

Evaluación cualitativa de los programas de hábitat, reactivación sociocultural y recuperación de medios de vida para la atención de la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011

Informe final

Director del proyecto
Jairo Núñez Méndez

Equipo de trabajo
Claudia Hurtado-Caycedo
Francisco Páez
Andrés Bateman
Cárol Pinzón
Carlos Mario Gutiérrez
Jairo Castillo

Bogotá D.C., Noviembre de 2013

Tabla de contenido

Introducción 5

1. Diagnóstico de la situación antes y después del Fenómeno de la Niña 2010-2011 7

1.1. Antes del Fenómeno de la Niña: pobreza y vulnerabilidad frente a los desastres naturales 7

1.2. Efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011 17

2. Evaluación de los programas del FNGRD 24

2.1. Aspectos generales de la intervención del FNGRD 24

2.2. Estrategia de Común Unidad 31

2.3. Aspectos metodológicos 35

2.4. Programa de Alojamientos Temporales 44

2.4.1. Diseño 46

2.4.2. Insumos 52

2.4.3. Proceso e institucionalidad 60

2.4.4. Productos 69

2.4.5. Resultados o beneficios del programa 71

2.4.6. Alcance de los objetivos 84

2.5. Programa de Apoyo de Arrendamiento 90

2.5.1. Diseño 90

2.5.2. Insumos 94

2.5.3. Proceso e institucionalidad 97

2.5.4. Productos 103

2.5.5. Resultados o beneficios del programa 106

2.5.6. Alcance de los objetivos 114

2.6. Programa de Reparación de Vivienda 118

2.6.1. Diseño 119

2.6.2. Insumos 123

2.6.3. Proceso e institucionalidad 126

2.6.4. Productos 131

2.6.5. Resultados o beneficios del programa 137

2.6.6. Alcance de los objetivos 142

2.7. Programa de Profamilia 145

2.7.1. Diseño 145

2.7.2. Insumos 148
2.7.3. Proceso e institucionalidad 150
2.7.4. Productos 155
2.7.5. Resultados o beneficios del programa 158
2.7.6. Alcance de los objetivos 161
2.8. Programa de Activación cultural y social 165
2.8.1. Diseño 166
2.8.2. Insumos 169
2.8.3. Proceso e Institucionalidad 172
2.8.4. Productos 176
2.8.5. Resultados o beneficios del programa 180
2.8.6. Alcance de los objetivos 184
2.9. Programa de la Confederación Colombiana de ONGs 187
2.9.1. Diseño 187
2.9.2. Insumos 191
2.9.3. Proceso e institucionalidad 193
2.9.4. Productos 197
2.9.5. Resultados o beneficios del programa 204
2.9.6. Alcance de los objetivos 212
2.10. Programa de Empleo de Emergencia 215
2.10.1. Diseño 215
2.10.2. Insumos 218
2.10.3. Proceso e institucionalidad 219
2.10.4. Productos 224
2.10.5. Resultados o beneficios del programa 224
2.10.6. Alcance de los objetivos 232
2.11. Integralidad de la intervención: triangulación de la información 236
2.12. Situación actual de la población intervenida 239
2.13. Sostenibilidad de la intervención 249
3. Conclusiones 261
3.1. El papel del Fondo de Adaptación 261
3.2. El manejo del riesgo 266
3.3. Recomendaciones 269

3.3.1. Generales 269
3.3.2. Programa de Alojamientos Temporales 275
3.3.3. Programa de Apoyo de Arrendamiento 281
3.3.4. Programa de reparación de vivienda 283
3.3.5. Programa de Profamilia 286
3.3.6. Programa de activación Social y Cultural 289
3.3.7. Programa de Confederación Colombiana de ONG 292
3.3.8. Programa de Empleo de Emergencia 304
Anexos 307
Anexo 1. Listado de frecuencia de códigos 307
Anexo 2. Frecuencia de códigos por documentos 311
Anexo 3. Listado de códigos y comentarios 313
Bibliografía 351

Introducción

El Fenómeno de la Niña azotó al país entre los años 2010 y 2011, causó serios daños en gran parte del territorio nacional y cambió la vida de las poblaciones en términos sociales, económicos, políticos y culturales. La magnitud de este desastre natural fue la causa de la declaración de la emergencia económica, social y ecológica (Decreto 4579 de 2010) y de la creación de la Subcuenta de Colombia Humanitaria (Decreto 4709 de 2010). Así pues, en el año 2010, el gobierno nacional, promueve la creación de Colombia Humanitaria, entidad que ha abanderado el proceso de apoyo a las personas afectada por los fenómenos atmosféricos ocurridos entre los años 2010 y 2011.De acuerdo con esta entidad, el desastre afectó a más de 1.150.000 familias –aproximadamente el 6% de la población colombiana– y provocó daños en cerca de 1.500.000 hectáreas de tierra.

Para enfrentar la situación, y atender a las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en el territorio nacional, se dio inicio a un proceso de fortalecimiento institucional cuyo punto de partida fue la consolidación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), antes Fondo de Calamidades. La intervención de esta entidad se centró en las fases de atención humanitaria y rehabilitación[1] y, en el marco de una estrategia de integración de las entidades participantes, denominada Común Unidad, fue diseñada y ejecutada siguiendo unas directrices que permitieran atender integralmente las necesidades de la población afectada. Esta intención coincide con los planteamientos de Di Meglio et al. (2004) en el documento *Desarrollo económico local en situaciones de post crisis – Guía operacional*: el factor común de toda crisis es la alteración del funcionamiento habitual de la sociedad en los campos económico, social, político y cultural, de ahí que la atención de todos estos aspectos exija una respuesta coordinada.

Las labores emprendidas por Colombia Humanitaria, como lo establece su Manual Operativo, no solo tenían como fin atender las necesidades inmediatas de las comunidades, sino además dejar en ellas capacidad instalada para fortalecer la

[1] La tercera fase, la de reconstrucción, está a cargo del Fondo Adaptación.

gestión del riesgo y el manejo de desastres. Esta directriz es de vital importancia, porque previene la promoción de un modelo asistencialista y promueve la participación de la población local: "las comunidades en las áreas afectadas pueden volverse agentes positivos para el cambio en la transición de la dependencia de la ayuda externa hacia la autosuficiencia" (Di Meglio et al., 2004: 29).

El presente documento evalúa los programas adelantados en los componentes de hábitat (alojamientos temporales, apoyos de arrendamiento y reparación de vivienda), reactivación sociocultural (Profamilia, Pastoral Social y Confederación Colombiana de ONG) y recuperación de medios de vida (generación de empleo de emergencia). Esta evaluación tiene, por un lado, un carácter netamente cualitativo, en la medida en que la información recopilada y analizada proviene de la realización de grupos focales con la población y de entrevistas a profundidad con los actores institucionales (tanto a nivel nacional como regional). Por otro lado, el examen de cada una de estas intervenciones, a la luz de un esquema de cadena de valor, ayuda a entender cómo funcionaron los programas de cada componente desde su diseño, pasando por su operación, hasta llegar al impacto que produjeron en los territorios y su sostenibilidad. El trabajo de campo se llevó a cabo en los departamentos de Atlántico, Antioquia, Chocó, Magdalena y Risaralda.

El carácter cualitativo de este estudio no tiene como fin evaluar cada una de las intervenciones en términos de la eficacia de sus resultados, sino analizar cuáles fueron los mecanismos que incidieron en que estos se lograran o no. Dicho de otro modo, la evaluación cualitativa busca profundizar en aspectos clave, tanto positivos como negativos, que fueron determinantes en la ejecución y en el impacto de cada uno de los programas. En este sentido, se espera que este trabajo sirva como referente al momento de atender futuras emergencias en el país, toda vez que ofrece información y recomendaciones sobre la intervención de Colombia Humanitaria ante el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en componentes esenciales: hábitat, reactivación sociocultural y recuperación de medios de vida.

Este documento se divide en tres capítulos. El primero ofrece un diagnóstico general de la situación de la población antes y después del Fenómeno de la Niña 2010-2011. El segundo capítulo describe la intervención adelantada por Colombia Humanitaria y la metodología aplicada, y hace énfasis especial en la estrategia de Común Unidad. Así mismo concentra la información relacionada con la evaluación cualitativa propiamente dicha de cada uno de los programas, a partir de los elementos de la cadena de valor. Se detiene también este capítulo en la situación actual de la población afectada por el Fenómeno, así como en los procesos de sostenibilidad de la intervención que se identificaron en el análisis. El último capítulo, que corresponde a las conclusiones, se refiere a los principales hallazgos de la evaluación con respecto al papel del Fondo Adaptación y la gestión del riesgo, y formula una serie de recomendaciones para cada uno de los programas.

1. Diagnóstico de la situación antes y después del Fenómeno de la Niña 2010-2011

1.1. Antes del Fenómeno de la Niña: pobreza y vulnerabilidad frente a los desastres naturales

> *Todas estas catástrofes son mucho menos naturales y bastante más humanas de lo que suele decirse en los noticieros o de lo que están dispuestos a reconocer los políticos.*
> (Márquez; 2011)

> *(…) en La Virginia el río era así, y el río era una amenaza de que se desbordara, el río era así. Pero aquí no había nadie, en los 60 aquí no había nadie. Era una amenaza, pero no había riesgo, porque no había gente que pudiera ser arrollada por el río, que se la pudiera llevar la avalancha (…)*
> Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria, Taller de Confederación Colombiana de ONG

En aras de entender la complejidad de la situación en la que se encontraban las personas que se vieron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, y poder dimensionar a cabalidad el impacto que pudieron tener o no las iniciativas lideradas por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), es importante hacer una breve revisión de las condiciones del campo en Colombia y de las expectativas, generalmente no cumplidas, frente a los esfuerzos de desarrollo rural.

La situación de gran parte del territorio nacional se caracteriza, ya en forma crónica, por la desigualdad de oportunidades, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de campesinos por parte de los diferentes bandos que desangran al país (Narcotraficantes, Guerrilleros, Paramilitares, BACRIM, entre otros). Y como telón de fondo de lo anterior, un Estado ausente. La situación, entonces, es de pobreza generalizada, violencia y abandono.

En este contexto, las poblaciones tienen que buscar los medios de subsistencia por medio del pago de vacunas o de la toma de partido, que tarde o temprano les va a significar más violencia en su contra. La presencia de paramilitares, de la guerrilla y de bandas criminales convierte las zonas campesinas en campos de guerra. La subsistencia, la generación de ingresos, la vida misma se ve amenazada: comercializar lo producido, en los casos en que es posible, se convierte en una

situación de vida o muerte. Esta situación dificulta aún más el desarrollo de iniciativas del Estado, pues a veces el acceso a ciertas zonas representa una amenaza para los funcionarios. Así, entonces, la vulnerabilidad de las personas y su sometimiento a los grupos armados se perpetúa.

A este escenario, y en una relación directa, se suma la concentración de la tierra en cabeza de unos pocos, situación que se asemeja más a las formas de organización social y de la fuerza de trabajo propias del feudalismo que de la modernidad (Fedesarrollo, 2012).

Las políticas de Estado que han pretendido combatir este problema no han conseguido otra cosa que profundizarlo: la falta de presencia del Estado, el desconocimiento del territorio por parte de este y la violencia crónica han terminado favoreciendo a los grandes propietarios y menoscabando a los pequeños productores o a los que no poseen tierra. Si bien se entiende que las condiciones estructurales del país y su relación directa con el grado de pobreza de la población no son la única causa de las inundaciones, sí determinan la vulnerabilidad de las familias, el daño potencial que estas puedan sufrir y su capacidad de respuesta frente a los fenómenos naturales.

Como bien lo señala Fedesarrollo (Fedesarrollo, 2013), la situación de pobreza ha cedido en los últimos años: el índice de desarrollo humano pasó de 0,78 a 0,84 entre los años 2000 y 2010. Sin embargo, las diferencias entre unos sectores de la población y otros siguen siendo bastante grandes. En este sentido, la ausencia institucional y su falta de capacidad para afrontar temas relacionados con el acceso a bienes públicos –educación y salud, por ejemplo–, el desarrollo de competencias institucionales locales para el fortalecimiento de estas y el enriquecimiento del capital social, entre otros, son temas recurrentes cuando se hace referencia al desarrollo rural, pero que para el país han sido, si no imposibles, muy difíciles de abordar.

Así, y aunque los índices muestren una relativa mejoría en las condiciones de vida de la población, se impone la concentración de la tierra, la violencia y su consecuente desplazamiento forzado, la falta de institucionalidad y la colonización más allá de las fronteras agrícolas, temas que generan problemas ambientales, amenazan la sostenibilidad de cualquier tipo de procesos y garantizan la agudización de la pobreza del país.

A propósito, un informe del PNUD plantea lo siguiente:

> *Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden*

> *social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo.*
> (PNUD, 2011)

Si bien es cierto que un porcentaje de la población colombiana tuvo acceso a la tierra, el proceso de apropiación de esta se ha caracterizado por dos factores determinantes: por un lado, por procesos de colonización a través de la expansión de la frontera agrícola, con un enorme impacto ambiental negativo. Y por el otro, mediante procederes violentos e ilegítimos por parte de los propietarios más acomodados, que hacen uso de sus influencias en el Estado para defender sus intereses y pasar por encima de los de la mayoría (Machado, 2000).

Sumado a esto, en los escasos escenarios en que los pequeños campesinos son los dueños de la tierra, aparecen unos títulos de propiedad cuya definición es ambigua. Esto por la ausencia del Estado en las zonas rurales del país. En consecuencia, cualquier intento de intervención por parte de la institucionalidad se hace muy complejo. En caso de que la población objetivo de los programas sean los pequeños propietarios, una gran parte de estos se va a quedar por fuera de las iniciativas de cambio de las condiciones de vulnerabilidad, pues, según los títulos de propiedad, no son dueños "legítimos" de la tierra.

Así las cosas, y después de relativos esfuerzos por tratar de combatir las condiciones de pobreza de la población rural del país con políticas públicas, la incapacidad del Estado para remediar los problemas que aquejan al campo se ha puesto en evidencia. Machado hace una acertada descripción del estado de cosas: las políticas estructurales desarrolladas en torno a la problemática rural, o los intentos de estas, han sido "sustituidas por proyectos casuísticos y cortoplacistas que buscan aplacar las demandas de diversos actores sociales, sin que hagan parte de una estrategia de desarrollo compartida que cuente con el apoyo político necesario" (Machado, 2001). Y se extiende en su caracterización:

> *[no] hubo articulación entre los cambios programados por el Estado a través de leyes y los que el mercado impulsó en los demás sectores de la economía; en otros términos, las reformas agrarias no fueron el resultado de un cambio global en la sociedad y perecieron ante las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el status quo y las estructuras de poder en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente. De otra parte, las reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas; de allí que la política sectorial y las entidades públicas se diseñaran para atender los intereses de los empresarios y exportadores, antes que prestarle atención a las potencialidades y limitantes de los pequeños productores.*
> (Machado, 2001)

Con la misma intención, el texto de PNUD (2011), *Colombia Rural. Razones para la esperanza*, señala que el orden social del campo en Colombia se caracteriza por su inequidad, su injusticia y su inamovilidad social.

A este escenario de pobreza se suman las cambiantes condiciones climáticas y la degradación de las características ambientales de las regiones debido al afán desenfrenado de ganancia. La explotación irresponsable de los recursos naturales y una producción excesiva de CO2 en distintas partes del globo han generado una serie de cambios en las condiciones ambientales locales. En el Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (2005), la ONU afirma: "en las dos últimas décadas, más de 200 millones de personas se han visto afectadas en promedio cada año por desastres" (ONU, 2005). Entre las causas de los desastres naturales, aparte de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad a las que están sometidas las poblaciones a causa de la inequidad de las formas económicas dominantes, se encuentran la degradación del medio ambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático y las amenazas geológicas, pues los territorios se convierten en bombas de tiempo debido a la sobrexplotación y al mal uso. Tarde o temprano, estos factores terminan pasando cuenta de cobro y detonando situaciones como las vividas en el país durante el 2010-2011. (Este tema, que es fundamental, será tratado en profundidad en la sección correspondiente a la sostenibilidad, pues promover cambios en las prácticas de uso del medio ambiente es la única forma, junto con otras medidas, de apuntarle a una sostenibilidad integral.)

Para esbozar un panorama general del daño que sufrió la población por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, hay que revisar las condiciones previas a las inundaciones, condiciones estas marcadas, en su gran mayoría, por la precariedad económica. La economía de quienes tenían acceso a la tierra estaba basada en la subsistencia. Y en términos ambientales, la consciencia de las poblaciones sobre el buen uso de los suelos y la utilización mesurada de elementos químicos para el trabajo agrícola era bastante pobre, lo que por supuesto terminó provocando un desgaste profundo de los suelos que, junto con la variabilidad climática producto de los altos niveles de contaminación global, crearon las condiciones para que fenómenos como el de la Niña terminaran adquiriendo tales dimensiones y afectaran a millones de personas en el país.

Este era a grandes rasgos el escenario que encontró el Fenómeno de la Niña a su llegada al país. Sin embargo, lo que hace aún más dramática la situación es que la recurrencia de las inundaciones en muchas regiones hace que las personas difícilmente puedan diferenciar sus condiciones de vida fuera de la eventualidad. En cierta forma, la palabra eventualidad pierde su significado: las inundaciones y los choques a las familias son tan frecuentes, que lo que debería ser anormal, extraordinario, se normaliza; la problemática se naturaliza.

En el 2008 también se inundó por atrás del Piñón.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Reactivación Sociocultural en El Piñón (Magdalena)

(…) el Chocó, por su ubicación y sus condiciones, es un departamento demasiado vulnerable a todo. Acá prácticamente no se dan incendios y no tenemos volcanes en actividad, pero tenemos todos los eventos y fenómenos que pueda haber y somos vulnerables. El tema de la inundación y las lluvias es lo que más nos afecta.
Opinión de un funcionario de la Gobernación de Chocó

Antes no paraba tanto como hoy, antes el agua duraba tres días y bajaba otra vez. En palenque siempre es así: el agua se mete siempre que llueve. Lo que pasó es que en el 2010-2011 la cosa duró más y no había cómo cocinar y fue muy complicado.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Reactivación Sociocultural en Quibdó (Chocó)

Ahora bien, en términos económicos y de las ocupaciones de cada región, la situación de la población que se vio afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 se caracterizaba por un alto grado de informalidad. Pero aparte del llamado "rebusque", una gran parte de la población, según la región a la que perteneciera, se dedicaba a la ganadería, la pesca y la agricultura como herramienta de subsistencia.

Los que sembraban la yuquita se la vendían a la gente para que comieran. Los que pescaban vendían el pescado.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Arrendamiento en Manatí (Atlántico)

Yo trabajaba en casas de familia.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en El Piñón (Magdalena)

El trabajo de campo con la población permite hacerse una idea de su condición económica, de la volatilidad de sus ingresos. Para una familia, en unas condiciones así, enfrentar una situación como la que se presenta tras una inundación es casi tortuoso. Los pocos recursos con que cuentan las familias y la poca capacidad de ahorro pueden representar, ante un fenómeno de las dimensiones de la Niña, una trampa de pobreza que perpetúa la precariedad de sus condiciones de vida.

Los testimonios que siguen ilustran lo dicho:

Por ejemplo, mi papá, él sembraba la yuca, el maíz. Con eso comíamos y también vendía. Él traía la yuca y mi mamá la ponía en la puerta de la calle a vender.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Reactivación Sociocultural en Manatí (Atlántico)

(…) mi esposo trabajaba por fuera en lo que le saliera.
Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Profamilia en Manatí (Atlántico)

Depende como uno se las arregle. Cuando él trabajaba, le pagaban siete mil, ocho mil pesos, y con eso se hacía comida, con una libra de arroz para pasar el día.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

A la hora de determinar las condiciones de vida antes y después del paso de las inundaciones, el capital social es decisivo. Teniendo en cuenta que este es uno de los recursos más importantes de las familias de bajos recursos, la relación entre el capital económico y el capital social es directa, pues el segundo se convierte en una herramienta a la que las personas de escasos recursos pueden acudir para evitar gastos, o que pueden utilizar en caso de no contar con otro tipo de recursos o de acceso a servicios. El cuidado de personas –menores o mayores–, la solidaridad en los procesos de construcción y, en general, la confianza entre los individuos de una sociedad se traduce en respeto por las reglas, en una alta capacidad de asociación, en la reducción de la violencia y en una serie de aspectos que generan bienestar en una comunidad (Sobre los puntos teóricos y la importancia del capital social se profundizará en el apartado de los elementos claves para la sostenibilidad de las poblaciones afectadas por las inundaciones).

Ahora bien, haciendo referencia al capital social de las poblaciones antes del Fenómeno de la Niña, en Manatí se plantea:

A veces uno con los vecinos tampoco se puede poner a pelear, porque el vecino es lo más cercano. Si mi mamá vive por allá abajo, y si yo tengo un dolor, yo llamo a mi vecino primero, y el vecino me puede llevar al hospital hasta que mi mamá pueda llegar. Eso pasa constantemente.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

(…) hubo una época en que un hijo mío se enfermó. Yo estaba recién parida, y a mi vecina le tocó darle seno al niño. Eso ya hace años.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Profamilia en Manatí (Atlántico)

Antes del Fenómeno de la Niña, las comunidades tenían un acceso relativo a los servicios de salud, nutrición y educación que prestaba el Estado y sus representantes en las poblaciones. En cuanto a la salud, la escasez de medicamentos hacía necesario el desplazamiento a otras poblaciones que contaran con recursos para atender determinadas enfermedades. En el Urabá antioqueño se plantea lo siguiente:

De Puerto Cesar salíamos a Currulao, al centro de salud. Si el paciente estaba muy grave, el 99% del puesto de salud de Currulao no tiene medicamentos. Entonces, cuando una mujer va en trabajo de parto, hay que llamar a Turbo [para] que manden la ambulancia y despachar esa mujer, porque allá los médicos no tienen ni guantes para recibir los bebés.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa Alojamientos Temporales en Turbo (Antioquia)

Por otra parte, las condiciones generales y la calidad de los centros de salud en muchas de las zonas rurales del país no son las adecuadas, no cumplen con las necesidades de las poblaciones.

> *(…) en realidad, el puesto de salud era para poner curitas… Cuando había un enfermo, (…) siempre había que llevarlo para Sabanalarga, Barranquilla.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Si bien se afirma que la nutrición de las familias no era suficiente para un apto desarrollo de los menores, las personas con las que se hizo trabajo de campo señalan que en muy pocas oportunidades les faltó un plato en la mesa, pues existía la posibilidad de alimentarse con lo producido en el campo, y, gracias al capital social, era posible acceder a créditos en comercios y a la solidaridad de los vecinos, entre otras estrategias que utilizaban para cubrir los gastos de alimentación.

> *Si uno sembraba su arroz y su plátano y trabajaba la mina, cuando no tenía para comprar uno cosechaba y comía lo que cosechaba.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

La volatilidad de los ingresos hace que la frecuencia, la cantidad y la calidad de los alimentos sea relativa. Al parecer, no siempre es suficiente. Sostienen que comen, sí, "pero no todos quedan llenos" (Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en La Virginia, Risaralda).

El nivel educativo de las familias es muy bajo, y la gravedad de esto se evidencia a medida que la edad de las personas aumenta y se enfrentan a la imposibilidad de acceder a ciertos trabajos e ingresos.

> *(…) por lo general, el nivel educativo de todos estos señores es muy bajo. Lo único que pueden conseguir es un jornal de días o de una semana.*
> Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Antioquia)

Entre los más jóvenes, el acceso a la educación es mayor: hay una importante cantidad de bachilleres en las poblaciones, pero las probabilidades de seguir estudiando y aumentar así el capital humano son muy escasas.

> *Acá hay muchos bachilleres egresados de la institución educativa de la cabecera municipal, pero tienen poco acceso a conseguir un empleo: por sus condiciones económicas no se pueden preparar, ni hacer una carrera o especializarse.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

La presencia del SENA suele ser una constante y representa una fuente importante de educación y desarrollo de capital humano en las poblaciones (más adelante se verá este tema en relación con los efectos directos del Fenómeno de la Niña).

> *(…) el Sena vino a hacer un curso de emprendedores, de construcciones de fábricas.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Sin embargo, aun teniendo ciertas certificaciones, el mercado laboral en algunas de las poblaciones es muy reducido y las posibilidades de conseguir trabajo estable son reducidas.

> *(…) todos eran de la cama para el monte, de la cama para el monte a tirar machete.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Por otra parte, las condiciones de la infraestructura de las regiones afectadas, en general, son bastante precarias. Las condiciones de las carreteras, de los sistemas de riego, de los centros educativos, entre otros, que son un servicio y una responsabilidad del Estado, tienen serios problemas estructurales como consecuencia de la ausencia del Estado o de su incapacidad de gestión. El Fenómeno de la Niña sólo profundizó y visibilizó este estado de cosas, no lo provocó.

El siguiente testimonio de La Virginia ilustra la situación:

> *(…) estamos hablando del 2008. Igual se empezó a decir: Virginia se va a seguir inundando, consigamos una platica para hacer un jarillón. Fuera de eso había un colegio que se estaba cayendo, pero no por el invierno, sino por viejo. Entonces, en ese tiempo, entre el 2008 y el 2010, se consiguió la plata para hacer un pedazo de jarillón (…) Y entonces se inundó la Virginia, y cuando se inundó nosotros teníamos el lote, el colegio ya lo estaban haciendo y teníamos la plata para hacer el jarillón, pero no habíamos empezado a hacerlo porque iban a hacer un pedacito de jarillón, si tú miras ahí toda la línea amarilla es el jarillón, nosotros con ese pedacito de jarillón no podíamos hacer nada.*
> Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

En el caso de El Piñón se hace referencia a la infraestructura vial y a lo que significa para la población el tratar de desplazarse a los municipios que cuentan con servicios de salud. El testimonio que sigue plantea varios problemas que caracterizan muy bien las condiciones de las poblaciones antes del 2010-2011: la ausencia y la falta de acción del Estado, reflejada en la inexistencia de un centro de salud; el estado de las carreteras, que en invierno son intransitables por el efecto de las inundaciones y que quedan inutilizadas también durante el verano. En últimas, una región que todos los años, cumplidamente, sufre el rigor del mismo

problema, las inundaciones, y sufre además la falta de capacidad institucional en el desarrollo de un plan de gestión del riesgo.

> *Usted sabe que los corregimientos tienen dificultad para eso. En época de invierno es muy difícil para la gente acceder a los servicios hospitalarios. La carretera siempre queda interrumpida, se parte, y la gente de los corregimientos tiene que trasladarse al municipio más cercano. Para que vengan acá al Hospital del Piñón, es muy difícil, también para transportarse de aquí a Pivijay, que es de segundo nivel, porque el municipio del Piñón es de primer nivel. El acceso a Pivijay en época de invierno también es muy complicado. En verano las carreteras quedan totalmente dañadas, y el tráfico para allá es muy difícil también, y trasladar pacientes para allá en una emergencia es casi imposible (…)*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

La situación ambiental previa al Fenómeno de la Niña es, entre otros factores, la razón por la cual el desastre adquirió tal magnitud y el grado del daño fue desbordante. La población con la que se trabajó en campo alude al daño previo del mal manejo de los suelos, de la modificación de los cursos naturales de los cuerpos de agua y del afán de ganar terreno.

> *(…) hicieron esto: le quitaron esta curvita al río y lo pasaron así, y aquí empezaron a construir. Este brazo se secó, y aquí empezaron a construir, y aquí también. Ahora todo esto está lleno de gente. Entonces ahora existe la misma amenaza, pero un riesgo mayor, porque esto está lleno de familias, y el alcalde deja que se siga construyendo.*
>
> Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria, Taller de Confederación Colombiana de ONG

La apropiación de las zonas aledañas a los ríos por parte de pequeños campesinos responde a la concentración de la tierra y a la necesidad de generar recursos para subsistir. Los campesinos se apropian de las tierras inundables para sacar fruto de ellas, con los riesgos que esto implica: el río, todos los años, volverá a tomarse esas tierras.

> *Problemas de planeación del territorio: hay personas que viven cerca del río por la necesidad, porque del río quién los va a sacar. Nadie. Esa es la necesidad. Todo tiene que ver con lo social, con la educación: si se educa la persona y aprende a trabajar y se le da empleo, no creo que escoja vivir a la orilla del río. La mayoría de la gente pobre en las veredas vive alrededor de los ríos, y la zona rural fue la que sufrió el desastre del Fenómeno de la Niña.*
>
> Opinión de un funcionario de la Personería de Turbo (Antioquia)

Ahora es pertinente reflexionar sobre la relación directa que existe entre la vulnerabilidad de las poblaciones y el daño potencial que estas pueden sufrir ante un desastre natural. A mayor vulnerabilidad, mayores los efectos del daño. Esa vulnerabilidad no sólo reside en el manejo previo de los suelos y de los cuerpos de agua, sino en las condiciones de vida de las familias y en su capacidad de hacer

frente a una eventualidad como el Fenómeno de la Niña. Es fundamental una institucionalidad fuerte, y en las zonas rurales del país, como se dijo, es muy débil, cuando no inexistente. También se debe contar con un capital social y de respuesta económica mínimos, para que las familias puedan soportar el choque sin dañar en forma permanente el capital humano, esto es, la salud, la nutrición y la educación, y sin profundizar y perpetuar las condiciones de pobreza.

Sánchez Jabba (2011) destaca la importancia de la relación entre la pobreza y el daño potencial que puede sufrir una comunidad. Si bien se refiere al caso de Santa Lucía (Atlántico), el siguiente fragmento sirve para caracterizar la situación general de las poblaciones que se vieron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

> *Otro aspecto importante para analizar sobre Santa Lucía antes de la inundación se relaciona con las condiciones socioeconómicas y el bienestar de la población, ya que en general la pobreza y el subdesarrollo económico magnifican los efectos negativos asociados a los desastres naturales; particularmente, las regiones pobres son las que carecen de la capacidad para mitigar dichos efectos (…)*
>
> (Sánchez Jabba, 2011)

Las condiciones previas a la catástrofe determinan el grado de vulnerabilidad de las poblaciones, y este, a su vez, es la razón por la cual una eventualidad adquiere las magnitudes que adquiere. Siempre y cuando no se produzca en territorios y sociedades vulnerables, el evento natural no tiene nada de extraordinario. Una catástrofe se considera como tal en la medida en que la población humana se ve afectada, sostiene Favier (2010):

> *(…) nos podemos preguntar si un acontecimiento natural que no tiene ninguna consecuencia sobre los seres humanos podría considerarse una catástrofe. La respuesta es negativa: un tsunami en una zona poco poblada no es una catástrofe. Puede tratarse de un fenómeno natural de gran magnitud con consecuencias considerables en el paisaje, pero no puede entenderse como una catástrofe, salvo, quizás, a partir de los discursos recientes de algunos ecologistas que hacen de la inmutabilidad del paisaje un valor en sí. Pero es la presencia del hombre lo que hace de un acontecimiento natural un hecho catastrófico.*
>
> (Favier, 2010)

La vulnerabilidad en términos económicos, ambientales e institucionales que caracterizaba a la población damnificada fue la causa profunda, junto con las fuertes lluvias, de la catástrofe. La gravedad del Fenómeno de la Niña respondió, más que al fenómeno en sí mismo, a la incapacidad de las poblaciones de hacer frente a la situación y de recuperarse. Más que climática, la catástrofe fue de vulnerabilidad de las condiciones humanas. Este aspecto se tratará a profundidad en el capítulo correspondiente a la sostenibilidad de la intervención.

Las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones fueron las que llevaron el impacto del 2010 y 2011 al extremo. En conjunción con las lluvias, por supuesto. Es importante señalar que el papel del FNGRD no es cambiar las condiciones estructurales de vulnerabilidad de la población, y que tampoco era ese el objetivo de los programas que la entidad puso en marcha para atender la emergencia. Las causas de esa vulnerabilidad son históricas, estructurales y profundas. Si bien el impacto de las inversiones estatales posteriores al Fenómeno de la Niña pueden amortiguar –o no– las condiciones que este profundizó, de ninguna forma pretende, ni está en sus capacidades, resolver los problemas crónicos de la ruralidad en Colombia. En síntesis, no se puede esperar que la intervención del FNGRD cambie las condiciones estructurales de vida de las familias en el campo.

1.2. Efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011

Entre los efectos más devastadores del paso del Fenómeno de la Niña 2010-2011 está el haber exacerbado la ya marcada vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Las estrategias para conseguir ingresos ya no fueron suficientes, el acceso a la educación, a la salud y a la alimentación se restringió aún más y el capital social de las comunidades, ante la dificultad, se quebrantó en unos casos y se fortaleció en otros.

Salió a flote, por ejemplo, la capacidad de las poblaciones de reinventarse y de ingeniarse formas de sobrellevar la situación. Desarrollaron estrategias de supervivencia en relación con la generación de ingresos, el acceso a la alimentación, el acceso a vivienda y demás servicios o bienes con los que antes contaban, así fuera de forma inestable.

> *Nosotros teníamos una población que normalmente vivía en las fincas, y que se vino a vivir a nuestro pueblo. Estamos hablando de 400, 500 familias que no vivían en el pueblo, que llegaron de repente y que de pronto habían perdido sus medios de sustento.*
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

El Fenómeno de la Niña, en términos económicos, trajo consigo la pérdida general de los activos: murió el ganado, se inundaron los cultivos y hubo que cerrar negocios por falta de recursos de los compradores o debido a la migración.

> *(…) yo tenía ganado y gallinas. Mi casa se me afectó con las crecientes y perdí algunos cultivos.*

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

Ante la necesidad de generar ingresos, las poblaciones tuvieron que recurrir a actividades a las que no estaban acostumbradas, ajenas a sus prácticas culturales de toda la vida. En muchas ocasiones se valieron del "rebusque", que consiste en la búsqueda diaria de recursos. En el trabajo de campo en Manatí cuentan que la población se dedicó a hacer "marañas", es decir, a conseguir los recursos diarios para la subsistencia en actividades informales.

Un día aquí, otro día allá, son marañitas que salen.
Opinión de un participante del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Se refiere, también, a la inestabilidad de los ingresos:

Mi esposo ahora no, cuando le sale el diíta.
Opinión de un participante del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

El cambio en ciertas actividades fue más radical que en otras. En el caso de la pesca, hubo una importante concentración en las zonas donde era posible: si bien las condiciones de las aguas pudieron haber cambiado, la actividad pesquera seguía siendo una forma segura de generación de ingresos y de acceso a alimentos.

Acá vivíamos de la agricultura y de la pesca, pero como hubo la ola invernal, la agricultura se perdió. Lo único que hubo fue la pesca.
Opinión de un participante del Programa de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Pero en otros casos, cuando las ocupaciones tradicionales ya no eran una posibilidad, el giro fue más radical.

(…) su estrategia de subsistencia fue vender revistas.
Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

La situación se agrava cuando las personas cuentan con menos recursos de capital humano para reinventar sus actividades, pues el ya estrecho abanico de oportunidades que existía antes de las inundaciones, se limita aún más.

(…) Los que no sabemos hacer más nada, sino ir al campo, estamos en una pobreza total.
Opinión de un funcionario de la Alcaldía de Manatí (Atlántico)

Hasta la llegada de la ayuda humanitaria de los agentes del Estado, de las agencias internacionales y de las ONG, el acceso a la alimentación estaba bastante restringido. Después del Fenómeno de la Niña hay en este sentido dos escenarios:

el que aparece justo después de las inundaciones y el que se va abriendo paso con la llegada de la ayuda humanitaria.

En el primer escenario, la pesca es una importante y casi única fuente de alimentos. Pero la inundación pudo haber contaminado las aguas y la pesca, ese último recurso alimenticio, puede ser dañina y provocar problemas de salud.

> *Allá se metían entre el cementerio y tiraban atarraya y cogían ese poco de pescado. En ese tiempo yo no tocaba el pescado, porque era del cementerio. Llega la mojarra roja, y la gente forastera que iba a tomar fotos a todo eso era la que compraba y se lo llevaban. Pero yo no, yo duré como cinco meses sin tocar el pescado: era el mismo pescado que venía del cementerio.*
> *–Ustedes dejaron de comer pescado.*
> *–Yo también.*
> *–Mi marido lo vendía y compraba pollo o carne.*
> *–Yo pensaba que eso tenía microbios.*
> *–Yo siempre comía mi pescado, lo que pasa por agua caliente eso mata el microbio.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

La escasez de alimentos, en síntesis, era uno de los problemas recurrentes en las zonas inundadas: generar ingresos era difícil, y además se habían perdido animales y cultivos. Esta situación no solo tiene efectos preocupantes en el corto plazo, sino que obliga a prestar atención en el largo plazo a la precaria nutrición de las familias, especialmente de los jóvenes. Los efectos de esto sobre el capital humano no son poca cosa: se afectan las posibilidades de generar ingresos en el futuro y podría llegar a perpetuarse la condición de pobreza.

> *–Uno comía muchas lentejas. Ese fue el reemplazo del pollo y el pescado.*
> *–Cuando uno criaba, uno sacrificaba su gallina y almorzaba.*
> *–A veces se aguanta hambre.*
> *–El día que hay, se come; el día que no, se aguanta hambre.*
> *–Uno se aguanta porque no hay más que hacer.*
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

Ahora bien, después de la llegada de la ayuda humanitaria, el escenario, en lo que a la situación alimentaria se refiere, se alivia radicalmente. Se hizo lo posible para que los mercados llegaran a todas las regiones afectadas del país, aun cuando su acceso representaba un reto.

> *(…) yo de verdad tengo un absoluto respeto por los operadores de Colombia Humanitaria. Se la jugaron toda, pues llevar mercados en el Chocó, hasta donde los llevaron… Esa gente se la jugó toda en esas canoas. Aparte de que nosotros somos un país con un relieve tan complicado, hay municipios donde no podemos entrar por el invierno; hay municipios donde no podemos entrar por el conflicto armado. Y aún así,*

la entrega de mercado en el Chocó fue impecable. De Comfachocó llevaron mercados a todos lados.

Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria, Taller del Programa Hábitat

La llegada de los mercados, como era de esperarse, palió la situación nutricional de las familias, así fuera momentáneamente. La abundancia de alimentos y la estrategia de preparación colectiva tuvo repercusiones en el capital social de las comunidades.

(…) cuando venían de Colombia Humanitaria a hacer las actividades, nos daban todos los ingredientes, nosotros preparábamos el sancocho y había para todo mundo.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Las inundaciones llevaron a las personas a vivir en condiciones extremas que atentaban contra su salud. No tenían opción, era la única forma de conseguir recursos para subsistir.

(…) Yo fui allá por necesidad. Un amigo me lo decía: "mira, que a esas personas el pantano las tapa". Se veían mujeres trabajando con ese pantano que las cubría, buscando para subsistir, y sin tener siquiera qué comer.

Opinión de un funcionario de la Personería de Turbo (Antioquia)

Las inundaciones condenaron a las poblaciones a vivir en medio de una mezcla de agua lluvia, de agua de los ríos llena de la sedimentación que transportaba y de aguas negras. Estas aguas estancadas crearon un serio problema de salud pública:

(…) Se preguntaban cuáles eran las enfermedades más comunes después del fenómeno: la diarrea, el dengue, la malaria, las manchas en la piel.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Reactivación Sociocultural en Quibdó (Chocó)

Las charcas que quedaron después del Fenómeno eran cunas para la malaria y el paludismo.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Reactivación Sociocultural en Quibdó (Chocó)

Cuando el agua bajó, los pies se nos pusieron blancos por los hongos. Los niños se llenaban de hongos y les daba mucha gripa.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Profamilia en Quibdó (Chocó)

La magnitud del desastre puso también en evidencia la debilidad e inestabilidad política e institucional. Los límites de su capacidad fueron sobrepasados con creces. Era imposible que el poco personal con el que contaban algunos municipios pudiera responder a una eventualidad como la ocurrida.

(…) El tema político y la ausencia institucional es muy complicado. Allá no hay Cruz Roja, la Defensa Civil son dos o tres personas y la capacidad de respuesta es pobre.

Opinión de un funcionario de Pastoral Social (Magdalena)

La inconformidad entre la población empezaba a crecer. La ausencia de respuesta hizo que la gente se fuera lanza en ristre contra cualquier entidad que representara la institucionalidad, incluidas aquellas que habían ido a prestar ayuda. Un ejemplo concreto de esta situación fueron los errores en el proceso de censo y registro de los damnificados: se incluyeron personas que no correspondían y se dejaron por fuera a muchos que sí debían estar.

El siguiente testimonio refleja bien el ambiente político. Ante la inconformidad de la población frente al censo, las diferentes agencias institucionales quisieron evadir su responsabilidad. Con esta actitud solo lograron agudizar la inestabilidad política y social y no dejar atisbo de duda sobre su total incapacidad.

(…) A mí me tocó que afrontar esas situaciones, porque cuando la comunidad se le rebotó al Alcalde, nos echaron la culpa a los de la Defensa Civil. Yo fui agredido, me dañaron mi motocicleta, me la picaron. ¿Por qué? Porque cuando los alcaldes se sienten acosados, buscan a quien culpar. Y nos encontraron a nosotros, a los de la Defensa Civil.

Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del Piñón (Magdalena)

El Fenómeno de la Niña tuvo también efectos inmediatos en lo social. Por un lado, el temor generalizado frente a la situación, la falta de esperanza y la angustia al ver como el agua se llevaba o arruinaba las pertenencias de la gente.

Todo el mundo con sus corotos en la mitad de la calle. Todo el mundo lloraba, pedía auxilio, auxilio en la forma que uno no tenía dónde meterlos. Uno lloraba de ver esa angustia.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

En el caso de El Piñón, el temor generalizado era por la posible migración. Esto se puede repetir en otros municipios, donde la recurrencia de las inundaciones es relativa. En más de una ocasión se han visto obligados a abandonar sus pueblos y pertenencias para salvaguardar sus vidas.

(…) la población tuvo que desplazarse a otros municipios vecinos y ahí fueron tratados mal. La gente tenía ese temor: verse obligados a salir de su tierra otra vez y a pasar necesidades. Había un temor bastante grande (…)

Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de El Piñón (Magdalena)

La verdad fue un momento muy angustioso: la gente quedó bastante traumatizada. Cualquier brisa, cualquier lluvia los aterraba.

Opinión de un participante del Programa de Alojamientos en Manatí (Atlántico)

El grado de vulnerabilidad de la mayoría de las poblaciones tras el paso del Fenómeno de la Niña llegó a un nivel extremo: la pérdida de bienes materiales fue absoluta; el único acceso que tenían a ropa, habitación y alimentación era el que recibían de la ayuda humanitaria.

> *Todo el mundo pasó por lo mismo: necesidad, hambre, ni siquiera ropa… La que teníamos se la había llevado el agua. (…) Y andábamos atrás de los carros para que nos dieran ropa.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Tras el paso del Fenómeno de la Niña, el capital social empezaría a mostrar varias realidades. Por un lado, la aparición de las migraciones y la consiguiente ruptura del tejido social de las personas.

> *Mis hijos se fueron para Venezuela a raíz del Fenómeno de la Niña.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

> *Sí, nos tuvimos que separar porque el costo del arriendo era muy alto. Mi hijo se fue al Chocó, mi hija a Cali, a trabajar, para poder ayudarnos con los gastos. Yo ya no volví a trabajar, ya mi hijo no quiso, mi esposo tampoco.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

Este debilitamiento del tejido social se agudizó por la escasez: las personas ya no estaban dispuestas a compartir lo poco que tenían; les daba miedo quedarse sin nada. Esto se hizo evidente en términos alimenticios: antes del Fenómeno de la Niña, se compartía lo que se tenía cuando al otro le faltaba. Pero dejó de ser así. La escasez que vino con las inundaciones truncó esa sana costumbre.

Esta realidad no se hizo extensiva a todas las poblaciones y tampoco se impuso en forma tan radical. Las respuestas de las personas a los fenómenos sociales son distintas y dinámicas. Los siguientes testimonios dan cuenta de la ruptura del capital social:

> *Por ejemplo, si venía una señora, anteriormente a uno le decían: "¿no tienes algo por ahí?", y uno lo daba. Después del Fenómeno de la Niña, uno trataba de cuidar lo que tenía. Si teníamos arroz, uno trataba de cuidar ese poquito de arroz, de economizarlo aún más.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

> *Ya no era igual: anteriormente venía la vecina mía y me decía, "ay, Rosita, no tienes arroz o no tienes esto". Y yo venía y le daba una bolsita de 2 mil. Después de la ola invernal, ya todo era para mí.*

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Pero apareció la otra cara de la moneda: de la vulnerabilidad surgió también la unión y las soluciones solidarias. Es decir, el fortalecimiento del capital social. A continuación algunos ejemplos.

(…) Como parte de la finca de nosotros estaba seca, allá se alojó mucha gente, en mi casa, donde no nos habíamos mojado.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Fundación Apoye en Turbo (Antioquia)

La comunidad sí se unió. Como afectados nos unimos todos.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Fundación Apoye en Turbo (Antioquia)

Cuando llegaban las personas que no tenían, y a mí me habían dado muchas cosas, yo se las daba. Por lo menos la leche, porque en mi casa todavía quedaban vacas y yo todavía las ordeñaba. Mucha gente iba necesitada. Por lo menos a mí, me regalaron muchos mercaditos; y yo compartí muchos de ellos.

Opinión de un participante del grupo focal del Programa de Fundación Apoye en Turbo (Antioquia)

Si bien el tema ambiental no se trabajó a profundidad durante el proceso de recopilación de información, sí surgieron aspectos importantes. Por ejemplo, el hecho de que las poblaciones, ante la escasez, empezaran a cazar especies protegidas de animales o en vías de extinción. Como lo plantea Fedesarrollo (2013), las condiciones de vida de las poblaciones ejercen tal presión, que las personas terminan alimentándose de animales que, lo saben bien, están protegidos y cazarlos es un delito ecológico.

(…) Es el único trabajo que le queda a la gente. Usted los ve salir a las 5 de la mañana con su atarraya a buscar los pozos que han quedado de los caños y a coger hicoteas, a coger iguanas… Claro, es un delito ecológico.

Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de El Piñón (Magdalena)

El tema ambiental, que se trabajará en profundidad en la sección correspondiente a los elementos claves de la sostenibilidad, es el factor decisivo y determinante para evitar que situaciones como las del 2010-2011 se repitan. El manejo adecuado de los suelos y de los cuerpos de agua, el respeto por los cursos de los ríos y demás cuidados necesarios para la sostenibilidad ambiental son cruciales a la hora de diseñar una estrategia que busque reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que se han visto afectadas por el Fenómeno de la Niña y que son, o han sido, las comunidades más vulnerables en términos históricos.

En conclusión, y luego de haber hecho un breve recorrido por las condiciones de vida de las familias antes y después del Fenómeno de la Niña, es importante aclarar, como se mencionó al comienzo, que la situación de precariedad de las poblaciones afectadas es tan profunda, tan estructural, que los programas del FNGRD difícilmente podían generar un impacto de largo plazo. El papel de esta entidad podía aliviar temporal y circunstancialmente esas condiciones de pobreza, pero le era imposible –además no era esa su función– reparar el descuido que ha sufrido el campo en doscientos años de historia del país.

Las condiciones de vida de la población afectada por el Fenómeno de la Niña en los diferentes departamentos del país se caracterizaban ya, antes de las inundaciones, por la precariedad y la vulnerabilidad. Los estragos naturales no hicieron otra cosa que agudizar esa situación. Por eso, a pesar de los importantes esfuerzos que hizo el FNGRD para contrarrestar los efectos de las lluvias del 2010-2011, era imposible que pudiera revertir las causas de una pobreza que es legendaria y estructural. Esta es tarea y deber de las políticas públicas.

2. Evaluación de los programas del FNGRD

2.1. Aspectos generales de la intervención del FNGRD

El Fenómeno de la Niña azotó al país entre los años 2010 y 2011, causó serios daños en gran parte del territorio nacional y cambió la vida de las poblaciones en términos sociales, económicos, políticos y culturales. La magnitud de este desastre natural fue la causa de la declaración de la emergencia económica, social y ecológica (Decreto 4579 de 2010) y de la creación de la Subcuenta de Colombia Humanitaria (Decreto 4709 de 2010). Así, la atención de esta emergencia quedó en manos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (FNGRD), antes Fondo Nacional de Calamidades.

De acuerdo con el Manual Operativo de Colombia Humanitaria (noviembre de 2012), la intervención del FNGRD para atender la emergencia causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 se dividía en dos fases. En primer lugar, la fase de Atención Humanitaria, que consistía en satisfacer las necesidades básicas e inmediatas de subsistencia de las familias. Entre las actividades que se llevaron a cabo en esta fase se destaca la entrega de mercados y kits de aseo a los afectados y damnificados de todo el país. Se beneficiaron 571.682 familias. Se entregaron también otro tipo de ayudas: colchonetas, kits escolares y de cocina (Cuadro 1). Según el Manual Operativo (2012), el "volumen de la ayuda es determinado por las instituciones públicas locales y regionales que, en coordinación con los CLOPAD y los CREPAD, identifican a los damnificados y coordinan la entrega de los apoyos humanitarios en especie (mercados, kits de aseo) y en efectivo (pago de arriendo y

obras físicas de emergencia) que el Gobierno nacional, por medio de Colombia Humanitaria, transferirá a los territorios afectados" (FNGRD; 2012). De los $5,3 billones que ha empleado el FNGRD hasta el momento, el 17% se ha dedicado a actividades de ayuda humanitaria (ver Gráfico 1).

Cuadro 1. Ayuda brindada por Colombia Humanitaria

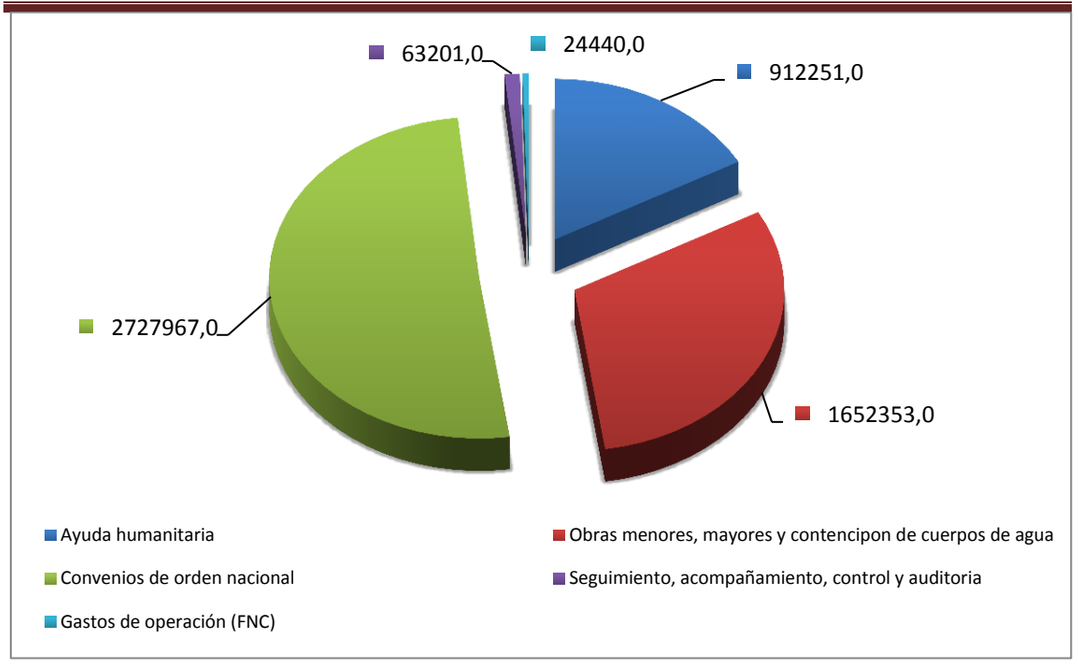
Tipo de ayuda humanitaria	Cantidad
Mercados y kits de aseo	1'129.359
Kits escolares	250.000
Colchonetas	57.975
Kits de cocina	92.760

Fuente: Colombia Humanitaria. Fecha de corte: 15 de abril de 2013.

La segunda fase de intervención del FNGRD es la de Rehabilitación. Su objetivo es restablecer las condiciones de las poblaciones previas al Fenómeno de la Niña y al mismo tiempo fortalecer las instituciones en las regiones. El restablecimiento de esas condiciones no solo se refiere a la dotación física y de infraestructura, sino también a la recuperación del tejido social, institucional y político afectado por la emergencia[2]. Colombia Humanitaria se encargó, entonces, de adelantar labores en varios frentes: la realización de obras menores, mayores, y de contención de cuerpos de agua (30,7%); convenios de orden nacional (50,7%), que también se presentan en el Gráfico 1. Vale la pena destacar que tan solo el 0,5% del presupuesto se ha destinado a gastos de operación.

Gráfico 1. Presupuesto de Colombia Humanitaria en ejecución

[2] Conviene señalar que, además de estas dos fases de intervención, hay una tercera, la de Reconstrucción, de la que depende el restablecimiento de la infraestructura y el equipamiento de las comunidades en el mediano y largo plazo, en el marco de un proceso de adaptación al cambio climático. Esta fase es responsabilidad del Fondo Adaptación.



Fuente: Colombia Humanitaria
Nota: Cifras en millones de pesos corrientes al 15 de abril de 2013.

Ahora bien, el modelo de intervención de Colombia Humanitaria se planteó en un principio como un modelo de carácter integral: no solo haría tareas de rehabilitación de infraestructura y bienes públicos, sino también de recuperación de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Esta intervención, además, sería también un mecanismo que sentaría las bases de un sistema de prevención del riesgo de cara al futuro, de modo que, además de mejorar la capacidad instalada de las regiones, terminaría reduciendo el impacto de los desastres por venir: ante eventualidades similares, la respuesta podría llegar a ser más eficiente y las distintas actividades de mitigación del riesgo se podrían llevar a cabo más fácil y eficientemente (el desastre visto como oportunidad, según el Manual Operativo de Colombia Humanitaria [noviembre de 2012]). El Acompañamiento Social es uno de los componentes principales de esta labor.

Organización institucional

Para entender la forma en que el FNGRD intervino en las regiones afectadas, es clave comprender el entramado institucional que se creó para ello. En general, los actores que participan en la intervención son instituciones del orden nacional o territorial, el sector privado y la sociedad civil, así como organismos de cooperación internacional. De un lado, existe una relación horizontal entre el Fondo y las instancias nacionales –entre ellas se encuentran los ministerios–, pues la definición de los lineamientos de intervención requiere la interacción directa entre ambas partes; de otro lado, el FNGRD mantiene una relación vertical con los

entes territoriales (gobernaciones, alcaldías y entidades descentralizadas) y los operadores correspondientes[3], por cuanto se encargan de planear, acompañar y supervisar las actividades que se realizan en las regiones. Finalmente, el rol de la sociedad civil, con el apoyo del sector privado, consiste en orientar, apoyar y hacer seguimiento a la intervención, por lo que se podría afirmar que también son veedores de las acciones del FNGRD.

En términos institucionales, se distinguen dos escenarios de participación. En primer lugar, en el orden nacional concurren el FNGRD, el Fondo Adaptación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los distintos ministerios, que definen los lineamientos generales de la intervención en todo el territorio colombiano, así como los recursos que se van a destinar para tal fin. En este nivel, el escenario más importante de participación es la Junta Directiva del FNGRD, instancia principal de toma de decisiones que reúne a las citadas entidades públicas con representantes del sector privado (Manual Operativo, Colombia Humanitaria, noviembre 2012). En segundo lugar, en el orden regional o local, las gobernaciones y alcaldías desempeñan un papel esencial: son las responsables de la gestión y entrega efectiva de las ayudas a las comunidades. Además de las entidades territoriales, en este escenario también participan los operadores en calidad de ejecutores, así como los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres –en el orden municipal o departamental, según sea el caso–.

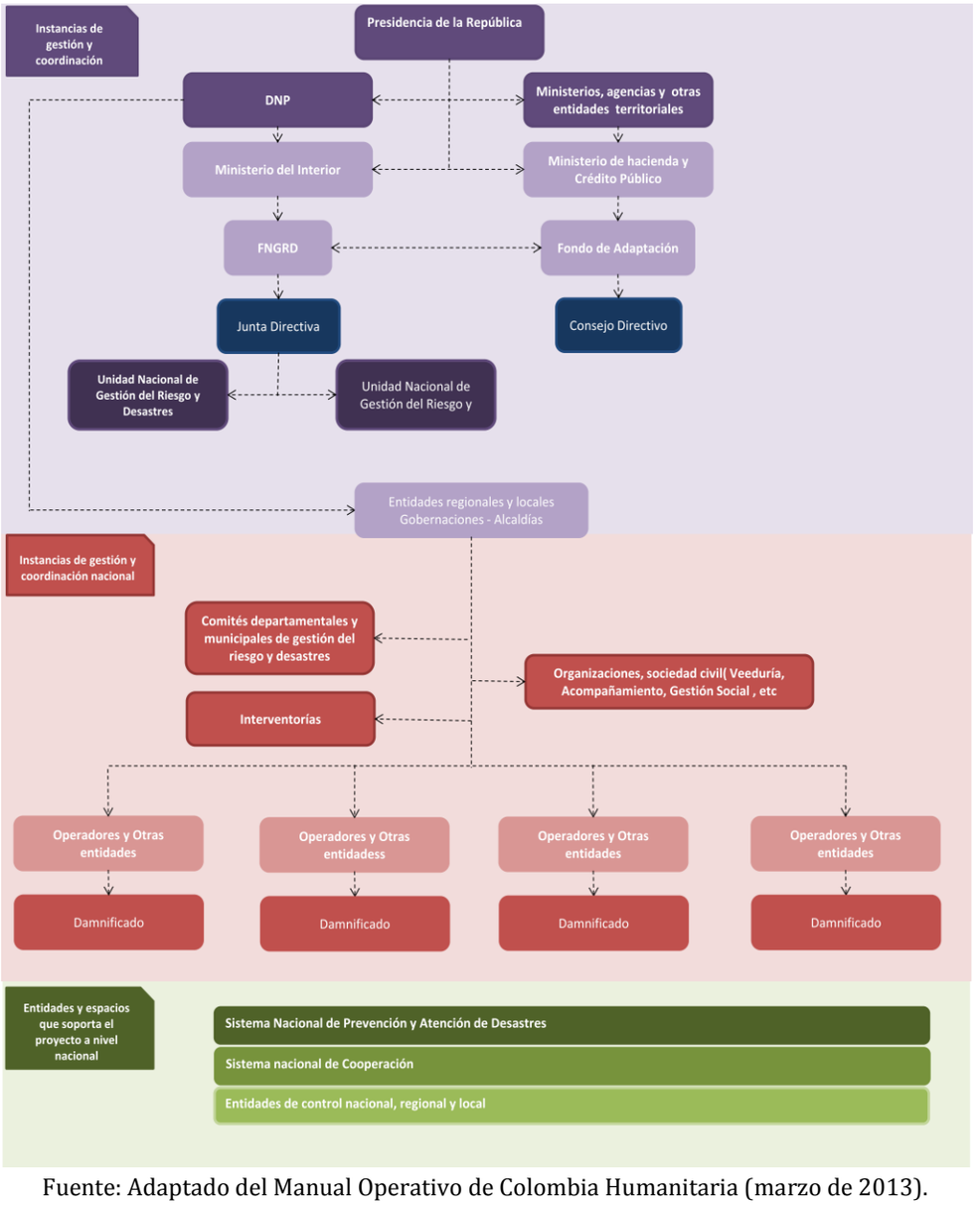
De este modo, el plano local se convierte en una plataforma que permite la interacción entre los distintos actores públicos y privados, al tiempo que facilita la toma de decisiones. De hecho, tanto gobernaciones como alcaldías cuentan con cierto conocimiento y experiencia de las regiones, lo cual garantiza que la ejecución de los programas tendrá en cuenta las necesidades de las comunidades y las particularidades locales. Así, se logra una descentralización de la intervención, lo que favorece la transferencia de recursos, la participación de las autoridades locales y la adecuada atención de la emergencia. Conviene indicar que en este contexto es esencial la participación activa de la sociedad civil, pues esta ejerce veeduría y control social, y además contribuye con actividades de autogestión.

En el Manual Operativo (noviembre de 2012) se habla del desastre como oportunidad, pues la intervención de Colombia Humanitaria no solo busca mitigar el riesgo sino prevenirlo. En este sentido, todas las actividades que se han adelantado en el marco de la atención de la emergencia causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 también pretenden fortalecer la capacidad instalada en las

[3] Los operadores son entidades de naturaleza pública o privada, preseleccionadas por la entidad territorial y aprobadas por Colombia Humanitaria, cuya labor es planear y ejecutar distintos programas en el marco de las fases de atención humanitaria y rehabilitación.

regiones para la gestión del riesgo y la reducción del impacto de eventualidades similares en el futuro. Además, otro elemento clave en este mapa institucional es la articulación de todo este proceso con el Fondo Adaptación –la encargada de la fase de reconstrucción–, esencial para la sostenibilidad del proceso de fortalecimiento de la gestión del riesgo que se ha planteado desde Colombia Humanitaria (el Esquema 1 sintetiza la estructura general de intervención con los distintos niveles de institucionalidad).

Esquema 1. Estructura general del proceso de atención y rehabilitación ante el Fenómeno de la Niña 2010-2011



Fuente: Adaptado del Manual Operativo de Colombia Humanitaria (marzo de 2013).

Por último, vale la pena destacar que, además de esa estructura institucional que se diseñó para atender la emergencia, en el año 2012 se promulgó la Ley 1523, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) como una política del orden nacional. Este sistema se entiende como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que se dedican a la gestión del riesgo en el país, mediante la formulación de políticas, procesos, estrategias y generación de información al respecto. Se busca que la gestión del riesgo proteja a la población, vele por su bienestar y al mismo tiempo promueva el desarrollo sostenible[4]. El sistema sirve también como punto de encuentro entre la Presidencia de la República, la gerencia de la UNGRD, las gobernaciones y las alcaldías, de modo que garantiza que el componente de gestión del riesgo sea incorporado a la planeación territorial de las regiones. En el plano institucional, en consecuencia, se ha avanzado en la consolidación de un sistema de gestión del riesgo que apunta al fortalecimiento de la capacidad instalada para enfrentar eventuales desastres en el futuro.

Planeación de la intervención

A continuación se hará una breve revisión de los lineamientos de planeación que se tuvieron en cuenta para el diseño institucional sobre el cual se estructuró la intervención de Colombia Humanitaria. De acuerdo con el Manual Operativo de Colombia Humanitaria (marzo de 2013), el marco en el que se desarrolla la intervención es el Plan de Acción Específico (PAE). Esta hoja de ruta, que es responsabilidad de la UNGRD[5], tiene como objetivo definir el manejo de una situación de emergencia y desastre. Así, en estos planes se debe establecer claramente cómo se hará la intervención, los actores responsables, los departamentos y municipios que deben ser atendidos y la disponibilidad de tiempo y de recursos. Colombia Humanitaria cumple la tarea de ayudar a la implementación y coordinación de dichos planes en las regiones.

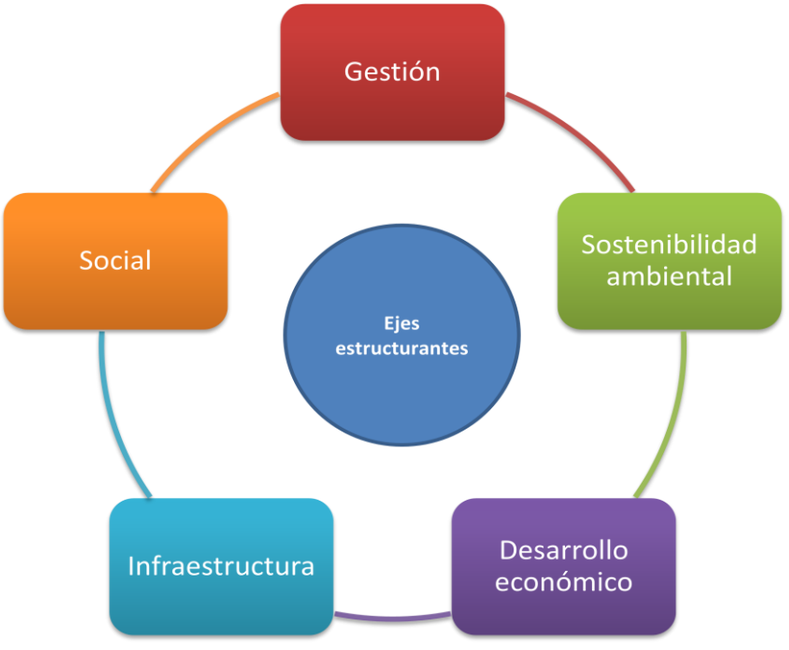
Como se indicó anteriormente, la magnitud del Fenómeno de la Niña 2010-2011 obligó a las autoridades a poner en marcha una intervención de carácter integral. Ese enfoque se refleja en los ejes a partir de los cuales se planeó la atención de la emergencia. Como se observa en el Esquema 2, el primero de los ejes es el de gestión, al que se incorporan las actividades de coordinación, administración, gestión y temas de carácter transversal, necesarios para el desarrollo de la intervención. El segundo eje es el social, que abarca las acciones encaminadas a atender a las personas afectadas o damnificadas por el Fenómeno de la Niña. En este segundo eje se inscriben los programas de hábitat: apoyo de arrendamiento,

[4] Entre las actividades que se realizan para alcanzar este objetivo se encuentra la identificación de escenarios y factores de riesgo a nivel local, las estrategias de mitigación, así como el monitoreo y seguimiento constante, entre otras.

[5] Esto implica que los consejos departamentales y municipales de gestión del riesgo de desastres deben participar activamente en la formulación de estos planes.

reparación menor de vivienda y alojamientos temporales. El tercer gran eje de la planeación es el de infraestructura, que recoge todas las obras o acciones tendientes a recuperar los bienes públicos que sufrieron daños tras el desastre. El cuarto eje es el de desarrollo económico, que comprende todas las actividades que buscan la recuperación de las condiciones económicas de la población previas al fenómeno natural6. Por último, el quinto eje que fundamenta la planeación es el de la sostenibilidad ambiental, un aspecto crucial en el esquema de la intervención, pues su función consiste en que ante eventuales desastres naturales, se cuente con la suficiente capacidad instalada en términos de gestión del riesgo[7].

Esquema 2. Ejes estructurantes de la planeación



Fuente: Adaptado del Manual Operativo de Colombia Humanitaria (marzo de 2013).

Desde el punto de vista operativo, Colombia Humanitaria organiza su intervención para el tiempo que dura su vigencia con base en un plan de acción. Si bien este se enmarca en los ejes estructurantes, tiene unas líneas estratégicas más específicas:

i. Activación y seguridad alimentaria y activación económica.
ii. Activación hábitat.

[6] Los programas de reactivación sociocultural, como los adelantados por Profamilia, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Confederación Colombiana de ONG, se podrían clasificar en el eje social. Por su parte, el Programa de Generación de Empleo de Emergencia hace parte del eje de desarrollo económico –contribuye a la generación de ingresos–. La perspectiva de atención integral a los damnificados enmarca los programas de hábitat –alojamientos temporales, apoyos de arrendamiento y reparación– en la línea social.

[7] El Manual Operativo (marzo de 2013) resalta la importancia de la sostenibilidad ambiental de cara al futuro: "el Fenómeno de la Niña pone de manifiesto el cambio climático".

iii. Fortalecimiento del SNGRD.
iv. Activación sociocultural.
v. Infraestructura.
vi. Ambiente.
vii. Acompañamiento, seguimiento y control.
viii. Soporte administrativo, financiero y jurídico.
ix. Comunicación.

Estas líneas estratégicas tan específicas se convierten para Colombia Humanitaria en un referente para cumplir con sus actividades de seguimiento. Para tal fin, se proponen indicadores y metas que dan cuenta de la forma en que se está haciendo la intervención, lo que a su vez permite verificar cuál ha sido el avance con respecto a lo planeado. Así, con miras a garantizar el logro de los objetivos trazados en cada uno de los ejes estructurantes de la planeación, los resultados del monitoreo que se hace mensualmente señalan la necesidad de implementar medidas correctivas o acciones complementarias.

2.2. Estrategia de Común Unidad

Este apartado presenta la estrategia general de intervención planteada por Colombia Humanitaria, llamada Común Unidad, la propuesta epistemológica y la filosofía general del diseño que articula instituciones de índoles tan diversas como las involucradas en la atención a la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Para comenzar, es pertinente explicar que a lo largo del proceso de intervención coordinado por Colombia Humanitaria, el concepto de Común Unidad se ha transformado y ha ocupado lugares distintos en el diseño y la estructura del proyecto, en correspondencia con la comprensión del alcance que tiene la propuesta. En principio, debe señalarse que se basó en la experiencia del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero (FOREC). Allí, Común Unidad fue el nombre que recibió el trabajo que se realizó en el componente social. Por esta razón, y aprovechando la experiencia adquirida por los miembros del equipo que participaron en las labores de reconstrucción del Eje Cafetero, el diseño de intervención de Colombia Humanitaria trasladó dicho concepto para nombrar el área social.

> *Es que así lo llamaban… En la reconstrucción del Eje Cafetero era la expresión que usaban para hablar del trabajo social. Buena parte del equipo original que entra a trabajar a Colombia Humanitaria venía de esa experiencia, y cuando empezaron a hablar del tema social, de cómo se iba a hacer el trabajo social, surgió otra vez el término Común Unidad. Fue así durante muchos meses, y es tal vez lo que despista en los documentos: se hablaba de Común Unidad exclusivamente en alusión a lo social, e incluso hubo una época en la que en los organigramas no aparecía el área social, sino el área de Común Unidad.*

La primera forma en que fue utilizado el término está registrada en la versión final del Manual Operativo, en un apartado en el que se explica la estructura de intervención del componente social, es decir, de Común Unidad. Allí este se define como el espacio que busca promover la articulación entre los distintos actores institucionales y sociales que adelantan labores de acompañamiento individual, colectivo y estatal en el territorio con las comunidades afectadas (Manual Operativo, noviembre de 2012). Común Unidad se concibe como una estrategia con dos objetivos principales: i) fortalecer las relaciones entre el Estado y las poblaciones, para que los gobernantes locales se apersonen de las actividades de recuperación de las regiones; y ii) fortalecer a la ciudadanía en términos de participación activa para la toma de decisiones en sus territorios.

En esa línea, se establece como una estrategia de carácter integral y descentralizada que opera con base en una serie de enfoques estratégicos que trazan su operación frente a las consecuencias generadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en las regiones:

- *Enfoque de derechos,* se busca que las comunidades no solo superen su condición de vulnerabilidad, sino que sus habitantes sean sujetos plenos de derechos.

- *Enfoque territorial,* por cuanto es necesario reconocer que las necesidades y particularidades de cada región afectada son distintas.

- *Enfoque de género,* que reconozca los efectos diferenciados que puede tener un desastre natural sobre hombres y mujeres, dados los roles que culturalmente se les ha asignado y desempeñan en las comunidades.

- *Enfoque ecológico,* sustentado en el entendimiento de la interacción entre el territorio y sus habitantes, para lograr un desarrollo sustentable que preserve el equilibrio ecológico y la protección ambiental.

Según lo indica el Manual Operativo de Colombia Humanitaria (marzo de 2013), la estrategia Común Unidad puede resumirse como lo hace el Esquema 3. Se plantea un modelo sustentado en la profundización de la democracia, en la medida en que la gestión del riesgo se fortalece al empoderar a las personas damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en la restitución de sus derechos. También se busca fortalecer la institucionalidad local y hacer más independientes a las regiones del nivel central con la mejora de la capacidad instalada en los territorios para el manejo de desastres. Así las cosas, la interacción entre la ciudadanía y el gobierno local resulta esencial en el marco del modelo, pues dota a ambas partes de mejores herramientas para la gestión del riesgo.

Esquema 3. Estrategia Común Unidad



Fuente: Adaptación de Manual Operativo de Colombia Humanitaria (marzo de 2013).

En su primera conceptualización, el esquema de Común Unidad tiene un enfoque integral: busca la articulación interinstitucional para atender a la población en distintos frentes. Los programas que se han adelantado son una muestra clara del interés por dar solución a las necesidades de las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en temas como alojamientos temporales, ayuda humanitaria, recuperación de medios de vida, seguridad alimentaria, reactivación sociocultural y salud sexual y reproductiva, entre otros.

Hasta este punto, Común Unidad se puede entender como la manera en que el área social de Colombia Humanitaria estructuró su intervención para llegar a los territorios y dejar capacidad instalada tanto en las instituciones como en la población. Sin embargo, luego de reflexionar sobre esta estrategia y su forma de intervención, se concluyó que Común Unidad, así entendida, era la estrategia general de intervención de Colombia Humanitaria; es decir, que trabajar de manera articulada con los entes y actores regionales no sólo era interés del área social, sino que en realidad era una estrategia y un propósito general de la intervención en todos sus componentes.

Luego de este análisis del equipo de Colombia Humanitaria, y de la consiguiente restructuración conceptual, Común Unidad fue asumida como la estrategia general de la intervención.

> *Todos los componentes de Colombia Humanitaria, a pesar de que no tengan un enfoque directo de acompañamiento social o no lleven a cabo actividades relacionadas en forma evidente con este tema, están dirigidos hacia la comunidad, están orientados a suplir o a recuperar las condiciones perdidas o a atender las vulnerabilidades de los damnificados. El que se trate de obras de infraestructura, y el que por consiguiente no las personas no tengan a una entidad haciéndoles acompañamiento social, no quiere decir que esa obra no haga parte de la estrategia Común Unidad. Porque los efectos de esas obras de infraestructura tienen una incidencia en la comunidad, representan beneficios para la comunidad.*
>
> Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria (Bogotá)

En ella se reconocieron principios básicos en los que se había basado el desarrollo de la propuesta y las intervenciones. A continuación se presentan dichos principios. Una de las bases principales sobre la que se configuró la estructura de Colombia Humanitaria y su relación con las instituciones que intervendrían fue la descentralización de funciones y responsabilidades. Desde el principio del proceso se incluyó a la institucionalidad local y regional para que esta liderara los procesos de intervención con la población. También se buscó involucrar a las comunidades del territorio no como beneficiarias sino como participantes de los procesos.

La perspectiva que subyace a esta forma de intervención es el voto de confianza que el Gobierno nacional deposita en la capacidad de las instituciones locales para responsabilizarse con el liderazgo de la ejecución de programas. Este principio permite dejarle la experiencia y las herramientas necesarias a quienes son los primeros en enfrentar y vivir fenómenos y catástrofes de este tipo. Es decir, la posibilidad de atender y responder oportunamente a las calamidades que puedan ocurrir depende de los instrumentos con los que cuente la institucionalidad local.

> *Colombia Humanitaria no fue creada para asumir responsabilidades de otro. Nosotros somos un canal, un dinamizador, un medio. No vamos a hacer el trabajo, por ejemplo, del gobernador. No. La gente que vive en su territorio, los damnificados, son su responsabilidad. Entonces, venga, cómo trabajamos, porque nosotros estamos de paso, pero usted permanece.*
>
> Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria (Bogotá)

La descentralización se vio materializada, por ejemplo, en los convenios de los programas de hábitat, que se hacían directamente entre las gobernaciones y los operadores seleccionados por ellas. También en el caso de los convenios nacionales, como los celebrados con el Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS), con la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) y con Profamilia, fue fundamental el apoyo de las autoridades regionales y locales para el éxito de la intervención.

Cuando empezamos a hacer esa reflexión, nos dimos cuenta de que habíamos puesto en marcha el mandato; de que lo habíamos hecho siguiendo una estrategia en particular: involucrando a los actores en el territorio, convocando. Habíamos implementado lo que se conoce como una estrategia de descentralización.

Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria (Bogotá)

El segundo principio fundamental fue el esfuerzo por articular instituciones en función de las necesidades de la población, convocando la participación de entidades sectoriales, como el Ministerio de Cultura, en el proceso de reactivación cultural en los albergues, y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) para la ejecución del programa de empleo de emergencia. Fue un gran trabajo de convergencia de entidades públicas, privadas, organizaciones internacionales no gubernamentales, con formas de funcionar, con intereses y fortalezas muy distintas, en función de un mismo objetivo: combatir la vulnerabilidad, restituir los derechos y mejorar las condiciones de vida de los afectados.

Común Unidad invitaba y reunía a los líderes de Colombia Humanitaria, a los colíderes del territorio, que eran Pastoral Social, a la Fundación Mario Santodomingo, a la OIM y otras organizaciones para que interactuaran, e invitaba también a la institucionalidad: a funcionarios públicos, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Defensa Civil, a la Cruz Roja. Se armaba una mesa de diálogo que se llamó Común Unidad. La estrategia, como herramienta administrativa, tuvo mucho éxito en el Atlántico: la Gobernación recibía información de primera mano sobre lo que pasaba en su territorio y sobre cómo estaba andando el tema. Ahora también los municipios hacen sus propias reuniones de Común Unidad. La que empezó con la Gobernación, ya se descentralizó: ahora cada municipio tiene y lidera su propia Común Unidad.

Opinión de un colíder de la Confederación Colombiana de ONG en Atlántico.

El trabajo de Colombia Humanitaria refleja el gran esfuerzo que se hizo por darle sostenibilidad a las intervenciones, y, en su apuesta por propiciar el empoderamiento de las poblaciones y de los entes territoriales, se convierte en el elemento diferenciador frente a las intervenciones hechas durante otros desastres. La estrategia quería también impulsar el desarrollo de mecanismos autónomos en la atención a los daños ocasionados, afrontar así la situación provocada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 a partir de las características propias de las regiones, y proyectar la gestión del riesgo entre sus habitantes.

2.3. Aspectos metodológicos

Uno de los principios que fundamenta la intervención de Colombia Humanitaria es la integralidad. En esa medida, los programas que se han desarrollado buscan atender las necesidades de las comunidades en distintos frentes. En el marco de dicha intervención, para la atención y rehabilitación de las regiones afectadas por

el Fenómeno de la Niña 2010-2011, se acordó realizar una evaluación cualitativa de los siguientes programas:



Colombia Humanitaria cumplió también con un proceso de priorización en el orden departamental y municipal con el fin de determinar en cuáles regiones se llevaría a cabo el trabajo de campo. Finalmente, se decidió hacer la evaluación en los departamentos de Atlántico (Manatí), Magdalena (El Piñón y Plato), Chocó (Quibdó), Antioquia (Turbo) y Risaralda (La Virginia), dado que cumplían con los requisitos de relevancia y representatividad nacional para desarrollar la evaluación cualitativa.

En la medida en que el objetivo final de los programas evaluados era el restablecimiento de las condiciones de vida de las familias y de las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, la aproximación cualitativa fue una herramienta fundamental para analizar la información recibida en el trabajo de campo. Las percepciones, experiencias e información de los diferentes actores que hicieron parte de los distintos programas eran importantes para el objetivo de este enfoque. Ahora bien, vale la pena señalar que desde un principio se estableció la importancia de que la evaluación tuviera un carácter holístico que permitiera abordar en su totalidad la gestión de los actores. Por tal razón, se determinaron los siguientes elementos: evaluación institucional, evaluación a la acción directa sobre las poblaciones y plan de triangulación.

Evaluación institucional

La evaluación institucional se hizo a partir de entrevistas semiestructuradas a profundidad con los actores institucionales de los distintos programas. El Cuadro 2

presenta los actores clave en el orden nacional y local. Además de los operadores a cargo de la ejecución de los programas, se decidió incluir también a la alcaldía, la personería y los Consejos para la Gestión del Riesgo de Desastres (municipal o departamental), pues su papel ha sido fundamental en la atención a las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Cuadro 2. Entrevistas semiestructuradas

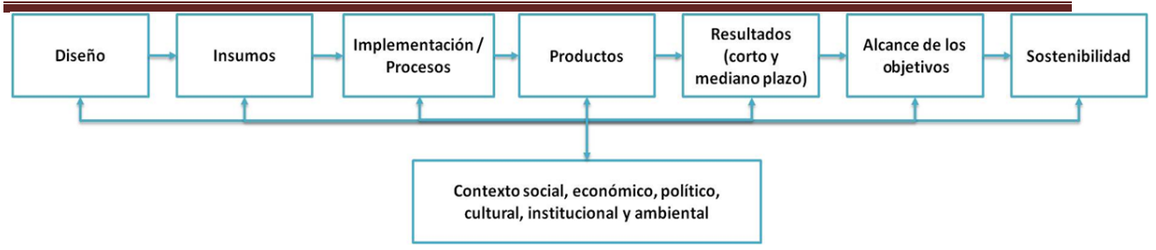
Nivel de institucionalidad	Actor
Nivel nacional	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
	CCONG
	Profamilia
	SNPS
	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (FNGRD)[8]
Nivel local (Municipal y departamental)	Alcaldía
	Personería
	Delegado del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) o del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD)
	Operador de un Programa de Reactivación Sociocultural
	Operador de un Programa de Hábitat
	Colíder regional de la CCONG

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para la realización de las entrevistas se tomó como referencia el *Modelo teórico del programa* (*Program Theory Model*) de Bamberger et al. (2006), que busca ser un mecanismo que articula las hipótesis sobre las cuales se diseña determinado proyecto y de ese modo asegurar que la evaluación se concentre en los aspectos clave del mismo. El uso de este tipo de modelos se justifica por el hecho de que no solamente se quiere explicar cuál fue el impacto del proyecto en cuestión, sino también el cómo y el porqué de dicho impacto. Los autores plantean así una cadena de valor (Esquema 4) que resume los componentes de este modelo.

Esquema 4. Modelo de cadena de valor

[8] Esta entrevista, para tratar la estrategia de Común Unidad.



Fuente: Adaptación de Bamberger et al. (2006).

De acuerdo con el esquema anterior, la cadena de valor está formada por los siguientes componentes:

i. *Diseño*: está relacionado con la forma como se estructuró el programa.

ii. *Insumos*: hacen referencia a los recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la ejecución. En esta categoría se incluye el tiempo, los materiales, el equipo, el personal, el presupuesto, la información y la tecnología, entre otros.

iii. *Procesos*: son las acciones que se deben llevar a cabo para procesar y transformar los insumos disponibles y entregar los bienes y servicios previstos por el programa a los beneficiarios. Dichas actividades se desarrollan como parte de la ejecución del programa y deben estar previamente establecidas, de modo que se puedan monitorear.

iv. *Productos*: resultan del desarrollo de las distintas actividades y con base en estos se pueden observar los resultados del programa. En este caso se tiene en cuenta el número de personas beneficiarias y los bienes y servicios provistos como resultado de la ejecución del proyecto.

v. *Resultados*: son los obtenidos directamente por los participantes del programa en el corto o mediano plazo. Están asociados a los efectos esperados tras la ejecución del programa.

vi. *Alcance de los objetivos*: busca hacer una aproximación al efecto que ha tenido el programa sobre las condiciones sociales, económicas o ambientales de la población objetivo. En este caso se hace referencia a una mejora en la calidad de vida o un incremento del bienestar como consecuencia de la intervención. Conviene hacer la salvedad de que el modelo planteado originalmente por Bamberger et al. (2006), así como la cadena de valor convencional, se refiere a este componente como "impactos". No obstante, dado que estos se proyectan en el largo plazo, esta evaluación no podría dar cuenta plena de los mismos, sino solamente de cuánto se ha avanzado al respecto con la intervención. Por esta razón se habla aquí del "alcance de los objetivos" y no de "impactos".

vii. *Sostenibilidad*: se entiende como la continuidad de los beneficios una vez se ha completado el programa.

Vale la pena destacar que, a diferencia de la cadena de valor convencional, en este caso se incorporan dos elementos nuevos: el diseño y la sostenibilidad al inicio y al final de la cadena, respectivamente. El diseño permite tener en cuenta las hipótesis de causa-efecto que sirvieron de fundamento lógico para la estructuración del programa, en la medida en que establece las relaciones de los insumos, procesos y productos con los resultados esperados. La sostenibilidad busca garantizar que el alcance de los objetivos perdure en el tiempo, que los beneficios del programa sean duraderos y continuos una vez este haya concluido (Bamberger et al., 2006).

Uno de los aspectos más importantes del *Modelo teórico del programa* es que el contexto o entorno en el que se adelanta el proyecto adquiere un papel relevante, pues se reconoce la influencia que puede tener sobre los distintos componentes de la cadena de valor, como lo señalan Morra y Rist (2009). En ese orden de ideas, como se evidenció en el Esquema 4, se identifican distintos elementos de contexto que pueden afectar tanto la implementación del proyecto como sus resultados, a saber: económicos, políticos, organizaciones o institucionales, ambientales y socioculturales propios de la población objetivo del proyecto (Bamberger et al., 2006). En términos prácticos, los autores precisan que los efectos, el alcance de los objetivos y la sostenibilidad –los tres últimos componentes del modelo–, no solamente se ven afectados por el contexto, sino que también pueden terminar por afectarlo, pues se trata de resultados que pueden producir cambios en su entorno en el mediano o largo plazo. De este modo, el modelo de cadena de valor se convierte en la columna vertebral de la evaluación de los distintos programas de alojamiento temporal, reactivación sociocultural y recuperación de medios de vida.

Evaluación a la acción directa sobre las poblaciones

La evaluación a la acción directa sobre las poblaciones se hizo mediante grupos focales con la población beneficiaria de los distintos programas evaluados. Estos espacios permiten una aproximación comprensiva a las comunidades, sus experiencias, las construcciones colectivas de eventos, significados y prácticas. Su aplicación brindó información de la percepción de los beneficiarios sobre el papel del Estado en estos programas, su efectividad, pertinencia y transparencia. Dio cuenta también de la obtención de capital humano y social, y de nuevas formas de generación de ingresos y supervivencia. En las regiones visitadas se propuso realizar los grupos focales del Cuadro 3.

Cuadro 3. Grupos focales

Tipo de programa	Programa
Programas de Reactivación Sociocultural	Profamilia
	Secretariado Nacional de Pastoral Social
Programas de Hábitat	Alojamiento temporal

	Reparación de vivienda
	Apoyo de arrendamiento
Programas de Reactivación Económica	Empleo de emergencia

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de determinar el cambio de las condiciones de vida de los damnificados y establecer así el impacto de la ejecución de los programas en su vida, el diseño del instrumento para los grupos focales se estructuró a manera de línea del tiempo. El instrumento estableció cuatro "estaciones" temporales en las que los participantes describían sus experiencias, prácticas, costumbres, medios de vida, entre otros. Las estaciones fueron: 1. Antes del Fenómeno de la Niña (…-2009); 2. Fenómeno de la Niña (2010-2011); 3. Ejecución del programa (2011-2012) y 4. Ahora–expectativas (2013-…) (Esquema 5).

Esquema 5. Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia.

La primera estación permitía determinar cuáles eran las condiciones de vida y las prácticas cotidianas de los damnificados antes del Fenómeno de la Niña, y por lo tanto establecer en qué cambiaron esas condiciones luego del evento. La segunda estación indagaba por las herramientas con las que contó la población para asumir una calamidad como la que vivió y a qué estrategias de supervivencia recurrió. En esta fase se buscaba conocer cómo habían cambiado sus condiciones de vida y cómo se habían adaptado al cambio. La tercera estación se refería a aspectos específicos de la ejecución de los programas: acercamiento de los operadores, beneficios directos, pertinencia de los programas y aspectos operativos, entre otros. Por su parte, la última estación buscaba esbozar un panorama general sobre el cambio de las condiciones de vida de los beneficiarios tras la ejecución del programa y sobre las herramientas con las que cuentan para asumir su vida en el futuro.

Para indagar sobre cada uno de los programas –hábitat, reactivación sociocultural y recuperación de medios de vida– se construyeron recursos metodológicos diferenciados que cumplieron una triple función: i) permitían generar un clima de confianza entre los participantes del grupo y el moderador; ii) facilitaban el acceso

a información valiosa que delimita y focaliza las narraciones en el objeto de evaluación; y iii) otorgaban una mirada transversal de la variación de las condiciones de vida en cada uno de los grupos. Los recursos fueron:

- *Cartografía social*: se utiliza específicamente para abordar los programas de hábitat. Facilitó la descripción del tipo y ubicación de las viviendas, así como de otras edificaciones o lugares representativos para la comunidad antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011. Esta herramienta contribuyó también a la comprensión espacial de la manera en que se produjo la inundación, y de los deslizamientos de tierra derivados de la misma. Al final de los grupos focales, la cartografía facilitó la ubicación de las actuales soluciones de vivienda y dio acceso a las preguntas por la sustentabilidad de las mismas.

- *Econograma*: se aplicó en los grupos focales del programa de reactivación económica (Empleo de Emergencia). Este instrumento permitió establecer las relaciones de producción y consumo propias de la región, e identificar la proveniencia de los recursos, los tópicos de mayor consumo y otros aspectos de interés –dinámicas de consumo y economía del hogar–. El econograma facilitó la comprensión de las lógicas económicas antes y después del Fenómeno de la Niña, al tiempo que permitió identificar el efecto del programa en los ciclos de producción y consumo de los beneficiarios.

- *Sociograma*: se empleó en los grupos focales del programa del Secretariado Nacional de Pastoral Social. Este recurso hizo hincapié en establecer aspectos de comunidades específicas, sus dinámicas y formas de asociación, incluyendo la presencia de personas con un papel vital en estas. El sociograma fomentó una caracterización primaria de las comunidades y la discriminación del capital social previo (desarrollado de forma temporal para ajustarse a las demandas impuestas por el daño sufrido y la necesidad de supervivencia a la calamidad) de aquel instaurado mediante los procesos del programa desarrollado por la entidad.

El modelo de cadena de valor, como se dijo, se definió como el eje articulador de la presente evaluación, lo cual implica que este esquema no solamente se aplica para el análisis de la institucionalidad de los programas, sino también de las repercusiones de estos en las comunidades. Así entonces, aunque en la dinámica de los grupos focales se aplican los instrumentos que se acaban de describir, esto no supone que la información recopilada no sirva para alimentar el esquema de cadena de valor. En otras palabras, los grupos focales recurren a este tipo de herramientas con el objetivo de capturar información que complemente y nutra el enfoque de cadena de valor. Como se verá más adelante, el análisis mediante Atlas.ti, y el sistema de codificación creado para tal fin, se basó en los componentes de la cadena de valor.

Plan de triangulación

El tercer elemento de esta evaluación fue la realización de un plan de triangulación que, articulado a los grupos focales, consistió en la aplicación de una guía que indagó por el conocimiento general y la percepción de los beneficiarios acerca de la atención a la calamidad, así como sobre los actores involucrados, con énfasis particular en la gestión y en los programas de Colombia Humanitaria. Por lo tanto, la labor de triangulación da cuenta de la articulación institucional que la población percibió para la atención del desastre. Ahora bien, este recurso también se empleó como un instrumento de verificación, en la medida en que permitía contrastar las opiniones de los participantes en los grupos focales y lo expresado por los actores institucionales entrevistados.

Análisis de la información

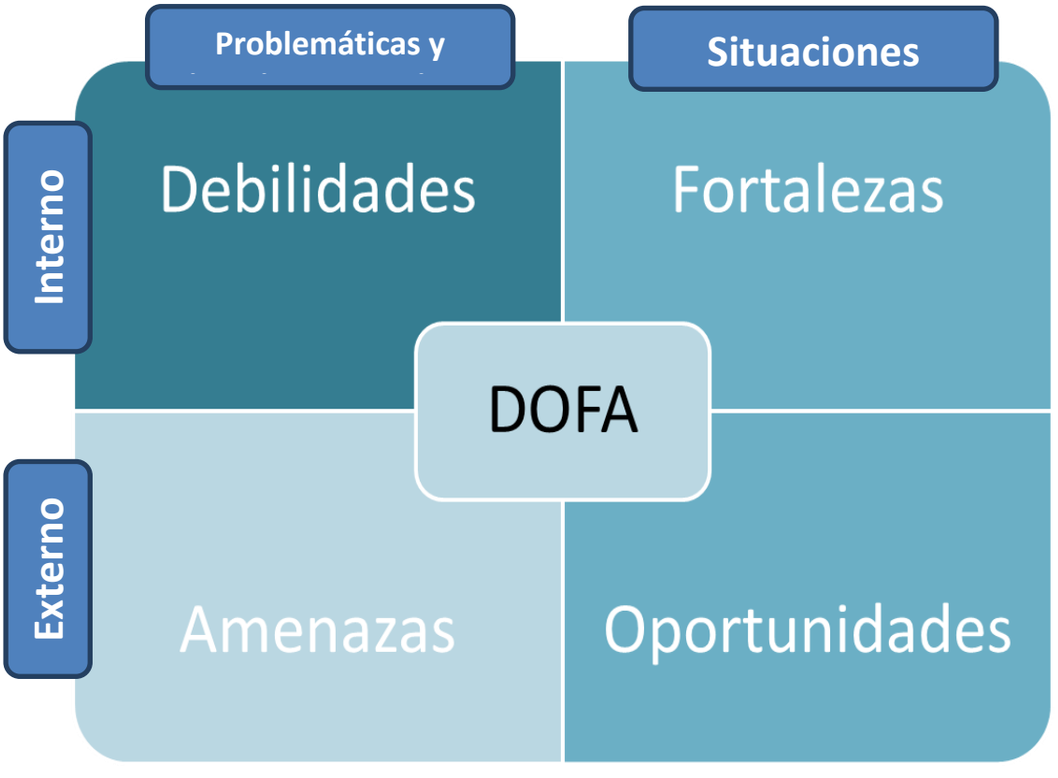
En términos prácticos, el análisis de la información se hizo a través de Atlas.ti, una herramienta informática cuyo objetivo es facilitar el estudio cualitativo de grandes volúmenes de datos textuales. Como el foco de atención es el análisis cualitativo, no pretende automatizar el proceso de análisis, sino ayudar a agilizar considerablemente muchas de las actividades involucradas en este tipo de evaluaciones y su interpretación, como por ejemplo la segmentación del texto en pasajes o citas, la codificación o la escritura de comentarios y anotaciones. Atlas.ti permite integrar toda la información con la que se dispone, ya sean fichas, datos o anotaciones, facilitando su uso y organización.

A partir de las grabaciones de cada una de las actividades –grupos focales y entrevistas– se hizo una transcripción que se cargó al software Atlas.ti para conformar una unidad analítica a partir de la cual se llevaría a cabo el ejercicio investigativo. Sobre este conjunto de documentos se construyó un sistema de codificación que empleó variables de las poblaciones estudiadas según el tipo de programa con el que había sido intervenido. A partir de estas variables se desarrollaron categorías de análisis, las que a su vez permitieron la creación de de redes y bases de datos las cuales dan cuenta de las relaciones entre las distintas variables cualitativas.

Por último, es importante hacer dos precisiones sobre la forma como se analizó la información. En primer lugar, además del esquema de cadena de valor sobre el que se fundamentó buena parte del sistema de codificación, también se adoptó un análisis DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas) para identificar los factores internos y externos que incidieron en la intervención de los programas objeto de evaluación. Para contextualizar este enfoque es importante acotar los términos Debilidad, Oportunidad, Amenaza, Fortaleza, contexto interno y entorno (estos elementos complementan el ejercicio de investigación).

El contexto interno, por un lado, tiene que ver con las fortalezas y las debilidades de la organización ejecutora, aspectos sobre los cuales la entidad podrá ejercer algún tipo de control. La diferencia entre fortaleza y debilidad radica en el grado de eficiencia con el que la organización logra ejecutar sus acciones: mientras que la primera tiene una connotación positiva, la segunda busca identificar los aspectos negativos. El entorno o situación externa, por otro, es aquella que se enfoca en identificar las oportunidades que ofrece la situación de las regiones o del objeto de estudio y las amenazas que debe enfrentar el mismo. La validación de estos dos conceptos se concentra en entender qué tanto afecta el entorno el cumplimiento de los objetivos de la organización. Mientras que el concepto de amenaza tiene un impacto negativo en la organización y en los programas en ejecución, el de oportunidad se refiere a situaciones en las que el entorno favorece el cumplimiento de los objetivos. El Esquema 6 presenta una matriz en la que se esquematizan cada una de las variables que intervienen en el DOFA:

Esquema 6. Modelo de matriz DOFA



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, es necesario también destacar que además de los grupos focales y entrevistas semiestructuradas, la evaluación tuvo en cuenta otros insumos para el análisis de la información:

- Manual operativo de Colombia Humanitaria, informes presentados por los operadores y demás documentos de carácter institucional.
- Socialización de la ejecución de cada uno de los programas por parte de los responsables de éstos con el equipo investigativo de Fedesarrollo.
- Ejercicio de etnografía breve en visita a alojamiento temporal en Manatí.
- Visita al encuentro de gestores de alojamientos, organizado por la OIM en la ciudad de Bogotá los días 5, 6 y 7 de marzo del 2013.

