteró de estas reuniones iniciales, aunque la comunidad no debía asistir a ellas.

5.1.2. Asamblea

A las asambleas de información, consulta y concertación asistieron, acatando también el manual operativo, representantes de Acción Social, autoridades municipales o sus delegados, autoridades indígenas y las comunidades. El 86% de los participantes en los pilotos recuerda que tuvo lugar una asamblea de consulta y concertación para decidir la entrada del programa en sus comunidades y el 83% de quienes supieron que dicha asamblea iba a celebrarse también tomaron parte en ella. En un 31% de los casos de inasistencia se atribuyó esto al trabajo u otras ocupaciones y el 21% adujo que su inasistencia se debió a falta de información. Otros motivos de inasistencia fueron casos fortuitos, como enfermedad (10%) o viaje (9%). Cabe destacar que el lugar de las asambleas no constituyó un obstáculo sino en un 2% de los casos de inasistencia.

Cuadro 8
Temas tratados en las asambleas de consulta y concertación

P17. Qué temas se trataron en esta asamblea

	Total	Pueblo Indígena					
		Kamentsa	Inga	Kamkuamo	Pijao	Wayuu	Pasto
Base: Entrevistados que asistieron a la asamblea	*439*	*85*	*87*	*62*	*78*	*58*	*69*
Base: (Exp)	*6071*	*611*	*479*	*936*	*2370*	*1019*	*656*
Descripción del programa (subsidios condicionados para la madre o cuidadora y responsabilidades que adquiría)	**84**	77	62	95	98	66	71
Compromisos que adquirían como comunidad (entrega del censo)	**63**	53	52	73	81	43	30
Elección de un enlace indígena	**11**	19	20	10	3	24	7
Posibilidad de hacer adecuaciones al programa familias en acción conforme a su cultura	**6**	1	7	10	2	12	6
Conformación del comité municipal de certificación indígena	**5**	12	4	5	4	3	7
No responde	**1**	1	1	-	-	3	-

El 99% de los asistentes afirma que la información suministrada en las asambleas fue suficiente y clara para que la comunidad evaluara la decisión de incorporarse al programa y el mismo porcentaje asevera que entendió los procedimientos y los compromisos adquiridos para recibir el subsidio. Al 94% este evento le sirvió para comprender la forma en que opera el programa, el 84% asegura que durante la asamblea se describió el programa y el 63% recuerda que se habló de los compromisos que adquiría la comunidad. En contraste, sólo un 6% recuerda que se discutió la posibilidad de hacer adecuaciones al programa, lo que puede reflejar el desconocimiento de las autoridades en torno a las implicaciones de un proceso de consulta previa y el poco interés de las comunidades seleccionadas para el piloto de proponer cambios sustantivos. Dado que este es un programa nacional, resulta plausible que las comunidades indígenas seleccionadas estimaran que las adecuaciones planteadas por la consultoría bastaban para aceptarlo, reconociendo así la pertinencia de un enfoque diferencial indígena, o sea, de unos procesos de comunicación particulares, un equipo especializado, una figura específica para pueblos indígenas (el enlace indígena) y unos mecanismos especiales de operación (consulta, selección de beneficiarios, inscripción, elección del enlace indígena, pagos, etc.).

5.1.3. Enlace indígena y Comité Municipal de Certificación Indígena

En el curso de una reunión de las autoridades indígenas, las autoridades municipales y delegados de Acción Social se acordó nombrar un enlace indígena, asignarle una oficina con la dotación necesaria para su trabajo y conformar un Comité Municipal de Certificación Indígena, encargado de revisar los listados de familias elegibles para el programa y certificar los retiros de familias beneficiarias. El manual operativo estipula que el enlace indígena, quien debe ejecutar buena parte de las actividades del programa, ha de contar con el aval de las autoridades indígenas, ser elegido en asamblea, tener formación académica superior y hablar la lengua indígena (cuando esto aplica). La información que la comunidad recibió a este respecto no parece haber sido suficientemente clara: sólo un 11% de los asistentes a las asambleas de consulta y concertación recuerda que se hubiera tratado el procedimiento para elegir al enlace indígena y apenas el 5% recuerda haber oído hablar de la conformación del Comité Municipal de Certificación Indígena. Allí se origina con toda probabilidad el desconocimiento de los mecanismos de elección del enlace y de los comités, pues el 69% de los encuestados ignora cómo se elige el enlace indígena, un porcentaje que asciende al 87% entre los kankuamo y al 91% entre los pasto. De quienes saben cómo se elige al enlace, 40% asistieron a la asamblea de elección y 60% no lo hicieron por distintas razones: porque no se enteraron (45%) o porque en la elección sólo intervinieron las autoridades indígenas (11%) o el gobernador/alcalde (11%), o bien porque estaban trabajando o de viaje.

Con todo, un 88% de los encuestados sabe de la existencia del enlace indígena y de ese porcentaje 88% recuerda su nombre y 85% sabe dónde queda su oficina, aunque esto último disminuye considerablemente en el caso de los pasto, donde 43% ignora dónde queda la oficina del enlace indígena. Asimis-

mo, el enlace indígena es la principal figura de referencia en eventuales inconvenientes con el programa: 54% acudiría a él, 30% buscaría a la madre líder/consejera y 12% se dirigiría a las autoridades indígenas. En caso de problemas con el pago, la oficina del enlace es para el 71% el lugar donde presentar una queja y para el 56% dicha oficina es el sitio indicado para tramitar un reclamo sobre la verificación de compromisos. Los enlaces indígenas y las madres líderes/consejeras han cobrado mucha importancia en algunas comunidades. Los enlaces se han convertido en algunos casos en mediadores de los intereses de la comunidad ante las autoridades locales y han servido para aglutinar a la comunidad, empoderándola con el auxilio de las madres consejeras/líderes.

Los Comités Municipales de Certificación Indígena, por su lado, se han creado en los municipios de San Francisco y Sibundoy (camëntsa), Barrancas y Hato Nuevo (wayúu) y Coyaima (pijao). Los comités camëntsa cumplen su función de hacer seguimiento a la oferta institucional y a los retiros de familias del PFACI. El enlace indígena notifica a los comités wayúu sobre la población que hizo correctamente la verificación de compromisos y la que no; sin embargo, los comités no intervienen en ningún sentido. Los comités wayúu también son informados de la cantidad de dinero que llega al municipio en cada pago. En los otros tres municipios wayúu (Distracción, Albania y Fonseca) no se ha conformado el comité. En Coyaima (pijao) el comité tiene un mayor número de representantes indígenas del que contempla el manual operativo: lo componen el alcalde, el enlace indígena, tres gobernadores indígenas, dos madres consejeras y una madre titular. Este comité se reúne principalmente para hacer seguimiento a los casos de familias que no llevan a cabo la verificación de compromisos y para proponer alternativas de solución a tales situaciones. En los otros pueblos del PFACI (inga, pasto y kankuamo) el comité, o bien se creó transitoriamente mientras se efectuaban la selección y la inscripción de familias, y luego se disolvió, o bien nunca fue creado y en su lugar se conformaron comités *ad hoc* con el fin de revisar los listados de potenciales familias beneficiarias.

5.1.4. Madres consejeras

Al contrario de la elección de los enlaces indígenas y de los comités, la de las madres líderes o consejeras ha contado con una amplia participación de la comunidad: el 97% de los encuestados recuerda la asamblea en la que fue elegida la madre consejera y el 89% de quienes la recuerdan asistieron a ella. La satisfacción de las madres titulares con el trabajo de las consejeras es similar a la reportada para el enlace indígena, aun cuando la relación no está exenta de problemas: 96% de las madres titulares considera que las madres consejeras/líderes son amables y respetuosas, 91% afirma que brindan información clara sobre el programa, 90% indica que responden todas sus preguntas y 92% que están dispuestas a ayudar.

5.1.5. Selección e inscripción de familias

El primer paso para seleccionar las familias beneficiarias del PFACI consistió en organizar y actualizar los censos indígenas. El manual operativo establece que el Comité Municipal de Selección Indígena preseleccione a los potenciales beneficiarios basándose en los censos indígenas actualizados y que luego se celebre una asamblea en la que participen dichos beneficiarios preseleccionados para que la comunidad valide la elección de las familias que deben recibir el subsidio. Este mecanismo diferencial para poblaciones indígenas ha posibilitado que las comunidades se organicen bajo el liderazgo de sus autoridades, actualicen sus censos y tomen parte activa en la incorporación al programa.

El resultado de este proceso participativo ha sido aprobado por la gran mayoría de la comunidad: un 94% de los encuestados opina que todas las familias beneficiarias del programa merecen serlo. Un 94% piensa también que otras familias merecerían estar en el programa y quedaron por fuera, y en las comunidades existe una gran expectativa en torno a la necesidad de ampliar el PFACI para que cubra a quienes resultaron excluidos en la inscripción inicial por razones que abordaremos más adelante.

5.1.6. Actualización de censos y elaboración de listados de familias elegibles

Una de las características importantes del PFACI y de su enfoque diferencial es haber adoptado el censo indígena como la base para seleccionar a los beneficiarios, extractando de él la lista de familias elegibles. La tarea de elaborar los censos compete a las autoridades indígenas y ha sido una oportunidad para deter-

minar la actual composición de los hogares, incorporar al censo a niños que no habían sido inscritos y actualizar la información sobre el lugar de residencia de las familias.

En la mayoría de los casos, los censos estaban desactualizados, de manera que los pueblos wayúu, inga, camëntsa y pasto debieron revisarlos y ponerlos al día para tener completa la información pertinente y confeccionar los listados de posibles beneficiarios. El censo wayúu se hizo comunidad por comunidad, en cada una tomó cerca de un mes de trabajo y contó con el apoyo de las profesoras, las autoridades tradicionales y jóvenes líderes que colaboraron en el levantamiento y la digitación de la información en las bases de datos que debían ser remitidas al Ministerio del Interior. Esta información estaba orientada por los criterios de selección del programa: se indagaron aspectos como número de población, número de menores de 7 años y personas que reciben sueldos fijos y pertenecen al régimen contributivo (promotores de salud, enfermeros y maestros, por ejemplo), quienes se incluyeron en los censos y posteriormente fueron descartados de los listados de potenciales beneficiarios. El censo de los pijao para el Ministerio del Interior se encontraba actualizado, ya que es una costumbre en este pueblo actualizarlo anualmente.

5.1.7. Asamblea de validación de listados

El 87% de la población encuestada reconoce que el programa realizó un proceso de consulta y concertación, pero sólo el 78% dice haberse enterado de la celebración de la asamblea de validación de listados. Hay una gran varianza entre las personas encuestadas en los distintos pueblos respecto a la información sobre esta asamblea: 63% de los pasto, 37% de los wayúu y 16% de los inga afirman que no supieron que la asamblea iba a tener lugar, lo que contrasta con el interés por participar en ella: asistieron 94% de los que recibieron información oportuna. En casi todas las comunidades los listados de familias elegibles fueron sometidos a discusión en asambleas y se ratificaron las familias beneficiarias del PFACI con una participación amplia en la mayoría de los casos. En algunas comunidades de los pasto y los wayúu no se celebró la asamblea.

La asamblea de selección de beneficiarios brindó una ocasión para despejar dudas sobre los procedimientos y las operaciones del programa. El 95% de quienes asistieron y fueron elegidos pudieron resolver sus dudas, el 86% indica que al final de la asamblea les quedaron claros los requisitos para ingresar al programa y el 76% entendió los compromisos que deben cumplir para acceder a los subsidios. Inquieta, sin embargo, que sólo un 36% afirme que comprendió con precisión las condiciones de permanencia en el PFACI. Una fuente adicional de inconformidades posteriores, como veremos al estudiar el sistema de pagos, estriba en que nada más el 28% entendió claramente cómo y con qué frecuencia se harían los pagos y apenas el 25% tuviera claridad acerca del monto del subsidio. Esto explica en parte los porcentajes de inconformidad por pagos incompletos o impagos, que son dos de las principales razones de insatisfacción con el programa. No es menos preocupante que tan sólo un 3% haya comprendido en la asamblea que al programa pueden hacérsele ajustes.

5.1.8. Inscripción de familias

Para inscribirse en el PFACI las familias debían presentarse con su documentación básica de registro: cédulas para las madres o acudientes y registro civil o tarjeta de identidad para los niños. Aunque en general la inscripción se desenvolvió exitosamente, se le fijó un plazo de pocos días, por lo que algunas familias que no tenían toda la documentación y esperaron hasta último momento no alcanzaron a completarla. Otras familias estaban de viaje o trabajando y por ese motivo quedaron excluidas. En los seis pueblos había familias que habrían sido potenciales beneficiarias pero no se inscribieron porque formaban parte del programa Familias en Acción para SISBEN 1 o estaban inscritas como desplazadas. Una minoría se trasladó de un programa al otro.

Esto se debe a que Familias en Acción había llegado a la población desplazada y de SISBEN 1 varios años antes y, pese a que la población indígena no debería estar sisbenizada, muchas familias decidieron incorporarse a este sistema, entre otras razones, para recibir el subsidio de Familias en Acción. Las consecuencias de la sisbenización de los indígenas son múltiples, pues pueden perder el acceso a los servicios de salud de EPSI que les ofrecen mayores beneficios de cobertura. Las familias inscritas en el programa de población desplazada corresponden en su mayoría a personas que efectivamente se han despla-

zado a centros urbanos y reciben el subsidio como ayuda del Estado. Es por eso también que las comunidades conocían el programa con antelación a la prueba piloto para población indígena y que, como dijimos, solicitaran a través de sus autoridades acceso diferencial a los subsidios condicionados a sus comunidades.

5.2. Cumplimiento de compromisos

5.2.1. Controles de crecimiento y desarrollo

Al preguntarles a las madres titulares cuáles son los compromisos que deben cumplir para recibir el subsidio de nutrición, las respuestas más frecuentes son llevar a los menores de 7 años a los controles de crecimiento y desarrollo (96%) y alimentar bien a los niños (69%). Si se indaga por los medios de transporte que usan para ir a los puestos de salud se encuentra que el 57% lo hace caminando y que el 18% utiliza transporte público. Para llegar a los puestos de salud las madres demoran en promedio de 29 a 50 minutos y gastan en transporte un promedio de $4.456. El tiempo promedio para obtener el vale o tarjeta de verificación de cumplimiento del compromiso de control de crecimiento y desarrollo es de 110 minutos, siendo mucho menor entre los kankuamo (24 minutos) y excesivo entre los pasto (292 minutos, casi 5 horas). Un 96% dice que no es necesario pagar para obtener el certificado y quienes contestan afirmativamente han pagado en promedio $2.834.

Los controles de crecimiento y desarrollo practicados a los niños indígenas de los seis pueblos son iguales a los de los demás sectores de la población: se miden la talla y el peso y se mantiene al día el esquema de vacunación para cada grupo de edad. Por lo común los efectúan auxiliares de enfermería bajo la dirección de una enfermera jefe. En Sibundoy (camëntsa) y en Santiago (inga) se contrató personal adicional con este propósito, en lo que representa una adaptación de la oferta del servicio de salud a las condiciones del programa.

Algunos testimonios refieren que las citas de valoración duran mucho menos de lo establecido en el protocolo de atención, obviando la normatividad vigente (Resolución 00412 de 2000 del Ministerio de Salud) y aspectos básicos como el tamizaje de agudeza visual y auditiva (que sólo se practica entre los kankuamo y los pasto) y la orientación a las madres para la estimulación de los menores. El caso kankuamo es excepcional, porque la oferta de los servicios de salud es superior a la demanda y la calidad de los servicios es óptima respecto a lo establecido en la norma, seguramente gracias a que las medidas cautelares tomadas para esta población han permitido que disponga de recursos de cooperación internacional y de una atención especial de las entidades estatales.

En las áreas rurales de los pueblos pijao, wayúu y pasto se reportan problemas recurrentes de acceso a los servicios de salud (incluidos los controles de crecimiento y desarrollo) derivados de los costos de transporte, con la consecuente dificultad para cumplir los compromisos. En este aspecto el caso kankuamo también es excepcional, porque en su reguardo hay varios centros de salud. Entre los camëntsa se encontró otra adaptación de la oferta consistente en la creación de un grupo extramural que realiza brigadas de salud en las veredas.

Otra falencia que debe prevenirse o corregirse consiste en que las instituciones de salud no entregan la tarjeta o el vale de verificación el mismo día que las madres llevan a sus hijos a los controles. Sucede también que el personal médico no siempre atiende oportunamente a las madres que acuden con sus hijos, obligándolas a reprogramar las citas y hacer un nuevo viaje. En el caso de los pasto, las madres de algunas de las veredas más alejadas del casco urbano optaron por pagar el transporte del médico hasta sus veredas para no tener que viajar todas a Córdoba. Esta decisión les permite disminuir los costos del cumplimiento al precio de destinar parte del subsidio en un servicio que, por principio, deben prestar las instituciones de salud. De todas maneras, la mayoría de las madres de la zona rural del resguardo pasto sigue caminando desde altas horas de la madrugada para conseguir un turno en el centro de salud más cercano. Según Hernando Tovar, subdirector científico del Hospital San Bartolomé, esto no es necesario, pero las madres no han podido adaptarse al sistema de solicitud de cita por teléfono.

Subrayemos, por último, que las medidas de referencia en los controles de crecimiento y desarrollo obedecen a estándares nacionales porque no se dispone de las características antropométricas de las comunidades indígenas. Tampoco existen guías alimentarias específicas para la dieta y la producción de las regiones donde opera el PFACI. En cada pueblo indígena existe un sistema propio de cuidado de la salud y prevención de enfermedades que integra la medicina tradicional y los conocimientos de médicos tradicionales con distintas especialidades. La necesidad de garantizar la pertinencia cultural del esquema utilizado para verificar las condiciones de mejoramiento de la salud y desarrollo de los niños invita a debatir la consistencia metodológica del seguimiento que requeriría un efectivo control médico del peso y la talla. Sin una línea base y sin registros periódicos para un análisis comparativo es imposible hacer un dictamen adecuado.

5.2.2. Asistencia escolar

Para las madres titulares las exigencias del PFACI para suministrarles el subsidio de educación comprenden: asistencia puntual de los hijos al colegio (92%), comprar los útiles escolares (63%), presentar anualmente los certificados de estudio (57%), que los niños cumplan sus tareas (56%) y comprarles a los hijos uniformes y zapatos para ir a la escuela (43%).

En ninguno de los pueblos que participan en la prueba piloto del programa se encontraron problemas de cobertura en educación. Las administraciones municipales han cumplido al garantizarles los cupos a los niños en edad escolar y, en los casos inga, camëntsa, pijao (Natagaima) y kankuamo, se ofrece transporte escolar a los estudiantes que viven más lejos de las instituciones educativas. El principal medio para transportarse a la institución educativa es caminando (68%), 15% de los estudiantes usa transporte escolar, 8% va en bicicleta y 6% usa transporte público. El transporte escolar no se utiliza entre los pasto; 2% de los pijao y 3% de los kankuamo se valen de este tipo de transporte para trasladarse a la escuela. Su uso es mucho mayor en los pueblos inga (31%), camëntsa (28%) y wayúu (21%). En cuanto a los costos, el 10% de los encuestados deben pagar los traslados (por encima de este promedio están los camëntsa, pijao e inga, donde el 24%, 13% y 11%, respectivamente, pagan el trasporte). El costo promedio de estos traslados oscila entre $2.358 diarios y $19.074 mensuales.

Es de resaltar que en todos los pueblos se presta servicio de restaurante escolar a los estudiantes de primaria y, en los pueblos camëntsa, inga y kankuamo, también a los de bachillerato. En el total de los pueblos, 76% de los estudiantes reciben algún tipo de alimentación en la institución educativa y dicha alimentación requiere algún pago en el 48% de los casos. El 88% de los estudiantes wayúu reciben algún tipo de alimentación, la cual es gratuita para un 97% de los que la reciben. Lo contrario ocurre entre los pasto, donde el 97% debe pagar algo por la alimentación escolar. En promedio, el pago mensual de alimentación escolar, donde se paga, es de $4.519, siendo más bajo en el caso pasto, con un promedio mensual de $2.043.

Un elemento común a todos los pueblos (salvo el kankuamo) es la insuficiente dotación de las escuelas de primaria, sobre todo en la zona rural. La carencia de material didáctico y bibliográfico es notoria, más aún en lo relativo a material orientado a la educación con enfoque diferenciado para la población indígena. Haciendo un balance de la oferta educativa para los seis pueblos estudiados, salta a la vista que las instituciones que aplican un enfoque diferenciado son significativamente menos que las que ofrecen modelos educativos estrictamente occidentales. Buena parte de los estudiantes indígenas de bachillerato asisten a instituciones educativas con no indígenas y con una inmensa mayoría de profesores no indígenas. Asimismo, un alto porcentaje de los establecimientos educativos no son bilingües: de los niños y jóvenes que estudian, lo hacen en colegios o escuelas indígenas o bilingües un 70% de los wayúu, 27% de los pasto, 8% de los camëntsa, 7% de los inga, 4% de los kankuamo y 1% de los pijao. Los registros más altos de asistencia a colegios administrados por indígenas corresponden a los wayúu (60%) y los pasto (21%).

5.2.3. Promoción y desarrollo social

El 88% de las personas encuestadas dice asistir siempre cuando el programa convoca a reuniones, cuando son las autoridades indígenas quienes convocan el 51% dice asistir siempre. Uno de los objetivos fundamentales de Familias en Acción es articular la atención que el Estado debe brindar a las familias con el autocuidado, tanto individual como colectivo. El programa Familias en Acción para población de SISBEN 1 y desplazados fomenta prácticas de autocuidado mediante los llamados “encuentros de cuidado” y pide a las mujeres exámenes de seno y citología como una estrategia de promoción de la prevención en salud. En el manual operativo se señala que el PFACI apunta a contribuir a los procesos etnoeducativos con el fin de asegurar la acumulación de capital humano de los pueblos indígenas. En este sentido, el programa ha fortalecido espacios culturales que pueden estar debilitándose y que son escenarios de aprendizaje de la propia cultura y de fortalecimiento de las redes sociales. El programa ha servido para que las personas se reencuentren y abran nuevas redes de diálogo sobre el fortalecimiento de la cultura y los intereses comunes.

En las comunidades donde existen organizaciones y autoridades tradicionales fuertes se registra una mejor apropiación del programa en términos de los intereses de las comunidades. Entre los camëntsa esto se evidencia en las condiciones acordadas para el cumplimiento del componente social del programa: fortalecimiento de la lengua materna y reuniones de reflexión sobre la importancia de la chagra tradicional. A las madres titulares camëntsa el programa les exige hacer una huerta comunitaria, pero la falta de tierra era un obstáculo. El cabildo fue poco diligente para asignar el terreno y las madres decidieron hacerla en el terreno de una de ellas, lo que provocó recelo entre las otras porque las "mejoras" no las benefician a todas. En esa huerta, por cierto, se sembraron papa y arveja, aunque sería de esperar que se prestara también atención a la medicina tradicional

Las madres titulares inga decidieron asumir las condiciones del componente social desde los valores de su cultura y su interés en el robustecimiento de la misma. Los enlaces indígenas han jugado en este aspecto un papel destacado, ya que han fomentado la flexibilidad del programa para que las adecuaciones a dichas condiciones se hagan a partir de los intereses de las comunidades.

En el territorio kankuamo todavía no se ha comenzado a desarrollar el componente social del programa. El único terreno disponible para hacer la huerta está en La Mina, lejos de la mayoría de las comunidades del resguardo, y las madres titulares de Valledupar no están en condiciones de hacer una huerta en la ciudad, menos en los barrios donde viven, caracterizados por la precariedad y la escasez de agua. Estas madres proponen como alternativa una capacitación en actividades productivas o que las vinculen a la educación técnica a través del SENA.

Las madres titulares de los pasto organizan encuentros por veredas a los que llaman "mingas de pensamiento". En ellos reciben información del enlace indígena acerca del desarrollo del programa, hacen presentaciones de bailes típicos de la región con atuendos tradicionales y discuten sobre aspectos importantes para las familias, como el papel de la mujer y las pautas de crianza de los hijos. Todo en medio de un ambiente festivo en el que comparten comida y chicha. Las madres valoran positivamente estos espacios porque les han dado ocasión para integrarse y están comenzando a organizarse para cumplir el requisito de la huerta comunitaria. Como la Asociación de Cabildos *Shaquiñan* desarrolla un proyecto de recuperación de la chagra tradicional, ello ha llamado la atención del cabildo. Es clara en este caso la pertinencia del componente social: la participación activa de las madres y el interés de las autoridades indígenas en articular dicho componente con sus proyectos comunitarios son elementos que podrían replicarse en otros pueblos.

Las madres titulares pijao de los municipios de Coyaima y Natagaima deben cumplir el compromiso de celebrar una minga cada seis meses. En Natagaima las condiciones en que debe efectuarse la minga son definidas por los enlaces (municipal e indígena) sin la activa participación de la comunidad. Las madres titulares entrevistadas consideran que estas mingas son inconvenientes por los gastos en que deben incurrir para la comida y el transporte. Según algunos testimonios, ven en ellas más una exigencia que una inversión beneficiosa.

La UCR no ha dado a las comunidades wayúu directrices precisas para la implementación del contenido social. Ni las madres titulares ni las consejeras tienen claridad sobre cuántas veces deben reunirse al año o qué otras actividades deben realizar para cumplir las condiciones. Por otra parte, las madres Wayúu vinculadas al programa Familias en Acción por SISBEN 1 deben cumplir los requisitos exigidos a este tipo de población, lo cual incluye las citologías, aunque vayan en contravía de la concepción wayúu del cuerpo de las mujeres, especialmente de las mayores. Este ha sido un problema cuya razón estriba en que las poblaciones siguen mezcladas en las diferentes modalidades del programa.

5.3. Verificación de compromisos

La verificación de compromisos en el PFACI funciona igual que para la población de SISBEN 1 y desplazados. Según el manual operativo, el programa realiza un procedimiento de identificación y actualización de menores en el SIFA a fin de ejercer control sobre la liquidación y producir el material para la verificación. Se han diseñado diferentes modalidades de verificación que obedecen a la densidad poblacional y a las capacidades tecnológicas de los entes territoriales donde opera el programa.

El 90% de los encuestados expresa que no ha tenido problemas con la verificación de compromisos. El 10% que ha tenido problemas menciona aspectos como limitaciones de acceso a internet, no haber recibido el vale o la tarjeta de verificación en el hospital o puesto de salud a pesar de haber acudido a la cita, no haber encontrado al enlace, no haberse enterado de que había verificación y no haber recibido el vale o la tarjeta de certificación del compromisos de educación a pesar de haber cumplido. Lo cierto es que un 13% de las madres titulares han dejado de recibir a tiempo sus pagos debido a errores en la verificación de compromisos y que este porcentaje se eleva a 42% entre los camëntsa y a 39% entre los inga. Para obtener el vale o la tarjeta de verificación de compromiso del control de crecimiento y desarrollo las madres titulares gastan en promedio 110,4 minutos; para obtener el vale o la tarjeta de verificación de compromisos de educación gastan 91,4 minutos en promedio. Pero estos tiempos y las dificultades para tramitar la verificación varían de acuerdo con el sistema empleado y otras variables.

Las modalidades de verificación son tres: cruce de bases de datos, tarjetas de certificación y vales. Las UCR entregan las tarjetas y los vales a los enlaces, previo control de la base de datos de los menores inscritos en el programa. Desde ese momento los enlaces son los responsables del proceso de verificación y deben respetar unas fechas definidas por la UCN. Las verificaciones que no entren en los plazos estipulados no se tienen en cuenta y las familias no reciben sus pagos. La verificación con vales se utiliza en los pueblos inga (San Francisco, Santiago, San Andrés y Colón), camëntsa (San Francisco y Sibundoy), pijao (Coyaima), kankuamo (Valledupar, zona rural y urbana) y pasto (Córdoba). Las tarjetas con códigos de barras se usan en los pueblos wayúu (Fonseca, Barrancas, Hato Nuevo, Distracción y Albania) y pijao (Natagaima). Los vales tienen diferentes colores: azul para educación, amarillo para salud y verde para autocuidado y componente social de las madres titulares. Las tarjetas de código de barras funcionan de la misma forma que la verificación mediante vales de certificación: hay una tarjeta diferente para cada requisito y las madres las obtienen en las instituciones de salud y educación.

Los vales o las tarjetas deben pasar del enlace a la institución educativa o la de salud y allí los diligencian los correspondientes funcionarios. Cuando se comprueba que el niño asistió al 80% de las clases o a los controles de crecimiento y desarrollo para su edad y que el esquema de vacunación está al día, el funcionario firma el vale, que la madre debe devolver al enlace para que registre la verificación en el SIRC. Al final la madre conserva una colilla de cada vale o tarjeta que le sirve para certificar que hizo la verificación.

En la práctica, los canales y responsables de la entrega de los vales o las tarjetas varían en función del lugar. En los casos inga, camëntsa y pijao, los enlaces llevan los vales a las instituciones de salud y

educación para que éstas se los entreguen diligenciados a las madres titulares una vez que han cumplido los requisitos. El enlace indígena pasto los entrega a las madres consejeras, quienes los diligencian cuando las madres titulares han cumplido los compromisos, les dejan a ellas la colilla y devuelven los vales al enlace indígena. Los kankuamo, por indicación de la UCR, tienen otro sistema: el enlace entrega los vales a las instituciones educativas y puestos o centros de salud, los cuales se los devuelven diligenciados para que los registre en el SIRC y entregue las colillas a las madres consejeras, quienes a su vez las entregan a las madres titulares. Como se ve, las madres consejeras desempeñan un importante papel de intermediarias, facilitando la operación y ahorrándoles tiempo y trabajo a las madres titulares.

El sistema de verificación mediante cruces de bases de datos se utiliza en la zona urbana de Valledupar, donde viven cientos de familias kankuamo. Opera sólo para educación (en salud se usan vales), aprovechando que el municipio posee los recursos tecnológicos para transmitir a Acción Social, mediante una base de datos, la información sobre el cumplimiento. Esta modalidad les facilita los trámites a las madres titulares, mejora la eficiencia, involucra a las autoridades municipales y a las instituciones educativas, y exige sistematizar la información. Otras comunidades han manifestado su interés en implementar este método para eliminar trámites, evitar desplazamientos y ahorrar tiempo a los distintos actores que intervienen en el proceso.