De este modo se rastrearon distintas fuentes para darle validez interna a la información y asegurar que las conclusiones fueran fieles a la realidad. Según Stake (1994), a través de múltiples puntos de vista, la triangulación "clarifica los significados y verifica la reiteración de una observación y una interpretación", de modo que el fenómeno se perciba de diferentes formas. En resumen, el análisis de la información mediante Atlas.ti, apoyado en el esquema de cadena de valor y las matrices DOFA para cada uno de los programas evaluados, busca dar respuesta a las preguntas de la investigación, a saber:

i. ¿Qué pasó con las condiciones socioeconómicas y las relaciones sociales y culturales después del Fenómeno de la Niña 2010-2011?
ii. ¿Qué pasó con las condiciones socioeconómicas y las relaciones socioculturales después de la intervención del FNGRD?
iii. En términos operativos, ¿cómo se desarrollaron los procesos, qué fortalezas, restricciones y debilidades se presentaron localmente y cómo y en qué medida se alcanzaron los resultados esperados?
iv. ¿Qué cambios se observaron en la presencia estatal y la capacidad institucional local ante la intervención del FNGRD?
v. ¿Qué tan sostenible es el proceso de recuperación y cuáles son las necesidades para que este se mantenga?

2.4. Programa de Alojamientos Temporales

El Gobierno nacional, a través del FNGRD, determinó que, en conformidad con el Decreto 4702 de 2010 y de acuerdo con lo previsto en las resoluciones 1 y 2 del 4 de enero del 2011 de la Junta Directiva, el alojamiento temporal tendría tres modalidades: i) Apoyos de Arrendamiento, ii) Reparación Menor de Vivienda y iii) Alojamiento Temporal.

Bajo el principio de la solidaridad nacional con los territorios y pobladores damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, todos los programas de

recuperación del hábitat de Colombia Humanitaria se apoyaron en la construcción de la confianza y la corresponsabilidad entre diferentes actores del orden nacional, regional o local. Actores tanto del sector privado como del público, cada cual según su nivel de responsabilidad, participaron en el diseño e implementación de los programas de hábitat.

El Fondo Nacional de Calamidades (ahora Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres)–Subcuenta Colombia Humanitaria definió así su objetivo estratégico:

> *Apoyar y monitorear de manera coordinada las acciones requeridas para que las entidades del Estado (…), a través de estrategias oportunas, articuladas y con enfoque territorial, puedan atender y superar los efectos del estado de emergencia declarado sobre el territorio nacional, a fin de contribuir a la recuperación de las condiciones de vida básicas para la dignidad de la persona humana y a la restitución de los circuitos socioeconómicos y de servicios que posibiliten el restablecimiento de la vida individual y en comunidad de las personas (…) damnificadas (…) por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.*
>
> *Plan Estratégico Fondo Nacional de Calamidades – Colombia Humanitaria*

El primer objetivo estratégico precisó el alcance del objetivo global y planteó que era prioritario "canalizar los recursos financieros y de acompañamiento técnico y sociocultural para que las entidades del Estado de los niveles nacional y territorial [atiendan] oportuna e integral[mente] la emergencia declarada, contribuyendo a la satisfacción de necesidades humanas básicas y al restablecimiento de los derechos fundamentales de las personas" (Plan Estratégico FNC-CH).

Dos líneas de acción dan concreción a ese primer objetivo estratégico: 1) Seguridad Alimentaria y Reactivación Económica y 2) Reactivación de hábitat. Esta última línea se concentró en la gestión de soluciones provisionales de vivienda para los hogares damnificados (albergues temporales, reparación y arrendamiento), así como todo lo relacionado con el mejoramiento de las condiciones de habitación de las personas/familias, tal como se muestra en el Esquema 7 (Plan Estratégico FNC-CH).

Esquema 7. Articulación de los programas de hábitat



Fuente: Colombia Humanitaria (2013).

La línea de acción 2 consideró entre sus acciones la construcción de alojamientos temporales:

> *Un alojamiento temporal va más allá de un simple techo bajo el que cobijarse. Es una forma de salvaguardar la salud, la seguridad, la privacidad y la dignidad de la población de los campamentos; para garantizar un enfoque integral, los programas de alojamiento en campamentos y asentamientos similares han de estar estrechamente vinculados con otros actores. Entre estos están los relacionados con el agua, la higiene y el saneamiento (WASH por sus siglas en inglés), la salud, los medios de subsistencia, la protección y la infraestructura básica de los campamentos.*
> *Proyecto de gestión de campamentos (2008), citado por OIM (2011)*

Con base en las directrices trazadas por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, en el plan integral orientado al manejo de la emergencia causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 se implementó el Programa de Alojamientos Temporales como una medida adecuada en la fase de apoyo temporal de transición y preparación de las comunidades y los individuos a la etapa de reconstrucción y adaptación (Manual Operativo Colombia Humanitaria, 2011).

2.4.1. Diseño

El diseño del Programa de Alojamientos Temporales, liderado por la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD, es fruto de un proceso que amalgama experiencias de los diferentes actores que querían responder a las necesidades de Colombia en el momento del Fenómeno de la Niña 2010-2011, sin que existieran modelos previos. La situación de emergencia en todo el país exigía dar una respuesta rápida a la catástrofe, y no había convenios previos con ninguna entidad especializada en el tema. Incluso con la Organización

Internacional para las Migraciones (OIM), entidad experta en el acondicionamiento y administración de alojamientos temporales, fue necesario adelantar un proceso de acercamiento que permitiera la formalización de un convenio para atender los efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011.

No es tanto como lo pensamos [el diseño], sino como surgió, diría yo. Nosotros somos los líderes del equipo humanitario del país, somos los líderes del clúster de albergues y de coordinación y gestión de campamentos.
Opinión de un funcionario de la OIM (nivel nacional)

La Junta Directiva del FNGRD–Subcuenta Colombia Humanitaria decidió que la construcción de albergues temporales se haría en dos fases:

- **Fase 1:** se priorizó la construcción de alojamientos temporales en los departamentos que hubieran sido seriamente afectados por las inundaciones del Fenómeno de la Niña 2010-2011. En esta fase se celebró un convenio con la Cruz Roja Colombiana para adquirir los materiales y trabajar articuladamente con el ICBF, el SENA, el Ministerio de Educación, el Ejército Nacional y la comunidad afectada. Así mismo, el gobierno municipal debería coordinar con Colombia Humanitaria la secuencia de acciones para asegurar el acompañamiento sociocultural para la organización y protección de las comunidades.
- **Fase 2:** se construyeron los alojamientos temporales solicitados por las gobernaciones y las alcaldías, con el apoyo de las entidades operadoras del programa que contaban con el aval del FNGRD.

Se establecieron los siguientes requisitos para acogerse al beneficio del Programa de Alojamientos Temporales:

Núcleos familiares que habitaban en viviendas afectadas (propietarios, poseedores o arrendatarios) por el Fenómeno de la Niña y que no puedan tomar un espacio en arriendo o no puedan reparar sus casas. El núcleo familiar deberá estar certificado por el CLOPAD (alcaldías ciudades capitales) o CREPAD (gobernaciones), según sea el caso, como damnificado por el Fenómeno de la Niña. Esta familia deberá aparecer luego en el Registro Único de Damnificados que está realizando el DANE.
Manual Operativo Colombia Humanitaria

Respecto a los gastos financiables, se estipuló que para la construcción de un alojamiento temporal por núcleo familiar de vivienda afectada se destinaría una suma de $2.400.000 pesos y por una sola vez. Este valor incluyó el pago de todos los costos directos que generaría la construcción de los alojamientos temporales, con sus diferentes dependencias: duchas y baños comunitarios, zonas libres comunes, cocinas y comedores. Por su parte, la autoridad local debería garantizar el aprovisionamiento de conexiones hidráulicas, eléctricas y

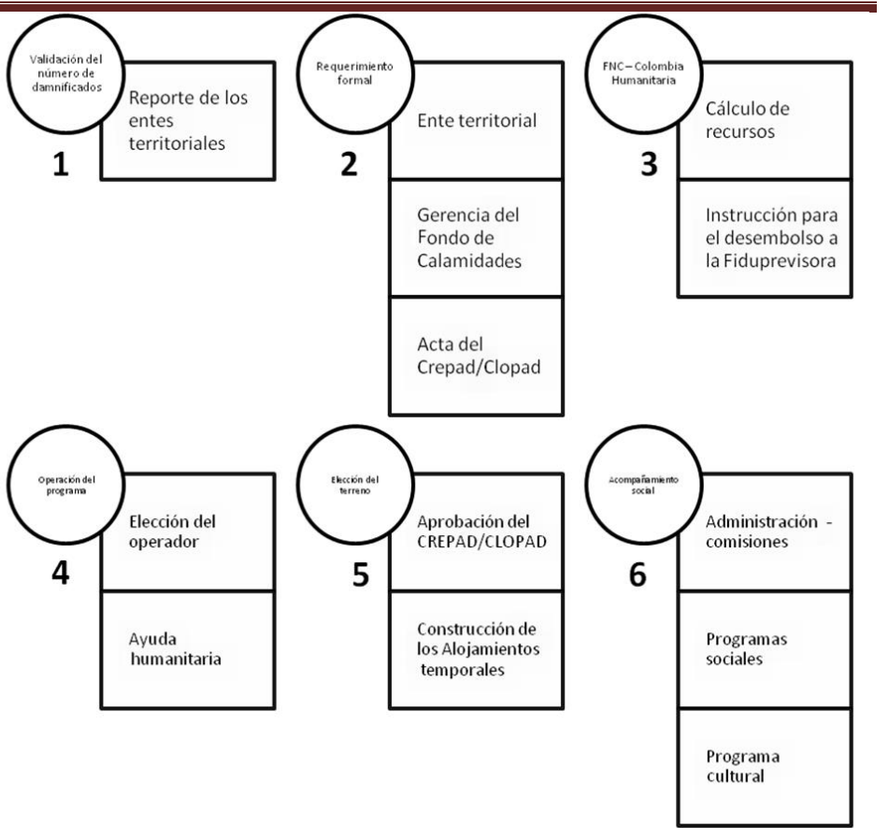
sanitarias, responsabilidad que podría asumir directamente o a través de la contratación de los operadores de servicios públicos domiciliarios.

En el componente financiero se asignó un 5% adicional a los $2.400.000 para el pago de gastos administrativos de la entidad operadora. Adicionalmente, se determinó que se pagarían como gastos reembolsables en los que se incurriera para el transporte de personal, equipos y materiales, para la adquisición de herramientas y equipos de protección de las personas vinculadas a las actividades de construcción, el arrendamiento de herramientas y equipos.

El programa contempló entre los pagos reembolsables, y solo en caso de una situación forzosa, el pago de arriendo de lotes para instalar los alojamientos temporales. Ese pago se haría a condición de un concepto previo favorable de la lonja de propiedad raíz del municipio –o de la más cercana al municipio– sobre el valor del lote. El valor del arrendamiento de estos lotes, por último, se podría cubrir con gastos reembolsables, previa justificación presentada por la Alcaldía. La disposición de lotes se haría si el municipio contara con inmuebles aptos, pero no con predios a los que se les pudiera aplicar la expropiación por vía administrativa y con la indemnización que estipulan los decretos de emergencia.

Finalmente, se incluyeron como gastos reembolsables los costos de la interventoría contratada por el ente local, por un valor que en ningún caso superaría el 5% del valor total del contrato. El Esquema 8 ilustra el diseño del proceso para la construcción de los alojamientos temporales, indicando el nombre de la fase y las actividades que debían desarrollar los actores implicados.

Esquema 8. Proceso diseñado para la construcción de alojamientos temporales



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Operativo Colombia Humanitaria.

1. Validación del número de damnificados que requieren albergue temporal, mediante los reportes que hacen los entes territoriales al Fondo. Se debía descontar el número de albergues construidos previamente o en construcción, en la Fase Uno, por el contrato entre el Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria con la Cruz Roja Colombiana. Esta validación la hizo el antiguo Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) o Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD).

2. El gobernador o el alcalde de la ciudad capital debía enviar a la Gerencia del Fondo el requerimiento oficial con el número de familias necesitadas de albergue temporal. El requerimiento debía incluir el soporte del acta de la Comisión Técnica del CREPAD o CLOPAD validando la información.

3. El FNGRD – Subcuenta Colombia Humanitaria debía hacer el cálculo de los recursos a transferir y dar la instrucción del giro de recursos a la Fiduprevisora.

4. El gobernador o el alcalde de la ciudad capital adelantaba las gestiones necesarias para que la entidad operadora ejecutara los recursos. Esta entidad operadora podía ser la misma que había entregado los alimentos, pero también se dejaba abierta la posibilidad de que, por dificultades de diversa

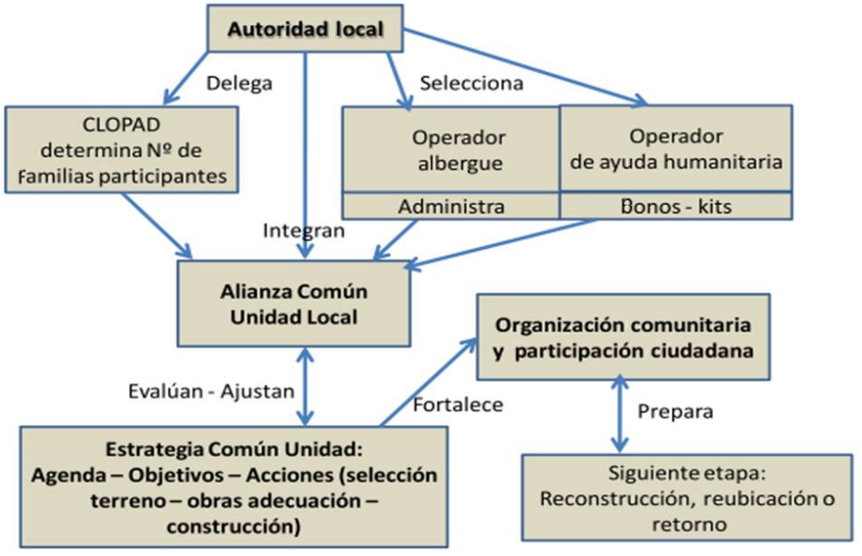
índole, los gobernadores o alcaldes de las ciudades capitales presentaran operadores diferentes cuya idoneidad debería ser reconocida por la Gerencia del FNGRD.

5. Tanto la escogencia del terreno apto para el lugar de asentamiento de los alojamientos temporales, como su construcción, debían ser avaladas por la Comisión Técnica del CREPAD o CLOPAD respectivo, mediante acta suscrita certificando su viabilidad. Entre otras cosas, la Comisión Técnica del CREPAD o CLOPAD respectivo debía constatar que la construcción de los alojamientos temporales cumpliera con condiciones mínimas de seguridad estructural. Para esto, la entidad territorial, a través de su oficina de planeación o dependencia competente, debía hacer la verificación previa de las condiciones estructurales de los sistemas que se utilizarían.

6. Las entidades territoriales –gobernación o alcaldía, según el caso–, a través de las entidades operadoras, debían definir, con la asesoría de Colombia Humanitaria, un plan de acompañamiento sociocultural al proceso de construcción y ocupación de los albergues temporales. El plan debía garantizar la participación ciudadana en el proceso y la gobernabilidad de la intervención pública de atención a la emergencia.

En la etapa 5, o de construcción de alojamientos temporales, se desarrollaron tres actividades que se pueden ubicar en dos fases coordinadas (ver Esquema 9) y que responden a la interacción de las entidades locales y regionales. La primera actividad fue la articulación de la operación logística de distribución de materiales para la construcción de alojamientos temporales, con la participación de la comunidad y de las entidades de socorro mediante la gestión de la UNGRD (Fase I). La segunda actividad fue de acompañamiento a los entes territoriales, para garantizar la construcción de la totalidad de los albergues solicitados por las entidades locales (Fase II). La tercera actividad, por último, fue de gestión, con miras a que las entidades territoriales contaran con la información sobre la ocupación de los alojamientos y se garantizara así una línea de base de las disponibilidades habitacionales como parte del proceso de construcción de los mismos y del empalme con el Fondo Adaptación.

Esquema 9. Estructura orgánica del Programa de Alojamientos Temporales



Fuente: Colombia Humanitaria (2011).

El Programa de Alojamientos temporales requirió la acción coordinada de entidades locales, regionales y del orden nacional, como se ve en el Esquema 10. Allí se muestra el tipo de actividad que le correspondía a cada estamento en el desarrollo del programa, así como la fase de ejecución y las actividades propias de los entes territoriales y de los operadores.

Esquema 10. Diseño del Programa de Alojamientos Temporales



Fuente: Colombia Humanitaria (2011).

En el diseño del programa, el FNGRD se aseguró de que se contemplara la integración de los entes territoriales y los operadores participantes en la construcción o en las tareas de administración de los alojamientos temporales para que todos los implicados propusieran acciones afirmativas orientadas a la adecuada implantación del programa según las características de las diferentes regiones. Complementario a las acciones de acompañamiento a la administración pública, la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD implementó un modelo de administración financiera para realizar la transferencia de recursos a los departamentos o alcaldías y atender, mediante un convenio con una o varias entidades operadoras, la solución provisional de viviendas a los hogares damnificados por los efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011 del último trimestre del 2010 y el primer semestre del 2011 (Manual Operativo, 2013).

Operadores con amplia experiencia y respaldo financiero pudieron iniciar la implementación del programa sin ningún tipo de inconveniente inhabilitante, pues tenían conocimientos suficientes y capacidad instalada. Algunos de los operadores se enfrentaban por primera vez al desarrollo de proyectos a nivel estatal y desconocían en detalle la forma de desembolso de los recursos económicos a través de la Fiduprevisora, los protocolos de control, el tipo de registros y las formas de auditoría, entre otros. A propósito de la implementación del modelo para atender la emergencia, fue determinante la estrategia de Común Unidad, que generó puntos de encuentro entre los operadores y Colombia Humanitaria.

2.4.2. Insumos

Varias categorías de insumos son determinantes en el desarrollo del Programa de Alojamientos Temporales: financieros, información, humanos y materiales.

Insumos financieros: se estableció que para la construcción del alojamiento temporal, con todas sus dependencias, se otorgaría un monto de $2.400.000 por familia, por una sola vez. Algunos participantes en esta evaluación señalaron que los recursos económicos no fueron desembolsados oportunamente. Desde la dirección de la Corporación Minuto de Dios, uno de sus funcionarios pregunta:

> *¿Cómo hacen los operadores que no tienen músculo financiero como el nuestro? Somos una organización seria y con buen soporte económico. Por eso podíamos iniciar las obras de construcción de los alojamientos temporales sin que se hubiera hecho la liberación del presupuesto desde Colombia Humanitaria. Felizmente tenemos esa capacidad económica y también tenemos confianza en el proceso de Colombia Humanitaria.*
>
> Opinión de un funcionario de la Corporación Minuto de Dios (nivel nacional)

Esta opinión es compartida por los representantes de la Organización Internacional para las Migraciones:

> *Nosotros se lo dijimos a Colombia Humanitaria: vengan y nos cuentan cómo hace una pobre ONG para ejecutar y cumplir con el convenio sin recibir desembolso. Lo que nosotros hicimos fue financiarlo, o sea, la jefatura de misión lo autorizó, y nosotros empezamos: el 5 de julio se firmó, el 5 de julio empezamos y recibimos el desembolso en septiembre, a finales de septiembre. Pero empezamos el 5 de julio del 2012. El proceso de negociación y concertación se tomó febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio. Para llegar a un convenio firmado pasaron seis meses.*
>
> Opinión de un funcionario de la OIM (Nacional)

Insumo de información: es importante señalar que la decisión de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD para adjudicar las ayudas a los damnificados partió de la base de datos de damnificados que debían proveer las autoridades locales y regionales. El sistema de información fue uno de los aspectos a los que se aludió muy frecuentemente tanto en los grupos focales con los beneficiarios del Programa de Alojamientos Temporales, como en las entrevistas con los representantes de entidades públicas o privadas por su impacto en todo el proceso de construcción y administración de los alojamientos temporales.

Los participantes reportaron que la primera base de datos de damnificados que podrían ser beneficiarios del Programa de Alojamientos Temporales vino del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Dada la altísima movilidad de las personas damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, fue necesario actualizar la base de datos y de diagnóstico de la población para validar, entre los ciudadanos registrados, quiénes habían sido damnificados y podían acogerse al beneficio de alojamiento temporal.

> *Tenemos a todos estos ciudadanos [los censados por el DANE]. Pero una vez se haga el diagnóstico, vamos a saber cuáles son los beneficiarios. Eso puede dar como resultado que de pronto los beneficiarios sean 2 mil, los damnificados 4 mil, y que el presupuesto sea para 2 mil.*
>
> Opinión de un funcionario de Colombia Humanitaria (nivel nacional)

Una de las situaciones que provocó el mayor impacto al Programa de Alojamientos Temporales fue la disparidad de la información de los diferentes censos. Puesto que las decisiones sobre presupuesto y número de unidades habitacionales se tomaban con base en el número de damnificados registrados, las imprecisiones del censo afectaban seriamente la efectividad del programa.

El Registro Único de Damnificados (REUNIDOS) trató de solucionar esas discrepancias de la información. Lo que se hizo fue crear una línea de base que fundamentara la toma de decisiones financieras o el alcance de los convenios.

Por supuesto, suplir la tarea de los censores y elaborar o reconstruir la base de datos de damnificados demandó recursos humanos y económicos.

> *Infortunadamente, no se tenía un registro actualizado de damnificados. Cuando empezó la ola invernal, no se contaba con un Registro Único de Damnificados. La información se recogía de varias fuentes. De hecho, a raíz de lo que paso en parte del primer semestre del 2011, se propuso tener un RUD para hacer las intervenciones en cada uno de los municipios.*
>
> Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

Para darle celeridad al levantamiento de la información sobre damnificados, los gobiernos regionales y locales se apoyaron en las formas básicas de organización social –Juntas de Acción Comunal– y en las primeras entidades que llegaron a prestar ayuda humanitaria en los sectores inundados –la Cruz Roja o la Defensa Civil–.

Esta forma de trabajo en red hizo que el levantamiento del censo fuera más ágil y ajustado a las condiciones de la población que sería beneficiada. No se puede desconocer que el censo hecho por el DANE obedece a una metodología estandarizada que ofrece datos objetivos y parametrizados, mientras que el censo levantado por los líderes comunales tiene el riesgo de ser altamente discrecional, y por lo tanto vulnerable a intereses políticos o económicos (máxime si la información es recabada en temporada de campaña electoral).

> *Los políticos se aprovecharon del momento. Y los de las juntas de acción comunal también favorecieron a sus amigos y dejaron por fuera familias muy pobres que necesitaban la ayuda. Los que estaban en campaña prometían mercados y casas para los damnificados, y mucha gente firmó las listas de los que recogían los votos pensando que eran para que les dieran su casita.*
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

El fenómeno del que se habla a continuación fue común a varias regiones:

> *Ese censo tuvo también algunas falencias. No por el proceso que ya había montado Colombia Humanitaria (la ayuda de Colombia Humanitaria fue lo mejor que pudo pasarle a toda esta comunidad), sino por error de los líderes: ellos, muchas veces, de pronto por amiguismo, incluían personas en los censos que no tenían nada que ver con la situación.*
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

En medio de todas las dificultades para identificar y registrar a los ciudadanos afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, la acción de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD, a través de la estrategia Común Unidad, fue un esfuerzo sin precedentes por concertar todas las versiones de los censos sobre el número y la identidad de los damnificados.

Cuando entidades como Pastoral Social entraron en los lugares de calamidad, se encontraron con una diversidad de registros que aumentaba la percepción de caos por el periodo invernal y de dificultad para dar una respuesta oportuna y una orientación adecuada a quienes serían beneficiarios del Programa de Alojamientos Temporales. Algunas administraciones locales no elaboraron oportunamente el censo y demoraron la formulación de requerimientos para recibir la ayuda de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD:

> *El Gobierno nacional tomó la decisión lógica de ayudar a las familias y poner en marcha el Programa de Alojamientos Temporales. Pero no es fácil que los alcaldes lo asuman (…) La interlocución con ellos ha sido muy complicada: con algunos, por falta de voluntad política; con otros, además, porque hay un problema concreto de disponibilidad de lotes para el Programa.*
>
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Por otra parte, la posibilidad de ajustar los alojamientos temporales a los estándares internacionales dependía también del número de damnificados beneficiados por el Programa. De ahí que los operadores de la administración de los alojamientos tuvieran que contratar nuevos diagnósticos.

> *Nosotros contratamos un diagnóstico. De hecho, es la primera actividad que proponemos: no es lo mismo la información que se pueda obtener desde el enfoque del contratante y supervisor, que desde el enfoque nuestro, que es el de alguien que debe cumplir unas normas mínimas internacionales. Y ese fue uno de los temas que se acordó con Colombia Humanitaria: tratar de llevar los alojamientos temporales a estándares mínimos internacionales.*
>
> Opinión de un funcionario de OIM (nivel nacional)

La caracterización de la catástrofe, el censo de los damnificados y el diagnóstico sirvieron como marco de referencia para formalizar contractualmente la relación entre la administración regional y local, la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD y las instituciones operadoras de la construcción y administración de los alojamientos temporales. A propósito, tres situaciones permiten comprender el proceso contractual y ver oportunidades de mejoras para el futuro.

Los convenios debieron ajustarse a las características particulares de cada operador. Pese a la demora en el desembolso de los recursos económicos, instituciones como la OIM o la Cruz Roja, dada su naturaleza internacional, tenían capacidad financiera suficiente para sostener los programas. La Corporación Minuto de Dios, en el orden nacional, contó también con esa posibilidad de respuesta financiera. Es fundamental tener en cuenta la capacidad de adaptación del operador del programa a las condiciones

cambiantes de los convenios a medida que evoluciona la comprensión de la magnitud de la catástrofe y de la capacidad de respuesta de las entidades implicadas.

En la medida en que se iban dando las cosas, ellos [Subcuenta Colombia Humanitaria] fueron ajustando los procesos. Lo primero que nos dijeron fue: "ustedes pueden hacer un contrato con el operador". Pero para poder hacer los alojamientos, el operador tenía que comprar materiales, contratar personas, pagar impuestos.
Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de La Virginia (Risaralda)

Además de los cambios en los alcances de los convenios y sus implicaciones para la eficiencia de la tarea de construcción de los alojamientos temporales, el proceso también se vio afectado por el desconocimiento de los miembros de los consejos de la administración local o regional de los aspectos concretos del modelo y de los cambios en las orientaciones que emitía Colombia Humanitaria en sus circulares:

A veces pasaba que [Colombia Humanitaria] le definía a uno de voz, pero no en la realidad. Las circulares [que emitían] debían de haber sido más claras. No, más claras no, más coherentes: de la 1 a la 9, las circulares son más o menos claras; pero de la 9 en adelante no hay coherencia con las anteriores.
Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

Algunas administraciones locales, bajo la dirección de Colombia Humanitaria, ofrecieron ayuda humanitaria a las familias alojadas –mercados o alimentación a las personas de la tercera edad–. Con el paso del tiempo, estas mismas administraciones anunciaron su propósito de suspender estas ayudas y también su intención de dejar de asumir los costos de los servicios públicos en los alojamientos temporales. Retirar la ayuda alimentaria y dejar de asumir el costo de los servicios públicos pone en evidencia el agotamiento de la administración local en lo que se refiere a los alojamientos, también las dificultades para entender los objetivos y límites del programa, así como las implicaciones de sus decisiones en el proceso de atención humanitaria:

La Alcaldía nos va a cobrar el servicio a nosotros. Pues si nos van a cobrar servicios, pues que nos pongan el contador, porque cada uno va a pagar lo que gastó (…), no lo que gastaron los otros.
Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Las propias familias alojadas explican la decisión de la Alcaldía de suspender el pago de servicios en los alojamientos. Según ellas, la decisión de que las familias alojadas asuman el pago de los servicios públicos es una medida para que los usuarios de los bienes públicos, especialmente del agua, se

comprometan con el aprovechamiento de los recursos que se ponen a su alcance:

Allá es un botadero de agua. Nadie la cuida. Los tanques se mantienen llenos de agua, pero hay niños que llegan a lavarse las manos, vueltos nada. La mamá no los regaña, y si uno lo hace, la mamá reniega: "Y usted por qué lo regaña, ¿es que usted está pagando? Deje de ser tan metida, deje de ser tan mamona".
Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Si la administración local insiste en cobrar los servicios públicos a las familias alojadas, habría nuevos motivos de ajuste tanto en la adaptación de la infraestructura como en las estrategias de coordinación de los alojamientos temporales.

Estas demoras en la decisión de la administración local para desarrollar acciones afirmativas encaminadas a la atención de damnificados y a facilitar la transición hacia el fin del Programa de Alojamientos se explican, en buena medida, por "el desconocimiento que los alcaldes tenían incluso de estructuras organizativas como el CLOPAD –no sabían ni siquiera lo que significa la sigla–. Sin saber qué era, mucho menos presidían las reuniones de los CLOPAD, ni levantaban actas" (Opinión de un funcionario de Pastoral Social –nivel nacional–).

Fue evidente que la acción conjunta de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD y Pastoral Social logró una aproximación efectiva a la administración local para orientar aspectos tanto estratégicos como operativos del programa y darle impulso en las regiones.

Fue una experiencia de aprendizaje para todas las entidades convocadas por la estrategia Común Unidad y, justamente por las dificultades que se presentaron, fue muy claro el propósito de producir un diagnóstico descriptivo de la realidad que no estuviera manipulado por los intereses políticos de las épocas de campañas electorales:

En los municipios, el censo es levantado por el mismo CLOPAD. Pero en épocas de campañas políticas, aparecen los amiguismos, las conveniencias. La calidad del censo, entonces, se afecta. Y se distorsiona todo el proceso: dónde queda la calidad de la información, la veracidad, la honestidad con la que se levantó… Y por supuesto, llegan las reclamaciones: "¿por qué no estoy yo?, ¿por qué otro que no fue afectado sí está?, ¿por qué está la pareja?, ¿por qué en una misma casa de familia hay cinco subfamilias?"
Para nosotros, como operadores, la información era transparente: CLOPAD levanta la información, va a la gobernación y esta nos la pasa a nosotros. Datos en mano, llegábamos al municipio y entregábamos. Muchos nos decían cosas como, "mira, la esposa también recibió…" Nosotros no podíamos hacer nada.
Opinión de un funcionario de la Corporación Minuto de Dios (nivel nacional)

En cualquier caso, el censo levantado entre todas las instancias participantes en Común Unidad sirvió para tener suficiente información de los damnificados, y para que esta orientara las decisiones sobre el número de alojamientos temporales que debían ser construidos, sobre el presupuesto que se requería y la cobertura de los convenios con las entidades operadoras del programa.

En el tópico de la información, como insumo, se incluye el conjunto de orientaciones que recibieron los damnificados para postularse como beneficiarios de las ayudas del Estado. Al respecto se encontraron disparidades en las versiones que entregaban las entidades presentes en las regiones afectadas. Había varias versiones sobre el monto de las ayudas por parte del gobierno, sobre la duración de los programas, los procedimientos que debían cursar los damnificados para ser incluidos en ellos y sobre el compromiso estatal frente a la calamidad.

> *A la escuela, porque allá fue el primer sitio donde nos metimos para pasar el agua. Vino una señora de [el operador de la construcción del alojamiento] y nos dijo que si nos veníamos para el alojamiento, el gobierno nos iba a dar una casa. Aquí estamos y yo aquí me quedo hasta que me cumplan (…) ¿O será que nos quieren engañar?*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en El Plato (Magdalena)

Otro insumo importante es el recurso humano. En algunos casos, la demora en el desarrollo del programa de alojamientos temporales se debió a la falta de un equipo competente y con experiencia en las alcaldías; un equipo humano que respondiera y actuara ante la calamidad del Fenómeno de la Niña 2010-2011. Otros actores del programa de alojamientos temporales perciben una administración ineficiente, negligente e indiferente frente al drama de su región.

> *Córdoba únicamente pidió ayuda humanitaria. Nada más: ni arriendo, ni reparaciones de vivienda, nada. La coordinadora del CREPAD de ese entonces, dijo: "es que yo orienté para que no se pidiera, porque como yo soy abogada, y yo sé que hacer esos contratos de arrendamiento y repartir, y hacer las reparaciones de vivienda iba a ser complicado, entonces yo decidí que no se iba a pedir". Y la gestión de riesgo dependía de una sola persona; de alguien como ella, por ejemplo. Los comités, como tal, no existían.*
>
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

La estrategia Común Unidad tuvo una percepción muy favorable por parte de todas las entidades articuladas por la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD. Uno de los primeros insumos que ofreció esta estrategia interinstitucional fue la creación de nuevos modelos para gestionar integralmente el riesgo en los diferentes sectores.

El tema de la prevención del riesgo de desastres es un tema nuevo que trabajamos en la planeación. Empezamos a prestar asistencia técnica cuando ya manejábamos el tema del riesgo. Es algo que fuimos aprendiendo. Adoptamos la metodología del PNUD para la formulación del Plan de Gestión del Riesgo del Magdalena y también determinamos vulnerabilidades, amenazas, escenarios de riesgo. Esto lo enviábamos a los municipios. Luego se trabajaba en mesas concertadas, que son una especie de soporte de estos planes de gestión de riesgo.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

En este proceso de generación de un nuevo modelo de gestión del riesgo y de los desastres, liderado por Colombia Humanitaria, se diseñaron tácticas para cruzar la información de los diagnósticos. Fue una buena medida para que los planes de acción se ajustaran a las características de la población damnificada y atenuaran el impacto negativo fruto de la imprecisión de las bases de datos.

Las propuestas se aprobaban una vez teníamos todos los diagnósticos de todos los operadores (…) Así, si tenía 5 mil beneficiarios y sólo me habían dado presupuesto para 2 mil, pues venga a ver cómo los escojo, eso es válido. Otros [operadores] decían no, de una vez diagnostico y vamos haciendo (cuando llegaron a 2 mil, se les acabó la plata). Cada cual podía aplicar la metodología libremente, con algunas directrices y acompañamientos. Nosotros, que tampoco teníamos toda la experticia, lo íbamos haciendo, apoyándonos en la gente que conocía el tema.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

A propósito de los recursos materiales, hubo problemas con la ubicación de los lotes para la construcción de los alojamientos, con el aprestamiento del terreno y el aseguramiento del saneamiento básico. Esta situación puso en evidencia otras debilidades de la administración local: el conocimiento de su propio territorio y la capacidad de reacción del municipio para dar respuestas proactivas para atender la calamidad.

Los alcaldes no tenían un inventario de los lotes a disposición. Dependiendo de la magnitud de la tragedia en cada lugar, tendrían que ser lotes de ciertas dimensiones y con ciertas características, que pudieran tener saneamiento básico.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

En consecuencia, como lo señala un funcionario del Fondo Nacional para Gestión del Riesgo y del Desastre, Subcuenta Colombia Humanitaria,

Hubo lugares donde nunca se consiguió el lote para hacer los alojamientos temporales. Nosotros tenemos municipios en el Magdalena donde, en principio, el Gobernador contrató para los municipios unos alojamientos temporales, pero finalmente, después de un año, no fue posible tener lotes a disposición. Nosotros tuvimos que sacar una resolución en la que establecimos que hasta abril (abril del año pasado) había tiempo para que los lotes estuvieran a disposición. Si no, ya no hacíamos alojamientos temporales. Y de hecho hubo varios municipios en los que finalmente no fue posible.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

2.4.3. Proceso e institucionalidad

El Programa de Alojamientos Temporales es la concreción de la iniciativa del Gobierno nacional de prestar una atención oportuna a las personas damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Como se observa en el Esquema 11, todo el modelo de atención desarrollado por el FNGRD, Subcuenta Colombia Humanitaria, integra el esfuerzo de entidades de todo tipo a nivel nacional, tanto públicas como privadas, y la sociedad civil.

Esquema 11. Modelo general de intervención del proceso de atención y rehabilitación de las zonas y comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011



Fuente: Colombia Humanitaria (2012).

Las diferentes entidades, tanto públicas como privadas, identificaron claramente el rol preponderante de las autoridades locales o regionales para asegurar el éxito del Programa de Alojamientos Temporales. La administración regional y local fue la encargada de articular con los fondos que se dispensaron desde Colombia Humanitaria toda la información del censo sobre damnificados, de crear canales de comunicación con el Gobierno nacional y contratar a los operadores del Programa de Alojamientos Temporales. Además de la función de articulación de todas las fuerzas integradas por la estrategia

Común Unidad, la administración local y regional debía ocuparse directamente de otros aspectos inherentes a la atención de los damnificados, como las ayudas en alimentación, los servicios públicos en los alojamientos temporales y el desplazamiento de los damnificados de los lugares de albergue de emergencia –colegios, coliseos, plazas o escuelas– hacia las unidades habitacionales temporales.

La Gobernación y el municipio hacen toda la gestión referente a la nación. Con sus propios recursos, mantienen el tema de alimentación y de agua potable. También colaboran con la escuelita y algunas dotaciones y lo que terminó Pastoral Social en las actividades económicas sostenibles.
Opinión del delegado para la Coordinación de los Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

De todas las actividades que debió realizar la administración regional y local en el Programa de Alojamientos Temporales, hubo una que demandó mucha dedicación de los equipos de trabajo: la relación con los operadores de la construcción y administración de los alojamientos. En ese contexto, el perfil de los operadores se convierte en un elemento fundamental para tener en cuenta en nuevos episodios de atención a calamidades con daño de personas.

Además de la capacidad técnica para responder a la situación, es importante que los operadores demuestren experiencia de trabajo en proyectos con el Estado (forma de contratación, auditoría, conductos regulares, sistema de fiducia, entre otros). También es necesario verificar que, en su horizonte estratégico, los operadores contemplen su enfoque social, de manera que puedan comprender que la atención humanitaria, más allá de la experiencia ganada en la actividad que deban desarrollar y el lucro que puedan obtener por la consecución de un contrato, apunta a objetivos nobles que tienen que ver con la protección y salvaguarda de las poblaciones vulneradas por la catástrofe.

Como usted sabe, El Piñón es un corregimiento que está aislado. Finalmente, el único que me prestó el espacio para atender a los damnificados fue el gerente del Hospital del Piñón. Me prestó espacios para trabajar en Cantagallo (…) Ahí realizamos las jornadas de actividades educativas, y también las de salud.
Opinión de un funcionario de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

La orientación social de los operadores es fundamental para que se comprometan institucionalmente con la restauración de las condiciones de vida de la población damnificada y para que participen activamente en el trabajo articulado entre entidades de diverso orden con las cuales, muy probablemente, no han tenido antecedentes en acciones compartidas.

Al principio fue un absoluto caos; pero no porque los funcionarios no pudieran o no quisieran, sino porque superaba cualquier esfuerzo, actividad o programa, cualquier esquema de emergencia que se pudiera tener en un municipio. Estos municipios son de sexta categoría, su sostenibilidad es limitada en circunstancias normales, y en una

situación de emergencia, la necesidad de apoyo de la institucionalidad –ejército, Fuerza Armada, Gobierno nacional– es total. El DNP también fue muy importante aquí, y la gobernación en todas sus dependencias nos colaboraron demasiado: en el tema social, en el tema de mujeres, de Secretaría de Gobierno, de capital social.

Opinión del delegado para la Coordinación de los Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

Solo en los lugares en los que la administración local o regional asumió un estilo propositivo, se logró canalizar la capacidad transformadora de las diferentes fuerzas articuladas en la estrategia Común Unidad. En efecto, la voluntad política de las alcaldías y gobernaciones permitió que todas las iniciativas gestadas en la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD para acompañar los diferentes programas, y en especial el Programa de Alojamientos Temporales, surtieran su mayor efecto. El acompañamiento tuvo muchas veces un carácter orientador, porque los equipos de Colombia Humanitaria no tenían mecanismos para presionar o sancionar el incumplimiento de los acuerdos con las administraciones locales y regionales. Es importante resaltar que desde Colombia Humanitaria no solo se hace acompañamiento sino también seguimiento y control a la ejecución de los recursos.

En este orden de ideas, más allá de la construcción de los alojamientos, Colombia Humanitaria, a través de la estrategia Común Unidad, fortaleció los consejos municipales, colaboró con la formulación de planes municipales de gestión del riesgo y facilitó la generación de una visión que orientara la gestión integral de la alcaldía para que este estamento coordinara los equipos de atención del desastre. Este avance es claro para las diferentes entidades. A continuación se presenta el aporte de la Confederación Colombiana de ONG en el marco de la estrategia Común Unidad y su efecto favorable en las condiciones que enmarcaron el desarrollo de los alojamientos temporales.

El compromiso que teníamos era fortalecer cuatro grandes áreas: fortalecer los consejos municipales de gestión del riesgo, para que ellos pudieran tener las herramientas para cumplir con el mandato de la Ley 1523 del 2012; formular los planes municipales de gestión del riesgo (…), generar una visión a largo plazo de cuál es el papel que tienen los consejos municipales en cabeza del señor alcalde del municipio; y obviamente, coordinar a las personas que se asignaban [para desarrollar el Programa de Alojamientos Temporales].

Opinión de un colíder de la Confederación Colombiana de ONG en Manatí (Atlántico)

La operación integral de los alojamientos temporales es una estrategia que mostró su mejor resultado cuando estuvo apoyada por los equipos del gobierno local. Al momento de la implementación de los alojamientos temporales, los equipos de las alcaldías enfrentaron el desafío de coordinar funcionarios de diversas especialidades que no tenían la experiencia y la formación adecuadas para atender población damnificada. Se trataba, además,

de municipios que no tenían capacidad económica para ampliar el equipo de trabajo, razón por la cual tuvieron que combinar las funciones cotidianas de la administración local con las funciones propias de la atención de desastres, con la consiguiente sobrecarga para algunos funcionarios y las dificultades en el flujo de información, el diligenciamiento de registros y en cualquier actividad de atención a la población damnificada.

Luego de observar los equipos de trabajo de las alcaldías, se concluyó que la articulación de la administración local con los programas desarrollados por Colombia Humanitaria dependía, en muchos casos, de los jefes de planeación. Estos cargos comportan un sinnúmero de funciones y la atención a los damnificados supuso una sobrecarga de trabajo y de responsabilidades para las que no se encontraban preparados y, adicionalmente, no contaban con el presupuesto para ejecutar grandes operaciones.

También se encontró que esta focalización de las responsabilidades de atención a damnificados en algunos cargos de las administraciones locales y regionales dificultó la comunicación entre estas instancias y el Gobierno nacional, lo que trajo como consecuencia la percepción de abandono por parte de las alcaldías y gobernaciones, así como de indiferencia y falta de colaboración por parte del Gobierno nacional.

En los municipios en los que fue evidente la voluntad política de los gobernantes por llevar a su máximo desarrollo los programas de Colombia Humanitaria, el tamaño o la capacitación de los equipos de trabajo, así como el presupuesto limitado, no fueron óbices para adelantar el Programa de Alojamientos Temporales.

Entre los municipios que tuvimos en el Programa de Alojamientos Temporales, la experiencia más positiva fue con el municipio de Plato, en el que hay un gobernante piloso que trata de palear las limitaciones presupuestales y del equipo de trabajo. En los demás municipios, los gobernantes no están comprometidos.

La única fuente de recursos es gestionada hacia Bogotá. Es difícil pronosticar escenarios positivos en el tema de gestión de riesgo y de los desastres; tiene que haber mucho compromiso político para que esto se lleve a cabo.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

El estado de calamidad y el volumen de damnificados arrojado por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 no admitía demoras en la atención humanitaria. Pese a la magnitud del desastre, hubo gobernaciones que no mostraron interés en desarrollar los programas de Colombia Humanitaria. Frente a la negativa o a la indiferencia de las administraciones regionales, las ONG se aproximaron a las alcaldías en las que el censo había revelado la presencia de población damnificada.

Dado que algunos de los departamentos que fueron afectados tempranamente por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 no solicitaron los programas de Alojamientos, la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD abrió la posibilidad de implementar este programa en otros departamentos, como Nariño, Cauca, Santander y Antioquia. Es importante aclarar que los programas de Alojamientos Temporales desarrollados en Urabá (Antioquia) se hicieron con un acuerdo directo entre el FNGRD y la Alcaldía.

Detrás de la negativa de algunas gobernaciones para implementar el programa de Alojamientos Temporales, se identificó más tarde, se encontraba una imagen negativa de las dificultades que traen estas soluciones de vivienda a lo largo del tiempo. Así lo presenta el delegado de la gobernación de Risaralda para el programa de Alojamientos Temporales:

Nosotros nunca en la vida vamos a volver a pedir albergues. Es casarse con un albergue toda la vida. El albergue de Belén no ha tenido problemas, pero el albergue de la Virginia sí: no hay quien pague la luz, no hay quien pague el agua, no hay seguridad (dicen que el albergue se está convirtiendo en un prostíbulo, en una olla), y todo eso le llega a uno como si uno fuera el responsable, y en realidad el directo responsable es el municipio, pero los municipios se desentienden del asunto y se lo dejan a uno.
Opinión del delegado de la Gobernación de Risaralda para los Alojamientos Temporales (Risaralda)

La Gobernación, en este caso, percibe que la autoridad municipal se desliga de la responsabilidad de los alojamientos temporales. Reconoce que la OIM fue un apoyo muy valioso, porque asumió la coordinación del alojamiento temporal y otras responsabilidades que le correspondían a la alcaldía: vigilancia, acuerdos con los vecinos, presentación de soluciones de vivienda, implementación de las comisiones para la regulación interna y resolución de conflictos, entre otros.

Las alcaldías debían proporcionar los lotes y los recursos para el saneamiento básico. Con estos insumos se construyeron los alojamientos temporales para tantas familias como estaban registradas en el censo y verificadas por el diagnóstico. En general, los operadores de la construcción de los alojamientos temporales reportan que pudieron realizar las edificaciones de carácter temporal para los beneficiados pero, como lo señala un funcionario de Colombia Humanitaria, si los costos de construcción llegaban a superar los $2.400.000 pesos, el excedente tenía que ser asumido como donación por parte del operador, porque el modelo financiero no permitía reconocer esos gastos.

El presupuesto asignado para la construcción de cada unidad habitacional no incluía el valor de los lotes ni el costo de los servicios públicos de los alojamientos. Estos costos debían ser asumidos por las administraciones locales. La construcción de los alojamientos temporales y la instalación de los servicios públicos debían avanzar simultáneamente. Los operadores,

encuadrados en el cumplimiento de los contratos firmados, construyeron las unidades habitacionales sin que estuviera terminada la instalación de los servicios públicos.

Las instalaciones colectivas y la parte de saneamiento básico, en parte, debían ser asumidas por el municipio, pero a veces era bien escasa. Ahí terminaron muy sacrificados los operadores, resolviendo de donde fuera para poder entregar la construcción. Otros [alojamientos temporales] inclusive se nos quedaron sin servicios públicos, porque finalmente el alcalde nunca los puso.
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Otro de los desafíos que debieron asumir los operadores de la construcción de los alojamientos temporales fue la fluctuación del costo de los materiales. Esta condición de los precios dificultó el proceso de negociación con los proveedores locales de insumos. Además, la disponibilidad de materiales de los proveedores locales era limitada, lo que significó asumir un costo adicional de transporte. La cadena de producción y comercialización de los materiales para la construcción de los alojamientos temporales aumentaba el precio en cada eslabón, incremento que debían asumir también los operadores.

Cuando yo coticé, era diciembre; cuando empecé a construir, ya era enero, y el precio de los materiales y de la mano de obra habían subido. Con el diagnóstico hecho, el presupuesto aprobado y el contrato firmado, no podía cambiar las condiciones de la construcción. Ese poquito que cambió, tuvimos que asumirlo nosotros.
Opinión de un funcionario de la Corporación Minuto de Dios (nivel nacional)

Este tipo de situaciones fueron evidentes para los entes de control. En varios casos, las personerías reconocieron que muchas de las quejas de los beneficiarios de los alojamientos temporales tenían que ver con las demoras en la construcción o con el cambio en los materiales. Incluso la misma Personería fue implicada en estas críticas por los residentes de los alojamientos temporales, que la acusaban de recibir dinero resultante de la inflación de los precios de la construcción:

No, una cosa es el tema de los costos de transporte, otra es el costo de los materiales, por los costos indirectos que se suman. Esto nos afecta, porque a los mismos organismos de control nos acusan de sobrecosto.
Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

Según la versión de los participantes de esta evaluación, el presupuesto para dar cumplimiento al programa de ayuda humanitaria a través de los alojamientos temporales fue justo en la mayoría de los casos: $2.400.000 pesos por unidad habitacional aprobada. Las dificultades que reportan los beneficiarios están más asociadas a la imprecisión del censo que, en último término, fue el criterio usado para proceder a la liberación o no de presupuesto. De ahí que todas las entidades fueran tan rigurosas para ajustarse al número de damnificados consignado en el censo que encuadraba

el contrato entre el operador del alojamiento temporal y la administración regional.

> *Lo que la OIM no puede hacer es entregarles a familias que no sean damnificadas recursos materiales con dinero de este convenio. Si la Alcaldía municipal nos entrega el acta en la que declara que son damnificados, les entregamos recursos del convenio. La OIM no va a verificar, no va a ir adonde está el laguito donde se inundó. Partimos de lo que certifica la administración municipal: si lo hace, les hacemos la dotación del equipo de dormida y les damos el apoyo de bienes materiales.*
>
> Opinión de un funcionario de OIM (nivel nacional)

El diseño del programa de alojamientos temporales se estructuró en torno a la administración local y regional, para coordinar los esfuerzos de todas las entidades, tanto públicas como privadas. La ineficiencia en el acompañamiento por parte de las alcaldías explica un sinnúmero de quejas de los beneficiados, quejas que finalmente recaen sobre los operadores. La implementación del Programa de Alojamientos en cada región iniciaba en la gobernación, y de ahí se desplegaba hacia el municipio. En el municipio, liderado por la alcaldía y en coordinación con el CMGRD, se decidían las acciones específicas: diagnóstico final, metodología, indicadores, recursos, plazos y procesos de saneamiento, entre otros. Es claro que el liderazgo reposa en las alcaldías, aunque ellas deriven sus responsabilidades en los operadores:

> *Los operadores se echaban en contra a la gente, se la echaban encima. Finalmente, ¿quién era el que hacía?, ¡el operador! Él es el que está siendo el malo, porque el alcalde cumplió con entregar el listado, pero el operador tenía que hacer ese filtro, porque si no, después tenía que aguantarse todas las quejas.*
>
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Los operadores de los alojamientos temporales identificaron algunas situaciones de demora en los pagos que podrían explicarse por el diseño del rol de Fiduprevisora. Los criterios exigidos, la documentación solicitada y los plazos para desarrollar el proceso eran suficientemente claros para todas las entidades, tanto para las gubernamentales como para los operadores privados al inicio del proceso de coordinación.

Hubo tres momentos críticos en el proceso de desembolso de los recursos. El primero tuvo que ver con la formalización de los convenios usando un modelo estandarizado que, en algunos casos, no respondía a las particularidades de las diferentes entidades operadoras, sobre todo aquellas de carácter internacional como OIM o la Cruz Roja:

> *Hay un profundo desconocimiento por parte de la Fiduprevisora. No comprende qué es un organismo internacional [de carácter] intergubernamental. Colombia está adscrita al sistema de Naciones Unidas, y eso supone una forma particular de celebrar los contratos. Hacerle esa traducción a la Fiduprevisora nos tomó meses.*

Opinión de un funcionario de OIM (nivel nacional)

El segundo momento crítico fue el proceso de legalización de cuentas para desarrollar actividades de auditoría. Los operadores reportan que enviaban la documentación requerida para poder justificar los gastos y generar el siguiente desembolso. Sin embargo, en repetidas ocasiones, les pidieron otros documentos, no acordados desde el inicio del proceso, y que respondían al proceso de seguimiento y auditoría. Esta situación ocasionó demoras en el segundo desembolso de recursos económicos.

La Fiduprevisora, por motivos ajenos a nosotros, se demora en expedirnos la carta de aceptación. En estos momentos nos pidieron una serie de aclaraciones y se demoraron más. Había como un teléfono roto en cierta zona allá adentro: aunque nosotros les aclarábamos muchos de los conceptos que ellos nos pedían, en realidad el problema parecía ser que muchos de los recursos no se habían legalizado. Nos sentábamos en mesas de trabajo con ellos, y veíamos que las mismas inconsistencias de la primera vez, que ya nosotros habíamos aclarado, seguían activas y que eran el motivo de la demora en el desembolso. Aprovecharon la legalización de los cobros para hacer labores adicionales de auditoría.

Opinión de un funcionario de la Cruz Roja en Pereira (Risaralda)

El tercer momento crítico tiene que ver con la expectativa que tenían los entes territoriales y los operadores del Programa de Alojamientos Temporales de recibir un acompañamiento cercano de la Fiduprevisora. En virtud de los principios de la estrategia Común Unidad, en torno a los cuales se integraron los diferentes estamentos para enfrentar las consecuencias del Fenómeno de la Niña 2010-2011, tanto los operadores como la administración local y regional esperaban un acompañamiento más activo de la Fiduprevisora.

Este acompañamiento se vería reflejado en la claridad de los criterios para la legalización de costos, en la agilidad de los desembolsos del dinero y en una asesoría sobre cómo administrar los fondos que el Estado había puesto a disposición de los damnificados.

El problema fue con la Previsora, que a nuestro entender no se preparó ni se adecuó para atender esta situación. No como Colombia Humanitaria y las demás entidades… La labor de Fiduprevisora fue muy regular, no hubo acompañamiento.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Atlántico)

La falta de compromiso de algunas administraciones locales no solamente demoró la ejecución de los alojamientos temporales, sino que también dificultó la rendición de cuentas bajo el principio de transparencia. Los damnificados que elevaron sus quejas a las entidades de control referían casos de falsificación de datos de los beneficiarios, exclusión de familias, manipulación de datos por intereses políticos en tiempo de elecciones, entre otras situaciones que generaron tensiones adicionales entre la población y la

administración local, en desmedro de la ejecución del Programa de Alojamientos Temporales.

Colombia Humanitaria se rige por una presunción de legalidad. Si el damnificado tiene la razón, y puede probarlo, puede hacer la denuncia por falsedad ante Personería, inclusive ante la Fiscalía. Es posible que mucha gente se haya colado, y posiblemente, sí, tuvimos algunos alcaldes que no fueron lo suficientemente rectos y éticos para hacer esto. El desafío es crear mecanismos y ver cómo lo resolvemos para que cada vez sea más transparente y tengamos menos corrupción. Pero uno tiene que partir de algún supuesto de legalidad.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Dado el papel preponderante de la administración local en el Programa de Alojamientos, todo evento que afectara a los gobernantes y su equipo repercutiría en la coordinación del equipo encargado de atención a damnificados. La coincidencia de la transición entre administraciones locales y regionales afectó el proceso de atención de la emergencia porque se perdió la continuidad necesaria para asegurar la solidez de la información, el liderazgo del CMGRD, el conocimiento de la catástrofe invernal y las líneas de acción. Las nuevas administraciones llegaron con muy buena disposición, pero con poco conocimiento de la situación.

En el curso del proyecto surgió la siguiente situación: llegamos a las comunidades en agosto, cuando había cambio de administraciones. En los cuatro meses iniciales fue muy poco lo que se logró avanzar, porque [los equipos de gobierno] iban de salida. Ellos sólo querían entregar su administración y pare de contar. Ese tiempo fue muy desgastante, porque es además el tiempo de la sensibilización, de la socialización del proceso y del proyecto. Tuvimos que volver a hacerlo con la administración entrante en enero. No esperamos que se posicionaran. Cuando en octubre supimos quiénes eran, comenzamos a trabajar con ellos.

Opinión de un funcionario de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

En el diseño del Programa de Alojamientos Temporales se previó que los beneficiarios pudieran ser contratados por los operadores como mano de obra no calificada. En la fase de construcción, la mano de obra no calificada demoró la ejecución de las obras y se corrieron riesgos de incumplimiento de los plazos estipulados para levantar los alojamientos. Los trabajadores debían cumplir con las exigencias de la construcción, y con las responsabilidades propias en el cultivo y tenencia de la tierra.

Había mucha gestión que no quedaba completa por la falta de respuesta de las instituciones. El incumplimiento de lo contractual se debía a que el ritmo de las comunidades era más lento. Llegaba un momento en que los municipales tenían que hacer muchas reuniones con la gente, pero la gente tenía que cultivar, tenía que darle de comer a sus animales, no podía estar todo el día en reuniones con nosotros.

Opinión de un funcionario del programa de Pastoral Social (Magdalena)

En todos los casos, el Programa de Alojamientos Temporales incluyó otros elementos de carácter social que debían operar coordinadamente con la

construcción de la infraestructura y la consolidación de la comunidad que conformaron los beneficiarios del programa. De los diferentes programas sociales, el de apoyo a la infancia cobró una relevancia particular:

Con el apoyo del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Educación, se crearon espacios amigables para los niños en los que se les garantizaron ratos libres entretenidos y actividades.

Opinión del Delegado para la coordinación de los Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

2.4.4. Productos

En el Informe Nacional del FNC-CH, para el 28 de septiembre del 2012, se identificó que se necesitarían construir 8.769 unidades habitacionales bajo la modalidad de alojamientos temporales. Se aprobó la construcción de 6.587 alojamientos temporales colectivos y 1.157 alojamientos temporales individuales, distribuidos en 47 municipios de 10 departamentos del país. Para desarrollar este programa se aprobaron $332.891 millones de pesos. La mayoría de los alojamientos temporales se construyó en los departamentos de Magdalena, Bolívar y Antioquia, a los que se les adjudicó el 66% de las unidades habitacionales. Según la presentación nacional hecha por la Subcuenta Colombia Humanitaria en septiembre del 2012, la Corporación Minuto de Dios operaba el 46% de la construcción de los alojamientos temporales; el porcentaje restante lo construyeron otros seis operadores (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Relación de alojamientos temporales solicitados por los entes territoriales

Entidad territorial	Número de familias a atender	% de participación	Operador
Antioquia	984	13%	SOCIALCOOP
Atlántico	790	10%	FMSD
Bolívar	1067	14%	COMFENALCO
Boyacá	50	1%	MINUTO DE DIOS
Cauca	451	6%	MINUTO DE DIOS
Córdoba	60	1%	A DEFINIR POR PARTE DE LA ALCALDÍA
Magdalena	3004	39%	MINUTO DE DIOS
Norte de Santander	334	4%	COMUNIDAD APOYO SENA Y GOBERNACIÓN
Risaralda	215	3%	CRUZ ROJA
Sucre	789	10%	POR DEFINIR
Totales	**7744**	**100%**	

Fuente: Presentación Nacional de Colombia Humanitaria, septiembre 28 del 2013.

Para el 30 de agosto del 2013, se habían construido 5.197 unidades habitacionales, correspondientes al 79% de la meta de $248.136 millones. El 21% de los alojamientos restantes deberá ser desarrollado en Antioquia, Magdalena, Sucre, Boyacá y Norte de Santander.

En los departamentos de Atlántico y Risaralda, el indicador de construcción de alojamientos temporales es del 100%, mientras que en Bolívar es del 90%. El departamento del Magdalena registra un indicador de cumplimiento del 39% en la construcción. En este caso es fundamental advertir que el porcentaje de cumplimiento equivale a 1.160 unidades habitacionales, que superan ampliamente las 790 unidades que le valieron al departamento del Atlántico su indicador del 100% de cumplimiento.

Cuadro 5. Indicador de construcción de alojamientos temporales

Entidad territorial	Número de familias a atender	Unidades habitacionales construidas Al 28 /Sept/2012	% de cumplimiento
Atlántico	790	790	100%
Risaralda	215	215	100%
Bolívar	1067	960	90%
Cauca	451	278	67%
Magdalena	3004	1160	39%
Antioquia	984	140	14%
Boyacá	50	0	0%
Córdoba	60	0	0%

Fuente: Colombia Humanitaria, septiembre 28 del 2013.

El levantamiento de un alojamiento temporal supone una delicada tarea de aprestamiento del terreno que la Alcaldía haya destinado para la construcción. En general, son terrenos poco apreciados, ubicados en la periferia del municipio hasta donde han podido llegar los tendidos eléctricos y la tubería de agua potable.

La convocatoria hecha a través de la televisión y la radio fue el medio más referido por los operadores. El DANE también movilizó mucha información a través de las instituciones que habían realizado el registro. Otros medios, como vallas publicitarias y campañas informativas en otros países, hubieran sido pertinentes. En efecto, una vez que el nivel de las aguas aumentó, las personas buscaron refugio en zonas apartadas de su lugar de vivienda, incluso en la región Caribe (muchos entrevistados cuentan que se fueron a Venezuela).

Varias de estas personas no han sido incluidas en el censo oficial de damnificados. Finalmente, la llegada de los beneficiarios del programa

coincidió con la fase final de la construcción y demandó de los residentes algún aporte en mano de obra.

Como en Villa Pava estaba recién hecho, todavía estaba húmedo, había mucho pantano afuera, porque las máquinas apenas estaban adecuando el terreno. Como estaba el invierno, llovía mucho, y como las máquinas estaban ahí, hacían un pantanero horrible. Pero para nosotros era mucho mejor que estar donde estábamos.
Opinión de un participante del Grupo Focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Era lleno de pantano, y las cosas se las dejaban en la entrada, porque el camión no podía entrar hasta el alojamiento a llevárnoslas. Nos tocaba cargar con todo en ese pantanero y lloviendo, porque ese día que nos llevaron estaba lloviendo, horrible, se nos mojaron todos los colchoncitos.
Opinión de un participante del Grupo Focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Los alojamientos están hechos de cartón, pero grueso y esterillo.
Las tejas son de zinc, pero son claras. Eso se prende con cualquier cosa.
Opinión de un participante del Grupo Focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Uno de los responsables del programa de Profamilia reportó que, a la fecha de elaboración del informe, aún había personas damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 que no habían recibido ayuda y que vivían en "cambuches" construidos por ellos mismos o debajo de los puentes:

Los damnificados de acá de La Chinita, ni los de Cantagallo, viven en los albergues ahora mismo. Viven en sus cambuchitos, en sus cositas. O en el puente. Como en El Banco, que viven debajo del puente.
Opinión de un representante del Programa de Profamilia en Santa Marta (Magdalena)

2.4.5. Resultados o beneficios del programa

Los resultados son todos los efectos que llegaron a las comunidades, a las regiones o al país como resultado de la acción conjunta de la estrategia Común Unidad a través del Programa de Alojamientos Temporales. Los resultados que más se destacan del Programa son: 1) disminución de riesgos para la vida e integridad de la población damnificada; 2) contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios; 3) fortalecimiento de la UNGRD como ente rector de la administración; y 4) mejoramiento de los procesos de seguimiento y reporte de las condiciones de la población damnificada albergada. Esta sección gira alrededor de estos resultados.

La disminución de riesgos para la vida e integridad de la población damnificada

El Programa de Alojamientos Temporales aseguró la supervivencia de la población damnificada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en condiciones de hábitat, saneamiento y alimentación. Esta solución de vivienda emerge en medio de la catástrofe, para resolver las dificultades propias de la inundación y

también para brindar condiciones adecuadas a las familias que residían en lugares riesgosos o que habían tomado las escuelas, plazas, colegios o coliseos como primera solución de vivienda.

Los beneficiarios del Programa de Alojamientos dependen de los órganos del Estado, y especialmente de la administración local, en muchos aspectos relacionados con la supervivencia básica –servicios públicos, vivienda, alimentación, aseo, entre otras– y también con aspectos propios de la reinserción en la economía local –fuentes de empleo, modos de producción, ciclos de compra y venta–. Esta condición podría ser considerada como un retorno al paradigma del Estado benefactor. Los beneficiarios del Programa de Alojamientos Temporales manifestaron su descontento con las condiciones en las que viven y con la poca claridad en las soluciones de vivienda. En algunas regiones se crearon grupos de presión que han tenido iniciativas sin precedentes, tendientes a obtener mejores condiciones de vivienda temporal y definitiva.

Al Alcalde le da rabia cuando reclamamos. Le hicimos una protesta porque cumplimos un año allá; salimos a reclamarle a él, le hicimos una torta por el año, como queriéndole decir que nos había incumplido. Fuimos hasta la puerta de la Alcaldía; muy poquitos, porque la gente no nos acompañó. Él por ahí nos cogió más rabia.
Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

En el departamento del Magdalena se reportó que miembros de los alojamientos temporales atentaron contra el sistema electoral. No estaban de acuerdo con el candidato que lideraba las preferencias de los electores.

Mientras hacían el escrutinio [miembros del alojamiento temporal], cogieron las urnas, las quemaron y las echaron al río. Alegaban que esas que habían votado ya las habían contado. Con el resto de los votos quedó el actual alcalde. Eso no tenía ningún soporte, y lo destituyeron hace como tres meses. Pero ahora dizque él demandó, y como que lo van a reintegrar. Ha sido un gran problema el que ha tenido ese alcalde en Sitio Nuevo.
Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en El Plato (Magdalena)

Los alojamientos temporales han sido un escenario particularmente favorable para promover el desarrollo integral de los beneficiarios. En lo que toca al desarrollo personal, las capacitaciones tuvieron diverso origen: el SENA, Pastoral Social o la CCONG, orientadas todas a la generación de espacios de resignificación de las experiencias dejadas por la inundación, para mejorar la convivencia o fortalecer las estrategias de empleo.

En general, la población damnificada identifica como beneficiosas las capacitaciones que resultan del programa. Solo en algunos casos aislados, la población de los alojamientos temporales se mostró decepcionada con la llegada de los programas de Pastoral Social, porque estos no ofrecían

productos tangibles como vivienda, alimentación o dinero en efectivo. Así lo explica un representante de Pastoral Social:

> *Es una situación normal, porque venimos de una cultura asistencialista. Cuando llega Colombia Humanitaria en convenio con Pastoral Social, y no trae "nada", eso produce un choque mental. Ellos llegan a ofrecer talleres, y la gente pensaba que no servían para nada.*
>
> *A lo largo del proceso estuvimos rompiendo con todas esas situaciones que se presentaron en el momento, y conforme se le daba a la familia la oportunidad de participar en el proceso, se daban cuenta de que verdaderamente valía la pena. Con los talleres logramos despertar los liderazgos que estaban dormidos. Hoy en día hay personas con cargos de responsabilidad en las nuevas juntas de acción comunal. Muchos miembros del proceso son presidentes, vicepresidentes, con una participación muy activa en las juntas de acción comunal, en los enlaces municipales; se han hecho gestores sociales de los alojamientos.*
>
> Opinión de un representante de Pastoral Social (nivel nacional)

También, desde el punto de vista de la salud, se garantizó la disminución de riesgos para la vida. Hay evidencias del sinnúmero de programas liderados por la Cruz Roja y por el sistema de salud en la atención de los residentes de los alojamientos temporales. Sin embargo, también se encontraron reportes de los beneficiarios del programa sobre casos en los que tuvieron que abandonar los alojamientos por causa de enfermedades derivadas del calor en las unidades habitacionales. Lo atribuyen a los materiales usados en la construcción:

> *Nos fuimos del albergue, porque estábamos totalmente mal. Estaba saliendo mucha gente enferma. Hubo unos señores que les dio un derrame por la temperatura. Como son láminas plásticas, en el día eran demasiado calientes y en la noche se resumía.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en Turbo (Antioquia)

La seguridad pública es un aspecto que aún pone en peligro la vida e integridad de las familias alojadas. Pese a que no es una situación directamente relacionada con el diseño e implementación del Programa de Alojamientos Temporales, grupos al margen de la ley buscan diferentes mecanismos para contactar a los residentes de los mismos.

Entre estas aproximaciones de los grupos ilícitos están los paros armados, como los que se sostuvieron en el departamento del Chocó y que demoraron la realización de las obras de construcción. En este mismo departamento se mencionan algunas retenciones –secuestros– que, aunque de corta duración, intimidaron a los operadores de los programas de hábitat y retardaron la llegada de la ayuda humanitaria y el transporte de materias primas para la construcción de alojamientos y la reparación de viviendas.

Bandas criminales, conocidas como Bacrim, están presentes de diversas maneras en los alojamientos temporales en Turbo. Una manera es impartiendo justicia por su propia mano, cuando alguno de los residentes se queja contra algún coordinador de alojamiento o contra algún miembro de la comunidad de

alojados. Ocurre también que gente de las Bacrim entra en los alojamientos o se relaciona con los jóvenes para intentar algún tipo de "reclutamiento".

Contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios

El fortalecimiento de la cultura ciudadana en los alojamientos temporales determinó que los beneficiarios del programa percibieran una mejoría en su calidad de vida. Los coordinadores de los alojamientos impulsaron la organización por comisiones, lo que hizo que la misma comunidad dedicara parte de su fuerza al mantenimiento de la infraestructura, generara mecanismos de control social, creara nuevos recursos u optimizara los ya existentes y estableciera puentes de comunicación con la administración local.

En la coordinación de los alojamientos temporales se detectó que tenían dificultades de orden social muy delicadas y se implementó el modelo de comisiones para lograr una adecuada coordinación de los residentes y todas las formas de participación y regulación social.

> *En los alojamientos temporales, por aquello del hacinamiento, y todo eso, había problemas de adicción a las drogas, de abuso sexual, había también serios problemas de salud mental –depresión profunda, por ejemplo–, pero el más grave, el de la violencia intrafamiliar. Había de pronto, también, desavenencias entre vecinos, pues pasaron de vivir en 400 metros, a levantarse y tropezarse con el vecino que está ahí mismo. Todo eso fue generando una tensión.*
>
> Opinión de un funcionario de Pastoral Social en Turbo (Antioquia)

Para intervenir y enfrentar los problemas que surgían en los alojamientos temporales, se crearon manuales de convivencia y todo tipo de talleres orientados a mejorar las competencias necesarias para gestionar problemas sociales. Entre estos se detectaron desde hábitos de higiene y de preparación de alimentos, hasta los robos, las amenazas, problemas de índole sexual, agresiones verbales y físicas, entre otras. En algunas situaciones problemáticas, sobre todo aquellas que tenían que ver con el abuso sexual, el consumo y comercio de sustancias psicotrópicas o las agresiones físicas, se hizo necesaria la intervención de la fuerza pública:

> El Alcalde, o el Comandante, mandó gente de la Policía y mantenía a la Policía ahí día y noche. Con el tiempo, ya no respetaban ni al mismo policía, que estaba ahí día y noche. Mandaron a la Policía para que cuidara, porque allá no se respeta a nadie, eso es como la cárcel. Pero incluso agredieron al policía, y los agresores están ahí, y los que roban también están ahí. La gente sabe quiénes son los ladrones y quiénes son los peleones.
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

En el alojamiento temporal de La Virginia se reportó un incendio. Circulan dos versiones y ambas merecen ser mencionadas para comprender los resultados no deseados de la permanencia indefinida de los beneficiados en esas

condiciones. Según una primera versión, los incendios a los alojamientos temporales fueron el resultado de la presión de la población del municipio, cansada de la presencia del alojamiento y de las dinámicas sociales que traía consigo: para la seguridad de los niños, para la contaminación del ambiente, comercio y consumo de drogas, entre otras acusaciones. Algunos creen que los incendios pretendían forzar el desalojo de los residentes.

Otra versión indica que los responsables de los incendios de las unidades habitacionales fueron los mismos residentes. Especialmente aquellos que han tenido dificultades en la convivencia y que convierten los incendios en señales para mostrar que si llegaran a ser desalojados por la comunidad residente o por la fuerza pública, no dudarían en usar el incendio en retaliación.

Porque hay gente que dice que si los echan de allá, le meten candela a los albergues. Entonces, también, nos toca cuidarnos.
Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

Los materiales con los que se construyeron los alojamientos temporales hacen que la probabilidad de un incendio, como efectivamente sucedió en La Virginia, sea alta. Independientemente de la causa del incendio, varios elementos cobran especial relevancia: el tipo de materiales usados en la construcción, la capacitación que reciben los residentes del alojamiento para atender una conflagración, la vigilancia y seguridad en dichos espacios, los servicios médicos en caso de emergencia, la capacidad instalada de los municipios para atender un incendio y las soluciones de vivienda que se le ofrecerían a las familias alojadas que resulten perjudicadas por el mismo.

Hay quienes sostienen que el incendio de La Virginia fue causado por un descuido de alguna de las personas alojadas, que no quería incomodarse por la distancia que debía recorrer entre las cocinas colectivas y las habitaciones:

Los albergues en La Virginia están aparte, y las cocinas y los baños y los lavaderos también están aparte. Como la gente tiene que ir hasta la cocina a cocinar, entonces a ellos les dio por cocinar adentro. Era un día de verano y se incendió todo. Eso está hecho en rujías, y se incendió toda una rujía. Eran 18. El hospital está lejos.
Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

El riesgo de incendio y otras dificultades mencionadas por los participantes de los grupos focales tienen que ver con la disposición de las construcciones y el tamaño de los alojamientos temporales. Con el paso de los meses, las familias empiezan a recuperar los enseres perdidos durante la inundación. Dadas las malas condiciones de las unidades habitacionales, los electrodomésticos, muebles y demás objetos personales corren peligro de ser averiados por el clima y la exposición a factores ambientales.

Otras de las dificultades que mencionan los residentes de los alojamientos temporales es el comercio y el consumo de sustancias psicotrópicas en las vecindades de las unidades habitacionales. Alrededor del comercio de este tipo de sustancias se crean situaciones de inseguridad, de amedrentamiento, violencia y otros problemas sociales que terminan por empeorar la calidad de vida en los alojamientos y la fama que tienen en los municipios. Estas actividades ilícitas crean condiciones favorables para la prostitución, los hurtos y el alcoholismo.

Para atenuar el impacto de prácticas sexuales riesgosas, la atención en los alojamientos temporales se complementó con orientación psicoeducativa en derechos sexuales, con una intervención en salud sexual y reproductiva. Ante las dificultades para el desplazamiento de los beneficiarios, el operador del Programa de Reactivación Sociocultural facilitó los recursos humanos y materiales a los interesados:

> *Lo importante era hacerlo en los mismos albergues para que la gente pudiera aprovechar, porque a veces hay gente que no tiene dinero para llegar hasta los hospitales. Les queda lejos o les da pereza (…) Allí, en los alojamientos, se hicieron hasta citologías.*
> Opinión de un representante del programa de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

Todas estas evidencias ayudan a poner en justa proporción los logros del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, aunque algunas personas que participaban en los programas de atención humanitaria señalaron que la intervención de Profamilia estuvo más enfocada en la planificación que en la educación y en la prevención. En estas áreas se encontraron logros importantes:

> *Se logró que las personas sepan valorar y valorarse a ellas mismas. El conocimiento de su derecho a hablar, a informarse, a decidir sobre su propio cuerpo, ese es uno de los logros más importantes.*
> Opinión de un representante del programa de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

Se trató de garantizar que la edificación de los alojamientos por parte de los operadores de la construcción cumpliera con los estándares de una vivienda cuyo periodo de uso sería de seis meses, según se había formalizado en los contratos. Hubo dificultades por parte de las alcaldías con la ubicación y entrega de los lotes y con el aprovisionamiento de los servicios de saneamiento básico.

> *Teniendo en cuenta el espacio donde habitamos, los servicios, todo, las normas mínimas se han cumplido; todo se ha cumplido mínimamente.*
> Opinión de un funcionario de OIM (Antioquia)

Los materiales básicos utilizados para la construcción de los alojamientos temporales cumplían con los estándares internacionales y se ajustaban al

presupuesto destinado al FNGRD. Sin embargo, con el paso de los meses, y sobre todo una vez llegado el límite de los seis meses previstos para la ocupación de las unidades habitacionales, surgieron las primeras manifestaciones de descontento. Las comunidades de beneficiarios del programa pedían que se usaran los materiales tradicionales utilizados especialmente en la edificación de los lugares de residencia permanente. Sin embargo, estos no aplicaban para la situación de transitoriedad propia de los alojamientos temporales.

> *Muchos de ellos [de las familias alojadas] son conocedores de la madera, son señores que trabajaron mucho tiempo. Turbo era un sector totalmente maderero. Muchos de ellos [operadores] les decían: vamos a llevarles un parasiempre, esa madera es buenísima. Pero finalmente les llevaban un cativo, y ellos sabían que para esas construcciones el cativo es súper malo. Y se sienten engañados, porque muchas veces no tuvieron en cuenta lo que ellos decían y los alojamientos, con el tiempo, se empezaron a deteriorar: les cayó mucha polilla y mucha cosa, y siempre están un poco débiles; los cimientos no fueron los más apropiados.*
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

En algunos municipios, los alojamientos temporales no se han terminado. En Turbo se tenían previstos seis alojamientos; hasta el momento solo hay tres completamente acabados. Estos tres primeros ya están llegando al tope de su periodo de utilidad, y ya están deteriorados:

> Hasta el momento hay tres alojamientos temporales construidos. Ya están muy deteriorados por la madera –no fue la mejor–. Aunque se sabía que eran alojamientos temporales, para seis meses, ya llevamos casi tres años.
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

A pesar de la relación directa entre el diseño de los alojamientos temporales y el periodo de utilidad para el cual fueron previstos los materiales de base, las familias alojadas atribuyen el deterioro de la infraestructura a la mala elección que hizo la administración local del operador. Como los materiales ya están agotados, una nueva inundación, o los vendavales, podrían destruir las unidades habitacionales.

> *La infraestructura del alojamiento no es la adecuada. Hasta ahora está bien, porque no han empezado las temporadas de lluvias. Pero igual tenemos miedo porque en ocasiones pasadas los vendavales se llevaron hasta 40 unidades habitacionales.*
>
> Opinión de un funcionario de OIM (nivel nacional)

Debido al hacinamiento y al deterioro de la infraestructura de los alojamientos temporales, muchas personas no están en las mejores condiciones. En las reuniones de los grupos focales, los beneficiarios del programa dijeron estar cansados por el largo tiempo que han pasado allí.

En general, los residentes en los alojamientos son personas un con bajo nivel educativo. Se han dedicado siempre a la agricultura, y por ello su capacidad de emprendimiento es pobre y su versatilidad laboral es mínima. Buscan trabajos que hayan hecho anteriormente y que no les exija ningún tipo de educación formal. En el mejor de los casos, algunos regresaron a trabajar en sus predios que, ahora en periodo de sequía, ofrecen posibilidades de reiniciar la siembra y cuidar de los animales, en general especies menores.

Como mecanismo de reactivación de la economía doméstica se impulsaron proyectos como el de la OIM para incluir a las personas de la tercera edad y darles algún tipo de actividad que les permitiera aportar conocimiento y dinero a la comunidad. Esta estrategia fue bien valorada por los miembros del alojamiento, que resultó favorecido con el proyecto avícola dirigido a la tercera edad. En otros casos, por el contrario, y frente a la dificultad para que sus miembros encontraran empleo, se propagó una sensación de abandono por parte del Estado:

> *Nos fuimos porque ya no aguantábamos más. Estábamos abandonados, sin empleo y enfermos. Yo sentí que Colombia Humanitaria nos abandonó.*
> Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en Turbo (Antioquia)

Como resultado del Programa de Alojamientos Temporales, queda en los municipios una buena capacidad instalada para que puedan asumir el manejo operativo de las emergencias: ambulancias, purificadoras de agua, motobomba, uniformes de seguridad, entre otros.

Fortalecimiento de la UNGRD como líder de los procesos de atención en situaciones de riesgo y desastre

En el orden departamental, un resultado importante tiene que ver con la consolidación del CREPAD. Una vez se inició el Programa de Alojamientos Temporales, la labor del CREPAD se ajustó: se trató de involucrar a todos los miembros y sus funciones, aunque en el pasado no hubieran tenido un papel eficiente en la organización. Se creó e implementó un nuevo decreto que permitió la estructuración del CREPAD en lo que ahora es el Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD).

El fortalecimiento de las relaciones entre los residentes de los alojamientos temporales y la administración local con el Gobierno nacional también es un resultado que se relaciona con las diferentes formas de liderazgo que se han desarrollado en los alojamientos. Tal fortalecimiento fue posible gracias al conocimiento que los beneficiarios del programa tienen de las regiones, de la forma como funcionan las instituciones públicas, de su área de injerencia en la administración local y sus representantes. Ahora las comunidades de beneficiarios de los alojamientos se muestran más sólidos en su interlocución con el Estado:

Hay un buen ambiente. El señor Alcalde está muy motivado para que esto sea una realidad. Cuenta con el apoyo del Secretario de Planeación, que ha estado muy cerca y que tiene una relación muy buena con el Presidente del Consejo. Respecto a las comunicaciones, la ruta es con otra funcionaria, con la Secretaria del Despacho. Reunieron al Consejo Territorial para decirles: "Señores, vamos a poner en práctica esto; vamos a firmarlo, vamos a protocolarizarlo". El líder del CTP fue uno de los que más insistió: "esto lo vamos a lograr en el municipio". Del mes de enero para acá no estamos muy al tanto si se firmó, si se protocolizó. Pero creo que aquí en Manatí hay un buen ambiente.

Opinión de un colíder de la Confederación Colombiana de ONG en Manatí (Atlántico)

La estrategia Común Unidad fortaleció el sentido del trabajo humanitario. Y ese entendimiento, que se hace sin que el lucro sea el factor determinante, hizo posibles formas de trabajo en las entidades y sus empleados (para no incurrir en incumplimiento de los contratos, por ejemplo, asumieron los sobrecostos de la construcción).

Para nosotros ha sido complicado, porque ese 5% de gastos de operaciones que nos daban no fue suficiente para cubrir los gastos de transporte y los imprevistos. Cuando íbamos a la mitad, ya habíamos dedicado ese presupuesto y solo nos iban a reconocer ese 5%. Ha sido difícil seguir transportando, porque ya se consumió todo el presupuesto y nos ha tocado asumir estrategias de apoyo para continuar con el proceso: tenemos un contrato firmado y debemos cumplirlo.

Opinión del operador del Programa de Alojamientos Temporales (Magdalena)

Los operadores de la construcción de los alojamientos temporales debieron renegociar los precios con los proveedores para bajar costos, compartir los gastos del transporte e incluso replantear las fechas para poder cumplir con los compromisos financieros y no perturbar los ánimos de las comunidades:

Tendríamos que renegociar con los proveedores, pedir descuentos y que nos asuman el transporte hasta algunas partes. Esto se lo habíamos informado a la Gobernación, a Colombia Humanitaria y a la Interventoría.

Pedimos revisar el costo de los materiales en las zonas, pero la Caja piensa que no podemos incluir esos costos, porque nos enfrentaría con la comunidad, que no lo entendería. Todo fue concertado y ellos tienen unas expectativas creadas.

Opinión del operador del Programa de Alojamientos Temporales (Atlántico)

La construcción y coordinación de los alojamientos temporales ha ofrecido un sinnúmero de experiencias que, capitalizadas por la experticia de los operadores y canalizadas por el liderazgo de la administración local, han sido fuente de mejoramiento en el modelo de gestión del riesgo en muchos municipios que no tenían ni capacidad instalada ni competencias para enfrentar una calamidad.

La prevención del riesgo de desastres es un tema nuevo. Trabajamos en los temas de planeación, de fomento de la participación, de análisis de dinámicas electorales con la MOE y Nuevo Arco Iris. Es un tema del que se fue aprendiendo. Asumimos la metodología del PNUD para la formulación del Plan de Gestión del Riesgo del Magdalena y también determinamos vulnerabilidades, amenazas, escenarios de riesgo.

Esto lo enviábamos a los municipios y se trabajaba en mesas concertadas, que son una especie de soporte de estos planes de gestión de riesgo. Todo esto se hizo con el acompañamiento de la CCONG.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

Otro resultado de este modelo de gestión del riesgo fue el desplazamiento de un paradigma asistencialista a otro de corresponsabilidad social. Con esta corresponsabilidad se ha querido visibilizar la estrategia de Común Unidad y su articulación con los procesos de reivindicación del liderazgo, trabajo colectivo y demás dimensiones que tuvo la participación de los mismos damnificados en el proceso de atención humanitaria. Fruto de este proceso surgió la "caja" o "cofre" de herramientas para la administración local:

Hay una figura, que llamamos el "cofre de herramientas", en la que están todos los elementos que, dependiendo de cada caso, podrían funcionar en los municipios. Se armó un expediente con cada municipio, y a cada cual se le entregaron los productos de las capacitaciones, las presentaciones, algunas guías metodológicas e información con referencia geográfica.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

La "caja de herramientas" también está encaminada a facilitar la sostenibilidad de los procesos adelantados por la estrategia Común Unidad, según las particularidades de la calamidad en las regiones. Por esta razón, la "caja de herramientas" no solo contiene aspectos procedimentales para la atención de la población damnificada, sino también modelos y procedimientos orientados a preservar el patrimonio cultural de las regiones. De esto da cuenta la gestión cultural en los alojamientos temporales. Se trata, así, de generar procesos de reactivación cultural de las comunidades damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Los alojamientos temporales se constituyeron en espacios para observar las consecuencias del Fenómeno de la Niña 2010-2011 desde una perspectiva compleja. Estas consecuencias abarcan varias dimensiones de la vida de los individuos y de las comunidades y por lo tanto requieren una intervención integral:

El resultado en las comunidades será el cambio de pensamiento: cómo hablan, cómo se expresan en la comunidad.
El impacto de la ola invernal no es solo un asunto de plata, es también un tema emocional, espiritual, psicosocial.

Opinión de un representante de Pastoral Social (Magdalena)

Mejoramiento de los procesos de seguimiento y reporte de las condiciones de la población damnificada residente en los alojamientos

Un resultado importante es el sistema de información, que ha permitido una interacción eficiente entre todas las instancias. Se trata de un sistema confiable

que permite articular eficazmente varias fuerzas a nivel nacional. En él confluyen temas como las nuevas estrategias de comunicación que se implementaron y las fichas geopolíticas que se elaboraron, entre otros. Incluye también la información sobre las comunidades étnicas, un conocimiento sólido que sirve como modelo para futuras interacciones entre programas del Estado y estas comunidades.

Un resultado no deseado del Programa de Alojamientos Temporales es que se favorezca la cultura de la dependencia del Estado. Cada vez que hay una inundación, las familias damnificadas reciben un mercado y un kit de aseo. Algunos de los beneficiados afirman que hay personas que viven en lugares de riesgo no mitigable, porque eso les asegura que periódicamente recibirán una ayuda estatal. Algunos participantes de los grupos focales en Turbo mencionaban que las inundaciones sucesivas son como un "sorteo" al final del cual algunas familias resultan favorecidas con una vivienda por parte del Estado. Los que no reciban ese beneficio tendrán que esperar una nueva inundación para ser incluidos en un nuevo censo de damnificados y esperar que en algún momento reciban una casa propia.

Esta expectativa de beneficio de vivienda explica por qué los habitantes de las zonas en riesgo pueden llegar a atentar contra la infraestructura que los protege de las inundaciones:

Cuando las inundaciones son recurrentes, reciben por cada una de ellas un mercado y kits de aseo. Se promueve una cultura de dependencia del Estado.
Todos llegamos con los mercados, con los kit de cocina, con la ropa, con todo, y ellos están acostumbrados a que dos veces al año tienen esa inundación; dos veces al año, entonces, se aprovisionaban de mercado como para cuatro meses.
Por eso no trabajaban, o trabajan así, en el rebusque de cualquier cosa.
Ellos no querían que se hiciera el jarillón; es más, cuando el jarillón empezó a tomar forma, hubo vándalos que empezaron a dañarlo para que se inundara.

Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

Una vez construidos los alojamientos temporales según los estándares internacionales y en los lugares determinados por las administraciones locales, las familias empezaron el proceso de ocupación de las unidades habitacionales.

Hicimos los alojamientos según el Manual Esfera*, un manual internacional en cuya elaboración participó la Cruz Roja. El Manual Esfera es producto de las guerras; ya es un poco viejo, pero ese fue el que se usó para hacer los alojamientos.*
Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

En algunos casos, como en Turbo, se estableció una relación circular que está teniendo efectos negativos para la administración de los alojamientos temporales. Por un lado, la construcción se demoró por el periodo de latencia en la firma de los convenios con los operadores y también por la coordinación con la administración local para la identificación de los lotes y el aprestamiento de los servicios de saneamiento básico.

En una segunda instancia, la infraestructura se agotó y los beneficiarios presentaron toda suerte de quejas. En tercer lugar, los operadores aún deben construir tres alojamientos temporales. Estas situaciones hacen que sea difícil notificar a los residentes de la finalización del programa cuando, al mismo tiempo, se proyecta la construcción de nuevos alojamientos para más damnificados. La impresión que queda es de poca transparencia de la gestión del operador.

> *Creo que no está siendo tan transparente, porque se sabía que era una construcción para seis meses. Han pasado tres años, y todavía dizque está en la etapa de construcción. Entonces están, como decimos nosotros vulgarmente, casados con ese operador. Si ven que ese operador no es el más idóneo, pues entonces busquen otro, hagan lo posible por hacer las cosas rápido y bien, porque las cosas no es por hacerlas.*
> Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

Pese a que los alojamientos temporales están en mal estado, pueden ofrecer mejores condiciones que las que los beneficiarios tenían antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011. Alcaldías y operadores deben trabajar coordinadamente, pues cualquier desfase en el trabajo entre las entidades locales y los operadores le resta eficacia al resultado del proceso. Los operadores de la construcción de alojamientos tuvieron que asumir el costo de inversión que le correspondía a las alcaldías, particularmente en los aspectos de saneamiento básico.

> *El costo de cada unidad habitacional es de $2.400.000, más o menos. Si era necesario hacer 100 módulos para familias, entonces se giraban $240 millones. Con esos $240 millones qué había que hacer: los 100 módulos con sus instalaciones colectivas y la parte de saneamiento básico. Una parte del saneamiento –a veces bien escasa– la ponía el municipio. Ahí terminaron muy sacrificados los operadores, resolviendo de donde fuera para poder entregar la construcción. Y hubo algunos que se nos quedaron sin servicios públicos, porque el alcalde nunca los puso.*
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Los gastos adicionales que causó la desarticulación entre la administración local y los operadores de la construcción de los alojamientos debieron ser asumidos por los operadores. Según la opinión de un funcionario de la OIM, "uno de los mayores aprendizajes que dejó el proceso de atención a la calamidad dejada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 fue el entendimiento

y aplicación de estándares internacionales para la atención de damnificados; un logro sin precedentes en Colombia".

Si bien la curva de aprendizaje fue lenta, y esto retrasó la atención a los damnificados, en varios municipios se logró crear un plan interno de trabajo que estipulaba unos objetivos, los medios para alcanzarlos, los plazos y los indicadores de cumplimiento, un modelo de planeación serio y comprometido. Esto es una señal clara de buen gobierno, pues en las rendiciones de cuentas estos indicadores permitirán que la gestión pública estatal sea más transparente.

La planeación de la administración local actúa como un factor que garantiza que la participación ciudadana será uno de los objetivos centrales: de este modo las alcaldías pueden tener un conocimiento real de su región, y sus funcionarios pueden diseñar planes de intervención ajustados a las comunidades y a las condiciones del territorio.

Todos los alcaldes, en Atlántico, ya habían firmado un plan interno de trabajo. Ese plan era como la bitácora (…) Acordaron unos componentes, unas acciones, unos actores, unas fechas y unos productos a cumplir, de manera concertada entre los alcaldes y el coordinador del CLOPAD.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

El conocimiento que ahora tienen las alcaldías y las gobernaciones de los sectores y de las necesidades de las comunidades es también un resultado del programa:

Ha sido una experiencia enriquecedora. Hemos aprendido mucho de las particularidades sociales de las distintas comunidades del departamento. También ha sido un trabajo mancomunado en el que todos hemos estado involucrados en el proceso para poderlo llevar a cabo. Puesto que no hay cómo pagar profesionales para que se dediquen específicamente a este proyecto, nosotros mismos hemos asumido el costo administrativo del programa.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Una de las situaciones más polémicas en los grupos focales en esta región fue la tensión entre los líderes naturales de las comunidades, aquellos que los han acompañado incluso antes del advenimiento del Fenómeno de la Niña 2010-2011, y los líderes nombrados por los operadores de la construcción o de la coordinación para labores específicas. En este escenario, las Bacrim emergen como fuerzas que pueden presionar a los líderes nombrados por los operadores para conseguir determinados beneficios: mercados, más unidades habitacionales por familia, inclusión en las listas de los que serán favorecidos por los programas del Fondo Adaptación, entre otros.

Si tanta es la vaina, y no nos quieren dar una ayuda, les mando al Maluco, pa' que les muestre quiénes son los que mandan en esta región.

2.4.6. Alcance de los objetivos

En las siguientes líneas se presenta un diagnóstico de la situación que vive hoy en día la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en los cinco municipios que fueron objeto del estudio, se relaciona la ejecución de los programas de Colombia Humanitaria en las áreas afectadas y el impacto de los mismos sobre sus beneficiarios.

El objetivo del Programa Alojamientos Temporales suponía la construcción de lugares habitacionales de paso para las familias que habitaban una vivienda afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y que no podían tomar un espacio en arriendo. Hasta el 18 de abril del 2013, el objetivo se había cumplido en un 79%.

Dado que los programas del FNGRD guardan una estrecha relación con los que tendrá que desarrollar el Fondo Adaptación, los objetivos alcanzados en la fase de atención humanitaria inciden en alguna medida en los objetivos de la fase de reconstrucción. Uno de los principales problemas que tuvo que enfrentar el Programa de Alojamientos Temporales fue la imprecisión de la información consignada en el censo. Sobreponerse a esta dificultad supuso elaborar varias líneas de base, según los intereses de las entidades del gobierno, de los operadores o de las organizaciones que ofrecieron la primera ayuda humanitaria.

A pesar de que se obtuvo información valiosa sobre la población que sufrió los efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011, hubo personas que, a pesar de haber sido afectadas, no fueron reconocidas como damnificadas; y otras que, sin serlo, están recibiendo algún tipo de beneficio. Queda claro que ese sistema de censo no fue lo suficientemente eficaz como para blindarse de los intereses políticos que se avivan en las temporadas de elecciones. Según lo estiman las organizaciones presentes en las regiones, el Fondo Adaptación tendrá que producir un nuevo censo, uno que pueda ajustarse a sus objetivos.

La información imprecisa que se dio al inicio del proceso sobre la duración del beneficio que tendrían los residentes de los alojamientos temporales condicionó, en buena medida, las condiciones en las que actualmente se desarrolla el programa. En un principio, las administraciones locales tuvieron dificultades para adjudicar los lotes en los que se construirían los alojamientos. Esta demora inicial retrasó toda la ejecución del proyecto, la convocatoria de los beneficiados y el empalme con los programas de reparación de vivienda y apoyo de arrendamiento.

Por otra parte, los medios de comunicación divulgaron que la Presidencia de la República mantendría a las personas en los alojamientos temporales hasta tener una solución definitiva de vivienda. Finalmente, los operadores de la construcción de los alojamientos asumieron contractualmente la edificación de los alojamientos que recibirían los habitantes por seis meses, y así los proyectaron. Estas tres condiciones dan cuenta de la ambigüedad en el entendimiento de la preposición "hasta" y su aplicación al diseño, construcción y durabilidad de los alojamientos y a los criterios para determinar el periodo prudente para asegurar la habitación de los beneficiarios.

A pesar de la complejidad del Programa de Alojamientos Temporales, se trata de una acción transitoria entre la condición de catástrofe declarada y las soluciones estructurales que vendrán por cuenta del Fondo Adaptación. Este será el que se ocupe de la reactivación económica, el que ofrezca soluciones duraderas de habitabilidad que faciliten la adaptación de la comunidad a las condiciones de vida posteriores al Fenómeno de la Niña 2010-2011, condiciones en las que se incluya, además de la vivienda, servicios de saneamiento y nuevas fuentes de empleo, entre otras.

El Programa de Alojamientos Temporales incluyó en el modelo de atención humanitaria un sólido componente de formación y desarrollo integral. Las capacitaciones en diferentes áreas darán frutos en el tiempo y su efecto se verá en los años venideros.

Este programa ha ofrecido soluciones adecuadas, aunque transitorias, a las necesidades de vivienda de las personas damnificadas, especialmente en las regiones en las que los modelos de gestión del riesgo y atención de desastres eran incipientes e incluso inexistentes y que, en otras condiciones, no habrían contado con la capacidad instalada para dar una respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de los habitantes. Se hizo evidente, en consecuencia, la necesidad de diseñar planes de acción para la atención de desastres, planes que se apoyen en un aparato legal, en la formulación de políticas que permitan enfrentar coherentemente los momentos previos a cualquier catástrofe, y el momento mismo del desastre y sus consecuencias.

El Programa de Alojamientos Temporales reveló también que las soluciones de habitabilidad posteriores a una calamidad deben estar acompañadas de oportunidades de trabajo. Sus beneficiarios deberían poder desarrollar la capacidad de concebir estrategias de emprendimiento y reivindicar la autonomía como mecanismos de protección frente al natural impulso de cobijarse al abrigo de un Estado paternalista y asistencialista.

Es claro que los objetivos del Programa de Alojamientos Temporales se cumplieron a cabalidad en los lugares que ofrecían protección frente al

impacto de grupos al margen de la ley. En las regiones con presencia de grupos guerrilleros, paramilitares o de las Bacrim se dificultó la concreción del programa, desde el momento del diseño e implementación de los alojamientos, pasando por la calidad de vida de sus residentes, la imagen social de los vecinos y la proximidad con la administración local. A esto se sumaron otras situaciones de difícil manejo social, como el consumo de sustancias psicotrópicas, la prostitución y vandalismo, por mencionar algunas.

Dada la dificultad que enfrentó el programa para lograr la adherencia de las autoridades locales, representadas especialmente en la figura de la alcaldía, quedó muy claro que la generación de confianza y corresponsabilidad a nivel público sigue siendo un desafío. Por el contrario, cuando los operadores son firmas privadas, gozan de mejor reputación entre los beneficiarios del programa; de hecho ellos las postulan para que en el futuro sean las que elaboren el censo y administren los recursos financieros.

Por medio de la herramienta DOFA, y esto es importante destacarlo, se busca identificar los problemas que surgieron durante la ejecución de los programas y las posibles soluciones. En ese sentido, y en el nivel interno, se analizará la ejecución y el manejo que Colombia Humanitaria, como la entidad que fijó los lineamientos como vocera del Gobierno nacional, le dio a los programas; y en el nivel externo, se verán los efectos en el comportamiento de la población y los factores ajenos a los proyectos que impidieron o que impiden el logro de los objetivos.

El Programa de Alojamientos Temporales es, tal vez, uno de los de mayor impacto entre las familias que se vieron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Su manejo no solo ha involucrado operadores –en la infraestructura de los alojamientos como tal–, sino que supuso el desarrollo de estrategias de coordinación con otros programas del FNGRD para garantizar una ejecución integral. La matriz DOFA de este programa y el resumen de los hallazgos más importantes de este capítulo se presentan a continuación:

Cuadro 6. Matriz DOFA- Programa de Alojamientos Temporales

	POSITIVO	**NEGATIVO**
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	La cultura de salud preventiva fue exitosa.	Los materiales utilizados en la construcción de alojamientos y diseño de los mismos.
	Se desarrollaron talleres para promover la cultura de la gestión del riesgo.	Hubo retraso en las ayudas.

	Se diseñaron programas para estimular el sentido de pertenencia de la comunidad.	Las expectativas: las promesas sin cumplir siembran la desconfianza en los beneficiarios.
		Inseguridad en los alojamientos.
	OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
EXTERNO	La población reconoce la labor de los operadores de construcción y de OIM. Los beneficiarios reconocen la pertinencia de la acción de Pastoral Social, del Ministerio de Cultura y del SENA.	Los municipios no cuentan con el presupuesto necesario para dar continuidad a los programas de asistencia y alojamientos temporales.
		Manejo de las expectativas.
		Los beneficiarios temen abandonar el alojamiento.
		Desconocimiento de los recursos desembolsados por Colombia Humanitaria.
		Las expectativas de las personas van hasta la culminación del convenio de alojamientos. Las herramientas que propuso este programa se centraron en el periodo de ejecución, y no en la situación que vendría después del cierre de estos espacios.
		Percepción de riesgo de inundación por parte de la población.
		Durante la ejecución del proyecto, la oferta de empleo fue escasa. Por esta razón tomaron fuerza la informalidad, los microcréditos –gota a gota– y la delincuencia.
		El traslado de los problemas sociales a los alojamientos afectó la convivencia de las personas.

Fuente: Elaboración propia.

Debilidades

- *El diseño de los alojamientos y los materiales utilizados en su construcción.*

Los beneficiarios dicen que los materiales con los que se han construido estos espacios no tienen la calidad necesaria para durar el tiempo estipulado. Los alojamientos, en consecuencia, han tenido que ser reparados. Sostienen, también, que por fallas de diseño han surgido problemas de convivencia y en el diario vivir de las personas. Casos como el de Manatí, en donde los cubículos

fueron construidos con desniveles; o en Turbo, donde las paredes se desmoronaron, son evidencia de que algo falló en el diseño de estas estructuras.

- *Retraso en las ayudas.* Las primeras ayudas humanitarias llegaron a Manatí casi un mes después de la tragedia.

- *Inseguridad en los alojamientos.* Es importante destacar que la convivencia en este tipo de espacios realza y evidencia los problemas de cada individuo y de la comunidad. La población se refiere a casos de violencia sexual, robos y venta y consumo de estupefacientes. Probablemente esto ocurría antes del Fenómeno de la Niña, pero cuando la población se ve obligada a coexistir en espacios tan próximos, se prenden las alarmas de los beneficiarios y aparecen problemas de convivencia. Ante esta situación, y con el apoyo de los operadores, los usuarios han creado unos comités de seguridad que se han encargado de tomar medidas. La fórmula ha funcionado hasta cierto punto, pues aún se siguen presentando situaciones que afectan el bienestar de la comunidad.

Fortalezas

- *La cultura de salud preventiva fue exitosa.* Las brigadas de salud promovieron el diagnóstico anticipado de enfermedades y el cuidado del cuerpo. El índice de enfermedades en los alojamientos, puede decirse, fue escaso. La articulación con otros programas –salud sexual y reproductiva, brigadas de salud, capacitaciones y talleres culturales– permitieron que, en este sentido, el ambiente en los alojamientos fuera más llevadero.

- *Se desarrollaron talleres para promover la cultura de la gestión del riesgo.* Las capacitaciones brindadas a la comunidad y a las instituciones, sobre gestión del riesgo, han tenido impactos positivos. Las personas beneficiadas afirman estar mejor preparadas para enfrentar catástrofes naturales en el futuro.

Amenazas

- *Los municipios no cuentan con el presupuesto necesario para dar continuidad a los programas de asistencia y alojamientos temporales.* Si bien los programas logran alivianar los problemas de los beneficiarios, la institucionalidad manifiesta que a mediano y largo plazo no podrá sostener un modelo como el que brindó Colombia Humanitaria:

> El municipio de Manatí tiene un presupuesto que apenas le alcanza para sostenerse, y la tragedia ha hecho que nosotros prácticamente estemos sosteniendo dos municipios: los alojados, los damnificados, los afectados. Y el municipio de Manatí no

tiene cómo mantener a esas personas y todo lo que trae consigo. Que al menos encuentren un alojamiento temporal.

Opinión del delegado de Alojamientos Temporales en Manatí (Atlántico)

- *Las expectativas.* La promoción y divulgación de beneficios de vivienda ha creado grandes expectativas en los habitantes de las zonas afectadas. Lamentablemente, aún no se ha cumplido ninguna de las promesas hechas y por esta razón las personas han perdido su confianza en el Gobierno nacional. El FNGRD acudió a la promoción de vivienda postdesastre, cuando esta labor le correspondía al Fondo Adaptación, conforme lo establecido en el Manual Operativo de Colombia Humanitaria.

- *Desconocimiento de los recursos desembolsados por Colombia Humanitaria.* En el caso de Manatí, la propia institucionalidad desconoce que los recursos para la construcción de alojamientos venían de Colombia Humanitaria; creían que provenían de Pastoral Social.

- *Las expectativas de las personas van hasta la culminación del convenio de alojamientos.* Las entrevistas reflejan la percepción de un futuro incierto: las personas no saben qué vendrá después de la fase de alojamientos. Las herramientas que propuso este programa se centraron en el periodo de ejecución, no en la situación que vendría después del cierre de los espacios.

- *Percepción de riesgo de inundación por parte de la población.* Aunque se han hecho tareas para mitigar el riesgo, en la gran mayoría de las regiones persiste la incertidumbre y el temor de sucumbir ante un evento de similar magnitud.

- *Durante la ejecución del proyecto, la oferta de empleo fue escasa, razón por la cual se incentivó la informalidad y la delincuencia.*

Los habitantes del alojamiento no tienen oportunidades para generar ingresos a corto, mediano o largo plazo. No hay suministros de estudio, alimentación, vestido, salud. Los niveles de estrés y las posibles enfermedades aumentan, y llegan a aceptar empleos ilegales y a cometer delitos.

Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

- *El traslado de los problemas sociales a los alojamientos afectó la convivencia de las personas.* Antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011, había hechos ocasionales de drogadicción, violaciones y robos. Pero cuando las personas comienzan a convivir en los alojamientos, estos se hacen más visibles y su impacto y estragos más notorios. El bienestar de la comunidad se afectó.

- *Los beneficiarios temen abandonar el alojamiento.* Así lo expresan los gestores comunitarios de algunos alojamientos, a quienes algunos les han

expuesto sus temores: miedo a que se repita la tragedia, a retornar a zonas de alto riesgo, a perder los beneficios que han venido recibiendo y a que no existan soluciones claras de vivienda.

Oportunidades

- *La población reconoce la labor de la OIM.* Los talleres, conferencias y capacitaciones tuvieron un impacto positivo en el comportamiento de la población.

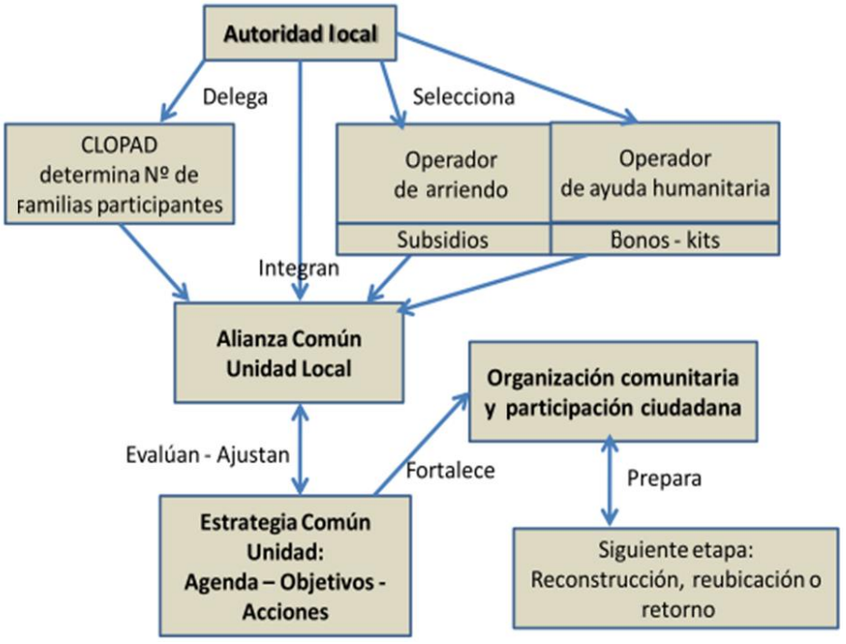
2.5. Programa de Apoyo de Arrendamiento

2.5.1. Diseño

El Programa de Apoyo de Arrendamiento, diseñado por la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD, se inscribe en la estrategia Común Unidad, y en la acción sinérgica de entidades del orden nacional, regional, públicas y privadas. La autoridad local tienen un papel preponderante en la implementación del Programa (ver Esquema 12): lidera dos subprocesos, el administrativo y el operativo. El primero está orientado a identificar y caracterizar las familias que cumplen con los requisitos para acogerse al beneficio de arrendamiento; el segundo vela porque se implementen las acciones necesarias para que el apoyo de arrendamiento llegue a las personas damnificadas.

Todo este esfuerzo por coordinar el quehacer del sector público y privado, a nivel nacional y regional, da concreción a la estrategia Común Unidad, al tiempo que llevan a la práctica las acciones del FNGRD y preparan el terreno para las líneas propias del Fondo Adaptación.

Esquema 12. Diseño del Programa de Apoyo de Arrendamiento



Fuente: Colombia Humanitaria (2013).

La estrategia conjunta de la Subcuenta Colombia Humanitaria y de los operadores del programa de reactivación sociocultural permitió hacer un diagnóstico de las condiciones de la población damnificada, diagnóstico que a su vez sirvió para caracterizar a las familias que podrían beneficiarse del apoyo de arrendamiento.

Ese proceso de caracterización echó mano de herramientas etnográficas como la cartografía social. A pesar de que estas técnicas tienen un carácter eminentemente cualitativo, fueron un insumo valioso para triangular la información que se había levantado en el componente cuantitativo del censo. Esta información inicial, incluida en el diseño del programa, también fue utilizada para orientar la definición e implementación de iniciativas de recuperación de medios de vida.

A partir de las condiciones de la población damnificada se evaluó la pertinencia de los diferentes programas de hábitat para atender las necesidades de las familias. El Programa de Apoyo de Arrendamiento mostró mayores bondades para las administraciones locales que el Programa de Alojamientos Temporales. En efecto, el primero delega muchas responsabilidades en los operadores de los apoyos y dispensa a las alcaldías de compromisos altamente demandantes, como la identificación de los lotes, el aseguramiento de los servicios de saneamiento básico y la movilización de todas las fuerzas del municipio para atender a la población damnificada.

El Gobierno nacional tomó la decisión lógica de ayudar a las familias (…). Pero no es fácil que los alcaldes lo asuman. Para ellos lo mejor sería que todo se fuera en arriendo

y lo mimetizáramos y que ellos no tuvieran que responder por esa población. La interlocución con los alcaldes ha sido muy complicada, en algunos casos por falta de voluntad política.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Si bien el Programa de Apoyo de Arrendamiento tiene una arquitectura más sencilla que el de Alojamientos Temporales o que el de Reparación Menor de Vivienda, exigía la misma atención multidisciplinaria para las comunidades de damnificados. La Subcuenta Colombia Humanitaria contó para el diseño del programa con la participación de especialistas en el campo financiero, antropólogos, psicólogos, sociólogos, expertos en emprendimiento y trabajadores sociales, entre otros. Se aseguraba así de que los beneficiarios del apoyo recibieran una atención integral.

El primer paso era conformar un equipo de profesionales para trabajar en la zona. Tomamos la decisión de que fuera un grupo mixto: gente del lugar, una antropóloga, una psicóloga, dos trabajadoras sociales y dos expertos en emprendimiento, uno de allá y otro que mandamos de aquí. Creamos un grupo de siete personas, junto con la auxiliar contable, para que hiciera el enlace de la parte documental entre nuestra oficina de acá, de Medellín, y la oficina de allá. Se montó una oficina en Turbo, el sitio de operaciones, un lugar estratégico en la mitad de la zona de atención en Necoclí, en la parte de arriba, y Mutatá, en la parte de abajo.

Opinión del responsable de los programas de Reactivación Sociocultural en Turbo (Antioquia)

El diseño del Programa de Apoyo de Arrendamiento consideró que el diagnóstico de la población y la convocatoria para acceder al beneficio de vivienda se podría recibir simultáneamente con las primeras ayudas humanitarias: mercado y kit de aseo. Se trató de una práctica que se impuso por la urgencia de atender integralmente a los damnificados y por la prisa en implementar las soluciones de hábitat.

En un mes terminamos la entrega de ayuda de mercados y arrancamos con los arriendos. Fue simultáneo. Con muy poca información, la verdad, muy poca; o cuando salía, casi que nosotros ya estábamos cerrando el asunto. En ese sentido las cosas se nos complicaron mucho. Nos ayudó bastante el que tuviéramos los referentes de Colombia Humanitaria: llamar, consultar…, y las circulares, las circulares fueron de gran ayuda.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

Teniendo en cuenta las características de la población, así como las orientaciones de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD, se estableció que las cajas de compensación reunían las condiciones adecuadas para operar el Programa de Apoyo de Arrendamiento.

Las cajas de compensación familiar fueron escogidas como los operadores que se encargarían de hacer el pago de arriendos. Recibían por el trabajo el 5%. Les pareció que sí, que en un mes entregaban y que les quedaba el 5% por su trabajo. Pero hay sitios que se tardan seis meses en entregar…

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Al igual que en los demás programas de hábitat desarrollados por Colombia Humanitaria, la gestión financiera del Programa de Apoyo de Arrendamiento sería asumida por la Fiduprevisora. El contrato de la operación del programa se firmó entre las cajas de compensación y las gobernaciones; pero estas no administraban el dinero, solo se ocupaban de certificar la información sobre los beneficiarios y de confirmar la pertinencia del desembolso para que, a su vez, las cajas de compensación dispensaran los pagos del apoyo a través de entidades financieras legalmente constituidas.

Colombia Humanitaria tampoco disponía del dinero. Informaba que este se encontraba en una cartera colectiva, y que esa cartera, a su vez, estaba en Fiduprevisora. Es decir, que el dinero jamás entró a la gobernación ni a ningún ente, y nosotros girábamos sobre esa cartera colectiva.
Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

La estrategia para la entrega de los apoyos de arrendamiento era concertada entre los operadores del programa y la gobernación o alcaldías capitales, previo análisis de las condiciones de la población de beneficiarios.

Nosotros convocábamos a las personas por perífono, por radio, de muchas maneras. Cuando llegan los censos, los contratos y ya contábamos con los recursos, nos poníamos en contacto con los líderes del municipio.

Con la Gobernación definíamos el sitio, el horario, la forma de trabajar, cuántas personas íbamos a atender, y dos días antes de la entrega les mandábamos a los responsables de CLOPAD la base de datos.

Ellos –los responsables del CLOPAD– la publicaban, la perifoneaban, y ese día nosotros íbamos a un colegio, o a cualquier espacio grande, y ubicábamos veinte mesas, o las que fueran, pero de acuerdo al número de damnificados.
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

El diseño del programa daba las orientaciones básicas, pero cada uno de los operadores, previo acuerdo con la Gobernación y la Alcaldía, fijaba las estrategias que considerara pertinentes para solventar la entrega de los apoyos de arrendamiento y también para generar mecanismos de control. En el caso del Atlántico, uno de los operadores del apoyo de arrendamiento no solo verificó la calidad y pertinencia de los contratos de arrendamiento y se aseguró de la entrega del apoyo, sino que también tomó fotografías de los beneficiarios del programa. Todo esto para minimizar el riesgo de corrupción y tener argumentos para protegerse de acusaciones de incumplimiento en la entrega del apoyo de arrendamiento a los beneficiarios reportados por las administraciones locales y regionales.

2.5.2. Insumos

El Programa de Apoyo de Arrendamiento se apoyó en recursos de cuatro tipos: financieros, de información, humanos y materiales. El principal insumo para asegurar el buen funcionamiento del programa es el recurso financiero, un total de $78.046 millones. El monto fijado por mes de arrendamiento fue de $200.000. El programa cubría 3,5 meses, lo que equivale a $700.000 como máximo por unidad familiar.

> *Colombia Humanitaria dijo que por arriendo eran 200 mil pesos por mes y por una sola vez para cada grupo familiar beneficiado.*
> Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

Para los operadores del programa en las diferentes regiones, el monto del apoyo era suficiente para cubrir las necesidades de vivienda en la población de damnificados. También señalaron que el primer desembolso de la Fiduprevisora se hizo efectivo en el plazo que señalaba el contrato. No ocurrió lo mismo con el segundo desembolso, pues los requisitos exigidos combinaron actividades y procesos de legalización del gasto con acciones de auditoría y control. Si bien esta combinación es deseable en el mecanismo de fiducia, no fue suficientemente claro para los operadores del programa.

Los beneficiados por el programa se mostraron descontentos por el monto y por la inoportunidad con que recibían el beneficio de arrendamiento. Así lo reporta un funcionario de la Personería de Chocó, aunque la situación fue común a varias de las regiones.

> La gente estaba insatisfecha y no hicimos lo que la gente quería… Es que esa es la realidad del proceso: no podíamos hacer lo que la gente quería, sino lo que podíamos hacer con el presupuesto.
> Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Las dificultades en la búsqueda de una vivienda arrendada en condiciones de calamidad suponen un componente de hábitat y un componente de movilidad. Es decir, todo programa que busque dar respuesta a las necesidades de vivienda debería integrar un procedimiento especial para asegurar que los beneficiados por el programa puedan acceder al beneficio, pues las viviendas disponibles para ser arrendadas pueden no ser suficientes en el vecindario o en el municipio de los damnificados.

Las familias que fueron alojadas por amigos y familiares o que estuvieron en los primeros albergues improvisados –colegios, coliseos o plazas municipales– y recibieron el apoyo de arrendamiento, tuvieron que asumir el costo del transporte del grupo familiar y de sus enseres desde el lugar de la primera solución de vivienda hasta la vivienda arrendada. El problema de la movilidad –mudanza– no es solo un asunto de distancia; también tiene que ver con el

acceso y los medios de transporte. El costo de la mudanza, en muchas ocasiones, superaba el monto del arriendo.

Una dificultad es el transporte, eso ha sido catastrófico para nosotros. Nuquí fue el último municipio que intervenimos por las dificultades para transportarnos; la geografía del Chocó tiene unas dificultades tremendas. Eso fue fatal, porque no conseguimos nada barato y nos tocó pagar costoso. No hay otra. El tema de movilidad se debe pensar de forma heterogénea para el país.
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Chocó)

El Programa de Apoyo de Arrendamiento, como los demás programas, tuvo al censo como fuente primera de información de la condición de los damnificados. En principio, los censos eran entregados por la administración regional y local. La elaboración y uso de este insumo tuvo algunas dificultades: la información sobre los damnificados está dispersa en diferentes censos, ya sea levantados por el DANE, por las instituciones prestadoras de las primeras ayudas humanitarias (Cruz Roja, Defensa Civil) o el levantado para asegurar una adecuada intervención de los operadores del programa de arrendamiento. Por lo demás, cualquier esfuerzo por consolidar un censo fiable estaba sujeto a la alta movilidad de la población durante el periodo de inundaciones:

La administración entregó el censo, pero muchas de las personas no fueron encontradas; se habían desplazado o reubicado de pronto.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

La movilidad y la reubicación ocurrieron en muchos niveles. Fueron soluciones temporales de vivienda que incidieron en la calidad de los censos. Algunos damnificados se alojaron en casas de familiares y amigos, dentro y fuera del territorio nacional; otros arrendaron algún tipo de vivienda –exclusiva o compartida– en otros municipios, generalmente en aquellos donde conservaban algún vínculo por ser sus regiones de origen, en las de sus antiguos empleos o con mayor asentamiento de parientes cercanos. También se dio el caso de una población constituida por personas que no se encontraban en las regiones afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, pero que llegaron en busca de algún tipo de ayuda por parte del Estado.

Sumado a lo anterior, el censo no logró toda su capacidad descriptiva de la realidad, porque los mismos damnificados se negaron a entregar la información que se les solicitó: temían perder los beneficios que el Departamento para la Prosperidad Social les había otorgado.

Algunas personas no se quisieron inscribir en las bases de datos por temor a perder los beneficios que tenían con el DPS, o porque estaban afiliados al Sisbén. Entonces, por simple desconocimiento, o por temor a perder un beneficio, quedaron por fuera de la base de datos como damnificados del invierno. Después, ya muy al final del proyecto, tuvimos que solicitarles a esas personas –los que habían estado o estaban en los programas del DPS– que se inscribieran en las bases de datos.

Esa dificultad se superó consiguiendo un documento emitido por el CLOPAD que certificaba la condición de damnificados de algunas personas, aunque no estuvieran en los primeros listados. En algunos casos, la información del censo simplemente desapareció, quizá por la falta de experiencia de los comités en el manejo de los datos, o por la desorganización de las administraciones locales, que no preveían en sus modelos de gestión del riesgo que podría sobrevenir una situación catastrófica como la que produjo el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

En muchos municipios, la información –el censo– desapareció. No se encontraba en ninguna parte. Nosotros nos preocupamos mucho por recuperar del momento del desastre, al menos, las actas de los comités locales de emergencia de los municipios.
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

En el peor de los casos, la administración local manipuló intencionalmente la información, buscando favorecer a unos a costa de otros, aunque todos eran damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

[Algunos alcaldes decían] (…) que querían cambiar el listado: "Yo ya entré como nuevo alcalde; yo ya puedo definir quiénes sí y quiénes no. Yo quiero cambiar los datos y meter a algunas personas".
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

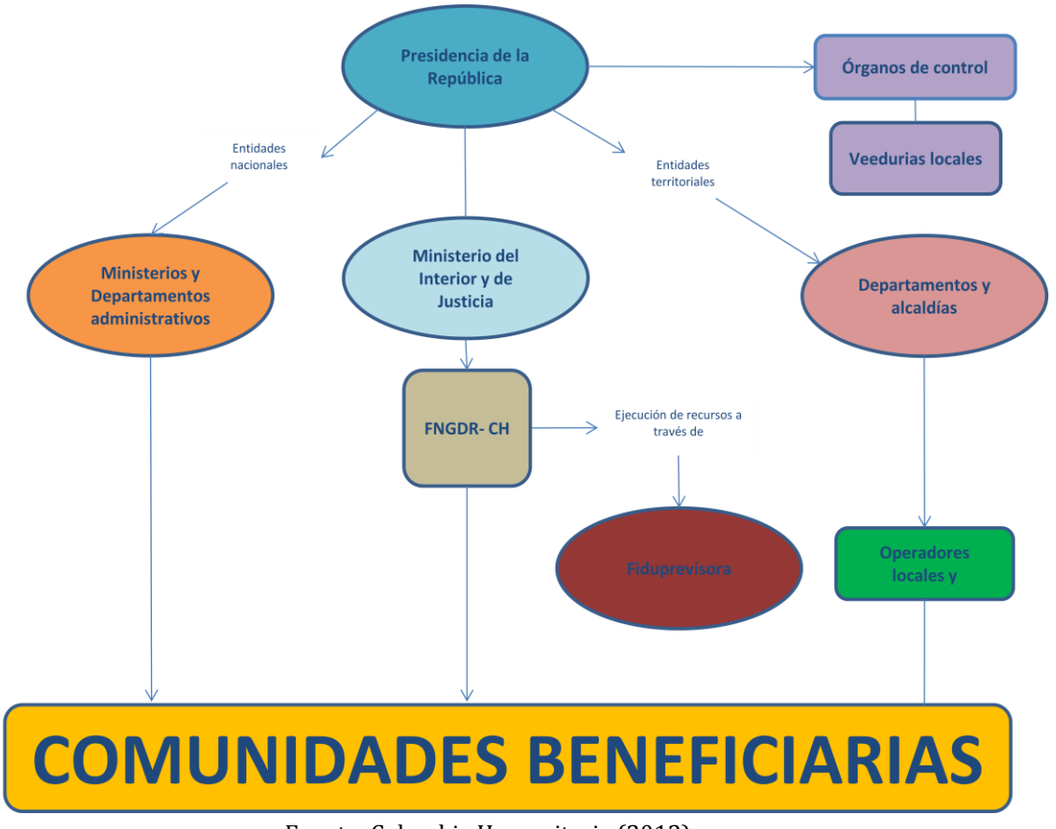
En cuanto a los recursos humanos y materiales, el proceso de entrega de las tarjetas o los cheques para el desembolso del apoyo de arrendamiento pudo haberse hecho solo con los equipos de las cajas de compensación, como cualquier otro programa de entrega de apoyos coordinado por este tipo de entidades. Sin embargo, dada la complejidad de la catástrofe, fue necesario crear puentes de acción con otros equipos, especialmente con los de la Alcaldía.

Para facilitar el proceso de convocatoria se acudió también a las emisoras locales, los periódicos y el perifoneo. El mismo día de la convocatoria, la Defensa Civil, la Policía y la Cruz Roja hicieron un valioso aporte, basados en el conocimiento y en la experiencia del manejo de catástrofes. Este equipo interinstitucional llevó a cabo actividades como la verificación de listas o la necesidad de levantar o perfeccionar el censo. En algunos casos se contó con la participación de los entes territoriales. Adicionalmente, el volumen de personas exigía lugares seguros, de fácil acceso y con capacidad para recibir a los beneficiarios del programa, por ello se privilegiaron los coliseos, las escuelas o las plazas principales de las cabeceras municipales.

2.5.3. Proceso e institucionalidad

El pago de arriendo fue una solución transitoria al problema de vivienda de los núcleos familiares afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. El valor mensual del apoyo fue aprobado y regulado por la Junta Directiva del FNGRD – Subcuenta Colombia Humanitaria. Inicialmente, se giraron los recursos a los gobernadores o a los alcaldes de ciudades capitales. El apoyo se entregó hasta por tres meses y medio, para las familias registradas y certificadas por el CLOPAD o CREPAD que correspondiera. Este monto incluía los gastos generados por la transferencia entre la entidad operadora y el arrendatario. Como se observa en el Esquema 13, la interacción institucional en el programa de arrendamiento incluyó actores del orden nacional y regional con los operadores.

Esquema 13. Sistema de actores involucrados en el proceso de atención, vivienda, rehabilitación y construcción



Fuente: Colombia Humanitaria (2012).

Se hizo un contrato entre el damnificado y el arrendador. Con la copia de este contrato y la verificación de la información, la entidad operadora debía girar un cheque o hacer un pago electrónico al arrendador. En caso de que en una primera entrega se hubiera girado al arrendatario, para el segundo giro debía cambiarse.

El proceso de administración del apoyo de arrendamiento tuvo que enfrentar, como todos los demás programas, las dificultades propias de la coordinación institucional, el acuerdo y puesta en marcha de procedimientos y el contacto con los beneficiarios del programa sin haber un modelo previo. La urgencia de la atención, la heterogeneidad de los casos y el tiempo que demanda la adopción de las políticas que orientan las acciones de atención a los damnificados retardaron el inicio del programa, la expresión contractual del mismo y la entrega de los apoyos.

La verdad, tuvimos muchos problemas: cuando casi estábamos terminando de entregar, apenas empezaban a salir las circulares de Colombia Humanitaria. Nosotros arrancamos el proceso por allá a finales de enero. Seguir los instructivos fue muy difícil dada la heterogeneidad de las regiones en Colombia y de las manifestaciones de la calamidad.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

Atender las necesidades del apoyo de arrendamiento en la población damnificada supuso un gran esfuerzo de adaptación del programa en general y de los operadores en particular a la heterogeneidad de casos:

Cada región en nuestro país revela una cantidad de cosas diferentes. Eso hace que uno tenga que estar consultando mucho, pues los instructivos no abarcan la complejidad de los casos. No abarcan una cantidad de detalles que en la práctica, en la parte operativa, uno sí se encuentra.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Chocó)

El criterio del instructivo de Colombia Humanitaria para otorgar el apoyo de arrendamiento era claro: hasta $200.000 mensuales por unidad familiar, y el apoyo sería entregado solo por una vez a lo largo de 3,5 meses. Sin embargo, las demoras en el proceso de formalización de los contratos de arrendamiento y otras variables asociadas al conocimiento que la población tenía del programa generaron las primeras inconformidades.

Colombia Humanitaria dijo que por arriendo eran 200 mil pesos por mes (…) Pero además del monto había un tema de contratos, y el contrato decía que arrancaba de enero en adelante. Y había gente que no empezaba en enero, sino en febrero; entonces no tenían derecho a 200 del mes vencido.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

Muchos de los beneficiados por el Programa de Apoyo de Arrendamiento entendieron que recibirían un apoyo total por 3,5 meses. Solo con el avance del proceso fueron comprendiendo los criterios de Colombia Humanitaria. En este sentido, la disparidad de las fechas de inicio de los contratos de arrendamiento, así como el monto del contrato, fueron aspectos que los beneficiarios tuvieron dificultades para entender.

Las administraciones locales debieron asegurar la fidelidad de la información de las bases de datos y definir la estrategia para la entrega de los apoyos.

También tuvieron que enfrentar las consecuencias de la divulgación de una información parcial, ambigua o sesgada que les llegaba a los damnificados a través de los medios de comunicación.

[De todo el diseño del Programa de Apoyo de Arrendamiento], los medios de comunicación dijeron que eran 200 por mes. Entonces [los damnificados] no entendían por qué llegaba más apoyo a unos que a otros, o por qué uno recibió 700 mil pesos y otro recibió menos. Explicar eso era muy complicado y tocaba casi que uno por uno. Y en esos momentos teníamos más de tres mil personas reunidas en un coliseo…
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

Los medios de comunicación jugaron un rol importante en la divulgación de la información. A veces esta no coincidía con las orientaciones dadas por alguno de los funcionarios de la Alcaldía o de la Gobernación, y entonces las consecuencias eran graves. En el grupo focal realizado con los beneficiarios del Programa de Apoyo de Arrendamientos en Quibdó, los participantes se quejaron por la información que entregaban los funcionarios de la administración local:

A mí me toco poner plata de mi bolsillo para completar lo del arriendo, porque el señor de la Alcaldía dijo que buscáramos casas de 150 mil pesos. No sabía que pensaban que lo iban a subir a 200 mil. Ahí me surgió la duda, porque yo vi que a nivel nacional estaban entregando 300 mil pesos por mes. Aquí están haciendo mal las cosas.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

Después de la verificación de las bases de datos, y de la divulgación de los beneficiados por el apoyo de arrendamiento, se gestionó el desembolso de la Fiduprevisora y los operadores pasaron a la convocatoria. En este procedimiento se encontraron una variedad de tácticas ajustadas a las características de la población y también a la experiencia de las diferentes cajas de compensación.

Los operadores del programa de arrendamiento coinciden en afirmar que el proceso de desembolso por parte de la Fiduprevisora fue rápido la primera vez. Después de que las gobernaciones aprobaban los requerimientos para la legalización de los gastos, se hacía el desembolso del dinero para los apoyos.

Yo diría que el proceso de los arriendos fue rápido y que se desembolsó sin dificultades desde la primera vez.
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Chocó)

No ocurrió lo mismo con el segundo desembolso del presupuesto para el apoyo.

¿Qué aprendimos? Que hay que ser más oportunos con estas ayudas. No es lógico que después de dos años yo esté entregando apoyos de arrendamiento a unas familias que probablemente ya volvieron a sus casas.
Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

Las situaciones que explican las dificultades en la entrega del apoyo son de diversa índole. De un lado, las alcaldías demoraron el proceso de formalización del requerimiento de arrendamiento para las familias damnificadas. Esto guarda una estrecha relación con las inconsistencias en el censo, que fueron mencionadas a propósito de los insumos del Programa de Arrendamiento.

Otra razón de la demora fue el ritmo que le dio la administración local a la formalización de los contratos. Se trataba de un proceso conceptualmente muy sencillo que implicaba la presentación de las fotocopias de los documentos de identificación del arrendatario, del arrendador y un contrato en el que constara el periodo de vigencia y el monto del arrendamiento, todo debidamente protocolizado y autenticado en una notaría. Cada fase del procedimiento tuvo sus peculiaridades:

- *En la presentación del documento de identidad del arrendatario*: muchos de los arrendatarios no tenían experiencia previa en la formalización de contratos de arrendamiento, y por lo tanto se mostraban reacios a facilitar la información. Además, los arrendadores no tenían claro desde el inicio que el dinero provendría de un programa del Estado y no querían formalizar un contrato con un arrendatario en condición de damnificado por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

- *Con el arrendatario* se presentó una situación análoga. La inexperiencia en la firma de contratos de arrendamiento. También se encontró que los arrendatarios se mostraron prevenidos y desconfiados al entregar información personal.

- *El proceso de autenticación*: a pesar de la simplicidad del procedimiento, se vio entorpecido por los costos que las personas damnificadas debieron asumir. En municipios como Manatí, por ejemplo, el costo de las autenticaciones en la notaría llegó a ser de más de $20.000. Este alto costo implicó que muchas personas registradas en el censo no pudieran acceder al beneficio de arrendamiento por la falta de dinero, terminaran engrosando el número de personas en los alojamientos temporales e incluso quedaran por fuera de cualquier programa de ayuda humanitaria.

En términos de consolidación de la información, las principales dificultades se reportaron en la administración local:

> Hay sitios que nos tardamos seis meses en entregar el apoyo: primero, ruéguele a las alcaldías para que manden el listado; ruégueles que por favor, que si ya recogieron todos los contratos, luego que si tenemos todos los contratos o no.
>
> Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Magdalena)

La demora en la formalización de los contratos y la consolidación de la base de datos de los beneficiarios del Programa de Apoyo de Arrendamiento contribuyó a que los beneficiarios no entendieran bien de qué se trataba el programa y se quejaran. La demora en el desembolso de los apoyos de arrendamiento obligó a los beneficiarios a buscar soluciones alternativas para cubrir el monto del contrato y las obligaciones derivadas del incumplimiento en el pago. El desfase en el desembolso fue de varios meses:

> *Esto se inundó el 30 de noviembre, y el apoyo lo recibimos como a mitad del año siguiente, en agosto.*
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en El Piñón (Magdalena)

Los beneficiarios del apoyo encontraron muy favorable la acción correctiva de algunas administraciones para depurar las bases de datos y facilitar la formalización de los contratos de arrendamiento, lo que ratificó el rol central de las administraciones locales y regionales. Finalmente, son las alcaldías las que deben retomar el control del programa para recuperar la confianza y transparencia en la gestión de los apoyos.

> *En la pasada [administración] hubo un error en la documentación, pero la nueva alcaldía hizo bastante. En cambio, el señor gobernador anterior se movió bastante, hizo mucho más que el de ahora. Fue un señor que se le midió a todo, se metió con botas, y la alcaldesa también se puso las botas. Como humanos a veces cometemos errores, usted sabe que de pronto ella no era la que organizaba, de pronto asignaba a una persona, y esa persona empezaba a meter familiares de ellos que no estaban ni por acá, y el que estaba sufriendo en verdad no lo metían. Ella no se estaba dando cuenta de eso, ella se ocupaba de otras cosas; pero es una recomendación para ellos, para que en otra ocasión ellos estén pendientes.*
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Manatí (Atlántico)

Para los apoyos de arrendamiento en Atlántico se utilizó el mismo método que usaba la caja de compensación para la entrega de otro tipo de apoyos. En esta región recurrieron a la estrategia de un carné (tarjeta) con los datos del beneficiario. Con este documento, los beneficiados podían acercarse a entidades bancarias o almacenes de cadena para hacer el desembolso del dinero correspondiente al mes. Los creadores de la estrategia programaron una convocatoria masiva que les permitiera verificar la coherencia de la información del censo y el listado de beneficiarios, entregar el carné y explicar el proceso de desembolso de los apoyos. El operador del programa en Atlántico tomó algunas medidas de control adicionales: implementó un sistema de registro de huella para certificar la recepción del carné y también registró fotográficamente al beneficiario para dar soporte a la huella y a la firma.

En la entrevista con los operadores del Programa de Apoyo de Arrendamiento afirmaron que la estrategia había funcionado perfectamente. La dificultad

surgió cuando recibieron la instrucción de Colombia Humanitaria de verificar la información de los beneficiarios. Los operadores debieron iniciar un proceso de convocatoria de los beneficiarios, concentrarlos a todos ellos en un lugar común, revisar los datos personales, de manejo del carné y el registro fotográfico.

La idea la planeamos desde la dirección: era ir una sola vez y convocar a esa cantidad de gente, dos mil, tres mil personas de un municipio, una sola vez. Pero en el transcurso del camino fueron cambiando muchas cosas. Los lineamientos de Colombia Humanitaria cambiaron mucho; todos estábamos aprendiendo, tanto Colombia Humanitaria, como nosotros (…) Todos íbamos ajustando cosas, y así también Colombia Humanitaria, que iba diseñando un sinnúmero de lineamientos que eran los que nos servían a nosotros.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

En algunas regiones de Antioquia también se intentó usar la estrategia de la carnetización de los beneficiarios del apoyo. Los operadores tomaron las medidas de control mínimas para el primer desembolso pero, cuando llegó el tiempo de hacer el segundo, tuvieron que ajustar el modelo para poder entregar evidencias del proceso de verificación de datos de los beneficiarios y del manejo del carné. Este ajuste tomó tiempo y demoró el desembolso de la segunda cuota del apoyo.

Con la gente de Caucasia, como esperó tanto, lo que hicimos fue ser muy transparentes con ellos. Para no generar falsas expectativas, les explicábamos siempre en qué situación estábamos. Lo que hicimos fue contarles cómo iba siendo la realidad: estamos en esta situación, estamos trabajando por ustedes y no los vamos a dejar, no vamos a desistir del asunto.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

La estrategia tuvo que cambiar por las exigencias de la administración, que debía hacer controles en cada proceso y según las fases de la atención humanitaria: entrega de alimentos, kit de aseo y de apoyos. Es así como se convocaron diferentes cajas de compensación para cada fase.

Teniendo en cuenta que las cajas de compensación podían ser uno de los operadores de este proceso, la Gobernación contactó a esta y a otras cajas, pero le dio una responsabilidad puntual a cada una de ellas: una en el tema de alimentos y la otra en el tema de arriendos, para que no quedara todo en una sola operación. La operación del Atlántico era tan grande, que era difícil dársela a un solo operador. Comfamiliar empezó entonces a funcionar como operador de alimentos y al poco tiempo Combarranquilla empezó a trabajar con el Distrito. Ellos vieron que estábamos trabajando con el Distrito y nos llamaron para ver si nosotros estábamos interesados en el tema de apoyos de arrendamiento. Lo estudiamos, revisamos muchas de las cosas que podíamos hacer, si lo podíamos hacer basados en la experiencia que ya teníamos nosotros como operadores de apoyo familiar. En cierta forma, la operación era muy similar.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Atlántico)

Otra de las estrategias usadas fue el desembolso del apoyo mediante cheques girados a nombre del arrendador. Resultó pertinente en el caso del departamento del Chocó, porque el arrendador del inmueble tenía la certeza de que recibiría el desembolso a su nombre. Los propietarios de los inmuebles podían vivir o no en la misma casa que arrendaban, y cuando el lugar de residencia del arrendador era diferente e incluso distante del inmueble arrendado, el retiro del cheque de la entidad bancaria que lo emitía se complicaba.

Los participantes del grupo focal de Quibdó mencionaron que varias veces tuvieron que asumir el costo del desplazamiento del arrendador desde su lugar de residencia hasta el lugar donde era emitido el cheque. La estrategia de la emisión del cheque a nombre del arrendador tuvo dificultades puntuales:

> *[La estrategia del pago a través de un cheque] fue mala, porque la propietaria de donde vivía se enfermó y se fue a Medellín y tocó esperar que la señora volviera de Medellín y todo un proceso para que firmara un poder. Son casos excepcionales, pero hay momentos en que pasan cosas que dificultan las cosas.*
> Opinión de participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

A pesar de todas las estrategias que implementaron los operadores del programa para asegurar la entrega de los apoyos, hubo casos en que nadie se acercó a recibir el desembolso del apoyo.

> *En otros sitios, el funcionario le mandaba avisar a la gente que ya podía ir a cobrar. Además, en los acuerdos que hicimos no dimos límite de tiempo; esperábamos hasta el máximo para que la gente cobrara. De hecho, las personas que no cobraron fueron muy pocas: de todo el trabajo que hicimos, más o menos diez personas no se presentaron.*
> Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

2.5.4. Productos

La Base Municipal de Colombia Humanitaria, elaborada por el FNGRD el 28 de septiembre del 2012, indica que se deberían entregar 115.470 apoyos de arrendamiento, equivalentes a un presupuesto de $78.046 millones. El Cuadro 7 muestra que los departamentos con mayores requerimientos en apoyos de arrendamiento se ubican en el norte del país. A la cabeza de la lista está Atlántico, seguido por Magdalena, Sucre y Norte de Santander.

Cuadro 7. Familias beneficiadas con arriendos en los municipios afectados en ambas temporadas del Fenómeno de la Niña (2010-2011-2012)

Departamento	Número de familias
Atlántico	10.822
Magdalena	6.754
Sucre	6.435

Norte de Santander	5.793
Bolívar	5.321
Nariño	3.127
Cundinamarca	1.981
Risaralda	1.610
Antioquia	1.355
Caldas	1.326
Santander	1.022
Cauca	965
Cesar	795
Boyacá	612
Tolima	479
Valle del Cauca	380
Huila	179
Quindío	112
La Guajira	86

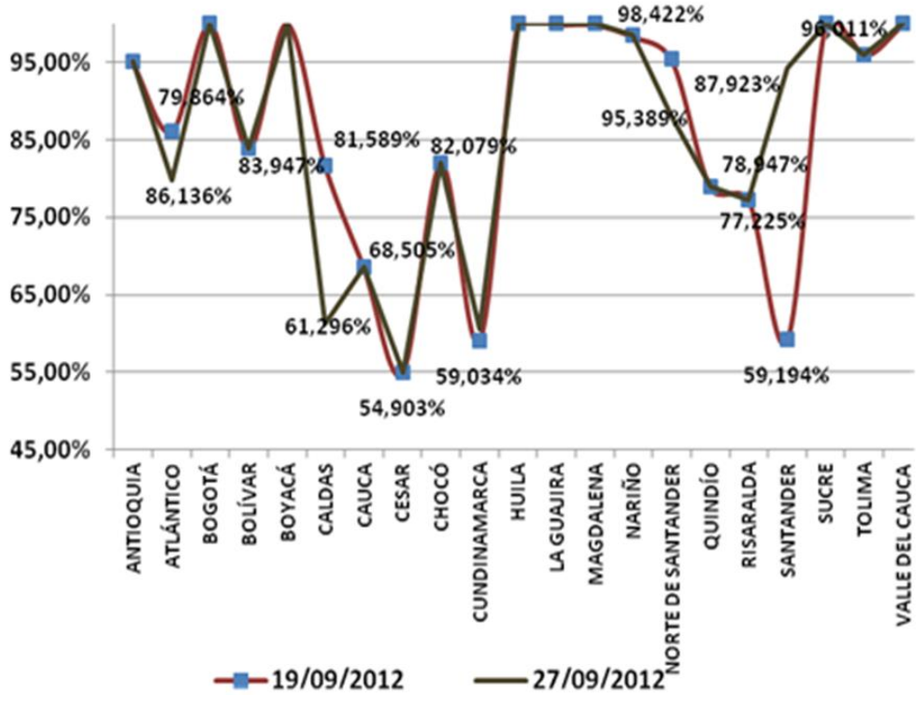
Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Humanitaria (2012).

El Programa de Apoyo de Arrendamiento entregó su ayuda en 375 municipios de 21 departamentos del país. Al 28 de septiembre del 2012 se había cubierto el 84% de la meta, equivalente a 97.428 arriendos distribuidos así:

- 59.889 familias beneficiadas en un primer giro (Avance: 94%).
- 27.120 familias beneficiadas en un segundo giro (Avance: 79%).
- 6.322 familias beneficiadas en un tercer giro (Avance: 63%).
- 4.097 familias beneficiadas en un cuarto giro (Avance: 73%).

En el informe del 19 de abril del 2013, se reportó que la cobertura había alcanzado las 109.575 familias: un 94%. Al 28 de septiembre del 2012, se había entregado el 100% de los apoyos en Bogotá, Boyacá, Huila, La Guajira, Magdalena, Sucre y Cauca (ver Gráfico 2). Los índices más bajos de cumplimiento se encontraron en Caldas, Cesar y Cundinamarca.

Gráfico 2. Avances en la entrega de arriendos al 28 de septiembre del 2012



Fuente: Colombia Humanitaria (2012).

La atención oportuna, la celeridad en el proceso, la calidad de la información resultante y la eficacia en la entrega del apoyo de arrendamiento fueron las notas características de la estrategia de carnetización de los beneficiados que se implementó en Atlántico.

> *En un salón grande de un colegio, poníamos, digamos, veinte mesas, o las que fueran necesarias según la cantidad de damnificados. En cada mesa había dos personas. Alguna vez llegamos a atender, en un día, de 8 am a 5 pm, 3.200 personas. Pero las atendíamos a todas, teníamos que atenderlos a todos. Tenemos constancia de todas las entregas. Siempre procuramos dejar videos de los testimonios de cada persona. Así operábamos.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en El Piñón (Magdalena)

La demora en el desembolso de los apoyos de arrendamiento produjo reacciones en los arrendadores, que se negaron a mantener el contrato con las alcaldías. Para los arrendatarios significó un nuevo desplazamiento.

> *Yo personalmente salí a buscar casa, y no me quisieron arrendar, que porque el municipio no pagaba. De ahí en adelante he pasado por cuatro casas.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

El número de apoyos de arrendamiento entregados a las familias beneficiadas pone en evidencia los desafíos que debieron compartir las entidades vinculadas en la estrategia Común Unidad, y específicamente el operador del programa. La gestión se hizo más compleja en razón de las diferencias en el periodo que regiría la recepción del beneficio.

Por lo menos dos variables era necesario tener en cuenta para comprender la dimensión del monto recibido: vigencia del contrato y el precio del arrendamiento que fue contractualizado. Los beneficiarios tuvieron dificultades para entender la relación entre estas dos variables y sus implicaciones en el monto del apoyo recibido.

A unos les dieron los 700 mil pesos una sola vez, mientras que a mí me los dieron dos veces. A otros les dieron menos y les dijeron que no había más plata.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en La Virginia (Risaralda)

Para recibir el beneficio de arrendamiento era necesario certificar notarialmente el lugar de residencia y la veracidad del contrato que se firmaba con el arrendatario. Este procedimiento fue aprovechado por las notarías para hacer cobros que, en el volumen que se necesitaba, resultó ser lucrativo para la notaría y excluyente para los damnificados, que no tenían el dinero de las autenticaciones.

2.5.5. Resultados o beneficios del programa

Los resultados del Programa de Apoyo de Arrendamiento se organizaron en las siguientes áreas: 1) procesos de seguimiento y caracterización de las condiciones de la población damnificada; 2) fortalecimiento del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y del Desastre; 3) transferencia de conocimientos y herramientas en materia de administración, coordinación y gestión; 4) contribución al mejoramiento de las condiciones de vida; 5) fortalecimiento de la capacidad de resiliencia de la población damnificada para hacer frente a la situación de emergencia y su recuperación y 6) mejoramiento de la coordinación del inicio, desarrollo y cierre del programa.

Procesos de seguimiento y caracterización de las condiciones de la población damnificada

En el universo de percepciones sociales recogidas en este proceso de evaluación es posible identificar dos tendencias en lo que a la función del Estado se refiere: las percepciones de los representantes de las entidades públicas y privadas y las percepciones de los beneficiarios del Programa de Apoyo de Arrendamiento.

Las diferentes percepciones expresadas por los representantes de las entidades públicas y privadas giran en torno a un común denominador: el Gobierno nacional asumió la responsabilidad clara y contundente de atender las consecuencias del Fenómeno de la Niña 2010-2011 a través de la oferta de soluciones de hábitat ajustadas a las necesidades de los damnificados. En su compromiso con esa población, el Gobierno nacional articuló, a través de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD, todos los dispositivos necesarios para asegurar una efectiva movilización de recursos financieros, humanos y materiales. Muchas opiniones coinciden en que el Estado trascendió el nivel

básico de la ayuda humanitaria para llegar a la formulación de políticas orientadoras de la atención en una perspectiva compleja, sistémica e incluyente.

> Se dejó la ponchera ¿Qué es la ponchera? El tener que salir a pedir para ayudar a la gente. Pero el Estado asumió una responsabilidad; eso es fundamental. Y a partir de ahí se dictan unas políticas a nivel nacional sobre el manejo de situaciones de emergencia. Yo diría que está surgiendo una estructura totalmente fiable, que se está transformando la forma en que las ayudas llegan al beneficiario.
> Opinión de una persona representante del operador de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

Desde la perspectiva de los beneficiarios, el protagonismo del Gobierno nacional se desdibujó. Este lo ganaron la gobernación y la alcaldía, que fueron reconocidas como el motor de la atención humanitaria. Cuando se indagó por la función del FNGRD, los beneficiarios afirmaron con claridad que el único aporte de la Subcuenta Colombia Humanitaria en el Programa de Apoyo de Arrendamiento fue la entrega de mercados. La percepción de los beneficiarios parte, en buena medida, en el hecho de que el diseño e implementación del Programa de Apoyo de Arrendamiento coincidió con la entrega de las primeras ayudas humanitarias que venían embaladas con el logo de Colombia Humanitaria.

> *De Colombia Humanitaria solo recibí los mercados. Ahí viene el loguito.*
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en La Virginia (Risaralda)

La atención oportuna a los beneficiarios del Programa de Apoyo de Arrendamiento, en el marco de un contrato celebrado entre las cajas de compensación y el Estado, estipulaba unas condiciones muy precisas para el proceso de convocatoria, identificación y verificación de datos, desembolso y devolución de evidencias a la Subcuenta Colombia Humanitaria. En las entrevistas con los representantes de los operadores del programa se encontró que el porcentaje de utilidad que se les concedía no era suficiente para cubrir todos los costos del proceso.

Independientemente de las causas de la demora en la entrega de los apoyos, el retraso en el desembolso generó costos adicionales por los cambios en la logística de la convocatoria a los beneficiarios, por la coordinación entre entidades o por el tipo de registros que era necesario diligenciar para certificar la entrega de los apoyos. Estos costos fueron asumidos por los operadores del programa, aunque ellos no hubieran causado la demora. Estos mismos recursos se hubieran podido destinar a la atención de otras necesidades de los damnificados.

> *La operación de entrega de arrendamientos nos genera un déficit, y este se está asumiendo con recursos de la institución que podrían destinarse a la compra de ayuda humanitaria para otras regiones donde probablemente esta no llegó.*

Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Turbo (Antioquia)

La demora en el desembolso de los apoyos afectó a los operadores y también a los beneficiarios. En el caso de los beneficiarios, además de los efectos esperados derivados por la demora en un compromiso financiero, hubo también casos de abuso por parte de los arrendadores. El siguiente testimonio es claro al respecto:

> El dueño llegaba y reclamaba la platica. Y entonces de pronto decía: "ya no le puedo alquilar la casa en 250. Como yo se la guardé hasta ahorita que pagaron, entonces la casa vale 350". A mí muchas veces me tocó ir a pedir ayudar en Personería, porque la gente abusa.
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Turbo (Antioquia)

Fortalecimiento del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y del Desastre

El programa de arrendamiento es una iniciativa clara del Gobierno nacional, que se apoya en los entes territoriales, organizaciones populares, instituciones regionales y locales y en los operadores de la entrega del apoyo para dar una atención oportuna a los damnificados. Se trata de una estrategia en la que todos los actores se deben beneficiar. Los operadores del programa afirman que el presupuesto calculado para la administración es insuficiente. Por esta razón, para asegurar la efectividad del Programa de Apoyo de Arrendamiento, tuvieron que asumir costos adicionales.

> *El tema financiero fue catastrófico: el porcentaje que nos dieron no fue suficiente y nosotros debimos asumir costos, de nuestros honorarios, porque para la Caja [de compensación] esto se convirtió en un servicio social. Este proceso no genera ninguna rentabilidad.*
>
> Opinión del operador del programa de Apoyo de Arrendamiento (Chocó)

El reporte que dan las cajas de compensación es una información a la que se podría acceder mediante un análisis financiero. Sin embargo, se quiso indagar por la disponibilidad que tendrían las entidades operadoras del apoyo para atender una nueva calamidad en condiciones de beneficio. Se encontró que las entidades que tienen un claro acento social se mostraron dispuestas a atender el Programa de Apoyo de Arrendamiento en una nueva oportunidad.

Las situaciones que condicionarían su participación no tienen que ver con el porcentaje de participación o con los términos del contrato, pues entienden que es una actividad eminentemente humanitaria. Las condiciones tienen que ver con el modo en el que la entidad fiduciaria respaldaría la operación: claridad de requisitos para avanzar en el proceso de gestión de los apoyos; oportunidad en la devolución de aprobaciones; separación entre las acciones

propias de la administración del apoyo y las actividades de auditoría; oportunidad en los desembolsos.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se fortaleció por la capacidad de coordinar las acciones propias entre los diferentes actores. También se fortaleció por la línea de base en la caracterización de los damnificados, la información sobre las zonas de riesgo y la configuración de un mapa de riesgos altamente descriptivo. Aun se revela como una oportunidad de mejoramiento la definición de áreas de responsabilidad, funciones y tareas de los operadores y el porcentaje que recibirán para el aseguramiento de la administración del programa.

Transferencia de conocimientos y herramientas en materia de administración, coordinación y gestión

La estrategia diseñada para la entrega de apoyos de arrendamiento trató de asegurar la atención a los damnificados en un momento de transición entre los equipos de gobierno. Se buscó asegurar el cumplimiento de objetivos de cobertura y oportunidad en la entrega de apoyos, aunque el contexto político logró debilitar la solidez de los diferentes censos, especialmente de los que fueron levantados por la coordinación local para la atención del desastre.

Además, el operador asumió buena parte de las actividades logísticas y de manejo financiero del programa de arrendamientos, razón por la cual las administraciones municipales, habiendo tenido más bien poca responsabilidad en el proceso, sí lograban, en cambio, una gran visibilización en los escenarios masivos de convocatoria y de entrega de apoyos.

La vaga percepción que los beneficiarios del Programa de Apoyo de Arrendamiento tienen de la acción de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD se explica por la confluencia de programas para asegurar el flujo de la atención humanitaria en el periodo de transición de los equipos de gobierno. Los gobernantes salientes no mostraron suficiente interés en el desarrollo de los programas de hábitat –se encontraban en la fase de cierre del mandato–. Los equipos que entraron estaban desinformados y no tenían especialistas que pudieran atender los requerimientos de los programas. En este escenario, Colombia Humanitaria facilitó el empalme con los nuevos mandatarios, de modo que pudieran conocer de primera mano lo que se estaba haciendo en todos los programas y evitar así el traumatismo y la confusión que produciría la salida del equipo de gobierno.

Se mencionó recurrentemente que los primeros productos entregados por los programas de Colombia Humanitaria fueron aprovechados para visibilizar la

capacidad organizativa de las administraciones locales más que el trabajo programado y sistémico, articulado por la estrategia Común Unidad que venía desarrollando el Gobierno nacional.

Vi en las noticias que habían creado Colombia Humanitaria para los damnificados de la ola invernal. Pero eso llegó a la Alcaldía y a intermediarios. Colombia Humanitaria contrató con Comfachocó, y este era el que entregaba los mercados. Lo mismo pasó con los arriendos.
Sí, es la Alcaldía y a través de Comfachocó, por eso uno debe tener claridad de dónde viene, que no es solo la Alcaldía, y así no queda mal ninguno. Porque uno dice que Colombia Humanitaria nos envió a través de estos dos.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

Contribución al mejoramiento de las condiciones de vida

Las familias beneficiadas por el apoyo de arrendamiento tuvieron que buscar una vivienda, la mayoría de las veces lejos de su antiguo lugar de residencia. Este desplazamiento, aunque voluntario, tuvo implicaciones en diferentes esferas de la vida familiar:

- *Identificación de nuevos centros de centros de enseñanza para los niños* porque la nueva residencia es distante del antiguo colegio o porque los colegios del sector fueron ocupados por familias damnificadas por el Fenómeno de la Niña. En este contexto, los costos que se derivan del transporte que deben tomar los niños y sus acompañantes incrementa el gasto familiar en un porcentaje difícil de sostener cuando se ha incurrido en otros compromisos económicos causados por las inundaciones (recuperación de enseres, alimentación y saneamiento, entre otros).

Por la casa que encontramos tuvimos que hacer pequeñas reubicaciones. Hubo un tiempo en que las clases se hicieron en la calle.
Cuando resolvimos el tema del alquiler de vivienda, tuvimos que buscar nuevos colegios. Hicimos semejante esfuerzo, aunque no nos habían dado lo del arriendo.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Turbo (Antioquia)

- *Implementación de nuevas rutas de atención para los enfermos*, tanto para los que se encontraban hospitalizados, como para los que recibían cuidado domiciliario. En el primer caso, el desplazamiento de los enfermos a nuevos centros de atención médica debió ser asegurado por las mismas entidades prestadoras de salud (EPS). Las familias beneficiarias del apoyo de arrendamiento debieron buscar los recursos y diseñar las estrategias para acompañar a este familiar que ahora estaba hospitalizado en otro punto del municipio, e incluso en otro municipio.

En el caso de los enfermos que recibían cuidado domiciliario, las familias beneficiarias del apoyo de arrendamiento debieron considerar la enfermedad de uno de sus miembros para elegir el nuevo domicilio. La búsqueda de la casa

debía cumplir con los requisitos de proximidad a los centros de atención médica, infraestructura para el cuidado del enfermo y que se ajustara al monto del apoyo. Todas estas condiciones no siempre eran fáciles de cumplir en una condición general de catástrofe en el municipio.

A los enfermos se los llevaron a Asofagama. El trasteo de toda esa gente fue en ambulancias. Había una pequeña carpa de atención y brigadas de salud. Frente al colegio de bachillerato ubicaron también unas carpas para atender a la gente enferma. Alquilaron una casa y ahí empezó a funcionar el hospital.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Manatí (Atlántico)

A nosotros nos tocó llevarnos a mi mamá para la casa. A ella le habían hecho una operación y quedó ciega. Yo no me atrevía a decirle que nuestra casa estaba totalmente destruida, pero tampoco tenía cómo explicarle que nos tocaba cambiar de casa.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Manatí (Atlántico)

- *Atención a las consecuencias psicológicas de la calamidad.* El estrés, la ansiedad y la depresión son los cuadros psicológicos que los damnificados refieren espontáneamente en los relatos.

En marzo caí en una depresión. Fui adonde mis amigos, y uno ahí se decepciona de todo el mundo; en todas partes te cierran las puertas, todos los días para atrás. Hasta que un jueves, a las 5 de la tarde, caí. Recobré la conciencia como a las 11 de la noche: me estaba dando un preinfarto.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

- *Afrontamiento de las dificultades propias de la convivencia con otras personas diferentes al núcleo familiar.* Dificultades de convivencia que ya son previsibles en razón de la heterogeneidad cultural, pero que pueden magnificarse por la presencia de los niños, sus juegos, sus ciclos de actividad y las relaciones con los pares y mayores.

Cuando uno está en arriendo, los niños no pueden vivir tranquilos. Los niños están cohibidos, y uno como adulto también esta cohibido. Sé que es muy incómodo.
Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

Los beneficiados por el programa de arrendamiento interiorizaron rápidamente la noción del apoyo como "derecho". A la luz de esa concepción, las demoras del desembolso, sin importar la causa y el nivel de responsabilidad de los diferentes actores del programa, fueron tenidas como una vulneración a un derecho y por tanto generaron acciones de denuncia frente a los entes de control, así como de protesta contra la administración local y los operadores.

Cumplimos seis meses de arriendo, y nos dijeron que teníamos derecho a un apoyo de vivienda, que siempre nos iban a dar el apoyo del arrendamiento. Eso lo logramos con una cantidad de firmas; nos tocó ir a la Contraloría, a la Procuraduría, a la Defensoría

del Pueblo… Y con camisa de fuerza nos dieron los apoyos hasta el año pasado en marzo.

Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Turbo (Antioquia)

Las versiones de los operadores y las administraciones locales frente a las reclamaciones y protestas que hacen los beneficiarios convergen en los mismos ejes:

1. En algunos casos, la reclamación o la protesta es legítima, porque en la condición de damnificado la demora agudiza la percepción de vulnerabilidad. Sin embargo, estas acciones populares demuestran que las comunidades desconocen formas pacíficas de participación y de expresión de sus necesidades.

Hace dos años se les entregó un apoyo por una inundación, y ahora en Bello, por ejemplo, se les entregó nuevamente. Cada entrega fue de tres meses y medio de arrendamiento.

Opinión del operador del Programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

2. En otros casos, las reclamaciones muestran el efecto negativo de los beneficios. Hay familias que conocen los ciclos de inundación de los territorios en los que viven, y han verificado que después de cada inundación recibirán ayudas humanitarias. Ya saben que las administraciones locales desarrollarán alguna ayuda paliativa que los beneficiará, hasta la próxima inundación, frente a las denuncias ante los entes de control.

Al igual que en los demás programas de hábitat, la palabra "hasta", para definir los montos de dinero disponible para el proyecto o para delimitar el tiempo de vigencia, no es un criterio claro para los beneficiarios. La definición del monto del apoyo de arrendamiento mensual es de "hasta" $200.000. En algunos municipios, el costo de los arrendamientos más baratos podría estar entre $70.000 y $90.000. La cifra presentada por el programa de arrendamiento fue percibida como una oportunidad de inflación de costos por parte de los arrendadores: podían subir el precio del arrendamiento "hasta" el monto máximo del apoyo. Una vez finalizada la vigencia del contrato de arrendamiento, se encontró que los precios se mantuvieron en el alza.

(…) si bien el tope eran 200 mil pesos mensuales, tú puedes encontrar en Antioquia arriendos de 50 mil pesos mensuales, de 60, de 70. Ahí el presupuesto nos dio para hacerlo. La vaina es que algunos arrendadores nos pidieron 150 mil pesos o los 200 mil, y tocó pagarlos.

Opinión del operador del programa de Apoyo de Arrendamiento (Antioquia)

En otros casos, los arrendadores entendieron que el apoyo de arrendamiento de $200.000 se daría hasta por 3,5 meses. En este orden de ideas, una vez que terminó el plazo de tiempo estipulado por el programa de arrendamiento, los

arrendadores incrementaron el costo del arriendo en un 50% o un 70%, llevándolo a $300.000 y $350.000. Si los arrendatarios querían mantener el lugar de vivienda, debían pagar el costo adicional, de lo contrario tenían que abandonar el lugar.

Dadas las condiciones de emergencia que enmarcaron el diseño e implementación del Programa de Apoyo de Arrendamiento, todos estos eventos que hubo que afrontar dejan un enorme aprendizaje sobre las características de la región, de las comunidades y de los equipos de trabajo en las administraciones locales.

Ha sido una experiencia enriquecedora, hemos aprendido mucho de las particularidades sociales de las distintas comunidades del departamento. Ha sido también un trabajo mancomunado en el que todos hemos estado involucrados para poderlo sacar adelante. Nosotros mismos hemos asumido el costo administrativo del programa, pues no hay como pagar profesionales que se dediquen al proyecto.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

El mayor beneficio en las comunidades no fue solo la atención a los damnificados con el apoyo de arrendamiento. El mayor logro fue la consolidación de un tejido humano capaz de darse apoyo en lo social y en lo económico. Es decir, la calidad del programa es precursor del éxito de otros de los que puedan participar los beneficiarios y que estén orientados a la recuperación de medios de vida.

Lo que aparece en lo psicosocial, aparece en lo económico. Como va surgiendo el interés social de asociarse como grupo, también aparecen los intereses de hacer algo productivo. Todo eso va quedando ahí, como unido.
Opinión de un funcionario de Apoye en Medellín (Antioquia)

Mejoramiento de la coordinación del inicio, desarrollo y cierre del programa

El inicio del programa tuvo todos los aciertos, las carencias y los desafíos que también tuvieron los demás programas que se implementaron para atender las necesidades de vivienda de los damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011: bases de datos deficientes, dificultades para la movilización de los equipos de atención humanitaria a las regiones, coordinación con las notarías de la región y generación de un modelo de trabajo interinstitucional sin precedentes.

El desarrollo del programa de hábitat tuvo acentos favorables a propósito del cubrimiento de las familias necesitadas, aunque la entrega de los apoyos pudo haber sido más oportuna. Una buena posibilidad de mejoramiento lo revela el cierre del programa, que significó una reducción importante de las fuentes de

empleo por la depresión económica y social en la que se encontraban las regiones después de la catástrofe.

Tras la calamidad, las familias contaban con 3,5 meses para reorganizar sus ciclos de vida y mantener o encontrar un nuevo empleo. Pero al cabo de ese periodo de tiempo no habían logrado estabilizar su fuente de empleo, y recurrían a micropréstamos de dinero en la informalidad –el "gota a gota"–.

Si bien no llegó a todas las personas, el que el apoyo de arrendamiento viniera con ayudas humanitarias básicas como el mercado y el kit de aseo fue positivo. Esta combinación de ayudas redujo el monto que cada familia damnificada debía reunir para saldar otros gastos, como el pago de servicios de saneamiento, medicamentos, transporte o servicios de telecomunicación. En este sentido, se evidencia la necesidad de impulsar los programas de recuperación de medios de vida simultáneamente con los programas de hábitat para superar estas dificultades.

2.5.6. Alcance de los objetivos

En la medida en que el número de apoyos responde a las necesidades que el censo registra, el objetivo de ofrecer una solución de hábitat para las familias damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 se cumplió. El censo se convierte así en el insumo determinante para establecer un criterio de evaluación de la eficacia del Programa de Apoyo de Arrendamiento.

Al terminar el programa de apoyos, el país se ve enfrentado a la realidad de 63.162 familias que deben sortear la situación del hábitat pagando el mismo arriendo, uno más alto o regresando a su lugar de vivienda en caso de que hubieran sido propietarios de algún predio.

> *El Estado sabe cuáles son las necesidades de las personas. Te pongo un ejemplo: acá a las víctimas se les da una ayuda de emergencia, la da el municipio. Y yo llego a exigirle al municipio la ayuda, y me dice "no, no tenemos plata". Y yo qué le digo a la persona que viene desplazada de Río Sucio, donde está la guerrilla, dándose combate, y todo eso. Qué puedo hacer: "no, doctora, aquí no hay recursos, el contrato se acabó", o simplemente, "no hay recursos". Me dejan el problema a mí, y yo tengo que voltear por todo lado para solucionarle el problema a la persona, o decirle rotundamente no, o conseguir algunos amigos y hacer una colecta… Es eso, no estamos funcionando. Pongo ese ejemplo, que son igual de víctimas de la ola invernal.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Turbo (Antioquia)

Entidades como la Personería han puesto de manifiesto que la presencia de grupos al margen de la ley en las regiones a las que regresarán algunas de las familias después del cierre del Programa de apoyo de Arrendamiento dificultará el retorno. Por su parte, las familias que no vuelvan al lugar de vivienda que tenían cuando el Fenómeno de la Niña 2010-2011 tendrán que

enfrentar el desafío de encontrar medios de subsistencia que les permitan satisfacer sus necesidades básicas y pagar un arriendo.

Se encontró que los beneficiarios del apoyo de arrendamiento incurrieron en obligaciones económicas de distinta índole. Los microcréditos son formas de intercambio económico –el préstamo "gota a gota"– que generan un altísimo endeudamiento y diluyen el impacto favorable que pudo haber dejado el programa de hábitat.

Yo soy desplazada desde el 2001. Para hacer mi primera vivienda me endeudé gota a gota. Después de la tragedia, me dieron seis meses de arrendamiento. Luego me dijeron que si conseguía mi terreno, me ayudaban con el material para construir. Hice muchas vueltas y me tocó ir hasta la Contraloría, pero no me ayudaron. Tuve que volver a prestar plata gota a gota e hice un ranchito en la parte que se me había dañado menos (…) Hoy sigo endeudada y no he podido construir nada.

Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en Quibdó (Chocó)

Para mejorar los resultados del Programa de Apoyo de Arrendamiento, los beneficiarios proponen que se cree un protocolo de atención que facilite dos aspectos: pasar del alojamiento temporal al apoyo de arrendamiento y acceder a préstamos bancarios.

Los beneficiarios del Programa de Alojamientos Temporales sostienen que ellos saldrían del alojamiento si tuvieran la posibilidad de acceder a préstamos bancarios que les permitieran comprar un terreno para construir su vivienda. En principio, fue una estrategia utilizada para la población de autoalbergados que estaban en las escuelas, salones comunales o iglesias, entre otros. Para la población de damnificados que sigue viviendo en los alojamientos temporales sería una buena solución, y además estimularía la búsqueda de empleo y la generación de mecanismos de ahorro.

De la Alcaldía llegaron y hablaron con los autoalbergados. Les dijeron que firmaran los contratos de arrendamiento para que empezaran a desocupar. Para los que ya estábamos en los alojamientos, no hubo nada porque ya no había más plata. Si a alguno de los del alojamiento temporal le sale un contrato de arrendamiento, es porque tiene mucha rosca, o porque está muy de buenas.

Opinión de un participante del grupo focal de Apoyo de Arrendamiento en La Virginia (Risaralda)

En cuanto a la posibilidad de acceder a préstamos bancarios, se podrían aliviar los requisitos para que quienes ya tuvieron un contrato de arrendamiento puedan pensar en la compra de un predio y en la construcción de una vivienda digna.

La matriz DOFA que presenta el Cuadro 8 sirve para complementar el análisis de alcance de objetivos de este programa: identifica los factores externos e internos –positivos y negativos– que inciden en los logros, y sintetiza los

resultados más importantes de la evaluación del Programa de Apoyo de Arrendamiento.

Cuadro 8. Matriz DOFA – Programa de Apoyo de Arrendamiento

	POSITIVO	NEGATIVO
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	Fue una primera opción de vivienda para las familias que no poseían un predio.	No hubo claridad a la hora de censar a las personas.
		La descentralización del Programa de Apoyo de Arrendamientos hizo que los beneficiarios tuvieran percepciones negativas.
		Las personas no afectadas también fueron censadas.
		Hubo inconsistencias en los valores desembolsados.
		La difusión del programa no fue clara.
EXTERNO	**OPORTUNIDADES**	**AMENAZAS**
		La migración trasladó los problemas sociales a otras regiones.
		La migración afectó el control de los censos.
		No se pudo evitar la promoción de la cultura asistencialista.
		Se percibió que las ayudas humanitarias obedecían más al favoritismo político que a las verdaderas necesidades de la población.
		Los precios de los arriendos en las regiones aumentaron a causa del tope máximo del apoyo.

Fuente: Elaboración propia.

Debilidades:

- *No hubo claridad a la hora de censar a las personas.* Hubo confusión, la gente no entendió la dinámica que plantearon los organizadores, y además se hicieron varios censos. Hubo falta de información y comunicación con los afectados.

- *Descentralización en el programa de arrendamientos.* Las personas entienden que el Gobierno central ha desembolsado los recursos de las ayudas, pero culpan a las alcaldías de desviar y manipular esos recursos a su antojo.

Las alcaldías estaban comprometidas con la entrega de los recursos de arrendamiento.

El DANE no fue muy explícito, no fue lo bastante informativo. Como que la gente estaba en otro cuento y no se dio cuenta (para mí, por falta de información). Debieron poner vallas en todos los lugares.

Opinión del delegado para la coordinación de alojamientos en Manatí (Atlántico)

- *Las personas no afectadas también fueron censadas.* Antiguos habitantes de las zonas retornaron para registrarse en los censos y obtener algunos de los apoyos o ayudas que estaba brindando el Gobierno.

- *La difusión del programa no fue clara.* Aunque se hizo un gran esfuerzo por difundir el Programa de Apoyo de Arriendamiento en todos los medios de comunicación, las personas no tuvieron claridad sobre el funcionamiento y las condiciones para acceder a los programas.

Amenazas

- *La migración trasladó los problemas sociales a otras regiones.* Las migraciones no permitieron concentrar ayudas en todos los afectados; muchas veces el impacto se vio reflejado en otras regiones, pues algunos abandonaron las zonas donde fueron afectados.

- *La migración afectó el control de los censos.* Ante la inminencia de la catástrofe, muchos afectados se vieron obligados a migrar a otras regiones. Estos individuos no fueron registrados en los censos en su momento. Al volver, demandaron beneficios a los que no podían acceder por no estar inscritos en los registros.

- *Cultura asistencialista.* Aunque las herramientas y los beneficios recibidos por la comunidad han sido de gran ayuda, no se pudo evitar el fomento de una cultura asistencialista. El diseño de los programas no tuvo en cuenta el compromiso o condición que debían tener las comunidades, y los beneficiarios terminan viendo al Estado como un proveedor de recursos.

- *Se percibió que las ayudas humanitarias obedecían más al favoritismo político que a las verdaderas necesidades de la población.* La percepción de la población frente a las ayudas recibidas demuestra inconformismo. Se atribuye el mal manejo de la entrega de beneficios a los entes territoriales, que en repetidas ocasiones favorecieron a sus simpatizantes sin tener en cuenta los protocolos y las prioridades de la población.

Porque aquí todo es política. Si usted no está con los políticos, entonces no lo tienen en cuenta. Si usted vota por ellos, lo tienen en cuenta. Y si usted nunca ha votado por ellos, y es un afectado que pide ayuda, le dicen "no, usted nunca ha estado conmigo".

Opinión de un participante del grupo focal de Alojamientos Temporales en La Virginia (Risaralda)

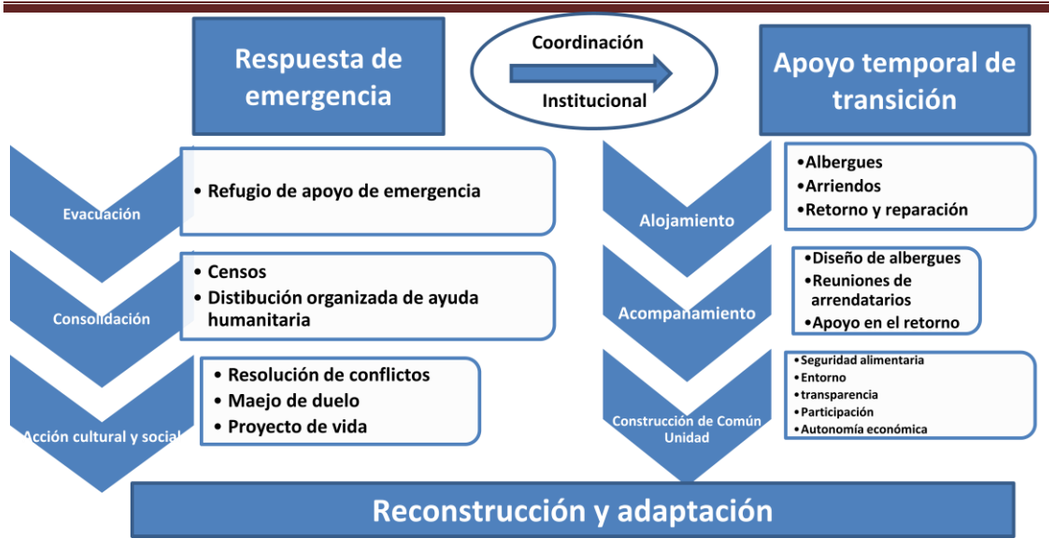
- *Los precios de los arriendos en las regiones aumentaron a causa del tope máximo del apoyo.* El FNGRD autorizó un pago máximo mensual que fue aprovechado por los dueños de las propiedades para inflar los precios que venían cobrando. Cuando el programa acaba, los precios mantienen ese comportamiento, solo que ahora las familias beneficiarias no cuentan con el apoyo de arriendo.

2.6. Programa de Reparación de Vivienda

El Manual Operativo de Colombia Humanitaria (2011: 158) identifica claramente los casos en los que se procederá bajo la figura de reparación de vivienda: "Ocurridos daños menores en algunas viviendas debido al Fenómeno de la Niña 2010-2011, y cuando el CREPAD lo determine, con el aval de la autoridad ambiental y la oficina de Planeación del departamento o municipio, los propietarios podrán retornar a sus casas siempre que no estén ubicadas en zona de riesgo inminente no mitigable, o que no presenten daños estructurales. Para esto, se asignará un apoyo económico a estas familias que deberá destinarse a reparaciones".

El Esquema 14 muestra la articulación del Programa de Reparación de Vivienda con los demás programas de hábitat. Da cuenta también de la importancia que para el diseño del programa y la efectiva reparación de las viviendas tuvo la coordinación con otras instituciones: estamentos de orden nacional, regional y local, operadores, la comunidad local y los proveedores de los insumos. En resumen, este programa revistió una alta complejidad en términos institucionales.

Esquema 14. Despliegue de la estrategia Común Unidad para los programas de hábitat



Fuente: Colombia Humanitaria (2011).

2.6.1. Diseño

Al igual que los demás programas que ofrecen soluciones de hábitat para la población damnificada, el Programa de Reparación de Vivienda requirió el compromiso pleno de la administración local como respuesta a la iniciativa del Gobierno nacional. El Programa de Apoyo de Arrendamiento necesitó también el compromiso de las administraciones locales, pero la consecución del objetivo en los casos de los programas de Alojamientos Temporales y de Reparación Menor de Vivienda depende en forma más clara de las alcaldías y gobernaciones.

El monto asignado para la reparación de viviendas fue de $2.400.000, de acuerdo a los requerimientos de los entes territoriales. El presupuesto se recibía por medio de giros del FNGRD a las gobernaciones o alcaldías de ciudades para las entidades operadoras. El presupuesto de la reparación de vivienda lo presentaría la entidad operadora de acuerdo con la familia propietaria del inmueble.

El beneficio de reparación lo podrían recibir las familias propietarias de vivienda que hubieran sido afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Las viviendas no debían estar ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable y debían contar con una certificación previa expedida por la Comisión Técnica del CREPAD o del CLOPAD, según correspondiera, así como con el concepto de la autoridad ambiental competente de la oficina de Planeación Departamental o Municipal. Se trataría de viviendas con daños menores, no estructurales. La entidad operadora recibiría el 5% para cubrir los costos de la administración. Los costos de logística y transporte de material y personal operativo se pagarían contra facturas.

El diseño del Programa de Reparación estipuló que la entidad operadora debería hacer la revisión técnica y la valoración del daño sufrido en las viviendas. Esto lo haría directamente o contratando a un tercero competente. Las familias afectadas también podrían presentar una descripción detallada y cuantificada de las reparaciones que la entidad operadora podría tener en cuenta, aceptar como diseño, pero tendría que aprobar y hacer seguimiento.

El Programa de Reparación siguió un proceso similar a los demás programas de hábitat: requerimiento de las administraciones regionales, apoyado en el censo de los damnificados, postulación de los operadores del programa, análisis del caso, contratación de los operadores, desembolso de los recursos y supervisión. Sin embargo, en este caso se implementaron mecanismos específicos para el seguimiento y entrega de las obras.

Colombia Humanitaria transfiere los recursos al departamento, manda los términos de la aprobación y nosotros desde la Gerencia hacemos el proceso contractual. (…)Llamamos a la Fundación Santo Domingo, pero no pudieron ayudar porque tenían mucho trabajo. Se hizo lo mismo con otros operadores: hacíamos la supervisión y luego una reunión de seguimiento para saber cómo avanzaban y cuáles eran los inconvenientes.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Chocó)

Las entidades territoriales definirían los modelos específicos de gestión, y a partir de estos se ejecutarían acciones concretas para la reparación de las viviendas afectadas. En cuanto a la revisión técnica, la entidad operadora podía hacerla directamente o contratando a un proveedor idóneo que contara con el talento humano –arquitectos e ingenieros, entre otros– para llevar a cabo un diagnóstico adecuado. Un aspecto que vale la pena señalar de la fase de diseño, es que buscó involucrar a las comunidades afectadas, razón por la cual en la revisión técnica también podría participar la familia afectada.

Las gobernaciones y alcaldías tenían la responsabilidad de seguir los lineamientos establecidos por el Ministerio de Protección Social antes del retorno a la vivienda, y garantizar el cumplimiento de las siguientes acciones:

- Inspección previa de la vivienda hecha por las cuadrillas de especialistas que trabajan en la zona y con el acompañamiento de una persona de la familia.
- Barrido, limpieza y desinfección de la vivienda y de los depósitos de almacenamiento de agua.
- Fumigación según los requerimientos de sanidad ya establecidos.

Las entidades territoriales, además, podían acordar con Colombia Humanitaria la implementación de un plan de acompañamiento sociocultural que se desarrollara simultáneamente con el proceso de reparación de las viviendas y

el retorno de las familias a ellas, a fin de garantizar la participación ciudadana en el proceso y la gobernabilidad de la intervención pública de atención a la emergencia. Si se presentara un retorno masivo, las entidades territoriales serían las responsables de diseñar un plan concreto con la asesoría de Colombia Humanitaria, en el que se incluiría el acta de la autoridad ambiental certificando la ausencia de viviendas en zonas de riesgo no mitigable.

Para desarrollar las funciones de supervisión, la autoridad territorial debía delegar a un funcionario con alto nivel en el equipo de gobierno para que se responsabilizara de supervisar el avance y cierre de la obra. De esta forma se aseguraría la confiabilidad de los informes para el pago y liquidación de contratos, según los procedimientos establecidos en las resoluciones 1 y 2 del 4 de enero de 2011, así como en la resolución 3 del 17 de febrero de 2011 (expedidas por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, sobre reglamentación para la transferencia, legalización y control de utilización de los recursos transferidos).

El ordenador del gasto de las cuentas abiertas para cada giro debía remitir a la Fiduprevisora la orden de pago al contratista, soportada con cuenta de cobro o factura, para pago de proveedores, que debía incluir el informe con el visto bueno del Supervisor.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD implementó un modelo que pasó por diferentes etapas en su proceso de maduración. Se quería que fuera un proceso que garantizara la atención de los damnificados, pero que se articulara con el espíritu de la estrategia Común Unidad; un proceso de supervisión que permitiera que las administraciones locales y regionales, así como los operadores, tuvieran capacidad de maniobra para tomar decisiones. De hecho, el desarrollo del modelo de seguimiento fue un desafío que se debió asumir en el diseño general del programa. En este sentido, fue determinante el rol de la Asociación Colombiana de Ingenieros y también de las universidades regionales como responsables de la supervisión y seguimiento de las obras civiles propias de la reparación de vivienda.

> *Al principio no sabíamos cómo era. Me preguntaban por la interventoría, y no lo habíamos definido. Yo les decía a los alcaldes, esperen, que estamos en el proceso de definir. Porque es que cuando surgió, no teníamos idea de cuántos controles había que estipular. La Contraloría llega como si todo estuviera planeado, y no, en ese momento era tanta la urgencia, tanta la locura… Todo el mundo necesitando, pidiendo… Yo le doy, pero cómo vigilamos, qué hacemos, con qué mecanismos, por qué lado, y sin ir en contra de nuestros lineamientos.*
>
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

El modelo de seguimiento fue percibido por los operadores y por las administraciones locales como una actividad de acompañamiento:

Se hizo la supervisión y hacemos una reunión de seguimiento para saber cuál es el avance y cuáles son los inconvenientes que han tenido. Pero no es para sancionar, es para buscar mejores maneras de llegar al objetivo.
Opinión de la Gerencia de Reconstrucción en Quibdó (Chocó)

En el diseño del Programa de Reparación de Vivienda se tuvo en cuenta tanto la información registrada en el censo como la distancia. Pero además del censo se necesitó un registro paralelo que diera cuenta del daño de las viviendas en la región. La distancia se tuvo en cuenta porque determinaría el desplazamiento de los equipos de trabajo en las fases de sondeo y caracterización, así como la movilización de materias primas y cuadrillas de trabajadores para las obras.

Las dificultades derivadas de la distancia donde debían hacerse las reparaciones implicaron, en su momento, que el diseño considerara la dificultad para movilizar los materiales. En las regiones donde esa dificultad fuera muy grande, se debía generar una relación entre los costos y los beneficios que exigía un cambio de los paradigmas de diagnóstico, planeación, reparación, auditoría y entrega de las obras. También era importante que el diseño del programa incluyera los mecanismos para afrontar la presión de los grupos al margen de la ley.

El operador de reparación no veía viable la obra:
–Es que llegar hasta allá es gravísimo. Para llevar un millón en materiales me gasto un millón en transporte. No, no lo hagamos allá.
Y en Colombia Humanitaria le decíamos:
–Oiga, son los más pobres, los más jodidos, están en el fin del mundo, y entonces los vamos a castigar no haciéndolo.
–Bajo mi responsabilidad técnica, explíquenos que el transporte vale eso, pero por lo menos llévele un millón en materiales. Si ustedes que se llaman Comfachocó, que tienen toda la infraestructura para ir allá, no pueden llegar, imagínese a la gente, cómo pueden llegar ellos con sus materiales…, porque además es en chalupa.
–Cuando la Contraloría vea se va a enloquecer.
Pero yo les decía:
–Susténtenlo bien, ¡porque eso es lo que vale aquí y hay que hacerlo!
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

En el diseño se debieron atender las particularidades tanto del diagnóstico como del plan de reparación. Dadas las condiciones de algunas viviendas, el programa debería ser lo suficientemente flexible como para poder dar cuenta de la reparación menor de todo lo que había sido destruido por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. El programa no solo debía atender los diferentes requerimientos de reparación, sino también de prevención e incluso de renovación.

Si usted llega a una vivienda y la señora le dice "yo pinto, pero ayúdeme con el baño, que nunca he tenido…". Y usted entra a esa vivienda, que nunca había tenido baño y ahora lo tiene, y además la cocina ahora tiene sifones… En estricto sentido técnico, esa

fue una obra nueva. Lo que yo le digo a los operadores es que sean creativos, que verifiquen las implicaciones de la falta de baño para el saneamiento básico de esa familia o las implicaciones de que el baño quede por debajo del nivel freático. El diagnóstico tiene que ser muy completo.
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

El diseño del Programa de Reparación también debía tener en cuenta la participación del grupo de damnificados de la inundación en general y de los beneficiarios del programa en particular como mano de obra no calificada. La participación de los beneficiarios podía ir desde la autorreparación de la vivienda, con una sencilla asistencia técnica por parte del programa, o como mano de obra no calificada y totalmente dirigida por el equipo del operador.

En el municipio de Quibdó estamos trabajando en el cambio de modelo. Antes trabajábamos con el modelo de autorreparación: se les daban los materiales a las familias y luego se verificaba y se les prestaba asistencia técnica.
Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Chocó)

En el diseño se debió asumir la tensión entre reparación menor de vivienda para las familias damnificadas y la exclusión de casos de reparación de viviendas que se encontraban en zonas de riesgo no mitigable. En el caso que se refiere a continuación es evidente el desencuentro entre los programas de desarrollo regional y la atención a los damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Dado que la Gobernación de Risaralda no había avanzado en la construcción de un dique para evitar inundaciones, fue necesario detener el programa de reparación en las viviendas que estaban expuestas a nuevas inundaciones.

La Contraloría vino y nos dijo que no debíamos reparar viviendas en La Virginia, porque se iba a volver a inundar. Uno de los requisitos para la reparación es que el riesgo de las viviendas sea mitigable, y La Virginia lo era porque iban a hacer jarillones. Pero como no los habían hecho, tuvimos que parar la reparación.
Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

2.6.2. Insumos

En el desarrollo del Programa de Reparación Menor de Vivienda se identificaron cuatro tipos de insumos: financieros, información, recursos humanos y recursos materiales. Respecto a los insumos financieros, el diseño del programa determinó que el monto destinado a las reparaciones menores por vivienda afectada, y por una sola vez, sería de $2.400.000. Este presupuesto incluía materiales, mano de obra y el transporte de los recursos –humanos y materiales–. Se adicionó un 5% sobre el valor total del programa para que la entidad operadora pudiera cubrir los gastos de administración.

En cuanto a la información, el primer contenido es el registro de REUNIDOS, reconocido por ser una información oficial del Estado. Este mecanismo de

información describió parcialmente la realidad social: no pudo dar cuenta de la movilidad de los grupos humanos durante los primeros días de la emergencia y no registró información relevante para el diseño de las reparaciones menores.

La gente se confundía entre la información del DANE (…), la que yo daba y la información que creo que en ese momento me dieron en el CREPAD. El coordinador del CLOPAD decía que ni siquiera sabíamos para qué era el censo del DANE. La gente decía: "Yo ya tengo el del DANE, pero el mercado no me vino; ¡mándeme el mercado!" "El censo del DANE no es para mercar", les decía yo, "es para tenerlos registrados. Si mañana el Presidente dice que hay un apoyo, que se le va a dar una casa a todo el que esté en el DANE, le dan la casa; pero por lo pronto no sabemos para qué es".

Opinión de un representante de Pastoral Social (nivel nacional)

La falta de precisión de la información del censo, e incluso el tiempo que se tardó en hacerlo realizarlo, también es consecuencia de la alta discrecionalidad que caracteriza las formas locales de organización ciudadana: el "amiguismo". En el caso del Programa de Reparación de Vivienda, se tuvo que lidiar con la presencia de residentes de las casas que resultaron damnificados, pero que no eran los propietarios de la vivienda, que también serían beneficiados por la reparación de la estructura.

En cualquier caso, el censo levantado entre todas las instancias participantes en Común Unidad sirvió para tener una información que orientara las decisiones sobre el número de viviendas que debían ser reparadas, el presupuesto que se requería y la cobertura de los convenios con las entidades operadoras del programa. De hecho, cuando los operadores encontraban inconsistencias entre el censo y las condiciones reales de los damnificados y los daños de la vivienda, hacían el reporte.

Cuando ese proceso tenía alguna novedad, le informábamos a la Gobernación y esta a las alcaldías. Ellos entonces reemplazaban a los beneficiarios que no correspondían. En algunas casas que diagnosticamos y verificamos el diagnóstico, estaban habitadas pero no por su propietario.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda en Quibdó (Chocó)

Para darle celeridad al proceso de censo de damnificados y de diagnóstico del daño de las viviendas, se recurrió a todos los recursos humanos disponibles en la región: no solo a los ingenieros y arquitectos especialistas en diagnóstico y reparación, sino también a todos los equipos de gobierno –regional o local–, a las entidades operadoras y a los contratistas.

Cuando nosotros arrancamos, teníamos que reparar 2 mil viviendas. De estas, el 75% quedaba en La Virginia y las demás en los doce municipios restantes (exceptuando Pereira, que se reparó aparte). Como no teníamos evaluaciones de lo que había que reparar y el operador no iba a hacer el diagnóstico, convocamos a toda la gente de la

Gobernación y a todos los ingenieros y arquitectos para que se fueran a hacer las evaluaciones.

Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

Otro insumo importante es el tipo de contrato que media la relación entre entidades y regula el trabajo en equipo. En cuanto a los contratos que se firmaron con los proveedores de materiales para desarrollar el Programa de Reparación Menor de Vivienda, se encontró que las orientaciones que dio la Subcuenta Colombia Humanitaria para la firma de contratos con proveedores no habían sido suficientemente claras y que se dejaron vacíos sobre las consecuencias impositivas de los contratos.

Ocurrió que a medida que se fueron dando las cosas, Colombia Humanitaria fue cambiando y adaptando los procesos. Primero nos dijeron: "Ustedes pueden hacer un contrato con el operador para reparar viviendas por régimen privado; lo único que tienen que cumplir de régimen público es publicarlo en la Gaceta. Las pólizas también son de régimen privado". Entonces, claro, uno seguía los principios de la Ley 80: principios de selección objetiva. Después, a los dos meses, salía que el proveedor tenía que pagar todos los impuestos. Pero si el contrato ya estaba firmado, y la cotización se había hecho de otra manera, quedaba muy mal pedirle ahora que pagara todos los impuestos.

Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

En el presupuesto se debió incluir muchas veces el precio de los diagnósticos que hicieron los operadores para fundamentar los proyectos en datos confiables. Estos no fueron tenidos en cuenta en el momento del censo a las personas y de la primera caracterización de las viviendas.

Ellos [Fundación Santodomingo], como fundación, dicen: "Yo pago los diagnósticos como parte del apoyo social". Así, los diagnósticos no los incluían en el valor de los $2.400.000. Pueden afirmar, entonces, que sí les alcanzó para hacer eso. Pero viene otro operador que no tiene cómo hacer un diagnóstico y cuyo costo tiene que incluirlo en los $2.400.000, porque, claro, hay que pagarle al ingeniero que va hasta la casa a hacer el trabajo.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Antioquia)

Los operadores que incluyeron el costo del diagnóstico de las viviendas en el presupuesto para la reparación, tuvieron que ponderar las diferentes actividades para no reducir demasiado el dinero que sería destinado exclusivamente a la obra civil.

Comfama, en Antioquia, contrató por regiones quien le hiciera las reparaciones. Ellos debían controlar los listados, los diagnósticos y tener coordinadores, entre otras cosas. Todo eso lo hicieron con el 5% del presupuesto, es decir, con 120 mil pesos sobre cada reparación. Esa suma no solo debía cubrir los costos administrativos, sino que además se debían invertir 100 mil pesos en el diagnóstico. Así, quedaban menos de 2.200.000 pesos para hacer las obras, contando materiales, transporte y mano de obra.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Ya avanzado el proceso de reparación de vivienda, los operadores estaban en capacidad de hacer un cálculo más ajustado de las características de la vivienda, de las condiciones de venta de los materiales y del desplazamiento de todos los insumos. Uno de los operadores, que participa con un alto porcentaje en el programa de reparación, indica que el presupuesto estimado para desarrollar un adecuado proceso de reparación requeriría entre cuatro y cinco millones por vivienda.

Yo creo que estaríamos hablando entre 4 y 5 millones de pesos. En esas condiciones podría verse un poco más la intervención del Estado en el programa de reparación como tal. Se trata de hacer bien las cosas, y es que yo creo que todos los seres humanos siempre esperamos más de algo.

Opinión de un funcionario de la Corporación Minuto de Dios (nivel nacional)

En cuanto a los documentos que se exigían para formalizar el proceso de reparación menor, era muy difícil establecer los títulos de propiedad de los predios que iban a entrar en la reparación, identificar al propietario para concertar el tipo de reparación que se haría y definir un responsable de recibir las obras y firmar las actas de entrega.