5.4. Pagos

Las madres consejeras o líderes también son el principal medio por el cual las titulares se enteran de los pagos: 76% saben del pago gracias a su labor. Otros medios son el enlace indígena (21%), la radio (17%) y los vecinos (12%). Antes de la fecha de pagos la UCR envía a la oficina de los enlaces un listado de las madres titulares del municipio a las que se les entregará el subsidio. Dichos listados normalmente son remitidos a las madres consejeras para que ellas informen a las titulares de su comunidad si les llegó o no el pago. Entonces surge una dificultad, porque en los listados viene entremezclada la información de titulares de SISBEN 1, desplazados y PFACI, por lo que resulta dispendioso revisarlos.

El tiempo que toma en promedio reclamar el pago es de 2,7 horas. Entre los wayúu es de 3,7 horas y entre los camëntsa, que es el más bajo, dos horas. Los principales medios de transporte para llegar al sitio de pago son: a pie (42%), transporte público (41%), mototaxi (12%). Ir a cobrar el subsidio cuesta en promedio $5.479. El 45% de los encuestados tiene quejas tocantes a demoras, impuntualidad, mala calidad del servicio en las entidades bancarias, pagos incompletos e inconsistencias entre el mecanismo de pagos, la verificación de compromisos y el sistema de novedades, quejas y reclamos. Un 29% de los encuestados señala que alguna vez dejó de recibir el pago, si bien, como ya explicamos, esto puede deberse en parte a que muchas madres titulares no han entendido con claridad la periodicidad de los pagos ni el monto a que tienen derecho y juzgan a partir de sus expectativas. Un porcentaje importante (35%) de las madres titulares no sabe cuál fue el motivo por el cual no recibió el pago. Al 31% le explicaron que el sistema había fallado, al 13% que la verificación no se había tramitado correctamente y a otro 13% que no había actualizado a tiempo los documentos.

La irregularidad de los pagos engendra rumores y cuando la plata no llega algunos se lo atribuyen a la corrupción, aunque debe advertirse que los recursos del programa se manejan con pulcritud y que ni las comunidades ni las autoridades están suficientemente informadas de ello. Además, las madres titulares reconocen que la operación se ha agilizado y si en un principio había una caótica descoordinación logística entre el banco y los enlaces indígenas y municipales, poco a poco esto se ha resuelto con medidas como jornadas exclusivas de pago para indígenas, caja extendida y cronogramas por comunidades o por veredas. El pago por caja extendida se aplica en municipios donde no hay oficinas del Banco Agrario y es una adecuación del programa para facilitar los pagos que ha probado ser muy útil.

5.5. Bancarización

La bancarización es parte de una estrategia del gobierno nacional para integrar las familias más pobres y vulnerables al sistema financiero, con miras a incentivar el ahorro y brindarles acceso a préstamos legales en entidades bancarias, pero tiene una serie de implicaciones prácticas que deben tenerse en cuenta tratándose de la población indígena. Según la encuesta CNC, en el 45% de los hogares hay un promedio de 1,1

miembros del hogar con cuenta bancaria y 46% de los hogares tiene deudas por un promedio de $844.609, contraídas con el sistema financiero en el 35% de los casos. Entre los wayúu los préstamos de dicho sistema sólo se registran en el 2% de los hogares y entre los kankuamo en el 9%. Los principales prestamistas en los seis pueblos son, en su orden, los tenderos, el sistema financiero, los familiares, los usureros y, por último, las prenderías. Las razones para adquirir esas deudas son compra de alimentos (48%), pagar otras deudas (28%) y comprar insumos agropecuarios (21%), entre otras. El 76% de los hogares endeudados con el sistema financiero está al día en los pagos.

Uno de los efectos del PFACI ha sido el alto grado de bancarización de los pijao y los camëntsa. Entre los pijao un 90% y entre los camëntsa un 76% de los titulares de la cuenta bancaria entrevistados abrieron su cuenta porque la necesitaban para el programa. Los wayúu y los pasto, en cambio, no mencionaron esta razón para abrir una cuenta bancaria. Los kankuamo lo hicieron por tal motivo en un 7% y los inga en un 3%. Los titulares de las cuentas bancarias son los jefes del hogar en el 100% de los hogares pijao, el 95% de los camëntsa, el 82% de los wayúu, el 88% de los pasto y 84% de los inga. Un porcentaje significativo de los bancarizados son miembros jóvenes de los hogares u otros miembros que necesitaban un préstamo (19% de los camëntsa, 41% de los inga, 13% de los kankuamo, 7% de los pijao y 80% de los pasto) o a quienes esta les parece una buena manera de ahorrar, especialmente los inga (33%) y los pasto (13%). El 92% de las personas bancarizadas tiene tarjeta débito. En las comunidades pasto predomina la cuenta sin tarjeta (24% con tarjeta, 76% sin tarjeta).

La disponibilidad de cajeros electrónicos es muy variable: dicen que hay un cajero electrónico en el casco urbano más cercano 2% de los pasto, 13% de los inga, 54% de los pijao, 63% de los wayúu y 70% de los camëntsa. Al preguntar qué pensarían si el PFACI decidiera pagar por medio de tarjetas, 54% opina que sería beneficioso y 46% que no. Los pijao (86%) y los camëntsa (61%) son quienes expresan la opinión más favorable al respecto porque, a su modo de ver, evitaría congestiones (58% pijao y 5% camëntsa), sería más rápido (37% pijao y 64% camëntsa), la tarjeta se puede usar en cualquier momento (32% pijao y 4% camëntsa), hay cajeros cerca (21% pijao y 0% camëntsa) y es un sistema de fácil manejo (1% pijao y 29% camëntsa). Los demás pueblos manifiestan una gran prevención contra los cajeros electrónicos: 53% de los wayúu, 67% de los inga, 71% de los kankuamo y 83% de los pasto piensan que la tarjeta no los beneficiaría porque no hay cajeros cerca o porque acarrea costos, no saben cómo funciona o es difícil de manejar. El uso de cajeros electrónicos es muy complicado para las madres que residen en las zonas rurales, donde los índices de analfabetismo son muy altos. Por otro lado, a menudo las titulares de las cuentas no son las madres sino las abuelas de los niños, es decir, personas mayores a quienes se les dificulta aún más el uso de medios electrónicos.

El proceso de bancarización ya comenzó con los camëntsa (Sibundoy), inga (Colón) y pijao (Coyaima y Natagaima). En los tres pueblos hay madres que han cobrado el subsidio con la tarjeta débito que les entregaron al abrir su cuenta. En Coyaima no hay cajero electrónico, pero las madres están siendo bancarizadas a través de un sistema mixto (pago por medio electrónico con caja extendida) que ha funcionado bien. Esta es una experiencia que debe tenerse en cuenta para los demás municipios.

La bancarización en el marco del PFACI tiene un beneficio adicional: flexibiliza el retiro de los pagos y puede estimular el ahorro. El subsidio permanece en las cuentas bancarias, evitando que las madres pierdan sus pagos si no van a cobrarlos en las fechas señaladas. Pero a pesar de las bondades de la bancarización, más evidentes para los pueblos familiarizados con los cajeros electrónicos y para las madres que han aprendido a usarlos y tienen acceso a ellos, la mayoría de las madres de estas comunidades no han tenido jamás una cuenta bancaria y se resisten a esta forma de pago. La bancarización en las comunidades indígenas debe, por lo tanto, implementarse con la precaución de ofrecer la oportunidad de hacer transacciones por ventanilla, para que quienes no se acomodan a los medios electrónicos puedan recibir y administrar el subsidio sin inconvenientes. En el pueblo wayúu, donde se presenta la más alta desescolarización, la bancarización por medio de tarjeta débito debería sopesarse detenidamente.

5.6. Novedades, quejas y reclamos

El 94% de las madres titulares encuestadas están satisfechas o muy satisfechas con el PFACI. El 84% admite que no ha tenido problemas con el programa, aunque un 29% no ha recibido pagos. El programa se

juzga positivamente como una ayuda valiosa para las familias beneficiarias. Las operaciones de novedades, quejas y reclamos son uno de los componentes que deben corregirse para optimizar el servicio: 13% de las madres titulares que no han recibido alguno de los pagos dicen que la causa de ello han sido las inconsistencias en estos procedimientos. La novedad más frecuente es el cambio de documento de identidad de los miembros de la familia, el cual debe hacerse cuando el registro civil de los niños tiene un NUIP alfanumérico (que debe cambiarse por uno que sólo tenga números), cuando el niño cumple siete años y debe sacar su tarjeta de identidad o cuando la madre llega a la mayoría de edad y le piden su cédula.

A lo largo del año la UCR informa a los enlaces indígenas y municipales sobre las fechas límite de registro de novedades para los diferentes ciclos de pago. Si una familia no registra las novedades pendientes en esas fechas deja de recibir el subsidio y si no lo hace durante tres ciclos consecutivos la retiran definitivamente del programa. Un serio obstáculo para cumplir este requisito es el costo que acarrea el cambio de documentación, por lo cual sería recomendable emprender acciones conjuntas con la Registraduría Nacional a fin de superar esta dificultad, en especial para las familias que viven en zona rural.

El 13% de las madres titulares que no han recibido alguno de los pagos afirman que esto se debió a novedades que no fueron registradas en el SIFA a pesar de haber llevado a los enlaces la documentación requerida, incluso en varias oportunidades, con los gastos de dinero y tiempo que ello supone. Un 35% de quienes no han recibido alguno de los pagos ignoran por qué ocurrió esto. Los enlaces, ciertamente, incurren en dos tipos de fallas relacionadas con la recepción de la documentación: no entregan constancia de recibo a las madres, de modo que ellas no pueden reclamar cuando no les llega el subsidio, y no verifican el código de las familias que entregan la documentación. El diligenciamiento obligatorio del formato de novedades podría mejorar esta situación, o lo que es igual: el uso de dicho formato no debería ser opcional. Por otro lado, es esencial dar a conocer a las madres la existencia de este formato e instruirlas para que no entreguen ninguna documentación a menos que reciban una constancia. También debe enseñárseles que tienen derecho a reclamar cuando, pese a haber actualizado su documentación, no les llega el subsidio por novedades no registradas.

Las quejas y reclamos más recurrentes son los pagos incompletos y el no pago. En las comunidades pasto, inga y camëntsa el registro de quejas y reclamos se cumple de conformidad con el manual operativo; en las comunidades pijao (Natagaima) y kankuamo se presentan problemas porque los formatos no son diligenciados y porque los enlaces no reportan los reclamos a las UCR. Es indiscutible que la diligencia de los enlaces resulta primordial para el adecuado funcionamiento de estas operaciones.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Empoderamiento

6.1.1. Fortalecimiento de las autoridades indígenas

Se pueden distinguir dos tipos de autoridades indígenas en los pueblos de la prueba piloto del PFACI: los cabildos, que operan en los resguardos de la región andina desde el siglo XIX y se extendieron a otras

regiones en virtud de la aplicación de la legislación indígena, y las autoridades tradicionales, que generalmente ejercen roles sociales como líderes espirituales, consejeros, médicos y curanderos tradicionales. A esta última clase de autoridad tradicional el PFACI no la ha fortalecido porque no interactúa con ella de manera consistente. La medicina tradicional en sus diferentes expresiones no ha sido reconocida ni incorporada como una instancia de cumplimiento de la corresponsabilidad ni se han implementado mecanismos para que estas autoridades puedan verificar el cumplimiento de compromisos en salud. Esto podría hacerse concertando adecuaciones al programa, tal como lo propone el manual operativo y como lo sugieren ciertos antecedentes. Por ejemplo, en algunas regiones del país se han construido protocolos de salud intercultural, planes de atención básica y POS indígenas mediante procesos de concertación entre autoridades tradicionales y entidades estatales. El PFACI tiene el potencial para fortalecer a estas autoridades, como quiera que uno de los campos en los que interviene es el mejoramiento de la salud de las familias indígenas. Podría darse relevancia con un enfoque de género al papel de piaches que desempeñan algunas mujeres wayúu, introduciendo adecuaciones en el ciclo operativo, en particular a la verificación de compromisos y al fortalecimiento institucional.

En algunos territorios hay otros tipos de autoridad indígena. Entre los wayúu, por ejemplo, además de los piaches (curanderos y médicos tradicionales) y los cabildos, existen los palabreros, que actúan tradicionalmente como mediadores en la resolución de disputas entre familias y clanes. En otros pueblos, inga, camentsá y pasto, por ejemplo, se han formado asociaciones, consejos o grupos de taitas, ex gobernadores o ex cabildantes. Estas autoridades son consultadas sobre todo cuando hay conflictos internos o situaciones complejas que requieren el consejo o la intervención de los mayores, quienes detentan conocimiento y poder merced a su experiencia. Cualquier proceso de consulta previa, concertación con el Estado y adecuación de programas estatales que la comunidad decida acoger debería contar con la deliberación y el consejo de estas autoridades para garantizar la calidad y la pertinencia de las decisiones y las acciones.

Cuando el PFACI establece una interlocución con el cabildo del momento desconoce otras instancias de autoridad local que son más duraderas y al terminar el período del cabildo tiende a perderse la memoria del diálogo. En tal sentido, un fortalecimiento de la autoridad indígena debería incluir en los procesos de consulta, concertación y adecuación no sólo a los cabildos y líderes en ejercicio, sino también a las autoridades tradicionales que perduran más allá de las elecciones anuales.

En las últimas décadas los cabildos y las autoridades tradicionales han conformado organizaciones regionales (de segundo nivel) para promover sus luchas por la tierra, la cultura, la autonomía y la defensa de sus derechos. Estas organizaciones, a su turno, han formado organizaciones nacionales (de tercer nivel) e impulsado un movimiento indígena que busca abrir espacios de interlocución y presión política para reivindicar los intereses y derechos de la población indígena frente al Estado nacional y en escenarios internacionales. Una forma de fomentar el diálogo con estas organizaciones es invitándolas a participar en calidad de testigos y garantes en los procesos de consulta previa y concertación, siempre y cuando las autoridades tradicionales y las comunidades locales manifiesten su conformidad y su voluntad de que así sea.

Tras la promulgación de la Constitución de 1991, las autoridades indígenas en cada territorio han constituido también Asociaciones de Autoridades Tradicionales, cuyo objetivo es fortalecerse como entidades públicas de carácter especial para liderar procesos participativos desde las bases comunitarias a las que representan legalmente y concertar con las otras autoridades públicas del territorio las políticas y la acción del Estado, de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Estas asociaciones, donde existan y tengan la capacidad institucional y la legitimidad social para hacerlo, deberían intervenir en los procesos de consulta, concertación y adecuación para apuntalar la apropiación del programa entre las comunidades y asegurar su sostenibilidad. El PFACI debería incentivar la función de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales como interlocutores serios y legítimos de los distintos niveles del gobierno municipal, departamental y nacional, puesto ellas que tienen la capacidad de ser portadoras de propuestas construidas en las comunidades con criterios propios y respetando las condiciones ecológicas y culturales de cada territorio.

6.1.2. Prácticas de autosostenimiento

Algunas hipótesis argumentan que el PFACI afectaría las actividades tradicionales de autosostenimiento al brindar ingresos monetarios adicionales a los hogares que desestimularían la producción de cultivos, la caza, la pesca y la cría de animales. En realidad, este argumento es esgrimido también por los hombres de las mismas comunidades para censurar a las mujeres por el tiempo que invierten en el programa y puede interpretarse como un mecanismo de control masculino sobre los roles femeninos tradicionales. Pero la escasez de tierras que sufren las poblaciones indígenas donde opera el programa y la precariedad social de muchas de ellas hacen difícil sostener dicha tesis.

En el caso de los camëntsa, no cabe atribuir al PFACI el abandono de la chagra tradicional. Debido a la falta de tierras, la chagra, como estrategia para la obtención de recursos, tenía una posición marginal antes de la llegada del programa. Asimismo, cambios en los patrones de consumo, atribuibles a la modernización y al intercambio con la sociedad mayoritaria, están fomentando la compra de alimentos no tradicionales. El programa, lejos de impulsar estas conductas, ayuda a las familias a enfrentar las restricciones que supone la falta de tierras, con su consiguiente pérdida de alimentos y los bajos ingresos que ofrece el jornaleo.

Sólo el 22% de los hogares inga beneficiarios del programa son propietarios de tierras y 26% tienen tierras adjudicadas. Se trata de terrenos exiguos que las familias han empezado a destinar a la siembra de monocultivos llevadas por la necesidad de obtener ingresos en metálico para comprar artículos básicos de la canasta familiar. A diferencia de los camëntsa, donde apenas el 9% se dedica a la siembra de cultivos propios, un 25% de los inga beneficiarios del programa se dedica a esta actividad. El PFACI no parece estar afectando el cuidado de la chagra ni otras prácticas tradicionales de generación de ingresos como las artesanías. Las razones de fondo por las cuales se está perdiendo el trabajo en la chagra son, de nuevo, la falta de tierras y las necesidades que el autoabastecimiento no alcanza a satisfacer.

En el pueblo kankuamo la producción agrícola es objeto de renovada atención entre quienes poseían tierras y fueron forzados a abandonarlas. Parece improbable que el subsidio condicionado esté desestimulando, al menos de manera directa, esta actividad productiva. Sería recomendable que el PFACI explorara mecanismos de promoción social de las madres comunitarias alrededor de la confección de mochilas, que es una actividad tan importante como la chagra en las comunidades del sur del país y que enfrenta riesgos ligados a la consecución de la materia prima y los canales de comercialización.

Como hecho que bien merece resaltarse, las autoridades han advertido a la comunidad de los pasto que el subsidio no debe emplearse para adquirir alimentos procesados. De acuerdo con el módulo de gasto, productos como el atún y las sardinas son más comunes más entre los pasto que en los demás pueblos, aunque el consumo de bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos es bajo en comparación con el de los otros pueblos indígenas del piloto. Por otra parte, los pasto registran el menor gasto total mensual del hogar de todos los pueblos indígenas ($198.145, contra $387.031 en promedio de los seis pueblos), lo que hace pensar que es el pueblo donde podría advertirse más fácilmente un aumento en el gasto en productos no tradicionales debido al impacto del subsidio en los restringidos ingresos de los hogares. En lo que hace al posible efecto del programa sobre las actividades productivas tradicionales en la chagra, el principal factor de riesgo es otra vez la carencia de tierras. El programa, antes bien, ha canalizado el interés de las autoridades por el cuidado y el fortalecimiento de la chagra a través de los encuentros de cuidado.

Las comunidades pijao de Coyaima decidieron hacer una huerta por familia en el solar de las casas porque no lograron ponerse de acuerdo para hacer una huerta comunitaria y en muchas veredas no había un terreno apropiado para ello. Aunque esta puede ser una alternativa interesante para los problemas de seguridad y soberanía alimentaria que afectan a los pijao, es preciso introducir las adecuaciones necesarias para que pueda cumplirse en condiciones óptimas, lo cual incluye apoyo institucional y técnico para sembrar en suelos tan agrestes como aquellos donde se asientan muchas de estas comunidades. Es posible que la cantidad de tiempo que demanda a los pijao la elaboración de sus artesanías y la baja utilidad que les reportan ponga esta actividad productiva en peligro de desaparecer. En ese sentido sería importante que el programa brindara en los encuentros de cuidado una atención especial a la industria artesanal en aras de garantizar su pervivencia.

Apenas el 11% de las familias wayúu beneficiarias del PFACI tienen tierras propias o adjudicadas. Las suyas, de todas formas, son las más extensas de las que reportan los grupos indígenas estudiados, con 75,4 hectáreas en promedio. En razón de la escasez de recursos naturales en el ecosistema de La Guajira, las familias wayúu dependen en alto grado de actividades económicas –legales e ilegales– mediadas por el dinero. El pastoreo de cabras y chivos son actividades masculinas asociadas a la riqueza y al prestigio y, en consecuencia, a la poliginia. La elaboración de mochilas y chinchorros es, como explicamos, una actividad femenina con un valor simbólico y existencial que trasciende la esfera de lo económico. Por lo demás, las duras condiciones socioeconómicas de este pueblo, atestiguadas por sus indicadores sociodemográficos, son de por sí un argumento de peso para respaldar cualquier ayuda que el Estado colombiano pueda proporcionarle.

6.1.3. Efectos favorables para las mujeres en la toma de decisiones

La forma como el PFACI favorece a las mujeres en la toma de decisiones es diferente en cada territorio. En aquellos territorios donde existen procesos de organización maduros, el programa contribuye a afianzarlos y fortalece, no sólo a las mujeres, sino el proyecto conjunto de la comunidad. Un mayor efecto favorable a las mujeres en la toma de decisiones en la familia y la comunidad se aprecia donde las autoridades tradicionales se han apropiado en mayor medida del programa. Así por ejemplo, mientras que en el resguardo de Males se asume el programa en función del Plan de Vida de la comunidad y se reflexiona sobre el lugar de las mujeres en la sociedad y la forma como pueden aprovechar el programa, entre los pijao este tipo de reflexión está lejos de hacerse y la incidencia en la toma de decisiones no es determinable.

Sea como sea, todavía es muy temprano para evaluar si el programa influye en favor de las mujeres en lo que concierne a la toma de decisiones en el hogar y la comunidad. Esto podrá apreciarse sólo en el largo plazo, si la presencia del programa en los territorios logra contribuir a la consolidación de los procesos sociales que están germinando, pero que aún no están arraigados y que en algunas oportunidades enfrentan la oposición de los hombres y las autoridades.

Sin duda es un acierto del programa poner en manos de las mujeres la administración del dinero del subsidio del PFACI, puesto que ellas han demostrado ser responsables al invertirlo. Tanto la etnografía como la encuesta mostraron que el subsidio se destina a comprarles útiles escolares, ropa y uniformes a los niños, a pagar los restaurantes escolares o a comprar alimentos que complementen los que las familias mismas producen. Las mujeres vinculadas al programa manifiestan que están tomando decisiones sobre cómo, cuándo y en qué invierten el dinero del subsidio. Los hijos están al tanto de la llegada del subsidio y piden a sus mamás comprarles lo que necesitan, con lo que también ellos están ganando un lugar nuevo en las decisiones de inversión del dinero. Sin embargo, no hay evidencias de que este comportamiento de las mujeres y de los hijos se extienda a otros recursos que ingresan a las familias completas donde está presente el cónyuge. Es verdad que el programa ha promovido un empoderamiento de las mujeres en los hogares en lo relativo a la decisión del gasto del subsidio, pero se sabe de maridos que endosan a sus esposas gastos que antes ellos costeaban.

El dinero del subsidio ha ayudado también a reforzar la economía de las madres cabeza de familia que responden por sus hijos y no tienen el apoyo de un hombre. Familias en Acción está fortaleciendo a una proporción considerable de la población femenina de los territorios indígenas y ha actuado con pertinencia cultural al aceptar que las abuelas figuren como madres beneficiarias. La presencia del programa ha propiciado la construcción de un colectivo de mujeres que no existía y que ha ido granjeándose reconocimiento. Esto no sucede de igual manera en todos los pueblos de la prueba piloto, sino que es mucho más evidente entre los pasto, inga y camëntsa que entre los wayuu, pijao y kankuamo. La constitución de colectivos de mujeres a partir de actividades fomentadas por el programa ha contribuido a que ellas ganen visibilidad en sus comunidades, participen activamente en temas relacionados con intereses comunitarios y sean tenidas en cuenta.

6.1.4. Efectos en las condiciones de la mujer

La presencia del PFACI ha contribuido en algunos pueblos a la conformación de grupos de madres beneficiarias que, a través de actividades colectivas, están mejorando y fortaleciendo sus condiciones y su lugar en la comunidad y en sus familias. El papel de coordinación asignado a las madres consejeras o titulares ha sido un acierto del programa. Estas madres han ganado visibilidad en sus comunidades, desempeñan una labor importante de apoyo a las madres beneficiarias y están adquiriendo capacidad de liderazgo y de interlocución en la comunidad y con otras instancias relacionadas con el programa, como las instituciones educativas y los establecimientos de salud. Las madres consejeras o líderes no reciben remuneración por su trabajo, pero obtienen reconocimiento social. Las que han desempeñado su trabajo con entrega y dedicación tienen poder de convocatoria y reciben una respuesta positiva de las madres titulares a quienes han acompañado y apoyado. Las madres consejeras están labrándose una posición como nuevas figuras "públicas" que pueden llegar a ser importantes durante la elección de cargos representativos en los cabildos. Es notable la creciente participación de las mujeres en los diferentes cargos de las juntas y el nombramiento de la primera mujer inga como gobernadora en el cabildo de Santiago es un augurio del significado que podría tener la consolidación de estos grupos liderados por mujeres al trascender el tema de los subsidios para llegar a la toma de decisiones políticas en cada pueblo. El rol de las madres consejeras ha ahondado esta transformación. La presencia de mujeres en el grupo de los enlaces indígenas da también relevancia al papel de la mujer en las relaciones con instancias externas, en particular con el Estado. Es muy importante que las comunidades comprendan que este cargo remunerado puede ser ejercido eficazmente por mujeres.

El programa está contribuyendo también a forjar relaciones más cercanas entre las mujeres beneficiarias, pero no es posible establecer si ha tenido incidencia positiva o negativa en las condiciones de las mujeres en los hogares. El comportamiento de los maridos con las mujeres beneficiarias ha sido muy diverso en los diferentes pueblos de la prueba piloto y no puede generalizarse al respecto. Existen maridos que reprochan a la mujer por los compromisos que tiene que cumplir para recibir el subsidio y también los que apoyan a su mujer para que participe. El programa ha afectado indudablemente la rutina diaria de oficios y actividades de las mujeres. Los compromisos de asistir a asambleas, hacer verificaciones y participar en reuniones con las madres consejeras o con los enlaces han llevado a las mujeres a salir más de sus hogares y a dedicar un tiempo de su cotidianidad a actividades que tienen que ver con el programa. Estos cambios en su cotidianidad les han permitido mejorar la comunicación con otras mujeres, aproximarse a las instituciones educativas y a los centros de salud y, en ciertos casos, les han traído problemas con los maridos. Ha habido inclusive eventos de violencia intrafamiliar debido a que las mujeres se ausentan del hogar para cumplir los compromisos del PFACI. Los patrones de jefatura femenina pueden incidir en el programa en la medida en que los esquemas patrilineales (más que todo entre los pasto y los pijao) tienden a reproducir roles de género en los que la figura masculina es más dominante que la femenina en el control del hogar y en la vida pública. Un entorno patriarcal ofrece mayor resistencia al protagonismo de la madre titular en el programa, al manejo de los recursos del subsidio y al gasto de tiempo en las actividades del programa.

6.2. Cobertura, focalización y vinculación de beneficiarios

6.2.1. Censos indígenas

La elaboración de los censos indígenas, además de contribuir a identificar a los beneficiarios, ha permitido a las comunidades tener al día la información para acceder a otros programas del Estado y desarrollar proyectos propios. Esta es una herramienta esencial para que los grupos indígenas tengan actualizados los datos demográficos y profundicen en el conocimiento de sí mismos. Algunos pueblos tenían la información más actualizada y en rigor lo que se hizo fueron unos empadronamientos en los que no se aplicó una metodología homogénea. Con todo, se consiguió el resultado que buscaba el programa, consistente en producir listados de familias elegibles y avalarlos en el Ministerio del Interior. También se logró acrecentar el interés por los censos y hoy en día los diferentes pueblos procuran mantenerlos actualizados, incorporando a los recién nacidos para que puedan ser tenidos en cuenta en eventuales expansiones del programa.

La exigencia de que cada resguardo disponga de un empadronamiento básico mediante el cual registrar por edad y sexo a toda la población por hogar y vivienda es un aporte a la organización de las sociedades indígenas y al conocimiento de las autoridades indígenas acerca de las características sociodemográficas de sus comunidades. No debe olvidarse, sin embargo, que la heterogeneidad en el diseño de las preguntas y en el levantamiento de la información significa que sus resultados no son enteramente adecuados en términos estadísticos. Sería recomendable hacer un esfuerzo adicional para recabar información sociodemográfica estandarizada en todos los pueblos indígenas con un modelo unificado y completo que registre con precisión edades simples cumplidas por sexo en todos los hogares de cada territorio. Es de prever que el formato del cuestionario presente variaciones para ajustarse a las características de las distintas poblaciones, pero las variables deben ser las mismas y su operacionalización también debe serlo, independientemente del pueblo empadronado.

Dos aspectos complejos de la operacionalización deben resolverse y pueden variar según el pueblo indígena. Ellos son las unidades de vivienda indígena y el hogar o grupo doméstico, pues suele ocurrir que en una misma vivienda residan uno o más hogares o grupos domésticos. Por eso antes de poner en marcha un operativo censal debe recogerse información concreta sobre las características de las viviendas en el territorio y los grupos domésticos u hogares que residen en ellas. Las estadísticas que ahora posee Acción Social, obtenidas por medio de censos o empadronamientos de población indígena y de registros continuos de hogares con madres titulares, se apoyan en la unidad del grupo doméstico u hogar. Para capturar familias y levantar redes familiares se requiere una metodología diferente, por ejemplo, el método del genograma o árbol de parentesco ascendente, descendente y colateral a partir de uno o dos egos previamente seleccionados.

Ya sea un empadronamiento, ya un censo, esta tampoco debe ser una actividad espontánea. Acción Social es la entidad llamada a entrenar el grupo de la comunidad que va a supervisar el operativo, diseñando para tal fin un cuestionario y sometiéndolo a prueba en distintos pueblos a través de las organizaciones indígenas. La experiencia adquirida en los programas pilotos se puede aprovechar para construir en cooperación con las autoridades locales un modelo sencillo de empadronamiento que se ajuste a diversos grupos étnicos y para capacitar a las organizaciones indígenas en este tipo de ejercicios.

6.2.2. Pertinencia del esquema de parentesco empleado por el programa

Como acabamos de explicar, el programa tiene registrados hogares o grupos domésticos con beneficiarios menores de 18 años y madres biológicas o adoptivas (u otra figura parental) que desempeñan el rol de "madres titulares". Ahora bien, los hogares pertenecen a una red parental y es esta la que define el parentesco, de forma que en una misma vereda de un resguardo pueden encontrarse dos o más hogares de una red beneficiarios del programa. Pero esto no significa que el programa tenga una sobreconcentración en ciertas redes familiares y no tiene por qué ser motivo de preocupación.