La vivienda es de dos pisos: en uno vive la mamá, y en el segundo la hija. En ese caso, la reparación debe ser para las dos. Aquí hay mucha informalidad, pero el trabajo de reparación no exige escrituras, solo el documento de identidad del beneficiario. Una vez verificamos la identidad y tenemos la firma con huella digital, empezamos a hacer la reparación.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Chocó)

2.6.3. Proceso e institucionalidad

El proceso fue alimentado por la solicitud formal de ayuda que la administración regional debía dirigir al Gobierno nacional a través de la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD. Una vez aceptado el requerimiento y analizada la propuesta del operador postulado por la Gobernación, el contrato fue firmado por ambas partes. Cada operador escogió la mejor manera de convocar a los beneficiados por el programa de reparación de vivienda y explicarles las condiciones del convenio. Tenían también que contactar a los proveedores de los materiales de construcción. El proceso de reparaciones menores implicó una compleja interacción institucional (ver Esquema 1), pues estaban involucrados actores de alcance nacional, regional y local, operadores especializados, proveedores de materiales y las mismas comunidades de beneficiarios.

Algunos operadores hicieron convocatorias masivas para dar a conocer el objetivo y alcance del proyecto; otros hicieron visitas domiciliarias. En ambos casos fue necesario el levantamiento de una caracterización diagnóstica del daño de las viviendas, de las vías de acceso y de la mano de obra no calificada que hubiera en la región para apoyar la ejecución de las obras civiles.

Cuando llegan los censos o los contratos y ya contábamos con los recursos, nos poníamos en contacto con los líderes del municipio. La Gobernación nos decía quiénes eran las personas y nos daban sus celulares. Nosotros llamábamos y les avisábamos que estábamos preparados para ir hasta el municipio. Definíamos con ellos el sitio, la hora, el horario, cómo íbamos a trabajar, cuántas personas íbamos a atender, y dos días antes de la entrega les mandábamos la base de datos a los responsables de CLOPAD. Ellos la publicaban, la perifoneaban, y ese día nosotros íbamos a un colegio, o a algún otro espacio grande, y recibíamos a los beneficiarios.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Atlántico)

En el proceso de diagnóstico, se valoraba el daño que había causado el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en cada una de las viviendas, y se definía un modelo de intervención particular. El mismo diagnóstico permitía establecer el tipo de intervenciones que serían necesarias y se clasificaban en viables o inviables. Para los beneficiarios, el criterio que definía la viabilidad de una reparación no era claro. En unos casos, el proyecto era inviable porque el daño era mayor; en otros, por la ubicación del predio en zonas de riesgo no mitigable.

La efectividad del proceso de diagnóstico fue limitada por las condiciones adversas de las visitas domiciliarias. Fue imposible acceder a muchos de los lugares en los que había que caracterizar el estado de la vivienda. Solo las entidades que prestaron la primera ayuda humanitaria de rescate a los damnificados tuvieron acceso en un primer momento, pero los operadores del programa, y en especial los equipos responsables del diagnóstico del daño de las viviendas, no pudieron llegar a los lugares más profundos en la zona de desastre o, cuando pudieron hacerlo, las viviendas no estaban habitadas.

Muchas veces, los funcionarios no fueron. Había lugares a los que ni siquiera se podía ingresar: en el momento de la inundación, todas esas zonas estaban inundadas. Hay fotografías en las que a la gente de la Cruz Roja, Bomberos y también de la Defensa Civil, el agua les llegaba casi hasta el cuello… Entonces entrar con papelería a verificar si la casa en realidad estaba inundada, era muy difícil.

Opinión de un funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Turbo (Antioquia)

Cuando los funcionarios pudieron acceder a las viviendas, y había residentes, se protocolizaba el beneficio de reparación menor de vivienda mediante la carta de aceptación.

Se hacía la evaluación, el interventor le hacía una visita inicial al beneficiario y también el encargado de la reparación. Se firmaba un acta de aceptación, porque [la persona residente en la vivienda] podía decir que no quería que le arreglaran nada. Entonces empezaba la reparación. Una vez terminada, se hacía otra acta de terminación y de recibo de la persona beneficiaria. Aunque fueron pocas, hubo personas que no quisieron recibir.

Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

Una vez protocolizado el beneficio de reparación menor de vivienda, se acordaba la forma en que los beneficiarios del programa podían participar en el proceso de reparación. Esta mano de obra, aunque poco calificada, facilitó enormemente el desarrollo de las obras por su disponibilidad, afán de servicio, necesidad de reparar su vivienda y por el conocimiento de la región, de las vías de acceso y de algunos proveedores.

Cuando el maestro de obra está ahí mismo, puede haber muy buenos o muy malos resultados. Como la familia está ahí, el maestro puede ayudarlos con otros arreglos que no estaban incluidos en la reparación menor y pagarlos por su cuenta. Eso es bueno. Lo malo es que si el arreglo que hace el maestro de obra a pedido de la familia no queda bien, eso se convierte en una queja contra el programa, aunque este no haya tenido nada que ver.

Opinión del operador del programa de Reparación de Vivienda en El Piñón (Magdalena)

Uno de los principios orientadores del Programa de Reparación de Vivienda indicaba que era prioritario generar formas de participación de la comunidad en la realización de las obras. En algunos casos, la mano de obra de los habitantes de la región era muy poco calificada, lo que dio como resultado un bajo cumplimiento de los indicadores de aprovechamiento de los materiales básicos y también en la calidad de la obra, con las consiguientes quejas de los beneficiarios.

Se puede hacer una distribución de materiales muy juiciosa, que corresponda al diagnóstico, y se puede dar toda la asistencia técnica a la familia para la aplicación de la pintura o del cemento. Pero ellos no lo hacen como les indicamos, y la pintura y el reboque se cae a los diez días. Cuando llega el interventor, no puede recibir la obra y el operador tampoco quiere volver a hacer el trabajo, pues tendría que asumirlo de su propio presupuesto.

Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

En algunos casos, los operadores del programa de reparación prefirieron invertir una parte del presupuesto dedicado a la administración del programa, para capacitar a los beneficiarios, que también serían obreros. Para dar cumplimiento a la política de participación de la comunidad en las obras de reparación, otros operadores adoptaron una estrategia de puntos, que consistía en que el operador donaba sus honorarios como administrador del programa si el grupo de beneficiarios era capaz de hacer la obra civil con el más alto estándar de calidad según las instrucciones que el mismo operador les indicaba. Así, la familia recibía los materiales y un pago adicional correspondiente a la mano de obra invertida.

Esta metodología, y además el diseño de un sistema de puntos, fue muy buena. Administrativamente hay toda una elaboración muy interesante. Ellos le pagaban la mano de obra a la misma familia, porque era también una directiva, que la familia participara en la reparación. Pero además crearon el sistema de puntaje y otro de bonos para hacer efectivo ese pago. El promedio en Atlántico era de $600 mil por

mano de obra y de más o menos $1.800.000 en materiales, pero el operador donaba sus honorarios, y ahí uno podía decir que la plata rendía más.
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Otra estrategia utilizada para favorecer la participación de la comunidad fue la inclusión de estudiantes universitarios que hicieron la asesoría técnica de la reparación. En muchos casos, las familias damnificadas no tenían mano de obra suficiente para hacer la reparación y era necesario contratar obreros poco calificados que no lograban cumplir los estándares de calidad exigidos por las interventorías.

Lo intentó hacer Comfachocó, cuando nos hizo la reparación. Ellos [los peritos evaluadores] fueron a cada casa (afortunadamente eran solo 180, si no hubiera sido el acabose) y distribuyeron en cada cual $2.300.000 en material y $100.000 para el diagnóstico. Y yo le pongo a los muchachos de la universidad para que le hagan la asistencia técnica, y hacemos las casas y salimos adelante. Pues no fue posible, porque cuando iban a empezar no había mano de obra para trabajar y no podían esperar a que llegaran familiares que lo hicieran.
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Cualquiera que hubiera sido la estrategia para facilitar el acceso de mano de obra a los lugares en que se necesitaba desarrollar el programa de reparación, este tuvo que enfrentar no solo la distancia y el mal estado de las vías de acceso (que ya hacía subir los costos), sino además el temor a ser retenidos por grupos al margen de la ley.

Las retenciones fueron temporales, por espacio de unas horas. A uno lo retienen, le hacen preguntas, le entregan folletos y le dan una charla de todo un día.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

En términos del proceso, la gerencia de la reconstrucción era una función que asumía la Gobernación –así fue en el caso del Chocó–. Se involucraba en el proceso de reparación de viviendas para coordinar todas las fuerzas vivas que la atención humanitaria convocaba: operadores, proveedores, comunidades, beneficiarios y gobierno (local, regional y nacional). Resultó que esta gerencia contaba con poca capacidad instalada para adelantar las tareas de supervisión del programa.

El tema de los trámites siempre es complicado, y cuando llegamos a la Gerencia apenas teníamos el espacio físico para trabajar. Aunque el gobierno ha tratado de solucionar el tema institucional, nos faltan herramientas de trabajo, equipo, presupuesto y personal suficiente para atender el tema de la supervisión. En este momento solo somos tres personas en la gerencia y tenemos que cubrir 28 municipios en el departamento. Es muy complicado: en total son 10.145 viviendas, más los tres destrinques y limpiezas, que son obras mayores.
Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

La gerencia de reconstrucción contaba con poco soporte técnico para responder a las exigencias de seguimiento en terreno y a los requerimientos

de información de los interventores y de la misma oficina de Colombia Humanitaria.

No tenemos los recursos, porque una oficina de estas, con tres funcionarios, es muy limitada. También tenemos que cubrir la parte financiera de gestión del riesgo… El año pasado teníamos un presupuesto de 300 millones de pesos, siendo este un departamento tan vulnerable. No contábamos con el soporte tecnológico para poder responder a las exigencias de seguimiento de Colombia Humanitaria.

Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

Es importante mencionar que durante el desarrollo del programa de reparación también se hizo evidente la falta de recursos tecnológicos para facilitar el trabajo de los equipos de la gerencia de reconstrucción.

Desde que llegué, estoy trabajando en mi computador personal, y no tenemos para comprar papel. Colombia Humanitaria me pidió que les mandara la documentación escaneada, y no he podido porque el escáner es tamaño carta y los contratos son tamaño oficio. No hemos podido conseguir el escáner adecuado para mandar la información.

Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

El proceso incluyó una fase de seguimiento, identificación de motivos de queja e implementación de acciones correctivas. Con este fin se hicieron reuniones con los representantes de los operadores de todas las instituciones involucradas en el programa y se sometieron a revisión las diferentes quejas levantadas por la comunidad.

Hubo cosas que realmente fueron muy malas. Hubo que hacer una reunión. Llamamos a todos los interventores con los ingenieros residentes, a la comunidad y al Alcalde. Hicimos unas tres o cuatro reuniones (…) aquí en el municipio, y con el Secretario de Planeación, para escuchar todas las quejas. Mucha gente venía a quejarse de los ingenieros o del municipio o de las personas que contrataron. Hubo una queja del piso de una casa: se había cuarteado todo, se había dañado por completo. El ingeniero fue a revisar, y se dio cuenta de que la persona que había hecho el trabajo no sabía nada de construcción; era un señor recolector de café. El ingeniero tuvo que levantar todo el piso y volverlo a echar.

Opinión de un funcionario de Apoye en Medellín (Antioquia)

En estas reuniones surgieron quejas de los beneficiarios relacionadas con las formas de interacción entre entidades, en el diseño o en la ejecución del programa y también en la contratación de la mano de obra local. Muchas quejas de los beneficiarios del programa de reparación tenían que ver con las falsas expectativas creadas en las primeras visitas de diagnóstico del daño de las viviendas.

En el proceso del censo, las primeras cuadrillas de evaluadores del daño de la vivienda solían ofrecer un reporte verbal en el que se comprometían con materiales, mano de obra o plazos de tiempo que podrían variar una vez que

se generara el proyecto de reparación. Las comunidades de regiones marginales, como las que se inundaron, le dan mucha importancia a las versiones iniciales y hacen de los primeros diagnósticos un "proto-contrato" al que le dan un peso mayor que al contrato formalizado. Se trata de una situación de presunto incumplimiento que en los beneficiarios deja una sensación de engaño.

En el Banco hubo todas las quejas del mundo. La Presidencia de la República o Colombia Humanitaria nos entregaba un listado de quejas generalizadas. Había listados de firmas de personas inconformes. Cuando fuimos al campo, constatamos que las firmas y las quejas no tenían que ver con la realidad. Por ejemplo, recibimos una carta de la Presidencia con 40 firmas de personas inconformes con el proceso. Cuando fuimos a ver, 20 de esas personas –la mitad– ni siquiera eran beneficiarias del programa. Se quejaban de la entrega de la reparación de unas casas sobre las que nunca se había firmado un compromiso de reparación.

Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Magdalena)

Las primeras visitas que sirvieron para identificar los daños en las viviendas generaron expectativas en la línea de la reconstrucción y remodelación de vivienda, más que en la línea de la reparación menor.

Los programas que se autoevaluaron como más exitosos fueron aquellos que invirtieron recursos de todo tipo en la sensibilización y socialización de los alcances del programa, a fin de no crear falsas expectativas en los beneficiarios. Además, el acompañamiento social durante todo el proceso de intervención fue pertinente: se aclaraba la información vaga o ambigua y se ofrecía un espacio de asesoría para que los beneficiarios consultaran sus dudas e inconformidades antes que estas se convirtieran en queja.

El proceso se cerraba con la firma del acta de entrega. En ese momento, los beneficiados podían dejar constancia de su total satisfacción o manifestar su inconformidad. En el segundo caso, se daría inicio a un proceso de revisión y auditoría del programa para el caso particular.

De la Alcaldía fueron a mirar mi casa. Los servicios estaban en mal estado y la cocina también, pero para ellos la cocina estaba muy digna. Les mostré bien y le escribí una carta al gobernador contándole todo y le pedí una colaboración para que me tuviera en cuenta en el programa de reparación y para que revisaran el estado de mi casa, ya que la Alcaldía decía que todo estaba bien. A los ocho días llegaron dos señores, revisaron bien mi casa, tomaron fotos y me dieron el mejoramiento de vivienda y quedé muy contenta.

Opinión de un participante del Programa de Reparación de Vivienda (Risaralda)

2.6.4. Productos

El informe de productos entregado por la Subcuenta Colombia Humanitaria, el 19 de abril del 2013, indica que se deberían reparar 102.095 viviendas de 516 municipios distribuidos en 19 departamentos. Con este fin se aprobó un presupuesto de $248.470 millones. Hasta el 30 de agosto del 2013, se habían

reparado 97.603 viviendas, lo que equivale al 95% de ejecución sobre el total de aprobaciones. En el Cuadro 9 aparece el listado de departamentos y el número de viviendas reportadas para ser reparadas. La lista es encabezada por los departamentos del Magdalena, Atlántico, Valle del Cauca, Cesar, Norte de Santander y Antioquia.

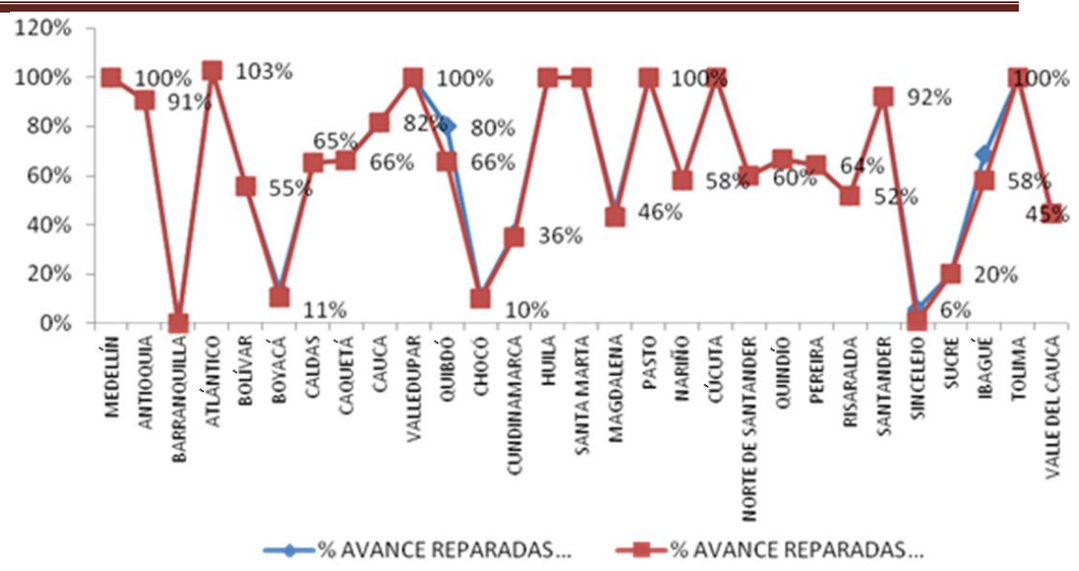
Cuadro 9. Viviendas reportadas para reparar (registro inicial) departamentos ambas temporadas (2010-2011-2012)

Departamento	Número de viviendas
Magdalena	15.193
Atlántico	10.666
Valle del Cauca	6.755
Cesar	5.717
Norte de Santander	5.153
Antioquia	4.870
Bolívar	3.971
Nariño	3.593
Tolima	3.421
Cundinamarca	2.912
Risaralda	2.470
Boyacá	2.264
Cauca	1.657
Quindío	1.358
Caldas	1.261
Santander	1.243
Huila	1.178
Sucre	600
La Guajira	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Humanitaria (2012).

El mayor índice de cumplimiento, al 18 de abril del 2013, lo registraban las ciudades de Medellín, Valledupar, Santa Marta, Pasto y Cúcuta (ver Gráfico 3). La voluntad política de la administración local y la facilidad que tienen las cabeceras municipales –departamentales, en este caso– para movilizar el equipo humano y asegurar la provisión de materiales y maquinaria puede explicar este resultado. En cambio, según la misma estadística, los departamentos de Boyacá, Chocó y Sucre y las ciudades de Barranquilla y Sincelejo registraron los índices de cumplimiento más bajos. Al 30 de agosto del 2013, cuatro meses después, el cumplimiento global del programa alcanzó el 97%.

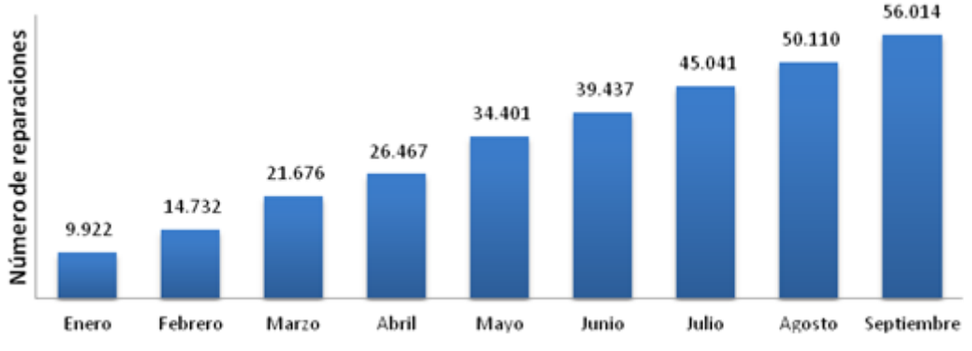
Gráfico 3. Avance del programa de reparación de vivienda al 28 de septiembre del 2012



Fuente: Colombia Humanitaria, septiembre del 2012.

En enero del 2012 se habían hecho 9.922 reparaciones, equivalentes al 16% del total (ver Gráfico 4). En el caso del departamento del Atlántico, 57 personas no cumplieron con los compromisos y fueron excluidas del Programa de Reparación de Vivienda, según consta en el acta de liquidación enviada por el FMSD.

Gráfico 4. Desarrollo del programa de reparación de vivienda al 28 de septiembre del 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Humanitaria (2012).

A la fecha de entrega del informe de productos entregado por la Subcuenta Colombia Humanitaria, el 19 de abril del 2013, se contaban 6.420 viviendas con algún tipo de daño, pero que no habían sido diagnosticadas. Estas equivalen al 6% del total de viviendas postuladas para reparación. Por otra parte, 9.418 viviendas estaban en proceso de diagnóstico (un 9% del total).

Las reparaciones fueron satisfactorias para los beneficiarios: así lo expresaron y quedó consignado en las actas de entrega. El programa siguió los estándares

de reparación que aseguran la funcionalidad de la vivienda, aunque hubiera divergencias de orden estético para las entidades auditoras y los entes de control.

Los operadores, en general, fueron eficientes administrativamente y la gente puede decir que la reparación quedó bonita. Pero en otros niveles, como en la Contraloría, a alguien se le ocurrió decir que habíamos hecho el carnaval de la pintura, que habíamos ido a pintar de colores. La cosa es que cada persona pedía su color, y que si una persona había tenido su casa pintada de amarillo, y si yo le voy a comprar la pintura, por qué no le voy a dar el color que ella quiera…
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

En otras situaciones, a pesar de los esfuerzos de concertación, los operadores no pudieron atender todos los requerimientos que hacían los beneficiarios del programa: no se ajustaban a la naturaleza de este y al presupuesto disponible.

Nos informaban que la gente estaba insatisfecha, que no habíamos hecho lo que la gente quería… Pero es que esa es la realidad del proceso; no podíamos hacer todo lo que la gente quería, sino lo que el presupuesto permitía hacer.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Los productos del programa están sujetos a la heterogeneidad de las condiciones de la población, del relieve, de las vías de acceso y de la intensidad del Fenómeno de la Niña 2010-2011 en cada región. Los operadores del programa hicieron esfuerzos por mantenerse en el rango del presupuesto disponible.

En algunas regiones del país hay imprevistos absurdos, pero en la última discusión que tuvimos con Comfachocó mostramos las evidencias de que los promedios generales del país eran de $1.500.000 en materiales (…), mano de obra y los otro gastoss administrativos.
Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

Las reparaciones de vivienda se ajustaron a la oscilación de los precios de los materiales. La tendencia al alza tiene dos causas claras: por un lado, es una consecuencia del Fenómeno de la Niña 2010-2011, por los daños que causó en las vías de acceso a los municipios y el consiguiente desabastecimiento. Por otro lado, los operadores aluden al volumen de materiales disponible para atender semejante catástrofe y suplir la demanda de material.

Yo, por ejemplo, había cotizado en diciembre, pero con el cambio de año, en enero, ya la mano de obra había subido, los productos. Pero yo ya tenía un diagnóstico hecho. Me pasé ese poquito, esa diferencia de un mes al otro. Yo ya le había dicho a la señora que le iba a pintar; no le podía decir que me cambió el precio, que se me subió y que ya no le pintaba.
Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda (Atlántico)

Se esperaría que todos los productos del programa fueran reparaciones finalizadas. Sin embargo, los entes de control refieren quejas de algunos casos

de viviendas para las que se recibieron los materiales pero cuya obra civil de reparación nunca se ejecutó. Esta situación se explica por el difícil acceso de las cuadrillas de trabajadores o de materiales a las regiones más profundas de algunos departamentos como Chocó, que tiene una orografía e hidrografía desafiante. Es probable que esto generara presupuestos diferenciados para la ejecución del programa de reparación en cada región.

Al día de hoy tenemos casas con los materiales entregados, pero sin reparaciones. Eso nos está acarreando costos. Pensamos que Colombia Humanitaria debe cambiar el proceso de asignación de los costos operativos. El país no es en lo absoluto homogéneo: el transporte de los materiales aquí, en Chocó, no tiene nada que ver con Cundinamarca. Acá toca hacer recorridos de 8 horas de motor por río, y ese costo de gasolina es muy complicado: para transportar 2 toneladas te cobran 3, 4 y hasta 5 millones de pesos.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Según algunos beneficiarios, la calidad de algunas de las reparaciones de vivienda fue mala. El criterio de calidad depende de los usos y costumbres de los beneficiarios de los programas. Muchos de ellos consideraron que las obras de reparación no cumplían con los criterios de calidad, porque no estaban hechas con determinado tipo de madera que, adicionalmente, debería ser talada en unas condiciones atmosféricas y astronómicas particulares, como se señaló en el capítulo del Programa de Alojamientos Temporales. En relación con la calidad de los materiales de uso tradicional, cuando no hay inconformidad, hay demoras.

Sobre las reparaciones hemos aprendido y conocido muchas cosas. En la mayoría de los municipios, las reparaciones son de madera. Empezamos las reparaciones, hicimos los diagnósticos y, cuando fuimos a intervenir, los beneficiarios nos decían que a ellos les gustaba tal madera, cortada por tal persona en tal parte y en tal luna, porque acá el campesino juega con que la madera no se puede cortar en todas las lunas… Eso entrabó un poco el proceso de la reparación, porque había que esperar la fase de la luna.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Otras familias, en cambio, solo trabajaban con guayacán, que dura 60 años. Nos tocaba esperar. Para nosotros ha sido un impacto conocer las creencias y costumbres de nuestros campesinos. Eso nos ha hecho cambiar. Con nuestros esquemas no se puede trabajar en todo el país.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Frente a la propuesta de mejoramiento, algunas personas prefirieron desmontar sus casas hechas de madera, e incluso de ladrillo, e irse a pagar arriendo o acudir a los alojamientos temporales.

En una reunión que tuvimos con la Carder nos dicen que no tumbaron ni una sola casa; que la gente las tumbó, que se llevaron sus ladrillos, sus puertas, sus ventanas. Permitieron que la gente se llevara sus materiales, los que les servían, y muchos de

ellos se fueron a pagar arriendo; otros para donde sus familiares y otros se quedaron en el albergue municipal.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

La calidad de los productos entregados dependía en buena medida de la capacidad de gestión de los operadores. Un caso ejemplar es el del Comité de Cafeteros: con un modelo flexible, hizo un excelente trabajo de coordinación con diferentes instancias de la región, cumplió con las expectativas y supo atender los diferentes requerimientos de los beneficiarios.

Sí, de Colombia Humanitaria, a través del Comité de Cafeteros, hubo una reparación de viviendas acá. Hubo ingenieros que lo hicieron muy, muy bien. La gente quedó muy contenta con las reparaciones. Algunos tenían dañados sus servicios sanitarios, la cocina; se trató de mirar muy bien eso, y de equiparar un poco.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

La forma como se diseñó el programa no permitía reembolsar el dinero que los mismos beneficiarios habían invertido para acelerar las condiciones de habitabilidad de su vivienda, a la espera del apoyo que les daría el Estado.

Yo le creí a la señora, porque ella vino muchísimas veces acá a decirme cosas tan tristes. Como por ejemplo, que vino un vendaval y le desentechó la casita, y que esa noche cayó un aguacero tremendo y se le mojaron todas las cositas. Ella pidió prestado 130 mil pesos para comprar las vigas. Cuando ya estaban las vigas, vinieron a hacerle el diagnóstico y no le reconocieron nada de la platica que había invertido. Y para empeorar las cosas, tantos meses después, ni le reconocieron la plata ni le pusieron las tejas.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

El diseño del programa excluyó la reparación de viviendas con daños mayores y que por lo tanto no se podían reparar con los recursos financieros, humanos y técnicos del programa de reparación del FNGRD. En estos casos debían esperar a la operación del Fondo Adaptación.

Yo le comenté un caso especial a un interventor. El ingeniero vio que la casa estaba que se caía, y entonces hizo más reparaciones de las que le tocaba. Él me decía que si no terminaba de reparar esa pared, la casita se le iba a caer a la señora. Él sintió la obligación de hacerle a la señora un trabajo bien hecho. Pero los vecinos se dieron cuenta, y reclamaron y generaron mucho ruido con ese tema, que se hubiera podido solucionar si el mismo programa lo permitiera.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

Otros aspectos que dificultaron el proceso de reparación en el tiempo deseado fueron las condiciones sociales en las diferentes regiones, así como la presencia de grupos al margen de la ley.

A nosotros nos dan un cronograma de ejecución y legalización, y no lo hemos podido cumplir por circunstancias ajenas a nosotros, como los paros que ha habido en el país, y especialmente en el Chocó, que incluso han sido paros armados.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Muchas veces, para que entren las cuadrillas de trabajo, hay que tener el permiso de los grupos al margen de la ley. Cosas de este estilo nos impiden ejecutar un contrato con los cronogramas preestablecidos y cumplirlo.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

2.6.5. Resultados o beneficios del programa

Este apartado presenta los resultados del programa en cinco aspectos: 1) fortalecimiento de un sistema nacional para la gestión del riesgo y del desastre; 2) transferencia de conocimientos y herramientas en materia de administración, coordinación y gestión; 3) contribución del Programa de Reparación de Vivienda al mejoramiento de las condiciones de vida; 4) fortalecimiento de la población damnificada para hacer frente a la situación de emergencia y su recuperación; y 5) mejoramiento de la coordinación de la apertura, cuidado, mantenimiento y cierre.

Fortalecimiento de la UNGRD como ente rector de la administración

El Programa de Reparación Menor de Vivienda tuvo un papel determinante en el fortalecimiento de un sistema regional para la gestión del riesgo. Aportó a la integralidad del modelo de atención del riesgo, es decir, en conocimiento detallado de la región, en la identificación de zonas de riesgo mitigable y no mitigable, en el reconocimiento de materiales y técnicas ancestrales de construcción, en el conocimiento de los medios de transporte y costos de la reparación y también en la caracterización de las habilidades de las comunidades para participar en los procesos de reparación. De este modo, el Programa de Reparación Menor de Vivienda se insertó, progresivamente, en un sistema más complejo de acciones encaminadas a asegurar una estructura que permitiera una reacción interinstitucional efectiva.

Tenemos un proyecto de fortalecimiento de la red departamental de gestión de riesgo. Se trata de un proyecto, de alrededor 9.000 millones de pesos, que consolida toda la parte física de oficinas, de telecomunicaciones, con la alternativa de los radioteléfonos. Si una población no tiene Internet, se puede acceder al teléfono. Es como un complemento para poder hacer los reportes.
Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

El Programa de Reparación Menor de Vivienda fue el vehículo para que Común Unidad se mostrara como una estrategia adecuada para desarrollar programas de carácter nacional, relacionados con la gestión del riesgo y atención de desastres. Esta estrategia, consolidada en torno a los programas de hábitat, permitió identificar actores y concertar acciones que no tenían una articulación previa. Es más, antes del desarrollo de los programas de hábitat para la atención de los damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, los problemas de comunicación entre instituciones dificultaban la formulación de planes de desarrollo desde la gerencia de gestión del riesgo, situación que

evidenciaba la necesidad de tener un mecanismo que desarrollará canales de comunicación efectivos entre las instituciones

Eran problemas de comunicación. Ha habido ciertos roces, porque en la planeación no quedó estipulado el tema de gestión de riesgo y se hizo a la carrera (…) Hay un problema de competencia (…) Pero es algo que hay que hacer, porque si no, la afectada es la gobernación, ya que no cuenta con los recursos y por eso se debió meter en el Plan de Desarrollo y lo que quedó incluido fue desde la Gerencia y no desde la Oficina de Gestión del Riesgo.

Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

Se trata de un proceso de integración e interacción institucional que está en una fase germinal. Es necesario avanzar en los mecanismos y medios para que el trabajo coordinado sea efectivo. Sin embargo, ya hay avances en el modelo de convocatoria a nivel regional y es necesario mejorar la cobertura en entidades de relevancia nacional.

Cuando llegamos a la gerencia, lo que conseguimos fue un plan de reconstrucción que daba un paso más allá que el que se había dado con la reparación. En esta reunión deberían participar muchas entidades con diferentes tareas. Quisimos hacer un evento para consolidar las tareas de cada entidad y hacer una matriz, pero nadie, salvo el DPS, nos respondió.

Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

Así como se ha dedicado una buena parte del esfuerzo a generar vínculos entre entidades de alcance local, regional y nacional, el Programa de Reparación de Vivienda ha sido una buena plataforma para fortalecer los vínculos con las comunidades de damnificados y de beneficiarios. Acciones sencillas, desarrolladas con las comunidades, fueron los primeros pilares que robustecieron las relaciones de confianza y transparencia que pueden llegar a sostener la cooperación y la solidaridad, según lo declaran los principios de trabajo que promueve el FNGRD.

Entre las tareas que no eran contractuales, sino cosas adicionales que nosotros hacíamos, estaba el que hiciéramos hasta de mensajeros de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres: cuando llegaba una circular, nosotros la agarrábamos, la imprimíamos, hacíamos una constancia de entrega de documentos y la llevábamos al territorio.

Opinión de un representantes de la Confederación Colombiana de ONG en Manatí (Atlántico)

Transferencia de conocimientos y herramientas en materia de administración, coordinación y gestión

El Programa de Reparación de Vivienda facilitó en buena medida la transición entre gobernantes, pues fue un factor de continuidad entre los equipos que dejaban la administración local y los que la asumían.

Logramos estar dentro de la comisión de empalme de la Gobernación, y logramos participar en los dos temas del plan de desarrollo del nuevo gobernador que nos interesaban: participación ciudadana, que tiene que ver con el buen gobierno, y atención en las inundaciones del sur. Logramos que el Gobernador participara en muchas de las reuniones.

Opinión de representantes de la Confederación Colombiana de ONG en Manatí (Atlántico)

De no ser por la estrategia interinstitucional Común Unidad y por la claridad del modelo, la transición de los equipos de gobierno hubiera sido traumática. Es importante anotar que el hecho de que los operadores hayan verificado las necesidades de reparación en los lugares afectados sirvió como mecanismo de prevención de una potencial manipulación de la información del censo por parte de los equipos locales o de los intereses políticos del momento.

En términos de transferencia de conocimientos, el Programa de Reparación de Vivienda les hizo una entrega inmediata a los beneficiarios de técnicas estandarizadas de reparación. Es decir, la interacción entre los operadores, interventores y las comunidades de beneficiarios, bajo la forma de capacitaciones directas o como actividad de modelamiento en técnicas de construcción, hizo que los beneficiarios aprendieran bastante de las técnicas de construcción y del manejo de materiales ancestrales y modernos. En el futuro, tendrán herramientas para seguir mejorando sus casas.

Es importante destacar que también los operadores de la reparación y las cuadrillas de contratistas aprendieron sobre la calidad, usos y costumbres de la construcción tradicional y comprendieron las ventajas del uso de determinados materiales según la diversidad de regiones en Colombia.

Finalmente, es necesario mencionar que las comunidades de beneficiarios establecieron canales de comunicación directos con las diferentes instancias locales, regionales y nacionales que lideran el programa de reparación. Este conocimiento consolida las formas de participación legítima, al tiempo que facilita el reconocimiento de las autoridades nacionales, regionales y locales.

Contribución al mejoramiento de las condiciones de vida

Para todas las entidades implicadas en el Programa de Reparación de Vivienda, el proceso ha sido una importante fuente de aprendizaje de los usos y costumbres de las regiones. El conocimiento relacionado con los materiales, las formas de construcción y el aprovechamiento del terreno es valioso para poder desarrollar programas de prevención del riesgo y del desastre en una perspectiva ideográfica, es decir, adaptada a las comunidades.

La perspectiva ideográfica busca producir marcos teóricos y modelos de intervención ajustados a las características de la población local. En este sentido, entiende, valora y gestiona todos los cambios con base en la

comprensión profunda de las características peculiares de una población determinada. Se trata de un modelo que cumple con los estándares básicos para asegurar la calidad de la vida de los beneficiarios del programa, pero también trata de dar respuesta a las necesidades de vivienda derivadas de la identidad de un grupo humano.

El Programa de Reparación de Vivienda ayudó a recuperar las condiciones de vida de las familias residentes en 56.014 viviendas, y dará respuesta a las que falten hasta llegar a la meta de 102.095. Un resultado muy valioso tiene que ver con la reparación de viviendas en comunidades indígenas, dado que la Personería de Quibdó reportó que 4.868 familias indígenas, presentes en trece municipios, se beneficiaron del Programa de Reparación de Vivienda.

Fortalecimiento de la población damnificada para hacer frente a la situación de emergencia y su recuperación

Indudablemente, un buen programa de prevención del riesgo y del desastre, adaptado a las tradiciones de las comunidades, reducirá costos asociados al cambio de materiales, transporte y mano de obra, al tiempo que contribuirá a que los beneficiarios comprendan y manejen mejor el riesgo.

Llevábamos los materiales comunes que usamos nosotros, el temblón, el guayacán, de acuerdo con la intervención. Normalmente, la familia los recibía, pero cuando íbamos a intervenir nos pedían que los cambiáramos… Pero es que el costo de transporte por ríos y carreteras es un imposible.

Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

)

El programa de reparación permitió también que las comunidades se capacitaran en los diferentes aspectos del plan de manejo del riesgo y del desastre. Las principales dificultades se relacionan con su comprensión de las diferencias entre reparación menor y mayor, así como reconstrucción. También fue importante que los beneficiarios se familiarizaran y entendieran las dinámicas del Estado para delimitar aspectos financieros, económicos y técnicos del programa de reparación y los sobrecostos que se tienen que enfrentar.

Otra estrategia para mantener los costos en un justo equilibrio consistió en el manejo adecuado de la contratación por mano de obra. En este sentido, la participación de la comunidad en las tareas de construcción no solo trajo beneficios económicos para los obreros contratados, sino que también fortaleció a la comunidad y generó vínculos, sentido de pertenencia y compromiso con el desarrollo de su región.

Ahí somos directamente los ejecutores. Hemos manejado dos contratos con el municipio de Quibdó, inicialmente para reparar 190 viviendas. Ese modelo lo trabajamos con un modelo de autorreparación acordado con Gestión de Riesgo de la misma Alcaldía. Trabajamos así, porque pensamos que si el beneficiario se involucra y participa, valora mucho más esa asistencia que se da, y también para no reforzar ese asistencialismo que queremos erradicar en Chocó.
Opinión de un funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

Como lo señala el representante de la Alcaldía de El Piñón (Magdalena):

Cuando la comunidad no asume que también es su responsabilidad, cuando cree que es una obligación del Gobierno, no se involucra en el proceso. Y eso hace que, después de haber invertido todo el apoyo en materiales, la caja incurra en costos adicionales para poder hacer las reparaciones.
Opinión de un funcionario de la Alcaldía Municipal de El Piñón (Magdalena)

Es importante aclarar que la autorreparación podría traer muchos beneficios para todos los involucrados en el Programa de Reparación de Vivienda. Sin embargo, dependía de la capacidad de autogestión de los beneficiarios, con la que no siempre se contaba.

Al principio la experiencia fue buena, pero también tuvimos bastantes tropiezos. Lo que hacíamos era darles el valor del apoyo en materiales, de acuerdo al diagnóstico que se había arrojado para intervenir. Pero en muchos casos, los beneficiarios no asumieron su autorreparación; decían que ellos no iban a reparar, ni tampoco a través de un tercero. Entonces tuvimos que asumir el costo de mano de obra adicional al valor del apoyo… Le falta un poco de sentido de pertenencia a la comunidad.
Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda en Quibdó (Chocó)

Mejoramiento de la coordinación de la apertura, cuidado y mantenimiento y entrega de las obras de reparación menor de vivienda

El incremento de los precios de los materiales de construcción exigió adelantar procesos de concertación y de negociación entre beneficiarios, proveedores, entes de control y la administración local. Era la única manera de equilibrar los costos. Se buscaron fórmulas como la de compartir los costos del transporte de materiales que, debido a la inundación y a los daños en la infraestructura vial, eran la principal causa de sobrecosto.

Renegociar con los proveedores, pedir descuentos y que nos asuman el transporte hasta algunas partes. Y a pesar de que pedimos revisar el costo de los materiales en las zonas, y de que lo informamos a la Gobernación, a Colombia Humanitaria y a la interventoría, la Caja piensa que no podemos incluir ese costo, porque nos enfrentaría con la comunidad, que no lo entendería, que ya todo había sido concertado y que ellos tienen unas expectativas creadas.
Opinión del operador del Programa de Reparación de Vivienda en Quibdó (Chocó)

Los principales motivos de descontento de los beneficiarios con el Programa de Reparación tienen que ver con:

- Discrepancia entre las necesidades de reparación diagnosticadas y los materiales adjudicados para la obra civil de reparación.

Se me cayó la parte de enfrente, me dieron como doce guayacanes, un bulto de hierro y eso no sirvió (…) En mi casa nos dieron tablones y no los necesitábamos.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Turbo (Antioquia)

- Desatención a los detalles, como el color de la pintura aplicada sobre la pared de una vivienda reparada.

A mi casa fueron y nada más pintaron. Les dije que yo quería un color, pero ellos pintaron de lo que les dio la gana. Y que el río no había dañado el patio, y no sé qué hicieron con toda esa plata.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en La Virginia (Risaralda)

- Demora en el inicio y finalización de las obras de reparación.

Yo tenía el paliadero todo dañado, y al final del paliadero estaba el baño. Nos quedamos sin paliadero y sin baño hasta que ellos arrancaron con el arreglo. Eso era muy problemático, estar yendo adonde los vecinos para poder ir al baño.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Quibdó (Chocó)

- Satisfacción con los resultados

Los beneficiarios satisfechos con los resultados de la intervención en sus viviendas destacan varios aspectos.

Yo por eso estoy contenta, porque no tenía nada y me dieron gratis.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Turbo (Antioquia)

Yo estaría en problemas con el acueducto de la casa, y al menos me estucaron un poquito la casa y me la pintaron.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Quibdó (Chocó)

En mi casa estamos satisfechos con todo. Si el río no se hubiera entrado, mi casa estaría igual, con los baños mal, sin alcantarillado y con las paredes malas.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Manatí (Atlántico)

Si no me hubieran ayudado, estaríamos como desmejorados.
Opinión de un participante del grupo focal de Reparación de Vivienda en Turbo (Antioquia)

2.6.6. Alcance de los objetivos

El objetivo del programa se alcanzó, porque se resolvieron las necesidades de reparación menor en las viviendas que fueron diagnosticadas como aptas para este tipo de obras civiles. Las mayores dificultades que se enfrentaron en la consecución del objetivo están relacionadas con la confiabilidad del censo a los damnificados, con el diagnóstico a la infraestructura, con el aprovisionamiento de los materiales de construcción y con la calidad del trabajo desarrollado por mano de obra no calificada.

Se menciona, en al menos un caso, que la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD pide información a destiempo sobre el grado de cumplimiento del programa de reparación. La administración local lo interpreta como una falta de coordinación con los responsables en las regiones:

> *La semana pasada llegó un oficio de Colombia Humanitaria diciendo que por favor le mandara el listado de las personas que no habían podido optar a reparación de vivienda por alguna causa. Eso nunca lo habían dicho por escrito. Ellos llamaban o escribían un mail y nosotros les mandábamos. Yo les he mandado cuatro mails y no entiendo por qué me lo están pidiendo todavía; no sé cuál es la articulación con nosotros.*
>
> Opinión de un funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Risaralda)

Para garantizar una buena transición del FNGRD al Fondo Adaptación, es fundamental que se mantenga el espíritu de confianza y transparencia que ha animado el diseño y la ejecución de los programas implementados por la Subcuenta Colombia Humanitaria del FNGRD.

> *El diagnóstico de las viviendas determinó daño estructural. En ese caso, el proyecto aparece como no viable. Pero, desde el área de interés del Fondo Adaptación, esos son justamente los casos que reconocerían como un proyecto viable. Es fundamental que se pongan de acuerdo en el lenguaje y los datos para no dejar a nadie por fuera de ese beneficio.*
>
> Opinión de un funcionario del FNGRD (nivel nacional)

> *A esto hay que darle continuidad; o seguimos o seguimos. No se puede acabar el proceso de mapear a los actores del Sistema de Gestión del Riesgo en las regiones. Esta es una dinámica que va cambiando: las leyes cambian, los actores en el territorio cambian, todo va cambiando y hay que irlo adaptando a medida que se va desarrollando. Nosotros le vamos a entregar a la Alcaldía esas "cajas de herramientas": una metodología para el mapeo de actores por departamento, una guía de actor por departamento y por municipio; herramientas que son necesarias para dejar capacidad instalada en el municipio, pero que hay que ir actualizando.*
>
> Opinión de un funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (nivel nacional)

Por último, para complementar el análisis del nivel de alcance de objetivos, se presenta a continuación el DOFA de este programa (Cuadro 10), que resume los hallazgos más importantes de este capítulo:

Cuadro 10. Matriz DOFA- Programa de Reparación de Vivienda

	POSITIVO	NEGATIVO
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	Aprovechamiento de la mano de obra oriunda de las regiones.	Control de censos.
EXTERNO	**OPORTUNIDADES**	**AMENAZAS**
	Aprovechamiento de la mano de obra calificada en las regiones.	Los individuos que no clasifican como beneficiarios, han accedido a las ayudas

		brindadas por el Fondo.
		La alteración del orden público impide el transporte de materiales a las distintas regiones.
		En las poblaciones alejadas se encareció la logística para el transporte de material.
		Inexistencia de mano de obra calificada.

Fuente: Elaboración propia.

Debilidades

- *Control de censos.* Las personas afectadas se censaron más de una vez, y además se incluyeron personas no afectadas. Esto causó un caos de información y una distorsión de las cifras de afectados.

Amenazas

- *Los individuos que no clasifican como beneficiarios han accedido a las ayudas brindadas por el FNGRD.* Debido al desorden que generó el censo, individuos ajenos a los procesos de reparación lograron ingresar en los listados que formularon Colombia Humanitaria y el DANE. Las ayudas estaban llegando también a personas que no tenían la calidad de afectados.

- *La alteración del orden público impide el transporte de materiales a las distintas regiones.* Los operadores se quejan por cobros de vacunas, cierres de pasos y otras acciones subversivas que impiden la llegada de los materiales para la reparación de las viviendas.

- *En las poblaciones alejadas se encareció la logística para el transporte de material.* En el caso de reparaciones de vivienda, los operadores manifiestan que la cobertura tuvo distintos percances (uno de los más significativos fue el transporte de material hacia zonas alejadas, como fue el caso en el Chocó). Las viviendas que esperaban ser reparadas se encontraban a grandes distancias y se tenían que asumir costos de transporte muy altos, razón por la cual el apoyo asignado para la reparación de vivienda no alcanzaba a cubrir las expectativas de los beneficiarios.

- *Inexistencia de mano de obra calificada.* Los beneficiarios manifiestan que hubo muchos inconvenientes al contratar a las personas para los trabajos de reparación, pues el operador desconfiaba de la verdadera capacidad del trabajador.

Fortalezas

- *Aprovechamiento de la mano de obra oriunda de las regiones.* El contratar mano de obra de la región, para las obras menores, causó un impacto positivo

en los hogares que se vieron beneficiados. Fue una forma de generar ingresos cuando la oferta laboral era limitada.

2.7. Programa de Profamilia

El programa de Atención Integral en Salud Básica Familiar y Salud Sexual y Salud Reproductiva para 5.000 familias afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011[9] hace parte del componente de acompañamiento social, de la estrategia de reactivación social y cultural. Fue ejecutado por La Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia). La ejecución del programa se formalizó mediante un convenio celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Subcuenta Colombia Humanitaria, Fiduprevisora S.A. y la Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia).

En situaciones de emergencia, como lo señala el convenio, los niños y las niñas son la población más vulnerable: tienen un índice más alto de mortalidad y son más susceptibles de sufrir enfermedades como la diarrea, infecciones respiratorias y desnutrición, entre otras. Este es el marco en el que entra el programa de Profamilia, es decir, a partir de la comprensión de que, por un lado, el Fenómeno de la Niña 2010-2011 trajo consigo riesgos de salud y, por otro, que es de gran importancia atacar cualquier situación de vulnerabilidad de acceso a los servicios básicos y goce efectivo del derecho a la salud. Por tales razones, el FNGRD decidió aprobar el programa propuesto por Profamilia.

Ahora bien, la pertinencia de la institución que ejecutó el proyecto se justifica por la experiencia de Profamilia en programas relacionados con atención en salud, con énfasis en salud sexual y reproductiva a poblaciones vulnerables. Así mismo, la intervención con brigadas móviles de salud, ofrecida por Profamilia, permite el acceso al servicio a personas que habitan en zonas alejadas del país.

2.7.1. Diseño

El programa de intervención de Profamilia tuvo como objetivo "Aunar esfuerzos entre el Fondo Nacional de Calamidades y PROFAMILIA, para atender a cinco mil (5.000) familias afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, promoviendo entre ellas proyectos de vida saludables con énfasis en temas relacionados con salud sexual y salud reproductiva, generando procesos de sensibilización y facilitando el acceso a la oferta de servicios de salud de manera que adquieran fortalezas para afrontar situaciones de crisis e iniciar procesos de recuperación temprana, como el fortalecimiento

[9] Este es el nombre oficial del programa asignado en el convenio. No obstante, para los efectos de este documento, de ahora en adelante se hará referencia al Programa de Profamilia.

comunitario e institucional" (Profamilia y FNC, 2012: 5). La duración del programa se proyectó para doce meses a partir del 23 de abril del 2012; las familias beneficiadas serían seleccionadas en ocho departamentos y 38 municipios del país (Cuadro 11).

Cuadro 11. Municipios a intervenir en el programa de Profamilia

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Apartadó	Cauca	El Tambo
	Arboletes		Caloto
	Chigorodó		Mercaderes
	Turbo	Chocó	Quibdó
	Murindó		Riosucio
	San Juan de Urabá		Litoral de San Juan
	Necoclí		Medio Baudó
	Mutatá	Huila	Guadalupe
	Vigía del Fuerte		Pital
Atlántico	Santa Lucía		Nátaga
	Campo de la Cruz	Magdalena	El Banco
	Ponedera		El Piñón
	Sabanalarga	Sucre	Caimanito
	Manatí		Majagual
	Candelaria		Guaranda
Bolívar	Carmen de Bolívar		San Marcos
	San Estanislao		San Benito Abad
	Córdoba		Sucre
	Cicuco		
	Talaigua Nuevo		

Fuente: Convenio celebrado entre el FNGRD / Subcuenta Colombia Humanitaria - Fiduprevisora S.A. y Profamilia.

El diseño del programa contempló las siguientes obligaciones específicas por parte de Profamilia para el alcance del objetivo general: i) incrementar el conocimiento en temas de salud sexual y reproductiva de las personas afectadas, para facilitar la toma de decisiones informadas en estos temas; ii) facilitar el acceso a atención en salud, a través de acciones específicas –en salud sexual y reproductiva– que brinden diferentes alternativas a la población que participa en el proyecto; y iii) promover sinergias entre la población afectada y las instituciones que actúan en respuesta a la emergencia para hacer más efectiva la atención a la población damnificada.

Respecto a la ejecución de las acciones precisas, se definió un periodo inicial de cuatro meses durante los cuales se llevaría a cabo la selección de las familias beneficiadas, a partir de las bases de datos generales de toda la población damnificada en los municipios a intervenir. Realizada esta labor, se comenzaría con el desarrollo de las actividades concretas en los tres

componentes estipulados por el diseño. Dichos componentes se explican a continuación:

1. *Proceso de sensibilización:* este componente es principalmente educativo. La actividad que se contemplaba era la realización de charlas de sensibilización sobre salud sexual y reproductiva, que promovieran hábitos y prácticas saludables, incluida la toma de decisiones de forma responsable e informada.

2. *Fortalecimiento del acceso a la oferta de servicios públicos:* este componente buscaba "fortalecer el derecho al acceso a los servicios de salud sexual y salud reproductiva" (Profamilia y FNC, 2012: 8) para que las familias beneficiadas pudieran: i) ejercer sus derechos sexuales y reproductivos; ii) acceder a consultas de medicina para atender y prevenir enfermedades diarreicas agudas, infecciones respiratorias agudas, enfermedades cutáneas, piojos, entre otros; iii) mitigar el riesgo de transmisión del VIH y prevenir la violencia sexual; y iv) detectar tempranamente el cáncer de cuello uterino mediante campañas de concientización sobre la importancia de las citologías.

3. *Estrategias y fortalecimiento de redes:* este componente buscaba articular las actividades realizadas por Profamilia con los programas de instituciones públicas o privadas, así como con iniciativas de organizaciones comunitarias y redes de mujeres, entre otros.

Cada uno de los componentes del programa obedece a una de las obligaciones específicas contempladas en el convenio. Así, el conocimiento sobre salud sexual y reproductiva se trabaja por medio del componente de sensibilización. Para facilitar el acceso a la atención en salud, se estructuró el segundo componente, que ofrece el servicio de consultas médicas por medio de la estrategia de brigadas móviles de salud. Y finalmente, la tercera obligación específica, que se refiere a la promoción de sinergias entre la población afectada y las instituciones, se aborda con el componente de estrategias y fortalecimiento de redes, cuya actividad principal fue un mapeo de actores en las regiones.

Si bien el orden de los componentes del proyecto no obedece a una secuencia cronológica de actividades, sí implica una organización metodológica y estratégica de intervención. El primer componente pretende acercar e interesar a la población en los temas de salud sexual y reproductiva, dado que en muchos casos, y en especial en comunidades vulnerables y con altos índices de pobreza, no hay acceso a información de este tipo.

Las charlas y actividades educativas permiten, como lo explica el convenio, que los beneficiarios tomen decisiones informadas respecto a su salud, su cuerpo y sus derechos sexuales y reproductivos. Ahora bien, estas decisiones se pueden

hacer efectivas solo con el acceso real a los servicios de salud, meta esperada durante la realización de las actividades del segundo componente, en el que se ofrecen servicios de medicina general y planificación familiar.

Finalmente, el fortalecimiento de redes y estrategias es la base sobre la cual se puede garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados en los dos primeros componentes, pues se espera que cuando Profamilia ya no esté desarrollando el programa, los beneficiarios queden con los recursos, el conocimiento y la articulación con instituciones para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud.

2.7.2. Insumos

Para su ejecución, el programa de Profamilia contó con recursos de Colombia Humanitaria y de Profamilia misma. A continuación se hace una breve descripción de cuáles fueron y en qué consistieron: la experiencia, los recursos humanos, los recursos financieros, los recursos físicos y las bases de datos.

Experiencia de la institución[10]: Profamilia es una entidad que nació en el año de 1965, momento a partir del cual ha trabajado con programas relacionados con salud sexual y reproductiva en Colombia. Actualmente tiene 34 centros de atención en 29 ciudades del país (www.profamilia.org.co). Tiene experiencia además en la realización de brigadas móviles, actividades que comenzaron en 1976 y que buscan llevar servicios de salud a zonas apartadas y de difícil acceso. Esta forma de intervención fue la que se aplicó en el desarrollo del programa de Profamilia con Colombia Humanitaria.

Profamilia es una institución reconocida por muchos de los beneficiarios, lo que permitió que el proceso de acercamiento con las instituciones, los líderes y la misma comunidad fuera más fluido y que se establecieran lazos de confianza (Funcionario Profamilia, Bogotá). El trabajo con temas relacionados con la salud sexual y reproductiva, así como los servicios de salud en general, demandan reconocimiento y confianza en la relación entre médico y paciente. Este insumo permitió, precisamente, que estas condiciones se cumplieran y que la relación entre la población y la entidad no fuera tan costosa en términos temporales.

> *Yo sé que Profamilia ha venido con anterioridad, porque mi mamá también fue "desconectada" por Profamilia hace tiempos. Mi hermana, la última, ya tiene 23 años. Yo creo que hace como 22 años que está "desconectada".*
>
> Opinión de un participante del grupo focal en El Piñón (Magdalena)

Recursos humanos: parte de los recursos aportados por Profamilia incluyeron

[10] De acuerdo con el convenio, la contrapartida aportada por Profamilia equivale a $768.494.000 y está representada en los recursos humanos, físicos y en la coordinación del programa, entre otros.

la prestación de servicios profesionales de médicos, enfermeras, psicólogos y auxiliares que trabajan en la institución. Tienen experiencia en ejecución de proyectos y programas relacionados con salud sexual y reproductiva; conocen la población, sus características culturales y los principales problemas a los que se enfrentan. Por otro lado, conocen las zonas y sus características geográficas, lo que facilita el acceso y los procedimientos logísticos.

> Tenía un grupo de médicos de acá. Iban dos médicos: la doctora Zaira de Llana y el doctor Vicente Martínez. Llevaban una enfermera jefa para hacer las citologías, las pruebas de VIH, las pruebas de clamidia, las pruebas de embarazo (…) Va también la química, que entrega los medicamentos, y una persona de caja que hace las historias clínicas (…).
>
> Opinión de un funcionario de Profamilia (Magdalena)

Por otro lado, gracias a la coordinación de las secretarías de salud de varios municipios, en algunos cascos urbanos fue posible contar con el apoyo profesional de médicos y enfermeras de los hospitales. Esta estrategia fortaleció la oferta de servicio de las brigadas y agilizó la atención de consultas médicas. En las entrevistas y grupos focales hubo dos casos que sobresalieron.

En Manatí (Atlántico), la Secretaría de Salud, y en general todos los funcionarios de la Alcaldía, ofrecieron su infraestructura y servicios para desarrollar las actividades planeadas en el marco del programa. Durante las Brigadas Móviles de Salud se envió personal del hospital como apoyo.

> En el tema de recursos humanos, ¿cómo se ponían ellos [la administración municipal] al servicio de los programas de Profamilia?
> Ellos me ayudaron, coordinábamos el lugar, me mandaban personas para que apoyaran en las jornadas de vacunación.
>
> Opinión de un funcionario de Profamilia en Santa Marta (Magdalena)

En el caso de Quibdó (Chocó), dado que los beneficiarios viven en el casco urbano, se logró coordinar con los hospitales cercanos a los barrios en los que se harían las Brigadas Móviles de Salud, de tal manera que algunas se adelantaran allí. En algunos casos, el médico de la EPS atendió a sus propios pacientes, por lo tanto conocía las historias médicas y los antecedentes familiares. Esto facilitó los procesos de remisión.

> *El médico de la brigada de Profamilia es el mismo que me atiende en Barrios Unidos; y ahí me mando a la EPS para que me dieran solución.*
>
> Opinión de un participante del grupo focal de Profamilia en Quibdó (Chocó)

Recursos financieros: el convenio celebrado entre el Fondo de Calamidades y Profamilia dispuso un total de $3.000 millones para la ejecución efectiva del programa. Esto significa que la intervención tuvo un costo de $50.000

mensuales por cada hogar, lo que quiere decir que durante el año de la intervención, la atención por unidad familiar tuvo un costo de $600.000.

Recursos físicos: se pueden distinguir dos tipos de recursos físicos con los que contó Profamilia como insumos para la ejecución del programa. El primero de ellos son las sedes de la entidad, que funcionan de manera permanente en 29 departamentos del país, y cuentan con la infraestructura necesaria para dar charlas, hacer consultas médicas y brindar asesorías. Estos recursos estabilizan y facilitan la ejecución de las actividades: por un lado, descentralizan en las regiones las labores de coordinación y, por otro, no fue necesario emplear tiempo de ejecución de las actividades para organizar mecanismos de circulación de información, dinero y medicinas, entre otros.

> *Como Profamilia tiene sedes ya instaladas, y no se están abriendo nuevas, no hay que crear una infraestructura paralela contable o financiera.*
> Opinión de un funcionario de Profamilia (nivel nacional)

El otro tipo de recursos se refiere, en primer lugar, a los equipos médicos necesarios para la puesta en marcha de las actividades del segundo componente del programa. Profamilia cuenta con los instrumentos y materiales necesarios para llevar a cabo brigadas en zonas apartadas del país, teniendo en cuenta, por ejemplo, que en algunas veredas no hay servicio de electricidad o agua potable. En segundo lugar, cuenta con material didáctico que han desarrollado en programas como Profamilia Educa. Este material es utilizado para las actividades que se desarrollan en el primer componente del proyecto. Por último, este programa emplea también recursos como medicamentos, que son suministrados a los beneficiarios del programa –antimicóticos, antibióticos, antiparasitarios, métodos anticonceptivos y preservativos–.

Bases de datos: además de los recursos económicos para la ejecución del programa, el FNGRD le suministró a Profamilia las bases de datos completas de los damnificados inscritos en REUNIDOS, de los 38 municipios a intervenir. A partir de esta base de datos se seleccionarían los beneficiarios finales del programa.

Debido a los constantes desplazamientos y cambios de vivienda de los damnificados inscritos, algunos datos del censo estaban desactualizados. Pero en términos generales, los profesionales entrevistados coincidieron en que la información de la base de datos estaba completa y que había sido muy útil durante la primera fase de la ejecución.

2.7.3. Proceso e institucionalidad

Este apartado se divide en dos secciones. En la primera se describe el proceso de intervención que llevó a cabo Profamilia, junto con los pasos y las

actividades de cada componente del programa. En la segunda se explican los elementos más importantes de los procesos administrativos respecto al flujo de recursos, los mecanismos de comunicación, los aspectos logísticos y la presentación de informes durante el programa, entre otros.

Proceso de intervención

Como lo contempla el convenio entre Profamilia y el FNGRD (Profamilia y FNC, 2012), la primera tarea de los primeros cuatro meses era seleccionar a los beneficiarios a partir de las bases de datos proporcionadas por Colombia Humanitaria. Esta tarea se llevó a cabo mediante actividades específicas que los asesores regionales debían desarrollar.

La primera labor consistió en revisar las bases de datos entregadas por Colombia Humanitaria. Esta revisión incluía verificar el número de registrados por municipio, conocer el tipo de información suministrada, determinar qué datos estaban incompletos. La segunda labor, tras la revisión, fue hacer visitas de reconocimiento a los municipios para conocer las condiciones de vida en las que se encontraban los afectados y establecer los primeros contactos, tanto con las autoridades municipales como con los líderes comunitarios.

La tercera labor consistió en hacer una breve presentación del convenio y de sus alcances a los actores más relevantes del municipio: autoridades municipales, líderes comunitarios y sociedad civil, entre otros. Para esta actividad, Colombia Humanitaria envió un comunicado a los alcaldes de los municipios en los que se iba a trabajar, para que conocieran el programa y estuvieran al tanto de las visitas y actividades que realizarían. Esta carta comprometió a los alcaldes a apoyar las labores de Profamilia.

> *Colombia Humanitaria mandó una carta, dirigida, personalizada, a los alcaldes de todos los municipios donde estábamos trabajando. Por supuesto, nosotros teníamos copias de esas cartas. Para las asesoras, que son las funcionarias de Profamilia que trabajan en terreno, llegar con la carta donde el alcalde fue un respaldo muy bueno.*
>
> Opinión de un funcionario de Profamilia (nivel nacional)

En la cuarta actividad se ubicaron las zonas en las que se encontraban las familias damnificadas –albergues o casas en arriendo, entre otros–. Esta labor tuvo el apoyo de entidades competentes como la Defensa Civil, la Cruz Roja y el CLOPAD, que conocían las zonas y a buena parte de la población. La identificación y caracterización de las regiones y territorios permitió comenzar a ubicar los posibles sitios para las charlas y las Brigadas Móviles de Salud. En este primer diagnóstico se encontró la siguiente dificultad: había lugares del país en los que los afectados se encontraban muy retirados unos de otros, había diferencias incluso de 5 kilómetros entre familias. Tales condiciones supusieron la construcción de nuevas estrategias para responder al contexto.

Cuando tú sales a terreno, que fue parte del ejercicio que hicimos con los primeros sondeos para saber a dónde nos metíamos, y te das cuenta de que las familias están tan atomizadas, que reunirlas iba a ser demasiado complicado, que esto no era como podría ser una intervención de casa en casa, pues teníamos que idearnos, dentro de la logística, la manera de reunir a la mayor cantidad de personas en ciertos puntos, cosa que se pudieran beneficiarse de las actividades.

Opinión de un funcionario de Profamilia (nivel nacional)

La quinta actividad es la construcción de un mapeo que identifique las redes comunitarias, organizaciones comunitarias, de cooperación, gubernamentales y no gubernamentales de cada territorio. Dicha actividad responde al tercer componente del diseño, que busca promover sinergias entre la población damnificada y las instituciones. Como parte de esta labor se incluye el registro individual de las familias beneficiarias del programa, verificando la información tomada en las acciones anteriores (Profamilia y FNC, 2012).

Para hacer la identificación de las familias, lo primero que teníamos que hacer era contactar a las organizaciones, a las instituciones. Había que hacer un sondeo en los municipios que había aprobado Colombia Humanitaria, porque, para trabajar con las familias, solo quedábamos nosotros. Entonces el primer paso era identificar a la familia y luego ir a los municipios a buscarlas, indagar dónde estaban, si en los albergues o en otros lugares.

Opinión de un funcionario de Profamilia en Santa Marta (Magdalena)

Ahora bien, la ejecución de estos lineamientos generales se llevó a cabo en cada región y en cada municipio atendiendo a las particularidades de los mismos. El caso más destacado es el de Manatí (Atlántico) y El Piñón (Magdalena), en donde se hicieron visitas casa por casa para hacer una charla corta y comunicarles a los beneficiarios sobre las Brigadas Móviles de Salud. Como parte del proceso de sensibilización e información a la comunidad, hubo perifoneo y se visitaron emisoras. Un inconveniente de este proceso fueron las constantes mudanzas de los beneficiarios, motivo por el cual la gestora regional debió recurrir a diferentes medios para ubicar y establecer contacto con las familias.

Proceso de sensibilización

La actividad principal de este componente del programa fueron unas charlas informativas en las que se trataron temas específicos relacionados con hábitos de vida saludables y derechos sexuales y reproductivos; los tópicos trabajados fueron: planificación familiar; prevención de cáncer; enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA; derechos sexuales, reproductivos y violencia, y por último, salud básica familiar.

La ejecución de estas labores a nivel regional tenían características específicas: en zonas como Quibdó (Chocó), Manatí (Atlántico) y El Piñón (Magdalena), por ejemplo, se optó por implementar dos metodologías en lo que concierne a la realización de las charlas. Por un lado, se visitaban las casas de las familias beneficiadas para realizar breves charlas de capacitación sobre los temas mencionados, garantizando así una atención más personalizada a la hora de escuchar las inquietudes y necesidades de los beneficiarios, así como la asistencia de todos o la mayoría de los miembros del núcleo familiar.

Nosotros teníamos que hacer visitas puerta a puerta, teníamos que escoger familias, ir a ellas y educarlas, formarlas; ¿en qué sentido? Bueno, por ejemplo, reforzando algunas cosas que ellos desconocían, como salud, atención básica familiar: qué es la gripa, qué es la fiebre, qué es la nutrición, qué es un embarazo, qué son las infecciones de enfermedades de transmisión sexual, qué es planificación familiar… todos esos temas los íbamos trabajando por familias.

Opinión de funcionario de Profamilia en Santa Marta (Magdalena)

Por el otro, se realizaban charlas colectivas, las cuales por lo general se organizaron con el apoyo de instituciones municipales como la Secretaría de Salud, instituciones que a su vez con frecuencia se encargaban de encontrar espacios propicios para la ejecución de las mismas en lugares como hospitales, escuelas y colegios o de encontrar alojamientos; en zonas muy alejadas del casco urbano, fue necesario recurrir a las casas de líderes comunitarios.

Como se explicó previamente, la convocatoria para esta actividad se realizó mediante visitas individuales a las casas o a través de medios de comunicación locales como emisoras, periódicos y perífonos, entre otros. Hay un aspecto que es importante resaltar de estas actividades, y es que si bien las charlas se organizaban para los beneficiarios del programa, hubo muchos asistentes que no hacían parte del programa pero que sí se beneficiaron con las charlas por su proximidad física en alojamientos, en veredas y barrios.

Una de las cosas que nos dimos rápidamente cuenta al realizar las actividades o procesos educativos, fue que se amplió la cobertura más allá de las 5 mil familias, por una sencilla razón: si tú no estabas dentro de la base de datos, pero querías participar y vives en la misma comunidad, no te íbamos a decir, chao, no puedes; entonces, eso es como un valor agregado que tuvo esa intervención, porque obviamente a esas personas se les brindó la información de la misma forma que a las demás.

Opinión de funcionario de Profamilia (Nivel Nacional)

En términos generales, los beneficiarios calificaron positivamente estas charlas, muchos de ellos destacaron principalmente las metodologías utilizadas por los gestores, pues los materiales didácticos que se llevaron permitieron que los asistentes comprendieran más fácilmente las recomendaciones e instrucciones y los temas abordados. Así, todos estos elementos fueron, según los asistentes entrevistados, muy pertinentes.

Muy bien, y usan metodologías muy prácticas para explicar, las promotoras llevan sus materiales, llevan muñecos(…) A mí me quedó todo muy claro, a mí Profamilia me gusta mucho, las promotoras miran, sacan tiempo y lo hacen, no cobran nada, lo único que piden es la asistencia de las usuarias.
Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

Fortalecimiento del acceso a la oferta de servicios de salud

El establecimiento de las brigadas móviles de salud fue una de las actividades específicas que realizó Profamilia como parte del segundo componente contemplado en el convenio. El objetivo de éstas es que el servicio de salud llegue hasta las zonas en las que los beneficiarios viven, garantizando así que accedan efectivamente al servicio en cuestión y que éste no redunde en gastos de transporte. Los servicios prestados fueron:

- Planificación familiar, tanto definitiva como temporal.
- Consulta de medicina general para atender dificultades respiratorias y diarreicas agudas y problemas cutáneos, entre otros.
- Exámenes de apoyo diagnóstico: se realizaron citologías, pruebas de VIH/SIDA, de embarazo y de clamidia, entre otras.
- Entrega de medicamentos, que incluye: antimicóticos, antibióticos, antiparasitarios, antihistamínicos, analgésicos, suplementos vitamínicos, escabicidas.
- Materiales de apoyo educativo.

Como las demás actividades, las formas específicas de ejecución variaron en las distintas regiones. En el caso de Quibdó se convocaron grupos de 45 familias por cada jornada realizada, donde se atendía a por lo menos 3 miembros de cada una, de tal manera que se realizaron hasta 135 consultas por día. Si en las zonas cercanas al barrio en el que se realizaba la jornada había un hospital o un puesto de salud, se buscaba el apoyo de la entidad para contar con un consultorio propicio; de lo contrario, se buscaba el espacio en salones comunales o escuelas. En ese caso, Profamilia proveía todos los materiales necesarios para adecuar el lugar con los parámetros de privacidad adecuados.

Ella llevaba un listado y llamaba a quienes iba a atender y uno iba al puesto; lo hacían en la escuela y decían que iban a atender a 45 familias, 3 personas por familia y sí, fueron a buscar a las personas y después hicieron eso hasta que terminaron la brigada.
Opinión de participante del grupo focal en Quibdó (Chocó)

En el caso de Manatí (Atlántico) y Piñón (Magdalena), dado que los gestores y demás profesionales se desplazaban a zonas más apartadas, fue necesario realizar varias jornadas seguidas durante varios días para atender a todas las personas beneficiadas. Muchas de dichas jornadas se realizaron en los alojamientos o en escuelas de las zonas rurales de los municipios.

En términos generales se llevaron a cabo dos tipos de brigadas durante la intervención: brigadas centrífugas, en donde "el equipo de Profamilia se desplaza hasta el lugar (localidad, municipio, ciudad) para prestar los servicios de salud programados a los y las beneficiarias" (Profamilia, 2011: 10); y, las brigadas centrípetas que "hacen referencia al traslado al Centro de Profamilia más cercano para prestar los servicios, por lo general aquellos que son de mayor complejidad como las cirugías. Una vez se prestan los servicios, los y las usuarias se trasladan [de nuevo] al sitio donde inicialmente se recogieron" (Profamilia, 2011: 10).

Proceso administrativo

Dado que Profamilia cuenta con sedes en diferentes regiones del país, los procesos administrativos y la coordinación general del programa están centralizados en Bogotá; es decir, el monitoreo del alcance de los objetivos del proyecto, del cumplimiento de los lineamientos establecidos y la centralización de los informes de ejecución para Colombia Humanitaria se lleva a cabo a nivel central. Así mismo, dicho centro de coordinación se encarga del flujo de recursos financieros y la legalización de gastos, de los informes de contabilidad y la ejecución presupuestal. Por su parte, las asesoras y asesores regionales se encargan de organizar y llevar a cabo las charlas y brigadas de salud en las regiones, al tiempo que realizan los contactos con las autoridades municipales y con los líderes comunitarios.

Finalmente, respecto al flujo de recursos entre las regiones y el nivel central, cabe señalar que se realiza el mismo procedimiento que Profamilia ejecuta con otros programas; es decir, hay un flujo diario de dinero a todas las sedes con las que cuenta que cubre, tanto las intervenciones que se dan en el marco del programa de Colombia Humanitaria, así como intervenciones de otro tipo. Dicho de otra forma, el dinero del programa se integra a ese flujo diario; no obstante, es importante aclarar que esto no implica que los recursos del programa se ejecuten en otros proyectos.

2.7.4. Productos[11]

Los cuatro primeros meses de ejecución del programa, dedicados a la verificación de las bases de datos, visitas y primeros contactos en los municipios e identificación de las familias, arrojaron como principal producto el establecimiento del número de familias y de personas identificadas en cada departamento, como puede verse en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Relación del número de familias identificadas por departamento

[11] Es importante aclarar antes de comenzar que, a la fecha, el programa no se ha finalizado, de tal manera que los productos que aquí se presentan no son definitivos. Es decir, únicamente se presentan datos parciales de las actividades realizadas hasta el momento.

Departamentos	Meta familias	Familias identificadas	%
Antioquia	792	796	101
Atlántico	762	770	101
Bolivar	896	871	97
Cauca	720	723	100
Chocó	632	653	103
Huila	480	468	98
Magdalena	190	178	94
Sucre	528	541	102
Total	**5.000**	**5.000**	**100**

Fuente: Informe de gestión – Corte a octubre de 2012 (Profamilia)

La identificación de las familias estableció también el número total de personas, el grupo etario, el género al que pertenecían y demás datos relevantes para determinar el tipo de intervención pertinente para cada caso. En el Cuadro 13 se muestra el número de personas que pertenecen a las 5.000 familias en cada municipio, desagregados por grupo etario y género.

Cuadro 13. Relación del número de personas identificadas por género y grupo etario

Departamento	- de12 años		13 a 19 años		20 a 49 años		+ de 50 años		*Total personas*
	M	H	M	H	M	H	M	H	
Antioquia	620	741	275	357	642	528	187	241	**3.591**
Atlántico	637	724	263	272	651	654	157	196	**3.554**
Bolívar	647	721	259	282	721	778	241	257	**3.906**
Cauca	387	440	270	290	691	499	252	234	**3.063**
Chocó	643	683	303	337	610	484	207	227	**3.494**
Huila	339	345	185	187	406	376	133	160	**2.131**
Magdalena	143	167	52	53	155	146	36	42	**794**
Sucre	373	362	167	216	385	402	148	195	**2.248**
TOTAL	**3.789**	**4.183**	**1.774**	**1.994**	**4.261**	**3.867**	**1.361**	**1.552**	**22.781**

Fuente: Informe de gestión – Corte a Octubre de 2012 (Profamilia)

Ahora bien, respecto al componente titulado *Fortalecimiento del acceso a la oferta de servicios de salud*, hasta el día 29 de abril de 2013, se realizó un total de 292 brigadas de salud (entre centrípetas y centrífugas), como puede verse en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Reporte acumulado de Brigadas de Salud (Abril 2013)

Tipo de brigada	No. de actividades
Brigada centrípeta	25
Brigada centrífuga	267
Total	**292**

Fuente: Informe de gestión – Corte a Abril de 2013 (Profamilia)

En lo que concierne a los servicios de salud prestados de manera precisa, el Cuadro 15 muestra el número de servicios prestados discriminados por municipio y departamento. Se puede observar que hubo un total de 10.486 personas atendidas, correspondientes a 4.944 familias, es decir, faltando aproximadamente un mes para la terminación del convenio (23 de junio de 2013), faltaban 56 familias por atender (Funcionario Profamilia Bogotá, 2013).

Cuadro 15. Servicios de salud por municipio

Depto.	Municipio	Metas flias. por mpio.	Servicios acumulados	No. de flias. atendidas	No. personas atendidas		
					Mujeres*	Hombres*	Total*
Antioquia	Apartadó	57	200	57	67	23	90
	Arboletes	82	233	82	103	28	131
	Chigorodó	87	224	87	97	35	132
	Murindó	73	273	73	93	19	112
	Mutatá	75	236	75	90	37	127
	Necoclí	64	200	64	63	29	92
	San Juan de Urabá	57	191	57	66	33	99
	Turbo	145	460	145	159	106	265
	Vigía del Fuerte	156	461	156	228	86	314
Atlántico	Campo De La Cruz	138	554	135	258	35	293
	Candelaria	108	329	109	160	42	202
	Manatí	270	817	268	437	94	531
	Ponedera	91	320	91	121	53	174
	Sabanalarga	69	298	69	92	43	135
	Santa Lucia	94	424	94	168	48	216
Magdalena	El Banco	89	467	89	182	41	223
	El Piñón	105	447	89	146	68	214
Córdoba	Córdoba	306	922	276	388	179	567
	El Carmen de Bolívar	273	839	243	350	153	503
	San Estanislao	188	605	175	272	112	384
Huila	Guadalupe	173	970	164	363	72	435
	Pital	304	1615	276	516	227	743
Cauca	Caloto	221	1077	212	350	136	486
	El Tambo	260	1026	233	312	165	477
	Mercaderes	287	1462	274	486	220	706
Chocó	Riosucio	79	346	79	115	10	125
	El Litoral del San Juan	181	565	180	234	135	369
	Medio Baudó	196	458	154	189	121	310
	Quibdó	238	881	228	336	197	533
Bolívar	Cicuco	104	297	98	132	67	199
	Talaigua Nuevo	78	281	78	126	54	180
Sucre	Caimito	108	308	108	132	103	235
	Guaranda	80	208	78	96	53	149

	Majagual	79	242	79	86	61	147
	San Benito Abad	146	479	139	231	91	322
	San Marcos	54	156	51	67	49	116
	Sucre	86	230	79	93	57	150
	Total	**5.201**	**19.101**	**4.944**	**7.404**	**3.082**	**10.486**

Fuente: Informe de gestión – Corte a Abril de 2013 (Profamilia)

Respecto al componente que llamamos proceso de sensibilización, como puede verse en el Cuadro 16, hubo un total de 16.604 participantes y 11.014 familias beneficiadas. Se debe tener en cuenta que este conteo puede incluir dos veces a una misma familia que haya ido a dos charlas.

Cuadro 16. Acumulado charlas educativas

	No. de charlas	No. de personas adultas		No. de jóvenes (13 a 19 años)		Total participantes	Total familias participantes
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
Acumulado actividades Abril 2012 - Abril 2013	**638**	**11.393**	**3.712**	**876**	**421**	**16.402**	**11.014**

Fuente: Informe de gestión – Corte a Abril de 2013 (Profamilia)

2.7.5. Resultados o beneficios del programa

A partir de los productos visibles generados tras la ejecución de las actividades mencionadas y los subsiguientes resultados obtenidos a través del trabajo de campo, podríamos decir que contamos básicamente con tres resultados puntuales: primero, acceso a la información y conocimiento por parte de la población; segundo, usufructo efectivo de derechos sexuales y reproductivos, principalmente por parte de las mujeres beneficiarias; y tercero, visibilización de las necesidades de la población damnificada a este aspecto. A continuación se profundizará en cada uno de estos tres tipos de resultados.

Acceso a información por parte de la población: uno de los resultados que más se visibilizó a través de los grupos focales y entrevistas en las regiones concierne el acceso efectivo de la población beneficiada a información y conocimiento sobre temas relacionados con hábitos saludables de vida, detección y prevención de enfermedades como el cáncer de cuello uterino, enfermedades de transmisión sexual, infecciones respiratorias severas y enfermedades diarreicas agudas. Así mismo, las comunidades también adquirieron conocimientos sobre los derechos sexuales y reproductivos que pueden derivar en la futura prevención de situaciones de abuso y violencia.

> *Yo usaba jabones íntimos y cosas así, que no es bueno y dejé de usar esos protectores; ellas dicen que uno no debe lavarse con jabones adentro, hay personas que asumen posiciones para estar abiertas para poderse lavar, yo hacía eso y dejé de hacerlo, yo ahora no uso protectores.*
>
> Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en Turbo (Antioquia)

- ¿Cómo se hace el examen?
- Uno se tiene que ir sobando alrededor del seno a ver si salía una bolita, y con jabón también se puede hacer, se frota uno el jabón cuando se está bañando.
Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en Manatí (Atlántico)

Lo expuesto en las repuestas de las participantes responde a una debilidad respecto a la calidad de la educación sexual en el país, reconocida por la actual ministra de educación, María Fernanda Campo.

Las actividades del componente del proceso de sensibilización, a saber, charlas educativas (colectivas y por familia), fueron las que permitieron que la población que participó en el programa accediera a información que, en último término, debiera redundar en cambios de hábitos y una posible prevención de enfermedades y situaciones de riesgo. Las metodologías utilizadas, los recursos didácticos y las formas de abordar los temas, resultaron fundamentales para que los asistentes recordaran datos clave sobre, por ejemplo, formas de realizar el autoexamen para prevenir el cáncer de mama o maneras adecuadas de utilizar el condón.

Gozo efectivo de derechos sexuales y reproductivos: en el marco del segundo componente del programa *Fortalecimiento de la oferta al acceso de servicios públicos,* una parte importante de la labor realizada por Profamilia fue asesorar y luego prestar los servicios de planificación familiar tanto temporal como definitiva, principalmente a mujeres que estaban interesadas en postergar o terminar su vida reproductiva. Durante los grupos focales desarrollados, varias mujeres manifestaron que, antes de la llegada del programa de Profamilia, no se habían podido practicar ninguna intervención definitiva de planificación. Esto se debía a los costos y las dificultades en muchas EPS para acceder a tal beneficio, así como a la negativa de sus parejas, quienes no estaban de acuerdo con una intervención de este tipo.

Aquellas mujeres que estaban deseando no tener más familia, y que nadie nunca las había ayudado, se sentían tan contentas y tan satisfechas de podérmelo decir: gracias a Colombia Humanitaria y a Profamilia ya no voy a tener más hijos.
Opinión de funcionario de Profamilia en Santa Marta (Magdalena)

- ¿Qué tal son los maridos para esa vaina de cuidarse y seguir las indicaciones?
- Son machistas.
- No se opera, yo soy la que tengo que operarme (…) yo tomé la decisión, hice una carta a escondidas de él, puse la firma de él, ya cuando estábamos allá fue que lo llamaron, y él allá dijo, ya es decisión de ella, entonces, yo digo que hay unos que sí lo hacen con mucho gusto, pero hay otros que no, por machismo.
Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en Turbo (Antioquia)

Este resultado implicó que muchas mujeres y hombres pudieran gozar de sus derechos sexuales y reproductivos gracias al acceso a unos servicios de salud de buena calidad. De tal manera, gracias a la estrategia de brigadas de salud centrípetas, las familias pudieron no sólo operarse, sino tomar consciencia de su derecho a decidir sobre sus propios cuerpos y su vida reproductiva.

Visibilidad de la necesidad de atención en derechos sexuales y reproductivos: este rubro guarda más relación específica con la estrategia general de intervención de Colombia Humanitaria, que con actividades concretas realizadas por Profamilia. A través del programa de Profamilia fue evidente la necesidad de atender el riesgo y la vulneración efectiva de los derechos sexuales y reproductivos de la población damnificada, dado que durante un desastre natural como el ocurrido, el acceso a los dispositivos necesarios se interrumpe.

> *Cuando a ti se te inunda la casa pierdes absolutamente todo; si tú tenías unas píldoras anticonceptivas, se perdieron en la inundación; si tenías unas toallas higiénicas, se mojaron y ya no existen; entonces, había unas cosas primarias que no necesariamente estaban contempladas, que justificaban la propuesta que estábamos articulando en ese momento para que fuera integrada.*
>
> Opinión de funcionario de Profamilia (Nivel Nacional)

La necesidad de contar con un programa que salvaguarde el acceso a los derechos sexuales y reproductivos, se hace patente al considerar por ejemplo casos de prostitución infantil como los que se presentaron en el alojamiento de la Virginia (Risaralda) o casos de violación a una menor como el que ocurrió en el alojamiento de Manatí (Atlántico).

Es claro que, asuntos como estos no son consecuencia directa del Fenómeno de la Niña 2010-2011; incluso, según la *Encuesta de comportamientos y actitudes sobre sexualidad en niñas, niños y adolescentes escolarizados,* realizada por el DANE, el 8.3% de los niños y el 5% de las niñas encuestados para dicha investigación "manifestaron haber recibido 'algo' a cambio de realizar alguna actividad sexual, con mayor participación en los niños de la ciudad de Quibdó (8,0%)" (DANE, 2012:20). Es decir, la prostitución infantil ha sido un problema social continuado en Colombia; aun así, las condiciones de vida generadas en los alojamientos temporales, asuntos como la proximidad, el escaso espacio privado y, en algunos casos, la ausencia de organismos de control, cataliza y agrava esta situación.

El programa de Profamilia contempla en su Plan Operativo la 'integralidad' como uno de los parámetros del Mecanismo general de Intervención de Colombia Humanitaria. Este parámetro propende por la restauración de las condiciones, no sólo físicas y económicas, sino también sociales, ambientales y

culturales de las zonas y las comunidades afectadas. En este sentido, llevar un servicio de salud a zonas apartadas que afectadas por el Fenómeno de la Niña, garantiza el acceso efectivo a éste, ya que en muchos casos, el detrimento en las condiciones económicas o los cambios en general de las condiciones de vida impiden que las personas puedan desplazarse a las cabeceras municipales para acceder a la atención médica.

La necesidad de incorporar actores como Profamilia, Pastoral Social, la Confederación de ONG, es precisamente para llenar un vacío que hay; un instrumento inexistente en muchas regiones de Colombia, donde no se pueden puede suplir carencias que son totales, porque no son ni siquiera carencias parciales; entonces, ahí reside la importancia de este tipo de intervención, porque básicamente es abrir una perspectiva diferente que muchas veces es desconocida, y ahí es donde hay una oportunidad interesante de cambio.

Opinión de funcionario de Profamilia (Nivel Nacional)

A través del trabajo de campo no se vieron resultados manifiestos que pudieran asociarse al tercer componente (y también tercera obligación específica contemplada en el programa), a saber, lo relativo a la promoción de sinergias entre la comunidad, las instituciones y entidades presentes en las regiones. En el siguiente apartado, se abordará a profundidad este aspecto y se examinarán los propósitos y logros del programa.

2.7.6. Alcance de los objetivos

A continuación se presenta una matriz DOFA construida con base en el análisis del programa ejecutado por Profamilia, a partir de la cual se analizará el alcance de los objetivos de la intervención.

Cuadro 17. Matriz DOFA - Programa de Profamilia

	POSITIVO	**NEGATIVO**
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	*Condiciones logísticas óptimas y enfocadas en la comunidad.*	*Dificultad para realizar estudios médicos a profundidad.* *Cobertura precaria, hubo personas que no sabían que estaban cobijados por los beneficios de Profamilia.*

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
EXTERNO	*Disposición de los entes territoriales para la entrada de brigadas de salud.* *Los beneficiarios demuestran una percepción positiva del programa.*	*Baja presencia y recordación de la comunidad.* *Hospitales no vieron con buenos ojos la llegada de Profamilia, tomaron una actitud de competencia frente a la institución.*

Fuente: Elaboración propia.

Debilidades

- *Dificultad para realizar estudios médicos a profundidad.* La distancia de las regiones y la precariedad de los equipos con los que cuentan los municipios, no permitió la realización de exámenes médicos con un mayor grado de precisión en el marco del programa; no obstante, se realizaron las remisiones pertinentes a las EPS de los participantes.

- *Cobertura precaria, hubo personas que no sabían que estaban cobijados por los beneficios de Profamilia.* Las bases de datos que agrupan a los beneficiarios de Profamilia están desactualizadas y contienen información errada. Muchos de los entrevistados fueron citados como beneficiarios, sin tener conocimiento de la entidad o haber sido atendidos alguna vez por la misma.

Amenaza

- *Baja presencia y recordación de la comunidad.* La presencia de Profamilia fue muy débil; las personas que recibieron algún beneficio de la institución afirman que se dieron muy pocas visitas.

- *Hospitales no vieron con buenos ojos la llegada de Profamilia, tomaron una actitud de competencia frente a la institución.* Algunos hospitales regionales tomaron una actitud defensiva frente a las campañas que venía realizando Profamilia, situación que surge debido a la gratuidad que tienen los servicios que presta este programa.

Fortalezas

- *Condiciones logísticas óptimas y enfocadas en la comunidad.* La logística para el manejo y desplazamiento del paciente fue efectiva y diseñada en pro de las personas, ya que la institución asumió el transporte y los gastos relacionados cuando la situación así lo exigió.

Oportunidades

- *Disposición de los entes territoriales para la entrada de brigadas de salud.* Las alcaldías se mostraron interesadas en apoyar a las brigadas que la institución envió.

Esta matriz presenta de manera ordenada y condensada la información presente en diferentes apartados de este informe. Adicionalmente, muestra qué problemas se generaron por la estructura y ejecución misma del programa y cuáles por factores externos, propios de contextos culturales, sociales, políticos o económicos. De igual manera, permite rastrear los aspectos positivos más destacables que los participantes reconocieron durante el proceso de ejecución.

Ahora bien, a continuación se analizan los resultados obtenidos por la intervención a partir de las obligaciones específicas y los propósitos del programa. Como ya se explicó en la sección de diseño, el objetivo general del programa incluía promover en las familias proyectos de vida saludables haciendo énfasis en aspectos relacionados con la salud sexual y reproductiva.

Este objetivo, en la propuesta presentada por Profamilia, se articuló de la siguiente manera: se estructuraron tres componentes del programa, cada uno de ellos respondiendo a una necesidad específica que debía atenderse para garantizar prácticas de vida más saludables entre los participantes. El primer componente del proceso de sensibilización respondió a la importancia de tener acceso a la información necesaria relativa, entre otras cosas, a hábitos, comportamientos y derechos relevantes para la toma responsable de decisiones.

El segundo componente, a saber, fortalecimiento del acceso a la oferta de servicios públicos, permitió que muchas de esas decisiones se materializaran en acciones reales que garantizaban el derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, asunto que, a su vez, debería conducir a cambios de ciertas conductas y la apertura a temas relacionados con el respeto al propio cuerpo y el cuerpo de los otros. Por último, estaba el componente de estrategias para el fortalecimiento de redes a través del establecimiento y promoción de relaciones entre las instituciones y la comunidad que permitiría garantizar la sostenibilidad de los logros que se obtuvieran.

La fluidez y alcance de la articulación total de este proceso tuvo quizá dos principales inconvenientes. En primer lugar, durante los grupos focales se manifestó una dificultad recurrente (que los mismos beneficiarios reconocieron), relacionada con las características culturales de la población con la que se trabajó: la sexualidad es una dimensión que se ha mantenido restringida a las prácticas y la vida privada, de manera que hablar sobre el

tema, manifestar inquietudes, recibir capacitación al respecto no es, en todos los casos, deseable o bien aceptado por las personas.

- Yo pienso que la gente es muy tímida y muy apática a los programas donde se dan charlas de educación sexual, por la idiosincrasia de nuestro pueblo, por la falta de educación.

Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en El Piñón (Magdalena)

- ¿Ustedes usaron esos condones o qué usaron con eso?
- Yo sí lo usé, yo quería saber qué era, pero no me gustó (…) yo no sentí nada, es como simple. (…)
- E: ¿Y qué hicieron con eso?
- Yo vi a muchos que se los inflaban a los peladitos como bolsas.

Opinión de participante del grupo focal de Profamilia en Manatí (Atlántico)

Cambiar prácticas y significados relativos al ámbito sexual que posibiliten, por un lado, conocimiento sobre la autonomía y el derecho a decidir sobre los aspectos reproductivos, y por el otro, nuevas formas de relacionarse con el cuerpo propio y el de otros es un proceso que requiere una transformación cultural profunda y sostenida.

La segunda dificultad en la articulación de los componentes del programa concierne el tercer propósito específico del programa: "promover sinergias entre la población afectada y las instituciones que actúan en respuesta a la emergencia para hacer más efectiva la atención a la población damnificada" (Profamilia y FNC, 2012: 8). Para optimizar el alcance de este objetivo, Profamilia realizó un mapeo de las instituciones que intervenían en la comunidad (hicieran o no parte de los programas de Colombia Humanitaria) y así promover mejor la articulación del componente, cosa que en efecto se realizó con la participación de entidades como la Defensa Civil, la Cruz Roja, las Secretarias de Salud, el SNPS y Profamilia. Otra de las acciones realizadas como parte del tercer componente fue la ejecución de actividades con ayuda de instituciones como escuelas, colegios, y hospitales. Sin embargo, dichas acciones, no fueron reconocidas por los beneficiarios del programa.

En otras palabras, cierto grado de articulación en efecto se dio, pero es probable que haya ocurrido principalmente entre las distintas instituciones antes que entre las poblaciones afectadas y las instituciones. Por tal razón, en ningún grupo focal los beneficiarios encontraron la articulación como un logro que pudiera atribuírsele a Profamilia. Es importante recordar que esta obligación específica, enlazada al tercer componente, buscaba de manera concreta crear sinergias entre la población y las instituciones para así poder garantizar la continuidad en la transformación de prácticas hacia formas de vida más saludables. La falta de un desarrollo efectivo en este aspecto, pone en

riesgo la sostenibilidad de los objetivos alcanzados en la ejecución del programa.

Finalmente, es importante recordar que la articulación entre comunidad e instituciones fue uno de los propósitos más importantes cuando, para empezar, se constituyó la estrategia Común Unidad, como se llamó en principio. El objetivo del programa de la CCONG era fortalecer las instituciones para que pudieran responder a las demandas e interactuar y trabajar conjuntamente con la comunidad. Por su parte, la labor del SNPS era fortalecer la organización y el tejido social con el objeto de alcanzar el empoderamiento de los interesados y una participación política efectiva. En este sentido, una articulación real en la ejecución de los programas de las tres entidades hubiera devenido en un logro más efectivo de este componente.

Con todo, vale la pena resaltar que, a nivel local, sí hubo apoyo entre estas entidades durante la realización de las actividades los de diferentes programas; sin embargo, a nivel central, la relación entre estas instituciones se limitó a presentar productos y avances del proceso, pero se perdió de vista la posibilidad de integrar aspectos de los programas en puntos de convergencia, limitando las posibilidades y oportunidades abiertas por Común Unidad.

2.8. Programa de Activación cultural y social

El programa de Activación cultural y social en las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010 -2011, hace parte del área de acompañamiento social en tanto componente para la reactivación social y cultural de la estrategia general de la Subcuenta Colombia Humanitaria. El Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS) fue la institución encargada de desarrollar este programa en nueve departamentos (Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander y Sucre) y 55 municipios del país. El programa desarrollado por el SNPS hace parte del componente de Activación Social y cultural del área social llamada, en un principio, Común Unidad[12], y se estructuró como una estrategia que convocaba la participación de diferentes instituciones públicas y privadas a nivel nacional, departamental y municipal, entre ellas el SNPS, como puede verse en el Cuadro 18.

Cuadro 18. Entidades que componen 'Común Unidad'

[12] Durante la primera etapa del desarrollo estratégico, teórico y metodológico de la intervención de Colombia Humanitaria, 'Común Unidad' se concibió como una estrategia para articular el componente de reactivación socio-cultural, sin embargo, posteriormente se constituyó en la estrategia general de la subcuenta.

NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
Colombia Humanitaria	Gobernador (a) o su representante	Alcalde o su representante
Dirección General del Riesgo (DGR)	Coordinador (a) del Crepad	Director (a) del Clopad
Acción Social (Red Unidos)	Delegado (a) de Acción Social	Delegado (a) de Acción Social
Ministerio de Cultura	Delegado(a) del Ministerio de Cultura/secretario	Representante del sector cultural
Ministerio de la Protección Social	Delegado(a) del Ministerio de la Protección Social	Representante del sector salud
Ministerio de Educación	Delegado(a) del Ministerio de Educación	Representante del sector educativo
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	ICBF regional	Tres representantes de las comunidades
Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS)	Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS)	Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS)
Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG)	Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG)	Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG)
Misión de Observación Electoral (MOE)	Entidad(es) operadora(s) de alojamientos	
	Secretario(a) de Educación	
	Entidad operadora de ayuda humanitaria	

Fuente: Adaptado del Manual Operativo de Colombia Humanitaria (Marzo de 2013)

Ahora bien, el área social, antes llamada Común Unidad, buscaba (como explica el Manual Operativo de Colombia Humanitaria) "fortalecer lo que se puede denominar como [la] 'infraestructura social del país', para que la comunidad participe en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas y proyectos de rehabilitación y reconstrucción" (Marzo, 2013: 130), con la cooperación y articulación de organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, empresas privadas y demás actores sociales.

Ahora bien, en este marco metodológico y teórico se encuadra la propuesta de intervención del SNPS, que fue la primera entidad con la que se estableció un convenio para trabajar directamente con la comunidad en función de dicho fortalecimiento de la estructura social del país. A continuación presentamos la manera como el programa *Activación cultural y social en las comunidades afectadas por el fenómeno de la niña 2010 -2011* se desarrolló para responder a los objetivos previamente estimados.

2.8.1. Diseño

En este apartado se hará énfasis sobre el diseño del programa ejecutado por el SNPS, dado que la susodicha propuesta se desarrolló en la mayoría de departamentos contemplados y además sirvió como base para la

estructuración de los demás proyectos del programa adelantados por la Fundación Apoye y la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio.