El esquema empleado por el programa se adapta a los sistemas de parentesco consanguíneos y no consanguíneos que operan en los seis grupos étnicos, tanto entre los wayúu y kankuamo, cuyos patrones son matrilineales y matrilocales, como entre los pasto y pijao, más cercanos a patrones patrilineales y patrilocales, al igual que entre los inga y camëntsa, cuya estructura es bilateral. La razón de este resultado tiene que ver con el mayor peso de las mujeres indígenas en el cuidado de la prole, lo cual no sólo incre-

menta su carga de trabajo en el grupo doméstico, sino que también afecta las normas de parentesco de ascendencia paterna. Entre los wayúu la conformación de los grupos domésticos es del lado de la parentela materna y existen lazos de solidaridad y cooperación entre las esposas del mismo hombre, como que los hijos de la esposa más joven pueden ser entregados al cuidado de la primera esposa (de mayor edad), quien puede contar con más recursos. Además, la circulación migratoria de mujeres y hombres entre Colombia y Venezuela hace que muchas de las mujeres migrantes dejen a sus hijos a cargo de las abuelas o de la primera esposa de su esposo. La institución del madresolterismo se reproduce como parte del ciclo de entrada a la edad adulta para las jóvenes entre 12 y 19 años en el caso de los pastos e inga, y de cierta manera entre los camëntsa. Los pijao, por efecto de la emigración, han tenido que dejar a los hijos menores al cuidado de las abuelas y los abuelos, unas veces paternos, otras maternos, a pesar de ser una sociedad fuertemente patrilineal.

Los hijos de crianza (sin madres biológicas en la red familiar) son ampliamente aceptados, las autoridades indígenas están al tanto de ello y lo admiten siempre y cuando sean hijos de personas del mismo grupo étnico. Solamente puede presentarse resistencia de las autoridades y de miembros de la comunidad hacia hijos de mujeres indígenas con hombres mestizos cuya unión no ha respetado las normas de parentesco, como acontece en la sociedad wayúu, donde las reglas de parentesco desfavorecen las alianzas entre una mujer wayúu y un *alijuna*. El hijo o la hija de una wayúu, así sea reconocido por la familia de la madre y reciba el apellido del clan materno, va a tener un estatus sensiblemente menor en la red parental. De hecho, se trata del ingreso del madresolterismo en la sociedad wayúu como un fenómeno que ha traído consigo un reacomodo de las reglas de parentesco. En cambio, en los otros pueblos, especialmente los andinos, el ser madre soltera es casi un rito de pasaje para muchas mujeres.

En los seis pueblos indígenas beneficiarios del programa el papel de la madre biológica es central en la crianza de los niños, así que la figura de madre titular definida por el programa se ajusta a las normas de parentesco que regulan los procesos de socialización primaria. El esquema del programa también posee la flexibilidad necesaria para adaptarse a la función de muchas de las abuelas wayúu y pijao como responsables de sus nietos, bien sea debido a los flujos migratorios, bien a las alianzas con hombres foráneos. Los subsidios cobran gran importancia en cualquiera de estas dos situaciones.

El PFACI ha sido pragmático en sus procedimientos y ha obtenido con ello buenos resultados, unos y otros avalados por las asambleas indígenas, que también han demostrado su pertinencia como mecanismo de selección al permitir que sean beneficiarios del programa menores que están a cargo de su madre o de otra persona por una multiplicidad de causas y fenómenos sociales.

6.2.3. Impacto en las estructuras indígenas de parentesco

La entrega de subsidios no afecta las reglas de parentesco de manera directa dado que el programa ha sabido adaptarse a las variaciones locales, aunque sí influye al propiciar un empoderamiento de las mujeres indígenas en sus opciones de gasto en el grupo doméstico con independencia del esposo o compañero. Es probable que en el futuro se experimenten cambios en las estructuras indígenas de parentesco, pero no necesariamente grandes transformaciones. Cabe vaticinar que el programa, a la par con la expansión del sistema educativo y el mayor acceso al sistema de salud, entre otras cosas, modificará los comportamientos reproductivos y las relaciones de género, sobre todo entre las nuevas generaciones.

6.2.4. Focalización

El Programa Familias en Acción en Comunidades Indígenas ha llegado a 8.877 hogares con una población total de 31.586 personas, de las cuales el 28,1% son los jefes de hogar, el 2,1% son cónyuges, el 65% hijos e hijas y el 4,8% otros familiares (abuelos-as, tíos-as, etc.). De los 8.877 jefes de esos hogares, 8.548 son mujeres (el 96,3%) y apenas 329 son hombres (el 3,7%), aun cuando las madres titulares son sólo el 44,1% de las mujeres de los hogares beneficiarios. Hablamos, pues, de hogares encabezados casi en su totalidad por mujeres y con una alta carga de población infantil, ligeramente mayor (alrededor del 52%) de niños que de niñas. El promedio de hijos por hogar en los seis pueblos atendidos por el programa es de 2,4, incluyendo los mayores de 18 años. Esto comprueba que el programa se ha focalizado acertadamente

en el subconjunto poblacional con la mayor vulnerabilidad sociodemográfica: hogares compuestos en un elevado porcentaje por mujeres, niños y niñas, y escasa presencia de hombres mayores de 18 años.

El pueblo Wayúu presenta la condición de mayor vulnerabilidad sociodemográfica, seguido por los pijao. Es alarmante, en particular, la situación de hambre en los cinco municipios y en general en el pueblo wayúu de La Guajira que revelan las cifras del censo del año 2005, lo mismo que los indicadores de ayuno obligado que enfrentan los kankuamo del casco urbano de Valledupar y los pijao.

El Programa Familias en Acción para Pueblos Indígenas ha llegado en efecto a los hogares más vulnerables en cada uno de los grupos étnicos de la prueba piloto y se ha adaptado a sus prácticas de parentesco y composición y recomposición de las unidades domésticas. Sin captar de forma directa las redes familiares a través del sistema de registros y empadronamiento, los mecanismos de selección identifican en la práctica a las madres u otros parientes que actúan como titulares de los menores, sean estos hijos (consanguíneos o no), nietos, sobrinos o hijos de la esposa más joven registrados por las primeras esposas en la sociedad wayúu.

6.3. Especificidad de los mecanismos operativos

6.3.1. Recomendaciones relativas a la pertinencia de los procesos de comunicación

- Implementar una fase inicial de diseño de la consulta previa a fin de producir instrumentos que hagan posible comunicar y recopilar de manera sistemática la información durante las etapas de consulta y concertación. En esta fase debe contarse, dentro de lo posible, con la asesoría técnica y el acompañamiento de la Dirección de Asuntos de Comunidades Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior.
- Diseñar una estrategia pedagógica y participativa orientada a facilitar la socialización del programa en los pueblos indígenas para que la población pueda ser plenamente informada sobre: el enfoque y el marco institucional del programa; sus operaciones (incluido el anexo del manual operativo que especifica el enfoque diferencial del programa con indígenas), procedimientos y condiciones; las implicaciones socioeconómicas, políticas y culturales; y la posibilidad de concertar adecuaciones. Esta estrategia podría incluir la producción de materiales divulgativos, como afiches y cartillas, documentación complementaria y protocolos de acción institucional, a manera de soportes para realizar talleres de información, diagnóstico y discusión con la participación de miembros de cada comunidad y representantes de distintos sectores (cabildos, autoridades tradicionales, líderes, mujeres, jóvenes, organizaciones o asociaciones y proyectos en curso).
- La estrategia pedagógica debe incluir un esfuerzo especial de divulgación y capacitación de las comunidades y sus autoridades en temas referentes a la naturaleza, al carácter legal y a los requisitos técnicos de la consulta previa como derecho fundamental y colectivo de los pueblos indígenas.
- Garantizar la presencia y la intervención de los diferentes tipos de autoridades tradicionales en las reuniones de consulta interna, asambleas, talleres y demás actividades. Esto daría a la consulta y la

concertación un carácter más intercultural e incorporaría las perspectivas y propuestas de quienes velan de manera integral por la salud de las personas y del medio ambiente, así como por el equilibrio de la vida social en el territorio.

- Diseñar y aplicar un sistema de seguimiento con formatos temáticos e indicadores de proceso adecuados con el objeto de retroalimentar permanentemente el SIFA, desde el inicio de la implementación, registrando con sumo rigor toda la documentación de la consulta previa, la concertación y las adecuaciones acordadas con las comunidades y sus autoridades tradicionales.
- Crear mecanismos para promover y garantizar la responsabilidad y la participación de las autoridades indígenas en la consulta y para que ellas asuman sus funciones en todas las fases de la misma.
- Concertar con las autoridades indígenas de cada pueblo una metodología apropiada para desarrollar la consulta y la concertación, teniendo en cuenta las particularidades del territorio y los requisitos técnicos derivados del marco legal y las orientaciones del MIJ. Esta metodología debe incluir protocolos e instrumentos adecuados para facilitar las acciones a realizar y estipular las responsabilidades de las partes y los mecanismos de seguimiento para asegurar que lo acordado se cumpla y/o pueda ajustarse de manera formal sobre la marcha.
- El programa debe hacer hincapié en el diálogo y la reflexión con las comunidades en torno a las adecuaciones que podrían aumentar la pertinencia del programa con respecto a las particularidades culturales y territoriales de cada pueblo indígena, ofreciendo posibilidades de articulación con el Plan de Vida y otros procesos o proyectos sociales de las comunidades.
- Al efectuarse cabalmente y con idoneidad técnica, el proceso de consulta y concertación podría sistematizarse para producir una memoria que, mediante una amplia divulgación en la región sirva como material de referencia para futuros diálogos y decisiones, y como apoyo pedagógico para otros procesos sociales, educativos y políticos en el mismo pueblo indígena.

6.3.2. Enlaces indígenas

Factores como la falta de compromiso de los enlaces y su desconocimiento de algunos aspectos de las operaciones explican las dificultades para el registro de novedades, quejas y reclamos en algunos municipios. Y viceversa, la menor cantidad de quejas se presenta en municipios donde los enlaces indígenas se identifican con las necesidades e intereses de las comunidades y se comprometen a fondo con su trabajo. La disimilitud en el trabajo de los enlaces, incluso dentro de un mismo departamento, obliga a preguntarse por el seguimiento que se hace a la labor de estos funcionarios. La calidad del servicio debe llenar unos estándares y debe revaluarse la idea de que la falta de quejas y reclamos en un municipio es un indicador de buena gestión.

Aquí se pone nuevamente de manifiesto la importancia de discriminar los listados de beneficiarios por tipo de población para conocer con exactitud el porcentaje de quejas. Una forma de facilitar a las madres titulares el registro de quejas y reclamos sería suministrarles a las madres consejeras una carpeta con los formatos de esta operación y capacitarlas en su diligenciamiento, de tal manera que las madres titulares puedan tramitar novedades, quejas y reclamos a través de las consejeras. Las quejas pueden presentarse, desde luego, a través de una línea 8000 que atiende a los usuarios de los diferentes programas de Acción Social. Según los funcionarios de la UCN, son pocas las quejas de comunidades indígenas que allí se reciben. En esta investigación no se encontró ni una sola referencia a esta línea telefónica ni, menos aún, sobre su uso. Los principales canales para expresar inconformidad son el enlace indígena y la madre consejera o líder. También es recomendable hacer un seguimiento minucioso en los municipios con altos porcentajes de familias retiradas por no haber registrado las novedades, ya que no siempre esto sucede por incumplimiento de las madres.

Una manera de hacer más eficiente y eficaz el programa es hacer un seguimiento juicioso a la selección y al nombramiento de enlaces para que siga los protocolos, sea la decisión de una asamblea con amplia participación de la comunidad y tenga el aval de las autoridades indígenas. Es importante tomar medidas para contrarrestar la falta de transparencia que en algunos municipios se ha registrado en esta elección porque ello incide en la calidad de todas las operaciones.

También es necesario brindar una capacitación y un acompañamiento apropiados a los enlaces indígenas para que conozcan y desempeñen mejor sus obligaciones, y dispongan de elementos adecuados y suficientes para enfrentar los retos y las condiciones específicas de los territorios indígenas. Esto debe ir acompañado de la supervisión del cumplimiento de sus funciones, especialmente en cuanto a veeduría y control social para el seguimiento de operaciones, promoción e información del CMCI, cualificación de la oferta institucional de salud y educación, y seguimiento de compromisos de autoridades e instituciones municipales.

6.3.3. Comités Municipales de Certificación Indígena

El Comité Municipal de Certificación Indígena tiene funciones importantes al ser el ente que vigila el cumplimiento de compromisos y hace el seguimiento del desarrollo del programa, garantizando a las madres titulares la tramitación de sus quejas o sus denuncias de las irregularidades que puedan presentarse. Como vimos la elección del comité no siempre ha seguido los protocolos y varias comunidades ni siquiera lo han conformado, lo cual perjudica y entraba la operación de novedades, quejas y reclamos, puesto que una de sus funciones es certificar el retiro de las familias beneficiarias, aclarando las razones del mismo.

Este comité podría incentivar la participación y el control social de las comunidades si se consolidara como una instancia para tramitar inquietudes en torno a la cobertura, la calidad y la pertinencia de los servicios de salud y educación, y para supervisar el cumplimiento de los compromisos de todas las partes, la ejecución de los convenios tripartitos, la fidelidad de las operaciones con respecto al manual operativo, el desempeño de los enlaces indígenas y las madres consejeras, y la operación de novedades, quejas y reclamos. También podría convertirse en una instancia legítima para negociar las adecuaciones al programa que las comunidades propongan. Explotar este potencial del Comité Municipal de Certificación Indígena incrementaría la eficacia y contribuiría a la sostenibilidad del programa, siempre y cuando la UCN haga un esfuerzo consistente en aras de garantizar que se conforme cada comité, que tenga apoyo y orientación, y que funcione adecuadamente durante todo el ciclo operativo. Como línea de base para las tareas de seguimiento, en los distintos territorios debe practicarse una evaluación ex ante de la oferta institucional en salud y educación, atendiendo a los criterios de pertinencia consignados en el manual operativo.

6.3.4. Selección e inscripción

La asamblea ha funcionado como un eficaz mecanismo de consulta, concertación y selección de beneficiarios, además de ser un factor positivo, entre otras cosas, para mitigar los conflictos provocados por la discriminación de las mujeres indígenas el día de pagos. Además contribuye a afianzar la identidad indígena y ofrece una ocasión para que la comunidad y las autoridades se congreguen alrededor de las actividades de un programa que moviliza el interés colectivo por brindar a los menores mejores condiciones de vida.

Uno de los aspectos negativos radicó en que durante las asambleas de validación se descartaron familias que tenían contratos laborales temporales, como los docentes provisionales. Es verdad que una de las condiciones para ser beneficiario del programa es no tener contrato de trabajo, pero no hizo hincapié en la diferencia entre tener un contrato laboral a término indefinido y tener un contrato por prestación de servicios o una orden de trabajo, es decir, no se tuvo en consideración la estabilidad laboral.