El modelo de intervención del SNPS contempla tres componentes a través de los cuales se espera alcanzar el objetivo general del programa, a saber: "fortalecer las comunidades afectadas por la emergencia invernal generando procesos de construcción de ciudadanía y de participación local que permitan a las personas intervenir como agentes activos en la superación de la crisis" (SNPS, 2012: 11). A continuación se explicará cada uno de sus componentes.

Respuesta solidaria en crisis: este componente busca "Propiciar procesos de organización que permitan a las comunidades mitigar los efectos de la emergencia y emprender iniciativas de integración y desarrollo comunitario" (SNPS, 2012: 14), para lo cual se desarrollan un conjunto de actividades específicas: i) se lleva a cabo un diagnóstico de las zonas afectadas en el municipio a intervenir; ii) se realiza un registro de las familias damnificadas; iii) se conforman comités de albergues o comités comunitarios en alojamientos o barrios, veredas y corregimientos, respectivamente; iv) con base en la información obtenida en las actividades previas, se elabora un 'Plan de emergencia comunitario'; v) se llevan a cabo talleres, charlas y capacitaciones que les proporcionen a los damnificados herramientas para afrontar la crisis, y vi) se construye un plan de vida familiar que le permita a las familias construir metas y proyectarse para el futuro.

Reconstrucción del tejido social: el objetivo de este componente es "fortalecer el tejido social de las comunidades para que estas puedan emprender su reconstrucción, proyección y estabilización en articulación con la institucionalidad pública y privada" (SNPS, 2012: 17). Para ese efecto, se establece una estrategia en dos direcciones: de una parte, para buscar y abrir espacios de interacción y diálogo entre la institución y la comunidad y, de otra, para construir participativamente un 'Plan de vida comunitario' en el que se plasmen las necesidades y propuestas de la población, que a su vez sirve para establecer una comunicación más asertiva con las autoridades municipales. La estructuración de este plan se sustenta en los diagnósticos realizados a través de ejercicios de cartografía socioambiental, sociopolítica, sociocultural y socioproductiva.

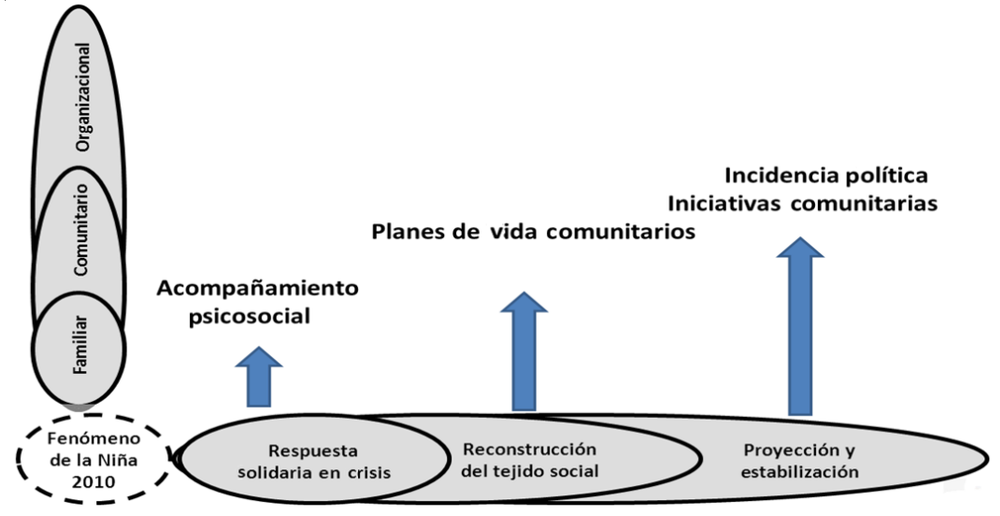
Proyección y estabilización: con este último componente se busca consolidar las capacidades implementadas en la comunidad y fortalecer los lazos de solidaridad que se establecieron. Específicamente, el objetivo es "promover la integración, coordinación y complementariedad de la acción humanitaria, que favorezca la atención efectiva y oportuna a las poblaciones damnificadas por la ola invernal y el fortalecimiento de las capacidades locales" (SNPS, 2012: 20). Uno de los aspectos fundamentales que se trabaja en esta última fase es la

reclamación de derechos, pues se capacita a la población en los mecanismos con los que cuentan para hacer reclamos, solicitudes, etc. Así mismo, se estructuran e implementan iniciativas comunitarias de carácter socioeconómico, cultural y ambiental que sirvan de apoyo a lo hora de elaborar las propuestas de la población en los Planes de desarrollo municipal.

Por último, se explicará brevemente la manera como estos tres componentes se articulan para alcanzar el objetivo general. Como se puede ver en el Esquema 15, cada uno de los componentes del programa atiende a diferentes niveles de organización social: en el primer nivel está la familia, que fue el "sujeto" objetivo del proceso de acompañamiento psicosocial; en el segundo, se trabaja con la comunidad para fortalecer los lazos de solidaridad, que a su vez trae como resultado la construcción de planes de vida comunitarios; y finalmente, en el tercer nivel, se busca consolidar la capacidad organizacional de los beneficiarios a través del acompañamiento y asesoría en la constitución de iniciativas comunitarias.

En la estructura del programa la familia se considera una piedra angular a partir de la cual es posible consolidar un tejido social y comunitario más estable. Igualmente, el fortalecimiento y empoderamiento comunitario contribuye al éxito de las estructuras organizacionales que se construyan. De esta manera, cada componente del programa se organiza en función de la estabilidad del siguiente.

Esquema 15.Lógica de intervención - SNPS



Fuente: Presentación Audiencia-SNPS (2012)

Ahora bien, debido a que el convenio que se llevó a cabo con el SNPS fue a nivel nacional, es importante explicar el proceso de descentralización de tareas y actividades a nivel departamental y municipal. El SNPS es un ente que depende

de la Conferencia Episcopal de Colombia, de tal manera que la estructura misma del Secretariado está descentralizada en de las diócesis del país, de manera que cada una de ellas es autónoma en el manejo de presupuesto, la ejecución de proyectos y la contratación de profesionales. La labor, a nivel nacional, se basa en articularse con otras instituciones, servir de puente entre Colombia Humanitaria y las Diócesis, coordinar el recibo y la entrega de los informes mensuales y contratar los operadores que realizan las capacitaciones en las regiones sobre temáticas específicas del programa.

Para terminar, vale la pena explicar la estructura de cargos y responsabilidades a nivel nacional y regional. A nivel nacional, se estableció una coordinadora general y tres profesionales especializados en cada una de las etapas del proyecto, los cuales a su vez asumieron el seguimiento y monitoreo de los profesionales municipales y zonales de dos o tres departamentos. Por su parte, a nivel regional, las labores de la ejecución del programa se dividieron entre los profesionales zonales y los profesionales municipales: el profesional municipal se dedica tiempo completo al trabajo sobre el terreno y realiza las actividades de acompañamiento a las comunidades, mientras que el profesional zonal se encarga de coordinar varios municipios, sirve de puente entre el nivel local y los niveles departamental y/o nacional, gestiona recursos y materiales, y además centraliza los informes municipales.

2.8.2. Insumos

Los medios a partir de los cuales fue posible comenzar el proceso de ejecución del programa de Activación cultural y social en las comunidades afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, fueron los siguientes: recursos económicos, bases de datos con la información de los damnificados en los municipios, la capacitación que recibieron los profesionales que trabajaron en el proyecto y la experiencia con la que contaban éstos en la aplicación del modelo de intervención del SNPS. A continuación se explicará brevemente en qué consistió cada uno de ellos.

Recursos económicos

El Fondo Nacional de Calamidades (hoy FNGRD), mediante un convenio celebrado con el SNPS, dispuso $13.000 millones para la ejecución del programa. Así mismo, el SNPS aportó una contrapartida equivalente a $1.500 millones, es decir, el convenio tuvo, en principio un monto de $14.500 millones. Este presupuesto contemplaba el desarrollo del proyecto con una duración de un año, contado a partir del día 15 de junio de 2011 (SNPS y FNC, 2011: 6); sin embargo, por medio de un otrosí de junio de 2012, se extendió el tiempo de ejecución hasta el 30 de diciembre de 2012 y se adicionaron recursos por $3.926.190.638 por parte del FNGRD (SNPS, 2012: 11).

Ahora bien, el programa desarrollado por la Fundación Apoye, en el Urabá antioqueño, contó con $1.020.940.000 para la ejecución, de los cuales $870 millones fueron aportados por el Fondo y $140.940.000 fueron la contrapartida aportada por la Fundación[13].

Bases de datos

Uno de los recursos más importantes que la Subcuenta Colombia Humanitaria le proporcionó al SNPS en cada uno de los 9 departamentos y 55 municipios en los que intervino, fue una base de datos a partir de la cual los profesionales seleccionaron el 10% de la población que iba a ser beneficiada por la intervención. Este recurso era fundamental para dar comienzo al trabajo con las comunidades; no obstante, dichas bases estaban incompletas y muchas de ellas tenían errores significativos.

Los profesionales zonales y la coordinación nacional manifestaron que mucha información de los damnificados (principalmente asuntos como los números de cédula, la ortografía de los nombres y las edades señaladas), no coincidía con la información real. Por tanto, estos problemas supusieron retrasos en el comienzo de la realización del diagnóstico y en los procesos de selección de los beneficiarios.

Varias razones pueden explicar tales inconsistencias y errores. Primero, el censo realizado por el DANE entregó los datos consolidados en los departamentos y municipios tiempo después de que el SNPS estuviera sobre el terreno, cuando ya se había iniciado el proceso de ejecución del programa (Funcionario SNPS Piñón, 2013). Segundo, algunos de los municipios afectados cuentan con una gran cantidad de población flotante, hecho que dificulta un registro certero de las personas afectadas (Funcionaria Personería, Virginia, 2013); además, durante las emergencias, muchos damnificados decidieron desplazarse a otros municipios o incluso a otros departamentos que no estuvieran tan afectados. Tercero, en varias zonas del país hubo registros realizados por la Defensa Civil, DANE, Clopad y Juntas de Acción Comunal, lo que generó una gran dispersión de los datos con los que se contaba (Funcionario SNPS Piñón, 2013).

A pesar de los problemas que se presentaron con los registros y la información de los damnificados, las bases de datos fueron un recurso fundamental a partir del cual los profesionales zonales y municipales se acercaron a la población damnificada y seleccionaron a los beneficiarios del programa.

[13] Por su parte, a diferencia de la manera como operó el convenio con el SNPS y la Fundación Apoye, los recursos para el proyecto de Colsubsidio fueron transferidos a la gobernación de Cundinamarca, la cual se encargó de coordinar el convenio.

Capacitación a profesionales

La coordinación nacional del SNPS capacitó a todos los profesionales que harían parte del programa. Durante dicha capacitación se abordaron temas considerados coyunturales para cada intervención: FEDES/RAIZAL, Centro de Pensamiento Latinoamericano, capacitó personal en "Herramientas Pedagógicas y Estrategias e Implementación de Planes de Vida Comunitarios; la Fundación Social Colombiana CedaVida trabajó el tema psicosocial; la Fundación Comuníkate realizó la capacitación para el aspecto comunicativo; el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) capacitó en Oportunidades para la Participación e Incidencia Política de las Comunidades Afectadas por el Invierno; y Colombia Humanitaria realizó las charlas sobre la nueva Ley 1523 de gestión del riesgo y el enfoque de género (Funcionario SNPS Bogotá, 2013).

-¿Y qué entidades fueron las que los capacitaron?
-Para lo psicosocial fue Cedavida, para lo de plan de vida comunitario fue Raizal, y para la exigibilidad de derechos no me acuerdo.
- ¿Y qué tal fue el desempeño de esos tres?
-Muy bueno, cien por ciento, aprendimos mucho, y yo, particularmente, que ya había manejado esos temas y por tanto más o menos tenía experiencia en el asunto. Igual, fueron procesos enriquecedores, porque uno nunca se las sabe todas, uno siempre tiene algo que aprender de alguna persona, y las personas que contrataron fueron muy idóneas, complementaron mucho el trabajo de campo con lo técnico de las cosas.
Opinión de funcionario de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Experiencia en la aplicación del modelo de intervención[14]

El SNPS nació en el año 1977 como iniciativa de la Conferencia Episcopal Colombiana con el objetivo de "orientar los esfuerzos por el desarrollo humano integral, sostenible y solidario, a la luz del Evangelio y con los principios que brinda la Doctrina Social de la Iglesia" (http://www.new.pastoralsocial.org/). Desde entonces, se encarga de desarrollar programas sociales en el país respaldado por la red de parroquias y jurisdicciones eclesiásticas en las regiones.

El SNPS cuenta con un modelo de intervención y acompañamiento psicosocial para poblaciones vulnerables que viene implementando con víctimas del conflicto armado en Colombia y damnificados por desastres naturales. Esta estrategia de intervención, pero sobre todo la experiencia con la que contaban la mayoría de los profesionales en su aplicación, fue un insumo importante a la hora de comenzar el proceso de ejecución del programa y redundó en la consecución de resultados y productos (Funcionario SNPS Manatí, 2013).

[14] El SNPS aportó una contrapartida equivalente a 1.500 millones de pesos.

En el caso del convenio de Colombia Humantiaria con la Fundación Apoye, cabe destacar que la segunda, brindó asesoría sobre las directrices generales del programa y el modelo de intervención del SNPS. Con base en esto, se estructuró el plan de acción y la metodología, atendiendo las particularidades propias de las zonas y las poblaciones participantes.

2.8.3. Proceso e Institucionalidad

Esta sección del informe se dividirá en dos breves apartados. En el primero se alude a las metodologías y actividades que se llevaron a cabo con la comunidad en el marco del programa y en el segundo se explican algunos de los procesos administrativos que se adelantaron en lo concerniente al flujo de dinero, de información y de responsabilidades dentro del SNPS.

Proceso de intervención

Las actividades realizadas durante el desarrollo del programa del SNPS, se enmarcaron en los tres componentes contemplados en el diseño: respuesta solidaria en crisis, reconstrucción del tejido social y proyección y estabilización. En cada uno de ellos se establecieron los lineamientos generales de acción para alcanzar los objetivos planteados; las actividades y rutas específicas obedecieron a las características culturales, sociales y económicas de cada región. El proceso general de intervención y algunas actividades específicas llevadas a cabo en los municipios visitados, se presentan a continuación:

i) Respuesta solidaria en crisis

La primera actividad que llevaron a cabo los profesionales zonales y municipales fue reconocer y contactar a los líderes comunitarios, quienes les servirían de respaldo para convocar a los beneficiarios y hacer un reconocimiento de la situación del municipio. En esta primera fase se presentaron dos principales inconvenientes: el primero, estaba relacionado con las deficiencias en las bases de datos que fueron proporcionadas, razón por la cual este primer proceso de acercamiento se retrasó y fue necesario establecer estrategias para solucionar dichas fallas. En el caso del departamento de Magdalena, se procedió a la verificación casa por casa de la información contenida en las bases de datos (Funcionario SNPS Piñón, 2013).

> *Lo primero que nosotros intentamos fue entrar a validar los censos, por ejemplo: éste, es el censo de la Defensa Civil; éste, el de la alcaldía; este, el que hizo REUNIDOS, y éste el que hizo la Secretaría de Salud, porque el censo del municipio lo hizo el secretario de salud. Entonces, a nosotros, en principio nos dijeron: bueno, ustedes entren, validen, filtren esos censos, vean quiénes se repiten; pero hubo muchas dificultades, las cosas no cuadraban, había censos que eran totalmente diferentes a otros; fue imposible decir: de estos cuatro, éste es el censo; había mucha gente por fuera, demasiada gente por fuera.*
>
> Opinión de funcionario de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

La Fundación Apoye, de su parte, realizó un cruce de la información que tenían todas las bases de datos que se habían recogido y creó una nueva que integrara a todas las personas que estuvieran en alguna de ellas (Funcionario Fundación Apoye Medellín, 2013). El segundo inconveniente fue la coincidencia del inicio de la ejecución del programa con el cambio de gobierno local en los municipios del país, asunto que generó un retraso en los trabajos de articulación entre las administraciones, la comunidad y el SNPS.

Una vez superados los inconvenientes ya mencionados, se llevó a cabo la selección de los beneficiarios y posteriormente se realizaron trabajos con las familias para la construcción de planes de vida familiar; el objetivo de esta actividad era construir lazos de solidaridad y apoyo dentro del hogar, así como un proyecto común que promoviera su empoderamiento. Con esto en mente, se realizaron primero unas sesiones participativas a través de las cuales se buscó generar un espacio en el que la gente pudiera hablar sobre su experiencia durante el Fenómeno de la Niña; en segundo lugar, determinar zonas y factores de riesgo que la comunidad identificaba; y en tercer lugar, identificar los problemas más importantes que los beneficiarios señalaban respecto a su comunidad.

Entonces, se entraba a charlar con la gente, a oírlos contar qué les había pasado, cómo habían sufrido eso, por dónde se metió el agua, por dónde se salió, qué hicieron, quién los apoyó, en fin, como conociéndonos; luego ya se entró a hacer algo así como un mapa etnográfico. Se hizo un mapa del municipio y se identificaron las principales zonas inundadas, por dónde entró el agua, dónde está el colegio, dónde está la iglesia, la misma gente lo decía, y lo dibujaba, y se hacía una especie de consolidado.

Opinión de funcionario de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Estas actividades sirvieron como diagnóstico sobre las zonas de riesgo, el tipo de pérdidas que habían sufrido las comunidades afectadas y los problemas a los que la comunidad se veía enfrentada; simultáneamente, el proceso sirvió para la superación de la crisis emocional que trajo consigo el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Tenemos nuestras reuniones, tenemos nuestros juegos, hacemos actividades, como que uno se mete en ese cuento y se olvida del problema que uno tiene en la casa, como que lo cambia uno por esa alegría… a mí me sirvió mucho.

Opinión de participante del grupo focal del programa de activación cultural y social en Nocaima (Cundinamarca)

En estos diagnósticos construidos por la comunidad se utilizaron herramientas metodológicas como la cartografía social, a partir de la cual se pone en evidencia la manera cómo los habitantes de un lugar le dan significado a los espacios comunes pero teniendo en cuenta las prácticas culturales, las

condiciones políticas, sus relaciones sociales y sus redes económicas, entre otros. En el Ministerio de Cultura (http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=26043) dan cuenta de los beneficios de esta metodología así: "La mirada, descripción y análisis del territorio a partir de este instrumento, deben su fortaleza, a que en ella se ponen en juego diversos elementos de la cultura, de la economía, de las relaciones políticas, de lo ambiental, de las relaciones sociales y de los conflictos, que en él se generan. Pero esta mirada diversa, está basada en todo el potencial simbólico, en los sentidos y significados que los actores sociales le asignan a su espacio de vida, a los valores y a la cosmovisión desde la que se construye su entorno".

La segunda metodología implementada consistió en la elaboración de un árbol de problemas a través del cual se intenta rastrear cómo eran las condiciones de vida de la comunidad antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011 y de qué manera se vieron afectadas por el mismo. Posteriormente, se elabora un árbol de soluciones a partir del cual, en otra etapa del proceso, se estructuran los planes de vida comunitarios.

El árbol de problemas y soluciones… es lo primero que me acuerdo, hice árboles de problemas y soluciones, cuándo pasaran las cosas, cuáles fueron las causas y eso, cómo podíamos resolverlo, y ahí uno como que iba entendiendo las cosas, uno se iba recuperando… gracias a Dios.

Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

ii) Reconstrucción del tejido social

A partir de los árboles de problemas y soluciones, se comenzó el trabajo en el segundo componente, cuyo producto más importante era la construcción de un plan de vida comunitario a partir del cual los líderes pudieran basarse en los procesos de diálogo y en la presentación de propuestas a las autoridades municipales. La metodología utilizada para estructurar este plan de vida fue, básicamente, la organización de discusiones a partir del material recogido en el primer componente y luego, la redacción de un documento por parte de los profesionales municipales, quienes lo ponían a consideración de los líderes para definir los ajustes finales.

Lo que está plasmado en los planes de vida comunitaria es el resultado de todos esos insumos que se introdujeron, el profesional simplemente se dedicaba a organizar la información, pero todo resultaba, por ejemplo, del árbol de problemas, del árbol de soluciones construidos por la misma comunidad, (…), y todo eso se juntaba y daba como resultado el plan de vida comunitario, se dedicaban a esto, pero ya era posible, nosotros simplemente éramos unos catalizadores.

Opinión de funcionario de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

La redacción y construcción general de los planes de vida comunitarios no sólo constituyó una herramienta fundamental de interacción entre la comunidad y las autoridades municipales; simbólicamente representó la posibilidad de empoderamiento de las organizaciones y la sociedad civil, todo a través de trabajo organizado y de propuestas estructuradas colectivamente.

Otro propósito de este componente fue fortalecer el tejido social, de tal manera que una de las estrategias que se estableció fue la de realizar trabajos de multiplicación o efecto cascada, con los cuales se buscaba garantizar que las acciones que se realizaban con los líderes o beneficiarios no se quedaran allí. Así, los líderes abrían espacios en los Comités de Administración social de albergues o Comités comunitarios para socializar los planes de vida, capacitar a la población y suscitar en ellos procesos de empoderamiento y participación.

iii) Proyección y estabilización

Con este último componente se estructuraron las iniciativas comunitarias a través de las cuales se esperaba consolidar los lazos mediante el trabajo en un proyecto común. El primer paso en dicha estructuración fue la conformación de grupos de varias familias interesadas en alguno de los componentes que se contemplaban en el plan: económico, ambiental, cultural y/o sociopolítico. Los profesionales, tanto municipales como zonales, brindaron asesoría en la redacción y estructuración final de los proyectos, por lo que finalmente fueron los encargados de entregar los insumos –neveras, instrumentos musicales, semillas y animales, entre otros– a las "asociaciones" que se formaron bajo la forma de comodato o préstamo de uso. Actualmente, el área jurídica y de acompañamiento social de Colombia Humanitaria trabajan para que estos materiales pasen legalmente a manos de la comunidad.

> *Montamos el proyecto de panadería, nos montaron un horno; la panadería está apoyando el proyecto, pero no está todavía muy bien adecuada… una panadería requiere muchas cosas, tenemos el grano de arena pero nos falta…*
> Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Quibdó (Chocó)

En el marco de este componente, y durante la puesta en marcha de las iniciativas productivas, se dio capacitación técnica para que los participantes de los proyectos pudieran cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. Para muchos de ellos esta formación técnica fue una oportunidad que quizá redunde en oportunidades para su vida laboral.

> *Eso fue un hecho y lo más importante de todo son las capacitaciones, que lo favorecen a uno… es importante que el proyecto que van a traer uno antes lo entienda, por eso lo primero es la capacitación.*
> Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Quibdó (Chocó)

Nos capacitaron para saber cómo… uno podía tener las gallinas, luego hicimos nosotras mismas el galponcito de palitos, y ahí tenemos las gallinas ponedoras.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Turbo (Antioquia)

Proceso administrativo

Para terminar esta fase de la cadena de valor, se explicarán brevemente algunos aspectos de los procesos administrativos que se llevaron a cabo en el programa del SNPS, tales como el flujo de recursos, la comunicación y las funciones a nivel central y regional.

El primer elemento que es necesario recordar es que la organización interna del SNPS está descentralizada en diócesis con autonomía respecto a recursos humanos y financieros. Por tal razón, fue necesario establecer una estrategia que permitiera canalizar los recursos en cada una de las jurisdicciones. "Internamente se hizo una desagregación de presupuesto, entonces, el presupuesto se desagregó por jurisdicciones eclesiásticas, por el número de municipios, se hacían unos presupuestos por jurisdicciones" (Funcionario SNPS Bogotá, 2013). Los desembolsos a su vez se regularon a través de convenios internos entre el SNPS a nivel central y las jurisdicciones eclesiásticas, que debían realizar una solicitud de anticipo en un formato por escrito y adjuntarlo directamente a la Fiduprevisora. Tras esta solicitud, el dinero se desembolsaba directamente a cada jurisdicción y ésta se encarga de legalizar los gastos con el nivel central del SNPS desde donde se canaliza dicha legalización con la fiduciaria (Funcionario SNPS Bogotá, 2013).

Finalmente, el equipo nacional enviaba mensualmente a los profesionales zonales y municipales un instructivo que respondía a los objetivos de la etapa que se estuviera ejecutando, con lista de actividades, de productos y los respectivos medios de verificación. Lo anterior era el insumo necesario para cumplir el convenio realizado con CH de manera más efectiva.

La supervisión de CH, hacía las solicitudes directamente a la coordinación y se informaba a los profesionales municipales. Cuando personal de CH se desplazaba al terreno, los profesionales zonales y municipales apoyaban con la logística para las reuniones y servían de puente entre ellos y la comunidad.

2.8.4. Productos

El Convenio entre el SNPS y el FNGRD contempló atender a 19.523 familias, es decir, el 10% del total que al momento de la celebración del convenio habían sido censadas en los nueve departamentos en los que haría presencia esta entidad. En el Cuadro 19, se muestra que esta cifra ascendió a 21.930 familias, alcanzando 12% de la cobertura.

Cuadro 19. Relación de familias beneficiadas por departamento

Departamento	Familias a beneficiar	Familias beneficiadas	Diferencia
Atlántico	1.790	2.343	553
Bolívar	5.437	6.974	1.537
Cauca	1.487	1.497	10
Cesar	1.053	1.202	149
Chocó	1.808	1.988	180
Córdoba	2.761	2.969	208
Magdalena	2.214	1.932	-282
Norte de Santander	433	485	52
Sucre	2.540	2.540	-
TOTAL	**19.523**	**21.930**	**2.407**

Fuente: Informe Descriptivo Final - Junio 15 de 2011 a Junio 15 de 2012 (SNPS)

Uno de los productos más significativos que dejó el programa fueron los procesos de formación de los líderes comunitarios a nivel regional y la réplica de los mismos en las comunidades de las que hacían parte. Como se muestra en el Cuadro 20, se realizaron talleres en tres temáticas distintas: *formación en comunicaciones*, espacio que se usó para capacitar en estrategias de comunicación comunitaria, con especial énfasis en prevención y atención de desastres; *elaboración de pérdidas*, talleres en los que se abordó el asunto de los mecanismos de recuperación psicosocial y se dio capacitación en la estructuración de proyectos de vida; y finalmente, *mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y sociopolítica*, espacio que incorporaba temas como política pública, la ayuda humanitaria como un derecho fundamental, planes de vida comunitarios y planes municipales de desarrollo y elaboración de planes de incidencia política.

Cuadro 20.Talleres a nivel regional

Departamento	TALLER REGIONAL		
	Formación en comunicaciones	Elaboración de las pérdidas	Mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y sociopolítica
Atlántico	134	35[15]	38
Magdalena	77		
Cesar	49		
Bolívar	60	64[12]	15
Sucre	34		47
Córdoba	51		
Cauca	77	15	15
Chocó	61	15	15

[15] Los datos que se proporcionan corresponden al número de personas que recibieron capacitación en los tres departamentos, no información desagregada.

Norte de Santander	72	12	8
TOTAL	**615**	**141**	**138**

Fuente: Informe Descriptivo Final - Junio 15 de 2011 a Junio 15 de 2012 (SNPS)

Estas capacitaciones realizadas con líderes y profesionales de los municipios se llevaron a cabo, bajo el rubro *estrategia de multiplicación*, mediante talleres y encuentros con los miembros de la comunidad. Ahora bien, vale la pena aclarar que estos trabajos estuvieron a cargo de quienes recibieron los talleres a nivel regional. En el Cuadro 21, se relaciona el número de personas asistentes a los encuentros y capacitaciones en las tres temáticas que se explicaron anteriormente.

Cuadro 21. Talleres de réplica

Departamento	TALLER DE RÉPLICA		
	Psicosocial	Elaboración de las pérdidas	Sensibilización sobre marcos jurídicos y normativos
Atlántico	2.350	1.152	1.873
Magdalena	4.270	5.482	4.888
Cesar	1.924	1.516	1.035
Bolívar	5.790	4.740	5.256
Sucre	3.231	3.381	5.682
Córdoba	5.952	3.076	2.894
Cauca	1.725	1.180	1.473
Chocó	3.275	3.467	1.383
Norte de Santander	1.306	750	790
TOTAL	**29.833**	**24.744**	**25.274**

Fuente: Informe Descriptivo Final - Junio 15 de 2011 a Junio 15 de 2012 (SNPS)

Ahora bien, con base en las capacitaciones y procesos de multiplicación llevados a cabo, se elaboraron planes de vida comunitarios, con el objetivo de sistematizar un plan y una propuesta de acción en procura de la consecución de formas de vida más digna para los miembros de la comunidad. El Cuadro 22 muestra el número de planes de vida comunitarios en cada departamento y corresponde al número de municipios en los que el SNPS intervino.

Cuadro 22. Planes de vida comunitarios

Departamento	No. de planes comunitarios elaborados
Atlántico	5
Bolívar	15
Cauca	6
Cesar	17
Chocó	6

Córdoba	7
Magdalena	28
Norte de Santander	5
Sucre	19
TOTAL	**55**

Fuente: Informe Descriptivo Final - Junio 15 de 2011 a Junio 15 de 2012 (SNPS)

Finalmente, con el último componente que contempla el programa, a saber, *proyección y estabilización,* se generaron iniciativas comunitarias en las que se pusieron en práctica las capacidades aprendidas por la población, las herramientas dadas por el SNPS y el fortalecimiento de lazos en la comunidad. Las iniciativas podían ser de tipo ambiental, cultural y de estabilización o económicas. El Cuadro 23 muestra la cantidad y el tipo de iniciativas llevadas a cabo en cada departamento, así como el número de familias que resultaron beneficiadas por éstas.

Cuadro 23. Iniciativas comunitarias

Departamento	Iniciativa cultural		Iniciativa de estabilización		Iniciativa ambiental	
	Iniciativas	Familias beneficiadas	Número de iniciativas	Familias beneficiadas	Número de iniciativas	Familias beneficiadas
Atlántico	10	636	37	448	5	502
Bolívar	27	2.427	37	1.886	20	608
Cauca	11	880	17	930	10	774
Cesar	3	95	8	562	4	555
Chocó	5	1.069	3	119	5	729
Córdoba	19	841	22	534	12	1.404
Magdalena	4	148	14	749	4	636
Norte de Santander	5	511	3	139	5	483
Sucre	6	113	17	339	4	162
TOTAL	**90**	**6.720**	**158**	**5.706**	**69**	**5.853**

Fuente: Informe Descriptivo Final - Junio 15 de 2011 a Junio 15 de 2012 (SNPS)

En el departamento de Antioquia se atendieron un total de 1.536 familias en los tres municipios: 123 familias en Mutatá, 504 familias en Necoclí y 909 familias en Turbo. Por otra parte, se realizaron 612 actividades que respondieron a las cuatro líneas de trabajo que se contemplaron distribuidas como muestra el Cuadro 24.

Cuadro 24. Actividades Fundación APOYE

Componente	Número de actividades
Reactivación psicosocial	199

Reactivación cultural	91
Reactivación económica	224
Buen gobierno	98
TOTAL	**612**

Fuente: Entrevista-Fundación APOYE

2.8.5. Resultados o beneficios del programa

Lo que nosotros hicimos fue poner a 6 mil personas a pensar en su proyecto productivo, y no en los paramilitares, eso fue lo que nosotros hicimos. (…) estoy hablando de un promedio de cinco personas por familia, y esas son familias que pusimos a pensar en los marranitos, en los pollitos, en las gallinas, familias a las que les quitamos el problema de tener que recurrir al grupo armado para poder vivir.

Opinión de funcionario de Apoye en Medellín (Antioquia)

Basados en los productos derivados de la ejecución del programa de Activación cultural y social en las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, se generaron resultados que se agrupan en cuatro aspectos generales: empoderamiento y capacidad de recuperación o resiliencia, surgimiento de nuevos liderazgos, fortalecimiento del tejido comunitario e incidencia en planes de desarrollo. El primero de ellos, empoderamiento, responde al primer componente del programa *(respuesta solidaria en crisis)*, el segundo y tercero, recuperación y liderazgo, hacen parte del segundo componente*(reconstrucción del tejido social)*, y el último aspecto, incidencia en desarrollo, responde al tercer componente *(proyección y estabilización)*. A continuación presentamos cada uno de los cuatro aspectos.

Empoderamiento y capacidad de resiliencia

Lo que yo aprendí de la Pastoral Social fue a ser una mujer fuerte, echada para adelante y a llevar la vida como venga.

Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

El mecanismo general de intervención que plantea el Manual Operativo de Colombia Humanitaria, conlleva el propósito de generar un modelo de intervención integral que incluya “estrategias para recomponer física, social, económica, ambiental y culturalmente las zonas afectadas, instalar capacidades en instituciones (SNPAD[16])y comunidades, adaptarse al cambio climático y generar herramientas para una mejor prevención y reacción ante riesgos potenciales en futuras situaciones de crisis” (Marzo de 2013: 22). La capacidad de superar las crisis emocionales que traen como consecuencia la ocurrencia de un desastre de la magnitud del Fenómeno de la Niña 2010-2011, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de cualquier trabajo de capacitación sobre reacción ante estos eventos. El SNPS, como parte del primer componente del programa, atendió y acompañó los procesos de superación de

[16] SNPAD, siglas alusivas al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres

la crisis a las familias beneficiadas, al tiempo que propendió por dotarlas de herramientas que les permitieran afrontar traumas y responder a situaciones adversas de forma asertiva.

- ¿Qué esperan para el futuro?
- Ser nosotros mismos los actores, programarnos, ser nosotros los gestores de nosotros mismos, sin necesidad de otras entidades, ejecutar nuestro propio plan de vida y sacarlo adelante con nuestras comunidades, para tener una mejor vida
- Ser transparentes.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

Durante el trabajo de campo, muchos beneficiarios que hacían parte de los grupos focales, manifestaron que gracias al proceso de acompañamiento y a las charlas de motivación realizadas por los profesionales municipales, pudieron afrontar las pérdidas que habían sufrido en el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Así mismo, señalaron que aprendieron a asumir las situaciones de crisis como una oportunidad de crecimiento y aprendizaje y como un momento adecuado para estrechar lazos de solidaridad.

Dentro de la estrategia general de intervención propuesta por el SNPS, la recuperación y el restablecimiento de las condiciones psicosociales de los damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, constituía una piedra angular sobre la que se basaría el proceso de fortalecimiento organizativo de las comunidades, así como el de promoción de la participación política. Por tanto, este resultado incide, no sólo sobre los efectos que tuvo en sí mismo en relación a los damnificados, sino que se convierte en eslabón necesario para alcanzar los objetivos generales del programa.

Surgimiento de nuevos liderazgos

Surgieron nuevos liderazgos y desarrollaron capacidades, tanto, que ellos nos lo decían, "yo antes qué iba a pensar yo estar dictando un taller a un grupo de personas", entonces, fue un aprendizaje, una experiencia muy significativa para ellos.
Opinión de funcionario de Pastoral Social en Santa Marta (Magdalena)

Hoy en día hay mucha gente que antes no era más que un habitante más de Manatí, un habitante más de Campo de la Cruz, ni él mismo sabía que tenía esa capacidad y esa potencialidad, y que hoy en día incluso tiene cargos de responsabilidad.
Opinión de funcionario de Pastoral Social en Barranquilla (Atlántico)

Durante las entrevistas realizadas a los profesionales zonales del proyecto, estos coincidieron en que uno de los resultados no esperados del programa fue el desarrollo de capacidades de liderazgo entre miembros de la comunidad, entre personas que antes de la intervención no estaban interesados en hacer parte de ningún proceso organizativo. Para estos profesionales, el programa fue un escenario en el que los beneficiarios pudieron manifestar sus intereses,

sus necesidades y plantear sus propuestas. Igualmente, el programa les brindó las herramientas para liderar procesos que conducirían a la puesta en marcha de los proyectos.

Específicamente, una de las actividades que favoreció el empoderamiento de muchos de los beneficiarios del programa fueron las charlas de multiplicación sobre las sesiones de capacitación que recibían los líderes. Este proceso suscitó en los participantes un sentido de responsabilidad por la comunidad y fortaleció las redes de solidaridad. Adicionalmente, permitió que, por primera vez, muchos de ellos tuvieran un espacio que les permitía preparar y organizar una charla, así como expresarse en público y manejar un auditorio. En términos generales, la organización de espacios autónomos, constituidos y liderados por la misma comunidad, fue un gran acierto que no solo permitió alcanzar estos resultados sino abrir nuevos mecanismos de encuentro y participación.

- Nosotros necesitamos estimular a esos líderes, sobre todo a la gente joven -Precisamente esto que estamos haciendo con David y con William es un semillero de líderes (…) le comentaba aquí, apoyando al compañero Alejandro, que precisamente lo que estamos logrando con los dos profesionales de Pastoral es un semillero de líderes, estamos descubriendo nuevos líderes y fortaleciendo a los que ya están.

Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

De forma paralela al empoderamiento de nuevos líderes, el trabajo con el SNPS visibilizó la importancia de estimular el desarrollo del liderazgo, principalmente en personas jóvenes, para que contribuyan en la dinamización de los procesos de organización comunitaria y su sostenibilidad.

Fortalecimiento del tejido comunitario

El segundo componente del programa del SNPS *(reconstrucción del tejido social)* tiene como objetivo "fortalecer el tejido social de las comunidades para que estas puedan emprender su reconstrucción, proyección y estabilización en articulación con la institucionalidad pública y privada" (SNPS, 2012: 17). En consonancia con este componente, uno de los resultados que tanto los profesionales zonales como los beneficiarios percibieron fue el fortalecimiento de las relaciones comunitarias y la consolidación de procesos organizativos.

Lo que pasa es que con Pastoral Social se logró nuevamente hacer un esquema organizativo en todos los corregimientos, ya es parte de nosotros que sigamos con ese proceso de ampliación y de misión.

Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Particularmente, en el municipio del Piñón (Magdalena) se hizo un énfasis importante en el fortalecimiento y establecimiento de organizaciones comunitarias. Entre los resultados destacables en este municipio se

encuentran: la creación de una asociación de comunidades afrocolombianas, liderada por jóvenes menores de 30 años; la de una asociación de agricultores y, por último, la reactivación de otras que se encontraban suspendidas, así como de la Defensa Civil. Adicionalmente, se creó una organización de segundo orden que agrupa y articula a las demás organizaciones.

- ¿Cuáles fueron esos resultados efectivos? Durante el proceso se creó la Defensa Civil de Pastoral Social. ¿Qué otra organización se creó?
- Se creó el Consejo Comunitario de Comunidades Negras
- La Asociación de Campesinos de Tiobollo.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Finalmente, con el fortalecimiento de las organizaciones de base en los municipios se busca mejorar los mecanismos autónomos de prevención y mitigación del riesgo. De hecho, el modelo de intervención de Colombia Humanitaria incluye como uno de sus propósitos "instalar capacidades físicas, sociales e institucionales para prevenir y mejorar la atención de futuros riesgos y desastres ante el cambio climático" (Marzo, 2013: 21).

Antes la gente, aunque lloviera, se despreocupaba, ahora ya la gente está más alerta y en eso cambiamos, uno ahora está alerta y hay sistemas de alerta entre los vecinos.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Quibdó (Chocó)

Incidencia en los Planes de desarrollo

El proceso de ejecución del programa coincidió con la posesión de nuevos alcaldes municipales en el año 2012, lo cual permitió que, a través de la mediación de los profesionales zonales del SNPS en varios de los municipios visitados, los planes de vida comunitarios y varias propuestas de líderes y comunidades fueran tomadas en cuenta en la estructuración final de los Planes de desarrollo Municipal. Este fue el caso de municipios como El Piñón, (Magdalena) y Manatí (Atlántico), en donde los miembros de la comunidad se organizaron en comités para, por un lado, tener incidencia en el plan y, por otro, monitorear que éste se cumpliera.

Y en la parte del poder se crearon unos comités para estar pendiente, con las alcaldías, en la cuestión del plan de desarrollo, lograr que el comité tenga participación, que los miembros de ese comité tengan participación directa en las alcaldías, en la veeduría, en el seguimiento del programa de desarrollo con el alcalde, inclusive llevar una copia del plan de desarrollo para uno estar diciendo, alcalde, no se dio esto, ¿qué pasó?
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Este resultado logra establecer un diálogo con las autoridades municipales al tiempo que aporta a la construcción de mecanismos de control social sobre la gestión de las alcaldías y representa una motivación respecto a las posibilidades de incidencia e intervención de las organizaciones comunitarias.

En este sentido, los beneficiarios, durante los grupos focales manifestaron su satisfacción respecto a los resultados obtenidos a este aspecto y se mostraron motivados respecto al aprovechamiento de estas herramientas y nuevas articulaciones con las alcaldías.

Uno en general, y gracias al proceso que vivimos con Pastoral Social, tuvimos incidencia a nivel político; de pronto la relación con la alcaldía ha sido más compenetrada, el alcalde nos ha tenido en cuenta para muchos procesos que se han liderado acá; tuvimos incidencia en el plan de desarrollo, hacemos parte del consejo territorial de planeación; muchos de los miembros estamos hoy acá, en el consejo municipal de gestión del riesgo; antes nosotros éramos líderes independientes, la alcaldía por allá y nosotros por acá, hoy en día estamos trabajando articuladamente, gracias a ese proceso que se dio con Pastoral Social, en todos los procesos que se llevan.

Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

2.8.6. Alcance de los objetivos

A continuación se presenta la matriz DOFA del programa desarrollado por el SNPS y la Fundación Apoye, con su respectiva explicación, a partir de la cual se examinarán los resultados obtenidos en función de los objetivos planteados en el convenio y diseño de los proyectos.

Cuadro 25. Matriz DOFA- Programa de Pastoral Social

	POSITIVO	NEGATIVO
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	*Iniciativa para la unificación de censos* *Iniciativas culturales como focos de integración y participación* *Apuestas a sistemas productivos* *Agente canalizador de ayudas*	
	OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
EXTERNO	*Voluntad política* *Integración de las personas*	*Poca información de las personas afectadas* *Intenciones de grupos al margen de la*

	Los entes territoriales vieron con buenos ojos el actuar del programa	*ley por sabotear los programas*

Fuente: Elaboración propia.

Amenazas

- *Poca información de las personas afectadas.* El operador manifiesta cierto grado de inconformidad y lo atribuye a la escasez de información a la que se tuvo que enfrentar. Los censos debían ser fundamentales para la ejecución, pero estos no contenían la información que se requería para trabajar.

- *Intenciones de grupos al margen de la ley por sabotear los programas.* Las comunidades, más que todo en los albergues, han visto grupos subversivos intentado sabotear las campañas de reactivación sociocultural que se vienen desarrollando; grupos armados al margen de la ley, ya sea mediante amenazas, infiltraciones o robos, no han permitido que los proyectos se desarrollen de la mejor manera posible.

Fortalezas

- *Iniciativa para la unificación de censos.* Pastoral Social fue la entidad pionera en la unificación de censos; su propuesta consistía en validar los registros que ya existían (DANE, Cruz Roja, Defensa Civil) y generar una sola unidad de información. Lamentablemente, gran parte de este censo se perdió.

- *Iniciativas culturales como focos de integración y participación.* La creación de grupos de danza, teatro y canto se convirtieron en espacios donde la comunidad podía compartir, salir de la rutina y expresar sus sentimientos frente a vecinos y amigos. Las iniciativas culturales dieron paso a la creación de tejido social.

- *Apuestas a sistemas productivos.* Pastoral Social decidió apostarle a sistemas de sustento económico, por lo que brindó capacitación para desarrollar modelos productivos.

- *Agente canalizador de ayudas.* El papel de Pastoral Social, como entidad canalizadora de ayudas, fue vital ante la comunidad y los entes territoriales. Los funcionarios del SNPS lograron entablar relaciones cercanas con los secretarios de las dependencias municipales. La anterior situación favoreció la entrega de ayudas en distintos campos: salud, educación, cultura y agricultura, entre otras.

Oportunidades

- *Voluntad política.* Es evidente que el aspecto social está presente en las intenciones del gobierno, situación que se ve reflejada en las asignaciones presupuestales y en el interés por controlar y dar continuidad a los procesos que ha adelantado Pastoral Social con la comunidad.

- *Integración de las personas.* Uno de los impactos más importantes que tuvo el programa en la comunidad fue el fortalecimiento del tejido social. Las relaciones, en vez de desgastarse por la crisis, se fortalecieron.

- *Los entes territoriales vieron con buenos ojos los procedimientos del programa.* Los gobiernos municipales aprobaron este tipo de actividades debido a que la propuesta se desarrolló de manera integral siguiendo ejes distintos como salud, educación, plan de vida y acompañamiento psicológico, entre otros.

Esta matriz muestra de forma sintética la información consignada en la sección de este informe que alude al SNPS; al mismo tiempo permite ver qué aspectos externos afectaron el desarrollo del programa, qué oportunidades se percibieron en ese contexto y además las fortalezas del diseño y desarrollo de las actividades.

Con base en la anterior información, quisiéramos analizar dos efectos no esperados de la intervención; el primero tiene que ver con la presencia del Estado en las zonas intervenidas, y el segundo, alude a las expectativas de los beneficiarios respecto a los alcances de las iniciativas comunitarias.

Uno de los aspectos más relevantes de la aplicación de un programa de reactivación social y cultural como el ejecutado por el SNPS y la Fundación Apoye se refiere al reconocimiento de: i) el deterioro de las redes comunitarias y sociales a causa del Fenómeno de la Niña 2010-2011 y ii) la importancia de llevar a cabo un acompañamiento sostenido para la estabilización y reconstrucción de las prácticas culturales y relaciones entre la población civil. Esto implicó un énfasis importante en los procesos de empoderamiento de las comunidades respecto a la importancia de la autonomía en la gestión del riesgo de desastre. En suma, la ejecución de los programas de reactivación social, más allá de sus resultados concretos, representó una nueva forma de enfrentar la gestión del riesgo de desastre, en tanto que empoderó a las comunidades para que ellas mismas fueran gestoras de procesos de prevención y mitigación, cosa que, a su vez, representó para los beneficiados la presencia del Estado en zonas que se sentían desamparadas y olvidadas.

Para terminar, es importante aludir brevemente a los proyectos en los que culminó todo el proceso de intervención del SNPS. En términos generales, las iniciativas comunitarias fueron muy exitosas, dado que permitieron aplicar

conocimientos adquiridos a lo largo del proceso, terminar de afianzar el tejido social y construir estrategias de trabajo organizativo comunitario por parte de los mismos beneficiarios. No obstante, hay que llamar la atención sobre el manejo de expectativas respecto a los posibles alcances de las iniciativas, particularmente en lo relativo a la reactivación económica. El tiempo con el que se contó para estructurar los proyectos y ponerlos a funcionar, así como el presupuesto disponible para apoyarlos, limitan los posibles alcances de las iniciativas en este sentido.

En algunas zonas del país como Manatí (Atlántico) y El Piñón (Magdalena), los beneficiarios de los programas percibieron las iniciativas productivas como la forma de sustentar sus hogares; sin embargo, la rentabilidad de las iniciativas no lo permitía, máxime si se tiene en cuenta que fueron desarrolladas por grupos de varias familias. A diferencia de estos casos, en Quibdó (Chocó), los beneficiarios que trabajaron en las iniciativas productivas tenían como objetivo ahorrar recursos que eventualmente se utilizarían para ayudar en próximos fenómenos naturales. No obstante, más allá de los posibles usos que se le pueda dar a las iniciativas y el manejo de expectativas al respecto, es un hecho que la intervención realizada a través de dichos proyectos tuvo resultados muy positivos.

2.9. Programa de la Confederación Colombiana de ONGs

La crisis social, ambiental e institucional detonada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, desafió las capacidades del Estado y del país en general y, de manera más específica, exigió la capacidad de instituciones estatales en todos sus niveles para reaccionar de forma coordinada. El carácter institucional de la crisis recibió atención mediante el convenio suscrito con la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG) que, enmarcado en el componente misional social, tuvo el propósito fundamental de implementar la estrategia de Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

El programa, desarrollado entre julio del 2011 y mayo del 2013, buscó fortalecer las relaciones interinstitucionales en 60 municipios de los 12 departamentos determinados como los más afectados por la calamidad.

2.9.1. Diseño

Objetivo General

El objeto de tal convenio fue poner en marcha una estrategia para acompañar y asesorar a la institucionalidad pública en particular, y a otros actores del territorio para fortalecer el buen gobierno y las relaciones interinstitucionales con miras a la identificación ponderadas de programas, proyectos y acciones

efectivas que mejorasen la gestión pública en relación con las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada (Convenio CCONG, julio de 2011).

El convenio buscaba acercar las gobernaciones a la gestión pública municipal local y a la comunidad, siguiendo el modelo de intervención adelantado por Pastoral Social, cuyo propósito consistía en fortalecer las comunidades afectadas por la emergencia invernal generando procesos de construcción de ciudadanía y de participación local que permitieran a las personas intervenir como agentes activos en la superación de la crisis. Así, la labor adelantada por la CCONG atendió el proceso de fortalecimiento de la administración local y su apertura a la interlocución para dar respuesta a las necesidades manifestadas por la comunidad fortalecida.

En general, se contemplaron 4 componentes de ejecución articulados en torno a dos ejes fundamentales: el de **Buen Gobierno**, encaminado al fortalecimiento de las capacidades de los agentes públicos municipales y departamentales, y el de **Participación Ciudadana**, que tiene como objetivo potenciar las relaciones Estado-sociedad civil y los espacios de diálogo e incidencia. A continuación se explica cada uno de ellos.

Reconocimiento de agentes públicos y privados: trazar un 'mapa' puntual de la oferta institucional y de la capacidad y de los agentes públicos y privados.

Acompañamiento a la gestión pública y a los gobiernos locales: implementar 4 acciones con el propósito de dejar capacidad instalada en los gobiernos departamentales y locales para enfrentar la acción del Fenómeno de la Niña 2010-2011: i) apoyo a gobernaciones y alcaldías en el desarrollo de un plan de trabajo interno y así darle inicio al proceso de fortalecimiento de la capacidad interna y herramientas para superar éste y sucesivos desastres naturales; ii) darle apoyo a la organización y capacitar a los funcionarios gubernamentales responsables de la gestión del riesgo; iii) dar asesoría en el reconocimiento que las autoridades locales hacen de la sociedad civil organizada y en el incremento de la participación en la toma de decisiones y control; y iv) dar asesoría técnica en el proceso de toma de decisiones acerca de la destinación de recursos de atención a la calamidad.

(…) fortalecer los consejos municipales de gestión del riesgo, para que cuenten con las herramientas necesarias a partir de cuatro elementos claves que plantea la Ley 1523 del 2012; primero, formular los planes municipales de gestión del riesgo y a partir de ahí trazar un derrotero, una visión incluso a largo plazo para los consejos municipales en cabeza del señor alcalde del municipio; y obviamente la coordinación de las personas que se asignaban (…) luego implementamos una estrategia interinstitucional de acompañamiento a la gestión pública, para lógicamente instalar capacidad, esto lo hicimos con la subsecretaría de desarrollo (…) se trata de una estrategia muy fuerte: ir al territorio y decirles que no solamente tienen que formular el plan municipal de

gestión del riesgo, sino que también tienen que hacer el seguimiento de los planes de desarrollo y ajustar lo que llamamos esquemas de ordenamiento (…)

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Estrategia de articulación interinstitucional: iniciar este proceso entendido como acompañamiento y apoyo permanente a los gobiernos locales y regionales en la consecución de estrategias. En paralelo, también se tuvo en cuenta la articulación del Secretariado Nacional de Pastoral Social con Colombia Humanitaria para acercar la oferta institucional a la demanda de necesidades mediante el desarrollo de las cinco siguientes actividades: i) presentación del mapa de agentes regionales y municipales, ii) identificación de acciones conjuntas, iii) revisión y ajustes a planes de acción en cada municipio, iv) creación de un comité de asesoría y seguimiento y v) fortalecimiento de las relaciones estado - sociedad civil.

Seguimiento y evaluación al trabajo conjunto: la CCONG realizará acciones de acompañamiento, sistematización, monitoreo y evaluación que permitan al FNGRD conocer los avances del proceso, la gestión en el territorio y tomar las medidas necesarias. Las organizaciones miembro de la CCONG actuarán como enlaces en el territorio promoviendo y divulgando los logros, resultados, dificultades y desafíos de la ejecución entre el público general.

El convenio, diseñado de manera conjunta por la Confederación Colombiana de las ONG y Colombia Humanitaria, para responder a la obligación del Fondo de mitigar los efectos de la calamidad, buscó que se le prestara mucha atención a la vulnerabilidad estructural previamente identificada, al tiempo que involucrarse y propiciar que los entes territoriales asumieran la responsabilidad salvaguardando siempre los principios constitucionales. De otra parte, siguió la idea del fortalecimiento de la ciudadanía como agente de cambio en el proceso de restitución de derechos, reducción de vulnerabilidades e implementación de competencias y capacidades. Dentro del modelo se introdujo un esquema de acompañamiento y control.

Teníamos que tratar de que la gestión del gobernador se acercara más a la gestión pública municipal local, y que esta gestión pública municipal le respondiera a la comunidad, entonces logramos un acercamiento tremendo en donde el señor gobernador, con sus funcionarios, explicaran cómo iban los avances de la situación por la que reclamaban urgentemente las comunidades: vivienda y recuperación de la economía campesina.

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Para ejecutar el convenio la CCONG estableció tres enfoques subyacentes a la intervención general e igual número de ejes transversales en lo que concierne a la implementación de la estrategia presentamos a continuación. Agregamos al documento, encuadradas dentro de cada uno de los cuatro componentes,

algunas estrategias específicas que se identificaron en el proceso de documentación de la intervención.

Enfoques

Lo público desde lo público: se busca fortalecer la capacidad de las distintas administraciones públicas de manera que puedan realizar una gestión adecuada e integral del riesgo, es decir, teniendo en cuenta la dinámica cultural de cada territorio. Este enfoque reconoce el rol de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, de los planes de desarrollo, del ordenamiento territorial y otros escenarios de participación. Así mismo, hace referencia a procesos en pro de la transparencia de la gestión pública, de manera que la interlocución estado-sociedad civil ocupen un papel fundamental.

Incidencia de la sociedad civil organizada: subrayar su relación con el Estado, la importancia de la restitución de derechos y en general de la política pública a través de su participación en diferentes escenarios. Recalcar su rol en el proceso de rendición de cuentas y control social de las acciones desarrolladas por el Estado.

Resignificación y apropiación del territorio: hacerlo considerando los cambios suscitados por el Fenómeno de la Niña desde la mirada conjunta de los agentes del gobierno y la sociedad civil y así construir conjuntamente una política pública pertinente al contexto, el territorio y la cultura.

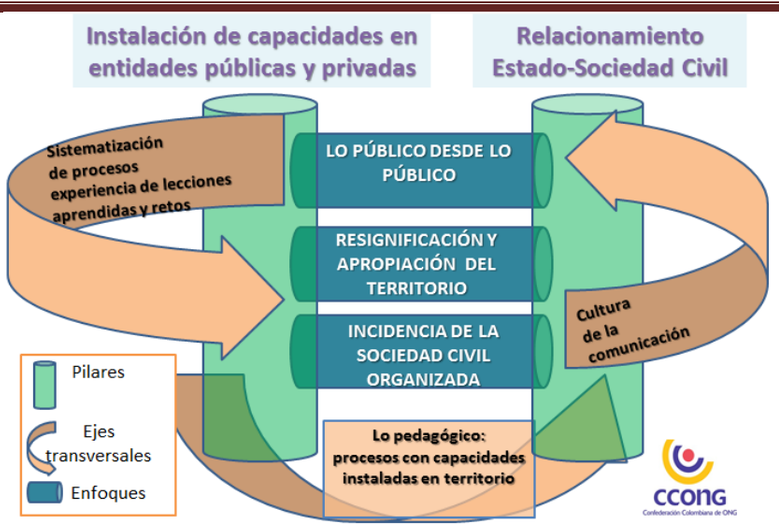
Ejes transversales

Cultura de la comunicación: implementar mecanismos de participación según mandato constitucional; instaurar y activar medios de comunicación que permitan procesos de rendición de cuentas de alcaldías y gobernaciones. También incluye la construcción de nuevos lenguajes de interlocución entre la sociedad civil y el Estado.

Proceso pedagógico con capacidades instaladas en el territorio: se trata de generar un cofre de herramientas pedagógicas a partir de los resultados del proceso.

Sistematización de procesos, lecciones aprendidas y retos: hacer una reflexión acerca de la lógica del proceso vivido, los factores de incidencia y las formas en las que pueden relacionarse entre sí los distintos agentes con miras al futuro.

Esquema 16. Estrategia de ejecución del convenio



Fuente: Presentación CCONG (s.f.)

Territorios objetivo

El programa se ejecutó en los departamentos de Atlántico, Chocó, Bolívar, Sucre, Cesar, Córdoba, Magdalena, Guajira, Santander, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca. En todos los casos, cada gobernación, mediante un ejercicio diagnóstico, identificó los daños y respectivos requerimientos. Se concertaron 5 municipios para desarrollar el programa.

2.9.2. Insumos

El diseño general del convenio utilizó la experiencia de la Confederación y de las organizaciones aliadas en el territorio, como insumo general para contribuir al desarrollo de los procesos con organizaciones civiles, subrayando que los procesos debían responder a aspectos contextuales. A este respecto, vale la pena mencionar la articulación de la Confederación con 10 federaciones en igual número de regiones del país y con 850 organizaciones de la sociedad civil. También debe reconocerse como insumo la participación del programa en otros procesos, como por ejemplo el trabajo que la organización ha venido desarrollando desde 2008, en consorcio con el BID, alrededor de los consejos territoriales de planeación, trabajo que constituyó un importante diagnóstico para efectos de la intervención. Dicha experiencia estableció las pautas para la elaboración de una metodología aplicable en procesos de formación de formadores que ya venía siendo gestada por la CCONG y se empleó como insumo en el marco de la atención a la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. La organización también aportó una contrapartida de $88.500.000 al valor total del convenio por $2.636.926.001.

(…) hicimos un diagnóstico con la gente en los territorios; el solo hecho de conocer a todas esas personas en esas regiones, nos garantizaba ver lo que realmente pasaba

social, política y ambientalmente, eso fortaleció mucho la estructura del proceso como tal (…)

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

Por su parte, Colombia Humanitaria, además de los insumos que señalamos a continuación y que resultarían fundamentales para el diseño general del programa, el trabajo en el territorio y la articulación a los procesos regionales, entregó recursos por un valor de $2.548.426.000 para la ejecución del convenio.

- *Diagnóstico del estado y el funcionamiento de los Crepad (CDGRD) y Clopad (CMGRD):* se señaló una clara insuficiencia en los planes de gestión de riesgo, entre otras cosas, porque replicaban los de otras regiones sin atender las consideraciones locales y esto debido a que la elaboración de dichos planes implicaba un alto costo económico para los municipios en términos de contratación de consultores externos para el desarrollo del mismo. Además, tales diagnósticos no cuentan con participación institucional o comunitaria, lo que se puede considerar una debilidad.

En la mayoría de los departamentos, a excepción de Antioquia, la gestión de riesgo se puso al centro del plan de desarrollo; por lo general, la gestión de riesgo es un concepto ausente en las administraciones; solamente tras [el Fenómeno de] la Niña la gente empezó a pellizcarse y a pensar; acá, en el nivel central se genera toda la política, se hacen las normas, y es como si dijeran 'hágase la luz' y todo se hiciera; ellos creen que basta decir: "el 7 de septiembre tiene que estar todo el mundo con los planes de gestión de riesgo", y cuando empiezas a leer los planes de gestión de riesgo, sí, en efecto, todos los municipios los tienen, pero tú empiezas a revisar y encuentras que un municipio es la copia del otro municipio y, como lo hacen sobre el mismo archivo, se les olvida y terminan señalando quebradas donde no hay quebradas, avalanchas donde no hay montañas, pero como lo importante es cumplir con entregar el producto, no importa la calidad del producto; entonces, fue eso un poco eso lo que se intento cambiar, se intentó que no fuera el experto que cobraba hasta 30 millones de pesos para hacer el plan, sino que fuera un plan construido colectivamente.

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

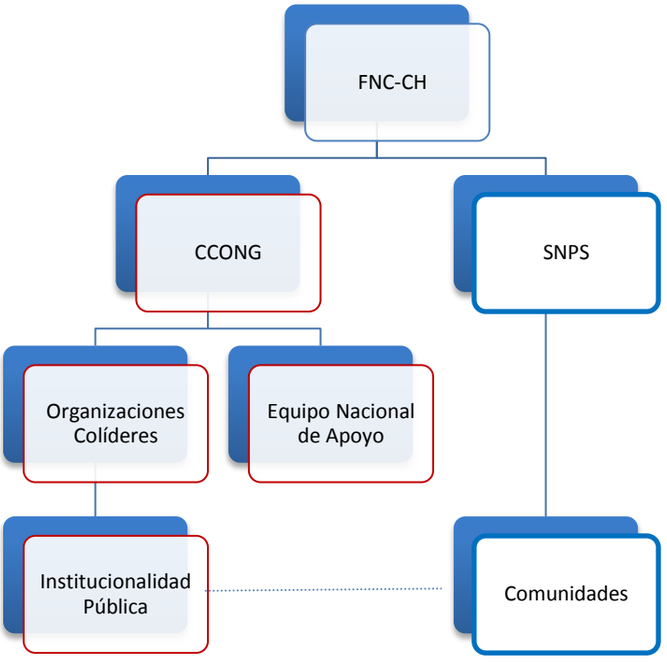
- *Capacitación:* se ofreció en forma de talleres para la formación de colíderes que conocieran la ley y los decretos reglamentarios. Se incluía también capacitación en la entrega de información con tiempos de respuesta estipulados, la oferta de la Unidad de Gestión del Riesgo y acceso a bases de datos, así como de acompañamientos en territorio.
- *Plan interno de trabajo:* los firmaron los alcaldes, los coordinadores de los Clopad y los representantes del municipio; en ellos se concertaban componentes, acciones, actores, fechas a cumplir y productos a entregar. Estos planes constituyeron la bitácora de trabajo de la intervención y un

insumo para articularse a los planes de gobierno y a la transparencia en la rendición de cuentas.

2.9.3. Proceso e institucionalidad

Se optó por un modelo de intervención en donde ejecución y fiducia quedaban centralizadas en la CCONG; de su parte, a nivel regional, la implementación localizada en territorio se encomendó a operadores regionales, a su vez agrupados bajo el nombre de instituciones colíderes aliadas. En la selección de estos operadores se privilegió a entidades con conocimiento de la región, formación y experiencia en el desarrollo de labores relacionadas, así como con sentido de pertenencia, sentido que demostraron, entre otras cosas, a través del carácter voluntario de su vínculo a las labores de ayuda humanitaria tras la calamidad. Todos estos aspectos se constituyeron en insumos que facilitaron el contacto entre funcionarios públicos, organizaciones de base y otras entidades del orden social. Así mismo, la participación de estos operadores en las etapas tempranas de recuperación de las zonas probó ser de gran ayuda gracias a la familiaridad que todos tenían tanto con la calamidad como con la intervención.

Esquema 17. Institucionalidad del convenio



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de las intervenciones en los territorios se consolidó celebrando un evento nacional en la ciudad de Barranquilla, donde se socializaron los lineamientos del convenio y se adelantaron talleres de inducción para las ONG colíderes. Allí mismo, se establecieron las rutas de trabajo, las guías y metodologías específicas a seguir para cada componente y se presentaron los formatos de informes ante la CCONG y Colombia Humanitaria. Luego, la

intervención continuó con la realización de procesos regionales de transferencia de conocimiento mediante entrega de material escrito y sesiones de capacitación desarrolladas por personas expertas en cada una de las temáticas que hacían parte de los cuatro componentes de la intervención.

Una labor clave para la intervención fue la contratación de un equipo nacional de apoyo, integrado por una dirección técnica y por grupos de profesionales en distintas áreas (sistemas de información geográfica y territorio, comunicaciones, política pública y participación ciudadana, sistematización y equipo administrativo). Ahora bien, para atender el componente llamado '*seguimiento y evaluación de trabajo conjunto*', la CCONG estableció ofrecer asesorías semanales de apoyo y definió las metodologías para el seguimiento y evaluación de la estrategia (o Indicadores de resultados) para reportar el cumplimiento de actividades, los tiempos implicados, las dificultades y los requerimientos. De esta forma, mientras que los encuentros nacionales ofrecieron una visión global de las temáticas, con la supervisión se suministró información particularizada de los procesos y estrategias para cada departamento.

El acompañamiento de la Confederación fue muy importante para avanzar en la elaboración del RUD; en el Chocó, por ejemplo, el acceso al territorio es muy difícil y la recolección de esa información fue un proceso complicado, pero la Confederación siempre estuvo dispuesta a apoyarnos y aclarar dudas al respecto, siempre fueron un enlace entre la comunidad y las entidades que estaban realizando el proceso. También contamos con el apoyo del SENA, que elaboró un sistema para ubicar a los damnificados y luego registrar qué tipo de ayuda se les había prestado; la Confederación retomó ese proceso y para ello contrató a uno de sus técnicos, quien trabajó con nosotros durante 6 meses haciendo todo el proceso de ajustar el diseño y compilar la información.

En términos de la capacitación que recibimos hay que destacar también el apoyo importante que recibimos en relación a los Concejos de Planeación, el fortalecimiento que nos brindaron fue importante porque nos dieron las charlas para explicar mejor los nuevos roles en el marco de los decretos reglamentarios que habían salido para que se pudieran realizar los seguimientos a los Planes de Desarrollo; lo anterior se implementó en los cinco municipios en los cuales se está haciendo el acompañamiento directo.

En términos de la Ley 1523, también se hizo una capacitación importante, en donde se pudo comparar la Ley 488 con lo nuevo que establece la Ley 1523; además, previa la formulación de los Proyectos de Adaptación al cambio Climático, también se hizo una capacitación muy interesante sobre marcos lógicos que les facilitó mucho a los municipios avanzar en términos de la identificación y formulación de proyectos.

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

En términos prácticos, la intervención se desarrolló a través de distintas fases diferenciadas. En primera instancia, se hizo el levantamiento de una línea base, la identificación de actores y la definición del plan interno de trabajo. Luego, un segundo momento para la ejecución de las tareas del plan interno y realizar el acercamiento inicial, instancia en la que se presentaron las organizaciones

colíderes y el programa a la sociedad civil, y a alcaldes y gobernadores, diferenciándolo de una ayuda de carácter asistencialista y enfatizando que no tenía un componente de control social.

Nosotros no íbamos ni con pocillos, ni con platos, ni con nada, sino con nuestro conocimiento para apoyar, para aportar (...)

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

El cambio de gobierno representó una tercera fase no contemplada en un inicio y exigió hacer ajustes en los tiempos estimados del proceso. En todo momento se visibilizó a **Colombia Humanitaria** señalando para cada acción la procedencia de los recursos financieros, es decir, los insumos del programa, y dejando registro en todos los documentos y materiales producto de la intervención. Otro recurso al que se recurrió fue visibilizar los procesos y avances en gestión pública en la página de la CCONG.

Inicialmente se hizo una visita a los organismos de socorro de cada uno de los cinco municipios, porque era vital conocer las condiciones físicas de las instalaciones y a los funcionarios; se hizo un diagnóstico de esos organismos de socorro para poder mirar en qué momento y de qué manera ellos podían generar capacidad instalada para atender; luego se capacitó a cada uno de los integrantes de los antiguos Crepad. Esto se hizo con el apoyo de Corpourabá; se vincularon los actores sociales o comunitarios para que tuvieran una visión más amplia de la problemática y entendieran mejor la forma de cómo iban a abordar el problema; se hizo una reunión particular en cada municipio y una global, donde se profundizó en los temas. También contamos con el acompañamiento a nivel nacional [de la CCONG] y se hizo un programa de trabajo con ellos.

Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG en Urabá (Antioquia)

En la fase final o cierre, se realizaron las siguientes actividades: revisión de los productos; seguimiento al cumplimiento de los planes internos de las organizaciones colíderes, y aprovechamiento del conocimiento construido en encuentros de socialización de la experiencia adquirida y su sistematización. Finalmente, se llevó a cabo un cierre formal en el que se hizo la entrega de materiales y metodologías a las instituciones y organizaciones civiles involucradas.

A lo largo de la intervención, todos los procesos se concertaron con alcaldes y gobernadores, y se emprendieron tras acuerdos alcanzados con voluntad política consensuada una vez identificadas las necesidades en el territorio relevante; la agenda se articuló para el periodo en cuestión y todos estos elementos se convirtieron en mecanismos que favorecieron el cumplimiento de los procesos. Un importante ejemplo de ello fue la priorización inicial de los municipios atendiendo al grado de la afectación sufrida y a la existencia de posibles debilidades institucionales, posteriormente revisadas conjuntamente

con la gobernación, pero sin olvidar la línea de base y las necesidades estipuladas por ésta para acordar el trabajo con los municipios que se iban a intervenir.

Por otra parte, la estrategia conocida como "articulación colíderes-institucionalidad", que consideró la conveniencia del rol de acompañamiento y asesoría, contó con el visto bueno de los alcaldes en la fase final de selección de las instituciones aliadas que trabajarían en cada departamento. Así, ambos aspectos del modelo tenían el propósito de asegurar la continuidad de los procesos. En este sentido, es importante resaltar la intervención ajustada a los territorios, en las que se generaban estrategias de identificación de actores clave como la curia y la personería, para facilitar la intervención en el territorio y el desarrollo de actividades específicas para responder a requerimientos territoriales a partir de talleres y asesoría en la construcción de rutas de comunicación.

El apoyo a los procesos de comunicación y transparencia y las labores de asistencia a alcaldes y gobernadores en la logística de las convocatorias a las actividades que hacían parte de la intervención, contribuyeron a una mejor articulación entre los distintos actores y propiciaron resultados más concertados. En este marco fue fundamental la contribución de personas de la comunidad y de distintas fuentes de información, como por ejemplo la Defensa Civil, que participaron a través de la metodología de mesas de trabajo, pues coadyuvaban a los representantes de las instituciones a la hora de tomar decisiones informadas; así mismo, la participación de unos entes de control y de la sociedad civil, abrían los escenarios a procesos de control. Para ello, fue esencial la entrega de la información a los destinatarios pertinentes, lograda mediante la distribución de circulares de la UNGRD en los territorios, en medio físico y con constancia de entrega, para asegurar y certificar, por un lado, la transmisión de la información[17] y por el otro, el informe de irregularidades sin involucrarse políticamente y así preservar la postura neutra del programa.

El fortalecimiento de las relaciones (a través del apoyo a las iniciativas de articulación donde se generan espacios de diálogos entre las distintas instancias), propicia flujos de información que, a su vez, contribuyen en su transmisión y generan también herramientas para solicitarla. Tales iniciativas resultaron esenciales en la intervención realizada por la CCONG. Con esto en mente, fue necesario actuar en algunos casos de desinformación sobre los procesos y/o en la ausencia de dicha información, restableciendo las rutas de información fracturadas. Esto último fue posible mediante la articulación de documentos y productos del sistema de gestión de riesgos con los entes de

[17] Estrategia específica de la organización colíder de Atlántico; la divulgación de tales circulares no hacía parte de las actividades del convenio.

desarrollo local. Buen ejemplo de ello se ve plasmado en la cita de la estrategia de consolidación de los Concejos de Gestión del Riesgo.

> *Nosotros hemos comprendido que es mucho más estable y duradero entender que el Estado somos todos y no únicamente un gobierno temporal de cuatro años; en esto estamos precisamente desde que se inició la planeación participativa acá en Atlántico; nuestra perspectiva es que el desarrollo debe apuntar a todos esos objetivos del milenio, a las agendas 20-20, a las agendas de mediano y de largo plazo, porque la única forma en la que nos podamos desarrollar es poniéndonos metas a largo plazo e irlas evaluando en su cumplimiento en el tiempo.*
>
> Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG (Atlántico)

Finalmente, se progresó en la generación de capacidad instalada brindando un acompañamiento y una asesoría que alentara y guiara las acciones, junto con actividades para capacitar en temáticas específicas, por ejemplo en las disposiciones diferenciadoras de la Ley 1523 del 2012 (primera política nacional de gestión del riesgo de desastres en Colombia con respecto a anteriores disposiciones que ésta derogara), en transferencia de metodologías, en el desarrollo de actividades como talleres para la construcción de mejores rutas para la comunicación de desastres y la socialización de contenidos mediante correo electrónico. Por último, vale la pena señalar que en la actualidad se adelanta un proceso de sistematización de acciones y experiencias de la estrategia con el fin de recopilar y visibilizar las lecciones aprendidas.

2.9.4. Productos

La intervención general, realizada en 60 municipios de 12 departamentos, entregó una serie de productos para cada departamento que pueden verse en el Cuadro 26. A continuación se enumeran tal y como fueron presentados en el informe de avances del convenio (a 31 de diciembre del 2012), ahondando en productos que así lo ameritan dado que fueron resaltados como importantes en las entrevistas.

Cuadro 26. Departamentos y Municipios de ejecución de la intervención

Departamentos	Municipios seleccionados por las gobernaciones
Antioquia	Apartadó, Carepa, Mutatá, Necoclí, Turbo
Atlántico	Manatí, Candelaria, Repelón, Santa Lucia y Campo de la Cruz
Bolívar	Margarita, Morales, Achi y San Cristóbal
Cauca	La Sierra, Buenos Aires, La Vega y Suárez
Cesar	Curumaní, Chimichagua, La Jagua de Ibirico y Pailitas
Chocó	Quibdó, Rio Quito, Itsmina y Lloró
Córdoba	Lorica, San Pelayo, San José de Uré y Ayapel
Magdalena	Tenerife, Zapayán, El Banco y Pedraza

Nariño	Buesaco, La Cruz, Ospina, Ricaurte, Túquerres
Norte de Santander	Herrán, Labateca, Toledo y Santiago
Sucre	Majagual, Guaranda, San Benito y Caimito
Santander	Suratá, Puerto Wilches, Sabana de Torres, El playón

Fuente: Documentos CCONG (s.f.)

Relación general de productos del programa

En lo que concierne al primer componente del convenio, *reconocimiento de actores públicos y privados*, se incluían tres acciones concretas: i) el diseño de metodologías de mapa de actores y las herramientas para su aplicación, ii) aplicación de la metodología de mapa de actores para enfrentar el Fenómeno de la Niña y iii) la validación del mapeo por entidades públicas y privadas para su ajuste y soporte de los planes de acción a realizar. La intervención entregó los siguientes elementos para cada uno de los departamentos:

Producto por departamento	Componente 1 Reconocimiento de actores públicos y privados
Bases de datos	1) Responsables de la gestión del riesgo en las gobernaciones
Líneas de base	2) Estado de alcance de compromisos adquiridos por las gobernaciones frente al Fenómeno de la Niña
	3) Estado de los consejos territoriales de la gestión del riesgo de desastres
	4) Necesidades técnicas, de formación y de gestión para la gestión del riesgo en las gobernaciones
	5) Mecanismos de comunicación y participación para hacer transparente la gestión
	6) Estado actual de los consejos territoriales de planeación y de su incidencia en política pública
Mapeos	7) Oferta institucional para la gestión del riesgo

Respecto al segundo componente, a saber, *acompañamiento a la gestión pública y a los gobiernos locales*, una actividad que debía desarrollarse a partir de acciones tendientes a dejar capacidad instalada en los gobiernos departamentales y locales para enfrentar la acción del Fenómeno de la Niña 2010-2011, reportan:

Componente 2 Acompañamiento a la gestión pública y a los gobiernos locales
1) Construcción concertada con gobernaciones y alcaldías de planes internos de trabajo departamentales (12) y planes municipales (60) e implementación de los mismos
2) Reunir en torno a la temática de gestión del riesgo al 85% de los gobiernos municipales de los departamentos de Magdalena, Chocó y la subregión del Urabá Antioqueño
3) Lograr incidencia en la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo departamentales y municipales

4) Instalación de capacidades en relación con la Ley 1523 de 2012 en 12 departamentos y 60 municipios
5) Mecanismos de comunicación y participación para hacer transparente la gestión
6) Motivar la creación de fondos para la gestión del riesgo en 60 municipios según lo dispuesto por la Ley 1523 de 2012, a partir de la entrega de un modelo de acuerdo
7) Capacitación en control social sobre la gestión pública del territorio de la sociedad civil organizada
8) Impartir capacitación a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en temáticas específicas
9) Construcción de 12 rutas de comunicación para fortalecer el Buen Gobierno y la gestión de riesgo de desastres en los departamentos
10) Construcción concertada con gobernaciones y alcaldías de 12 planes internos de trabajo departamentales y 60 planes municipales e implementación de los mismos (a partir de diciembre de 2011)
11)En 30 municipios del Chocó se desarrolló una experiencia piloto de instalación de capacidades en el tema de formulación de proyectos sobre gestión del riesgo

En este momento todos los 60 municipios tienen Consejo Municipal de Gestión del Riego funcionando, con su debido decreto de creación, o sea, con su base jurídica… todos tiene plan de gestión de riesgo, unos revisados, organizados, etc., otros en revisión, pero todos están trabajando en esto….

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Sistema de información – versión de prueba

Vimos que no había un listado real de los beneficiarios y nos pusimos en la tera de investigar el procedimiento. Lo que encontramos fue que muchas entidades armaban listados y metían, revolvían, información, pero nadie se ponía la tarea de organizarlos, no se sabía exactamente quién era el que recibía, si vivía ahí, si no vivía.

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

El anterior diagnóstico puso en evidencia la necesidad que tenían alcaldías y gobernaciones de contar con listas depuradas y un sistema de información básico que proveyera información complementaria donde se incorporara, entre otras cosas, las pérdidas en animales y en tierras. Tal diagnóstico conllevó el desarrollo de una versión de prueba de un sistema de información, competencia de la Unidad de Gestión del Riesgo, para atender específicamente las necesidades del departamento del Chocó. El sistema, respaldado por una institucionalidad más sólida a la que había previamente, atiende entre sus variables las particularidades de los territorios, ofrece mayor confiablidad y permite una mejor articulación a nivel nacional. Esta servirá como base para construir los sistemas de información para la gestión del riesgo, según lo explicita la Ley 1523 de 2012.

En concepto de la funcionaria de la CCONG a nivel central, con este proyecto piloto en el departamento del Chocó, se dio respuesta a lo estipulado por la ley para sistemas de información, un proyecto desarrollado con participación de la institucionalidad y del habitantes locales familiarizados con el uso del

producto. Muchos de los municipios ya cuentan con el decreto y los fondos para su desarrollo.

Fichas geopolíticas (12)

Las fichas geopolíticas documentan la ocurrencia de desastres naturales en los territorios y las medidas tomadas históricamente. ¿Qué ocurrió? ¿Qué norma se generó? ¿Qué actores se hicieron presentes en el territorio? ¿Cómo fue el manejo? Estas son algunas de las preguntas que encontraron respuesta en un primer esfuerzo por encontrar documentación histórica de la ocurrencia de desastres en el territorio. Estas fichas se convierten por tanto en un insumo a futuro para la planificación territorial y la gestión del riesgo por parte de gobernadores y alcaldes.

Cartografía social

En el departamento del Chocó, gracias a la cartografía social, las comunidades indígenas se visibilizaron geográficamente. En opinión del asesor de la CCONG para la región, esta metodología sirve de modelo sobre cómo elaborar una una cartografía georreferenciada y que además complemente las cartografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Magdalena

En opinión del colíder del departamento lo más importante fueron los distintos documentos generados a lo largo de la intervención, a saber: i) análisis de vulnerabilidad; ii) análisis de escenarios de riesgo; iii) documento de comunicaciones de gestión social del riesgo; iv) documento de análisis de la participación ciudadana en la gestión del riesgo; v) instrumentos de participación; vi) matriz DOFA de los procesos internos en los municipios; vii) análisis general de actores sociales; viii) análisis de dinámicas sociales en cada uno de los municipios; ix) documento de dinámicas sociales y políticas de los municipios y el departamento; y finalmente, x) 17 proyectos para el programa de Empleo de Emergencia.

Para el tercero de los componentes generales, la *estrategia de articulación institucional* entendida como acompañamiento y apoyo permanente a los gobiernos locales y regionales en la consecución de estrategias, el mismo informe señala avances con respecto a:

i) Construcción de 12 propuestas de acuerdos para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en los departamentos.

ii) Contribución en la subregión del Urabá Antioqueño a la articulación interinstitucional a partir de la participación en la mesa de instituciones aliadas de Colombia Humanitaria.

iii) Encuentros de Común Unidad para socializar avances y resultados del proceso con gobernadores y alcaldes.

iv) Se informa también sobre la generación de procesos de articulación interinstitucional con organizaciones como el PNUD, la Federación de Municipios, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, el Consejo Nacional de Planeación y el Secretariado Nacional de Pastoral Social. Respecto a éste último, la articulación se logró solo de manera parcial debido a una serie de razones distintas: en primer lugar, diferencias en los tiempos de ejecución; en segundo lugar, la dificultad de la entidad adscrita a la Conferencia Episcopal Colombiana para modificar sus metodologías en función del trabajo conjunto; y por último, la posición política del Secretariado que instaba a la población a formular demandas y reclamos de forma contraria a la posición y filosofía de la CCONG, cosa que, a su manera de ver, potencialmente podía entorpecer los procesos[18].

> *Con el secretario de planeación de Manatí tuvimos varios encuentros allá, hicimos sinergias, trabajo en equipo, no solo al construir los planes municipales y al identificar los mapas de riesgo, sino que también nosotros hicimos acompañamiento a los municipios (…) respecto a la orientación y formulación de los planes municipales, también hubo articulación interinstitucional con la unidad nacional, compartiendo metodologías, esquemas de trabajo, haciendo intervenciones, prestando orientación y asesoría al concejo municipal para que sacara rápido los planes municipales.*
>
> Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG (Atlántico)

Productos desarrollados por la Confederación Colombiana de ONG

Programa de Alerta Humanitaria: con el imperativo de mostrarse neutral en tanto garante del proceso desarrollado con la gobernación, el programa de alerta humanitaria fue desarrollado de manera centralizada por la CCONG para reportar las irregularidades que se identificaran durante la ejecución del convenio pero que no obstante, resultaban ajenas a éste. Para ello, la CCONG determinó una ruta en la que se establecía acudir, en primer lugar, al secretario de gobierno y posteriormente, de ser necesario, ante el alcalde y, solo en última instancia, se recomendaba la realización de un informe escrito acompañado de fotografías para remitirlo a Colombia Humanitaria por vía de la CCONG.

Afiches y volantes de rendición de cuentas y transparencia: como parte de su estrategia, la CCONG desarrolló material impreso para fomentar la sostenibilidad de prácticas de buen gobierno, informes que a su vez

[18] Una de las premisas de la reactivación socio-cultural, rubro al que suscriben ambos programas, es la clara toma de posición de parte de la población vulnerada en un proceso que propicie la demanda de restitución de derechos ante el Estado como garante del bienestar de la población.

articularan contenidos acerca de la capacidad instalada para la gestión del riesgo.

> *(…) en las reuniones sobre rendición de cuentas con la sociedad civil, insistimos en la importancia de que presionaran a sus gobernantes para que rindieran cuentas, les dijimos: déjenle un mensaje subliminal al alcalde: ¿Cómo? Preguntaban, con el afiche, contestamos y se los repartimos, luego hicimos afiches pequeños y empezamos a dárselo también a la gente, para ponerla a pensar; el alcalde decía, "jum, no importa", pero ahí estábamos repitiendo la frase, ese era el sentido.*
>
> Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

Los textos implementados buscaban hablar en los términos en los que habla la sociedad civil en cuestión, evitando el empleo de cifras abstractas y de lenguaje técnico de difícil comprensión que suele no fomentar la participación: Al mismo tiempo, se implementaban imágenes como hospitales y viviendas, imágenes que apelaran a las necesidades de la gente. Así mismo, en el diseño de estos textos e imágenes se buscaba incluir las particularidades regionales, para dar cuenta de la diversidad de etnia, de género y de oficios, entre otros. En concordancia con la estrategia de visibilizar la voluntad política, en el material aparecía el listado de los departamentos participantes en la estrategia y consignas como las que siguen:

- "Yo convoco a la sociedad civil para que participe en la construcción de políticas públicas. ¡Ese es mi gobierno…eso es Buen Gobierno!"
- "Buen gobierno es convocar a la sociedad civil para que participe en la construcción de políticas públicas ¡Ese es mi gobierno… eso es buen gobierno!"
- "Aquí construimos junto a la ciudadanía estrategias para la gestión del riesgo ¡Ese es mi gobierno…eso es Buen Gobierno!"
- "En mi departamento diseñamos rutas de comunicación que nos unen y nos mantienen bien informados. ¡Ese es mi gobierno… eso es buen gobierno!"

Imagen 1. Afiche y volante de rendición de cuentas y transparencia



Cofre de Herramientas: la serie de contenidos, herramientas y metodologías implementadas y desarrolladas para efectos de la intervención, fueron compiladas en un *Cofre de Herramientas para la instalación de capacidades institucionales y de la sociedad civil organizada*. Este cofre es un compendio que abarca el marco general y la ruta metodológica de la estrategia de articulación para el buen gobierno y la participación ciudadana, así como el documento de análisis de planes internos por departamento con sus respectivos resultados en los apartes relativos a fortalecimiento institucional[19], comunicación[20], territorio[21], sociedad civil organizada[22] y sistematización[23]. El Cofre, que también incorpora un CD con los productos de los 60 municipios y 12 departamentos, será entregado a gobernaciones, alcaldías, concejos

[19] Cartilla Buen Gobierno; guía metodológica de mapeo de actores y oferta institucional, guía metodológica para la formulación de proyectos desde el marco lógico, guía metodológica para la construcción de líneas de base, documento resumen régimen municipal y documento ética en la función pública.

[20] Cartilla de comunicación; guía para la construcción, implementación y práctica de rutas de comunicación.

[21] Cartillas territorio y cartografía social; guía metodológica para diseño y actualización de los PLECS, ficha geopolítica por departamento con resultados; guía sobre red cartográfica unificada departamental, guía metodológica para la construcción de un sistema de información para la gestión del riesgo.

[22] Manual de acuerdo de relacionamiento entre Estado y sociedad civil; guía sobre control social a la inversión pública, guía sobre el rol de los consejeros territoriales de planeación CTP.

[23] Cartilla de sistematización y documento de sistematización; guía metodológica para la sistematización de experiencias en investigación.

municipales y organizaciones de la sociedad civil involucradas al alcanzar el proceso de cierre. Así mismo, se proyecta socializarlo ante el Fondo de Adaptación de cara a un empalme con las actividades que realizó el FNGRD.

Imagen 2. Cofre de Herramientas para la instalación de capacidades institucionales y de la sociedad civil organizada



2.9.5. Resultados o beneficios del programa

La estrategia de intervención social implicó una reflexión en torno al diagnóstico que señalaba la precariedad de la atención por parte del Estado y la conciencia de la persistencia de las circunstancias que hacían vulnerable a la población. Así mismo, se reconocieron las dimensiones política, social y emocional y se añadieron componentes a la participación política en la intervención, abriendo espacio para la incorporación de los recursos y saberes de la población entendidos ahora como sujetos activos en procesos de recuperación y como agentes reales de cambio.

Inscrito en el componente misional social, según el convenio diseñado conjuntamente por Colombia Humanitaria y la Confederación Colombiana de ONG, las organizaciones colíderes cumplieron el rol de facilitadoras de procesos, ajustándose a la voluntad, disponibilidad y necesidades identificadas junto con los actores locales, coadyuvando a la generación de procesos diseñados para instalar competencias y capacidad en los territorios, haciendo aportes para fortalecer el tejido social, todo circunscrito en el marco del

interés por responsabilizar a los actores municipales y departamentales y empoderar a la población para lograr sostenibilidad de los procesos.

El proceso, liderado por la CCONG, revirtió en herramientas, información, capacidades, rutas, procesos, productos y resultados que facilitan y propician la construcción entre actores públicos y la participación ciudadana en procesos de gestión del riesgo, construcción de política pública y desarrollo local. A continuación, se presenta una mirada a los resultados alcanzados en materia de Buen Gobierno, el fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos municipales y departamentales y de las relaciones Estado-Sociedad civil.

Reconocimiento y fortalecimiento de actores públicos y privados

El modelo de intervención, que centralizó la ejecución y actividad fiduciaria en manos de la Confederación, fue beneficioso para la red de las ONG pues, por un lado, otorgó mayor experiencia en el territorio y fortaleció a las organizaciones, y por otro, permitió la continuación de los procesos de la red de forma paralela al convenio, replicando en los diez territorios las apuestas de trabajo con la sociedad civil, con acciones de ley de participación y la construcción conjunta de políticas públicas.

A su vez, con la estructura de la intervención en los territorios, que privilegió a los operadores regionales para aprovechar conformaciones previas con trayectoria y una clara definición de su misión, visión y objetivos, se procuró fortalecer a las organizaciones comunitarias que ya existían antes del desastre natural. En efecto, como resultado de su participación, las organizaciones aliadas instauraron procesos administrativos y fortalecieron procesos internos para ajustarse a los requerimientos que implicaba la envergadura del convenio. En esa línea, es posible concluir que también se vieron fortalecidos sus proyectos, razón de ser de tales organizaciones. Así mismo, se nutrieron a través de las lecciones aprendidas, las estrategias de ejecución y las herramientas de trabajo que se diseñaron de manera específica para el convenio. Entre ellas, el Cofre de Herramientas se suma a los recursos de estas organizaciones para su uso en diferentes procesos y su entrega en otras regiones, enmarcado en un interés por lograr la continuidad de los procesos del convenio, tanto los de la CCONG como los de las organizaciones, con miras a proyectar los resultados a nivel nacional.

La estrategia, además de lograr un fortalecimiento de los actores en los territorios, buscaba coadyuvar la sostenibilidad de los procesos liderados por organizaciones que permanecían en los territorios. Del mismo modo, parece que también se apuntala el proceso de descentralización al capacitar y fortalecer a las entidades colíderes para que se articulen localmente en la continuación y replica de estos y otros procesos en los territorios.

¿Por qué el modelo [de selección de colíderes]? Porque esta ONG es del territorio y va a seguir ahí… tenemos casos importantes como, por ejemplo, el de Santander, en donde la gobernación ya está trabajando con ellos, ya andan buscando recursos de la gobernación y de los municipios con contrapartida para que acompañen el proceso de fortalecimiento de los consejos municipales de gestión del riesgo para continuar apoyando lo que se hizo en esos cinco municipios en Santander.

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Acompañamiento a la conformación del Consejo Regional de Gestión del Riesgo y Desastre

Hay una ley, ahora no tengo exactamente el decreto, pero nosotros pasamos de ser Clopad a ser CMGR por una ley, la ley de gestión de riesgo, donde se establecen los lineamientos para su creación, …estamos a punto de aprobar el plan de gestión municipal de riesgo, ya se contrató, ya se han hecho las socializaciones, ya solo falta una revisión última del documento, para aprobarlo y que el alcalde lo adopte; luego podremos enviarlo a nivel nacional, en eso nos basamos, en la ley, en el decreto y hacemos los reportes.

Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

La labor de la CCONG y sus organizaciones aliadas incluyó el acompañamiento al proceso de implementación del decreto para la reestructuración del Crepad en el nuevo Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD), proceso que, en concepto del asesor para la CCONG por Chocó, más allá de un mero acto normativo, la verdad resultó en una mayor eficiencia de los trabajos de sus miembros. En la misma línea, su conformación ha trascendido el hecho administrativo consolidando la labor de las instancias de planificación y gestión al interior de los municipios y les ha otorgado mayor importancia a las labores que éstas adelantan.

En opinión del personal de Colombia Humanitaria y de la Confederación, es evidente la familiaridad que se ha venido desarrollando con la temática de gestión del riesgo, manifiesta en la incorporación del lenguaje técnico en los planes de desarrollo y de atención, y el conocimiento por parte de las comunidades respecto a las labores que le competen al CMGRD; por ejemplo, en lo que concierne a la importancia de la realización del censo y la elaboración del posterior reporte del desastre que permite, en consecuencia, exigir un cumplimiento. Así mismo, se traduce en una sensación de seguridad para la población y en un fortalecimiento institucional al reconocer que cuentan con una capacidad instalada.

(…) cuando fui a mirar quién era el coordinador del Crepad, pues resultó ser el señor de la tienda, …ya para entonces todos los Clopad y los Crepad estaban integrados …era por el de la tienda, por el líder, por la lidereza, que eran los encargados del tema de gestión del riesgo, pero como no había habido riesgo y no había habido desastre, pues

a nadie le interesaba que fuera el de la tienda o el cura, era cumplir el requisito y mandar esa vaina rápido. Procesos nuestros colombianos. Ya cuando ocurrió el desastre, la geste se preguntaba: ¿cómo así?; ¿dónde está fulano? ¿dónde está perencejo? -A mí me hicieron firmar-¿pero por qué ahorita yo?, no, yo no tengo nada que ver,

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

El plan, como el concejo, además de ser una herramienta es una imposición (…) y ha sido bueno, porque en realidad uno tiene un panorama claro de cuál es la amenaza, qué ha ocurrido como amenaza, con qué personal cuenta, qué recursos se tienen, cuándo los tiene, a quién tiene que llamar, entonces, es decir, hay algo bien organizado, algo a lo que de pronto antes nadie le paraba bolas, pero que ahora se dan cuenta que es muy importante.

Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

Finalmente, en lo que a recursos financieros concierne, resulta de gran importancia la incorporación en el presupuesto de los municipios de partidas que garanticen la sostenibilidad de ciertos procesos en términos de la contratación de recursos humanos, de la atención en las emergencias y la prevención del riesgo en los casos de alto riesgo, ya sea por cuestiones naturales o por asuntos de orden público y otros inconvenientes. Del mismo modo, la creación de fondos municipales de gestión del riesgo que responden a la exigencia de la ley, se constituyen en un instrumento para hacer expedita la transferencia de recursos.

Ese fondo municipal es una bendición importante para que puedan tener a futuro recursos frescos, rápidos, inmediatos, porque se crean unas subcuentas especiales, las subcuentas son las que orientan recursos para lo que se llama conocimiento de riesgo, la segunda para la prevención del riesgo, y la tercera que es básicamente orientada a lo que es la atención de la emergencia.

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Articulación de actores y documentos

En el caso de Manatí (Atlántico), el funcionario del CMGRD señaló la interrelación entre una buena cohesión a nivel municipal, mediante comunicación y trabajo conjunto, y el desarrollo de otras labores administrativas con menor esfuerzo, como la presentación conjunta de proyectos ante el Concejo, que a su vez revierte en su autorización expedita, lo que a su manera de ver ha dinamizado las relaciones humanas en el municipio.

Queda el hecho de que tienen ya claridad respecto a que el concejo municipal y departamental del riesgo no es una persona, no es el coordinador sino todas las instituciones que hacen parte del territorio y que, lógicamente, aunque no hay claridad todavía sobre la ley en cuestión, sí está claro que es la sociedad civil la que también debe tener asiento allí.

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

En el departamento del Magdalena, presidentes de organizaciones e instituciones locales dejaron una serie de actas firmadas en las que se fijaban acuerdos mínimos en los asuntos de gestión del riesgo y en las estrategias de comunicaciones sobre este tema. Así mismo, en procura de una continuidad de la intervención, se entregaron documentos señalando vulnerabilidades, amenazas y escenarios de riesgo, así como el establecimiento de una metodología del PNUD y un análisis de mayor o menor fortaleza institucional para la toma de medidas y correcciones. Ahora bien, aunque la continuidad está estrechamente ligada a la voluntad política a nivel local, departamental y nacional, igual se propiciaron acuerdos sociales en los temas de planeación de riesgo, acuerdos de buen gobierno y comunicaciones.

(…) y participaron construyendo acuerdos pequeños, una hojita, dos hojitas de acuerdos… los trabajaron en mesas donde discutían sobre cómo quiero ver a mi alcalde, qué quiero de mi alcalde y qué podría querer mi alcalde, entonces, hicimos unos acuerdos que se los vamos a mandar también a los alcaldes y a los gobernadores, Y aspiramos a que este proceso, estos acuerdos se continúen, este es un tema muy importante, porque no basta con que haya un tema de gestión del riesgo para unir Estado-sociedad civil, el trabajo tiene que tener otras connotaciones: cómo me conozco, cómo te conozco, cómo nos conocemos, cómo nos sentamos sin pelear, cuáles son las reglas de juego, y cómo va a ser el manejo… de aquí puede salir un acuerdo, acuerdos que el día de mañana pueden ser el inicio de una construcción de planes de desarrollo, no una propuesta del alcalde, sino una construcción real de planes de desarrollo, de planes de ordenamiento territorial, de muchas cosas que puedan resultar de ahí, de la participación ciudadana; suena a la vez bonito e imposible, pero yo sé que se puede hacer; esas dos cosas son importantísimas.

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

En el departamento de Atlántico, la gobernación incorporó en su plan de desarrollo temas directamente relacionados a los ejes de buen gobierno, participación ciudadana y la gestión del riesgo.

Logramos entrar a la comisión de empalme de la gobernación, al estar dentro de [ésta] logramos, primero que todo, participar en los temas que nos interesaban del plan de desarrollo del nuevo gobernador, por ejemplo el asunto de la participación ciudadana que tiene que ver con el buen gobierno; también participamos en un comité que creó el gobernador para trabajar exclusivamente el asunto de las inundaciones del sur… allí logramos que en el plan de desarrollo de la gobernación quedasen plasmados los propósitos que teníamos con el tema de gestión de riesgo y el tema de la estrategia (…) para que se pudiera dar continuidad a todo este proceso.

Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG enManatí (Atlántico)

Apertura de la administración local a la interlocución y respuesta a las necesidades manifestadas por la comunidad fortalecida.

La serie de estrategias y metodologías implementadas logró abrir canales y crear dinámicas que convocaron a la participación ciudadana y propiciaron la interlocución Estado-sociedad civil. En particular, se hacen evidentes entre las apreciaciones de los funcionarios en las regiones, el reconocimiento que las autoridades locales hacen de la sociedad civil organizada y la incorporación de prácticas de participación ciudadana. Esto se explica en mayor o menor medida por la metodología que promovió la comunicación a manos de gobernaciones y alcaldías, convocando a la articulación de actores en la toma de decisiones informadas, resultados concertados y procesos de control.

> *Hicimos un primer intento de acuerdos entre la sociedad civil y el Estado, un primer ejercicio, y lo hicimos con los consejos territoriales de planeación, cosa que de alguna manera sirvió muchísimo, porque ahora sabemos que el día de mañana cosas así podrían tener continuidad… cuando reunimos los municipios, por ejemplo, siete departamentos con sus municipios en Barranquilla y los otros aquí en Bogotá, también asistieron secretarios de gobierno, ellos casi se autoinvitaron, dijeron: "pero sí tenemos a nuestro cargo la sociedad civil y sin embargo no sabemos qué hacer con la sociedad civil, ¿por qué no nos invitan?", y efectivamente participaron.*
>
> Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

La intervención ofreció herramientas, estableció procesos de rendición de cuentas, logró la participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisión (respaldados sus miembros con información recabada de la comunidad y avalada por ésta) en la construcción de las políticas públicas y la gestión del riesgo. En la misma línea, la participación de la comunidad en los procesos de concertación se tradujo en menos fuentes de estrés a nivel administrativo en el momento de tomar determinaciones ratificadas con conocimiento de la historia del municipio y el reconocimiento del territorio. A su vez, ello facilitó otros procesos, por ejemplo la reubicación de hogares:

> *Por ejemplo, no es fácil decirle a una persona que ha vivido durante 20 o 30 años en una casa: "le vamos a demoler su casa, le vamos a demoler su barrio"; en ese sentido tenemos opositores, pero tenemos la tranquilidad de que todo se ha tomado con el acurdo de la comunidad; o sea, son más los beneficiados que los opositores o perjudicados (…)*
>
> Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

De manera adicional a los objetivos y componentes del convenio, encuadrados en la crisis acarreada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, se pueden mencionar logros como el fortalecimiento de la democracia participativa y el impulso al desarrollo local, ya que se le suministraron mecanismos a la población para que tuviera acceso al ejercicio de la política, incluso cuando se trataba de decisiones del gobierno de carácter extensivo, es decir, asuntos que no se restringían a la gestión del riesgo.

Dependiendo del tema a tratar se hacen unas invitaciones, por ejemplo, si es la parte que tiene que ver algo con educación se invita a los maestros, (…) dependiendo del tema que se vaya a tratar, así mismo se hacen las invitaciones a la comunidad para que sean las personas afectadas por los temas relevantes las que tomen y estén de acuerdo con la decisión, muchas veces no son decisiones, muchas veces son aprobaciones para los apoyos, por ejemplo, si el asunto es e problema de los arriendos, entonces hay que revisar bien los arriendos, averiguar si tales personas son o no beneficiarios, y la misma comunidad sabe si son o no son.

Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

Otro resultado, coadyuvado por la metodología de convocar a la participación ciudadana en Manatí, es haber propiciado la revitalización de juntas de acción comunal y asociaciones de ganaderos, de pescadores, de mujeres campesinas, de madres de familia y juventudes. Así mismo, se reporta un desarrollo gradual del sentido de pertenencia, evidenciado en el aumento de la participación de la comunidad en procesos de control social y el apoyo en el en el diseño de los planes de ordenamiento del municipio, lo anterior, atendiendo el nivel de ordenamiento del riesgo.

Resultados en medios de comunicación

El diagnóstico adelantado por Colombia Humanitaria indicó una insuficiencia en el funcionamiento de los concejos municipales y departamentales de gestión del riesgo de desastres (dato que en efecto fue un insumo para el diseño del programa). Así, en el diagnóstico logrado en la primera fase de la intervención, en la que se produjeron las líneas de base, la identificación de actores y la definición de un plan interno de trabajo, se estableció la inoperatividad de protocolos de comunicación, prevención y mitigación del riesgo.

Cuando nosotros llegamos nadie sabía quién estaba a cargo de qué frente al tema de gestión del riesgo; el alcalde decía: "vaya con fulano de tal". Uno iba pero dicha persona replicaba: "¡Ay no, con todo lo que tengo que hacer! Para eso está el coordinador del Clopad o del Crepad" (…)

Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

También relativo a la gestión del riesgo cabe señalar que el cubrimiento a la calamidad, en manos de los medios de comunicación, suele centrar la atención en cifras de carácter concreto, como el número de víctimas y la afectación del territorio, pero falla en tanto que no ofrece un panorama más amplio y extenso acerca de la magnitud de la afectación. Así mismo, desconocen las dificultades y requerimientos del proceso de restitución de las condiciones previas al desastre. La situación, además de imposibilitar que el país se haga una imagen real de la situación, puede incluso llegar a vulnerar psicosocialmente a individuos que encuentran que, su tragedia, su particular tragedia, se omite de

los medios y que por no se atiende debidamente y que tal retrato de las precarias condiciones de vida va en contra de la propia dignidad, como en efecto expresaron algunos asistentes a los grupos focales. Durante los mismos, hubo quienes manifestaron que la visibilización podía convertirse en un garante de la asistencia estatal y en una oportunidad para que sus seres allegados se enteren de lo ocurrido; no obstante, el carácter de la participación y el sentido de oportunidad de los medios, no parece corresponder con el importante rol que podrían asumir, tanto en las labores de prevención como de mitigación del riesgo. Así lo expresó uno de los colíderes del departamento de Magdalena.

(…) porque ese era un tema tan invisible, solo salían noticias del desastre pero no de la participación e inquietudes de la gente, tampoco sobre formación y orientación para la gente (…)

Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG (Magdalena)

Con base en las consideraciones anteriores, la intervención en este departamento adelantó procesos de sensibilización con los medios de comunicación locales. Por su parte, los colíderes del Atlántico progresaron en la convocatoria para que estos entren a suplir un rol dentro de la estrategia de comunicaciones del territorio. Como resultado de tales procesos, se avanzó en la sensibilización de los medios de comunicación para que asumieran un rol de difusión de las temáticas de gestión de riesgo de desastres, dando voz a las inquietudes de la población, y un cambio en la orientación de las noticias para cumplir con un propósito de transmisión de información y capacitación a la población.

(…) al final, cuando hicimos el conteo, ya solo aparecía el conteo de nuestra propia gestión y sí vemos un cambio en la orientación de estas noticias. Lo otro que se buscó es dar mucha información y capacitación a las comunidades para que ellas mismas supieran cómo opera el sistema e instalar capacidades locales frente al Sistema Departamental de Gestión de Riesgo y en nuestra ausencia pudieran maniobrar sin necesidad de un intermediario temporal, como era el caso nuestro.

Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG (Magdalena)

Por su parte, e inscrito en el proceso de implementación y protocolización de una estrategia de comunicaciones en el territorio y en un esfuerzo por complementarla, colíderes del programa en el departamento de Atlántico adelantaron acciones con emisoras de los cinco municipios. Resultado de ello fue suscribir acuerdos de voluntad para desarrollar de manera conjunta con las instituciones un programa dedicado al tema de gestión del riesgo de desastres.

(…) logramos firmar un acuerdo de voluntades y así construir una parrilla para un programa dedicado al tema de gestión de riesgo de desastres, esa parilla se va a

construir con la participación nuestra, con la participación del consejo municipal de riesgo de desastres y con la alcaldía; ya eso quedó firmado, esa es una acción que habría que hacer a corto plazo, y ya está la ruta expedita para hacerlo, porque ya hay un acuerdo de voluntades firmadas con los directores de las emisoras comunitarias en este sentido.

Opinión de colíder de la Confederación Colombiana de ONG (Atlántico)

2.9.6. Alcance de los objetivos

A continuación, se presenta una matriz DOFA de la información recabada para el programa, que resume los principales hallazgos de este análisis.

Cuadro 27. Matriz DOFA - Programa de la Confederación Colombiana de ONG

	POSITIVO	NEGATIVO
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	*Logró la canalización de esfuerzos para el desarrollo de planes de gestión del riesgo acordes a las necesidades de las regiones.*	*Difícil articulación con otros operadores.*
	El trabajo con miembros de la comunidad hace más fácil entender las costumbres y creencias de los habitantes de las zonas afectadas.	*La continuidad del programa diseñado por la Confederación depende, en su gran mayoría, de la voluntad política en las regiones afectadas.*
	Fortalecimiento de los mecanismos de participación de la comunidad.	
	OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
EXTERNO	*Respuesta positiva por parte de los entes territoriales para recibir las capacitaciones que brindó la CCONG.*	*Situaciones de orden público retrasaron la llegada de la CCONG a las regiones.*
		Temor por la ejecución de recursos, no hay claridad en la legislación.
	La intervención de la Confederación fue clave para que los municipios entendieran la importancia de contar con planes de gestión del riesgo.	*La articulación entre las entidades territoriales es nula.*
		Percepción de niveles de corrupción a nivel municipal muy altos.
		Dificultades en la continuidad del programa debido a los cambios políticos que generan las elecciones.
		Compromiso de los alcaldes no fue el esperado.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se destacan los aspectos relevantes de este programa:

Fortalezas

- *Se logró la canalización de esfuerzos para el desarrollo de planes de gestión del riesgo acordes a las necesidades de las regiones.* El programa de la Confederación de ONG fue oportuno ya que, gracias a la articulación que lograron entre la población civil, los entes territoriales y los organismos para la prevención y mitigación del riesgo, fue posible sacar adelante estrategias mancomunadas y crear planes de gestión del riesgo que se ajustaran a las exigencias de las regiones afectadas.

- *El trabajo con miembros de la comunidad hace más fácil entender las costumbres y creencias de los habitantes de las zonas afectadas.* Involucrar a líderes comunitarios en la ejecución de los proyectos genera un gran impacto en la comunidad, ya que así se logra atacar problemas de fondo, que solo un habitante o persona que haya sufrido ciertos problemas que afectan a la población podría identificar.

- *Fortalecimiento de los mecanismos de participación de la comunidad.* Los talleres y acciones realizadas para empoderar a líderes comunitarios y generar interacción con la institucionalidad, fue una estrategia que logró una mayor intervención de la comunidad y le dio visibilidad a la problemática que afrontaban las personas en las diferentes regiones.

Debilidades

- *Difícil articulación con otros operadores.* Si bien el programa de la Confederación logró desarrollar canales de comunicación con la comunidad y los entes territoriales, sus funcionarios manifiestan que este proceso no fue posible con los operadores que estaban ejecutando los otros proyectos de intervención que planteó Colombia Humanitaria.

- *La continuidad del programa diseñado por la Confederación depende, en su gran mayoría, de la voluntad política en las regiones afectadas.*

Oportunidades

- *Respuesta positiva por parte de los entes territoriales para recibir las capacitaciones que brindó la CCONG.* Alcaldes, concejales, personeros y demás funcionarios de los municipios, mostraron una gran disposición para participar en los talleres de capacitación sobre gestión del riesgo, empoderamiento ciudadano y demás dinámicas desarrolladas por la Confederación.

- *La intervención de la Confederación fue clave para que los municipios entendieran la importancia de contar con planes de gestión del riesgo.* A ojos de

la población y las entidades públicas, el papel de la Confederación fue el de mediador:

> *La gente entendió que éramos parte de la sociedad civil y eso nos acercó a la comunidad y a las entidades territoriales: no nos vieron como enemigos.*
> Opinión de funcionario de la Confederación Colombiana de ONG (Nivel Nacional)

Amenazas

- *Situaciones de orden público retrasaron la llegada de la CCONG a las regiones.* Muchas veces los grupos armados debían antes emitir su visto bueno para permitir el ingreso de los funcionarios a las regiones.

- *Temor por la ejecución de recursos, no hay claridad en la legislación.* La interpretación de las normas surgidas a raíz de los decretos de emergencia no es clara; las instituciones manifiestan que los enunciados son ambiguos, lo cual genera confusión en los ordenadores del gasto, quienes prefieren por tanto dejar pasar las oportunidades de ejecución.

- *La articulación entre las entidades territoriales es nula.* Una de las grandes dificultades, evidenciadas en las zonas cubiertas por el programa, fue la poca organización o articulación presente entre los gobiernos municipales. Esta deficiencia se atribuye a la competencia entre las distintas dependencias, como queda manifiesto en conversaciones sostenidas con un funcionario de la Gerencia de Reconstrucción del Chocó: "(…) hay un problema de competencia, como que la gente piensa que se le meten al rancho (…)".

- *Percepción de niveles de corrupción a nivel municipal muy altos.* Los beneficiarios afirman, en términos generales, que es difícil lidiar con maquinarias políticas corruptas, lo que dificulta el trabajo que viene realizando la Confederación de ONG. Así mismo, informan que es difícil penetrar círculos que ya se encuentran establecidos y que hacen parte de una clase corrupta y clientelista.

- *Dificultades en la continuidad del programa debido a los cambios políticos que generan las elecciones.* Es evidente que un cambio de gobierno trae consigo cambios en los equipos de trabajo y, aunque se logren estandarizar los procesos a nivel administrativo para beneficio o continuidad del programa de la Confederación de ONG, no se podrá garantizar que los funcionarios que recibieron las capacitaciones continúen promoviendo la misma política o línea de trabajo con la que se planteó el programa.

- *Compromiso de los alcaldes no fue el esperado.* Los alcaldes demuestran poco compromiso con asuntos relacionados a la gestión del riesgo; es más, fue evidente que repetían un único comportamiento uniforme en el desarrollo de los planes de gestión del riesgo, es decir, los planes de gestión del riesgo se

reproducían exactamente igual en los distintos municipios, como afirman los funcionarios de Colombia humanitaria.

> *(…) y tú empiezas a leer los planes de gestión de riesgo, y sí, todos los municipios los tienen, pero tú empiezas a revisar y encuentras que un municipio es la copia del otro municipio y que como lo hacen sobre el mismo archivo se les olvida y terminan haciendo quebradas donde no hay quebradas, avalanchas donde no hay montañas, donde lo importante es cumplir con entregar el producto, sin importar la calidad del producto (…)*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

2.10. Programa de Empleo de Emergencia

Las consecuencias de la calamidad a las condiciones de subsistencia de las poblaciones damnificadas fueron extensivas. La información provista por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y de Educación Nacional (MEN) indicaba la afectación de 52.735 predios, 2.065.517 hectáreas, la muerte de 30.380 animales y el desplazamiento de 1.301.892 personas.

En lo que concierne al sector económico, la calamidad repercutió en la disminución de la capacidad productiva, la pérdida de activos productivos y de empleos, reducción de la capacidad de generar ingresos, ruptura de los procesos productivos, menor dinámica económica local, desconexión de los circuitos económicos locales, regionales y nacionales, y un incremento en la pobreza. En otras palabras "Las condiciones de generación de ingresos de la población damnificada se encontraban totalmente paralizadas" (Documento Análisis Información Convenios, 2012: 73).

Así mismo, el documento añadía que "las personas fueron afectadas en pérdidas de opciones de explotaciones agropecuarias, pérdida de autoabastecimiento, pérdida de micro y medianos emprendimientos. Afectación de la infraestructura civil y los amoblamientos urbanos de los municipios" (Ibíd).

2.10.1. Diseño

En el marco del anterior diagnóstico, Colombia Humanitaria diseñó un programa que permitía vincular, en actividades de corto plazo, a las personas damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 a través de un mecanismo conocido como Empleo de Emergencia (artículo 170 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Su diseño lo asumieron conjuntamente, por un lado, el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Trabajo) desde la Dirección General de Promoción del Trabajo y por el otro, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

(…) nos vemos enfrentados a dos cosas: primero, a unas personas que quedan sin posibilidad de generar ingresos, y segundo, a un municipio cuya infraestructura queda absolutamente deteriorada, entonces, venga, juntemos las dos cosas, mientras usted recupera sus cultivos, mientras usted reinicia su actividad productiva, haga este trabajo de medio tiempo para que genere unos primeros ingresos, y es de medio tiempo para que el quede tiempo para empezar a desarrollar su actividad productiva o se capacite… se le da entonces un cupo de capacitación a él o a un miembro de su familia (…)

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Objetivo General

El objetivo principal del programa de Empleo de Emergencia (PEE) es amortiguar el impacto negativo sobre el flujo de ingresos de los hogares damnificados y afectados a través de tres elementos: a) empleabilidad, b) generación de ingresos y c) desarrollo de capacidades productivas, sociales y laborales.

Con esta intervención se buscó mitigar el impacto negativo sobre el empleo y la transición de la formalidad a la informalidad laboral, aliviar las pérdidas económicas y/o productivas, y por último, rehabilitar y recuperar las condiciones físicas del entorno afectado por el Fenómeno de la Niña en 2010-2011.

Objetivos Específicos

- Generar empleos temporales entre la población damnificada o afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, especialmente entre la población más vulnerable.
- Desarrollar actividades de reparación, recuperación y rehabilitación de infraestructura básica en las zonas más afectadas por el invierno.
- Apoyar el proceso de habilitación de suelos urbanos y rurales para infraestructura habitacional y social comunitaria.
- Implementar proyectos productivos y emprendimientos para pequeños productores y empresarios orientados a superar los cuellos de botella derivados del impacto del Fenómeno de la Niña 2010-2011, cuellos que impiden el desarrollo de cadenas productivas capaces de generar más empleo en el territorio, aumentar los posibles ingresos e incluso garantizar la seguridad alimentaria con posibilidades de explotación de excedentes.
- Desarrollar acciones para la recuperación temprana de núcleos productivos, ya sea a través de la recuperación de activos productivos o de capitalización microempresarial e implementar la estrategia ReSA®, que conlleva un enfoque integral en lo que a seguridad alimentaria y nutricional concierne.
- Desarrollar actividades orientadas a potenciar y ampliar las condiciones de empleo de los participantes atendidos a través de la recuperación del tejido

social, la capacitación en actividades pertinentes a la demanda laboral y de ingresos en el territorio, ajustadas, claro, a sus vocaciones y habilidades.

Consecuentes con la idea de prestar una atención en tres etapas (atención humanitaria, rehabilitación y reconstrucción) que diseñó Colombia Humanitaria, la ejecución del PEE se previó para la segunda y tercera etapas posteriores a la Atención Humanitaria. A su vez, diferenció la operación del programa en dos líneas principales de intervención, a saber, la línea 1- empleabilidad y la línea 2- recuperación del tejido productivo.

> *(…) primero se trata de volver a la normalidad, luego, de pensar en cómo empezar a generar ingresos, pero a sabiendas de que la mayoría de esas personas son productores agropecuarios, que su cultivo se vio afectado; entonces, mientras se logra que el cultivo empiece a producir, hay que ofrecer una alternativa para generar algo de ingresos, por ejemplo a través del desarrollo de actividades básicas, básicas porque son actividades que no utilizan maquinaria alguna, se hace con pico, pala y fuerza, pero igual también puede pedírseles que ayuden al municipio, que limpien el parque, la cuenca, la cuneta, que arreglen esta o aquella cosa, y por su ayuda reconocerles, por ejemplo, medio salario mínimo (…)*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

La presente evaluación cualitativa del programa de Empleo de Emergencia se centrará en la primera de estas líneas, la generación de empleo, sobre la que el Manual Operativo, en su versión 3.3 emitido por Colombia Humanitaria en Septiembre de 2012 establece que:

> *A esta Línea corresponde la iniciativa que busca la generación de empleos de emergencia a través del desarrollo de las actividades de reparación, recuperación y rehabilitación de infraestructura, obras de mitigación de impacto del invierno, prevención de inundaciones y deslizamientos, o iniciativas para apoyar la habilitación de suelos urbanos y rurales con el fin de crear infraestructura habitacional y social comunitaria, con alta intensidad de mano de obra no calificada, que genere empleo a la población damnificada por la ola invernal ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 en las diferentes regiones del país. La propuesta ha contemplado que esta iniciativa se desarrolle con fortalecimiento de capacidades, de tal manera que se permita el escalamiento de las políticas de empleo temporal en la coyuntura de crisis generada por la ola invernal, y luego se diseñen políticas o estrategias de empleo de mediano y largo plazo. De igual forma, las comunidades se verán beneficiadas con el proceso de recuperación del tejido social, con lo que se busca incentivar la participación, solidaridad e inclusión de la comunidad en la vida social y cultural, lograr que se reconozcan como sujetos de derecho y miembros activos de la sociedad.*
>
> Colombia Humanitaria (2012)

Con tales propósitos se estableció que esta línea debía desarrollar tres componentes: 1) recuperación temprana y a corto plazo, 2) fortalecimiento de capacidades y, 3) recuperación de tejido social. El primero componente

consiste, tal y como lo estipula el Manual aludido, en la vinculación de los participantes en:

> *(…) una jornada laboral de cuatro (4) horas diarias por un plazo máximo de seis (6) meses, conformando cuadrillas de trabajo para desarrollar las actividades de reparación, rehabilitación y recuperación de infraestructura social comunitaria, de movilidad y de habitabilidad; actividades que permitirán la prevención de inundaciones y deslizamientos que ayuden a su vez a mitigar el impacto en la dinámica económica y social del territorio en el corto plazo.*
>
> Colombia Humanitaria (2012)

Con el componente dos se busca desarrollar actividades que incrementen las posibilidades de empleo de los participantes atendidos, capacitándolos en actividades pertinentes a la demanda en el territorio, actividades que se ajusten a sus vocaciones y habilidades. El componente tres estipula la implementación de acciones de fortalecimiento apoyadas en actividades de recuperación del tejido social, orientadas a la recuperación del capital humano y de las competencias para el desarrollo social de las comunidades afectadas. En particular, se incluyen liderazgos remunerados en convivencia, solidaridad, participación y acciones para el cuidado del entorno.

> *(…) dentro del convenio del DPS tenemos una actividad muy importante que se llama fortalecimiento de capacidades, y consiste en aprovechar la emergencia para darle capacitación a la familia o a uno de sus miembros en asuntos que sean de interés… por decir algo, a lo largo de la autopista del sol, actividades como mampostería básica o construcción de cunetas, cosas así, para que se puedan emplear… así las cosas el papá puede seguir en su parcela criando sus reses, cultivando su algodón, pero el hijo lo capacito para mejorar las condiciones (…)*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Población Objetivo

El Programa de Empleo de Emergencia en su línea 1 establece, como posibles participantes, aquellas personas damnificadas o afectadas por la situación de desastre nacional que cumplan los requisitos establecidos por el Decreto 4691 de 2011, a saber:

- Ser mayor de 18 años.
- Ser una persona damnificada o afectada por la situación de desastre declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4579 de 2010, y que se encuentre inscrita en el Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal de que trata el Artículo 3° del Decreto 4830 de 2010.

2.10.2. Insumos

En respuesta al estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 4580 de 2010) la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades/ Subcuenta Colombia Humanitaria, aprobó el 7 de julio de 2011 un presupuesto

de $150.000 millones de pesos para financiar la implementación de un Programa de Empleo de Emergencia (PEE).

Los procedimientos generales de funcionamiento del programa, que se presentan a manera general en la sección titulada "proceso", fueron establecidos en el Manual Operativo en su versión 3.3. En el mismo se establece que, los procedimientos operativos no incluidos de manera explícita, se acogerán a las normas y procedimientos operativos establecidos y vigentes para el DPS; por lo demás, allí también se indica que la gestión de recursos se rige por las normas y directrices definidas por el Fondo Nacional de Calamidades/Subcuenta Colombia Humanitaria.

En lo que concierne a la línea 1, el decreto número 4691 de 2011, reglamentó el programa bajo un esquema de contratación excepcional, de carácter temporal, para la contratación de mano de obra entre los damnificados o afectados por la situación de desastre, de manera que realizaran y ejecutaran actividades de rehabilitación, mejoras en áreas públicas y otras actividades conexas o complementarias requeridas para la recuperación de las zonas afectadas.

Así mismo, estipuló los requisitos para que la población puediese acceder al programa y el orden de prioridades con base en el número de personas y de actividades aprobadas. Entre sus disposiciones, el decreto puso la administración y las generalidades del proceso en manos del DPS. También estableció que la duración del programa sería de un año a partir de su entrada en vigencia el 12 de diciembre de 2011. Las condiciones de contratación, dado su carácter temporal y no superior a seis meses, con un salario mínimo legal vigente proporcional al tiempo laborado, eximía el pago de aportes parafiscales al ICBF, el SENA y a las Cajas de Compensación Familiar. El decreto, que establecía el derecho a las prestaciones sociales de ley, definía los detalles de afiliación y del pago al sistema de seguridad social integral de salud y pensiones en sus artículos 8, 9 y 10.

Para su ejecución, el Fondo de Calamidades/Subcuenta Colombia Humanitaria, Fiduprevisora S.A. y el DPS, celebraron un convenio interadministrativo por el valor total aprobado por el Fondo.

2.10.3. Proceso e institucionalidad

El Manual Operativo, en su versión 3.3, estableció de manera general los procesos de operación que a continuación se enuncian con brevedad. Una fase de alistamiento para la contratación de la Unidad Coordinadora Nacional y del Operador Nacional (Sociedad Colombiana de Ingenieros), que debía apoyar los procesos de promoción, divulgación y viabilidad técnica de las propuestas presentadas, así como la responsabilidad del seguimiento técnico de la

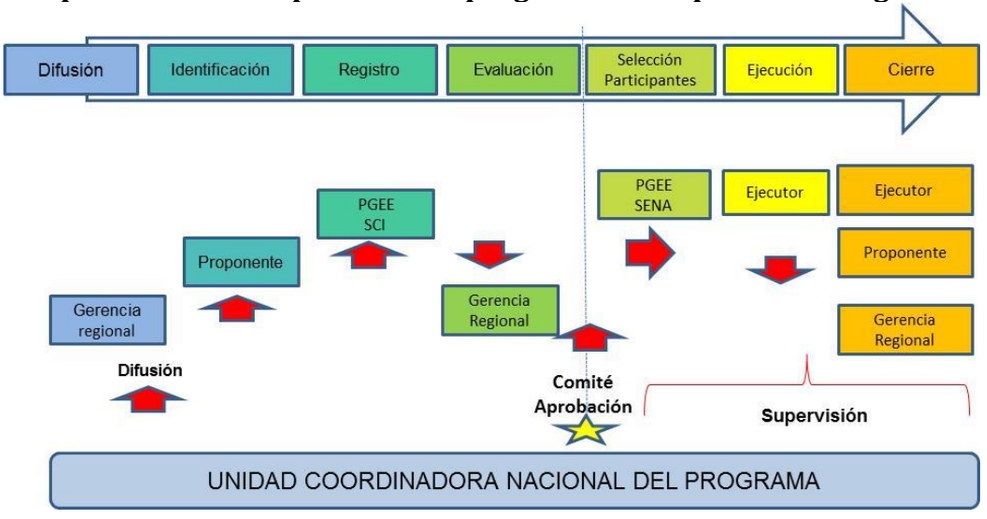
ejecución por parte de los operadores. Esta fase establecía también la contratación de los ejecutores, entidades encargadas de llevar a cabo las actividades aprobadas.

La fase de promoción y divulgación en municipios impactados daba a conocer el objeto, el alcance y condiciones de participación en el programa; en dicha fase se debía asegurar que las entidades habilitadas como proponentes identificaran los beneficios ofrecidos por el programa y asegurarse de que los interesados estuviesen en capacidad de acceder a él. Así mismo, debían dar claridad y conocimiento de los beneficios y los requisitos por parte de los potenciales participantes a la vinculación de empleos, para asegurar que los actores relevantes involucrados, en particular las instituciones locales, conocieran bien su papel en el programa y construyeran sinergias en la intervención.

> *¿Cómo funcionó esto? Se convocó a los alcaldes y se les preguntó: ¿qué obras de recuperación de infraestructura tienen que no requieran maquinaria? Hablamos de asuntos como limpieza de canales, recuperación de derrumbes, cosas de esas, y cada alcalde pasó unas propuestas… luego se les pidió que especificaran dónde y en qué emplearían a cuántas personas en un término máximo de 6 meses; entonces, los alcaldes pasaron un listado… luego, la Sociedad Colombiana de Ingenieros va y evalúa, encuentra qué obras se requieren… el alcalde decía, por ejemplo, necesito 200 personas durante 6 meses, pero la Sociedad Colombiana de Ingenieros le replicaba: no señor, usted necesita 100 y durante 4 meses, y eso es lo que terminaba aprobando el municipio… la Sociedad Colombiana de Ingenieros jugó un papel importantísimo: la viabilización técnica de las obras.*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Las propuestas presentadas seguían el ciclo operativo definido en el Esquema 18.

Esquema 18. Ciclo operativo del programa de Empleo de Emergencia



Fuente: Colombia Humanitaria, Manual Operativo Empleo de Emergencia Versión 3.3

Una vez el comité daba su aprobación, en los municipios se procedió a convocar a los posibles participantes en el programa, siguiendo lo estipulado en el Decreto 4691 y en respuesta a los proyectos aprobados en cada municipio. Así, se inicia un proceso en el que se les daba prioridad a quienes acreditaran alguna de los siguientes requisitos: estar inscritos en Red Unidos[24] o en la base de datos del SISBEN con un puntaje igual o inferior al punto de corte definido en la Estrategia Red Unidos o estar incluido en el Registro Único de Población Desplazada[25].

Eso lo hicieron con perifoneo, es decir, altavoces y cosas de esas, aunque no falten los que dicen que hubo manos criminales, pero bueno, partamos de la base de que fue un proceso absolutamente transparente, a los inscritos se les hacía una valoración, consistente en que cumplieran los requisitos del decreto, y se hacía la lista depurada; cuando la lista depurada era mayor que las oportunidades de empleo, entonces se hacía un sorteo con la presencia del personero… cuando la lista depurada era menor que las oportunidades de empleo, todos pasaban… una vez hecho eso se les hacía un examen médico, porque es trabajo físico

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Finalmente, se adelantó la fase de cierre de esta parte del proceso en manos de la gerencia técnica para garantizar que se hubieran cumplido todos los instrumentos técnicos y jurídicos propuestos. De igual manera, se dejó disponible la gestión documental del soporte de las acciones de la intervención para su posterior análisis y trazabilidad. En el marco general del PEE para contribuir en las políticas de empleo de emergencia, se preveía una evaluación de resultados e impacto que, además de medir el desempeño y efectividad del programa, derivara en un recuento de acciones aprendidas. Se estableció por tanto, la realización de un taller de cierre presentando resultados y lecciones aprendidas.

A continuación, se exponen aquellos aspectos relativos a la ejecución del programa que fueron identificados por los grupos focales. Se consideran también algunos aspectos del diseño y matices del Decreto 4691 de 2011; sobre algunos de estos asuntos se reporta en el Informe Final del Convenio (versión 1, borrador). Así mismo, incorporamos aquí la información provista por Colombia Humanitaria respecto a la ejecución del programa. En primer lugar, en lo que concierne al proceso de evaluación de la viabilidad técnica de los proyectos presentados por las entidades territoriales, a cargo de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, se reportaron demoras debido a la

[24] Base de datos de la red de superación de la pobreza, administrada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).
[25] El proceso de contratación también incorporó un examen médico.

necesidad de adecuación de los proyectos según los resultados de los diagnósticos de viabilidad.

En relación con el proceso de inscripción, se informa de un déficit explicado por la desconfianza hacia las labores del Estado, mucha expectativa ante las ayudas humanitarias y poco apoyo de las Alcaldías porque iniciaban su periodo administrativo. Por otra parte, las narraciones de las personas asistentes a los grupos focales indican transmisión oral de falsos supuestos, desconocimiento de los requisitos para acceder al programa, incredulidad y desinterés en una evaluación de costo-beneficio. Esto parece indicar que, estrategias como la habilitación con el registro del DANE tanto como el voz a voz, no necesariamente fueron garantes de la precisión y oportunidad de la información.

- Hubo mucha gente que no quiso inscribirse, decían, "ay, eso para qué", o pensaron que era mentiras, hay unos que son como incrédulos.
-Otros dijeron que no les servía porque era medio tiempo, que eso no. O decían que eso no salen con nada. O unos decían que era muy poquito sueldo.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

Inicialmente dijeron que las mujeres no podían…
No lo dijeron ellos, sino los mismos del pueblo, o sea, comentarios.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Otros reportes indican que el bajo porcentaje de participación por parte de los beneficiarios, resulta de la poca efectividad de los procesos de divulgación, que no contaron con el debido apoyo institucional, instancia que debía ser el garante de los procesos de control y reclamo, ya que alguien debía establecerse de manera clara como responsable en el territorio. Con todo, hay casos particulares, como el del municipio de Turbo (Antioquia), que indican la existencia previa de un capital social organizado, con actores claramente identificados por la comunidad y que cuentan con su confianza, personas que al asumir la divulgación constituyeron buenos canales para el flujo de la información y repercutieron en que la convocatoria de voz en voz fuera oportuna y confiable.

- Yo me enteré porque el presidente de acción comunal nos dijo que viniéramos con el papel del DANE acá a Turbo,
(…)
- El que nos avisó a nosotros allá fue Ricardo Padilla, no sé quién le dijo a él, ni cómo le comentaron, él fue el que se dio cuenta de eso.
- ¿Y él qué cargo tiene?
- Él es líder del alojamiento de la vereda de nosotros, él nos avisó y vinimos casi todos y nos hicimos anotar
(…)
- ¿Bartolo, cómo se enteró del programa de empleo?

- Por parte de una información que hubo en la calle, que viniéramos aquí a Turbo, y entonces, le avisaron al presidente, y el presidente avisó que todos los que tuvieran el documento del DANE se presentaran aquí a Turbo en el colegio a registrarse

(…)

- ¿Y en su caso cómo se enteró?

- Yo me enteré por la líder que nos informó [sobre] una reunión, que iba a salir un trabajo.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Turbo (Antioquia)

Un segundo aspecto, también relativo a la divulgación del objetivo, a su alcance y a las condiciones de participación, y además en directa relación con la eficacia de las actividades desarrolladas para tal fin, es el relacionado con las condiciones de la contratación. Son numerosos los reportes que indican inconsistencias entre la duración de la contratación y la real vinculación. Por otra parte, también evidencian gran desconocimiento en torno a la seguridad social y la liquidación, así como con respecto al monto correspondiente al salario y el apoyo de transporte.

- ¿Se acuerdan del contrato? Voy a hacer una pregunta un poquito imprudente, ¿Cuántas de ustedes saben leer?

- Yo sé leer, pero no entiendo ese contrato.

- Eso no lo entiende.

(…)

- Lo mismo, yo no entendía nada ese contrato.

(…)

- Lo mismo.

(…)"

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

El tercer aspecto señalado en el informe, fue el concerniente al déficit en los procesos de contratación y explicado parcialmente en la deserción por temor a la pérdida de otras ayudas. La situación, suscitada por los criterios que establecían como condición de prioridad la acreditación a Red UNIDOS, SISBEN o el Registro único de Población Desplazada, significó retrasos en la ejecución, requiriendo la reglamentación de la suspensión temporal de tales apoyos, así como la transferencia de régimen contributivo, en concordancia con lo estipulado por ley, y la reubicación en el régimen subsidiado. Finalmente, y relacionado con el interés específico por lograr el desarrollo de capacidades productivas, sociales y laborales, la subcuenta reporta las pocas oportunidades ofrecidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con respecto al PEE y los tiempos correspondientes a la capacitación previa para el desarrollo de las actividades de reparación, recuperación y rehabilitación de los territorios.

2.10.4. Productos

El borrador del informe final de terminación del convenio del programa de Empleo de Emergencia, con fecha 8 de abril de 2013, da cuenta del cumplimiento del convenio y los logros de la ejecución. En su sección de resultados, para esta línea se reportan 45.536 personas contratadas con un promedio de contratación de 4.3[26] meses, en 323 de los 326 municipios en las siete zonas geográficas de ejecución del programa. La cifra, de alguna manera, es una prueba de que hubo resultados para la población participante, resultados en directa relación con los componentes de la línea, a saber: recuperación temprana a corto plazo, recuperación del tejido social y fortalecimiento de capacidades).

No obstante las cifras reportadas en el informe, la proyección inicial hablaba de la generación de 37.000 contratos entre cuatro y seis meses, para un total de 30.000 salarios y la ejecución de $113.000 millones. $13.000 millones no se habían ejecutado tras la finalización del periodo estipulado en el Decreto 4691 de 2011. Esta diferencia repercutió en las expectativas de reactivación económica de los municipios, ya que la expectativa excedía a los montos que se que se estaban ofreciendo

> *El alcalde de Río Sucio, Chocó me decía una cosa, me decía, mire, para mi municipio me aprobaron mil millones de pesos, y van a quedar circulando en mi municipio, porque era pa' todos, pa' la tienda, el mototaxista, el bote, el peluquero, hasta la prostituta, ahí todos iban a comer de eso, y me contrataron 400, quién me responde por los 600 que me deben en mi municipio, porque esa plata iba a estar circulando en mi municipio, y no circuló, quién me responde por eso, uno se pone a pensar, y tienen toda la razón.*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

2.10.5. Resultados o beneficios del programa

El PEE mitigó la magnitud de la afectación en los tres componentes concebidos. El ingreso generado permitió la restitución de condiciones como enseres e inmuebles que habían sido afectados por la calamidad; el desarrollo de las capacidades productivas y laborales, en alguna medida y según particularidades locales, bien puede devenir en una mayor empleabilidad y será sin duda un alivio respecto al daño de carácter psicosocial. Así mismo, con respecto al territorio, se adelantó la rehabilitación y recuperación de condiciones físicas del entorno afectado.

Recuperación temprana de corto plazo

Uno de los resultados directos de la generación de empleos temporales concierne varios aspectos del bienestar subjetivo de una persona. En primer lugar, el ingreso de medio salario mensual amortiguó el impacto negativo

[26] El informe reporta dos cifras diferentes 3,8 y 4,2 meses.

sobre el flujo de ingresos de los hogares damnificados y afectados, otorgando a las personas participantes la posibilidad de atender algunas de las necesidades familiares. Ello permitió, en alguna medida, tomar distancia de la figura de beneficiario y dependiente de las ayudas. Así, tal poder adquisitivo, aunque restringido, coadyuvó a la restitución de la dignidad vulnerada por la calamidad, como lo demuestra el fragmento del grupo focal de Manatí:

En lo que concierne a las necesidades básicas, el salario permitió atender la calidad de la nutrición y la cantidad de las raciones. Así mismo, contribuyó al cubrimiento de otras necesidades y obligaciones familiares, entre las que se cuentan la compra de medicamentos, el pago de servicios públicos, gastos excepcionales como los grados y la celebración de la Navidad para los menores. En la misma línea, las personas empleadas y sus familias estuvieron en capacidad de retomar prácticas previas a la ocurrencia del fenómeno, incluyendo actividades de carácter social, así como la restitución de redes económicas de solidaridad familiar y el restablecimiento de préstamos informales o fiados. Por otra parte, permitió la compra de insumos a quienes anteriormente se desenvolvían en el comercio y la reparación de maquinaria, por lo que se vieron los primeros esbozos de una recuperación de sus medios de vida y capacidad adquisitiva.

E: Doña Martha que me decía que se alimentaban a punta de fríjoles, colada. ¿La dieta cambió con este empleo o todavía siguió siendo igual?

- Cambió, ya con ese empleo había para la carnecita, la mayonesa, para pollito asado el día que iba uno a cobrar, para comprar las verduras, para colaborarle más a mi hija porque ella tiene cinco niños… cuando él traía las remesas había más para mandarle a ella para que no aguantara tanto.

- El día que a uno le pagan, uno dice, antes de yo ir a pagar todo, voy a comprar aunque sea un kilito de carne.

- Antes del empleo de emergencia no se comía sino huevo, después con el empleo de emergencia ya se compraba carnita, y se iba a la cafetería a comer empanada.

E: Me habían dicho que, antes del Fenómeno de la Niña, a veces solo había para dos comiditas. ¿Durante el Fenómeno de la Niña para cuántas comidas había?

- Ya no teníamos que comprar grano, ya podíamos comprar las verduras, la carne, los jugos, las cosas que antes no podíamos.

E: ¿Entonces, usted comía mejor durante la ola invernal?

- Sí, porque nos daban.

E: ¿Y después con ese empleo de emergencia para cuántas comidas había?

- Para toda las tres.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

Recuperación psicosocial

A este respecto, quizá en segundo lugar, el carácter de las labores y el funcionamiento por cuadrillas también contribuyeron al proceso de recuperación, ya que se constituyeron espacios sociales de interacción y

comprensión, espacios que propiciaban la configuración de relaciones transitorias de confianza, aspectos que en conjunto contribuyeron al bienestar de carácter psicosocial. Así mismo, la jornada laboral otorgó estructura a la rutina: "Más allá de constituirse en la principal fuente de ingresos, el trabajo establece pautas de vida cotidiana, otorga oportunidades de interacción y absorbe gran parte del tiempo". (Matijasevic, Ramirez y Villada, 2010: 18).

E: Acá me estaban diciendo que se convirtió en terapia, ¿cómo fue eso?
- Para mí, porque yo quedé con unos nervios intensos de ver las cosas que nos pasó, y a través de este programa de empleo de emergencia nos quedamos con 12 mujeres y 2 hombres, éramos 14, yo no sentía pánico, estaba relajada nuevamente.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

La configuración de redes de confianza, que mostró diferentes gradaciones en cada uno de los municipios, podría resultar en futuras relaciones provechosas, tal como pretende el tercer objetivo de la línea, aunque esto, no obstante, no fue evidente en los grupos focales.

Fortalecimiento de capacidades

El documento reporta también, en lo que concierne al componente llamado Fortalecimiento de Capacidades, la canalización de 25.206 participantes a cursos en el SENA; se dictaron 329 cursos a 12.451 participantes; 31.247 personas se registraron en el Sistema Público de Empleo.

Algunas de las personas asistentes a los grupos focales expresan haber adquirido habilidades como resultado de su experiencia de empleo formal. Este aspecto, sin embargo, es cierto sobre todo respecto a las mujeres, en la medida que se trató de una primera experiencia laboral, dejándoles enseñanzas al respecto. La situación también les propició, a las mujeres, además del autorreconocimiento como personas empleables y proveedoras a través de trabajos de esfuerzo físico, que las identificaran potenciales empleadores. Aspecto directamente relacionado con el objetivo del PEE de "(...) potenciar y ampliar las condiciones de empleabilidad". Un ejemplo específico de ello fue manifestado por las mujeres asistentes al grupo focal desarrollado en Quibdó, quienes coincidieron en disfrutar ahora de una dinámica familiar nueva en la que ellas y sus hijos se desempeñan laboralmente en los mismos sectores que los hombres, pero asumen labores complementarias. Así, su participación en el PEE constituyó una oportunidad para adquirir capacidades en oficios nuevos -como fumigar, manejar una guadaña o usar una pala, entre otros- y a ser puntuales en un contexto laboral:

E: ¿Y aprendieron a algo en comunidad?
-Sí, a trabajar y cumplir.
E: ¿Aprendieron a respetar el contrato y hacer exigencias?

- Sí, uno tiene que leer bien el contrato y hacerlo cumplir y cumplir con las obligaciones de uno.
-Cumplir con las cláusulas del contrato y ver qué pasa en caso de incumplimiento.
M: ¿Y eso se los explicaron?
- No, por experiencia.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

En algunos casos, la presencia del PEE se tradujo en resultados sutilmente matizados que pueden explicarse de alguna manera por consideraciones del contexto de cada región. Un claro ejemplo de ello, es lo relativo al empoderamiento de la mujer como proveedora: sutiles cambios en las dinámicas familiares y la apertura a una negociación en las labores del hogar; de forma tal que quizá se llegue a la ampliación de la capacidad laboral de las mujeres, dado que en efecto se rompió con la lógica de los hombres como proveedores y las mujeres como cuidadoras. Al respecto, las narraciones de las mujeres del municipio de Manatí resultan interesantes porque concatenan los tres elementos arriba enunciados:

- Bien, porque aprendimos muchas cosas, aprendimos a trabajar como un hombre; lo otro, nos dimos cuenta que no solo los hombres saben trabajar, nosotras también podemos trabajar como un hombre.
(...)
- Sí, él me tenía mi comidita calientica, me consintió.
(...)
E: ¿Y cambiaron las relaciones en la casa?
- Sí, yo antes no lo ayudaba tanto como ahora, ahora lo ayudo a vender los repuestos.
- Yo cocino en leña, yo misma cojo el hacha y yo misma pico la leña, antes no lo hacía, pero ahora sí.
- El mío decía que yo no podía, que mira que una culebra te llega a picar, yo le dije, sí puedo, te voy a demostrar que sí puedo, cuando ya vio que sí podía, me dijo, usted es verraca, usted sí puede, y me daba más ánimo después.
(...)
- Mi marido cambió, me dijo, "en verdad puedes"; yo le dije, "y puedo mucho más", y todavía se lo recuerdo, porque ellos creen que son los únicos que tienen el poder.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Retomando el componente de empleabilidad y desarrollo de capacidades productivas, sociales y laborales, si bien no se evidencia una capacidad de autonomía como tal, en el caso de las mujeres sí se evidencian aspectos que las constituyen como sujetos empleables: i) el reconocimiento de la capacidad propia, ii) la negociación de las labores del hogar, iii) el interés por parte de potenciales empleadores y finalmente, iv) experiencia asociada a la contratación. De esta manera el PEE contribuyó en un reconocimiento inicial de los recursos de los individuos, en particular de las mujeres, en la recuperación de medios de vida y de provisión a sus familias.

No obstante, entre las personas asistentes a los grupos, no se identificó lo anterior como algo enteramente potenciado por el componente de capacitación. La situación puede explicarse por una serie de aspectos: i) la falta de oportunidad en la ejecución de ambos componentes del PEE y por tanto, una baja coordinación en el cumplimiento de los objetivos; ii) la incomprensión de las habilidades y certificaciones adquiridas como genuinos recursos que potencian y amplían las condiciones de empleabilidad, tal como se planteaba en el objetivo; iii) la falta de capital de la población para iniciar negocios de manera independiente; iv) las condiciones de los territorios, cuyas tierras no se han recuperado enteramente de la inundación, o por el contrario, se encuentran demasiado secas a razón del verano; y v) la demanda laboral en el territorio.

Recuperación de los territorios

Respecto al objetivo de promover la recuperación ecológica de las zonas afectadas, asunto relacionado de manera directa con la rehabilitación y recuperación de las condiciones físicas del entorno afectado, las labores financiadas por el programa (limpieza, reparación, rehabilitación o reconstrucción de accesos peatonales, recolección y disposición de basuras, limpieza de canales y quebradas, descapote y limpieza de suelos, entre otras) le trajo beneficios a los territorios. Entre ellos, se reporta con frecuencia la limpieza de los municipios y la restitución del flujo de los canales hídricos.

Fortalecimiento del Sistema de Atención de Emergencias y Desastres

La figura de Empleo de Emergencia, incorporada en el artículo 170 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, además de responder a la afectación de carácter económico, instauró un proceso para fortalecer el Sistema de Atención de Emergencias y Desastres. De éste, resultaron diferentes productos, entre los que se cuentan instructivos y decretos, como el 4691 de 2011, que reglamentó las condiciones y requisitos del programa. Adicionalmente, otros elementos que fortalecen el sistema de gestión del riesgo abarcan la sistematización de la experiencia (por ejemplo, en lo que tiene que ver con la suspensión temporal del régimen subsidiado) y la constitución de una ruta y modelo de intervención.

Resultados no esperados

No obstante, la ejecución también repercutió en efectos no deseados que persisten tras el cierre de la línea de PEE. El primero, identificado como el más grave por los asistentes a los grupos focales de los diferentes municipios, es la dificultad para reincorporarse en el régimen subsidiado o a su condición de beneficiarios de otros programas estatales. Lo anterior puede atribuirse, en mayor o menor medida, a una falla en los procesos de divulgación. Sin embargo, no debe hacerse a un lado el legendario desconocimiento de las

personas participantes de los aspectos asociados a la vinculación laboral, específicamente aquellos que conciernen al régimen contributivo de salud, además del desconocimiento general de casi todo lo relacionado con la seguridad social. En segundo lugar, hubo casos en los que se dio una relación inversa entre la participación y el empoderamiento, lo que se explica en parte por las condiciones de precariedad a la hora de satisfacer las necesidades básicas, que limitan las posibilidades de exigir los derechos, generando así una relación de dependencia que anula la participación del beneficiario. Finalmente, también se presentaron efectos no deseados respecto a las expectativas de que se crearan nuevas ofertas laborales en la línea 1 para los participantes del programa.

Vulneración del derecho a la salud

En opinión de la mayoría de participantes, el inconveniente más grave del PEE fue la transición del régimen contributivo al subsidiado, debido a que no han podido restablecer su condición de beneficiarios del subsidiado. Adicionalmente, la transferencia al régimen contributivo trajo consigo un detrimento en el cubrimiento del derecho a la salud, en tanto que muchas personas no aparecieron registradas o nunca recibieron el carné o no había cubrimiento en los municipios de intervención, lo que los obligó a incurrir en elevados gastos de transporte. Del mismo modo, muchos participantes desconocían el cobro de una cuota moderadora para la consulta, lo cual representa un gasto diferencial con respecto al funcionamiento del SISBEN[27].La desafiliación, que no resultó garantizada en todos los casos por el PEE[28], era un proceso engorroso y costoso porque implicaba numerosas visitas y la solicitud de cartas que certificaran la finalización del contrato laboral. De hecho, la situación resulta agravada por el carácter de las labores físicas y a la intemperie que fueron financiadas por el PEE. Por tanto, esta situación, además de requerir esfuerzos adicionales por parte de la población participante, también exigió que actores externos al convenio se involucraran y desarrollaran estrategias para asegurar la restitución.

Lo único negativo era que la gente pertenecía al SISBEN, pero entonces los metieron a una EPS, y la gente no los quiso sacar y me tocó hacer muchos derechos de petición, para que esa gente pudiera ingresar nuevamente al SISBEN; entonces, me parece que el proceso no lo terminaron de manera correcta, ese pedacito sí lo tengo que criticar, y me pareció inhumano.

Opinión de funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

Revulneración económica y psicosocial

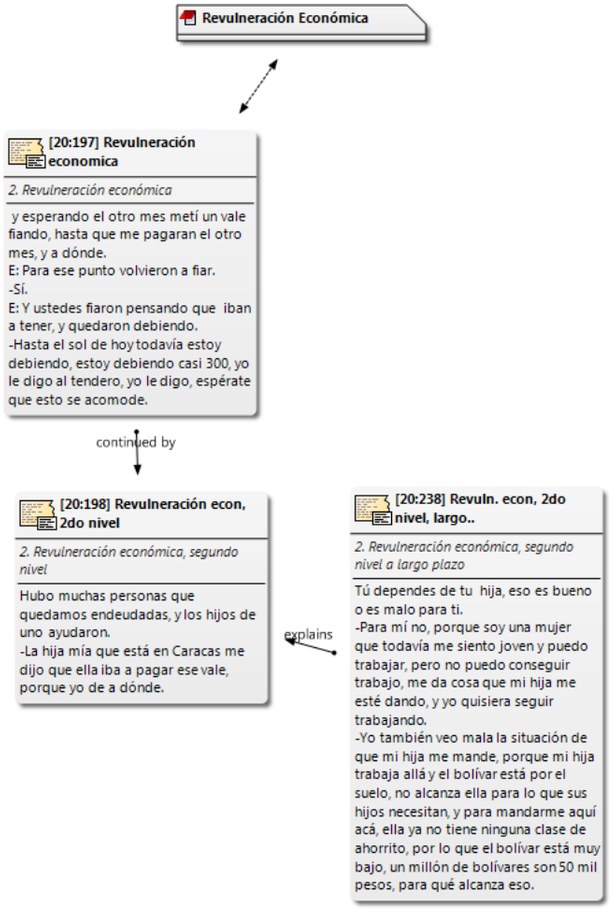
[27] No deben desconocerlos fallos que tuvo el sistema de salud y su infraestructura en las regiones.

[28] El decreto 4691 en su artículo 9, parágrafo 2, establecía que la responsabilidad en el procedimiento de afiliación ante la EPS del régimen subsidiado correspondía a los participantes del programa.

Por otra parte, respecto a los productos transferidos a la población, y en directa relación con la inconsistencia reportada en torno a la duración y las condiciones de contratación, vale la pena volver sobre las narraciones socializadas por y en los grupos focales que señalan al menos dos formas de vulneración. La primera, de carácter económico, como se muestra en el Network 1, puede guardar estrecha relación con las expectativas generadas por el programa, cuyo propósito había sido solo mitigar el impacto negativo sobre el empleo y así aliviar las pérdidas económicas. Hubo personas que, confiadas en la duración del contrato, incurrieron en gastos y préstamos que más adelante no pudieron respaldar, cuando la contratación duró menos de lo previsto[29]. La situación repercutió a su vez en las redes de familiares, quienes se vieron en la obligación de asumir la deuda. Por tanto, esta situación vulneró económicamente a algunos de los participantes al ver reducido el periodo de contratación de seis meses que inicialmente estaban previstos.

Network 1. Revulneración económica

[29] Al respecto, la reglamentación del carácter excepcional y temporal del PEE explica, en alguna medida, la demora en la ejecución del programa.



Fuente: Elaboración propia.

La otra narrativa, de carácter psicosocial, está directamente relacionada con la insuficiente claridad de las condiciones de la contratación. Así mismo, la condición de vulnerabilidad psicosocial y económica explica, en alguna medida, que algunas personas expresaran haberse sentido engañadas y burladas por el cambio de condiciones laborales y el incumplimiento de las expectativas generadas. También debe señalarse la falta de conocimiento, dado que en muchos casos las personas no contaban con ninguna experiencia laboral previa y hubo baja eficacia en los procesos de difusión de las condiciones de la contratación, lo cual condujo a que, en determinados casos, se vulnerara la integridad psicosocial de algunos participantes.

-Eso se aprovecharon de la necesidad, porque a nosotros nos dijeron que nos iban a pagar un salario mínimo, y aquí muchas personas dijeron que el salario mínimo era de 500, y aquí lo que nos pagaron fue $351.250.

-A nosotros nos engañaron, nos hubieran dicho que era solamente dos o tres meses.

-Hubo insinceridad, se valieron de que uno no sabía qué era lo que quería decir todo eso, y se aprovecharon.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

Contradicción con el principio de empoderamiento

Se hizo evidente, particularmente entre las mujeres asistentes al grupo focal en Manatí (Atlántico) y Quibdó (Chocó) que, ante el desconocimiento de las condiciones de la liquidación y la clara insatisfacción con los pagos, terminaran por aceptar el trabajo ofrecido en el marco del programa, dada su vulnerabilidad socioeconómica. En cualquier caso, esto también ocurrió debido al desconocimiento de sus derechos laborales y la ausencia de instancias a las cuales acudir con el reclamo o en busca de explicaciones satisfactorias[30]. En otras palabras, las condiciones harto precarias en las que se encontraba la comunidad y las falencias en la ejecución del programa, resultaron en una situación que limitó la posibilidad de exigir los derechos de manera consecuente con el principio de empoderamiento de la población en tanto participante antes que como mera beneficiaria.

E: ¿Ustedes por qué aceptaron?
- Por la necesidad.
- Porque eso le servía a uno para el arroz.
- Porque al primer grupo que denunció algo los sacaron, entonces uno tenía el temor de hablar y mejor no nos quejamos.
- No teníamos con qué comer y ellos pagaban puntuales.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

Falsas expectativas

Las falsas expectativas tienen que ver con la insuficiente claridad del proceso y, en particular, con la fase de cierre establecido en el Manual Operativo; con frecuencia las personas manifestaban poca claridad respecto a este tema y era evidente que se crearon expectativas respecto a la continuidad del programa como fuente de ingresos.

2.10.6. Alcance de los objetivos

A continuación, se presenta una matriz DOFA de la información recabada para el programa.

[30] Reportan no haber tenido éxito o respuestas insatisfactorias al acudir a sus supervisores de cuadrilla.

Cuadro 28. Matriz DOFA- Programa de Generación de Empleo de Emergencia

	POSITIVO	NEGATIVO
	FORTALEZAS	**DEBILIDADES**
INTERNO	*Existencia de un marco normativo y administrativo para posibles eventualidades a futuro.*	*El diseño del programa no tiene en cuenta a las personas analfabetas.*
	Valoración de las capacidades para ejercer trabajos pesados.	*Capacitaciones para la vinculación laboral no fueron efectivas.*
	Supervisores eran miembros de la comunidad.	*Endeudamiento de las personas no se pudo cubrir, ya que los contratos estaban previstos para 6 meses y solo se cancelaron 2.*
	Sistema de pagos de salarios.	*Inconformidad frente a la suspensión de contratos sin justificación.*
	Empoderamiento femenino.	*Desconocimiento de los formatos contractuales por parte de la población.*
EXTERNO	**OPORTUNIDADES**	**AMENAZAS**
	Compromiso de la comunidad para hacer reparaciones comunitarias menores.	*Empresas prestadoras de salud no han dado de baja a quienes participaron del programa.*
		Bajo alcance del programa de empleo debido al temor de los ciudadanos por perder los apoyos que brinda el gobierno.
		Inexistencia de un Marco Jurídico para vinculación o empleo en situaciones de emergencia.
	Capacitaciones en la elaboración de oficios (Géneros).	*Alto número de migraciones.*
		Dificultades en acceso a EPS.

Debilidades

- *El diseño del programa no tiene en cuenta a las personas analfabetas.* Muchos de los usuarios expresan que a la hora de firmar contratos, la documentación para acceder a apoyos y demás papeles administrativos, presentaron dificultades en el entendimiento de los mismos, muchas veces por no saber leer o por no entender el lenguaje técnico que contenían estos documentos. De igual manera, estas personas resaltan que no hubo asistencia por parte de ningún funcionario para que esta situación se solucionara.

- *Capacitaciones para la vinculación laboral no fueron efectivas.* Sin embargo, es importante destacar la importancia que tuvo el programa de capacitaciones, que se realizó en conjunción con el programa de empleo de emergencia. La comunidad recibió asistencia técnica y preparación en áreas como bisutería, sistemas informáticos, agricultura y otras actividades que les permitieron a algunas personas vislumbrar otro panorama económico, distinto al que venían trabajando.

- *Endeudamiento de las personas no se pudo cubrir, ya que los contratos fueron previstos para 6 meses y solo se cancelaron 2.* Los beneficiarios se endeudaron pensando que su contrato por "empleo de emergencia" iría por 6 meses; muchos de ellos aún no han podido salir de deudas con vecinos y demás miembros de la comunidad. Igualmente, esta situación puede terminar en un resquebrajamiento de los vínculos sociales.

- *Inconformidad frente a la suspensión de contratos sin justificación.* Suspensión a los 2 de meses de ejecución de los contratos pactados para 6 meses, sin justificación a la población. Las personas se muestran inconformes.

- *Desconocimiento de los formatos contractuales por parte de la población.* Las personas muestran desconocimiento del contrato de trabajo, bien sea por analfabetismo o por desconocimiento de los términos jurídicos o contractuales. Muchos participantes afirman que no se les explicó la forma en que se iban a desarrollar los términos del contrato de trabajo. Así mismo, no existió una capacitación o charla para que las personas manifestaran sus inquietudes acerca del contrato que iban a firmar o sobre la actividad que iban a realizar.

Fortalezas

- *Existencia de un marco normativo y administrativo para posibles eventualidades a futuro.* La experiencia que dejó la ejecución es valorada por todos los agentes participantes, desde operadores hasta beneficiarios, pasando por entes gubernamentales; todos reconocen la labor realizada. Queda claro que, aunque hubo falencias, con la experiencia ganada este sería a futuro un programa que se podría ejecutar en el caso de una emergencia de magnitudes similares.

- *Valoración de las capacidades para ejercer trabajos pesados.* Todos los participantes fueron evaluados médicamente para la ejecución de los oficios y labores que les asignó el programa de recuperación de medios de vida.

- *Supervisores eran miembros de la comunidad.* Los encargados de vigilar el cumplimiento de las labores y oficios derivados del programa de empleo de

emergencia pertenecían a las mismas poblaciones. Esta situación generó un mayor compromiso y conexión con los trabajadores.

- *Sistema de pagos de salarios.* Para el pago de salarios, los operadores tuvieron que enfrentarse a situaciones como la baja tasa de bancarización y territorios sin oficinas bancarias. En ese sentido, es importante destacar que, frente a esta amenaza, se plantearon alternativas exitosas para realizar la transacciones pertinentes; tal el caso de uso de las casas de apuestas y los puntos de pago Baloto entre otras herramientas, las cuales permitieron la cobertura total de los pagos.

- *Empoderamiento de las mujeres.* A las mujeres se les brindó la oportunidad de realizar oficios que anteriormente solían considerarse "trabajos de hombres". El denominado "machismo" se disipa y las mujeres empiezan a generar ingresos.

Amenazas

- *Empresas prestadoras de salud no han dado de baja a quienes participaron del programa.* Según los participantes, las EPS aún no han dado de baja a las personas que participaron en el PEE, de aquí que se manifiesten inconformes al no poder retornar al sistema de salud subsidiado.

- *Bajo alcance del programa de empleo debido al temor de los ciudadanos por perder los apoyos que brinda el gobierno.* El alcance de este programa no fue el esperado, debido a que no hubo incentivos para que las personas ingresaran a empleos formales. Los habitantes de las zonas manifiestan que no les llamó la atención el programa ya que, al participar en éste, se enfrentaban a la pérdida de apoyos como educación y alimentación, entre otros.

- *Inexistencia de un Marco Jurídico para vinculación o empleo en situaciones de emergencia.* La legislación laboral colombiana no prevé mecanismos que permitan actuar en fenómenos de emergencia, razón por la cual los programas de empleo se vieron frenados y solo pudieron ser puestos en marcha varios meses después de que ocurrió la tragedia.

- *Alto número de migraciones.* Las personas migraron a otras regiones al no encontrar oportunidades de empleo estables. Cuando estas personas vuelvan, no habrá oferta laboral para ellas.

- *Dificultades en acceso a EPS.* Los beneficiarios expresan que se presentaron distintos inconvenientes en la prestación de servicios de salud, entre las quejas que más destacan son: la dificultad para acudir a las instalaciones de las EPS (muchas veces ubicadas en poblaciones vecinas), no prestación injustificada del servicio de salud por parte de estas entidades y la falta del pago de salud por parte de los empleadores.

Oportunidades

- *Compromiso de la comunidad para hacer reparaciones menores.* El impacto que generó el programa de empleo de emergencia hizo que las personas se apersonaran del problema que causó la tragedia y trabajaran para la recuperación de los bienes que le sirven a la comunidad.

(…) Se hizo con el apoyo de la comunidad, los hombres aportaron la mano de obra y las mujeres hicimos ollas comunitarias.
Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

- *Capacitaciones en la elaboración de oficios (Géneros).*Las capacitaciones que brindó el programa fueron de gran ayuda para las mujeres; en este sentido, el papel de ama de casa pasó a un segundo plano de manera que las mujeres cumplieron un rol más participativo en la economía familiar. Las mujeres empezaron a desarrollar trabajos manuales que, hoy en día, generan recursos para la economía doméstica.

2.11. Integralidad de la intervención: triangulación de la información

El modelo de intervención de Colombia Humanitaria le otorgó visibilidad a la instituciones locales en torno a la gestión del riesgo, entre otras cosas como mecanismo para fortalecer la gobernabilidad; esto se logró gracias a principios como el de generar formas de intervención que favorecieran la descentralización de la gestión del riesgo y el de establecer claramente la responsabilidad que la dicha institucionalidad tiene ante la sostenibilidad del manejo del riesgo. En esa línea, parte de la estrategia consideró relegar a un segundo plano la visibilidad de Colombia Humanitaria como propósito mismo, sin que esto implicara dejar de responder al interés del fondo por adelantar procesos de gestión del conocimiento.

Dado que en este escenario se busca una retroalimentación del proceso adelantado, vale la pena presentar algunas de los principales hallazgos en torno a la visibilidad de algunas de las entidades participantes en la intervención, específicamente de Colombia Humanitaria, detalles que no quedaron incorporados en la evaluación de cada uno de los componentes dado que hacían parte de una exploración complementaria al objetivo principal de esta investigación. En resumen, este ejercicio consistió en la realización de un plan de triangulación que buscaba indagar por el conocimiento general de la intervención en sus distintos componentes, a través de una guía mediante la cual se indagó por el papel que desempeñaron los actores y las instituciones involucradas.

A continuación se triangula la percepción de la población con la información expresada en los grupos focales. En primer lugar, sobresale la visibilidad de instituciones como la Cruz Roja, la Defensa Civil, el cuerpo de Bomberos y el

Ejército Nacional en labores de ayuda humanitaria. Si bien las percepciones difieren, en general las poblaciones agradecen la ayuda brindada por estos organismos. En el caso particular de Colombia Humanitaria, reconocen y agradecen los mercados entregados y aluden a los programas que implicaban entregas de dinero y kits de aseo.

Sí, la Cruz Roja, el Ejército, Colombia Humanitaria; yo no me acuerdo casi de los otros.

Opinión de participante en la actividad de triangulación en Turbo (Antioquia)

Según manifestaron los participantes de los ejercicios de triangulación, se puede establecer que la ayuda que brindó Colombia Humanitaria tuvo mayor visibilidad en la fase de ayuda humanitaria mientras que, en la fase de rehabilitación y de ejecución de los otros distintos componentes, la institución no fue tan visible dado que en esos procesos los operadores parecían destacar como responsables directos, asunto que queda evidente en las secciones relativas a cada uno de los componentes. Así mismo, en la medida en que las alcaldías lideraron los procesos de censo y trámites, las labores adelantadas por sus funcionarios se reflejaron en una mayor visibilidad de esta institución a nivel local. Así las cosas, se puede afirmar que, la estrategia de Común Unidad, a saber, darle visibilidad a la responsabilidad y gestión de las instituciones locales como paso hacia una mayor descentralización y el fortalecimiento institucional, rindió sus frutos.

Yo un día tuve la inquietud y le pregunté a la misma alcaldesa que de dónde sacaban la plata y que si era ella la que había dado los recursos y me contestó que eso eran gestiones que ella hacía en Bogotá y que eso lo mandaban de allá a las entidades para que ellos se lo fueran dando a la gente… mejor dicho, que no era plata de Confachocó.

Opinión de participante en la actividad de triangulación en Quibdó (Chocó)

En relación con Colombia Humanitaria, no todas las personas reconocen la presencia de la organización en las regiones. Quienes afirman haber presenciado intervenciones de esta entidad, señalan que fue gracias a los logos, los distintivos y los uniformes que reconocían a sus funcionarios. No obstante, se registraron asociaron muchas actividades de manera incorrecta y en muchos casos fue evidente una gran dificultad para determinar la correspondencia entre los logros y las organizaciones respnsables. Lo anterior fue cierto, por ejemplo, respecto a Red Unidos. Podría pensarse que esta situación se debió a que ésta organización no tenía referentes entre la población, caso distinto al de la Cruz Roja, que desde un inicio se mostró claramente identificada frente a la población. A raíz de lo anterior, resulta evidente que en ningún momento se hizo una presentación o introducción de Colombia Humanitaria que hubiera permitido recalcar la correspondencia entre ésta, sus distintivos y su papel en la atención a la emergencia.

E: ¿Los programas de Colombia Humanitaria están en Quibdó?
Yo sí creo, por lo menos la Red Unida y allí está Colombia Humanitaria.

E: ¿Por qué crees que Colombia Humanitaria hace parte de Red Unidos?
- Yo tengo esa idea.

Es el programa de Apoye que va por Colombia Humanitaria.

E: ¿Cómo sabe que es de Colombia Humanitaria?
Porque ellos traen en la camiseta Colombia Humanitaria.
Pero los logos se confunden, dicen que la manito azul es de CH
Opinión de participante en la actividad de triangulación en Quibdó (Chocó)

Igualmente, en el ejercicio de triangulación se logró identificar cierto tipo de imprecisiones acerca de la misión de Colombia Humanitaria por parte de algunos beneficiarios. Con todo, fueron muy contados los casos en los que a los entrevistados les hicieran falta de argumentos para explicar las formas en que ellos entendían la labor de la organización.

¿Y que han escuchado de Colombia Humanitaria, que percepción tienen de ella?
- Que se dedica más que todo a los campesinos, que se dedican a la agricultura, que buscan ayudar a la gente con proyectos, que no solo aportan dinero, que también trabajan la parte social y ambiental que es muy importante.
E: ¿Y allá que están diciendo?
- Que Colombia Humanitaria está ayudando a los desplazados, pienso eso porque se me viene a la mente.
Opinión de participante en la actividad de triangulación en Quibdó (Chocó)

Otro aspecto que vale la pena señalar es la falta de certeza de las personas a la hora de discernir la procedencia de los recursos; lo mismo ocurre respecto a la hora de establecer de cuáles programas fueron beneficiarias y si atribuirlos o no a Colombia Humanitaria. Este aspecto de alguna medida lo explica el hecho de que los operadores se presentaban como responsables únicos de la ejecución de las distintas intervenciones, sin ofrecer información más allá de las actividades específicas que realizaban. En particular, el caso más patente fue el relativo a la reparación de viviendas, actividad en la que tampoco se estableció con claridad la procedencia de los recursos.

¿A qué ayudas tuvo acceso después de la Ola Invernal?
- A la ayuda de 2,4 millones, la ayuda de reparación, también salí beneficiada en el de 1,5 millones, eso lo dieron apenas nos inundamos y nos dieron muchas más cosas, pero no sé si eso tiene que ver con Colombia Humanitaria o no.
Opinión de participante en la actividad de triangulación en La Virginia (Risaralda)

Como excepción a la anterior situación, que fue relativamente constante, debe resaltarse la claridad que algunas personas mostraron respecto al convenio que

respaldaba las actividades ejecutadas por Pastoral Social y la figura de Colombia Humanitaria.

> *Los de Colombia Humanitaria, a través de un convenio con Pastoral Social, ayudaron mucho y se tomaron muy en serio el tema y se vincularon a la comunidad como por más de un año y medio.*
> Opinión de participante en la actividad de triangulación en Quibdó (Chocó)

Finalmente, es válido afirmar que, si bien la labor de Colombia Humanitaria contó con un alto grado de visibilidad frente a la población en el proceso inmediato a la ocurrencia de la tragedia, en las fases posteriores esta situación se vio alterada, ya que la población no logró identificar la participación de la organización. Este hecho se atribuye al contacto directo que los operadores establecieron con los participantes de los programas y que dejó en un segundo plano la participación de la institución. Lo anterior no significa que la población desconozca en su totalidad la labor que prestó Colombia Humanitaria, ya que las personas la describen como una forma de ayuda, pero es claro que no logran identificar el "cómo" se presta esta ayuda, dado que la articulación entre operador y la subcuenta no está claramente definida para las comunidades.

2.12. Situación actual de la población intervenida

A la hora de describir la condición actual de las familias damnificadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 que fueron intervenidas por las diferentes iniciativas lideradas por el FNGRD, es importante mencionar que muchos de los programas, por problemas varios, no han sido finalizados y por tanto una parte importante de la población afectada por las lluvias aún no ha cerrado su ciclo dentro del proceso a pesar de que hace ya dos años ocurrió el desastre natural.

Entonces, a sabiendas que aún están sin terminarse algunos de los procesos, el impacto sufrido por la población es evidente en diferentes aspectos de la vida social, económica y ambiental de las comunidades. No obstante, tales impactos tienen diferentes niveles y grados, pues las condiciones previas al Fenómeno de la Niña eran complejas, dinámicas y multidimensionales.

En este sentido, en el aspecto económico, la población plantea que, de no hacer cambios estructurales las relaciones económicas y el acceso al trabajo, mediante estrategias que enriquezcan el capital humano, no va haber cambios significativos en la vida de las familias.

> *(…) pero en lo subjetivo no se está aportando nada a la persona, de igual manera la persona para subsistir en este mundo necesita además de comer y de un techo, otras cosas, y en eso no se está pensando (…)*
> Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

Las condiciones económicas de las familias son las mismas una vez la población ha sido intervenida, pues las posibilidades de generar cambios estructurales en las condiciones de vida de las familias sobrepasa el alcance del FNGRD. Si bien el FNGRD busca incidir de forma directa en la economía familiar por medio de algunos de sus programas, generar cambios estructurales en las condiciones de vida de las familias es un tema que sobrepasa sus límites. Así, los programas alivian vulnerabilidad de las familias a corto plazo, pero no logra atender los problemas estructurales que en el fondo determinan la calidad de vida de la población.

Como se dijo inicialmente, las razones que explican la pobreza rural en el país son tan profundas y están tan encarnadas en la realidad, que la entidad en cuestión no cuenta con las herramientas (ni es su propósito) para modificarlas. La situación sigue siendo precaria a pesar de los esfuerzos realizados por el Fondo, pues la problemática es mucho más profunda y no se puede resolver con una intervención como tal.

Las condiciones de vida de las familias están sujetas a la volatilidad del acceso al mercado laboral aún después de la intervención del FNGRD, de manera que recalcamos una vez más que no ese el objeto de las iniciativas desarrolladas por la entidad.

> *Para mí sigue siendo igual, mi vida cambia cuando estoy empleada, cuando estoy empleada compro mis cosas, pero de resto yo no tengo apoyo sino del Dios del cielo. Día por día va a ser más difícil, porque año por año hay más desempleo, la comida sube en vez de bajar, y el salario mínimo prácticamente casi es lo mismo, lo que le suben es una miserableza.*
>
> Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

En este orden de ideas, a dos años del paso del Fenómeno de la Niña 2010-2011 por distintas regiones del país y de la intervención de agentes nacionales, internacionales y privados, la población sigue en iguales o peores condiciones en términos económicos, pues en muchos casos no han podido recuperar los bienes con que contaban antes de las inundaciones. Con esto no se pretende sugerir que las intervenciones hayan sido insuficientes respecto a lo que fue su propósito, pero sí que las estrategias coyunturales poco van a conseguir respecto a la posible mejora de los ingresos de las familias. Las comunidades vivían en condiciones de pobreza antes del Fenómeno de la Niña, éste profundizó su precariedad, y las intervenciones poco o nada pueden conseguir para dar un giro radical a esta situación.

La estabilidad laboral en las regiones afectadas es más precaria ahora que antes y la oferta laboral también es menor dada la cantidad de tierras afectadas. Por esta

razón, la recuperación de las antiguas condiciones de vida, que dependen de la posesión de activos como animales o tierras, se ha visto obstaculizada.

> *(…) porque si nos ponemos a pensar en miles de personas que después de dos años no tienen casa todavía, no tienen trabajo todavía, no han recuperado sus enseres, no han recuperado sus animales, no han recuperado sus cultivos, que las personas todavía no hayan estallado (…)*
>
> Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

Con el fin de ilustrar las condiciones de vida de las familias, la inestabilidad de los ingresos y como estas dos cosas repercuten en otros aspectos humanos de las familias, véase lo que plantean en Manatí:

> *Yo tengo que vender para comprar el desayuno, el que tenga su nevera vende hielo, ahí le queda para comprar el desayuno, pero si no lo vende, se queda a ver qué hacer para resolver su desayuno.*
>
> Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Manatí (Atlántico)

En cuanto a los aspectos sociales, son muchas las facetas de la realidad que se vieron afectadas tras el paso del Fenómeno de la Niña. Aspectos relacionados con el capital social, el temor, la desesperanza, la falta de confianza en las instituciones y una serie de factores psicosociales, que si bien tienen su fundamento y su origen en las condiciones de vida de las familias antes del 2010-2011, tras la eventualidad sufrida, se profundizaron y calaron en la realidad psicosocial de las poblaciones.

Entre los elementos alterados tras las inundaciones, el tema laboral representa un problema capital. Esto, debido a que no sólo es la capacidad de aporta ingresos al hogar, sino los efectos desmoralizantes que puede llegar a tener el hecho de no estar activo en términos laborales o verse obligado a desempeñarse en ocupaciones a las que no están acostumbrados. En muchas ocasiones, y a pesar del esfuerzo realizado por las instituciones, aún hoy las condiciones narradas a continuación perduran.

> *Aspectos negativos: el tema de que todavía no nos hemos podido reactivar económicamente, y que a los varones les ha causado un impacto psicológico, hay índices de personas que se han enfermado a tal punto de morir por el tema de que no son hombres útiles, porque su actividad económica era lo rural y todavía no han podido reactivarla, ese ha sido un aspecto negativo en este tema de empleo de emergencia.*
>
> Opinión de funcionario de la Alcaldía Municipal de Manatí (Atlántico)

La situación extrema que produjo el Fenómeno de la Niña 2010-2011 llevó a la población a depender de la asistencia del Estado para cubrir sus necesidades, lo cual redujo la autonomía y el empoderamiento de la población. Si bien es cierto que la ausencia del Estado ha sido cómplice de la vulnerabilidad de las familias y ha desempeñado un papel central en el empobrecimiento de éstas, la dependencia

también aumenta la vulnerabilidad a largo plazo, pues reduce su nivel de empoderamiento y su capacidad de generar recursos.

> *Y otro aspecto negativo ha sido que ahora, no toda la población, pero no muchos, como han tenido una asistencia bastante grande… ahora hay familias que se han acostumbrado a que todo se los tienen que dar porque son damnificados, pero vuelvo y repito, algunos, no son muchos, ese ha sido un aspecto negativo.*
> Opinión de funcionario de la Alcaldía Municipal de Manatí (Atlántico)

> *Bueno, la Caja, como todas las cajas del país, su objeto se enfoca en lo social, en la intervención social a las comunidades y no estamos de acuerdo con el asistencialismo y por eso trabajamos bajo el modelo de compensación… como nos enfocamos de ese modo pensamos que si no se involucra a la comunidad no se genera un sentido de pertenencia, de compromiso con eso que es para su beneficio.*
> Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Quibdó (Chocó)

En ocasiones la presencia del Estado tiene connotaciones negativas. Sin embargo, en ciertos aspectos de la vida social la presencia del Estado es celebrada y exigida. El acceso al trabajo, a la educación, a los servicio públicos, la salud y la seguridad, entre otros, enriquecen también el capital humano de las familias, de manera que sí es una herramienta para la autonomía y autodeterminación.

Cabe anotar que, tras las intervenciones por parte del FNGRD, y dadas las necesidades de las poblaciones, se pudo haber desarrollado alguna dependencia del Estado, pues a pesar de las capacitaciones y los intentos de fortalecimiento del capital social, las condiciones extremas condujeron a que las instituciones se vieran obligadas a responder por cada una de las necesidades diarias de las familias. El problema, una combinación entre cuestiones institucionales y sociales, es que la ineficiencia en la ejecución y el largo tiempo durante el cual se prestó asistencia a las necesidades de las poblaciones sin encontrar respuestas definitivas, generó que las comunidades empezaran a considerar al Estado como responsable de suplir unas necesidades que en realidad no le corresponden. En este sentido, el papel que suplió el Estado quizá sí disminuyó de alguna manera la capacidad de las familias de generar ingresos, pues las demoras en la restauración de sus condiciones de vida han restado autonomía de forma sustancial y preocupante para el fortalecimiento y sostenibilidad de las regiones.

Respecto al indefinido, flexible y conveniente límite de la presencia estatal, la opinión a continuación de una mujer en La Virginia, deja claro la dificultad y confusión que hay en torno al problema de trazar una línea inamovible sobre la responsabilidad del Estado.

> *Yo le mandaría decir, primeramente, gracias por todo lo que nos han brindado, de todo corazón a Colombia Humanitaria, al presidente, a quienes nos ayudan; segundo, que por favor un empleo para todos, porque aquí la mayoría de La Virginia están*

desempleados; y para todas las madres cabezas de hogar que por favor el presidente se ponga la mano en el corazón y nos dé una casa a todos los que no tenemos casa, porque yo pago arriendo.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en La Virginia (Risaralda)

Con todo, tras la intervención del FNGRD se evidenciaron procesos de empoderamiento de las familias y de la comunidad de diferentes formas. Son varios los mecanismos de fortalecimiento, entre ellos: las capacitaciones, el acceso a nuevos (y antes desconocidos) mercados laborales y el desarrollo del capital social.

Así mismo, el empoderamiento de las poblaciones puede tener mucho valor en lo que al género concierne, pues ante el cambio de las condiciones materiales de las familias, los papeles de los miembros del hogar cambiaron y sobre la mujer recayó la responsabilidad de generar ingresos. Este factor tiene dos aspectos importantes: por un lado, se amplían las posibilidades laborales de las familias y por otro, se empodera a la mujer, pues ya no tiene que depender del hombre como cabeza de hogar y proveedor.

(…) una manera de sostener a mi familia, diferente; una actividad económica diferente, o pensar que puedo yo como madre cabeza de hogar ayudar a reactivar económicamente a mi familia, aquí las madres, las mujeres, estaban siempre como a la espera de qué traía mi esposo, eso fue un avance importante, tuvieron un papel protagónico en la emergencia y en cómo ayudar a mi familia a salir de ella.

Opinión de funcionario de la Alcaldía Municipal de Manatí (Atlántico)

En términos del aporte al capital humano representado en las capacitaciones que se ofrecieron, si bien es claro que fueron amplias y permitieron a la comunidad el mejoramiento de sus capacidades, en el fondo fueron insuficientes y no muy bien direccionadas. Las capacitaciones impartidas no han permitido que las familias desarrollen una autonomía mínima para enfrentar la realidad en la que están inmersos y tampoco a superar su vulnerabilidad para enfrentar nuevas eventualidades como las ocurridas durante el 2010-2011.

Yo en realidad lo que pediría es capacitarlas para trabajar, capacitar a las personas que están dentro de los albergues para trabajar, porque el programa de Colombia Humanitaria va a tener albergados, o el municipio va a responder, o sea, todo el tiempo van a estar allí, van a morir allí las personas, no sé, esa es mi visión social, mi visión social es que ese Fenómeno de la Niña fue en el 2010, estamos en el 2013, y todavía hay personas allá albergadas, con necesidades, personas que son analfabetas, personas que hay que enseñarlas a trabajar, hay que capacitarlas, esa es mi posición, como la posición de las víctimas, hay víctimas que no saben nada, ni siquiera escribir su nombre, por ejemplo, hay otras víctimas que sí pueden saber o no saber y tienen sus negocios, o sea, utilizan su platica para trabajar, estudiar o hacer un negocio, pero estas personas hay que capacitarlas.

Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

Un factor fundamental para la reducción de la vulnerabilidad de las familias es el fortalecimiento del capital social de las comunidades, dicho capital social es determinante a la hora de sobrellevar una eventualidad o de desarrollar procesos que reduzcan las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran sometidos.

En este sentido, el papel que jugó el FNGRD en las poblaciones afectadas por el Fenómeno de la Niña, fue fundamental, pues fortaleció el tejido social ayudando a que hicieran valer sus derechos, desarrollando procesos productivos, cuidando las pertenencias de todas las personas en los alojamientos temporales y otros asuntos que individualmente no se hubieran podido llevar a cabo.

El programa de Pastoral Social desempeñó un papel muy importante respecto a la importancia del capital social para el desarrollo de proyectos productivos, pues organizó a la comunidad en torno a proyectos de generación de ingresos aun cuando su objetivo principal no era este. Por medio del fortalecimiento del Capital Social, la comunidad atendida, por iniciativa propia, desarrolló proyectos de generación de ingresos. Este factor no sólo fortalece a la comunidad y el tejido social, sino que se traduce en mejoras en las condiciones de vida de las familias, autonomía de las comunidades y en general, en fortalecimiento y empoderamiento de las personas. En el Piñón se planeta que:

> *(…) trabajando por la comunidad, que es lo más importante, y a raíz de todo este fenómeno de la ola invernal y del trabajo de Pastoral Social, organizamos una asociación de campesinos, que nunca la había habido, y la compañera es la secretaria y estamos en ese proceso, ya tenemos cámara de comercio y todo eso.*
> Opinión de participante del grupo focal de Reactivación Socio-cultural en El Piñón (Magdalena)

El desarrollo de proyectos productivos, en función de fortalecimiento del capital social de las comunidades, también se ve reflejado en la organización de las labores a realizar. La importancia de organizarse y de distribuir las labores por medio de comités, genera la creación y fortalecimiento de lazos entre la población, los cuales son muy útiles no sólo para estos procesos productivos, sino para la capacitación de las familias. El desarrollo de procesos comunitarios en donde todo el ciclo productivo es realizado y decidido por la población, empodera a la asociación al tiempo que le otorga independencia pues se evitan intermediarios, promueven la transformación de productos para añadirle valor agregado y aportan herramientas para evitar muchas de las cosas que han mantenido al campesinado colombiano marginado de la vida económica y política del país y reducir la vulnerabilidad y dependencia de las zonas rurales.

> *… la distribución del trabajo y la distribución de ganancias. Ellos mismos se organizan en su comité, y resuelven, por ejemplo: cuidar los animales por turnos en la noche,*

resolver quién les echa la comida, quién los baña, quién los limpia… ellos, como comité…

Opinión de participante del grupo focal de Reactivación Socio-cultural en El Piñón (Magdalena)

En cuanto a la exigencia de los derechos, las comunidades organizadas y unidas por una causa en particular tienen más peso político que las personas actuando por cuenta propia. Ante la falta de capacidad institucional y la débil presencia del Estado en las zonas que suelen verse afectadas por insuficiencias políticas, educativas, de salud, de seguridad, en la gestión del riesgo y en general de abandono por parte de las autoridades, el fortalecimiento del capital social representa la posibilidad de que las comunidades actúen de forma conjunta para conseguir cierto nivel de visibilidad entre los actores nacionales e internacionales.

De pronto sirvió para unirnos más, porque uno ya unido consigue más, que la comunidad unida vea que fulanito está afectado, ir a ver qué se hace, ya sea llamar a la Policía o a la Cruz Roja… sirvió para unirnos más.

Opinión de participante del grupo focal del programa de Apoye en Turbo (Antioquia)

Sobre la participación social en las obras de rehabilitación, característica de algunos de los programas del FNGRD, cabe decir que ésta genera un aumento en las competencias de las poblaciones, pues no se limita al entrenamiento para construir lugares de habitación, sino que genera sentido de pertenencia y sentido de apropiación de los espacios, lo cual contribuye al proceso de gestión del riesgo, unifica a la comunidad en torno a los espacios públicos como producto de su trabajo y, en general, fortalece el sentido comunitario. Así mismo, como se mencionó anteriormente, los entrenamientos necesarios para el desarrollo de las labores de construcción incrementaron el capital humano de las familias, lo cual implica que se amplían sus posibilidades de conseguir trabajo en el futuro y de generar ingresos para las familias.

(…) ese modelo lo trabajamos a través de un modelo de autorreparación que fue acordado con Gestión de Riesgo con la alcaldía, trabajamos así porque pensamos que, si el beneficiario se involucra y participa, valora mucho más la asistencia que se le da, para no crear ese asistencialismo que queremos desarraigar en Chocó.

Opinión de funcionario del operador de vivienda (Chocó)

En términos generales, el acceso a los servicios de salud no cambió de forma sustancial después de las intervenciones del FNGRD, pues la ausencia o la dificultad de acceso a centros de atención es la misma que antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011. El aislamiento de algunas de las poblaciones implica que los costos relacionados con la salud no sean únicamente los correspondientes a ella: a veces es necesario incurrir en gastos de transporte que, en muchas ocasiones, son muy costosos por las distancias implicadas.

La niña mía, tengo que llevarla todos los meses al pediatra, porque como aquí no hay pediatra, entonces hay que pagarle el transporte, la consulta, el medicamento, todo eso.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en El Piñón (Magdalena)

Como se ve, en muchas de las poblaciones no hay servicio médico, razón por la cual, en caso de una emergencia es necesario desplazarse. Este aspecto no sólo representa un gasto extra para las familias, sino también un riesgo para las personas enfermas. Como se plantea en el trabajo de campo, para el caso de El Piñón, hacía varios meses que el pueblo no contaba con servicio médico, aspecto que profundiza la vulnerabilidad de la que se ha venido hablando.

Por lo menos, allá en el pueblo, a los médicos los mandan del Piñón, ahora mismo, como desde el mes de noviembre, octubre, no hay médico allá en el pueblo, y algún enfermo que uno tenga, tiene que salir a otro pueblo a llevar a los enfermos de emergencia, de emergencia tiene uno que salir, porque en el pueblo no hay médico.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en El Piñón (Magdalena)

En cuanto a las condiciones que dejó la implementación del Programa de Empleo de Emergencia en lo referente a la salud, se observa que, para efectos de la contratación, las personas que pertenecían al SISBEN fueron inscritas a una EPS. Sin embargo, al finalizar el periodo de trabajo, los beneficiarios se encontraron con que ya no contaban ni con el uno ni con la otra. Para poder regresar al SISBEN fue necesario iniciar una serie de procesos jurídicos que en algunos de los casos no llegaron a feliz término y las personas no quedaron inscritas a ninguna forma de prestación de salud.

Lo único negativo era que la gente pertenecía al Sisbén, entonces, los metieron a una EPS, y la gente no los quiso sacar y me tocó hacer muchos derechos de petición, para que esa gente ingresara nuevamente al Sisbén, entonces, me parece que terminar el proceso no lo hicieron de la manera correcta, ese pedacito sí lo tengo que criticar, y me parecieron inhumanos.

Opinión de funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

(…) ahora no podemos ir al médico porque no pasa nada con el seguro, que hasta que no pasen los 6 meses no pasa nada y uno si se enferma y sin plata, se lo lleva el que lo trajo.

Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Quibdó (Chocó)

La alimentación, tal como era antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011, sigue siendo un problema para las familias, pues la dificultad de acceder a ella representa una amenaza para el capital humano de las poblaciones. En este sentido, la falta de alimentación, o una alimentación insuficiente, puede tener repercusiones en el futuro de las familias y perpetuar sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Este tema se tratará a profundidad en lo correspondiente a los

elementos claves para la sostenibilidad, pero es importante hacer mención de las implicaciones que tiene la mala alimentación en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En este orden de ideas, aún después de los programas desarrollados por el FNGRD, las familias no acceden a una buena alimentación. El alcance de los programas no da para realizar cambios estructurales en las familias y en las condiciones del campo en el país. Las condiciones de la alimentación de las comunidades intervenidas son iguales a las que vivían antes de 2010-2011.

Ahora en el 2013 hay muchas personas que no tienen para comer.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

A veces no tienen para el desayuno, a veces no tienen para el almuerzo, a veces no tienen para la cena.
Opinión de participante del grupo focal de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

(…) las madres cabezas de familia que están allí solas con sus hijos, viven apenas están es a expensas de lo que les regalen.
Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

Respecto a la educación, la situación es similar a las otras carencias crónicas y estructurales de las familias en las zonas rurales. Tras las intervenciones del FNGRD, las condiciones son las mismas a las vividas antes de las inundaciones, pues la capacidad de los programas no puede abordar la magnitud del problema. Tal como se dijo en la descripción de las condiciones estructurales del campo, si la gran variedad de iniciativas que han llevado a cabo los gobiernos no han sido suficientes para cambiar el nivel de marginalidad de las poblaciones rurales, difícilmente lo va a hacer un programa que busca restaurar las condiciones antes de un evento natural catastrófico.

Dicho lo anterior, es importante señalar que la población considera de manera clara y distinta que la educación es la mejor herramienta para cambiar las condiciones de vida a las que están sometidos, de aquí que recurran a los cursos que se ofrecen. En este sentido, la presencia del SENA es fundamental, pues no sólo llega a casi todos los rincones del país, sino que tiene una gran variedad de cursos con los que las personas pueden enriquecer su capital humano, sus competencias y, en últimas, reducir su nivel de vulnerabilidad.

Las mismas circunstancias en que nos encontrábamos, volver a la platanera, yo estoy trabajando con un señor, le trabajo 3 días, yo pienso viajar a Bogotá, pero para ir a Bogotá a buscar un trabajo necesito ser bachiller, entonces, ¿qué estoy haciendo? Estoy estudiando para terminar el bachillerato… sea lo que sea, me estoy capacitando, y ya mañana estudio, y si termino ya no sé.
Opinión de participante del grupo focal de Empleo de Emergencia en Turbo (Antioquia)

Si bien la condición actual para acceder a la educación es la misma que antes del Fenómeno de la Niña 2010-2011, la diferencia fundamental entre antes y después de la intervención es que las capacitaciones que se impartieron durante las iniciativas ya son ganancia en capital humano con las que ahora cuentan las poblaciones. En esta medida, la educación que adquirieron las poblaciones durante los programas del FNGRD representa una ampliación de las capacidades y una reducción de la vulnerabilidad, pues cuentan con más herramientas y por tanto más autonomía. Esto no implica que tras tales capacitaciones la vulnerabilidad de las personas se reduzca de forma sustancial o determinante en sus vidas, únicamente que ya cuenta con unas pocas capacidades más para superar las condiciones de pobreza.

Estamos mejor ahora, porque estamos más capacitados, tenemos mejor conocimiento, nos hemos formado mejor.

Opinión de participante del grupo focal de Reactivación Socio-cultural en El Piñón (Magdalena)

Hay algunos que hasta estudian, porque el Sena también ha hecho su intervención acá, y en el momento están estudiando muchos, las señoras en esos programas de belleza y esa cuestión.

Opinión de funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Antioquia)

En términos institucionales hubo una mejoría y, como en el caso de la educación, los aspectos aprendidos y ejecutados por parte de los agentes locales significan un triunfo en autonomía y fortalecimiento de los actores de las regiones. En la medida en que se hizo uso de las alcaldías, del CDGRD y del CMGRD, así como de los demás actores que hacen parte de los agentes regionales y locales, la experiencia adquirida ya implica que el proceso de descentralización y la entrega de capacidades y competencias va adquiriendo cierta forma en la práctica. El aprendizaje sobre cómo proceder en caso de otro percance similar en el futuro, ya se realizó y es una ganancia que se le debe a las intervenciones del FNGRD.

…la confederación misma está buscando por otros lados, ya no con Colombia Humanitaria, sino por otros lados y ellos cuentan con una fortaleza, porque hicieron un acompañamiento anterior a la ola invernal, acompañaron a los consejos territoriales de planeación, y mucha gente de esta de los consejos territoriales de planeación, formados en esos procesos, se ha revinculado a este trabajo, entonces, ya hay gente en los territorios que puede empezar por lo menos a saber (…)

Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Por lo demás, las condiciones estructurales de violencia y abandono continúan después de la intervención. El hecho que el FNGRD haya fortalecido los actores locales y que tras su paso haya quedado una capacidad instalada, no implica que los problemas institucionales de la mayoría de los agentes estatales hayan cambiado. Estos son tan profundos, y el abandono ha llegado a tal grado, que las

estrategias para fortalecer a las instituciones de forma sostenible sobrepasan los límites del Fondo.

(…) el tema político, la falta de institucionalidad, allá no hay Cruz Roja, la Defensa Civil son dos o tres personas, no hay mucha capacidad de respuesta.
Opinión de funcionario de Pastoral Social en El Piñón (Magdalena)

Esta realidad se refleja en la presencia de actores violentos y del control de ciertas zonas de país por parte de actores armados ajenos al Estado. Las instituciones públicas no tienen el monopolio de las armas, aspecto fundamental para la llegada de otro tipo de agentes estatales que presten servicios asociados a la salud y a la educación de la población, entre otros.

Otro problema son los actores al margen de la ley, alguien abre un negocio y ahí mismo le piden vacuna.
Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

(…) acá en Turbo mataron a cinco muchachos que presuntamente hurtaban, ¿qué les está aportando el Estado a las familias? Nada, nada, nada, nada… y son familias disfuncionales, acá en el Urabá hay mucha violencia.
Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

2.13. Sostenibilidad de la intervención

Una vez analizado el desarrollo de los programas liderados por el FNGRD, es importante hacer una reflexión sobre la sostenibilidad del proceso de recuperación y sobre los elementos necesarios para que ésta se mantenga en el tiempo y la vulnerabilidad de las poblaciones se reduzca. Son varios los aspectos que se deben tratar: los factores políticos e institucionales, los concernientes a la población y el empoderamiento de las comunidades y, por último, los relacionados a los aspectos ambientales para el manejo del riesgo. A pesar de que la anterior división pueda parecer arbitraria, las relaciones entre las grandes y pequeñas categorías, la interdependencia que guardan entre sí se hará evidente a lo largo del texto. Asumirlos de forma aislada implicaría una percepción errada de la sostenibilidad, sería entenderla como un elemento desintegrado que no permea todos los aspectos de la vida social y política de las poblaciones.