El PFACI ha procedido con pertinencia cultural al adoptar este mecanismo de validación de las familias beneficiarias porque la celebración de asambleas con convocatoria abierta fomenta la participación activa de la comunidad y es una costumbre tradicional de las comunidades indígenas. De hecho, las asambleas son una de las formas más antiguas de deliberación colectiva y adquieren su formato propio en cada grupo étnico, dependiendo de quién las convoca, quién las preside, cómo debe transcurrir el debate, cómo se toman las decisiones y dónde y cuándo se llevan a cabo. En todos los pueblos se encontró que las asambleas tuvieron lugar y que la gente aprueba la forma en que se seleccionaron las familias beneficiarias. Por ser la asamblea la instancia que discute y avala el listado de familias seleccionadas, es de público conocimiento quiénes van a recibir el subsidio y quiénes no, y se garantiza el control social, evitando, por ejemplo, que los alcaldes e incluso las autoridades indígenas incurran en prácticas corruptas, como pretender obtener dividendos políticos de la asignación de los subsidios.

6.3.5. Corresponsabilidad y verificación de compromisos

La *majayüla*, o sea, el encierro de las adolescentes wayúu durante la menarquia (primera menstruación) entra en contradicción con la verificación de compromisos en salud y educación, por lo que las comunidades reclaman una adecuación del PFACI en aras de lograr su pertinencia cultural con esta costumbre. Las autoridades tradicionales, más aferradas a la tradición, argumentan que el encierro no debería ser negociable, aunque admiten que ha cambiado. En un grupo focal con autoridades tradicionales y de los resguardos de Hato Nuevo, uno de los participantes arguyó que estas autoridades deberían certificar que las niñas no pueden asistir a clases escolares o a los controles de verificación durante el encierro porque están aprendiendo, dado que este es un rito de iniciación religiosa y social de las mujeres wayúu: "Es que una niña que no hace el encierro es una mujer que no aprende a pensar como mujer, se queda siempre con pensamiento de niña. En el caso wayúu, que sea el cacique el que verifique el período de encierro. Que se permita que la autoridad redacte un oficio manifestándole a Familias en Acción que una niña está en período de encierro. En la actualidad, el encierro es cada vez más corto y depende de las madres. Aquí en la Baja [Guajira] es de un mes, pero en la Alta Guajira es de un año". Desde la óptica wayúu, la práctica cultural del encierro de las adolescentes durante su menarquia y su iniciación es precisamente lo que les garantiza mejor salud, educación y calidad de vida en el futuro. Una de las personas entrevistadas a este respecto propone que el encierro se reconozca como una práctica etnoeducativa, y sea objeto de certificación:

> En el caso del encierro de la *majayüla*, dura entre dos, tres o hasta menos de un mes, eso depende del grado de exigencia de las mujeres de la familia. Pero suponiendo que la niña tuvo tres meses de encierro, durante los cuales recibe una gran cantidad de conocimiento de su abuela, de su tía o de una persona mayor que le enseña, ¿qué estamos diciendo nosotros, en este caso en que la niña se ausenta de la institución? Como tenemos un proyecto educativo que integra el conocimiento tradicional, las niñas deben recibir una especie de certificación durante la *majayüla*. El tiempo del encierro no se puede mirar como una ausencia del conocimiento o verse como ausencia de la educación, porque ella sigue aprendiendo. Nosotros lo estamos haciendo así y cualquiera pude verlo mal porque estamos entregando la tarjeta de verificación a una niña que no está asistiendo. Desde el punto de vista de la educación formal, estaríamos infringiendo el protocolo, pero no estamos desconociendo un tiempo y un espacio social que es valioso para esa niña. Si la niña se queda sin hacer la *majayüla* por asistir a la escuela, va a quedarse sin muchos conocimientos que le van a servir para el resto de su vida. En este caso, sugerimos que sean la madres, abuelas o tías las que certifiquen el encierro de la niña.

Consultadas las madres sobre el efecto que el programa ha podido tener en la práctica del encierro, dejan traslucir que quizás por se lo está ocultando y acortando para no incumplir los compromisos de verificación. La comunidad de Fonseca, en lugar de ocultar el problema o, mejor, el desafío que entraña el encierro, ha planteado que una alternativa para adecuar el PFACI a esta práctica podría ser involucrar a los maestros en la búsqueda de procedimientos formales mediante los cuales asegurar que el temor a perder el subsidio no les impida a las madres realizarla.

Algo similar cabe añadir acerca del trabajo de los niños y las niñas en las labores domésticas y de subsistencia, una usanza al mismo tiempo cultural, económica y formativa que puede reñir con los parámetros del PFACI. Sea esta la oportunidad de mencionar que la cara posterior de las tarjetas de verificación de compromisos tiene lemas que motivan a las madres a cumplir las condiciones del programa. En la tarjeta de educación se hace un llamado para que los padres no lleven a trabajar a sus hijos, olvidando que en el mundo indígena la participación de los menores en las actividades productivas tiene connotaciones especiales ligadas a la educación y la apropiación de la cultura y la identidad. La difusión de estos lemas en las tarjetas de verificación envía a las madres un mensaje discordante con las pautas de crianza que siguen algunas comunidades.

Para los niños wayúu, por ejemplo, el pastoreo puede redundar en un ingreso tardío al sistema escolarizado. Algunas personas de las comunidades inga expresaron su preocupación por el énfasis que el programa hace en la educación formal, en contraposición con la educación que los niños reciben en su familia. Esta visión es compartida por los camëntsa, para quienes el trabajo de los niños es una ayuda que ellos brindan a sus padres. Los pueblos indígenas no esperan que sus hijos e hijas dediquen todo su tiempo

al estudio, porque espacios como la huerta tradicional son propicios para el aprendizaje y la formación integral.

Este tema merece la atención del PFACI, pues, como hemos visto, son notables e insoslayables las diferencias en los indicadores de educación formal wayúu y camëntsa, y también es evidente que la población wayúu se encuentra en las condiciones más críticas de vulnerabilidad sociodemográfica. El encierro y el pastoreo son prácticas que enfrentan el programa a una situación paradójica: a la vez que tienen un valor innegable en la reproducción de la cultura, la reafirmación de la identidad y la educación tradicional, favorecen la alta desescolarización, de modo semejante a como las reglas de parentesco favorecen altas tasas de fecundidad.

El Programa Familias en Acción en Comunidades Indígenas será más eficaz, eficiente y sostenible si consigue ser más pertinente en términos socioculturales. Cuanto más pertinente sea el diseño, mayor participación y apropiación se logrará entre la población beneficiaria y mayor fortalecimiento y empoderamiento de las instituciones y organizaciones locales. El programa podría lograr mayor eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la medida en que se ocupe de analizar las adecuaciones que podrían incorporarse en el tema de verificación de compromisos para cada territorio indígena. Se trata de abrir vías para que las familias indígenas puedan verificar el cumplimiento de su corresponsabilidad en salud y educación de una manera pertinente, es decir, acorde con sus instituciones sociales y culturales. También es necesario reforzar los procedimientos de registro y sistematización de la información para documentar y soportar la calidad de los diferentes momentos del ciclo operativo. Algunas acciones para mejorar la pertinencia del programa en lo referente a la verificación de compromisos son, pues, las siguientes:

- Incorporar las prácticas culturales indígenas y dar autorización para que los niños obtengan certificados de educación y salud respaldados por las autoridades tradicionales indígenas que orientan actividades como el encierro. El programa se fortalecería al adoptar un marco de diálogo intercultural y ganaría en pertinencia, pues ayudaría a consolidar instituciones y costumbres vigentes en los territorios indígenas.
- Promover la articulación del programa con proyectos etnoeducativos y de salud propia o intercultural en los pueblos indígenas donde existan o se estén construyendo, con el fin de diversificar y enriquecer el rango de las acciones que pueden certificar la corresponsabilidad de las familias y las comunidades.
- Mejorar la pertinencia de los requisitos exigidos a las madres titulares en el componente de promoción en salud y educación requiere. Por ejemplo, es necesario debatir la exigencia de exámenes como la citología vaginal y, si no se llega a acuerdos satisfactorios, buscar alternativas concertadas y armónicas con la concepción del cuerpo y de la salud entre las mujeres y los pueblos indígenas.
- El componente de verificación tiene un enorme potencial para apoyar la adecuación del programa con miras a una implementación más pertinente que tome en cuenta las particularidades de cada contexto y territorio indígena. El aprovechamiento de este potencial podría facilitarse buscando articulaciones generales y concretas del programa con los Planes de Vida de cada pueblo indígena.

6.4. Impactos negativos

Diversas evidencias sugieren que la ideología machista ha chocado en ocasiones con la decisión de entregar el subsidio a las mujeres, dando pie a conflictos en los hogares e inclusive a violencia intrafamiliar. Algunas madres beneficiarias han manifestado que sus esposos las han maltratado a causa de disputas desencadenadas por el dinero del subsidio del PFACI, aunque aclaran que esta no es una situación generalizada y que cuando se enteran las autoridades indígenas intervienen para ponerle freno. El machismo es una característica bastante evidente en las relaciones de género. Las mujeres de estas comunidades consideran como algo natural tener que pedir permiso a sus maridos para salir de la casa o para tomar decisiones sobre su salud sexual y reproductiva, como el uso de anticonceptivos.

También se reportan casos en que las autoridades tradicionales tienen la opinión de que las madres líderes compiten con ellos o creen estar siendo desafiadas por las madres beneficiarias, lo que suscita desencuentros entre las autoridades y el programa. Un ejemplo ilustrativo de esta conducta se presenta en una de las comunidades wayúu, donde una madre líder al parecer ha aprovechado el relativo prestigio que le

otorga su labor con el PFACI para competir por espacios de poder tradicionalmente masculinos. Las autoridades indígenas argumentan que las funciones de liderazgo son competencia de los hombres, que rara vez ha existido una mujer palabrera y que, en tal eventualidad, las familias la escogen desde muy joven. Las autoridades del resguardo y las tradicionales se muestran preocupadas por el surgimiento de nuevas figuras de autoridad femeninas y por la ruptura que esto puede desencadenar en las pautas culturales que determinan los roles de género. Esto ratifica la importancia de velar por la pertinencia cultural en los territorios indígenas, incentivando y cultivando el diálogo y la comunicación del programa con las autoridades tradicionales.

Ya mencionamos, refiriéndonos a los camëntsa, que inclusive el compromiso de hacer huerta puede provocar desacuerdos y disgustos si las autoridades indígenas no son diligentes para proporcionarles a las madres beneficiarias los terrenos que necesitan para ese efecto. En el caso camëntsa a que aludimos, las madres beneficiarias se vieron obligadas a sembrar la huerta en la propiedad de una de ellas y esto desató los celos de las otras porque, a su juicio, las mejoras no las beneficiaban a todas.

Se han registrado problemas frecuentes con el nombramiento de los enlaces indígenas y poca claridad sobre los procesos de su elección, así como tensiones entre la comunidad, las autoridades tradicionales y las autoridades municipales por la figura del enlace indígena. Entre los pijao, por ejemplo, se comprobó que, a pesar del descontento de la comunidad, no se había elegido uno de los enlaces indígenas porque no se conocían con precisión las reglas que debían seguirse. Entretanto, el enlace del SISBEN colaboraba con las tareas del PFACI, repartiendo su tiempo entre una y otra actividad. Las autoridades indígenas inga participaron en la elección del enlace, a cuyo nombramiento llegaron de común acuerdo con las autoridades municipales, pero la comunidad expresa su malestar por el hecho de haber sido marginada de un proceso concebido para ser democrático y participativo. En el municipio de Sibundoy (camëntsa), la enlace indígena desempeña bien sus labores, pero no habla la lengua materna, un hecho que puede tener repercusiones y producir incomunicación con las autoridades, quienes en sus reuniones usan de preferencia la lengua nativa.

El manual operativo estipula que el enlace, encargado de ejecutar buena parte de las actividades del programa, ha de contar con el aval de las autoridades indígenas, ser elegido en asamblea, tener formación académica superior y ser hablante de la lengua indígena (en los casos que aplique). La información suministrada a la comunidad a este respecto no parece, sin embargo, haber sido suficientemente clara: sólo un 11% de los asistentes a las asambleas de consulta y concertación recuerda que se hubiera tratado el procedimiento para elegir al enlace indígena y apenas el 5% recuerda haber oído hablar de la conformación del Comité Municipal de Certificación Indígena. Allí se origina, sin duda, el desconocimiento de los mecanismos de elección del enlace y de los comités, pues el 69% de los encuestados ignora cómo se elige el enlace indígena, un porcentaje que asciende al 87% entre los kankuamo y al 91% entre los pasto. De quienes saben cómo se elige al enlace, 40% asistieron a la asamblea de elección y 60% no lo hicieron por distintas razones: porque no se enteraron (45%) o porque en la elección sólo intervinieron las autoridades indígenas (11%) o el gobernador/alcalde (11%), o bien porque estaban trabajando o de viaje. En la evaluación se encontró que el enlace es fundamental para el buen funcionamiento de las operaciones del programa. El desempeño de los enlaces, la calidad del trabajo que realizan, así como su iniciativa y organización son claves para facilitar la fluidez dentro de las operaciones locales del programa. Fallas en la calidad de su trabajo generan conflictos y cuellos de botella en algunas de las operaciones del programa.

6.5. Consulta y concertación

Según la Constitución de Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Numeral 3°, Artículo 7°, Ley 21 de 1991), la consulta previa es un mecanismo de participación a través del cual se busca garantizar la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas y negros. Esta figura implica el desarrollo del derecho a la participación y se fundamenta en el derecho que tienen las comunidades a ser consultadas y en el deber de los Estados de efectuar la consulta y tener en cuenta las opiniones sobre la manera en que un proyecto o una medida de carácter legal o administrativo pueden afectar la vida de las comunidades.

De acuerdo con la Ley 21 de 1991 de la República de Colombia, que tiene rango constitucional y ratifica el tratado internacional del Convenio 169 de la OIT, el gobierno nacional está obligado a consultar

"previamente" a los pueblos indígenas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente, y consagra el derecho de los pueblos indígenas a decidir autónomamente sobre el manejo y el desarrollo de sus territorios. Además, deben establecerse los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la toma de decisiones en instituciones y organismos administrativos y de cualquier otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Gloria A. Rodríguez define la consulta previa como "el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas de poder decidir sobre medidas (administrativas o judiciales) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica, y garantizar el derecho a la participación". La Corte Constitucional asegura en su Sentencia SU-039 de 1997 que no se trata de una mera intervención en un acto administrativo, pues "la Consulta Previa tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades". Así lo expresa el Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

El tema de la consulta previa como derecho fundamental de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo materia de discusión y debates en las entidades públicas y en las organizaciones sociales. Existen diferentes posiciones e interpretaciones frente a las disposiciones constitucionales y legales, así como buenas y malas experiencias de aplicación de dichas normas. Como respuesta a distintas acciones legales, la Corte Constitucional ha proferido sentencias que analizan el espíritu y la jerarquía de las normas, estableciendo así la argumentación jurídica que debe orientar en adelante las nuevas aplicaciones, interpretaciones y reglamentaciones. El Estado colombiano ha llevado a cabo múltiples procesos[11] de consulta previa como requisito indispensable para la realización de proyectos, actos administrativos e incluso iniciativas legislativas.

A la luz de este contexto, los procesos de consulta y concertación de Familias en Acción deben realizarse con base en una consideración rigurosa de las disposiciones legales vigentes y la jurisprudencia asociada. Dado que el tema de la consulta previa ha sido objeto de discusiones álgidas por las distintas interpretaciones y prácticas adoptadas por el Estado frente a pueblos indígenas, tratar sobre consulta y concertación en el marco de Familias en Acción implica tener en cuenta un protocolo y unos procedi-

[11] El Ministerio del Interior y de Justicia ha establecido instancias específicas y conductos regulares para el diseño e implementación de políticas hacia las poblaciones indígenas. En cumplimiento de la legislación nacional vigente, en el período 2003-2008, la Dirección de Etnias coordinó y/o acompañó un total de 132 consultas previas protocolizadas.

mientos que ya hacen parte de la normatividad desarrollada mediante jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.