En este sentido, es importante recalcar que la falta cualquiera de los aspectos que se identificaron como fundamentales para promover la sostenibilidad de las intervenciones tras el paso del Fenómeno de la Niña 2010-2011, merma la integralidad de la sostenibilidad y crea vacíos en las capacidades de las poblaciones y sus respectivas instituciones para hacer frente a los eventos naturales.

En cuanto a los aspectos políticos e institucionales, son varios los factores que se buscaron implementar por parte del FNGRD. Por un lado, la inclusión de los actores locales y regionales dentro de los procesos, lo cual se tradujo en la entrega de competencias a agentes con poca capacidad. Este proceso a su vez se traduce en el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales, pues con la asistencia de agentes externos como Pastoral Social y la Confederación Colombiana de ONG (CCONG), los municipios se ven obligados a asumir una serie de responsabilidades que fortalecen su capacidad y los obliga a desarrollar estrategias organizativas, que conduzcan a un mejor desempeño de sus funciones.

Como es de esperarse, este proceso no se desarrolla de forma similar en todos los departamentos, pero en muchos sí generaron compromisos por parte de las instituciones relevantes al tener en cuenta aquellos aspectos asociados a la gestión del riesgo, a la transparencia, a la rendición de cuentas y demás elementos que miden o visibilizan su capacidad y su desempeño.

> *(…) y luego sobre, ese diagnóstico, se monta el proceso de fortalecimiento, hasta que se llega a lo que están ahora; no vamos a decir que los 60 alcaldes estén súper comprometidos con el buen gobierno, con la rendición de cuentas, con la transparencia, no, eso no es cierto, pero sí hay por lo menos ya una cosa en donde no solamente el alcalde, sino otras personas de la administración, la Secretaría de Gobierno o el secretario de planeación, ya empiezan a hablar de gestión del riesgo, ya empiezan a meter todo ese lenguaje en los planes de desarrollo, pero también en los planes de atención, de conocimiento del riesgo, ya observan a las comunidades de otra manera.*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

La importancia del fortalecimiento institucional en los municipios (háyase logrado o no) igual le da visibilidad a los actores locales, lo cual implica el empoderamiento de estos. Y lo anterior es importante, tal y como lo plantea Fedesarrollo (2013): "…el reconocimiento de la población sobre el papel que pueden cumplir los agentes locales y sobre el desempeño de éstos empodera a los actores y genera capacidades por medio de la entrega de competencias". Este proceso se lleva a cabo por medio de acciones que integren a la comunidad con sus autoridades y por medio de la entrega de responsabilidades a nivel local.

> *Las alcaldías por ley son abiertas, pero el hecho de que nos estemos moviendo tanto con la comunidad, que asistamos a tantas reuniones, ha hecho que la comunidad esté más cerca de uno y que lo conozca más a uno, y que sepa por qué se hacen las cosas, eso ha traído buenas cosas para la comunidad como tal.*
>
> Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

Como ya se mencionó, no en todos los municipios se llevó a cabo el proceso de esta manera, pues en ocasiones los actores locales y regionales se sintieron excluidos

de los procesos o se vieron integrados muy tarde. La situación que se presenta a continuación, si bien no fue un rasgo general, sí representa un obstáculo para la sostenibilidad de la región, pues la capacidad institucional es fundamental para el bienestar integral y a largo plazo de la población, la cual sólo se logra mediante el trabajo integrado y la entrega de responsabilidades a sus agentes[31].

> *A mí me pareció que Colombia Humanitaria debió haber hecho eso conmigo el año pasado, porque a mí me gusta trabajar con la comunidad, yo siento que hay programas que son muy buenos y que se han perdido por desconocimiento; a mí, de entrada, debió haberme dicho, vea, yo tengo estos programas, se van a diligenciar así y así, su misión como personera es vigilar esto y esto, hacerle control a esto y esto, un control más eficaz y más seguro; pero yo siempre he tenido en cuenta que Colombia Humanitaria está es en Bogotá, y yo no sé nada de Bogotá, entonces, uno como que lo siente tan lejos.*
>
> Opinión de funcionario de la Personería Municipal de La Virginia (Risaralda)

Así, la articulación con los agentes locales enriquece el conocimiento que se tiene de la zona, pues "no sólo conocen la zona mejor que algún externo, sino que tienen contacto con la población y saben los riesgos ambientales y sociales en los que están inmersos." (Fedesarrollo, 2013).

El fortalecimiento se enmarca en el proceso general de descentralización, a través del cual se busca ampliar las competencias y capacidades institucionales locales por medio del empoderamiento de los actores y de las comunidades. En este orden de ideas, la iniciativa del FNGRD de trabajar de la mano con los municipios y las gobernaciones, si bien fue un acierto, en ocasiones no se dio en la práctica y algunos agentes locales siguen sintiendo cierto grado de imposición frente a las prácticas que les piden seguir.

> *(…) pero acá en el nivel central se genera la política, se hace la norma, y como hágase la luz, todo se hace. Ellos creen que con decir, el 7 de septiembre tiene que estar todo el mundo con los planes de gestión de riesgo, las personas lo van a cumplir.*
>
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)
>
> .

Esta realidad no sólo va en contravía del planteamiento del Estado como tal, sino que reduce la posibilidad de desarrollar autonomía y sostenibilidad en las regiones, pues invariablemente se seguirá dependiendo del nivel central para llevar a cabo procesos.

Con el fin de desarrollar competencias y fortalecer las instituciones locales, es fundamental capacitar a las autoridades, pues al hacerlo no sólo se toma

[31] Al respecto vale la pena mencionar que, con la procuraduría, durante el año 2011, se hizo un proceso de capacitación de todos los personeros del país. Este es un ejemplo de los esfuerzos que se realizaron para empoderar las instituciones locales.

conciencia de la necesidad de ciertas prácticas que conducen a la sostenibilidad, sino que se entregan las herramientas para desarrollarlas. En este sentido, no es suficiente con entregar competencias: es fundamental que los municipios y los departamentos cuenten con actores capaces de llevar a cabo, en términos técnicos, los elementos constituyentes de la sostenibilidad y la continuidad a los procesos iniciados por el FNGRD.

> *(…) sé que en diferentes productos que se han alcanzado se ha tratado de generar conciencia en las partes administrativas para darle durabilidad a los productos.*
> Opinión de funcionario del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (Chocó)

Tal como se plantea en el trabajo de campo, las capacitaciones no sólo estuvieron relacionadas con los procesos liderados por Colombia Humanitaria, sino que fueron más allá y se trabajaron temas sobre gobernabilidad en general. Este aspecto es de vital importancia para la sostenibilidad, pues los municipios que recibieron asistencia ya cuentan con más elementos y herramientas para un mejor gobierno.

> *Pues tenemos capacitaciones, tanto para el Fondo de Adaptación como para regalías; hicieron un muy buen trabajo de visibilización, hicieron una cartografía social y hay cosas bastante importantes no solo a nivel de infraestructura sino a nivel social.*
> Opinión de la gerencia de reconstrucción en Quibdó (Chocó)

Esta realidad se relaciona de forma directa con la entrega de responsabilidades a agentes ajenos al Estado, y que son parte fundamental de la institucionalidad local y regional. El uso de operadores regionales y locales para el desarrollo de los programas, deja instalado un aprendizaje, y no sólo en los actores públicos sino también en los privados, que en la mayoría de las ocasiones estuvieron a la altura de las exigencias y que pueden llegar a representar una pieza clave para la sostenibilidad. La capacidad instalada en los agentes públicos y privados de las regiones, se traduce en herramientas para hacer frente a eventualidades futuras y a la posibilidad de desarrollar posteriores trabajos para el desarrollo de programas de diversa índole y sacar adelante procesos que busquen reducir la vulnerabilidad de las poblaciones.

> *(…) esto es un valor agregado de política pública para el país, porque ahora estamos aprendiendo todos, la fortuna de esto, el aprendizaje que quedó en cada región, con los errores y sus aciertos, eso es un empoderamiento muy grande, entonces, la próxima vez que Confama, Comfachocó, que todo el mundo que hizo reparaciones locativas, y aprendieron a hacer mejoramientos, van a ser una maravilla.*
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Asociado a los temas institucionales está la amenaza de la corrupción, que si bien fue ajena a los programas y procesos del FNGRD y no se reportó de forma generalizada, sí puede llegar a afectar de forma directa y convertirse en un

obstáculo para la sostenibilidad que se propende. En ocasiones, se plantea la falta de cumplimiento de principios básicos como transparencia y rendición de cuentas.

> *(…) no vamos a decir que los 60 alcaldes estuvieran súper comprometidos con el buen gobierno, con la rendición de cuentas, con la transparencia, no es cierto*
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

En relación con este tema cabe mencionar la entrega de competencias a los actores locales y regionales, pues se puede representar un riesgo a la hora de ejecutar los recursos. He ahí la importancia de las capacitaciones y de la formación, pues a través de éstas se puede generar una consciencia institucional que ejecute bien los recursos con transparencia y buena gobernabilidad. Para dar un ejemplo del tipo de obstáculo que puede representar el uso de los recursos de Colombia Humanitaria de forma corrupta, en Turbo se planteó que:

> *(…) ni el cemento les llegó, incluso había denuncias de que la alcaldesa sacaba ese cemento para hacer política, como que se lo regalaba a los barrios.*
> Opinión de funcionario de la Personería Municipal de Turbo (Antioquia)

En este sentido, la corrupción, entre otros muchos factores, claro que puede generar incumplimiento de ciertos procesos, y en ciertas ocasiones incluso se "normaliza" la condición de espera. Los procesos no se cierran y las personas y las instituciones se acostumbran a vivir en medio de la ausencia del Estado o de su recurrente incapacidad. En términos concretos, y tomando como ejemplo la problemática asociada a la vivienda, el retorno al hogar por parte de las poblaciones no se realizó en las condiciones óptimas, aún en los casos en los que efectivamente se hizo. Muchas de las personas que eran el objetivo de los programas, volvieron a sus casas medio derruidas o continúan viviendo en los albergues temporales.

Esta situación, que se presentó repetidas veces y que se hace evidente en el hecho que muchos de los procesos no han terminado al día de hoy, reduce la confiabilidad de las poblaciones en las iniciativas del Estado. Con el fin de ilustrar la situación frente al incumplimiento de los procesos, vale la pena ver un par de ejemplos. Por un lado, en relación con la demora en la entrega de productos:

> *El problema de este municipio es que no se le ha pagado el apoyo de octubre de 2012, ¿este se puede pagar o no?*
> Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

Ahora, en términos más generales pero que generan inconformidad entre la población frente a las formas de proceder y a las demoras en el cumplimiento de los proyectos, en Manatí, Atlántico, plantean que:

No se ha generado un impacto positivo con la comunidad, primero, porque fueron proyectos mochos y a nivel de protección contra riesgo no funcionan, porque están mochos; y segundo, ha causado un impacto negativo en la comunidad, porque la gente se da cuenta que están mochos, y que no sirven por estar mochos.

Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

En este sentido, como se dijo en la sección correspondiente a las condiciones actuales de vida de las familias, si bien la intervención del FNGRD ha sido fundamental para restituir las condiciones de vida de muchas de las familias afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, la situación de vulnerabilidad continúa, la precariedad en la calidad de vida es preocupante y el desarrollo de capacidades que permitan cambiar la situación no tiene un panorama claro. La intervención del FNGRD, con la intención de desarrollar las capacidades y la autonomía de las familias realizó esfuerzos, pero la problemática desborda su alcance.

En este sentido, para efectos de la sostenibilidad, las familias no cuentan con los recursos en términos sociales, institucionales y económicos para desarrollar las capacidades y proveerse una mejor calidad de vida de manera que no los caractericen como población vulnerable. Sin embrago, son varias los aspectos que fortalecieron la autonomía familiar y que en muchos casos mejoró la calidad de vida de las familias en el largo plazo.

Las capacitaciones que recibió la población por parte de agentes estatales como el SENA y otras entidades, les otorgó herramientas para generar ingresos en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, y parce ser una opinión generalizada, la educación se considera el mejor mecanismo para darle un giro a las condiciones de vida de las personas y es por esta razón que una parte importante de los esfuerzos de las familias se canalizan para aportar una buena educación a los hijos. En este orden de ideas, las capacitaciones pueden representar, dentro de toda una cadena, un eslabón que conduzca a las familias a un bienestar sostenible.

(…) de todas maneras yo quiero es que se dé una capacitación del Sena para todo el grupo, que se le enseñe a hacer el jabón y el shampoo, que es lo que nosotros hacíamos (…)

Opinión de participante del grupo focal de Reactivación Socio-cultural en Nocaima (Cundinamarca)

Así mismo, el desarrollo comunitario es fundamental para la sostenibilidad, pues la generación de elementos que permitan la participación y la inclusión de la población en las decisiones que se toman en los municipios son esenciales, ya que si no hay un diálogo y un fortalecimiento de la comunidad en los ámbitos institucionales locales, las decisiones pueden ir en contravía a los intereses y necesidades de las poblaciones. El tema de la participación política es fundamental,

no sólo como forma de hacer parte activa y directa del futuro que les concierne, sino también como elemento de control social sobre los funcionarios del Estado que operan a nivel local o regional. Como se planteó inicialmente, la distancia entre las élites locales, regionales y nacionales y las comunidades, ha sido, en ocasiones, una de las causas de la pobreza y de la vulnerabilidad de las zonas rurales del país.

> *En manejo el de bienes y materiales, nosotros planeamos, como comunidad, llevar un registro antes que todo, para tener información clara y socializarla a la comunidad para saber qué se va a hacer con estos bienes y qué se va a hacer con la comunidad.*
> Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

La toma de decisiones y la socialización para tomarlas es básica para la sostenibilidad, pues la participación de las comunidades en la vida política y social que los afecta va a determinar, no sólo la confianza en las instituciones públicas, sino en la legitimidad de la participación de la población. Por otro lado, representa un elemento de control social sobre las acciones en lo público, un asunto que puede reducir la corrupción y los malos manejos que tantos obstáculos le han puesto al buen desarrollo de los programas y a la sostenibilidad. Tal como se lo plantean en El Piñón, el desarrollo comunitario, si bien puede verse quebrado por distintas razones, es pieza fundamental en la reducción de la vulnerabilidad.

> *(…) esos consejos y ese acompañamiento, para mí fue uno de los programas muy buenos, ¿por qué? Porque le hizo entender a la gente que no estaba sola, y aparte de eso se estimuló el sentido de pertenencia de la comunidad; ojalá se vuelva a presentar otro programa como éste, yo lo ejecuté del año 84 al 94, en el cual también se creó el programa de Pastoral Social, y dejamos una estructura organizativa en toda la comunidad; desgraciadamente la intervención de los grupos armados nos sacrificaron mucha gente, y teníamos temor, pero gracias a la confianza que le tenía este pueblo católico, somos la mayoría, 80% católicos, todavía le creemos a los curas.*
> Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de El Piñón (Magdalena)

Por otro lado, en relación a los procesos de empoderamiento y fortalecimiento del capital social es importante plantear que son pieza clave de la sostenibilidad, pues aportan autonomía y competencia a la hora de hacer valer sus derechos como ciudadanos, fortalecer el apoyo social en casos de dificultad y, en general, reducir la vulnerabilidad.

A modo de ilustración, Kilksberg (1999) plantea que el capital social se fundamenta en el grado de confianza existente entre los actores sociales, el cumplimiento de las normas y el nivel de asociatividad. En este sentido, el capital social no sólo es un bien colectivo, sino que también opera de forma individual, pues se limitan las conductas de los sujetos según las normas sociales y se establecen unos límites de comportamiento que tienden a beneficiar a toda la población. En este orden de ideas, el capital social puede tener repercusiones en

los ingresos de las personas, que si bien no son la única característica de la vulnerabilidad, sí es determinante. Haciendo uso de un estudio realizado en Tanzania por Narayan y Pritche (1997), Kilksberg plantea que, en condiciones de pobreza, las familias que cuentan con relaciones sociales más fuertes presentaban un mayor nivel de ingresos.

> *Estas familias: i) utilizaban prácticas agrícolas mejores que las de los hogares que no participaban, ya que al participar recibían información que las llevaban a utilizar agroquímicos, fertilizantes y semillas mejoradas; ii) tenían mejor información sobre el mercado; iii) estaban dispuestas a tomar más riesgos, porque el formar parte de una red social las hacía sentirse más protegidas; iv) influían en el mejoramiento de los servicios públicos y participaban más en la escuela, y v) cooperaban más a nivel del municipio.*
>
> (Kilgsberg, 1999)

La promoción del capital social, tal como se pretendió con los programas liderados por el FNGRD, no sólo implican la sumisión de las personas a una serie de normas por el respeto que le tiene al otro (tema que se puede traducir en la reducción de la delincuencia entre otras cosas), sino que puede convertirse en una herramienta para la generación de ingresos de las familias. Ambos aspectos son fundamentales para la sostenibilidad. Para dar un ejemplo sobre el cuidado mutuo y el sujetarse a normas basadas en la solidaridad, en Manatí se plantea que:

> *(…) las que se quedan y las que en verdad trabajan estrechan lazos, ese es otro de los logros fuertes de tener una iniciativa comunitaria, que como yo trabajo contigo, tu familia es la mía, ya tenemos otro tipo de relación más estrecha y más de cooperación.*
>
> Opinión de funcionario de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

El capital social como elemento fundamental para la resolución de conflictos, para enfrentar eventualidades, para exigir derechos ante las instituciones y la reducción de la delincuencia y otros aspectos asociados, es determinante a la hora de reducir la vulnerabilidad de las personas, pues es un recurso que no se agota, sino que se fortalece con el uso. De aquí que la pretensión de alcanzar una sostenibilidad en las regiones afectadas, la búsqueda del desarrollo del capital social en las comunidades por parte de Colombia Humanitaria, sea fundamental. Ahora, como es lógico en todo proceso social, no en todos los casos se pudo cumplir el cometido.

En cuanto al último factor mencionado inicialmente, a saber, temas sociales, institucionales y ambientales, un adecuado manejo del riesgo y de las características geográficas de las regiones es fundamental, pues de éste depende que los ciclos regulares de la naturaleza no tengan consecuencias como las vividas durante el 2010-2011.

Fundamental en la gestión del riesgo, es el manejo del territorio y el uso que se le da a éste, pues cambiar el curso de los ríos, el desmonte sistemático y la

deforestación son elementos que influyen y que incrementan el nivel de riesgo de los fenómenos naturales. De esta forma, un plan local y regional en donde se contemple todo lo relacionado con el manejo del medio ambiente es básico para la sostenibilidad de las regiones y evitar situaciones similares. Para ilustrar la situación en el trabajo de campo se dijo:

> *(…) que el alcalde de la Virginia mire sus mapas satelitales del año 60, sus fotografías aéreas del año 60, y mire que sus ríos los desviaron y que por eso es que están jodiéndose ahora todos los que están en el jarillón.*
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

Según Fedesarrollo (2013), una buena gestión del riesgo consta de tres factores. En primer lugar, el conocimiento del riesgo, que consiste en la identificación de los escenarios que potencialmente peligrosos con el fin de actuar de una forma u otra sobre el territorio. Por ejemplo, la construcción de viviendas en las orillas de los ríos:

> *Doctora, pero ahí también la administración debe tener la información de a dónde uno va a construir para que nadie vaya a zonas de risego.*
> Encuentro nacional de gestores de OIM en Bogotá

Como es de esperarse, el conocimiento que se tiene no siempre se utiliza por diferentes razones; aspectos económicos, políticos o de cualquier otra índole inciden y se interponen entre la información que se tiene y el desarrollo de las poblaciones.

> *(…) hicieron esto, le quitaron esta curvita al río y lo pasaron así, y aquí empezaron a construir, este brazo se secó, entonces, todo esto está lleno de gente, y ahora existe la misma amenaza, pero más riesgo, porque esto está lleno de familias, y el alcalde deja que se siga construyendo ahí, ahora está muy comprometido.(Sic)*
> Opinión de funcionario del FNGRD (Nivel Nacional)

En segundo lugar, está la mitigación del riesgo que consiste en las estrategias para que las pérdidas causadas por los eventos naturales sean menores debido a la previa intervención de los agentes competentes. Con la mitigación del riesgo se busca reducir las intervenciones en la naturaleza que pueden convertir el espacio en una amenaza, tal como pasa con el mal manejo de los humedales y con la deforestación.

> *(…) hacer una serie de actividades encaminadas a que no nos vuelva a suceder lo mismo, y por lo menos, si nos sucede, estar preparados para ello en gran o poca medida, dependiendo de cuánto nos alcancen los recursos.*
> Opinión de funcionario del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manatí (Atlántico)

Para mitigar el riesgo se deben evitar (o controlar) situaciones como la siguiente evidenciada en el trabajo de campo:

> *(…)la construyeron muy cerca a un abismo que hay, a un barranco, a una caída muy profunda, entonces, ya cuando vino el vendaval dañó bastantes terrenos, que el terreno se resbaló, se corrió, y entonces la casa está en riesgo, pero porque está muy cerca al abismo ese. Donde Margarita siga insistiéndole a la doctora, que yo sé que ella accede, pero usted debe insistirle, ser constante, ir y acordarle, mire, doctora, necesito que usted me legalice el predio ese, yo se lo voy pagando poco a poco, arreglan como puedan.*
>
> Opinión de participante del grupo focal deReactivación Socio-cultural en Nocaima (Cundinamarca)

El desarrollo del trabajo de mitigación es fundamental. En este sentido, y como elemento clave, está la articulación con el Fondo de Adaptación que es una pieza primordial para la continuidad de los procesos de gestión del riesgo que se iniciaron con el FNGRD. La importancia de las obras de mitigación y su consecuente mantenimiento son responsabilidad inicial del Fondo de Adaptación y de Colombia Humanitaria en los casos en que esta agencia ejecutó obras, pero es necesario que el Estado como tal, a través del agente que considere más adecuado, les realice el pertinente mantenimiento, pues de otra forma, en unos cuantos años, con una eventualidad natural similar a la ocurrida durante el 2010-2011, van a ser inútiles de nuevo.

Por último, dentro de la gestión del riesgo, el tercer factor es la recuperación y el restablecimiento de las condiciones previas a la eventualidad natural, es decir, el acceso a bienes y servicios y el restablecimiento de la vida de las poblaciones. Este último factor, de cierta forma es el que buscaba el FNGRD como parte de sus políticas, pero es insuficiente sin los elementos que se han venido analizando en referencia al fortalecimiento institucional y al capital social, pues las poblaciones, por las condiciones de vulnerabilidad a las que están sujetas, no pueden restaurar la situación previa a las inundaciones.

Estos tres factores están directamente ligados a la prevención del riesgo, pues en la medida en que se conocen los peligros que el espacio puede acarrear, se toman medidas para reducirlos o anularlos en lo posible. Así las cosas, sólo mediante un diálogo adecuado entre los tres vértices de la gestión del riesgo, será posible reducirlo.

> *En nuestra comunidad se habló de los derrumbes y cómo prevenirlos, cómo uno debe reaccionar ante cualquier emergencia y saber qué debe uno hacer hasta que llegue la ayuda.*
>
> Opinión de participante del grupo focal deReactivación sociocultural en Quibdó (Chocó)

A modo de resumen, en lo que a aspectos ambientales concierne, es fundamental adoptar nuevas prácticas respecto a la concepción y al uso del medio ambiente para evitar nuevas situaciones como la vivida por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Si bien es cierto que la precipitación fue mayor a la que cayó en años anteriores, la mayor parte de la responsabilidad reside en manejo que se le ha dado al territorio. Estas prácticas en términos concretos se traducen en Mapas de Riesgo, mantenimiento del curso de los ríos, respeto por los espacios de los humedales, concienciación de la población sobre el uso del suelo y detención o reducción de la deforestación entre otros.

Como plantea Ulrick Beck (1998), la forma como se ocupa y se le da significado al espacio, es lo que determina las causas de los desastres naturales, no el evento como tal, pues son manifestaciones de la naturaleza como cualquier otra.

> *Los problemas del medio ambiente no son problemas del entorno, sino (en su génesis y en sus consecuencias) problemas sociales, problemas del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia al mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político.*
> (Beck, 1998)

Ahora bien, a modo de cierre, vale la pena hacer una reflexión en cuanto a la vulnerabilidad de la población y su marginalidad, como elemento determinante del nivel de afectación de ésta. Como se dijo inicialmente, la vulnerabilidad es un factor multidimensional y así se debe asumir, pues no es sólo cuestión de riesgos ambientales, sino de las condiciones sociales y económicas de las familias, que dado el grado de marginalidad en que se encuentran, no tienen la capacidad suficiente para hacer frente al evento natural.

En este sentido, para la comprensión de los fenómenos naturales, es fundamental abandonar la idea de que la sociedad es un jugador neutral y que el desastre es un producto externo de la naturaleza. Tal como lo plantea Lavell (2000), la misma "nomenclatura que se utiliza popularmente al hablar de 'desastres naturales', o en la forma en que se hace sinónimo a un evento -como un sismo- con el desastre mismo. Así expresado, se introduce la noción de una cierta inevitabilidad en la concreción de los desastres que son, al final de cuentas, actos de la naturaleza o de Dios o de los dioses." (Lavell, 2000).

Por esta razón, como se hizo al inicio del análisis, cuestionar las causas centrales de de los hechos ocurridos durante el 2010-2011 es también cuestionar el modelo de desarrollo que se ha impuesto en el campo. Son estos los factores, y no los naturales, los que han determinado la magnitud de la afectación de las poblaciones. Tomando como punto de comparación otros lugares del hemisferio con el fin de entender la relación entre el nivel de afectación y el grado de vulnerabilidad, Mansilla (2006) plantea que:

> *La caótica urbanización, la irracional apropiación del espacio y la transformación/degradación del hábitat en las ciudades de Nueva Orleáns y Cancún tardaron décadas en llevarse a cabo. La pobreza lastimosa a la que están sometidas las poblaciones indígenas (y no indígenas) en el sudeste mexicano y Guatemala, que obliga a la deforestación, la construcción de viviendas inadecuadas y la ocupación de zonas de alta amenaza, es el producto de muchos años de modelos económicos excluyentes. Asimismo, la indolencia y la ineficiencia gubernamentales para reducir los niveles de pobreza e implementar medidas para la disminución del riesgo también son históricas y estructurales y no producto de una sola administración.*
>
> (Mansilla, 2006)

Así, podemos concluir que, por más esfuerzos que se hagan en torno a la infraestructura, al fortalecimiento institucional y a capacitar las poblaciones, entre muchas otras bien intencionadas iniciativas, si no se cambia la forma en que se ha concebido el desarrollo en Colombia, no hay elementos suficientes para evitar que los eventos naturales se conviertan en desastres como el Fenómeno de la Niña 2010-2011: "es necesario replantearse las aproximaciones económicas y conceptuales que ha tenido el desarrollo rural" (Fedesarrollo, 2013). O en palabras de Lavell (2000):

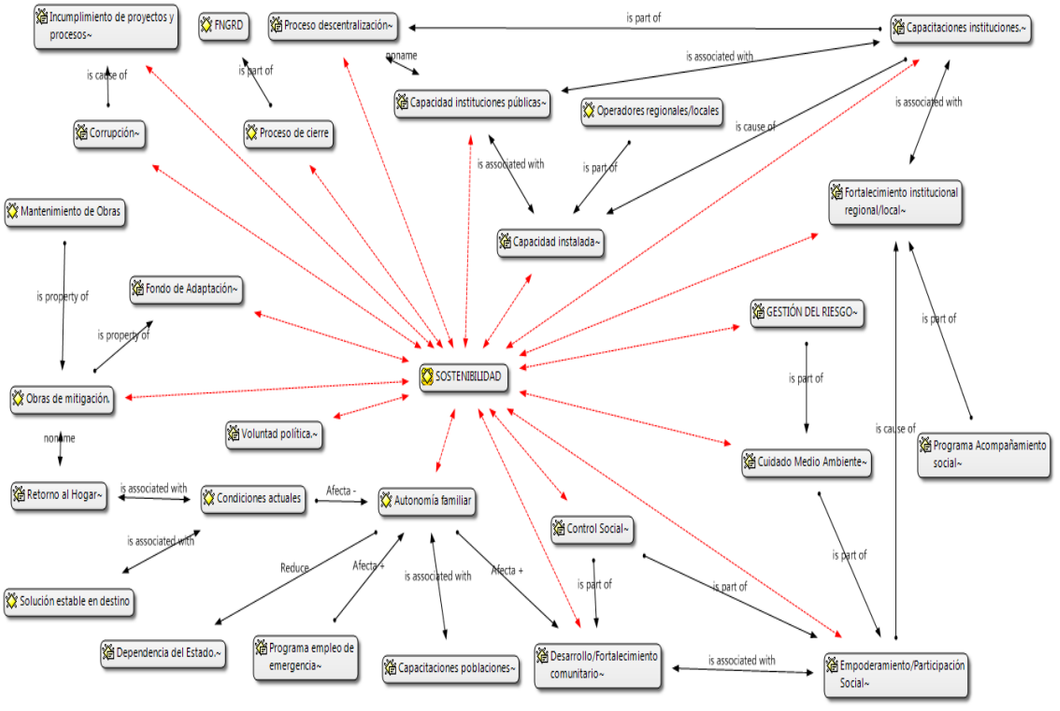
> *"Cualquier esfuerzo para reducir de forma significativa los niveles de vulnerabilidad existentes, mientras se mantengan los parámetros básicos de los modelos de crecimiento vigentes en la región, claramente requeriría de mecanismos de compensación social que exceden por mucho las posibilidades y capacidades financieras o la voluntad política de los gobiernos – aún de los más avanzados en concepción social y humanitaria"*
>
> (Lavell, 2000)

A modo de cierre ilustrativo, la Network 2 ejemplifica y hace más comprensibles las variables que operan y que determinan la capacidad de las comunidades de hacerse sostenibles. Dicho gráfico muestra los eslabones que componen la compleja sostenibilidad y el tipo de relaciones que se establecen entre los elementos. Es importante tener en cuenta que, en caso de faltar alguno de los factores, la sostenibilidad se va a ver amenazada, pues ésta requiere tratarse de manera integral para cumplir su cometido. En otras palabras, las interacciones entre cada uno de los componentes muestra que la ausencia de un factor implica que, en cierto grado, la sostenibilidad se verá afectada positiva o negativamente.

En resumen, la Network 2 ilustra la forma en que la sostenibilidad está asociada al fortalecimiento institucional local (factor que el FNGRD impulsó a través de sus programas), el desarrollo y empoderamiento de las comunidades, la autonomía de las familias y, por último, la calidad del enlace que se lleve a cabo con el Fondo de Adaptación, que es responsable de la reconstrucción de las grandes obras de infraestructura y la reactivación económica del sector agropecuario. También es importante resaltar que los procesos de control social, capacidad instalada,

dependencia del Estado y la corrupción administrativa tienen efectos sobre la sostenibilidad del proceso.

Network 2. Sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia.

3. Conclusiones

En este último capítulo se sintetizan los resultados de la evaluación y las conclusiones generales de la investigación. Considerando toda la información recabada, se retomamos dos asuntos que fueron fundamentales para la investigación dada su importancia frente a la posible continuidad de procesos: el papel del Fondo de Adaptación y el manejo del riesgo. Basados en estos dos aspectos, se proponen unas recomendaciones para cada programa y otras cuestiones más generales para ser consideradas en los procesos de gestión del riesgo a nivel nacional.

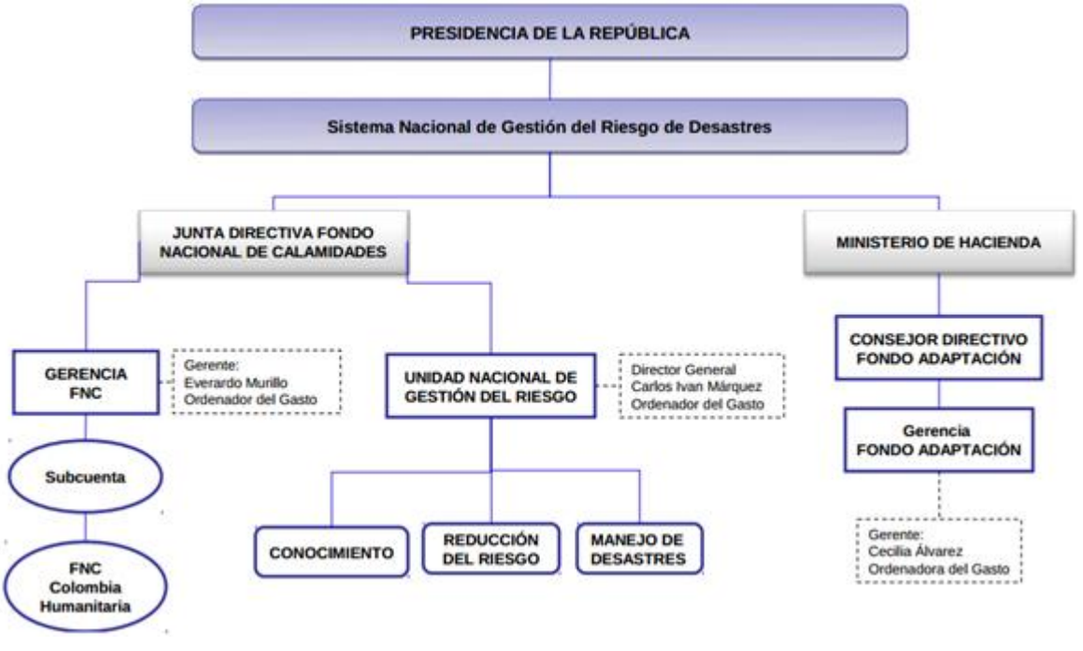
3.1. El papel del Fondo de Adaptación

Tal como se señaló en la sección 2.1. sobre los aspectos generales de la intervención, existen tres etapas en un proceso de respuesta a desastres: atención de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Para atender a la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, la Junta Directiva del Fondo

Nacional de Calamidades, hoy FNGRD, creó la subcuenta Colombia Humanitaria, encargada de coordinar las actividades concernientes a las dos primeras etapas del proceso, es decir, atención de emergencia o Ayuda Humanitaria, y rehabilitación. Por su parte, el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Adaptación, encargado de la última etapa: reconstrucción. De esta manera, las labores de recuperación de las comunidades y territorios quedaron bajo la coordinación de dos entidades distintas: el Fondo Nacional de Calamidades (llamado actualmente FNGRD), por medio de la Subcuenta Colombia Humanitaria, y el Fondo Adaptación.

Este último tiene como función coordinar la recuperación, construcción, reconstrucción y reactivación económica -particularmente de los sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios- de los territorios que fueron afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, con un enfoque que permita, en lo posible, mitigar y prevenir el riesgo frente a cualquier otra calamidad. Se espera que, para el año 2016, el Fondo Adaptación comience su proceso de cierre, es decir, que haya terminado los procesos de adjudicación y selección de intervenciones para el alcance de los objetivos mencionados. Ahora bien, dado que el FNGRD y el Fondo Adaptación tienen funciones y alcances diferentes, están bajo la tutela de instancias gubernamentales distintas. Como se observa en el Esquema 19, el Fondo Adaptación fue creado como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, y este a su vez participa en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Por su parte, el FNGRD está vinculado directamente con dicho sistema.

Esquema 19. Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Colombia Humanitaria.

Debido a que, tanto las labores del Fondo Adaptación como las del FNGRD están encaminadas a atender las zonas y poblaciones afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, es necesario garantizar su coordinación y articulación. Por tal motivo, el Decreto 4819 de 2010 establece como parte de las funciones del Consejo Directivo del Fondo Adaptación, garantizar que las labores de éste se integren "con el Plan de Acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación a que alude el artículo 2 del Decreto 4702 de 2010, a efecto de garantizar su coordinación." (2012; 3). Es importante recordar que actualmente la Subcuenta Colombia Humanitaria está en proceso de liquidación y la gran mayoría de convenios que hicieron parte de la intervención ya concluyeron o están en proceso de cierre. Por esta razón, es fundamental fortalecer dicha coordinación y articulación a nivel institucional.

Con base en el trabajo de campo realizado, a continuación se presentan cuáles son los retos que perciben los operadores y funcionarios locales y regionales, respecto a la función del Fondo Adaptación de cara al cierre de Colombia Humanitaria. Tanto las entidades regionales y locales, como las poblaciones, se encuentran expectantes frente a la continuidad del proceso iniciado por el FNGRD y el papel que el Fondo Adaptación asumirá en la recuperación de las condiciones de las comunidades afectadas. Por su parte, los operadores dirigen la atención a la posibilidad de darle continuidad a algunos procesos que quedaron iniciados. No obstante, muchos de ellos reconocen que, debido a notables diferencias sobre los lineamientos, principios y formas de operar entre los dos Fondos, es muy difícil seguir con los programas que se desarrollaron en las fases anteriores; incluso, consideran que las eventuales fallas en la articulación pueden deberse a esta misma causa. Este es tal vez uno de los aspectos más relevantes a mencionar: entre varios operadores de convenios con Colombia Humanitaria y funcionarios locales, no se percibe una clara articulación entre las acciones llevadas a cabo en los dos fondos, lo que a su vez puede representar dificultades en los canales de comunicación y traumas en la gestión.

> *Lo que yo veo es que son dos filosofías distintas, aparte de que son personas distintas, se confirma lo que estamos diciendo, no se le dio continuidad; yo, siendo el Estado o el gobierno, hubiera apostado por la continuidad, por una transición incluyendo la gente buena de Colombia Humanitaria, que es mucha, pero no, el Fondo Adaptación es una cosa completamente distinta y con filosofías distintas, ¿cuál es la gran diferencia?, que el Fondo Adaptación piensa en temas de infraestructura, no en temas sociales, pues tiene un efecto el tema de infraestructura, porque cuando usted resuelve el problema de la escuela que se cayó o el acueducto que hay que hacer o la carretera, eso tiene un efecto social, pero nunca una intervención directa como esto que hizo Pastoral Social o que hicimos*

nosotros, que era ayudar directamente a la comunidad a resolver sus problemas derivados de la afectación por la ola invernal.
Opinión de funcionario de Apoye en Medellín (Antioquia)

De la misma manera, muchas de las personas que fueron afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 sienten el proceso de transición como una amenaza para los beneficios que han estado recibiendo por parte de los programas de rehabilitación. Un ejemplo de este temor se manifiesta entre los habitantes de los alojamientos temporales, que no recibirán una vivienda debido a que no cumplen con los requisitos definidos por el Fondo Adaptación. Esta situación puede desembocar en conflictos y complicaciones para los cierres de los programas desarrollados por el FNGRD.

Una señora que vive en el albergue, dijo que iba a hacer un paro, que se iba a tomar el puente, porque apenas le habían salido 16 personas para vivienda
Opinión de participante en la actividad de triangulación en Turbo (Antioquia)

Otro aspecto señalado de forma recurrente, respecto a la labor del Fondo Adaptación, fue la falta de un componente social dentro de la propuesta del mismo; según los operadores y algunos funcionarios públicos, el Fondo debe garantizar no sólo la recuperación del país en términos de infraestructura, sino también la recuperación social y cultural de las comunidades afectadas. Es importante explicar que, si bien el componente social no es una función explícita del Fondo Adaptación, en el decreto 4819 de 2010 se indica que una de las funciones de éste es llevar a cabo "demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña". En este sentido, bien puede considerarse que es válido incluir en estas acciones algunas de carácter social, buscando así una articulación con los procesos adelantados por algunos programas del FNGRD que fueron muy valiosos para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados.

A mí me parece que el proceso debe continuar, sí, el proyecto se acabó, listo, pero el proceso de transformación social tiene que seguir, en ese sentido hay una cultura en la cual yo pienso que hay que ser extremado (…) en la cultura de gestión integral.
Opinión de funcionario de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

En este sentido, un llamado que hacen los actores que se involucraron en las fases de Ayuda Humanitaria y rehabilitación, es el de garantizar la integralidad de la intervención, incluso en la última fase del proceso liderada por el Fondo Adaptación; es decir, consideran fundamental incluir dentro de las actividades que se lleven a cabo un componente social que propenda por dejar capacidades instaladas en la población y las instituciones, para de esta manera promover la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Para mí se requiere que el Fondo Adaptación, dentro de sus políticas, considere continuar con el tema social, que todo el proceso social de reactivación económica, de habitabilidad, de superación de la crisis, de adaptación de la comunidad a los nuevos medios de vida que va a tener, continúe, y sigan trabajando en el tiempo con la gente, no solamente con la gente a la que le van a entregar las viviendas, porque por ejemplo, a la gente a la que le van a entregar el acueducto es a toda, si el acueducto es del municipio, pues es a todo el municipio.

Opinión de funcionario de Pastoral Social en Manatí (Atlántico)

Finalmente, otro de los temas mencionados durante las entrevistas fue la centralización de las labores llevadas a cabo por el Fondo Adaptación y la falta de diálogo con el nivel regional y local. Si bien esto podría explicarse por los objetivos y la finalidad con la que se creó el Fondo, es importante también recordar, primero, el contexto común de creación tanto del Fondo Adaptación como de la subcuenta Colombia Humanitaria por el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, y segundo, el carácter temporal de ambos fondos y la continuidad de la política gestión del riesgo establecida a través de la Ley 1523, que busca darle participación activa a todos los niveles de gobierno, así como por la articulación y continuidad de los esfuerzos por que el trabajo sea integral. En este sentido, es importante impedir que las instituciones locales y regionales se sientan excluidas de la última fase del proceso de intervención; por el contrario, deben constituirse en actores activos para garantizar el empoderamiento y el desarrollo de las capacidades para hacerle frente a la gestión del riesgo en estos niveles.

Sin embargo, vale la pena mencionar que, con el fin de agilizar la ejecución y para contar con la participación de los departamentos y municipios, en el primer semestre de 2013 el Fondo Adaptación tomó la decisión de ejecutar de manera descentralizada algunos de sus recursos. Adicionalmente, algunos sectores al interior de la entidad (*e.g.* Reactivación Económica) han venido trabajando de la mano con las Secretarías Departamentales, de modo que la política ejecutada resulta ser fruto de una construcción conjunta. En este sentido, la percepción que tienen las entidades territoriales podría estar reflejando una falla por parte del Fondo Adaptación en la difusión de las estrategias y políticas que ha emprendido en torno a la descentralización de su labor.

En conclusión, el reto más importante que tiene el Fondo Adaptación es establecer lazos de confianza con las instituciones locales, regionales y principalmente con las comunidades en las zonas afectadas. Esto permitirá, por un lado, mitigar cualquier traumatismo que pueda generar el proceso de transición de un fondo al otro y, por otro lado, generar un reconocimiento de las labores que lleve a cabo la población. Es fundamental que se establezcan canales de comunicación y participación fluidos por medio de los cuales las comunidades puedan manifestar sus necesidades y a su vez recibir información certera y oportuna de los trabajos adelantados por el Fondo Adaptación.

3.2. El manejo del riesgo

Si bien a lo largo del presente informe se han analizado los programas de hábitat, reactivación socio-cultural y reactivación económica, hay un aspecto transversal a los distintos componentes de la intervención de Colombia Humanitaria sobre el cual vale la pena llamar la atención: la gestión del riesgo. Para ello, en esta sección se contrasta el contenido de la Ley 1523 de 2012 al respecto con lo que establece el documento "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá" (Holzmann & Jørgensen, 2000). Así mismo, se buscará establecer los puntos de encuentro con respecto a la forma en que se dio la intervención del FNGRD en las regiones para la atención de las comunidades afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.

Antes que nada, vale la pena señalar que el documento realizado por Holzmann & Jørgensen (2000) para el Banco Mundial, establece que es necesario adelantar estrategias de distinta índole para la gestión del riesgo, que tengan en cuenta el alcance del mismo. En primer lugar, se encuentran las *estrategias de prevención* que, al realizarse antes de la ocurrencia del riesgo, buscan reducir la probabilidad de incidencia del mismo. En segundo lugar, las *estrategias de mitigación,* que también se aplican antes de que se materialice el riesgo y cuyo fin es disminuir su posible efecto en el futuro. Por último, las *estrategias de superación*, que abarcan todas aquellas tendientes a aliviar el impacto del riesgo cuando éste se genera.

Si bien el contenido de la Ley 1523 atiende las necesidades en estos tres frentes, desde su estructura organizacional hasta los actores involucrados en la misma, en términos prácticos la intervención de la subcuenta Colombia Humanitaria para la atención de la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011se centró en las actividades de mitigación y superación. Lo anterior, debido a que este desastre natural tomó por sorpresa al país y no le dio margen de acción para avanzar sobre la prevención. Vale la pena señalar que las acciones de superación son especialmente importantes debido a que "los individuos pueden haber sido pobres toda su vida, sin posibilidad alguna de acumular activos, quedando en la indigencia con la más mínima pérdida de ingresos y corriendo el riesgo de sufrir daños irreversibles" (Holzmann & Jørgensen, 2000: 17).

Un aspecto particular que vale la pena enfatizar es la existencia de instrumentos de distinta índole para poner en marcha las estrategias de mitigación y recuperación (Holzmann & Jørgensen, 2000). Por una parte, se encuentran los sistemas informales, que corresponden al mecanismo de respuesta que cada hogar ofrece para afrontar la situación de riesgo y que, como se evidenció en la presente

evaluación, fue un factor común en las distintas poblaciones[32]. Por otra parte, se hallan los sistemas provistos por el sector público (*i.e.* el gobierno en sus distintos niveles), que se materializó en este caso en el modelo de atención puesto en marcha por parte de Colombia Humanitaria. Dado que usualmente los individuos y los hogares cuentan con pocas herramientas de gestión del riesgo, es probable que la oferta proveniente desde el gobierno al respecto, se convierta en un medio para "reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza" (Holzmann & Jørgensen, 2000: 4).

Holzmann &Jørgensen (2000) también señalan en su documento que los actores usualmente involucrados en el manejo del riesgo son los individuos/hogares, las comunidades, las ONG, las instituciones de mercado, las instituciones internacionales y el gobierno. Esto es especialmente importante porque hace énfasis en el hecho de que un sistema de gestión del riesgo está conformado por distintos actores, tanto públicos como privados que interactúan entre sí a pesar de que entre estos pueda haber información asimétrica (es decir, que cada cual posea niveles distintos de información con respecto a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos presentes en el entorno). En particular, la Ley 1523 es bastante enfática al respecto, especialmente cuando formula sus principios orientadores en el Art. 3°, ya que busca que todos los actores involucrados trabajen coordinadamente y aúnen esfuerzos para una adecuada gestión del riesgo, tanto a nivel nacional como local.

Así mismo, la necesidad del trabajo mancomunado entre estos agentes se refleja en la organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) contemplada en la mencionada ley. En este marco, además de que confluyen entidades públicas, privadas y la comunidad en su conjunto, se promueve el empoderamiento de alcaldes y gobernadores para la implementación de procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como del manejo de desastres. De hecho, la Ley les asigna la obligación de incorporar estos aspectos en la planificación del desarrollo local y del ordenamiento territorial, bajo el principio de subsidiariedad estipulado en el Art. 3°.

Otro punto en común entre los planteamientos de Holzmann &Jørgensen (2000) y la Ley 1523 consiste en el manejo de la información para la adecuada gestión del riesgo, puesto que esta normativa es bastante consistente con los instrumentos que pone a disposición del gobierno nacional al respecto, como puede verse a continuación:

- **Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo:** encargado de promover procesos continuos de conocimiento del riesgo, lo cual es fundamental para

[32] Los autores señalan que estos mecanismos de carácter informal pueden ser menos eficientes, pero tienden a ser los más empleados ya que suelen ser las primeras herramientas a las que acuden los hogares ante el desconocimiento de las alternativas formales provistas por el Estado.

que las comunidades e instituciones cuenten con los elementos suficientes para hacer frente a eventuales desastres en el futuro. Así, es posible que este comité fomente estrategias de prevención del riesgo.

- **Comité Nacional para la Reducción del Riesgo:** con la función de orientar políticas relacionadas con gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación y adaptación al cambio climático, para poder hacer intervenciones –correctivas o prospectivas– que eviten la materialización de los riesgos. En otras palabras, hace énfasis en las estrategias de mitigación y prevención del riesgo.
- **Comité Nacional para el Manejo de Desastres:** debe asesorar los mecanismos para la formulación y ejecución de la respuesta a emergencias, así como de atención para la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones de las poblaciones. En línea con los otros comités, éste tiene a cargo las estrategias de recuperación del riesgo. Adicionalmente, entre sus tareas también está la de velar porque las acciones de reconstrucción no reproduzcan condiciones de vulnerabilidad y porque haya una articulación con el conocimiento y reducción del riesgo; es decir, que haya interacción con las actividades de los otros comités, lo cual es esencial para el manejo del riesgo.

De esta manera, gracias a la normatividad y las disposiciones que se han generado en torno a la gestión del riesgo, se está avanzando para dejar capacidad instalada en los territorios, capacidad que permita prevenir, mitigar y afrontar de mejor manera eventualidades similares en el futuro. Sobre este punto es importante precisar que la Ley 1523 de 2012 es bastante clara al respecto, en la medida que señala que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal. No obstante, esto no significa que las poblaciones se convierten en simples receptoras de la atención, sino que tienen un compromiso de corresponsabilidad que las exhorta a tomar las medidas necesarias para hacer uso de los sistemas de gestión del riesgo a su alcance para prevenir, mitigar y recuperarse en caso de alguna emergencia.

Finalmente, es necesario hacer algunas precisiones para dar mayor alcance a la forma en que la gestión del riesgo se ha materializado en la Ley 1523 de 2012. De acuerdo con Bull-Kamanga et al. (2003), la vulnerabilidad ante los riesgos no solamente es de los hogares, sino también de las instituciones y la infraestructura a nivel local. Por tal razón, se hace un llamado tener en cuenta el contexto local de cada región, ya que así se entiende mejor cómo la acumulación de riesgos a nivel cualitativo y cuantitativo afecta a una población en particular. De hecho, Holzmann & Jørgensen (2000) plantean, como elemento fundamental, que el manejo social del riesgo se analice a la luz del contexto y la voluntad política, dado que siempre

hay una serie de relaciones de poder que afectan la manera en que los actores gestionan el riesgo[33].

Igualmente, estos autores hacen un llamado a que el manejo del riesgo adopte una visión holística, es decir, que los programas no se piensen como categorías aisladas, sino como elementos que interactúan entre sí (lo cual también es señalado por Bull-Kamanga et al. (2003)). De hecho, tal interrelación también se considera determinante entre los actores involucrados en la gestión del riesgo (en términos de comunicación y flujo de información, entre otros). Esto implica tener en cuenta que, como se señaló anteriormente, cada actor posee información diferenciada, por lo que la gestión del riesgo debe promover el diálogo y la interacción mutua. En este escenario, el gobierno es determinante, al ser el agente central que coordina actividades y aúna esfuerzos en torno a la gestión del riesgo, al tiempo que pone en marcha estrategias de prevención, mitigación y recuperación.

En este sentido, "(…) ir más allá de las consideraciones exclusivamente financieras y de ingresos e incluir políticas más holísticas y activas que influyan en la estructura social de una economía …este enfoque [de manejo social del riesgo] incluiría inversiones en infraestructura sociocultural, apoyando los sistemas informales y mejorando el sector que actúa sin fines de lucro". (Holzmann & Jørgensen, 2000). De hecho, en la Ley 1523, aunque no se hace explícito este tipo de enfoque amplio, sí se incorpora un principio de sostenibilidad ambiental, de suma importancia por cuanto tiene en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. De esta manera, se demuestra que la gestión del riesgo también puede orientarse con una perspectiva holística, y así hacer atender de manera integral a las comunidades, tal y como lo planteó la estrategia de Común Unidad por parte de la subcuenta Colombia Humanitaria.

3.3. Recomendaciones

3.3.1. Generales

De acuerdo con la evaluación realizada, dos de los aspectos más destacables de la estrategia general de trabajo propuesta para la intervención del FNGRD durante el Fenómeno de la Niña 2010-2011 fueron: por un lado, el carácter integral de la intervención, que comprendió de manera más holística los daños ocasionados por la catástrofe y las acciones necesarias para la recuperación completa de la población; y por otro lado, las responsabilidades adquiridas por parte de la institucionalidad regional y local sobre todos los programas. Esta

[33] De hecho, los autores plantean que la sostenibilidad política es un factor decisivo para el manejo social del riesgo, pues muchas veces éste se ve seriamente afectado por las transiciones políticas que tienen lugar a nivel local. Esto de nuevo coincide con los resultados de esta evaluación, en la medida que los cambios de gobierno incidieron en los distintos componentes de la intervención adelantada por Colombia Humanitaria.

propuesta encuentra respaldo en el documento "Gestión del riesgo de desastres naturales", elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en donde se explica que "dejar la política de desastres naturales librada a los sistemas gubernamentales existentes fortalece estructuras estrechas de poder y la aleja de la atención y las iniciativas locales. Quienes apoyan esta teoría creen en la conveniencia de reducir el riesgo de los peligros de la naturaleza a través de proyectos conducidos en el ámbito comunitario" (BID, 2002: 1).

De acuerdo con esta propuesta de intervención, la nueva estructura organizacional planteada en el capítulo II de la Ley 1523 de 2012 –que incluye dentro de los agentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tanto a las entidades públicas como a las entidades privadas y a las comunidades– busca hacer extensiva la responsabilidad sobre la prevención y mitigación del riesgo de desastres y, a su vez, sienta las bases sobre la integralidad de la gestión en estos aspectos. Por otra parte, esta ley reconoce la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes de mantener la seguridad, la tranquilidad y salubridad en su jurisdicción, lo que incluye una efectiva gestión del riesgo. Según la ley, los gobernadores son los encargados de "Mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios" (8); mientras que los alcaldes son los responsables directos de "la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción" (8). En este sentido, es fundamental garantizar que los departamentos y municipios cuenten con la capacidad de responder de manera efectiva a estas nuevas responsabilidades.

Por tal razón, uno de los aspectos que debe trabajarse más ampliamente para promover una gestión del riesgo efectiva a nivel local y regional es el manejo de la información. Debido a esto, la Ley 1523 de 2012 en el capítulo IV - Sistemas de información, ordena la creación de un Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres; dentro de las funciones de este sistema se encuentra "Articular los sistemas de información de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales" (19), efecto para el cual se dispone la creación de sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres para los distintos niveles de gobierno, que garanticen la interoperatividad con el sistema de información a nivel nacional.

No obstante, este nuevo Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres delega una nueva responsabilidad al nivel local que implica la disposición de recursos humanos, financieros y tecnológicos, y que muchos municipios con un presupuesto muy restringido no podrían atender eficazmente. Por tanto, es fundamental realizar un trabajo reflexivo respecto a

la construcción de alternativas viables que garanticen la recolección y sistematización de información confiable en el ámbito local, regional y nacional.

Una posible alternativa para la recolección de información puede encontrarse en las memorias del taller internacional "Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo" (2010), en donde se presentaron propuestas para generar bases de datos confiables durante desastres en zonas rurales, aisladas y altamente vulnerables. Las recomendaciones generales que se establecieron pueden extenderse al caso colombiano, tal y como se propone en el Cuadro 29. Tanto en el DOFA como en el documento antes mencionado, se alude a la necesidad de construir estrategias participativas locales, a través de las cuales se genere información diversa a nivel demográfico, geográfico y climático aprovechando las redes sociales y comunitarias existentes en los territorios:

> *En cuanto a recoger información para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, se debe enfatizar: las metodologías participativas para sistematizar el conocimiento local o información etnoclimática; la construcción de mapas municipales de amenazas; y la elaboración de productos como mapas digitalizados y bases de datos de riesgo. Tal información debe ser usada en la formulación de políticas preventivas en los procesos de planificación y de gestión financiera municipal y actualizarse continuamente mediante eventos comunitarios y municipales.*
> (MEF, 2010: 125)

Cuadro 29. Formulación Estratégica del Análisis DOFA de Pastoral Social (Fortalezas – Amenazas)

	FORTALEZAS
	Iniciativa para la unificación de censos.
	Iniciativas culturales como focos de integración y participación.
	Apuestas a sistemas productivos.
	Agente canalizador de ayudas.
AMENAZAS	Estrategia
Poca información de las personas afectadas.	Evidenciar iniciativas censales y de presencia estatal.
	Propuesta
	Para garantizar que a nivel local y comunitario se cuente con información adecuada y pertinente sobre la población, es conveniente que se haga un registro periódico de los ciudadanos que habitan zonas de riesgo, tanto en el nivel rural como en el casco urbano, utilizando las redes sociales y comunitarias ya existentes.
	Ejes:

Intenciones de grupos subversivos de sabotear los programas.	Registro de ciudadanos, presencia del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, entre las personas participantes en la intervención liderada por Colombia Humanitaria, se percibieron diferentes grados de conocimiento acerca de los logros alcanzados en cada uno de los programas, así como de comprensión de la estrategia de Común Unidad, en el marco de la cual se buscaba que los distintos programas instalaran experiencia y herramientas en las entidades territoriales. Igualmente, se identificaron acusaciones de "abandono" ante el cierre de Colombia Humanitaria y lecturas de lejanía con respecto a las entidades que hicieron parte de la intervención, lo cual relega a un segundo plano los resultados, conocimientos, metodologías y herramientas que legaron las entidades participantes. Tales lecturas indican un desconocimiento acerca del carácter transitorio de la entidad en su labor de disminuir la vulnerabilidad, restituir los derechos y restablecer las condiciones de vida de las personas afectadas.

En particular, vale la pena señalar también que muchas de las dificultades que los damnificados reportaron a propósito del proceso de implementación de los programas de hábitat, se atribuyen directamente al desconocimiento de los protocolos de atención en situaciones de emergencia. El desconocimiento de los procesos y procedimientos básicos para reaccionar en condiciones adversas, que ponen en peligro la vida humana, generó un desplaszamiento significativo de los afectados, lo cual dificultó la identificación de la población damnificada y la entrega de las primeras ayudas humanitarias, así como su posterior remisión a los diferentes programas de vivienda.

Dadas las dificultades presentadas en el flujo de información hacia los participantes de los distintos programas, las estrategias generales de manejo de la información deben acudir al lugar y construir propuestas novedosas que respondan a las características geográficas, culturales y poblacionales. Como se muestra en el Cuadro 30, una de las estrategias construidas a partir de la matriz DOFA, consiste en hacer uso de medios de comunicación y canales de información locales como emisoras comunitarias, perifoneo, revistas y periódicos locales. Si bien se elaboró esta estrategia para responder a las debilidades y amenazas de un programa particular (Profamilia), plantearla como una propuesta general permite, por un lado, fortalecer redes e iniciativas de organización local y, por otro, contar con un medio a través del cual las personas y las poblaciones apartadas accedan a información relacionada con la gestión del riesgo, estrategias de mitigación y prevención; además, puede

facilitar jornadas de registro y caracterización etnográfica de los habitantes de ciertos territorios.

Cuadro 30. Formulación Estratégica del Análisis DOFA de Profamilia (Debilidades – Amenazas)

	AMENAZAS
	Baja presencia y recordación de la comunidad.
	Hospitales no vieron con buenos ojos la llegada de Profamilia, tomaron una actitud de competencia frente a la institución.
DEBILIDADES	Estrategia
Dificultad para realizar estudios médicos a profundidad.	Refuerzo en la promulgación de las actividades correspondientes a Profamilia.
	Propuesta
	Se evidencia poca recordación y desconocimiento de los programas. Así las cosas, la recomendación busca que se trate de identificar herramientas que permitan generar notoriedad en la población y facilitar el flujo de información, aprovechando medios de comunicación que sean cercanos a la población (revistas, perifoneo, radio, entre otros).
	Ejes:
Cobertura precaria, hubo personas que no sabían que estaban cobijadas por los beneficios de Profamilia.	Presencia, recordación, cobertura y medios.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la recomendación anterior también se puede ver como una extensión de las actividades que se realizaron en el marco de otras intervenciones, pues a lo largo del proceso de implementación de los programas de hábitat se realizaron diferentes campañas que pretendían difundir la información necesaria para asegurar que la población damnificada tuviera acceso a la ayuda humanitaria coordinada desde la Subcuenta Colombia Humanitaria. Este tipo de actividades representaron un contundente acierto que se debe mantener, dado que permitieron llegar a la población damnificada pese a las malas condiciones de las vías de acceso a las regiones afectadas. Por tal motivo, se recomienda que se incluyan en los medios de difusión de la información todos los disponibles en las regiones, especialmente aquellos con los cuales la población está habituada y generan mayor credibilidad, como los mencionados anteriormente.

Adicionalmente, para fortalecer y dar continuidad a los aciertos de la estrategia Común Unidad, como concreción del principio de oportuna información, se recomienda que el Ministerio de Educación Nacional participe activamente en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Educación a nivel de básica (primaria y secundaria), media y superior podría jugar un rol mediador para asegurar que toda la población residente en las regiones esté permanente, oportuna y adecuadamente informada sobre los programas de gestión del riesgo;

especialmente en cuanto a los criterios y proceso de inclusión, así como de la duración de los programas de atención a la población damnificada. En este sentido, se deberían incluir diversas vías tanto de información como de formación, por lo que se sugiere que se implemente –siguiendo el ejemplo de otras cátedras ya existentes- una cátedra longitudinal en todo el proceso educativo sobre prevención del riesgo y manejo del desastre.

Finalmente es importante resaltar que, gracias a la Ley 1523 de 2012, la labor del FNGRD se ha venido articulando con la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno en torno a temas como la gestión ambiental sostenible, la participación comunitaria, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, aspectos todos vitales para la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, entre la población se identificó toda suerte de expectativas y un notable desconocimiento con respecto a la fase de reconstrucción asumida por el Fondo Adaptación. Tal situación amerita un proceso de comunicación liderado por el FNGRD, que incorpore en sus contenidos una socialización de los productos de cada uno de los componentes de la intervención, sus resultados y su correspondencia con la estrategia de Común Unidad, estableciendo la forma en que inciden sobre la capacidad instalada en las regiones.

Más allá de tratarse de un acto administrativo, esta actividad de comunicación debería suplir dos funciones: la primera, de carácter informativo, para otorgar un sentido de seguridad al divulgar amplia y suficientemente sobre la capacidad instalada en las regiones para responder a una nueva calamidad; y la segunda, de carácter simbólico, para empoderar a la población en el territorio. De esta forma, se podría constituir un recurso de transición en el que se impute a autoridades y habitantes del territorio con la responsabilidad establecida por la Ley 1523 de 2012 sobre la gestión del riesgo y la sostenibilidad. Así mismo, este proceso de comunicación representaría una oportunidad para establecer con claridad las condiciones de transición hacia el Fondo de Adaptación, dado que indicaría la culminación de la intervención del FNGRD en su conjunto y la manera como los procesos se continuarán en la fase posterior de reconstrucción. Todo lo anterior debería mostrar cómo las actividades de cada uno de los fondos se articulan al Sistema General de Gestión del Riesgo y Desastre.

Para tal fin podrían considerarse canales de información focalizados, como los cierres oficiales de los programas ante la población e instituciones participantes en la integralidad del proceso; o masivos, entre los que se encuentran aquellos espacios comunitarios presentes en las regiones como la eucaristía, las emisoras locales y centros educativos, canales que durante la intervención, y en algunas zonas, fueron empleados según los requerimientos

informativos. Si bien estos medios no son garante de eficiencia y efectividad en la divulgación, su uso hace un importante énfasis sobre las consideraciones relativas a la gestión del riesgo, por ejemplo en lo que concierne a los principios de corresponsabilidad y de solidaridad social de la Ley 1523 de 2012, así como del deber que tiene la comunidad de hacer parte de la gestión del riesgo y de la responsabilidad social que tienen actores y espacios clave en este proceso de conocimiento del riesgo.

Por otra parte, las dificultades en la información a nivel institucional estaban relacionadas con la calidad y unicidad de la información. Al respecto, se recomienda que el Comité Nacional para la reducción del Riesgo genere estrategias para ocuparse de la gestión de la comunicación interinstitucional, que incluya la emisión, movilización, recepción y particularmente, entendimiento de la información por parte de los actores del sector público y privado, así como por la población damnificada a fin de prevenir riesgos y disminuir la afectación del desastre.

Por ejemplo, teniendo en cuenta la dificultad para identificar, convocar y contratar a las entidades operadoras de los diferentes programas de hábitat, se recomienda la elaboración de un Banco de información de entidades prestadoras del servicio de operación de vivienda que dé soporte a las decisiones que deben tomar las diferentes instancias del SNGRD. Esta base de datos debería incluir información sobre la capacidad de respuesta de cada entidad en el programa que podría operar.

En este mismo sentido, se recomienda generar un registro de las ONG que les permita participar como operadores de los programas de atención humanitaria. A fin de asegurar el cumplimiento de los principios rectores de la atención del riesgo, se recomienda que la Confederación Colombiana de ONG sea la entidad que sirva como garante de que una ONG puede entrar como operador de los distintos programas en cualquiera de sus fases de atención a la calamidad.

3.3.2. Programa de Alojamientos Temporales

Es recomendable mantener la estrategia Común Unidad como la fuerza que permite integrar diferentes experiencias, conocimientos y recursos para desarrollar acciones tan complejas como las que supone el programa de Alojamientos Temporales. En el futuro, y ante nuevas eventualidades, el FNGRD debe mantener estrategias integrales que ayuden a las poblaciones, no sólo a la reconstrucción de la infraestructura física, sino también a la reconstrucción del tejido social y las actividades económicas asociadas a éste.

Se encontró que los mejores resultados en el diseño, construcción, administración y cierre de los Alojamientos Temporales solo se lograron

gracias a la articulación de los diferentes actores tanto del ámbito nacional como regional, en el orden de lo público y lo privado. Se recomienda que, del mismo modo que se incluyen en el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo a la Defensa Civil, a la Cruz Roja y al cuerpo de Bomberos, también se incluya a organizaciones de la cooperación internacional, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que, gracias a sus conocimientos, experiencia y recursos llevó el programa de Alojamientos Temporales a su mayor nivel de efectividad. La participación de la OIM en el programa de Alojamientos Temporales desde su concepción e implementación hasta el cierre, asegura que la acción sea integral así como el desarrollo de los diferentes componentes (infraestructura, comisiones, capacitaciones, entre otros) según estándares internacionales de atención humanitaria.

Una fortaleza que seguirá generando efectos favorables en futuras situaciones es el rol que se les otorgó a las administraciones locales en el programa de Alojamientos Temporales, papel que se formuló en áreas de responsabilidad y en funciones específicas. La definición final de las funciones revela una estructura lógica, bien articulada con los principios de la acción de la Subcuenta Colombia Humanitaria y de sencilla presentación, de manera que aseguró una adecuada ejecución de las tareas, una buena integración entre equipos locales, regionales y nacionales, y una correcta atención humanitaria en los Alojamientos Temporales. Son contundentes los casos de éxito.

Las situaciones de fracaso se atribuyen a la falta de voluntad política en la administración local, más que a la falta de claridad en las funciones. En este sentido, se recomienda que las administraciones locales, específicamente las Alcaldías, participen directamente en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esto, con el fin de recibir formación y orientaciones para comprender a fondo la relación intrínseca e inexorable que existe entre su cargo y la atención humanitaria para población damnificada.

En la Ley 617 de 2000 se consigna una serie de normas, tendientes a fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público nacional, que traza los lineamientos de la autonomía de los municipios para integrar equipos en la administración local. En este marco de referencia, el Art. 29 de la Ley 1523 de 2012 sobre la Gestión del Riesgo de Desastres contempla la posibilidad de que los municipios de más de 250.000 habitantes puedan tener una entidad o dependencia de gestión del riesgo, que tendrá el rango de oficina asesora, para facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo, según las orientaciones nacionales. Con este propósito, se recomienda que esta entidad creada para los municipios que cumplan el criterio del número de habitantes, pueda dar soporte a los alcaldes y consejos territoriales de municipios vecinos que teniendo menos habitantes

y autonomía presupuestal, generalmente son los que en situaciones de catástrofe se ven notablemente perjudicados dado que tienen menos capacidad instalada para implementar oportuna y eficientemente las acciones de atención humanitaria.

Si bien se encontraron algunas fallas en el modelo de intervención que igual se pueden convertir en ventanas de oportunidad para mejorar, la implementación del programa de Alojamientos Temporales tuvo valiosos aciertos que deben constituirse en práctica común en futuras situaciones. Uno de los más notables es haber alcanzado los estándares internacionales en atención humanitaria, tanto en infraestructura como en fortalecimiento del tejido social. Este logro es fruto de la acción conjunta que promovió la estrategia Común Unidad. De este logro se derivan conquistas importantes a nivel de la generación de respuestas a las necesidades de hábitat, alimentación e higiene de la población damnificada.

Así mismo, se recomienda mejorar la oportunidad en el diseño, construcción, administración y cierre de los Alojamientos temporales. Para dar celeridad a cada una de estas fases se recomienda que el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo establezca directrices que:

- Orienten a las alcaldías en el proceso de identificación y reserva de predios para la construcción de los alojamientos temporales.

- Faciliten la firma de contratos con entidades de carácter nacional y transnacional que darán apoyo en calidad de operadores del programa, tanto en la fase de construcción como en la fase de administración de los alojamientos temporales.

- Definan criterios para el censo e inclusión de la población damnificada que puede acceder al programa de alojamientos temporales.

- Orienten las estrategias y criterios para finalizar el programa de alojamiento temporal, las condiciones de cierre y los dispositivos para facilitar la reinserción de la población alojada en la vida pública.

Por otra parte, vale la pena señalar que el programa de 'Alojamientos Temporales' se reveló como una línea de intervención adecuada para atender a la población damnificada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Entre sus principales fortalezas es importante destacar que los Alojamientos Temporales se constituyeron en una solución integral que aseguró la supervivencia de la población damnificada. Además, fue una solución integral porque articuló entidades de diverso orden, tanto de la administración pública como privada, para efectos de infraestructura y recuperación del tejido social. Esta fortaleza se puede optimizar a través de un proceso de '*consolidación de las relaciones de*

confianza entre las instituciones y la comunidad' (Cuadro 31). En este orden de ideas, es fundamental aprovechar las buenas relaciones que se tejieron, especialmente entre los operadores del programa (construcción y administración) y la comunidad, caracterizadas por la credibilidad y aceptación, es decir, por la confianza.

Cuadro 31. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Oportunidades – Fortalezas)

	OPORTUNIDADES
	La población reconoce la labor de OIM y Pastoral Social.
FORTALEZAS	Línea estratégica
Cultura de salud preventiva fue exitosa.	Institucionalidad y relaciones con la comunidad.
	Propuesta
Talleres desarrollados para promover la cultura de la gestión del riesgo.	Es esencial aprovechar la buena relación que forjaron los operadores con la comunidad, situación que se ve reflejada en la credibilidad y aceptación que la comunidad mostró frente a las organizaciones. En este sentido, es importante definir una estrategia que cubra las experiencias adquiridas por los operadores, y que a su vez sirvan como eje de la institucionalidad.
	Ejes:
Programas diseñados para estimular la pertenencia de la comunidad.	Labor de operadores, confianza, cultura de salud, cultura gestión del riesgo, comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la claridad de los objetivos, alcances y límites del programa en términos de lugar, materiales, criterios de inclusión y dinámica de administración, favorece el ambiente de confianza y transparencia. La confianza se fortalecerse cuando la población residente de los Alojamientos Temporales tiene claridad sobre las condiciones, los derechos y los deberes que enmarcan su permanencia en el programa.

Un aspecto que debe mejorse corresponde a los lineamientos para finalizar el programa y dar cierre a los Alojamientos Temporales. Para que el cierre del programa ocurra de la mejor manera para la población residente, es importante establecer criterios claros de temporalidad (inicio y finalización del programa), así como derechos, deberes y mecanismos de regulación -e incluso sanción- para los residentes que transgredan los manuales de convivencia (Cuadro 32). Todas las evidencias apuntan a que el apoyo de arrendamiento es una buena estrategia de transición para facilitar el cierre de los Alojamientos Temporales. En este orden de ideas, la propuesta establece que las familias alojadas recibirán un apoyo de arrendamiento que les permita vivir fuera de los alojamientos y continuar con el proceso de adaptación a las condiciones económicas y sociales de la región en que se encuentran.

Cuadro 32. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades - Amenazas)

	AMENAZAS
	Los Municipios no cuentan con el presupuesto necesario para dar continuidad a los programas de asistencia y alojamientos temporales.
	Gestión de expectativas.
	Beneficiarios temen abandonar el alojamiento.
	Desconocimiento de los recursos desembolsados por Colombia Humanitaria.
	Las expectativas de las personas van hasta la culminación del convenio de alojamientos.
	Percepción de riesgo de inundación por parte de la población.
	Durante la ejecución del proyecto la oferta de empleo fue escaza, razón por la cual se han incentivado la informalidad y la delincuencia.
	Traslado de problemática social a los alojamientos afectó la convivencia de las personas.
DEBILIDADES	Línea estratégica
Materiales utilizados en la construcción de alojamientos y diseño de los mismos.	Condiciones de participación en el programa de Alojamientos Temporales y permanencia en ellos.
	Propuesta
Retraso en las ayudas.	Los participantes del programa deberán tener claridad acerca de las condiciones, derechos y deberes que deben cumplir y hacer valer durante su estancia. Es importante hacer énfasis en la culminación del proyecto; y para ello, el operador deberá ser garante de un modelo de seguimiento a las personas, el cual permitirá identificar cuáles de las familias estarán en condiciones para abandonar paulatinamente el alojamiento. Así mismo, este sistema deberá garantizar que, mes a mes, los usuarios cumplan con una serie de compromisos que les permitan demostrar su interés por abandonar la situación de dependencia humanitaria.
Gestión de las expectativas: promesas sin cumplir generan desconfianza por parte de los beneficiarios.	Ejes:
Inseguridad en los alojamientos.	Retorno al hogar; acompañamiento en el proceso de retorno; procesos de cierre de alojamientos; seguimiento al abandono del alojamiento; claridad en las condiciones, derechos y deberes de las partes.

Fuente: Elaboración propia.

Con el ánimo de asegurar el mayor nivel de ajuste entre las diferentes instancias en torno al programa de Alojamientos Temporales, es primordial que se consoliden mecanismos de retroalimentación oportuna y capaz de generar transformaciones que mejoren la capacidad de ajuste de los operadores (Cuadro 33). El Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó poblaciones de diferentes regiones, con marcados acentos orales, que evidenciaron la riqueza cultural del país y la heterogeneidad en los usos y costumbres.

Cuadro 33. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Oportunidades – Debilidades)

	OPORTUNIDADES
	La población reconoce la labor de OIM y Pastoral Social.
DEBILIDADES	Línea estratégica
Materiales utilizados en la construcción de alojamientos y diseño de los mismos.	Cultura del cambio continuo.
	Propuesta
Retraso en las ayudas.	Los operadores, en tanto ejecutores de los programas, deben promover estructuras de cambio continuo en sus organizaciones. Así mismo, esta actividad debe ir acompañada de un proceso de retroalimentación con la población; lo anterior, a fin de garantizar cierto de grado de dinamismo en las estructuras de los ejecutores, el cual les permitirá acoplarse, continuamente, a las necesidades de la población.
Gestión de las expectativas: Promesas sin cumplir generan desconfianza por parte de los beneficiarios.	
	Ejes:
Inseguridad en los alojamientos	Credibilidad, cumplimiento, sensibilización, acercamiento a la población.

Fuente: Elaboración propia.

Tanto las administraciones locales como los operadores enfrentaron el desafío de dar respuesta a la necesidad de vivienda a través del programa de Alojamientos Temporales. Para ello, tuvieron que hacer ajustes en los materiales y disposición de las unidades habitacionales. También, en lo referente a la administración, se vieron en la obligación de responder a las características de convivencia, necesidades de educación, formas de liderazgo y estrategias de resolución de conflictos según las particularidades de cada población. Esta capacidad de ajuste, que se verificó en los operadores del programa y en muchas de las administraciones regionales, está llamada a ser

una línea permanente para atender a la población damnificada en futuras calamidades.

Por último, es fundamental asegurar el empalme del programa de Alojamientos Temporales con otros programas orientados a la reactivación económica: es necesario establecer fases para que los residentes del Alojamiento Temporal se integren a las diferentes actividades sociales que realizaban antes de la catástrofe.

3.3.3. Programa de Apoyo de Arrendamiento

El programa de apoyos de arrendamiento se reveló como una excelente opción de hábitat para las familias que, teniendo o no vivienda, requerían de una solución rápida para proteger a los niños y niñas, madres gestantes, adultos enfermos y personas de la tercera edad, cuya condición de vulnerabilidad no ameritaba el paso por los Alojamientos Temporales. Como en los demás programas de hábitat, una de las mayores debilidades fue la poca claridad de los registros de damnificados, lo que redundó en dificultades para la asignación de ayudas de arrendamiento a todas las personas que reunían los criterios para participar en el programa. La dificultad en el registro de la población damnificada no solo se debió a la inoportunidad del censo y los obstáculos para acceder a las regiones afectadas, sino también a las migraciones de la población afectada o la llegada de personas que no fueron perjudicadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 pero que se presentaron para recibir algún tipo de beneficio.

Así mismo, se evidenció la necesidad de robustecer los dispositivos de censo para la población en general y los damnificados por una calamidad en particular. La información del censo es determinante para poder establecer los procedimientos inherentes a la definición del monto de la ayuda de arrendamiento, la cobertura, la periodicidad, la localización de la población (georeferenciación) y el manejo de la información (Cuadro 34).

Cuadro 34. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades – Amenazas)

	DEBILIDADES
	No hubo claridad a la hora de censar a las personas.
	Descentralización en el programa de arrendamientos.
	Personas no afectadas se censaron.
	Inconsistencia en los valores desembolsados.
	Difusión del programa fue ambigua.
AMENAZAS	Línea estratégica
Migraciones trasladaron los problemas sociales a otras regiones.	Mayor control sobre la población, sus características y necesidades.
Migraciones afectaron el control de los censos.	Propuesta:
	Fortalecimiento del mecanismo de censo frente a

Cultura asistencialista.	aspectos tales como: cobertura, unificación de datos, periodicidad, georeferenciación y difusión de la información-
Percepción de una priorización de ayudas humanitarias que obedecía más al favoritismo político que a las necesidades de la población más necesitada.	Ejes:
Aumento de los precios de arriendos en las regiones a causa del tope máximo del subsidio.	Censo, eficacia, cobertura, control de información, periodicidad.

Fuente: Elaboración propia.

La certificación de la condición de damnificado en el registro elaborado por el entonces CLOPAD y CREPAD era suficiente para iniciar el proceso de atención humanitaria, mientras que con la nueva iniciativa de censo, era necesario autenticar notarialmente el contrato de arrendamiento y los documentos de identidad del arrendatario y del arrendador; al respecto, se encontró que algunas notarias prestaron el servicio de autenticación previa cancelación del costo correspondiente. La ejecución del cobro por los servicios notariales significó que algunos ciudadanos, en condición de damnificados, no pudieran acceder al apoyo de arrendamiento por no contar con el dinero suficiente para el trámite. Por tal razón, se recomienda que la UNGRD incluya en la estrategia nacional de respuesta a emergencias una orientación específica respecto a los procedimientos y costos que debe asumir la población damnificada, así como aquellos que pueden ser dispensados por las autoridades correspondientes. De esta manera se facilitaría y certificaría la transparencia de los procedimientos ante las comunidades.

Adicionalmente, este programa tuvo el gran acierto de ofrecer un apoyo para el arrendamiento de vivienda, de manera que las familias participantes podían recuperarse económica, psicológica y socialmente, al tiempo que se reinsertaban en la sociedad. De hecho, este programa fue bien evaluado por las administraciones municipales, dada la agilidad con que se implementó el proceso de desembolso del primer pago y por la simplificación de las acciones que debía desarrollar el equipo de trabajo en las alcaldías. Por su parte, la población participante en este programa percibió que durante, el desarrollo del programa y cuando terminó la recepción de apoyos de arrendamiento, la alcaldía no generó estrategias para facilitar la reactivación económica en la región, razón por la cual los participantes mantuvieron -o empeoraron- su situación de vulnerabilidad, su baja o nula posibilidad de empleo e incurrieron en sistemas de micro-préstamos que terminaron por empobrecerlos aún más.

En este escenario, se recomienda que el desarrollo y finalización del programa de apoyos de arrendamiento se implemente simultáneamente con los programas de reactivación económica, a fin de favorecer la integración de la población damnificada en proyectos para afrontar el desastre y al tiempo estimular el emprendimiento regional. Todo esto acompañado por alianzas con las entidades bancarias de la región, que puedan desarrollar productos financieros especialmente orientados al fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento presentadas por la población en proceso de reactivación económica posterior a la catástrofe.

3.3.4. Programa de reparación de vivienda

Este programa se constituyó en una oportunidad para la población damnificada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 que, teniendo vivienda propia, pudo recuperar las condiciones de habitabilidad de la antigua estructura. Una de sus principales fortalezas fue la participación que tuvo la población damnificada en las obras de reparación menor. Así mismo, es importante reconocer el progresivo conocimiento que se alcanzó respecto a los materiales de uso tradicional y sus ventajas para reparar viviendas en condiciones ambientales particulares. Estas situaciones revelan la concreción de un enfoque con perspectiva contextual y diferencial, que debe mantenerse en futuros modelos de atención humanitaria y rehabilitación.

La perspectiva sistémica e incluyente de este programa de hábitat, incorporó a las universidades y a la Asociación Colombiana de Ingenieros como ejes fundamentales del diseño, desarrollo, auditoría e interventoría de los diferentes casos de reparación menor. El Art. 20 de la Ley 1523 de 2013 formalizó la posible inclusión de las universidades privadas y públicas, así como de otras entidades, entre las que se recomienda que esté la Asociación Colombiana de Ingenieros y la Asociación Colombiana de Arquitectos, entes que pueden aportar conocimiento, experiencia y recursos humanos en las diferentes fases del proceso de reparación.

Igualmente, este programa sirvió de espacio de construcción de conocimiento en el que se articularon técnicas y materiales tradicionales y modernos. Este es un aspecto que debe destacarse y mantener en futuras situaciones de reparación de vivienda. Así se hace evidente que la reparación menor y mayor de una vivienda supone un contacto directo con los sustratos más profundos de la cultura. En este sentido, se recomienda la generación de procedimientos claramente estipulados en la estrategia de intervención, que faciliten la participación de la población damnificada desde el diseño mismo del plan de reparación.

Ahora bien, un adecuado censo de la población en capacidad de participar como mano de obra del programa podría incluir datos sobre el oficio,

ocupación o profesión de los habitantes de la región así como su experiencia, como se desprende de la formulación estratégica derivada del análisis DOFA que presenta el Cuadro 35. Esta base de datos permitiría coordinar mejor las diversas acciones que suponen la articulación entre operadores, pobladores y damnificados.

Cuadro 35. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Fortalezas - Oportunidades)

	FORTALEZAS
	Aprovechamiento de la mano de obra oriunda de las regiones.
OPORTUNIDADES	Estrategia
Aprovechamiento de la mano de obra oriunda de las regiones.	Base de datos de personas certificadas para la ejecución de labores u oficios.
	Propuesta
	Alimentar una base de datos que contenga la profesión y experiencia de las personas que han trabajado con los distintos operadores, esto no solo permitirá hacer un seguimiento a su experiencia, sino que también podría alimentar otros sistemas de información.
	Ejes:
	Censos, bases de datos (con oficios), control y seguimiento

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo es generar espacios de encuentro entre saberes que faciliten la comprensión de todos los actores respecto al uso de determinados materiales y técnicas de construcción. Así, es posible articular el conocimiento ancestral de las comunidades damnificadas con los estándares internacionales que guían la acción de los operadores. Por tanto, relacionado con la recomendación anterior, se exhorta a que la población local que participe como mano de obra en las acciones de reparación de vivienda reciba una capacitación específica en construcción, según los estándares que rigen al programa (Cuadro 36). De esta manera se aseguraría que haya una total sinergia entre las formas tradicionales de construcción y los requerimientos de calidad que deben cumplir los operadores, dado que corresponden a los criterios orientadores de las auditorías e interventorías.

Cuadro 36. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Fortalezas - Amenazas)

AMENAZAS
Individuos que no clasifican como beneficiarios han accedido a las ayudas brindadas por el Fondo.
Alteraciones del orden público impiden el transporte de materiales a las distintas regiones.

	Poblaciones alejadas encarecieron la logística para el transporte de material.
	Inexistencia de mano de obra calificada.
FORTALEZAS	Estrategia
Aprovechamiento de la mano de obra oriunda de las regiones.	Capacitación de mano de obra a través del programa de empleo de emergencia y convenios SENA
	Propuesta
	Se ha visto que las zonas afectadas cuentan con mano de obra disponible, el temor que surge ante los operadores es la calidad y certificación con la que las personas puedan trabajar. Así las cosas, la propuesta estratégica está orientada a definir convenios con el programa de empleo de emergencia y el SENA, quienes podrían brindar talleres de capacitación para validar los oficios y labores que han realizado las personas en las regiones afectadas. Lo anterior no solo permitirá fomentar el trabajo de calidad durante los periodos de catástrofe, sino que también ayudaría, a largo plazo, a aumentar la productividad de las regiones.
	Ejes:
	Capacitaciones, mano de obra, articulación empleo de emergencia

Fuente: Elaboración propia.

Por la confluencia de acciones de diagnóstico y reparación que supone este programa, se recomienda que se elabore una base de datos de las entidades que se registren como operadores o contratistas del programa. Esta base de datos, debidamente estructurada y regulada, puede agilizar los procesos de diagnóstico, reparación, interventoría, auditoría y seguimiento. De este modo, se puede dar celeridad al diseño y contratación de los equipos de trabajo, a la definición y solicitud de materiales, así como al aseguramiento del transporte de los insumos para mejorar la oportunidad en el inicio, ejecución y entrega de las obras.

En este programa es fundamental la adecuada difusión y el perfecto entendimiento de los alcances de la reparación menor por parte de la población damnificada. La claridad en el monto asignado, en los plazos de ejecución, en la cantidad y tipo de materiales aseguran la buena marcha del programa. En este sentido, es determinante que se garantice, tal como está planteada la estrategia, que el diagnóstico de la vivienda y la formalización de

las condiciones en que el programa adelantará la reparación se hagan directamente con los propietarios de las viviendas. En estas condiciones es más fácil y certero el proceso de concertación, tanto de la reparación como de la participación de la población damnificada en calidad de mano de obra en la construcción.

Cuadro 37. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades - Amenazas)

	AMENAZAS
	Individuos que no clasifican como beneficiarios han accedido a las ayudas brindadas por el Fondo. *Alteración del orden público impide el transporte de materiales a las distintas regiones.* *Poblaciones alejadas encarecieron la logística para el transporte de material.* *Inexistencia de mano de obra calificada.*
DEBILIDADES	Línea estratégica
Control de censos.	Vigilancia y control del registro catastral.
	Propuesta
	Los participantes de este programa solo podrán ser aquellas personas que acrediten la tenencia, titulación o ejercicio de señor o dueño de un bien inmueble; así mismo, solo podrán acceder quienes hayan acreditado su situación de damnificados.
	Ejes:
	Censos, control, rigor, registro catastral, características damnificados.

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente es recomendable que las acciones de reparación menor sean desarrolladas con antelación a las de orden mayor. Es decir, que las obras de reparación lideradas por el FNGRD sean seguidas en el tiempo por aquellas que provee el Fondo de Adaptación. Lo contrario implica que se dupliquen costos por desplazamiento de los recursos humanos que aseguran el diagnóstico, la ejecución de las obras y el acompañamiento social; adicionalmente, aumenta los costos por desplazamiento de materiales. Vale la pena señalar que la demora en las reparaciones mayores incrementa la posibilidad de movilizaciones de damnificados, que llegan tardíamente a engrosar la lista de la población que no recibe atención o que es incluida en los otros programas de hábitat cuando la fecha de cierre de éstos ya está próxima.

3.3.5. Programa de Profamilia

Contraste entre diseño y objetivos alcanzados

Como se menciona en el apartado 2.12., garantizar la continuidad de los resultados alcanzados por la intervención del FNGRD para atender a los

damnificados del Fenómeno de la Niña 2010-2011, depende de la capacidad de articular múltiples aspectos, dentro de los que se encuentran los factores políticos, el empoderamiento de la comunidad y el cuidado del medio ambiente. En términos específicos, la articulación de las acciones precisas que puedan llevar a cabo los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los logros que se puedan desarrollar.

La intervención que llevó a cabo Profamilia, se caracterizó por la atención que brindó en salud y capacitación a más de 5.000 familias en regiones apartadas del país. No obstante, uno de los componentes que garantizaba la sostenibilidad de los resultados, *Estrategias y fortalecimiento de redes*, no tuvo los efectos esperados, lo que se manifestó en que las actividades desarrolladas no fueran reconocidas por la comunidad; es decir, a pesar de que Profamilia desarrolló alianzas con instituciones de salud en los municipios, los participantes no sintieron que se hubieran establecido relaciones de sinergia entre ellos y las instituciones.

Para garantizar la sostenibilidad de los programas es recomendable establecer articulación entre las acciones de diferentes actores que apunten hacia objetivos comunes. En este caso específico, se puede recordar que –como se explica también en el apartado de sostenibilidad 2.12– la CCONG y el SNPS eran los agentes encargados de garantizar la transferencia de capacidades a las instituciones locales y garantizar su interacción con la población. En este sentido, estas dos organizaciones tenían propósitos comunes al del tercer componente del programa, Profamilia, dado que buscaban coordinar vínculos entre las instituciones y la comunidad.

En suma, se recomienda que durante la construcción de intervenciones para atender a una calamidad, se establezcan, en el diseño de los programas, las articulaciones y trabajos en sinergia que deben realizar los diferentes actores que hacen parte del trabajo, en aras de una mejor construcción de estrategias y para establecer claramente cuáles serían los objetivos comunes. Es fundamental que esta tarea se desarrolle desde el nivel central para así coordinar acciones que redunden en beneficio de las ejecuciones locales. Esta tarea no es fácil de llevar a cabo, puesto que cada institución tiene sus propios intereses, sus cadenas de mando, sus sistemas de información, contabilidad, etc. Alinear los incentivos entre los diferentes actores requiere flujos de información que ciertamente no están disponibles en una calamidad.

A nivel institucional

Una de las propuestas novedosas de la estrategia de intervención que desarrolló el FNGRD durante el Fenómeno de la Niña 2010-2011, fue la inclusión del enfoque de género dentro de los principios regentes de su

accionar. Dicha inclusión es importante si se tienen en cuenta investigaciones tales como la consignada en el artículo "La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre. Un acercamiento" (Castro, 2005) que demuestran que no ha sido muy común incluir el enfoque de género como aspecto transversal a los diseños de gestión del riesgo, a pesar de que parte de la población más vulnerable, y que sufre de formas diferenciales las consecuencias de un desastre, es la mujer.

Según el artículo, en situaciones de postdesastre, aumentan los abandonos de hogar, las separaciones y casos de violencia doméstica en los hogares, lo cual incrementa la vulnerabilidad de la mujer tras las calamidades y genera niveles más altos de pobreza (Castro, 2005: 37). Uno de los programas que atacó esta vulnerabilidad y que respondió de manera más directa al enfoque de género fue el desarrollado por Profamilia; dado que, si bien, sus beneficiarios no fueron exclusivamente mujeres, sí es cierto que, culturalmente, la responsabilidad de la planificación familiar recae sobre ellas.

No obstante, a pesar de la labor que desarrolló el programa en este sentido, su trabajo no tuvo la misma visibilidad que tuvieron otras intervenciones. Los factores que incidieron en este problema fueron, por un lado, que la naturaleza del programa –a diferencia de otros– implicaba que no hubiera presencia constante de esta entidad en las regiones sino durante la realización de las actividades, que eran muy puntuales y precisas; y por otro lado, que el programa comenzó su ejecución un año y medio después de que el gobierno declarara la emergencia.

Una recomendación, basada en los análisis desarrollados a partir de la Matriz DOFA del programa (Cuadro 38) indica que es importante, dada la capacidad y las fortalezas institucionales y logísticas con las que cuenta Profamilia, sería bueno, en caso de calamidad, destinar el presupuesto adecuado para realizar un programa que permita llevar a cabo brigadas de salud centrípetas de forma más continuada; éstas, permitirían atender a la población con equipos e insumos más especializados y llevar a cabo procedimientos más complejos en caso de ser necesario.

Cuadro 38. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades - Fortalezas)

	DEBILIDADES
	Dificultad para realizar estudios médicos a profundidad.
	Cobertura precaria, hubo personas que no sabían que estaban cobijadas por los beneficios de Profamilia.
FORTALEZAS	Estrategia
	Diseño logístico que involucre centrales de atención
Condiciones logísticas óptimas y	Propuesta

enfocadas en la comunidad.	Aprovechando la capacidad de Profamilia para movilizar pacientes y beneficiarios en general, sería oportuno enfocar los esfuerzos para ampliar las brigadas centrípetas de salud; es decir, realizar más atenciones que trasladen a los beneficiarios a centros médicos, con mejor dotación, para realizar intervenciones más complejas que las que pueden realizar las brigadas centrífugas de salud.
	Ejes:
	Ampliación de cobertura, fortalecimiento logístico, distribución de centrales de atención.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, para evitar los problemas ya enumerados, se recomienda que, ante próximas calamidades, se ejecute de manera oportuna un programa que aborde los derechos sexuales y reproductivos y el acceso a la salud en general, de forma tal que la población afectada pueda beneficiarse de ellos en los momentos de mayor vulnerabilidad, es decir, en el momento inmediatamente posterior a la calamidad. Así mismo, es importante garantizar un acompañamiento de forma más continua e intensiva respecto a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, y la atención en salud de los afectados.

Ahora bien, dado el éxito y la importancia de tener como principio un enfoque diferencial de género, es fundamental garantizar la continuidad y sostenibilidad de los logros alcanzados por este tipo de programas y por el enfoque de género en la intervención; esto exige el interés desde el nivel central por reconocer las condiciones diferenciales de afectación entre la población, particularmente entre hombres y mujeres. Por tal motivo, es conveniente que, una ley como la 1523 de 2012, que determina la política nacional de Gestión del Riesgo, contemple dentro de sus principios un componente de enfoque de género.

3.3.6. Programa de activación Social y Cultural

Contraste entre diseño y objetivos alcanzados

Uno de los productos más importantes del Programa ejecutado por el SNPS en varios departamentos del país, fue un conjunto de pequeños proyectos desarrollados por los beneficiarios en ámbitos como el económico, el ambiental y el cultural, proyectos que se conocieron como 'iniciativas comunitarias, cuyo objetivo era poner en práctica lo aprendido y construido durante el proceso. Esta es la razón por la cual, por ejemplo, las iniciativas de tipo económico no pretendían generar ingresos o proporcionar medios de subsistencia para una sola persona, sino para la comunida entera. No obstante, muchos participantes del programa se hicieron expectativas muy altas en las posibilidades de esta actividad y manifestaron su inconformidad respecto a las dificultades que se habían presentado y la falta de apoyo

continuado para garantizar que estas iniciativas –económicas– se convirtieran en su medio de vida.

Este tipo de dificultades no fueron exclusivas del programa del SNPS, incluso fue un problema recurrente con el que el equipo de investigadores e investigadoras se encontró durante los grupos focales y en conversaciones con la población damnificada. La falta de información certera respecto de la naturaleza, parámetros generales, alcances y beneficios de los programas, así como de la función del gobierno nacional, representado por Colombia Humanitaria y la de las instituciones locales, resultó en inconformidades por falsas expectativas.

En lugares como Nocaima (Cundinamarca), por ejemplo, los participantes del Programa de Reactivación social y cultural ejecutado por Colsubsidio no sabían que la coordinación general del proceso estaba a cargo de Colombia Humanitaria; incluso, no relacionaban de ninguna manera a la subcuenta con el programa.

La razón principal a la que puede atribuírsele este tipo de problemas está relacionada directamente con los canales de comunicación y con el tipo de información a la que los beneficiarios acceden. Es importante que haya un flujo continuo y confiable de información oficial entre los participantes, que esté canalizada directamente por un órgano autorizado.