Las siguientes son las principales normas que conforman el marco jurídico dentro del cual se mueve el debate mencionado y se deben desarrollar los procesos de consulta y concertación con pueblos indígenas en torno a la intervención de Familias en Acción en sus comunidades y territorios:

1. Constitución Política de Colombia (especialmente los Artículos 2, 7, 40, 330, 332).
2. Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) sobre pueblos indígenas y tribales.
3. Artículo 76 de la Ley 99 de 1993, para la explotación de recursos naturales renovables.
4. Decreto 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.
5. Decreto 200 de 2003 por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se establece que le corresponde a la Dirección de Etnias, coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta con los grupos étnicos.
6. Corte Constitucional:

a) Sentencia C-139 de 1996.
b) Sentencia SU-039/97. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
c) Sentencia T-188/93. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
d) Sentencia T-254/94. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.
e) Sentencia T-308/93. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
f) Sentencia T-342/94. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
g) Sentencia T-380/93. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
h) Sentencia T-652/98. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

La Constitución Nacional consagra el derecho de participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afectan y otorga especial protección a este derecho al establecer para el Estado el deber de realizar procesos de consulta previa con las comunidades indígenas y tribales. Esta obligación se formaliza tras la ratificación del Convenio 169 de la OIT, mediante la Ley 21 de 1991, el cual tiene como elementos centrales la participación y el respeto por la diversidad y autonomía de las comunidades étnicas y tribales, y se refiere a la manera como deben adoptarse y ejecutarse las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlas.

Además, la Corte Constitucional ha definido la consulta previa como un derecho fundamental y colectivo de los grupos étnicos, el cual puede ser protegido mediante el recurso de tutela. El alcance y contenido de este derecho consiste en que los miembros de las comunidades indígenas y los grupos étnicos deben poder conocer y determinar las acciones a seguir frente a un proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar dentro de su territorio o que pueda afectarlos directa o indirectamente, aun cuando éstas no estén circunscritas a la explotación de recursos naturales en sus territorios o a la delimitación de los mismos.

Según el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia que desarrolla su aplicación en Colombia, el ejercicio de esta autonomía requiere mecanismos efectivos de participación activa de la población indígena en las distintas etapas de la consulta previa, lo cual implica que se deben llenar las siguientes condiciones básicas, entre otras, para que se surta una consulta válida:

- Que las comunidades cuenten con información clara, completa y oportuna acerca de la materia y sus implicaciones, lo cual significa que sean enteradas e ilustradas sobre posibles afectaciones o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.
- Que ellas puedan deliberar, analizar y consultar internamente, en espacios y mediante procedimientos propios ajustados a sus usos y costumbres, los factores de conveniencia e inconveniencia de cara a su integridad como etnias o pueblos.
- Que las autoridades tradicionales de cada grupo étnico sean reconocidas, respetadas y tenidas en cuenta como interlocutores válidos y representantes legítimos de sus comunidades.

- Que las perspectivas, posiciones, inquietudes y propuestas de las autoridades y comunidades indígenas sean escuchadas y tomadas en cuenta como elemento definitorio en la protección de sus derechos fundamentales.
- Que los mecanismos de debate y concertación entre el Estado y las comunidades o sus autoridades y representantes legales les permitan a éstas tomar decisiones libremente, sin interferencias ni presiones externas, de manera que el consentimiento que otorguen a las medidas, programas o proyectos en discusión sea plenamente informado y consciente.
- Que las argumentaciones, decisiones y acuerdos resultantes sean registrados rigurosa y detalladamente para permitir un seguimiento continuo de su cumplimiento.

Del anterior marco jurídico se desprenden algunos principios y lineamientos útiles para orientar los procedimientos de consulta que Familias en Acción desarrolla para implementar su programa de subsidios condicionados con pueblos indígenas:

Obligatoriedad del proceso de la consulta previa: Según la directriz establecida por el documento de la Cancillería de la República (2009), la consulta previa de una medida administrativa o legislativa es obligatoria cuando afecta de manera directa y específica a las comunidades étnicas, *sin importar que dicha afectación sea positiva o negativa*. Hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, bien porque le confiere beneficios. La afectación es específica cuando la medida está dirigida concretamente a las comunidades en su calidad de tales. Es decir, se trata de una norma que está orientada a regular de manera específica la situación de esos pueblos o que, aun cuando ha sido concebida con alcance general, repercute sobre tales comunidades *en ámbitos que les son propios*. De allí se sigue que por su repercusión en el ámbito económico, social y cultural de las comunidades beneficiarias, el programa Familias en Acción debe necesariamente surtir procedimientos de consulta previa para legitimar y orientar su ingreso a dichos territorios.

Participación comunitaria efectiva: Se busca que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de las decisiones que deban tomar sus autoridades legítimas, las cuales en la medida de lo posible deben ser acordadas o concertadas. La fase de la consulta en que intervienen los miembros de las comunidades debe ser diseñada y ejecutada de manera concertada entre las partes para que aquellas puedan disponer de información veraz, completa y oportuna que les permita valorar la conveniencia y la inconveniencia de la materia consultada, pero también disponer de los medios necesarios para reflexionar de manera adecuada y tomar determinaciones fundamentadas que orienten a sus representantes y autoridades tradicionales. Por lo tanto, la consulta requiere otorgar importancia, expresada en tiempo y recursos suficientes, a garantizar la participación cualificada de la población en el proceso de consulta y concertación. De esta forma, no sólo los resultados tendrán mayor validez y apropiación en la comunidad, sino que sus miembros habrán sido capacitados y empoderados por medio de la práctica para el ejercicio y la defensa de sus derechos fundamentales. A través de una consulta previa realizada con la profundidad y la calidad técnica que requiere el marco legal expuesto, las comunidades pueden fortalecer su capacidad de agencia y acción colectiva como actores de la vida política, económica, social y cultural, no sólo de sus propios territorios, sino también del país. Con la realización de las consultas, el Estado establece una relación de respeto y cumple su obligación de garantizar la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos existentes en el país. Todo esto redunda en un afianzamiento de la democracia participativa y del carácter diverso y pluricultural de la nación que la Constitución establece como aspectos fundamentales.

Procedimientos apropiados: Por la centralidad de los conceptos de participación efectiva y ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, la consulta requiere procedimientos apropiados para los contextos socioculturales específicos de los pueblos y territorios indígenas y debe canalizarse a través de las autoridades legítimas y sus instituciones representativas, con el fin de garantizar la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas. Para poder garantizar las condiciones de diálogo y análisis, la consulta debe darse a través de un desarrollo metodológico que no culmina en una sola reunión, sino que es un proceso en cuya coordinación deben participar los propios indígenas, con el fin de garantizar que responda a sus tiempos y modos de discusión, tanto durante la consulta, como después de ella. (Por ejemplo, una de las sentencias mencionadas ordena que se realicen reuniones previas para definir lineamientos metodológicos.) Lo anterior implica la necesidad de promover espacios de reflexión interna y mecanismos de diálo-

go intercultural, de modo que el proceso de interlocución sea respetuoso de tiempos, espacios y patrones socioculturales propios de los pueblos en cuestión. La presencia y el liderazgo de los profesionales formados en la disciplina antropológica y otras afines en el equipo técnico de la entidad estatal es un elemento positivo que da ventaja a la promoción del diálogo intercultural. Asimismo, se destaca la realización de varias visitas y reuniones a las comunidades del pueblo indígena en cuestión, destinando suficiente tiempo para que en cada reunión, así como entre las distintas visitas y reuniones, las autoridades, líderes y demás miembros de las comunidades puedan deliberar libremente, en su propia lengua, en sus propios tiempos y espacios, según sus usos y costumbres, con el fin de considerar todos los elementos relevantes dentro de su cosmovisión, sus normas sociales y sus prácticas culturales.

Consentimiento previo informado: El Convenio 169 de la OIT establece que el consentimiento, rechazo o condicionamiento de los pueblos indígenas acerca de los actos en discusión debe ser expresado con pleno conocimiento de las causas e implicaciones que puedan tener los mismos, en beneficio o en detrimento de su integridad sociocultural, económica y territorial. En general, hoy en día es aceptado que la consulta debe realizarse de manera informada, es decir, con todos los elementos necesarios para la toma de una decisión. Los expertos han señalado que la información plena debe ser no sólo proveniente de las contrapartes institucionales que proponen las medidas o iniciativas consultadas, sino también de las propias comunidades. De esta dualidad de la información requerida se deduce que durante la consulta es necesario garantizar que las comunidades cuenten con espacios adecuados para realizar sus propias investigaciones y para exponer y sustentar sus puntos de vista. Según la *Guía para la Aplicación del Convenio*, publicada por la OIT y el Centro Internacional para el Desarrollo Democrático, "sólo puede considerarse Consulta Previa el procedimiento que 'dé a los consultados la oportunidad de manifestar sus puntos de vista e influenciar la toma de decisión' y que se debe asegurar que las comunidades 'comprendan cabalmente las consecuencias de estos programas de desarrollo sobre sus estrategias de vida, organización social, económica'". Por estas razones, es recomendable promover los diálogos internos entre diferentes sectores y actores de la comunidad, así como entre sus autoridades tradicionales y líderes y las entidades públicas y/o privadas implicadas, otorgando suficiente tiempo para que la reflexión se profundice, se consideren en detalle todas los factores asociados y las decisiones sean el resultado de consensos o acuerdos claros.

Carácter procesual: De la jurisprudencia nacional e internacional se deriva que la consulta previa no se agota en una reunión o un procedimiento formal encaminado a inducir a las comunidades a dar su aprobación a un plan, un proyecto o una propuesta. El verdadero objetivo de esta herramienta es facilitar la participación directa de la población indígena en la defensa de sus identidades, intereses, perspectivas, bienes y acervos, los cuales son primordiales para su pervivencia e integridad como pueblos diferenciados dentro de la nación colombiana. La consulta previa es un proceso intrincado que requiere coherencia entre sus partes para poder reclamar un grado suficiente de legitimidad. En el curso de la etapa de consulta y concertación implementada por Familias en Acción en los seis proyectos piloto estudiados, se celebraron varias reuniones y asambleas, y resulta valedero hablar de un proceso por cuanto se surtieron pasos consecutivos, mediados por tiempos en los que las autoridades y comunidades indígenas debieron darse a la tarea de promover la discusión interna. Sin embargo, para mejorar este proceso pueden emprenderse acciones como las siguientes:

- Capacitar a las autoridades y las comunidades en lo relacionado con la naturaleza y el alcance de la consulta como derecho fundamental.
- Diseñar y divulgar metodologías detalladas para la reflexión y la consulta interna en los contextos indígenas en aras de garantizar un análisis informado de las implicaciones positivas y negativas del modelo de subsidios condicionados para los sistemas socioculturales y los procesos organizativos de estos pueblos.
- Recopilar sistemáticamente las ideas, deliberaciones, argumentaciones, propuestas y decisiones surgidas de las comunidades y las autoridades tradicionales para identificar las adecuaciones que requiere el programa y contextualizarlo en cada territorio.
- Sobre la base del acierto que representa haber puesto en manos de las asambleas comunitarias la responsabilidad de avalar la selección y la inscripción de las familias elegibles, se recomienda me-

jorar los procesos de comunicación y, en general, diseñar e implementar procedimientos para facilitar y garantizar la presencia de todas las familias elegibles, especialmente de las que, por uno u otro motivo, tienen dificultades para asistir. Una de las acciones dirigidas a cumplir este propósito consistiría en planear las asambleas y divulgar la fecha y el lugar donde se van a celebrar con suficiente anticipación para que las familias más pobres, vulnerables o distantes de los centros urbanos puedan enterarse, conseguir sus documentos, llenar los requisitos, y hacerse presentes.

- Se recomienda promover y organizar campañas o acciones interinstitucionales con la Registraduría Nacional y sus dependencias regionales para facilitarles los trámites de registro civil a las familias que carecen de los medios para desplazarse a los núcleos urbanos y tramitar o actualizar sus documentos de identidad. Esto haría más eficiente la labor posterior del programa y aumentaría la cobertura, beneficiando a las familias más necesitadas del subsidio. Una barrera que niega el acceso al programa son los costos de tramitación de documentos, muy significativos para familias de escasos recursos, sobre todo si residen alejadas de los cascos urbanos y, más aún, si se considera que dichos costos se multiplican por el número de hijos potenciales beneficiarios que tengan.

Etapas y modelo metodológico del proceso. Varios especialistas han planteado la necesidad de realizar la consulta previa como un proceso que surte etapas consecutivas. Para Gladys Jimeno, ex directora de la Dirección de Asuntos Indígenas del MIJ, quien profirió concepto técnico sobre los procedimientos adecuados en estos casos, enfatizando el requisito del diálogo intercultural, las tres fases necesarias son: a) información, b) consulta interna y c) concertación. Este primer modelo se aproxima al proceso llevado a cabo en el programa Familias en Acción. Por su parte, el documento de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, indica que las etapas que debe surtir una consulta previa son: a) información sobre el proyecto que se va a consultar, b) identificación de impactos, concertación de medidas y protocolización de la consulta y c) sistematización y seguimiento. Si bien se pueden encontrar otros modelos y propuestas metodológicas para la realización de la consulta previa en los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, el rasgo común tiende a ser la importancia que todos otorgan a estos mismos elementos.

Coordinación interinstitucional e intersectorial. La legislación vigente establece que el Ministerio del Interior y de Justicia, específicamente su Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, es la entidad responsable de coordinar toda iniciativa que requiera consulta previa con pueblos indígenas y, en general, con grupos étnicos. Por lo tanto, se recomienda ampliar la cooperación de Acción Social con esta entidad para refinar los mecanismos y criterios jurídicos de la consulta previa a los censos indígenas. Familias en Acción puede también solicitar la asesoría de otras instituciones con experiencia, conocimientos técnicos especializados y competencia gubernamental en acciones estatales consultadas y concertadas con los pueblos indígenas, como la Defensoría del Pueblo (Delegada para Asuntos Étnicos), la Procuraduría General de la Nación (Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas), el Ministerio de Educación Nacional (Subdirección de Poblaciones) y el Ministerio de la Protección Social (Grupo de Asuntos Étnicos y de Género).

Aun cuando el PFACI no se orienta a la extracción de recursos naturales o a la explotación económica y, desde ese punto de vista, no impacta negativamente los territorios indígenas como lo haría un proyecto de minería, la construcción de una hidroeléctrica o la fumigación de cultivos ilícitos, es claro que al ser de índole estatal y promover el desarrollo del capital humano mediante la entrega de subsidios individuales a mujeres elegibles, los cuales están condicionados para propiciar el acceso a los servicios de educación y salud, necesariamente afecta al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas y tiene distintos efectos, unos deliberados, otros imprevistos. Por lo tanto, su diseño e implementación implican decisiones y acciones que deben ser sometidas a consulta previa con las comunidades beneficiarias, obedeciendo los lineamientos de la Constitución y la ley colombianas. De allí se infiere que el PFACI ha hecho bien en contemplar el mecanismo de consulta y concertación para iniciar su intervención en pueblos indígenas. A continuación se exponen los principales aciertos que ha demostrado el mecanismo de consulta y concertación en los seis proyectos piloto evaluados:

- Familias en Acción tiene equipos técnicos especializados, con antropólogos con la formación necesaria para establecer una comunicación efectiva entre la entidad y las comunidades.

- Familias en Acción reconoce a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas como sus interlocutores válidos y legítimos.
- La consulta con las autoridades respeta la norma de la consulta previa como un requisito que debe cumplir el Estado antes de intervenir en los territorios indígenas.
- En cada pueblo se celebró una reunión de apertura del proceso con autoridades indígenas y autoridades municipales, con quienes se formalizó la aprobación del ingreso del programa al territorio y se acordó el procedimiento para consultar a las comunidades sobre su decisión de participar en el programa y para informarla sobre los aspectos técnicos y operativos.
- En algunos territorios se realizaron visitas y reuniones informativas en las veredas, lo cual promueve la discusión de las condiciones planteadas por el programa y de las perspectivas, inquietudes o propuestas de los miembros de las comunidades.
- Familias en Acción se relaciona con la comunidad a través de asambleas, permitiendo así una amplia participación de toda la población en los espacios donde se presenta la información y se toman las decisiones, así como un empoderamiento de la comunidad y especialmente de las mujeres participantes.
- Las asambleas permitieron que el proceso de selección e inscripción de familias elegibles fuera realmente transparente y altamente participativo, por cuanto la elegibilidad de cada familia debió pasar por el tamiz de la aprobación de quienes mejor conocen la realidad local y sus condiciones sociales.
- La celebración de asambleas, con el peso formal de ser ámbitos de decisión comunitaria, acata la norma constitucional que confiere a la consulta la calidad de derecho colectivo, de carácter público y especial.

En el desarrollo del Programa Familias en Acción en Comunidades Indígenas los mecanismos de consulta y concertación han presentado algunos vacíos que pueden subsanarse en futuras intervenciones en territorios indígenas con acciones como las siguientes:

- Los miembros de las comunidades y algunas autoridades desconocen el derecho, la naturaleza y los requisitos de la consulta previa: 80% de los encuestados dijo no saber en qué consiste el derecho de los pueblos indígenas a la consulta y la concertación. Esta situación amerita que tanto el programa como las organizaciones indígenas acuerden acciones de capacitación para que la población conozca el procedimiento a que da lugar este derecho.
- Si bien se obedeció la norma de la concertación antes y durante la ejecución del programa, las comunidades aprobaron que este ingresara en sus territorios y la población en general reconoce haber sido informada sobre las operaciones y los compromisos de corresponsabilidad, sería conveniente informar con igual énfasis sobre los eventuales efectos del programa en la educación, la salud y la integridad cultural, territorial, ambiental, espiritual, social y económica de los pueblos indígenas.
- Los parámetros técnicos de la consulta previa exigen implementar procedimientos para que las comunidades, una vez que han sido informadas, tengan una etapa de reflexiones y consultas internas, según sus usos y costumbres, para evaluar las ventajas y desventajas de un programa, y proponer y concertar adecuaciones. El manual operativo señala que estas adecuaciones son un componente central del proceso de consulta y concertación. Por lo tanto, sería conveniente informar a las comunidades de manera más amplia sobre esta posibilidad y abrir el espacio para discutir la pertinencia de las posibles adecuaciones.

Bibliografía

Acción Social (2009). *Registro permanente de hogares indígenas seleccionados para el Programa de Familias en Acción Indígenas*. Bogotá.

Ávila Segura, Elsa y Cortés Castillo, Fabio (1997). "Estructura familiar de la población indígena de los Pasto". Bogotá: ICBF. http://www.siju.gov.co/investigaciones/buscar.php?ver=38.

Bourdieu, Pierre (1980). "Les usages sociaux de la parenté".» En *Le sens pratique*. Paris: Les Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre (1987). "De la règle aux stratégies". En *Choses dites*. Paris: Les Editions de Minuit.

Centro Nacional de Consultoría (2010). *Encuesta Evaluación de Procesos y Procedimientos del Programa Familias en Acción para Población Indígena*. Cuadros de salida. Bogotá.

Correa, Hernán Dario y Vásquez Cardozo, Socorro (1993). "Los Wayúu, entre Juya ('El que llueve'), Mma ('la tierra') y el desarrollo urbano regional". En: *Geografía humana de Colombia. Región Nordeste Indígena.* Tomo II. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.

DANE (2009). *Procesamiento especializado de indicadores sociodemográficos de pueblos indígenas, Censo 2005*. Bogotá: Equipo de Grupos Étnicos, División de Censos y Demografía (DANE) y CIDSE-Universidad del Valle.

El-Badry, M. A. (1961). "Failure of enumerators to make entries of zero: errors in recording childless cases in population census". In *Journal of the American Statistical Association*, 56 (296): 909-924.

Gutiérrez de Pineda, Virginia (1968). "El complejo cultural andino o americano". *Familia y cultura en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Tercer Mundo.

Jusayu, M. Á. y Olza Zubiri, J. (1988). *Diccionario sistemático de la lengua guajira*. Caracas: UCAB.

Mamián Guzmán, Doumer (1996). "Los Pasto". En: *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central.* Tomo IV, Volumen 1. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.

Naciones Unidas (2005). *Manual sobre la recolección de datos de fecundidad y mortalidad*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística. Serie F No.92.

Oliveros, Diana (1996). "Coyaimas y natagaimas". *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central.* Tomo IV, Volumen 2. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Bogotá.

Perrin, Michel. (1980). *El camino de los indios muertos*. Caracas: Monte Ávila. (Edición original en francés: *Le chemin des Indiens morts.* Paris: Petite Bilbiothèque Payot, 1996).

Pinzón, Carlos y Garay, Gloria. (1998) "Inga y kamsá del Valle del Sibundoy". En: *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central.* Tomo IV, Volumen 3. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.

Ramírez, María Clemencia y Urrea Giraldo, Fernando (1990). "Dinámica etnohistórica sociodemográfica y presencia contemporánea del curanderismo Ingano-Kamsá en las ciudades colombianas". En *Boletín Socioeconómico*. Cali: CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle. pp. 123-156.

Therborn, Göran (2006). *Sexo e poder; a família no mundo (1900 – 2000)*. São Paulo: Contexto.

Urrea Giraldo, Fernando (1994). “Pobladores urbanos redescubiertos: presencia indígena en ciudades colombianas”. En CELADE/CIDOB/FNUAP/ICI. *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*. Santiago de Chile: O.I. CELADE, 46. pp. 365-387.

Urrea Giraldo, Fernando (2009). “Contribuições de estudos pós-coloniais, da sociologia comparada da família e da sexualidade ao estudo das masculinidades subalternas (negras, indígenas, mestiças) na América Latina”. En: *Família, população, sexo e poder.* Organizadores: Mary García Castro y José Xavier de Menezes. São Paulo: Paulinas. pp. 97-126.

Urueta, Gloria (1996). “Aproximación a un estado del arte sobre parentesco y familia indígena en Colombia, 1980-1994”. Bogotá: ICBF. http://www.siju.gov.co/investigaciones/buscar.php?ver=36.

Bibliografía recomendada sobre consulta previa:

Cancillería de la República (2009). Documento Temático Indígenas – a Abril 2009 (Capítulo 1. Marco Jurídico). PDF:
http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/26011d004e888fe69a7bde41906d7723/INDIGENAS-ESPA%C3%91OL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=26011d004e888fe69a7bde41906d7723

Grueso Castelblanco, Libia Rosario (2009). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada: Una guía de información y reflexión para su aplicación*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Londoño Toro, Beatriz. *Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental*.

Ministerio del Interior y de Justicia (diciembre 2009). *La consulta previa a grupos étnicos en Colombia: Compendio de legislación, jurisprudencia y documentos de estudio*. Tomos I y II. Bogotá. PDF: http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=6004&idcompany=2&idmenucategory=57

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Centro Internacional para el Desarrollo Democrático (2007). *Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*. Chile. www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm

Rodríguez, Gloria Amparo (2005). “La consulta previa a pueblos indígenas”. En: *Comunidades Étnicas en Colombia, Cultura y Jurisprudencia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Roldán, Roque et. al. (1998). *La consulta previa: instrumento de democracia participativa y desarrollo sostenible*. Documento de Trabajo # 5. Bogotá: COAMA.

http://www.educa.madrid.org/web/ies.picasso.pinto/attachments/GEMA%20CC.SOCIALES.doc.

Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana:

C-891 de 2002.

SU 039 de 1997.

SU 383 de 2003.

T-380/93.

Anexo1. Indicadores sociodemográficos

El crecimiento o decrecimiento de la población en un lugar por causas naturales se calcula combinando una serie de INDICADORES DEMOGRÁFICOS:

TASAS DE MEDICIÓN DE LA NATALIDAD:

TASA DE NATALIDAD: Nos indica el número de niños nacidos vivos por cada 1000 habitantes en un año, se mide en tantos por mil y se halla:

T.N= Nacidos en 1 año x 1000 / Población Total.

Se considera: alta cuando es mayor de 30 ‰, media entre 30-20 ‰ y baja cuando es menor de 20‰.

TASA DE FECUNDIDAD: Nos dice el número de hijos vivos por cada 1000 mujeres de edades comprendidas entre 15 y 49 años, expresándose en tantos por mil, y se halla:

T.F= Nacidos en 1 año x 1000/ Total mujeres entre 15 y 49 años.

Se considera alta cuando es mayor de 150‰, media cuando está entre 150 y 75 ‰y baja cuando es menor de 75 ‰

ÍNDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDAD: Nos indica el número medio de hijos que se tienen por mujer. Se halla dividiendo el nº de nacimientos por el nº de mujeres en edad fértil (15 a 49 años). Es alto cuando es más de 3´5, medio cuando esta entre3´5 y 2´1 y bajo 2 o menos.

El concepto de fecundidad se refiere al número medio de hijos que tienen las mujeres. Para medirlo con precisión es necesario delimitar con precisión la variable que queremos medir ya que la cifra que la exprese será muy distinta según consideremos a todas las mujeres que viven en un momento determinado en un país, o sólo a las mujeres fértiles, eliminando las que mueren antes de alcanzar la edad fértil. Podremos estimar también tasas de fecundidad por edades o tasa de fecundidad de cohortes.

Las tasas de natalidad y mortalidad son el resultado de dividir el número de nacimientos o defunciones por la población total. Normalmente se expresan en tantos por mil y por año.

TASAS DE MEDICIÓN DE LA MORTALIDAD:

TASA DE MORTALIDAD: Nos indica el número de muertos por cada 1000 habitantes en 1 año, se mide en tantos por mil y se halla:

T.M= Muertos en 1 año x 1000 / Población Total

Se considera alta con más de 15‰, media entre 15 y 10‰ y baja menor de 10‰ .

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL: Nos indica el nº de niños menores de 1 año que mueren en relación con los nacidos ese año, midiéndose en tantos por mil. Se halla:

T.M.I= Niños fallecidos (menores de 1 año) x 1000/Total de nacidos vivos.

Se considera alta cuando es mayor de 50‰, media entre 50 y 25 ‰ y baja menor de 25‰.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

La estructura es la composición de la población por sexo, edad y actividad económica.

ESTRUCTURA POR SEXO: Nos indica la relación entre nº de mujeres y nº de hombres mediante las **TASAS DE MASCULINIDAD Y FEMINIDAD** que nos dicen cuantos hombres hay cada 100 mujeres y cuantas mujeres hay por cada 100 hombres. Se hallan:

T. M.= Nº DE VARONES X 100/Nº DE MUJERES= VARONES X CADA 100 MUJERES

T. F.= Nº DE MUJERES X 100/Nº DE VARONES = MUJERES X CADA 100 HOMBRES

La estructura por sexo varía según las edades: En la infancia tenemos que nacen 105 niños por cada 100 niñas, en la edad adulta las cifras s igualan y en la edad anciana, tenemos más mujeres ancianas que hombres ancianos.

Los factores que hacen que varíe son: biológicos, mayor esperanza de vida de la mujer y las migraciones.

ESTRUCTURA POR EDAD: Nos indica la composición de la población por grupos de edad: jóvenes (0 a 14 años), adultos (15 a 64) y ancianos (65 en adelante) y se calcula con los ÍNDICE DE JUVENTUD (porcentaje de jóvenes) y el ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO (porcentaje de ancianos). Es joven cuando el índice de jóvenes supera el 35% y envejecida cuando el porcentaje de ancianos supera 12%.

I. J.= POB. (0-14) X 100/POB. TOTAL= %

I. E.= POB. (>65) X 100/ POB. TOTAL= %

Los factores que influyen en la estructura por edad son: la natalidad, la esperanza de vida, migraciones y número de ancianos

La estructura de España es ENVEJECIDA pues tenemos un 14´38 % de jóvenes en 2008 frente al 16´57% de ancianos.

Las causas del envejecimiento: descenso natalidad desde 1975, aumento de esperanza de vida, emigración de épocas pasadas aún no recompensada con la inmigración actual.

Diferencias territoriales: Las CC.AA. más jóvenes son las del sur peninsular, con alta natalidad y Baja esperanza de vida, y Madrid y litoral mediterráneo, zonas receptoras; las más envejecidas son la de pasado emigratorio con baja natalidad, alta esperanza de vida y sobreenvejecimiento por retorno de emigrantes (Galicia e interior) y las afectadas por la crisis industrial del 75 (zona cantábrica)

-Las consecuencias: Desaceleración económica por reducción de población activa y capacidad de innovación, elevación del gasto de pensiones pues no se dan suficientes cotizaciones de la población activa para cubrir tanta pensión, incremento de los gastos sanitarios, cuidados y atenciones a la 3ªedad en forma de medicamentos, visitas médicas, camas de hospital, asistencia domiciliaria, residencias, atención lúdica, etc.

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN

Estudia a la **POBLACIÓN ACTIVA** (aquella que contribuye al proceso productivo) y su distribución en los distintos sectores económicos.

Según su situación laboral la población se divide en: Población activa o conjunto de personas de 16 años y más que trabaja a cambio de un sueldo (población activa ocupada) o está buscando empleo activamente porque lo ha perdido o porque es su primer empleo (población activa desocupada o parada) y población inactiva o conjunto de personas

que no realizan trabajo remunerado ni se encuentran disponibles para ello: pensionistas, jubilados, estudiantes, personas dedicadas a las labores del hogar. Dependen de la población activa.

Los factores que influyen en la tasa de actividad son:

Demográficos: porcentaje de jóvenes y ancianos, predominio de emigración o inmigración.

Económicos: nivel de desarrollo.

Socioculturales: escolarización, trabajo de la mujer, edad de jubilación.

Se mide con:

La **TASA DE ACTIVIDAD** que nos indica el porcentaje de activos de una población .

La **TASA DE DEPENDENCIA** que nos indica la relación entre la población dependiente y la población trabajadora.

T.D.= **POB. DEPENDIENTE** (0-15 AÑOS)X100/POB.(16-64 AÑOS)

En términos estadísticos, la tasa de envejecimiento se define simplemente como el porcentaje que representan los mayores de 65 años sobre la población total. Un indicador parecido es el de la tasa de dependencia, que muestra el porcentaje de viejos sobre la población activa.