> *La comunicación y la gestión de la información contribuyen a una respuesta más eficiente y oportuna y por tanto, a salvar vidas, a disminuir el impacto de las emergencias y desastres y mejorar la calidad de vida de las personas afectadas.*
> (PAHO, 2009: 14)

Por todo lo anterior es recomendable que, en próximas calamidades, la estrategia de atención a los damnificados cuente con un área de comunicaciones dedicada exclusivamente a garantizar un flujo de información dinámico y eficiente entre todos los actores implicados en el proceso. Esto responde a las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud cuando argumenta que es "necesario dotarlas [las acciones para el manejo de la información en desastres] de los medios, las capacidades y los recursos técnicos y humanos requeridos, así como del respaldo político de las autoridades de salud y de gestión del riesgo. Las acciones y los equipos de comunicación no se improvisan, se requiere de un trabajo previo y continuo de preparación y planificación." (*PAHO, 2009: 14*); un trabajo previo que se fundamenta en el Sistema Nacional de Información sobre Riesgo de Desastre, contemplado en el Capítulo IV- Sistemas de información de la Ley 1523 de 2012.

A nivel institucional

Como se muestra en la sección 2.12, el SNPS junto con la CCONG, fueron las entidades encargadas de acompañar el fortalecimiento de las instituciones locales y de los procesos de empoderamiento de la población, es decir, uno de los componentes fundamentales para lograr la sostenibilidad de todas las acciones desarrolladas por el FNGRD. Según lo define el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento "Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias Financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales", existen dos tipos generales de medidas que los Estados pueden tomar en los procesos de mitigación del riesgo: por un lado, se encuentran las medidas estructurales de mitigación que se refieren, entre otros aspectos, al "diseño de infraestructura, como sistemas de transporte y energía eléctrica, para soportar los daños" (BID, 2002: 4); y por otro, existen las medidas no estructurales de mitigación que trabajan cuestiones como "el uso y la gestión del suelo, las normas de zonificación y los códigos de edificación, la educación y la capacitación pública y la reforestación de las costas, el nacimiento de los ríos y las zonas de montaña" (BID, 2002: 4). En este caso particular, las intervenciones realizadas a nivel institucional por la CCONG y el SNPS, podrían definirse como medidas no estructurales.

Respecto a la zonificación según el uso del suelo, es importante recordar una herramienta fundamental con este propósito: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que deben presentar los gobiernos municipales periódicamente para planificar y ordenar el territorio y los asentamientos de las comunidades. Este instrumento integra la planificación física, socioeconómica y ambiental, de manera que se convierte en la base del proceso de mitigación que tiene el Estado. Los POT se convierten en una herramienta mucho más importante en los procesos de gestión del riesgo a nivel municipal tras la expedición de la Ley 1523 de 2012, que determina la inclusión en este documento entre las acciones y estrategias encaminadas a la prevención y mitigación del riesgo.

> *Las medidas no estructurales de mitigación son particularmente adecuadas para los países en vías de desarrollo porque normalmente exigen menores recursos financieros.*
> (BID, 2002: 5)

Ahora bien, para intervenir en las consecuencias del Fenómeno de la Niña 2010-2011, el Estado desarrolló medidas de tipo estructural y no estructural por medio de la creación tanto del FNGRD como del Fondo de Adaptación. Así era posible generar un trabajo más integral, que tuviera en cuenta las diferentes dimensiones y distintos alcances de los daños que sufrió la población.

Sin embargo, es importante recordar que la rehabilitación y la reconstrucción son fases distintas de un proceso que responde y atiende las mismas

necesidades de una población. Así, los proyectos y programas adelantados en una y otra fase deben articularse, principalmente para garantizar una continuidad entre soluciones temporales y soluciones definitivas para los participantes.

> *Los proyectos de reconstrucción exitosos incluyen la cooperación y participación de las comunidades locales y de sus actores.*
> (BID, 2002: 10)

Durante varias entrevistas con actores institucionales y con operadores, se manifestó de forma recurrente una inquietud respecto a la manera en que el Fondo de Calamidades y el Fondo de Adaptación pudieran responder de manera coordinada a las necesidades de la población damnificada. En principio, las administraciones locales y regionales no reconocen una continuidad entre los procesos de rehabilitación y reconstrucción, por lo que se teme que, debido a esta desarticulación, muchos de los afectados resulten perjudicados.

Por todo lo anterior, se recomienda que en próximos desastres haya continuidad entre las diferentes fases del proceso, tanto en las medidas estructurales como en las no estructurales, y así garantizar los resultados obtenidos por todas las intervenciones que se realicen. De este modo se aseguraría el cumplimiento de los principios décimo y décimo primero de la Ley 1523 del 2012; el primero de ellos referido a la gradualidad, que garantiza el desarrollo continuo y secuencial de la gestión del riesgo, y el segundo, relacionado con el principio sistémico, que asegura la continuidad de procesos y el enlazamiento de acciones tanto estatales como particulares, por medio de la articulación de objetivos, interconexiones y sinergias.

3.3.7. Programa de Confederación Colombiana de ONG

La evaluación de la ejecución del convenio celebrado entre Colombia Humanitaria y la Confederación Colombiana de ONG establece que, con sus componentes de diseño y ejecución, logró entregar productos que concuerdan con el diagnóstico de las necesidades que dio lugar al programa de coadyuvar en la implementación de una estrategia de Buen Gobierno y de fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales para una mayor participación ciudadana, enmarcado todo en el interés general por la buena gestión del riesgo.

Además del proceso de cierre y socialización a manos de la Confederación y las organizaciones colíderes, vale la pena que, dados otros beneficios resultantes del proceso, el FNGRD a su vez realice una labor de divulgación que dé cuenta de la manera en que la voluntad política revirtió para bien del fin último de mejorar la gestión pública en relación con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones, divulgación que al mismo tiempo visibilice la importancia de

la participación de la sociedad civil. Así mismo, es de gran importancia que en esta tarea se refuerce el sentido de seguridad social resultante del conocimiento que se tiene en las regiones acerca de la capacidad instalada en el manejo del riesgo, y se enfatice la importancia del control social. La base social y comunitaria construida a través del FNGRD, puede servir de manera amplia para otros objetivos entre ellos, la reducción de la pobreza; en este sentido, el Estado no debe desaprovechar esta oportunidad.

Contraste entre diseño y objetivos alcanzados

El modelo de intervención en territorios a manos de CCONG, que aprovechó el recurso humano en los territorios y los avances en materia de organización de la sociedad civil, se reflejó en un proceso pedagógico que fortaleció las organizaciones colíderes regionales a través del acompañamiento y la transferencia de contenidos específicos, herramientas y metodologías, todo en respuesta al principio de Común Unidad de involucrar a las comunidades en las regiones como participantes de los procesos. Así mismo, la estrategia específica empleada por el programa, a saber, identificar actores clave en las regiones cuyo capital social pudiera facilitar los procesos, retoma a nivel micro otro de los principios de la estrategia de Común Unidad por articular instituciones en función de las necesidades específicas a las que convocaba la situación. Tales consideraciones, implican hacer énfasis en que para cualquier continuación de los procesos, tanto como para la ejecución de nuevos programas, se privilegien las organizaciones locales bien sea en el rol de consultoría, ejecución o como socios estratégicos, según lo señaló la CCONG entre sus recomendaciones a procesos futuros, en caso de no ser liderados por la entidad.

La estrategia de acompañamiento, gestada con el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta de actores públicos municipales y departamentales a las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada en el marco de la gestión del riesgo, demostró ser efectiva para cumplir con la Ley 1523 de 2012. No obstante, como lo mencionaron funcionarias de la CCONG, tal acompañamiento debe mantenerse de manera constante para garantizar la continuación del proceso, en la medida en que éste aún se encuentra en una fase incipiente. Tal requerimiento de acompañamiento, que fue identificado como debilidad en el análisis DOFA, encuentra una estrategia de oportunidad en los Concejos Municipales de Gestión del Riesgo y Desastre, en tanto instancias capaces de liderar la continuación de los procesos y contribuir a la gestión del riesgo como proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la mejora de la calidad de vida de las

personas y el desarrollo sostenible, como queda estipulado en Art. 1° de la referenciada ley (Cuadro 39).

Cuadro 39. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Oportunidades – Debilidades)

	OPORTUNIDADES
	Respuesta positiva por parte de los entes territoriales para recibir las capacitaciones que brindó la CCONG.
	La intervención de la Confederación fue clave para que los municipios entendieran la importancia de contar con planes de gestión del riesgo.
DEBILIDADES	Estrategia
Difícil articulación con otros operadores.	Compromiso del CMGRD.
	Propuesta
	Aunque el alcance del programa de la Confederación ha sido enfocado hacia todos los frentes que abarcan las alcaldías y entidades territoriales, es evidente que se necesita un aliado estratégico que permita al operador garantizar que su modelo se establezca en el largo plazo. Viendo el impacto que tuvo sobre las herramientas de gestión del riesgo, es recomendable que una dependencia como los CMGRD de los distintos municipios, pueda abanderar y replicar los programas que venía realizando la Confederación, aun cuando no existan periodos de crisis.
La continuidad del programa diseñado por la Confederación depende, en muy buena medida, de la voluntad política en las regiones afectadas.	Ejes:
	Articulación con otros operadores, cimientos para la continuación del programa, aceptación de los entes territoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también es deseable propiciar la continuidad del proceso, de manera independiente al acompañamiento continuo y en correspondencia con el principio de dejar capacidad instalada en las instituciones locales para así alcanzar la sostenibilidad. Con ello en mente, se recomienda identificar y mapear tanto incentivos como programas, que reviertan en beneficios y propicien el mantenimiento de dinámicas de buen gobierno, así como la continuidad en los procesos de gestión del riesgo y cumplimiento de la Ley 1523 de 2012; lo anterior debe incorporar opciones alternativas a la dependencia del gobierno central con mecanismos de control y desembolso de recursos. Así mismo, es necesario articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la identificación de los requerimientos de información, al tiempo que se facilita el aprovechamiento y cumplimiento de recursos y rutas. A continuación, se presentan algunos de estos recursos.

Premio Colombia Líder a los mejores alcaldes y gobernadores del país[34]

A iniciativa de la sociedad civil y del sector privado y para realizar un mejor

[34] Recuperado de http://www.colombialider.org/que-es-colombia-lider/.

seguimiento a las acciones sectoriales y sociales, con este premio se busca exaltar y visibilizar la buena gestión de los gobernantes locales. De esta manera se promueve el establecimiento de mecanismos innovadores promotores de inclusión social, la rendición de cuentas responsable, el mejoramiento de la gobernabilidad y se incentiva a la gestión pública hacia el logro de resultados. Además, este premio sirve de conector de las políticas nacionales con las locales, en cuanto programas tendientes a la superación de la pobreza y la desigualdad, en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se recomienda a los actores que lideran este premio incentivar y premiar a aquellos gobernantes que desarrollen de manera amplia, alineados con la Ley 1523, sus sistemas de gestión del riesgo e incentiven a la comunidades a tomar iniciativas y responsabilidades al respecto.

Resulta interesante contemplar alternativas como ésta para continuar toda una serie de aspectos de la intervención, con mecanismos que alivien la dependencia del Estado. Así, es de gran importancia recurrir a un premio que ponga en marcha un esquema de seguimiento y control a la gobernabilidad, la pobreza y la desigualdad en el país, al tiempo que incentiva la buena gestión pública orientada al logro de resultados a través de un esquema de monitoreo y evaluación por parte de la sociedad civil, como ejercicio de activo control social[35]. Por otro lado, de esta manera también se responde al objetivo fundamental de promover la participación ciudadana como aspecto vital en la construcción de gobiernos que respondan a los intereses manifestados por la población. En esta línea, además de articular una continuidad con los principios básicos de Común Unidad, también se fortalece la democracia participativa, al menos a un nivel conceptual.

Colombia Líder tiene dos compontes: Gestión Territorial y el Observatorio de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad[36]. El primero de ellos busca el mejoramiento de la gestión de las entidades territoriales, contribuir en los procesos de formulación de los planes de desarrollo y construir el espacio de participación y seguimiento de las políticas sociales, a través de sus dos líneas de trabajo. De una parte, se encuentra el *Premio a los mejores Alcaldes y Gobernadores*, un reconocimiento a la buena gestión y a la excelencia administrativa alcanzada en las diferentes competencias, que estimula la gestión de gobernantes territoriales, su compromiso y capacidad a la hora de desempeñar sus funciones, al tiempo que resuelven los problemas de las

[35] De hecho, este aspecto responde al componente social de la intervención que se realizó en las regiones, con el que se buscaba propiciar formas de buen gobierno.

[36] No se incorpora información del segundo componente, ya que no está estrechamente vinculado con la gestión del riesgo.

comunidades a través de esfuerzo, iniciativa y transparencia en el manejo de los recursos públicos a su cargo. Por otra, se halla la línea de *Seguimiento a la Gestión Territorial*, que monitorea el desempeño de departamentos y municipios con base en la información generada oficialmente por las distintas entidades responsables, recopila información y documenta sobre experiencias de gestión territorial. Así mismo, esta línea incluye el *Concurso al mejor plan de desarrollo de las entidades territoriales*, que en el proceso de evaluación de dichos planes, ha atendido la correspondencia de estos con el Programa de Gobierno, la coherencia interna que pueden llegar a tener, su orientación a resultados, el proceso de participación y concertación del plan y la existencia de elementos integrados del territorio, entre otros criterios. Adicionalmente, para los planes departamentales se evaluó la incorporación de políticas de asistencia técnica a sus municipios.

Ahora bien, esta línea de reconocimiento de los Planes de Desarrollo podría incorporar una categoría específica relacionada con la gestión del riesgo y así aportar a la consolidación de éste a través de sus objetivos: i) contribuir con el mejoramiento del proceso de formulación de los planes de desarrollo, así como con la consolidación de sistemas de seguimiento y autoevaluación de la gestión de las entidades territoriales; ii) promocionar las mejores prácticas en los ejercicios de planificación territorial, con el propósito de que sean conocidos y replicados a futuro en todas las entidades territoriales, según sus propias realidades; y iii) promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social de los asuntos públicos de manera permanente y con fundamento en los planes de desarrollo concebidos como el instrumento orientador de la gestión pública en las entidades territoriales.

Premio al GobernArte: el arte del buen gobierno[37]

Este premio, a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un reconocimiento a la forma en que instituciones creativas, inteligentes, abiertas y efectivas trascienden en un mejor vivir para una ciudadanía con mejores servicios, más saludable, educada y segura[38]. El premio identifica y condecora experiencias innovadoras en gestión pública, promueve la creatividad, documenta y disemina historias de excelencia para avanzar en la agenda de modernización de Estados en América Latina y el Caribe hacia gobiernos efectivos, eficientes y abiertos. Igualmente, promueve la cooperación Sur-Sur entre gobiernos sub-nacionales, profundizando el conocimiento de dichas

[37] Recuperado de http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gobernarte/inicio,8344.html

[38] Este premio está abierto a gobiernos departamentales -no municipales- de países prestatarios del banco. Las experiencias deben ser postuladas directamente por quienes las diseñaron y/o implementaron y contar con el visto bueno de las autoridades de segundo nivel administrativo. Así mismo, las innovaciones presentadas deberán encontrarse en funcionamiento y contar con resultados demostrables al momento de presentación a la convocatoria.

experiencias a nivel de gestión pública y difundiéndolas entre los actores interesados. Entre las categorías que premiará la primera edición del concurso, se destaca la de Gobierno inteligente, que evalúa la mejora de trámites para ciudadanos y empresas, reconociendo la reducción de tiempos y costos en estas diligencias para acceder a un servicio y el impacto positivo que ello puede tener en la confianza en las instituciones del sector público[39]. De esta manera, la categoría premia innovaciones en la gestión de trámites, es decir, nuevas políticas, normas, procedimientos, interacciones, productos, servicios y tecnologías aplicadas en el sector público que contribuyan a la solución o mitigación de los problemas que enfrentan los ciudadanos y empresas en sus interacciones con el Estado.

Los gobiernos de las tres innovaciones ganadoras reciben un sello de calidad al reconocimiento del esfuerzo desplegado para generar una mejora concreta en la gestión de servicios para ciudadanos y empresas. De este modo, el premio se constituye en un indicador de buen gobierno. Por su parte, las innovaciones se documentan y diseminan con el fin de facilitar el conocimiento de las características básicas de innovación, que facilitan su adaptabilidad en otros contextos. Dicha documentación -que incluirá un estudio de caso o un publicación técnica, así como material multimedia que comunique de forma simple la experiencia exitosa a manera de insumo para su adaptación por parte de otros gobiernos territoriales-, junto con la creación de un foro en la plataforma tecnológica del concurso para facilitar la interacción entre gobiernos sub-nacionales, servirá como insumo a los esfuerzos por consolidar y fortalecer un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastre.

Entre los objetivos de la Ley de Gestión del Riesgo se encuentra desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento y reducción del riesgo, así como el manejo de desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros. Con tales principios

[39] Según se indica en la página del BID, la evaluación de las innovaciones en trámites se hará con base en los siguientes criterios:
i) De resultado y/o impacto (30%), en términos de la promoción de la eficiencia en la gestión del gobierno y el impacto positivo en el ciudadano o la empresa; por ejemplo, facilitando la coordinación interinstitucional (intersectorial), el impacto tiene que estar sustentado en indicadores objetivos, encuestas o documentos de gestión.
ii) Sostenibilidad financiera (10%), así como que su utilización y actualización cuente con recursos en el mediano plazo.
iii) Adaptabilidad de sus características (10%), que permitan su aplicación potencial en otros contextos (gobiernos) de la región, incluyendo el que ya haya sido adaptada por otros gobiernos.
iv) Incorporación de la participación ciudadana (20%), por cuanto el diseño e implementación de la innovación haya sido diseminada para contar con los comentarios o sugerencias de los ciudadanos o empresas; por ejemplo, realización de audiencias públicas, publicaciones en medios de comunicación, en medios institucionales, etc.
v) Creatividad (30%) en la incorporación de un nuevo enfoque, concepto o herramienta tecnológica a la gestión de trámites.

rectores, a continuación se presentan recomendaciones en tres líneas generales. En primera instancia, el análisis de las fortalezas del programa (Cuadro 31) señala la oportunidad latente de réplica y fortalecimiento de la estrategia de Común Unidad, razón por la que se insta a la transferencia de la serie de productos desarrollados en el marco del convenio con la CCONG a poblaciones en zonas de riesgo, a personas clave en los territorios, así como a las diferentes instancias y funcionarios que conforman el SNGRD para que estos a su vez fortalezca, asegure su divulgación, y adopte el uso de la susodicha estrategia para el aprovechamiento en acciones de gestión del riesgo, idóneamente replicando procesos con miras al fortalecimiento del SNGRD.

Cuadro 40. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Oportunidades – Fortalezas)

	OPORTUNIDADES
	Respuesta positiva por parte de los entes territoriales para recibir las capacitaciones que brindó la CCONG.
	La intervención de la Confederación fue clave para que los municipios entendieran la importancia de contar con planes de gestión del riesgo.
FORTALEZAS	Estrategia
	Conocimiento de Común Unidad.
	Propuesta
El Programa logró la canalización de esfuerzos para el desarrollo de planes de gestión del riesgo acordes a las necesidades de las regiones.	Es evidente el éxito de la estrategia de Común Unidad frente a los mecanismos de comunicación que se establecieron para conectar a la población civil, los entes estatales y los operadores. A raíz de esto se presenta una gran oportunidad para replicar y fortalecer esta estrategia en la vida cotidiana de las poblaciones, logrando proyectar la estrategia de Común Unidad a futuro.
Trabajar con miembros de la comunidad hace más fácil entender las costumbres y creencias de los habitantes de las zonas afectadas.	Ejes:
Fortalecimiento en los mecanismos de participación de la comunidad.	Planes de gestión del riesgo, acercamiento entes territoriales, planeación desarrollada por la misma comunidad, visto bueno de los entes territoriales, importancia de planes de gestión, Común Unidad.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, se recomienda socializar las fichas geopolíticas y la cartografía social en el marco del conocimiento del riesgo y a manera de insumos, para desarrollo de planes internos, la formulación de proyectos y de planes de gestión del riesgo. Igualmente, vale la pena desarrollar contenidos de gestión de riesgo para incorporar en las parrillas de las emisoras locales, aprovechándolos en el proceso de divulgación de conocimiento en torno a la gestión del riesgo y en la divulgación masiva ante la ocurrencia de nuevas calamidades. En este sentido, es necesario generar estrategias para la actualización permanente de los contenidos de la gestión del riesgo; por ejemplo, instando al uso del cofre de herramientas en las

diferentes actividades que se desarrollen en el marco del sistema, entre ellas la matriz de disposiciones diferenciadoras de la Ley 1523 de 2012 en las descripciones de cargo de funcionarios públicos, así como en jornadas de actualización y procesos electorales. Así mismo, se debe mapear y propiciar oportunidades tanto para el mantenimiento de formas de democracia participativa, como para el aprovechamiento del sentido de pertenencia desarrollado en la comunidad, mediante canales y dinámicas para la participación ciudadanía-institucionalidad en otros procesos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Al respecto, la formulación estratégica de las fortalezas y amenazas que se presenta en el Cuadro 41, propone recurrir a la instauración de cabildos abiertos, mecanismos de participación ciudadana regulados por la Ley 34 de 1994, y definidos como la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad, como recurso para propiciar la sostenibilidad de los espacios, canales y dinámicas de participación.

Cuadro 41. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Fortalezas - Amenazas)

	AMENAZAS
	Orden público retrasó la llegada de la CCONG a las regiones.
	Temor por la ejecución de recursos, no hay claridad en la legislación.
	Articulación en las entidades territoriales es nula.
	Percepción de niveles de corrupción a nivel municipal muy altos.
	Dificultades en la continuidad del programa debido a los cambios políticos que generan las elecciones.
	Compromiso de algunos alcaldes no fue el esperado.
FORTALEZAS	Estrategia
El Programa logró la canalización de esfuerzos para el desarrollo de planes de gestión del riesgo acordes a las necesidades de las regiones.	Control social
	Propuesta
Trabajar con miembros de la comunidad hace más fácil entender las costumbres y creencias de los habitantes de las zonas afectadas.	Creación de grupos de control constituidos por distintos sectores de la sociedad, cuya tarea sea la de ejercer como mecanismos de vigilancia y control (cabildos ciudadanos).
	Ejes:
Fortalecimiento en los mecanismos de participación de la comunidad.	Comunidad, organismo de control, control social, participación, empoderamiento, vigilancia social

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, también se recomienda propiciar la articulación de procesos al SNGRD con miras a lograr la sostenibilidad de los resultados. Por ejemplo, se podrían identificar rutas, canales y recursos para que la institucionalidad

territorial se articule a nivel nacional al mecanismo de Buen Gobierno coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que se encarga de velar por el cumplimiento de las prioridades y metas del Plan Nacional de Desarrollo[40]. En la misma línea, se debe asegurar que los diferentes productos respondan a los requerimientos y políticas regionales (y nacionales), como el Nuevo Formulario único de reporte de avances de la gestión (en línea)[41], con el ánimo de generar reportes de los avances de gestión y resultados en la implementación de las diferentes políticas de desarrollo administrativo contenidas en el modelo integrado de planeación y gestión. Como tercera medida, el aprovechamiento del mapeo institucional resultante del primero de los componentes del convenio con la CCONG, puede contribuir al diseño de procesos con la oferta institucional que puedan desarrollar estrategias de financiación o autosostenibilidad.

Finalmente, se presenta otra alternativa de articulación de resultados con intereses de otras entidades. El sexto principio general de la gestión del riesgo, conocido como Principio de diversidad cultural, reza*:* "En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma". De este modo, en sincronía con este principio, la entrega de productos y resultados ajustados a municipios y departamentos respondió al interés de la estrategia general de la intervención por atender las particularidades regionales. Para el caso específico del convenio con la CCONG, ésta implementó cartografías sociales para visibilizar geográficamente a comunidades indígenas en el Chocó, una metodología incorporada en el Cofre de Herramientas que la organización entregó a varias instancias con el propósito de lograr procesos de réplica y continuidad. Así mismo, el desarrollo de un sistema de información para el departamento -en versión de prueba-, que ha contado con la participación de la institucionalidad, da respuesta a lo estipulado por la ley sobre los sistemas de información. Por otro lado, también es importante continuar con la realización de fichas geopolíticas, documentando la ocurrencia de desastres naturales en los departamentos y las medidas tomadas históricamente.

Los anteriores desarrollos deberán ser incorporados al Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, en respuesta al Capítulo IV de la Ley 1523, que en su Art. 45 estipula que tal sistema "debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales (…)". Igualmente, siguiendo el 8º artículo

[40] Recuperado de https://www.dnp.gov.co/Gobierno/BuenGobierno.aspx

[41] Departamento administrativo de la Función Pública (DAFP). Disponible a partir del 1 de julio de 2013. Asegurar la articulación de los diferentes productos a políticas regionales y nacionales.

que hace referencia a "Privilegiar el trabajo conjunto para producir, compartir y usar información geográfica necesaria para soportar el desarrollo del país" se insta a que la puesta en marcha y actualización de tal sistema de información emplee la metodología de cartografía social en la caracterización geográfica y cultural de comunidades étnicas.

Ahora bien, para responder a los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 [42] del capítulo IV sobre sistemas de información, se exhorta a que se exploren las posibilidades tecnológicas, financieras, la viabilidad y pertinencia de articular tales desarrollos de cartografía social, fichas demográficas y, en general, el sistema de información, con desarrollos tecnológicos que propendan por la actualización y funcionalidad del mismo mediante la integración de contenidos de entidades nacionales y territoriales. Lo anterior, para fomentar la generación y el uso de información sobre la gestión del riesgo de desastres, así como la respuesta a emergencias en el territorio nacional al tiempo que se ofrece el apoyo de la información que ha surgido en todos los niveles de gobierno bajo tales circunstancias, como lo estipula el Art. 45.

En esa línea, vale la pena indicar la atención que se ha prestado a la construcción de una alternativa proveniente de convocatorias emitidas por el Gobierno Nacional. Así, el aplicativo para dispositivos móviles sobre lenguas nativas que propende por la apropiación, divulgación y visibilización de las 68 lenguas nativas del país[43] -proyecto ganador en la convocatoria Vive Gobierno Móvil 2013, realizada por Gobierno en línea y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- podría contribuir a "los fines esenciales del Estado por facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; el reconocimiento y protección por parte del Estado a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; el reconocimiento de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como oficiales en sus territorios; y la

[42] A continuación se presentan estos numerales del artículo 45 de la Ley 1523:
1. Acceder a la información relacionada con la gestión del riesgo de desastres de todo el país.
2. Adaptar, adoptar y promover estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de la información para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.
3. Contribuir a la construcción, distribución, y apropiación del conocimiento sobre el riesgo de desastres en el país.
4. Contribuir a la generación de los elementos de información e interacción para el seguimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país.
5. Contribuir a la divulgación de información relacionada con el conocimiento del riesgo, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación en los ámbitos, nacional, departamental, distrital y municipal.
8. Privilegiar el trabajo conjunto para producir, compartir y usar información geográfica necesaria para soportar el desarrollo del país.

[43] Aplicativo de lenguas de MinCultura, disponible desde agosto para descargas gratuitas para teléfonos iPhone y Android. Recuperado de http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/noticias.shtml?apc=eax;x;x;x1-&x=25296

promoción, encabezada por el Estado, de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y la adopción de medidas a favor de agrupaciones discriminadas o marginadas" (fragmentos Art. 2, 7, 10 y 13 de la Constitución Política de Colombia). De este modo, además de resolver problemáticas comunes de la ciudadanía y dar respuesta a la problemática específica del Ministerio de Cultura para ofrecer mecanismos de reconocimiento de la diversidad lingüística del país, este aplicativo podría servir a un fin ulterior como fortalecer la participación comunitaria en las regiones.

A nivel institucional

La naturaleza misma del convenio con la CCONG, aquello de trabajar de manera concertada con alcaldes y gobernadores, representó dificultades en aspectos como la disponibilidad de tiempos determinados y la voluntad política, los cuales se convirtieron en problema intrínseco del convenio. Para la CCONG, incidió en los tiempos de ejecución y cumplimiento de productos, como se evidenció con el impacto que tuvo el cambio de gobierno, situación que detuvo procesos y en algunos casos obligó la duplicación de actividades con alcaldías y gobernaciones; tal situación repercutió en el alcance mismo de los resultados a los que esperaba la Confederación. En esa línea, puede ser provechoso para el cumplimiento del cronograma y de entrega de productos, que los futuros convenios contemplen en su diseño los ciclos políticos a nivel institucional (es decir, periodos electorales), sin que ello revierta en una falta de oportunidad a procesos de carácter apremiante.

En directa relación con lo anterior, el principio de procesos concertados –el cual resultó determinante para establecer los territorios en los que se llevó a cabo la intervención– fue un elemento que, como se señaló anteriormente, explica en mayor o menor medida la consecución de los productos y buenos resultados del convenio, a la vez que se trata de un aspecto fundamental de la sostenibilidad a la que se aspiraba. De hecho se destaca la importancia de este principio en el programa que adelantó la CCONG, a pesar de que no se pudo intervenir en aquellos territorios en los que no había la voluntad política para suscribir acuerdos, aunque en la práctica ya se había diagnosticado esta necesidad. En esa línea, se insta a que futuros procesos reutilicen el principio de procesos concertados que, además de su eficacia, conceptualmente se vale del principio de soberanía en los territorios y el reconocimiento de la responsabilidad de alcaldes y gobernadores de administrar aquellos procesos relacionados con el bienestar de las poblaciones.

En este sentido, el análisis de las debilidades del convenio y las amenazas a su ejecución (Cuadro 42), establece que el modelo que privilegió la ejecución a manos de organizaciones con presencia en los territorios, responde de manera idónea a una formulación estratégica. De este modo, se exhorta a que las

futuras intervenciones mantengan la estrategia general de ejecución de convenios a través de operadores regionales en la medida que se pueden valer de su experiencia en territorio, el manejo de particularidades regionales y del reconocimiento que los distintos actores tienen de éstas; aspectos que, junto con la validación por parte de la institucionalidad local, potencialmente propician la aceptación de la ejecución de los convenios.

Cuadro 42. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades - Amenazas)

	AMENAZAS
	Orden público retrasó la llegada de la CCONG a las regiones.
	Temor por la ejecución de recursos, no hay claridad en la legislación.
	Articulación en las entidades territoriales es nula.
	Percepción de niveles de corrupción a nivel municipal muy altos.
	Dificultades en la continuidad del programa debido a los cambios políticos que generan las elecciones.
	Compromiso de algunos alcaldes no fue el esperado.
DEBILIDADES	Estrategia
Difícil articulación con otros operadores.	La selección de operadores debe hacerse únicamente con organizaciones que pertenezcan a la región o tengan notoria experiencia en esta.
	Propuesta
	Aprovechar la vigencia y presencia de los operadores en las regiones de ejecución, lo anterior, con el fin de acercarse a las instituciones, entes regionales y a la comunidad, quienes validarán y reconocerán su permanencia.
La continuidad del programa diseñado por la Confederación depende, en su gran mayoría, de la voluntad política en las regiones afectadas.	Ejes:
	Experiencia en regiones, validación de experiencia, operadores cercanos a comunidades e instituciones, conocimiento de las zonas de ejecución, aceptación de toda la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

A partir del principio de responsabilidad de alcaldes y gobernadores de dar respuesta a las demandas y necesidades planteadas por la calamidad, se desprendió la estrategia de estimular a que éstos se atribuyeran el crédito de los avances en lo que a gestión del riesgo se refiere, como forma de fortalecimiento de Buen Gobierno y la capacidad de dar respuesta a las necesidades de la comunidad. No obstante, en términos generales, la intervención amerita visibilizar el marco en el que se inscriben tales recursos. Este aspecto podría otorgar claridad a la estructura general de la intervención y transmitir la integralidad de la estrategia, lo cual generaría a su vez una mayor comprensión y un sentido de seguridad al reconocer que más allá de la

gestión de la institucionalidad, toda la intervención se encuadra en un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

3.3.8. Programa de Empleo de Emergencia

Contraste entre diseño y objetivos alcanzados

El componente de empleabilidad tuvo que atender consideraciones administrativas, jurídicas y de viabilidad de los proyectos que dieron lugar a dificultades en la ejecución e impactaron de manera drástica la oportunidad del programa. Por tal razón, se hacen una serie de recomendaciones específicas a incorporarse en caso de una nueva ejecución del programa –o de este tipo de intervención–, que a pesar de las dificultades se encuentra fortalecido por la experiencia y la serie de recursos generados. En primera instancia, se sugiere mejorar la sincronización en la ejecución con respecto a toda la intervención, con el fin de asegurar la oportunidad en los tiempos con respecto a la fase de ayuda humanitaria, responder de manera idónea al propósito de mitigar la afectación de carácter económico de las familias y la restitución de condiciones mínimas de vida.

En segundo lugar, al considerar los resultados positivos que tuvo el componente 'empleo', así como la vulnerabilidad extrema de la población ante la ausencia de otras fuentes de ingresos, se hace particular énfasis en la incorporación de oficios adecuados para ofrecer oportunidades de empleo e ingreso para toda la población afectada. Esto implica la inclusión de mujeres (también en estado de embarazo), personas de la tercera edad y población con discapacidad.

Según la formulación estratégica del análisis DOFA (Cuadro 43), las debilidades del programa pueden atenderse a través de una estrategia de formulación contractual, que involucre a la población objetivo en la generación de compromisos, así como en la búsqueda conjunta de mecanismos que propicien las relaciones y entendimiento entre las partes. Así mismo, se sugiere también el diseño de labores con la comunidad, para reconocer y potenciar su conocimiento de las regiones con el fin de recuperar el territorio. Tal aprovechamiento de la experiencia de las poblaciones a nivel local, potencialmente coadyuva que los individuos recobren el sentido de bienestar y empoderamiento ante la crisis, al tiempo que reconoce en la comunidad la existencia de capacidades para la restitución de condiciones y respuesta a los desastres.

En tercer lugar es importante que futuros procesos de divulgación, en el marco de este tipo de proyectos, sean encabezados por figuras claramente identificables y reconocidas, con permanencia en la región, lo cual asegura procesos de comunicación continua y bidireccional. En este sentido, se insta a que tales procesos aprovechen el capital social presente en las regiones.

Cuadro 43. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Debilidades - Oportunidades)

	OPORTUNIDADES
	Compromiso de la comunidad para hacer reparaciones menores.
	Capacitaciones en la elaboración de oficios (géneros).
DEBILIDADES	Estrategia
El diseño del programa no tiene en cuenta a las personas analfabetas.	Fortalecimiento de formulación contractual que involucre a la comunidad.
Capacitaciones para la vinculación laboral no fueron efectivas.	Propuesta
Endeudamiento de las personas no se pudo cubrir, en casos en los que los contratos fueron previstos para 6 meses y solo se cancelaron 2.	Trabajar de la mano con la comunidad en la formulación de los compromisos contractuales de orden laboral. Así mismo, buscar mecanismos que permitan el total entendimiento de las relaciones entre trabajadores y empleadores, buscando que ambas partes asuman sus condiciones y obligaciones al momento de formular un contrato de trabajo.
Inconformidad frente a la suspensión de contratos sin justificación.	Ejes:
Desconocimiento de los formatos contractuales por parte de la población.	Compromiso comunidad, validación de contratos, entendimiento y capacitación de términos contractuales.

Fuente: Elaboración propia.

A nivel institucional

El déficit en los procesos de divulgación de las características del programa y de las condiciones de contratación, ha dado lugar a una serie de expectativas entre la población que sigue atenta a la posibilidad de continuación del programa. La situación amerita un cierre oficial del programa ante la población, que ofrezca a las personas participantes claridad en torno a los inconvenientes que tuvo la ejecución y ayude a enmendar el sentimiento de burla, lo cual podría establecer claramente la finalización del programa y diferenciarlo con respecto a otros. De esta manera, se insta a divulgar los hallazgos de la evaluación a manera de diagnóstico para dar cuenta del desconocimiento de las poblaciones en lo que concernía a las condiciones laborales y la seguridad social, así como en el diseño de contenidos para la actividad de cierre. De hecho, ésta podría constituirse como una oportunidad de capacitación en 'empleabilidad' con la incorporación de contenidos acerca del mercado laboral, condiciones contractuales, seguridad social y demás temas relacionados con las condiciones de trabajo formal, frente a los cuales las poblaciones no están familiarizadas.

Se recomienda también que el FNGRD lidere el proceso de cierre administrativo –que en un principio se incluía en la liquidación del programa ejecutado por DPS– para atender los reportes de demoras en la desafiliación al

régimen contributivo, según lo establece el Decreto 4691 de 2011, artículo 9, parágrafo 2:

> *"(…) una vez terminada su vinculación y reportada por el empleador la novedad de retiro en el Régimen Contributivo, se garantizará su nueva afiliación y la de su grupo familiar a la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado –EPS-S, en la que se encontraba afiliado. Para estos efectos, el afiliado adelantará el procedimiento de afiliación ante la EPS-E"*

Finalmente, y en relación con la transición entre los fondos (FNGRD y Fondo de Adaptación), ante las preocupantes cifras de asignación de vivienda por parte del Fondo de Adaptación (apenas al 30% de la población residente en alojamientos temporales correspondiente a las fases de rehabilitación y reconstrucción) y respaldando el esfuerzo del equipo del FNGRD por generar estrategias alternas para atender a los participantes restantes, se recomienda una modalidad articulada entre los componentes de hábitat y reactivación económica, que ofrezca un reconocimiento económico parcial del arriendo en contraprestación por la participación en los programas de reactivación económica en su segunda línea (Recuperación del tejido productivo). Tal modalidad puede constituirse también en una oportunidad para dar trámite a los recursos económicos asignados al Programa de Empleo de Emergencia que, pese a ser requeridos, no pudieron ser ejecutados tras la finalización del periodo establecido en el Decreto 4691 de 2011, y además ofrecer un paliativo a la preocupante situación a la que se enfrenta la intervención, así como a la potencial situación de estrés y afectación psicosocial que podría atravesar la población en los alojamientos.

Adicionalmente, la estrategia propuesta se podría valer de los diferentes resultados de empoderamiento que logra el esquema de participante, situación propia de los programas de reactivación económica, y que se podría aprovechar con miras al cierre gradual de la fase de ayuda humanitaria.

Así mismo, con base en la formulación estratégica (Cuadro 44) se recomienda que futuros programas de esta índole incorporen una perspectiva de largo plazo, la cual debería revertir en modelos productivos que puedan ser liderados por las instituciones locales y constituirse en oportunidades de vinculación formal y estabilidad salarial para la comunidad participante.

Cuadro 44. Formulación Estratégica del Análisis DOFA (Fortalezas – Amenazas)

AMENAZAS
Empresas prestadoras de salud no han dado de baja a quienes participaron del programa.
Bajo alcance del programa de empleo debido al temor

	por perder los subsidios que brinda el gobierno.
	Inexistencia de un Marco Jurídico para vinculación o empleo en situaciones de emergencia.
	Alto número de migraciones.
	Dificultades en acceso a EPS.
FORTALEZAS	Estrategia
Existencia de un marco normativo y administrativo para posibles eventualidades a futuro.	Elementos que permitan sostenibilidad y formalización del empleo.
	Propuesta
Valoración de las capacidades para ejercer trabajos pesados.	El programa de empleo de emergencia podría ser una gran oportunidad para generar empleos de alta duración, que a su vez permitan formalizar las labores que realizan quienes participen en éste. Una visión de largo plazo, permitirá que los entes territoriales puedan tomar control de las actividades que vienen realizando, y así generar, a partir de estas actividades, modelos productivos que permitan garantizar ingresos estables en la población.
Supervisores eran miembros de la comunidad.	
Sistema de pagos de salarios.	
	Ejes:
Empoderamiento de las mujeres.	Generación de empleo, estabilidad laboral, formalización, creación de empresa, sostenibilidad, participación de toda la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

Anexos

Anexo 1. Listado de frecuencia de códigos

NOMBRE DEL CÓDIGO	***USO DEL CÓDIGO***
Acompañamiento institucional	60
Acompañamiento Social	6
Alcance Fondo de Calamidades	56
Amenaza	285
Articulación Fondo de Calamidades-Fondo de Adaptación RQ5	21
Articulación institucional	579
Ayuda Humanitaria	147
Capacidad instalada	65
Capacidad instituciones privadas	44
Capacidad instituciones públicas	230
Capacitaciones instituciones.	49
Capacitaciones poblaciones	87
Causales inundaciones.	52
CONDICIONES ACTUALES- Cap. Social	44
CONDICIONES ACTUALES- económico	191
CONDICIONES ACTUALES- educación	29
CONDICIONES ACTUALES- infraestructura	45
CONDICIONES ACTUALES- nutrición	20
CONDICIONES ACTUALES- político	19
CONDICIONES ACTUALES- Psicosocial	83

CONDICIONES ACTUALES- salud	52
CONDICIONES ACTUALES - restitución condiciones	8
CONDICIONES ACTUALES – dinámicas, prácticas y medios de vid	19
CONDICIONES ACTUALES –demográfico	68
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL- Cap. Social	79
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL- salud	25
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-Demográfico	110
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-económico	169
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-educación	16
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-infraestructura	113
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-nutrición	7
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-político	27
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-psicosocial	61
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-salud	4
CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL – dinámicas, prácticas y medios de vida	36
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- educación	11
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- nutrición	15
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- salud	34
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-económico	121
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-infraestructura	71
NOMBRE DEL CÓDIGO	***USO DEL CÓDIGO***
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-político	7
CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-psicosocial	166
CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- Cap. Social	51
CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- demográfico	21
CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- dinámicas, prácticas y medios de vida	34
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- Cap. Social	94
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- demográfico	12
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- dinámicas, prácticas y medios de vida	20
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- educación	41
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- nutrición	34
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- salud	108
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-económico	99
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-infraestructura	47
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-movilidad y transporte	36
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-político	34
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-primera solución de vivienda	51
CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-psicosocial	127
Conocimiento sobre Programas FNGRD por parte de comunidades	178
Consecuencias por cambios de gobierno	57
Control Social	28
Convivencia	2
Cooperación internacional	23
Corrupción	39
Cuidado Medio Ambiente	30

Debilidad	414
Dependencia del Estado.	33
Desarrollo Autonomía Familiar	13
Desarrollo/Fortalecimiento comunitario	167
Diagnóstico poblacional para programas	67
Diálogo Instituciones Comunidad	114
Diálogo Operadores - Comunidad	131
Diferenciación intervención según tipo de población	3
Diseño	34
Efectos sociales de la intervención.	0
Eficacia ejecución	57
Ejecución programas según características locales	125
Embarazo adolescente	6
Empoderamiento/Participación Social	300
Estrategias de supervivencia	94
Flujo de recursos	88
Fondo de Adaptación	27
NOMBRE DEL CÓDIGO	***USO DEL CÓDIGO***
Fortalecimiento institucional regional/local	120
Fortaleza	144
GESTIÓN DEL RIESGO	211
GESTIÓN DEL RIESGO_Conocimiento del riesgo	119
GESTIÓN DEL RIESGO_Mitigación del Riesgo	74
GESTIÓN DEL RIESGO_Prevención del Riesgo	81
Impacto	20
Imprevistos programas	99
Inconformidad de la población.	82
Incumplimiento de proyectos y procesos	62
Indicadores	14
Insumos	102
Interventoría	49
Microcréditos-formal	8
Microcréditos-informal	9
Migraciones	30
Obras de recuperación.	22
Oportunidad	43
Organización comunitaria Previa al Fenómeno	5
Participación comunidad en obras de rehabilitación	87
Pertinencia de los operadores	102
Presencia del Estado.	21
Proceso de Censo y Registro	276
Proceso descentralización	42
PROCESO OPERATIVO	164
PROCESO OPERATIVO- actores involucrados	182
PROCESO OPERATIVO- Articulación programas FNGRD	95

PROCESO OPERATIVO- Asistencia técnica	35
PROCESO OPERATIVO- Convocatoria de beneficiarios	145
PROCESO OPERATIVO- estrategias de ejecución	372
PROCESO OPERATIVO-Articulación programas estatales	77
PROCESO OPERATIVO-Cierre programas	56
PROCESO OPERATIVO-comunicación/divulgación	27
PROCESO OPERATIVO-imagen CH	36
PROCESO OPERATIVO - comunicación/divulgación	26
Procesos administrativos para ejecución.	95
PROCESOS OPERATIVOS- Asistencia técnica	34
PRODUCTOS	103
PRODUCTOS-Desarrollo sistema de información	32
Programa Acompañamiento social	81
Programa Acompañamiento social-Iniciativas	106
Programa Alojamientos Temporales.	129
NOMBRE DEL CÓDIGO	***USO DEL CÓDIGO***
Programa Arrendamiento	67
Programa Confederación ONGs	7
PROGRAMA DE ARRIENDOS DE VIVIENDA- Giros dinero	31
Programa empleo de emergencia	46
Programa Profamilia	70
PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre der sex y rep. antes de intervención	30
PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre der sex y rep. después de intervención	15
PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre planificación antes de intervención	39
PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre planificación después de intervención	20
Programa Reparación vivienda	59
PROGRAMA REPARACIÓN VIVIENDA-Diagnóstico estado de la vivienda	31
PROGRAMA REPARACIÓN VIVIENDA-formas diferenciales de reparación	19
Programa Reubicación	22
Reconocimiento de instituciones sobre operadores	15
Reconocimiento de la población a CH	91
Recurrencia inundaciones/derrumbres	36
Refugios Temporales	45
Relaciones de género	45
Resultados programas	226
Retorno al Hogar	6
Reubicación	40
Selección beneficiarios	91
Selección/Prioridad municipios intervenidos.	21
Servicios públicos y saneamiento básico en Alojamientos	21
Sostenibilidad	154
Supervisión y Monitoreo de los procesos.	94

Violencia Familiar	12
Violencia organizada	57
Voluntad política.	96
TOTAL DE CÓDIGOS ASIGNADOS	***11.293***

Anexo 2. Frecuencia de códigos por documentos

NOMBRE DEL DOCUMENTO	***Asignación de códigos por documento***
P 1: Taller previo CH - CCONG	155
P 2: Taller previo CH -vivienda	476
P 3: OIM1.doc	67
P 4: OIM2.doc	75
P 5: OIM3.docx	67
P 6: OIM4.docx	61
P 7: OIM5.docx	19
P 8: OIM6.docx	110
P 9: EP CMGR Atlántico	206
P10: EP CREPAD-Chocó.docx	123
P11: EP-inst.PASTORAL-Manati.docx	173
P12: EP Grte.reconstrucción- Chocó.docx	202
P13: EP CMGRD- Piñon.docx	93
P14: EP Delegada coordinación de alojamientos temporales-Manatí.rtf	142
P15: EP CGRD- Mauricio Mena Meléndez- Antioquia.docx	136
P17: GF-vivienda-ARRENDAMIENTO-Manati.docx	50
P18: EP vivienda COMBARRANQUILLA-B/quilla.docx	114
P19: EP operador CCONG Manati.docx	141
P20: GF Generación de Ingresos Manati.docx	329
P21: GF Generación de Ingresos Piñon.doc	147
P22: Taller previo CH - empleo de emergencia.doc	83
P23: EP-operadores-COMBARRANQUILLA-Manatí.docx	106
P24: GF-acompañamiento-PASTORAL-Manatí-ATLÁNTICO.docx	88
P26: GF. Acompañamiento PASTORAL PROFAMILIA -Manatí	185
P27: EP personero - Chocó.docx	189
P28: EP Responsable CLGRD.docx	130
P29: EP - Personeria Turbo.docx	211
P30: EP CREPAD - Risaralda.docx	236
P31: EP Personería- La Virginia.docx	263
P32: C HUMANITARIA MANATI MINIETNOGRAFIA.docx	201
P33: M.Op. Empleo de Emergencia - V3.3 Rev Ene..docx	86
P34: GF Reactivación- Empleo de emergencia- Chocó.docx	136

P35: GF Reactivación- Empleo de emergencia-Antioquia.doc	158
P36: Convenio CCONG.pdf	17
P37: triangulación-Chocó.docx	73
P38: triangulación 2-Chocó.docx	29
P39: Triangulación grupo 3- Chocó.docx	55
P40: Triangulación Turbo.docx	59
P41: Triangulación Grupo 2 - Turbo.docx	58
NOMBRE DEL DOCUMENTO	***Asignación de códigos por documento***
P43: Triangulación Grupo 2 La virginia.docx	28
P44: GF Reactivación económica - Empleo de emergencia-La Virginia.docx	141
P45: Entrevista CCONG varios deptos.docx	267
P46: EP CCONG- NACIONAL.docx	157
P47: GF Vivienda- Alojamientos temporales- La Virginia.docx	107
P48: EP ACompañamiento Social- Pastoral Social - Magdalena.pdf	321
P49: EP Acompañamiento social- Profamilia- PIñon.pdf	187
P50: GF Acompañamiento social - Pastoral social- Piñon.pdf	336
P51: GF Acompañamiento social- Profamilia- Piñon.pdf	198
P52: EP- Acompañamiento- SNPS-Chocó.pdf	177
P53: GF Acompañamiento social -Pastoral Social - Chocó.pdf	257
P54: GF Acompañamiento social -Profamilia - Chocó.pdf	125
P55: EP Acompañamiento social- APOYE- Antioquia.pdf	319
P59: EP Vivienda-Arrendamientos- Cruz Roja - Risaralda.docx	178
P60: GF Vivienda- Alojamientos - Manatí.doc	157
P61: GF Vivienda-Reparación- Manatí.doc	67
P63: EP VIvienda- Reparación- Minuto de Dios-Magdalena.doc	81
P64: GF Vivienda - Reparación- Piñon.doc	82
P65: GF Vivienda-Alojamientos Temporales- Plato.doc	100
P66: EP Vivienda-Reparación-Chocó.doc	74
P67: EP vivienda - arrendamiento-Chocó.doc	102
P68: GF Vivienda-Arrendamiento- Piñon.doc	121
P69: GF Vivienda- Arrendamiento- Chocó.doc	118
P70: GF Vivienda- Reparación- Chocó.doc	134
P71: EP Vivienda- Arrendamiento- Antioquia.doc	160
P72: EP Vivienda- reparación - Antioquia.doc	180
P73: GF vivienda- alojamientos temporales- Antioquia.doc	177
P74: GF Vivienda- Arrendamiento- La Virginia.doc	135
P75: GF Vivienda- Reparación - La Virginia.doc	74
P76: GF Vivienda- Reparación - Chía.doc	191
P85: GF Acompañamiento social- APOYE - Antioquia.pdf	228
P86: GF Acompañamiento social- Colsubsidio- Nocaima.pdf	181
P87: GF Acompañamiento social- Profamilia- Antioquia.pdf	162

P88: Convenio Pastoral Social.pdf	26
P89: Convenio PROFAMILIA definitivo.pdf	48
P90: EP Vivienda- Alojamientos- OIM- Risaralda.pdf	324
P104: Taller previo CH - pastoral social.docx	75
P105: GF Vivienda- Arrendamientos- Turbo.docx	121
P106: Manual Operativo CH version final noviembre 21.pdf	77
TOTAL	***11293***

Anexo 3. Listado de códigos y comentarios

Acompañamiento institucional
Created: 2013-02-18 11:53:39 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (2): RQ4, RQ3
Quotations: 60
Comment:
Hace referencia al acompañamiento que se realiza a las autoridades regionales en la entrega de competencias y capacidades para generar autonomía.

Acompañamiento Social
Created: 2013-03-22 10:57:27 by Super
Modified: 2013-05-22 19:13:13

Quotations: 6
Comment:
Hace referencia las acciones relacionadas con los programas de Acompañamiento Social a las comunidades intervenidas por los programas.

Alcance Fondo de Calamidades
Created: 2013-02-18 12:01:46 by Super
Modified: 2013-05-22 17:57:01

Families (2): RQ5, RQ3
Quotations: 56
Comment:
Se refiere al límite que tiene el FNGRD en sus funciones.

Alcance objetivos
Created: 2013-06-02 10:01:38 by Super
Modified: 2013-06-02 10:01:38

Quotations: *
Codes: 0

Term: ((("Acompañamiento institucional" | "Control Social") | "Debilidad") | "Impacto")

Amenaza
Created: 2013-04-10 09:35:31 by Super
Modified: 2013-05-23 15:56:17

Families (3): RQ3, DOFA Programa Alojamientos, RQ5
Quotations: 285
Comment:
Se refiere a facores externos y negativos del programa que pueden poner en riesgo sus sotenibilidad

---

Articulación Fondo de Calamidades-Fondo de Adaptación RQ5
Created: 2013-04-04 11:03:37 by Super
Modified: 2013-05-23 15:37:09

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5
Quotations: 21
Comment:
Hace referencia a la manera en que se relacionan los programas que desarrolló el FC con los adelantados con el FA.

Articulación institucional
Created: 2013-02-11 12:39:16 by Super
Modified: 2013-05-23 15:56:17

Families (2): RQ4, RQ3
Quotations: 579
Comment:
Hace referencia al nivel de trabajo conjunto por parte de dos o más instituciones públicas y/o privadas. El código señala indiferentemente si el nivel de articulación institucional es alto o bajo.

Ayuda Humanitaria
Created: 2013-02-14 10:47:17 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ2
Quotations: 147
Comment:
Hace referencia a las acciones asociadas a la ayuda humanitaria tales como

donaciones (mercados, utencilios, herramientas, etc) por parte de privados.
Asimismo, las acciones relaciondas con la emergencia que adelantó el Estado.

Capacidad instalada
Created: 2013-02-18 13:33:42 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (2): RQ5, RQ4
Quotations: 65
Comment:
Se refiere a la capacidad con que quedaron las regiones y sus diferentes actores tras los programas asociados a los efectos de la Ola Invernal.

Capacidad instituciones privadas
Created: 2013-02-11 13:09:14 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:11

Families (1): RQ4
Quotations: 44
Comment:
Hace referencia a la capacidad de las instituciones privadas para resolver los problemas que tienen dentro de sus funciones.
Se hace la distinción entre institucionalidad privada y pública para poder hacer una diferenciación de actores y posible cuellos de botella en algunos de ellos.

Capacidad instituciones públicas
Created: 2013-02-11 12:51:49 by Super
Modified: 2013-05-22 19:05:30

Families (2): RQ4, RQ3
Quotations: 230
Comment:
Hace referencia a la capacidad de las instituciones públicas para resolver los problemas que tienen dentro de sus funciones.
Se hace la distinción entre institucionalidad privada y pública para poder hacer una diferenciación de actores y posible cuellos de botella en algunos de ellos.

Capacitaciones instituciones.
Created: 2013-02-18 12:03:43 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5

Quotations: 49
Comment:
Hace referencia a las distintas capacitaciones que reciben agentes institucionales en aras de desarrollar mejor sus funciones.

Capacitaciones poblaciones
Created: 2013-02-11 13:26:41 by Super
Modified: 2013-05-22 19:11:51

Families (1): RQ2
Quotations: 87
Comment:
Hace referencia a las diferentes capacitaciones que recibe la población sobre temas relacionados con la producción, la gestión del riesgo y demás aspectos que puedan considerarse importantes.

Causales inundaciones.
Created: 2013-02-14 12:53:56 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (2): RQ1, RQ5
Quotations: 52
Comment:
Hace referencia a las razón que se consideran las causales de las inundaciones. Mal manejo de cuencas, desvío de ríos, etc. Va mucho más allá de la lluvía.

CONDICIONES ACTUALES- Cap. Social
Created: 2013-04-19 09:02:27 by Super
Modified: 2013-05-23 15:37:09

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 44
Comment:
Hace referencia a todo lo relacionado con el tejido social de las comunidades.
Tanto la presencia de este como su ausencia.
En esta definición es importante que se mencionen las formas de participación en las comunidades y de sus relaciones con el gobierno local, regional y nacional.

CONDICIONES ACTUALES- económico
Created: 2013-04-19 09:01:44 by Super

Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 191
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIONES ACTUALES- educación
Created: 2013-04-19 09:02:07 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 29

CONDICIONES ACTUALES- infraestructura
Created: 2013-04-19 09:01:52 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 45

CONDICIONES ACTUALES- nutrición
Created: 2013-04-19 09:02:21 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 20

CONDICIONES ACTUALES- político
Created: 2013-04-19 09:01:48 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:51

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 19

CONDICIONES ACTUALES- Psicosocial
Created: 2013-04-19 09:01:57 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 83
Comment:
Incluye el estrés postraumático, angustia al recordar el evento, narraciones del apego emocional hacia el "hogar" y la afectación por haberlo dejado, depresión, llanto; así como actitudes violentas, apatía, negación; problemas en las relaciones; y afectación de la salud.

CONDICIONES ACTUALES- salud
Created: 2013-04-19 09:02:14 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 52

CONDICIONES ACTUALES - restitución condiciones
Created: 2013-05-02 12:50:14 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 8

CONDICIONES ACTUALES – dinámicas, prácticas y medios de vid
Created: 2013-04-23 10:25:14 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 19
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIONES ACTUALES –demográfico
Created: 2013-04-29 10:12:12 by Super
Modified: 2013-05-23 15:37:09

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 68
Comment:

Da cuenta de la info referida a configuración familiar y desplazamientos obligados, como fragmentación familiar, reubicación de la familia en otro municipio, desplazamiento de familiares a Venezuela…

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL- Cap. Social
Created: 2013-04-19 08:56:11 by Super
Modified: 2013-05-23 15:34:34

Families (1): RQ1
Quotations: 79
Comment:
Hace referencia a todo lo relacionado con el tejido social de las comunidades.
Tanto la presencia de este como su ausencia.
En esta definición es importante que se mencionen las formas de participación en las comunidades y de sus relaciones con el gobierno local, regional y nacional.

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL- salud
Created: 2013-04-18 11:52:08 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 25

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-Demográfico
Created: 2013-04-25 23:58:45 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ1
Quotations: 110
Comment:
Da cuenta de la info referida a configuración familiar

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-económico
Created: 2013-04-19 08:47:46 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ1
Quotations: 169
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos

generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-educación
Created: 2013-04-19 08:54:05 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 16
Comment:
Se refiere a la educación formal de las poblaciones; el acceso a ésta, la calidad y demás.

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-infraestructura
Created: 2013-04-19 08:53:29 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ1
Quotations: 113
Comment:
Hace referencia a la forma en que se encontraba la infraestructura (vivienda, carreteras, distritos de riego, etc.) antes del Fenómeno de la Niña.

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-nutrición
Created: 2013-04-19 08:55:02 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:28

Families (1): RQ1
Quotations: 7

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-político
Created: 2013-04-19 08:48:09 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ1
Quotations: 27
Comment:
Se refiere a cómo vivían los damnificados por el fenómeno antes de que este ocurriera, respecto a las condiciones políticas

_____
__

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-psicosocial
Created: 2013-04-19 08:53:44 by Super
Modified: 2013-05-23 15:34:34

Families (1): RQ1
Quotations: 61
Comment:
Se refiere a cómo vivían los damnificados por el fenómeno antes de que este ocurriera, respecto al capital social, tipo de relaciones, lazos, formas de interacción

_____

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL-salud
Created: 2013-04-19 08:54:46 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 4

_____

CONDICIÓN ANTES OLA INVERNAL – dinámicas, prácticas y medios de vida
Created: 2013-04-23 10:25:14 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (1): RQ1
Quotations: 36
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

_____

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- educación
Created: 2013-04-19 08:58:51 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (1): RQ1
Quotations: 11
Comment:
ccc Merged Comment from: Educación. (2013-05-19T06:37:22) ccc
Se refiere a la educación formal de las poblaciones; el acceso a ésta, la calidad y demás.

_____

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- nutrición
Created: 2013-04-19 08:59:01 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 15

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL- salud
Created: 2013-04-19 08:58:55 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 34

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-económico
Created: 2013-04-19 08:56:58 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ1
Quotations: 121
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-infraestructura
Created: 2013-04-19 08:57:23 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 71
Comment:
Hace referencia a los efectos que pudo haber tenido la Ola Invernal en cuanto a la Infraestrura de las regiones afectadas.

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-político
Created: 2013-04-19 08:57:18 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (1): RQ1
Quotations: 7
Comment:
Hace referencia al ambiente político que trajo la Ola Invernal. Falta de articulación en algunos casos, arrebatamiento de la población, etc.

CONDICIÓN DESPUES OLA INVERNAL-psicosocial
Created: 2013-04-19 08:57:28 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 166
Comment:
Referido a el impacto que tuvo la calamidad y la intervención en aspectos individuales (emoción, conducta y salud) y los aspectos colectivos (familia, dinámicas, relaciones). Incluye el estrés postraumático, angustia al recordar el evento, narraciones del apego emocional hacia el "hogar" y la afectación por haberlo dejado, depresión, llanto; así como actitudes violentas, apatía, negación; problemas en las relaciones; y afectación de la salud.

CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- Cap. Social
Created: 2013-04-19 08:59:09 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 51
Comment:
Hace referencia a todo lo relacionado con el tejido social de las comunidades. Tanto la presencia de este como su ausencia.

CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- demográfico
Created: 2013-04-22 16:10:46 by Super
Modified: 2013-05-23 15:56:17

Families (1): RQ1
Quotations: 21
Comment:
Da cuenta de la info referida a configuración familiar y desplazamientos obligados, como fragmentación familiar, reubicación de la familia en otro municipio, desplazamiento de familiares a Venezuela… Da cuenta de la info referida a

configuración familiar y desplazamientos obligados, como fragmentación familiar, reubicación de la familia en otro municipio, desplazamiento de familiares a Venezuela…

CONDICIÓN DESPUÉS OLA INVERNAL- dinámicas, prácticas y medios de vida
Created: 2013-04-23 10:25:14 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:37

Families (1): RQ1
Quotations: 34
Comment:

Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron afectados por los impactos generados: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- Cap. Social
Created: 2013-04-19 08:59:58 by Super
Modified: 2013-05-23 15:18:47

Families (1): RQ2
Quotations: 94
Comment:

Hace referencia a todo lo relacionado con el tejido social de las comunidades. Tanto la presencia de este como su ausencia.

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- demográfico
Created: 2013-04-23 10:04:43 by Super
Modified: 2013-05-21 17:26:43

Families (1): RQ2
Quotations: 12
Comment:

Da cuenta de la info referida a configuración familiar y desplazamientos obligados, como fragmentación familiar, reubicación de la familia en otro municipio,

desplazamiento de familiares a Venezuela… Da cuenta de la info referida a configuración familiar y desplazamientos obligados, como fragmentación familiar, reubicación de la familia en otro municipio, desplazamiento de familiares a Venezuela…

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- dinámicas, prácticas y medios de vida
Created: 2013-04-23 10:25:14 by Super
Modified: 2013-05-23 15:18:47

Families (1): RQ2
Quotations: 20
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron impactados por las intervenciones: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- educación
Created: 2013-04-19 08:59:43 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:15

Families (1): RQ2
Quotations: 41
Comment:
Se refiere a la educación formal de las poblaciones; el acceso a ésta, la calidad y demás.

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- nutrición
Created: 2013-04-19 08:59:53 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ2
Quotations: 34

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN- salud
Created: 2013-04-19 08:59:48 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ2
Quotations: 108
Comment:
Se refiere a la salud de las poblaciones; el acceso a ésta, la calidad y demás. Es un código análogo a Educación, trabajo o microcréditos que ya existen

---

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-económico
Created: 2013-04-19 08:59:15 by Super
Modified: 2013-05-23 15:18:47

Families (1): RQ2
Quotations: 99
Comment:
Dinámicas, prácticas y medios de vida que se vieron impactados por las intervenciones: división de labores, cuidado de los niños, cambio de oficio. Esto tiene causas y efectos económicos, pero también representan impactos en la vida de las personas.

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-infraestructura
Created: 2013-04-19 08:59:26 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:24

Families (1): RQ2
Quotations: 47

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-movilidad y transporte
Created: 2013-04-28 19:07:28 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ2
Quotations: 36

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-político
Created: 2013-04-19 08:59:21 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ2

Quotations: 34

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-primera solución de vivienda
Created: 2013-04-28 19:09:21 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ2
Quotations: 51

CONDICIÓN DURANTE INTERVENCIÓN-psicosocial
Created: 2013-04-19 08:59:38 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ2
Quotations: 127
Comment:
Referido a el impacto que tuvo la calamidad y la intervención en aspectos individuales (emoción, conducta y salud) y los aspectos colectivos (familia, dinámicas, relaciones). Incluye el estrés postraumático, angustia al recordar el evento, narraciones del apego emocional hacia el "hogar" y la afectación por haberlo dejado, depresión, llanto; así como actitudes violentas, apatía, negación; problemas en las relaciones; y afectación de la salud.

Conocimiento sobre Programas FNGRD por parte de comunidades
Created: 2013-04-19 09:31:21 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 178
Comment:
Se refiere a el nivel de información que tiene la población con respecto a los procesos y las formas en que estos se llevan a cabo.

Consecuencias por cambios de gobierno
Created: 2013-03-18 10:16:09 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ3
Quotations: 57
Comment:

Este código se refiere a todas las implicaciones que tuvo la coincidencia de los cambios de gobierno local y regional durante el periodo de ejecución de los programas

---

Control Social
Created: 2013-04-04 12:07:34 by Super
Modified: 2013-05-23 15:18:47

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5
Quotations: 28
Comment:
Hace referencia a las estraegias que se le otorgan o que utiliza la comunidad para hacer seguimiento de los procesos y asegurar que los objetivos se cumplan.

Convivencia
Created: 2013-04-22 16:45:31 by Super
Modified: 2013-05-09 11:02:44

Quotations: 2
Comment:
se refiere principalmente a los problemas de convivencia que se generaron entre vecinos por vivir en un mismo espacio (Alojamientos temporales) - no olvidar que los problemas intrafamiliares ya tienen un código

---

Cooperación internacional
Created: 2013-02-14 12:58:11 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ3
Quotations: 23
Comment:
Se refiere a los recursos que agentes internacionales desembolsaron para efectos de resolver problemas asociados al Fenómeno de la Niña.

Corrupción
Created: 2013-02-14 10:32:50 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:28

Families (1): RQ3
Quotations: 39
Comment:
Hace referencia a las irregularidades por parte de alguno de los agentes, públicos o privados en los temas concernientes a las regiones.

Cuidado Medio Ambiente
Created: 2013-02-14 12:54:42 by Super
Modified: 2013-05-22 19:06:00

Families (4): RQ5, RQ1, RQ3, RQ2
Quotations: 30
Comment:
Es lo relacionado con las estrategias de conservación del medio ambiente antes y después del Fenómeno de la Niña.

Debilidad
Created: 2013-04-11 02:54:50 by Super
Modified: 2013-05-23 15:18:47

Families (2): RQ3, DOFA Programa Alojamientos
Quotations: 414
Comment:
Se refiere principalmente a problemas relacionados con la administración u operación de los programas.

Dependencia del Estado.
Created: 2013-03-22 11:39:04 by Super
Modified: 2013-05-22 17:30:10

Families (3): RQ4, RQ5, RQ2
Quotations: 33
Comment:
Hace referenica a los casos en que se refieran a la necesidad de las ayudas del estado para sobrevivir o la conveniencias de mantener un estatus con el fin de recibir subsidios.

Desarrollo Autonomía Familiar
Created: 2013-03-22 11:24:40 by Super
Modified: 2013-05-22 19:13:00

Families (2): RQ5, RQ2
Quotations: 13
Comment:
Se refiere a los elementos con que cuentan las familias después de haber sido objeto de los programas de FNGRD.

Desarrollo/Fortalecimiento comunitario
Created: 2013-02-14 10:35:43 by Super
Modified: 2013-05-22 17:33:24

Families (3): RQ4, RQ5, RQ2
Quotations: 167
Comment:
Hace referencia a los procesos que se llevan a cabo para el fortalecimiento de los procesos comunitarios tales como la participación y el capital social entre otros.

Diagnóstico poblacional para programas
Created: 2013-02-18 12:07:21 by Super
Modified: 2013-05-22 17:34:54

Quotations: 67
Comment:
Se refiere a la caracterización de la población para determinar el programa más adecuado según las características de la afectación.

Diálogo Instituciones Comunidad
Created: 2013-04-20 08:06:05 by Super
Modified: 2013-05-22 19:31:32

Families (1): RQ3
Quotations: 114

Diálogo Operadores - Comunidad
Created: 2013-03-22 09:53:59 by Super
Modified: 2013-05-22 19:18:36

Families (1): RQ3
Quotations: 131
Comment:
Se refiere a los puentes que existen y las herramientas que se utilizan para

desarrollar flujos de información y de conocimientos en tre la comunidad y los programas o lo operadores de estos.

Diferenciación intervención según tipo de población
Created: 2013-05-04 04:12:12 by Super
Modified: 2013-05-22 19:11:31

Quotations: 3
Comment:
Hace referencia a la importancia de diferenciar el tipo de intervención según el tipo de población y las características económicas, pues la capacidad de superar la eventualidad por parte de alguien que cuenta con los recursos es diferente a alguien que perdió todo (incluidos los medios de subsistencia)

Diseño
Created: 2013-04-11 03:09:17 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:11

Families (1): RQ3
Quotations: 34
Comment:
Entendido según la cádena de valor, como relacionado con la forma en que se estructuró el programa.

Diseño-prof
Created: 2013-06-02 09:48:24 by Super
Modified: 2013-06-02 09:48:24

Quotations: *
Codes: 0
Term: "Programa Profamilia"

Efectos sociales de la intervención.
Created: 2013-02-18 12:30:57 by Super
Modified: 2013-04-22 10:00:54

Quotations: 0
Comment:
Se refiere a los efectos, en términos sociales, que tienen los programas. Entre otras

cosas puede estar relacionado con el desarrollo del Capital Social, mejora de la calidad de vida, etc.

Eficacia ejecución
Created: 2013-02-14 10:27:07 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 57
Comment:
Hace referencia a las variadas razones por las cueles la ejecución de los programas se pudo haber visto retrasada de alguna forma. Asimismo se refiere a un uso eficiente de los recursos económicos, físicos y humanos. También está sujeto a las particularidades regionales.

Ejecución programas según características locales
Created: 2013-02-18 12:16:22 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5
Quotations: 125
Comment:
Hace referencia a los casos en que en que el programa presentó alguna variedad según las particularidades locales en términos sociales, culturales, económicas, etc. Habla de la flexibilidad del programa.

Embarazo adolescente
Created: 2013-04-10 11:52:07 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ1
Quotations: 6
Comment:
Se refiere a las menciones sobre el riesgo de embarazo adolescente en la situación posterior a la ola invernal.

Empoderamiento/Participación Social
Created: 2013-02-14 10:54:00 by Super
Modified: 2013-05-22 19:18:58

Families (3): RQ3, RQ5, RQ2
Quotations: 300
Comment:
Hace referencia a las ocasiones y a los mecanismos mediante los cuales la población hace parte activa y directa de los procesos en donde se pueden ver afectados de una u otra forma.
Se refiere a la participación de la comunidad en los procesos de construcción y reconstrucción de los espacios afectados por el Fenómeno de la Niña. No implica necesariamente fortalecimiento comunitaria o Capial Social (para los cual existen sus propios códígos) sino puramente la participación en la contrucción.

Estrategias de supervivencia
Created: 2013-04-04 11:35:10 by Super
Modified: 2013-05-22 17:29:08

Families (1): RQ1
Quotations: 94
Comment:
Hace referencia a las diferentes estrategias de las poblaciones para generar ingresos.

Flujo de recursos
Created: 2013-03-12 14:15:22 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 88
Comment:
Se refiere a la manera en que circulaban los recursos entre CH, la gobernación, los operadores, la fiduciaria y los beneficiarios y por extensión a todos los problemas que estos procesos suponieron

---

Fondo de Adaptación
Created: 2013-04-15 10:16:24 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (2): RQ5, RQ4
Quotations: 27
Comment:
Se usa cuando se hace alguna referencia a este Fondo

Fortalecimiento institucional regional/local
Created: 2013-02-11 12:39:43 by Super
Modified: 2013-05-22 17:35:56

Families (2): RQ5, RQ4
Quotations: 120
Comment:

Fortaleza
Created: 2013-04-17 13:13:16 by Super
Modified: 2013-05-23 10:56:40

Families (2): RQ3, DOFA Programa Alojamientos
Quotations: 144
Comment:
Hace referencia al estado y características de los alojamientos.

GESTIÓN DEL RIESGO
Created: 2013-02-11 13:26:25 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (3): RQ5, RQ1, RQ2
Quotations: 211
Comment:
Hace referencia a la forma en que se maneja el riesgo en las zonas en que las características geográficas se prestan para inundaciones, derrumbes y demás eventualidades ambientales.

GESTIÓN DEL RIESGO_Conocimiento del riesgo
Created: 2013-02-14 12:39:44 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (3): RQ5, RQ1, RQ2
Quotations: 119
Comment:
Hace referencia a los mapas de riesgo con que cuenta o que ha desarrollado la institucionalidad (llámese municipio, depto. o estado central) con el fin de reducir los riesgos de nuevas eventualidades.

GESTIÓN DEL RIESGO_Mitigación del Riesgo
Created: 2013-02-14 12:48:04 by Super

Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (3): RQ5, RQ1, RQ2
Quotations: 74
Comment:
Medidas para reducir los daños que se puedan producir a través de los proyectos de inversión pública y privada.

GESTIÓN DEL RIESGO_Prevención del Riesgo
Created: 2013-02-14 12:49:38 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (3): RQ5, RQ1, RQ2
Quotations: 81
Comment:
Medidas para evitar que se generen riesgos.

Impacto
Created: 2013-04-11 03:03:37 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (2): RQ2, RQ3
Quotations: 20
Comment:
Elementos finales de la cadena de valor. Buscan hacer una aproximación al efecto que ha tenido el programa en el largo plazo, sobre las condiciones sociales, econnómicas o ambientales de la población objetivo. En este caso se hace referencia a una nueva mejora en la calidad de vidao un incremento del bienestar como consecuencia de la intervención.

Imprevistos programas
Created: 2013-02-18 13:30:15 by Super
Modified: 2013-05-23 14:26:31

Families (1): RQ3
Quotations: 99
Comment:
Hace referencia a los imprevistos asociados al programa de arriendo que dificultaban la ejecución y operación del programa.

Inconformidad de la población.
Created: 2013-04-08 07:11:19 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ3
Quotations: 82
Comment:
Hace referencia a la inconformidad de la población frente a las medidas tomadas por los agentes estatales para solucionar los problemas relacionados con el Fenómeno de la Niña.

Incumplimiento de proyectos y procesos
Created: 2013-04-05 03:01:29 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ3
Quotations: 62
Comment:
Hace referencia a las ocasiones en que cualquiera de los agentes involucrados hace mención de retrasos en los procesos.

Indicadores
Created: 2013-04-11 03:06:59 by Super
Modified: 2013-05-22 17:55:49

Families (1): RQ3
Quotations: 14
Comment:
Indicadores medibles de la ejecución/resultados de un programa.

Insumo
Created: 2013-06-02 09:50:12 by Super
Modified: 2013-06-02 09:50:12

Quotations: *
Codes: 0
Term: "Pertinencia de los operadores"

Insumos
Created: 2013-03-11 15:30:01 by Super

Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 102
Comment:
Haciendo referencia a Recursos humanos de los operadores: En este código se podría indagar por la capacidad instalada de las instituciones en términos de RH y también la oportunidad para atender la emergencia y dar seguimiento.

Incluye las medidas y recursos para prestar ayuda humanitaria

---

Interventoría
Created: 2013-02-18 13:42:10 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:40

Families (1): RQ3
Quotations: 49
Comment:
Hace referencia a la insterventoría con que contaban cada uno de los procesos y programas.

Microcréditos-formal
Created: 2013-04-04 11:50:10 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:40

Families (2): RQ1, RQ2
Quotations: 8
Comment:
Hace referencia a lo relacionado con el acceso a crédito por parte de las poblaciones afectadas y la importancia de éste para desarrollar proyectos productivos.

Microcréditos-informal
Created: 2013-04-19 10:46:14 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:40

Quotations: 9

Migraciones
Created: 2013-04-04 11:40:05 by Super

Modified: 2013-05-21 17:19:40

Families (1): RQ1
Quotations: 30
Comment:
Se refiere a los procesos dde desplazamientos que causó la Ola Invernal y las posibles consecuencias de éste proceso.

Obras de recuperación.
Created: 2013-04-05 10:54:19 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:40

Families (2): RQ2, RQ3
Quotations: 22
Comment:
Hace referencia al tipo de obras que fueron necesarias llevar a cabo para recuperar el estado de la infraestructura pública como estaba antes del Fenómeno de la Niña.

Oportunidad
Created: 2013-04-10 10:37:33 by Super
Modified: 2013-05-23 10:56:37

Families (3): RQ3, DOFA Programa Alojamientos, RQ5
Quotations: 43
Comment:
Se refiere a factores externos que pueden ayudar a la sostenibilidad del proceso

---

Organización comunitaria Previa al Fenómeno
Created: 2013-03-18 10:47:07 by Super
Modified: 2013-05-09 11:02:45

Quotations: 5
Comment:
Este código busca conocer el capital social y el estado de las organizaciones que existía antes del fenómeno de la niña para dar cuenta de la manera en que se vieron afectados por la tragedia, pero también fortalecidos con la intervención del SNPS

Participación comunidad en obras de rehabilitación
Created: 2013-02-19 11:59:26 by Super
Modified: 2013-05-22 19:14:04

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5
Quotations: 87
Comment:
Hace referencia a los casos en que las personas participaron de la recontrucción de la infraestructura afectada por el Fenómeno de la Niña.

Pertinencia de los operadores
Created: 2013-04-04 09:49:39 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ3
Quotations: 102
Comment:
Se refiere a la selección de un operador por su conocimiento y trabajo en la región, capacidad institucional, reconocimiento, entre otros

---

Presencia del Estado.
Created: 2013-02-19 12:57:35 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:40

Families (1): RQ4
Quotations: 21
Comment:
Hace referencia a la presencia o ausencia del Estado en zonas de dificil acceso del país. Asimismo, puede referirse a la llegada del Estado por medio de los programas de Colombia Humanitaria.

Proceso de Censo y Registro
Created: 2013-03-11 11:32:17 by Super
Modified: 2013-05-23 15:37:09

Families (1): RQ3
Quotations: 276
Comment:
Se refiere a las estrategias diseñadas por parte del Estado para la ejecución de los recursos y de los programas. Tipo de contratación, entrega de recursos, etc.
Se identifican acá también a los distintos operadores.

PROCESO OPERATIVO- actores involucrados
Created: 2013-04-19 09:28:20 by Super

Modified: 2013-05-22 17:43:02

Families (1): RQ3
Quotations: 182
Comment:
Hace referencia a todos los actores involucrados en la ejecución, más allá de los términos contractuales.

PROCESO OPERATIVO- Articulación programas FNGRD
Created: 2013-04-19 09:29:20 by Super
Modified: 2013-05-22 19:32:47

Families (1): RQ3
Quotations: 95
Comment:
Hace referencia a las ocasiones en que los programas del FNGRD interactúan y se complementan.

PROCESO OPERATIVO- Asistencia técnica
Created: 2013-04-19 09:29:40 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:11

Quotations: 35
Comment:
(Puede hacerse merge con: Fortalecimiento institucional o articulación)

PROCESO OPERATIVO- Convocatoria de beneficiarios
Created: 2013-04-19 10:53:54 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ3
Quotations: 145
Comment:
Se refiere al proceso de convocatoria a los beneficiarios de un programa. Sesupone posterior al Proceso de Censo y Registro (que ya tiene un código). Se supone entonces que hay procesos consecutivos: Censo, Convocatoria, Operación. Al final de esto es que hay un resultado y un impacto.

PROCESO OPERATIVO- estrategias de ejecución
Created: 2013-04-19 09:27:27 by Super
Modified: 2013-05-22 19:10:22

Families (1): RQ3
Quotations: 372
Comment:

Se refiere a las estrategias diseñadas por parte del Estado para la ejecución de los recursos y de los programas. Tipo de contratación, entrega de recursos, etc.
Se identifican acá también a los distintos operadores.

PROCESO OPERATIVO-Articulación programas estatales
Created: 2013-04-19 09:28:58 by Super
Modified: 2013-05-22 17:54:48

Families (1): RQ3
Quotations: 77
Comment:
Se refiere al uso de programas ajenos al Fenomeno de la Niña que interactúan con los relacionados con los de las inundaciones.

PROCESO OPERATIVO-Cierre programas
Created: 2013-04-19 09:30:16 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Families (1): RQ3
Quotations: 56
Comment:
Hace referencia a la forma en que los programas deben cerran, o han cerrado, después de haber cumplido con los objetivos o cuando se considere conveniente.

PROCESO OPERATIVO-comunicación/divulgación
Created: 2013-04-28 19:27:17 by Super
Modified: 2013-05-22 17:51:38

Quotations: 27

PROCESO OPERATIVO-imagen CH
Created: 2013-04-28 19:25:20 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Quotations: 36

PROCESO OPERATIVO - comunicación/divulgación
Created: 2013-04-28 19:27:17 by Super
Modified: 2013-05-21 18:27:19

Quotations: 26

---

procesos
Created: 2013-05-24 13:37:28 by Super
Modified: 2013-05-24 13:37:28

Quotations: *
Codes: 0

Procesos administrativos para ejecución.
Created: 2013-02-19 10:32:06 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 95
Comment:
Hace referencia a las trabajas administrativas en concreto que pueden existir o que existieron para la pronta ejecución de los programas. Está íntimamente relacionado con Demoras ejecución.

PROCESOS OPERATIVOS- Asistencia técnica
Created: 2013-04-19 09:29:40 by Super
Modified: 2013-05-09 11:02:46

Quotations: 34
Comment:
Hace referencia a la asistencia técnica en un sentido amplio. Puede ser al Estado para efectos de técnicas de recontrucción, de desarrollo de alojamientos temporales, o puede ser a la población en torno a, por ejemplo, estrategías de cultivo, de pesca, etc. Se refiere a la asistencia técnica para el Estado y para las poblaciones.

Producto
Created: 2013-06-02 09:51:47 by Super
Modified: 2013-06-02 09:51:47

Quotations: *
Codes: 0
Term: "PRODUCTOS-Desarrollo sistema de información"

PRODUCTOS
Created: 2013-04-21 11:25:31 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 103

PRODUCTOS-Desarrollo sistema de información
Created: 2013-04-21 11:23:58 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 32
Comment:
ccc Merged Comment from: *Desarrollo sistema de información (2013-04-21T11:24:04) ccc
Hace referencia al desarrollo de un sistema que cobije la información que se ha recogido durante el proceso de los programas para contar con ella para futuras eventiualidades.

Programa Acompañamiento social
Created: 2013-03-18 13:40:43 by Super
Modified: 2013-05-22 17:31:24

Families (1): RQ3
Quotations: 81
Comment:
Es un código que agrupa todo lo relacionado con el programa del SNPS

Programa Acompañamiento social-Iniciativas
Created: 2013-03-18 13:52:53 by Super
Modified: 2013-05-22 19:16:22

Families (1): RQ3
Quotations: 106
Comment:

Se refiere a la última parte del proceso del programa del SNPS que son las iniciativas productivas de los beneficiarios

---

Programa Alojamientos Temporales.
Created: 2013-02-18 10:59:47 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:15

Families (1): RQ3
Quotations: 129
Comment:
Temas relacionados con el programa y, sus características y demás. Son los lugares de habitación temporal en donde vivieron o viven las personas que se vieron afectadas, mientras se soluciona la situación con sus casas y lugares de residencia permanente.

Programa Arrendamiento
Created: 2013-02-18 11:57:53 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ3
Quotations: 67
Comment:
Hace referencia a las características del programa y lo relacionado con este.

Programa Confederación ONGs
Created: 2013-04-13 13:49:04 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ3
Quotations: 7

PROGRAMA DE ARRIENDOS DE VIVIENDA- Giros dinero
Created: 2013-02-18 13:03:15 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:41

Families (1): RQ3
Quotations: 31
Comment:
Hace referencia a temas relacionados con los giros a las familias para el pago de sus arriendos.

Programa empleo de emergencia
Created: 2013-04-11 02:57:10 by Super
Modified: 2013-05-23 14:26:31

Families (1): RQ3
Quotations: 46
Comment:
Temas relacionados con el programa y, sus características y demás.
Hace referencia a lo relacionado con el programa de empleo de emergencia como herramienta de reactivación económica.

Programa Profamilia
Created: 2013-04-10 11:45:48 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 70

PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre der sex y rep. antes de intervención
Created: 2013-04-26 16:46:28 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 30

PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre der sex y rep. después de intervención
Created: 2013-04-26 16:45:37 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 15

PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre planificación antes de intervención
Created: 2013-04-19 11:15:27 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 39

PROGRAMA PROFAMILIA- Conocimiento sobre planificación después de intervención
Created: 2013-05-19 07:04:26 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 20

Programa Reparación vivienda
Created: 2013-02-18 13:48:55 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 59
Comment:
Hace referencia al programa y sus características.

PROGRAMA REPARACIÓN VIVIENDA-Diagnóstico estado de la vivienda
Created: 2013-04-21 11:22:59 by Super
Modified: 2013-05-21 17:19:41

Families (1): RQ3
Quotations: 31
Comment:
Hace referencia al tipo de intervención del programa de Reparación Vivienda que se decide hacer en las casas teniendo en cuenta los diferentes daños que pueden presentar, las características de las casas previas al Fenómeno de l Niña y los recursos asiganados para cada una de estas.

Programa Reubicación
Created: 2013-02-19 13:46:40 by Super
Modified: 2013-04-22 10:29:11

Quotations: 22
Comment:
Hace referencia la programa y sus características. Es competencia del Fondo de Adaptación, pero en caso de que se mencione.

Reconocimiento de instituciones sobre operadores
Created: 2013-04-19 09:30:41 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (2): RQ4, RQ3

Quotations: 15
Comment:
Se refiere a que los actores no saben cuál es el alcance de cada uno y confunden quién lo financia. En el caso de algunos actores se piensa que la financiación no es de Colombia Humanitaria sino que proviene de recurso propios. Este es el caso de Pastoral social, las gobernaciones, etc.

Reconocimiento de la población a CH
Created: 2013-04-29 12:24:05 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ3
Quotations: 91
Comment:
Este código rastrea el conocimiento específico que la comunidad tiene sobre el papel que juega CH en el proceso y la ejecución de los programas

---

Recurrencia inundaciones/derrumbres
Created: 2013-02-14 12:10:43 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Quotations: 36
Comment:
Hace referencia a la cantidad de veces que las poblaciones se inundan o sufren de derrumbes a causa de procesos naturales, pero que deja claro que no se han podido manejar. Se relaciona con la capacidad institucional.

Refugios Temporales
Created: 2013-02-18 10:57:15 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Families (1): RQ1
Quotations: 45
Comment:
Hace referencia a los lugares en donde la población afectada se ubicó justo despué de la eventualidad mientras se desarrollaban los alojamientos temporales.

Relaciones de género
Created: 2013-04-19 11:40:34 by Super
Modified: 2013-05-22 17:41:03

Families (1): RQ2

Quotations: 45

Resultado
Created: 2013-06-02 09:57:23 by Super
Modified: 2013-06-02 09:57:23

Quotations: *
Codes: 0
Term: (((((("Acompañamiento institucional" | "Alcance Fondo de Calamidades") | "Capacidad instituciones públicas") | "Eficacia ejecución") | "Indicadores") | "Resultados programas")

---

resultados
Created: 2013-05-31 15:17:29 by Super
Modified: 2013-05-31 15:17:29

Quotations: *
Codes: 0
Term: "Resultados programas"

Resultados programas
Created: 2013-02-19 12:53:51 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ2
Quotations: 226
Comment:
Hace referencia a los resultados del programa. Tiene en cuenta la posición de las personas, de las instituciones y demás. Puede contener aspectos positivos o negativos

---

Retorno al Hogar
Created: 2013-04-08 11:37:20 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ3
Quotations: 6
Comment:
Se refiere al retorno de los hogares después de haber estado viviendo en un albergue temporal. El regreso se supone después de que pasaron los efectos de la ola invernal.

Reubicación
Created: 2013-02-19 13:46:40 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:41

Families (1): RQ3
Quotations: 40
Comment:
Hace referencia la programa y sus características. Es competencia del Fondo de Adaptación, pero en caso de que se mencione.

Selección beneficiarios
Created: 2013-02-18 13:18:23 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:56

Quotations: 91
Comment:
Hace referencia a los criterios de selección de la población objetivo del programa.

Selección/Prioridad municipios intervenidos.
Created: 2013-02-11 12:38:22 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:08

Families (1): RQ3
Quotations: 21
Comment:
Se refiere a las estrategias concretas por medio de las cuales se selecciona a los municipios de van a ser intervenidos y a los que tienen prioridad en esta selección.

Servicios públicos y saneamiento básico en Alojamientos
Created: 2013-04-21 11:23:21 by Super
Modified: 2013-05-21 18:25:20

Families (1): RQ3
Quotations: 21
Comment:
Hace referencia a el nivel, la atención o las características del saneamiento básico de los lugares de alojamiento temporales provistos por Colombia Humanitaria.

Sostenibilidad

Created: 2013-04-21 11:24:20 by Super
Modified: 2013-05-21 18:26:43

Families (1): RQ5
Quotations: 154
Comment:
Hace referencia a la continuidad que tienen o no los procesos una vez inician. Importante tener en cuenta cuántos procesos que inician, en efecto finalizan. Relación directa con Capacidad institucional.

Supervisión y Monitoreo de los procesos.
Created: 2013-02-14 12:15:30 by Super
Modified: 2013-05-23 14:26:31

Families (1): RQ3
Quotations: 94
Comment:
Se refiere a las herramientas que existen en la práctica para que las autoridades respondan, mediante acciones, a las necesidades de las poblaciones.

Violencia Familiar
Created: 2013-03-22 10:48:51 by Super
Modified: 2013-05-21 18:24:24

Families (1): RQ3
Quotations: 12
Comment:
Se refiere a los episodios de violencia familiar a los que se haga alusión en los Grupos Focales.

Violencia organizada
Created: 2013-04-21 11:23:43 by Super
Modified: 2013-05-23 15:34:34

Families (1): RQ3
Quotations: 57
Comment:
Hace referencia a los efectos que tiene la violencia sobre lo concerniente al programa; su eficiencia, eficacia y, en términos generales, la intervención en el desarrollo "normal" de los programas. El código hace referencia a la violencia relacionada con cualquiera de los agentes del conflicto; guerrilla, paras, narcotráfico, BACRIM, etc.

Voluntad política.
Created: 2013-02-14 12:33:33 by Super
Modified: 2013-05-22 17:54:09

Families (3): RQ3, RQ4, RQ5
Quotations: 96
Comment:

Hace referencia a lo que puede representar falta de voluntad política para llevar a cabo procesos dentro de los cuales se enmarque la recuperación de las zonas afectadas.

Bibliografía

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana – Profamilia.-Fondo Nacional de Calamidades (30 de marzo, 2012) Convenio N° 9677-09-181-2012 Celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres / Subcuenta Colombia Humanitaria - Fiduprevisora S.A y la Asociación Probienestar de la Familia Colombiana – Profamilia. Colombia

Bamberger, M., Rugh, J., & Mabry, L. (2006). Real World Evaluation: Working under budget, time, data, and political constraints. Thousand Oaks, CA: Sage.

Beck, U, 1998, La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad, Buenos Aires, Paidós.

Breve visita al alojamiento Mi Nuevo Amanecer (23 de febrero de 2013) Equipo de investigación de Fedesarrollo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Colíder CCONG Atlántico (21 de febrero de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Colíder CCONG Atlántico (21 de febrero de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Colíderes CCONG Nacional (22 de abril de 2013) Carol Pinzon. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Convenio 1005-09-72-2011 Celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades-subcuenta Colombia Humanitaria-Fiduprevisora S.A. y la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales CCONG (1 de julio de 2011)

DANE (2012) Encuesta de comportamientos y actitudes sobre sexualidad en niñas, niños y adolescentes escolarizados. Colombia: Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ecas/bol_ecas_2010.pdf

Decreto 4691 de 2011

Encuentro Nacional de Gestores -OIM, (4 a 8 de Marzo) C.Hurtado. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Favier, René (2010) "Dios, el experto y los cataclismos. Una entrevista con René Favier" En: Revista El Malpensante. Edición N° 105.

Fedesarrollo (2013). Programas Regionales de Reactivación Económica. REACTIVAR. Fondo de Adaptación. Mimeo.

Funcionario para la gestión de alojamientos, (22 de Febrero de 2013) Francisco Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Funcionaria Colombia Humanitaria (21 de junio de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Común unidad. Bogotá, Colombia.

Funcionaria Colombia Humanitaria (24 de mayo de 2013). Carol Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Profamilia. Bogotá, Colombia.

Funcionario CCONG Nacional (15 de mayo de 2013) Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Funcionario CCONG Regional Atlántico (22 de febrero de 2013) Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Barranquilla, Colombia.

Funcionario CMGRD (15 de Marzo de 2013) F. Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario CMGRD (15 de Marzo de 2013) F. Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario CDGRD (22 de marzo de 2013). Entrevista de F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Funcionario Combarranquilla (22 de febrero de 2013) F. Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Barranquilla, Colombia.

Funcionario Comfachocó (15 de marzo de 2013) F. Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario Corpacyma (15 de marzo de 2013) C. Pinzón. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario Cruz Roja Colombiana (11 de abril de 2013) Entrevista de F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia

Funcionario Fundación Apoye Turbo, Antioquia. (20 de marzo de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Medellín, Colombia.

Funcionario Gerencia de Reconstrucción del Chocó (22 de Febrero de 2013) C. Hurtado[Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario Profamilia Bogotá, Colombia. (17 de mayo de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Funcionario Profamilia Piñón, Magdalena. (23 de febrero de 2013). Entrevista de F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Santa Marta, Colombia.

Funcionario Personería de Quibdó. (14 de marzo de 2013). Entrevista de F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario Personería de Turbo. (14 de marzo de 2013). Entrevista de C. Hurtado [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia

Funcionario Personería de La Virginia. (12 de abril de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia

Funcionario SNPS Bogotá, Colombia. (17 de mayo de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Funcionario SNPS Manatí, Atlántico. (21 de febrero de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Barranquilla, Colombia.

Funcionario SNPS Quibdó, Chocó. (13 de marzo de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Funcionario SNPS, Piñón, Magdalena. (25 de febrero de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Santa Marta, Colombia.

Funcionario Minuto de Dios para el departamento de Magdalena. (25 de febrero de 2013) Entrevista de F. Páez[Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Santa Marta, Colombia.

Funcionario OIM (12 de abril de 2013) Entrevista de C. Hurtado [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia

Grupo Focal Caja de compensación Familiar Colapoyo, Nocaima, Cundinamarca. (24 de enero de 2013). Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Nocaima, Colombia.

Grupo Focal de Alojamientos Temporales en Atlántico (21 de febrero de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal de Alojamientos Temporales en Magdalena. (25 de febrero de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal de Alojamientos Temporales en Antioquia (21 de marzo de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Grupo Focal de Arrendamiento 2 en Atlántico. (21 de febrero de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal de Arrendamiento en Chocó. (21 de marzo de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Grupo Focal de Arrendamiento en Magdalena. (26 de febrero de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal de Arrendamiento en Manatí. (21 de febrero de 2013) dirigido por [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal de Arrendamiento en Risaralda (12 de Abril de 2013) dirigido por F.Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Grupo Focal de Empleo de emergencia La Virginia (12 de abril de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Grupo Focal de Empleo de emergencia Manatí (21 de febrero de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal de Empleo de emergencia Piñón (26 de febrero de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal de Empleo de emergencia Quibdó (13 de marzo de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Grupo Focal de Empleo de emergencia Turbo (22 de marzo de 2013). Francisco Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Atlántico. (22 de febrero de 2013) dirigido por C. Hurtado [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Chía (19 de marzo de 2013) dirigido por C. Hurtado [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Chía, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Chocó. (21 de marzo de 2012) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Magdalena. (26 de febrero de 2012) dirigido por C. Hurtado [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Magdalena. (26 de febrero de 2012) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal de Reparación en Risaralda (12 de Abril de 2013) dirigido por F. Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Grupo Focal de Vivienda La Virginia (12 de abril de 2013). Francisco Páez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Grupo Focal Profamilia, Manatí, Atlántico. (21 de febrero de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal Profamilia, Piñón, Magdalena. (26 de febrero de 2013) Entrevista de C. Hurtado-Caycedo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal Profamilia, Quibdó, Chocó. (14 de marzo de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal Profamilia, Turbo, Antioquia. (20 de marzo de 2013) Entrevista de C. Hurtado-Caycedo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal SNPS Manatí, Atlántico. (22 de febrero de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Manatí, Colombia.

Grupo Focal SNPS, Piñón, Magdalena. (26 de febrero de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal SNPS, Quibdó, Chocó. (13 de marzo de 2013) Entrevista de C. Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Grupo Focal SNPS, Turbo, Antioquia. (20 de marzo de 2013). Entrevista de C. Hurtado-Caycedo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. El Piñón, Colombia.

Guía de triangulación #1, La Virginia (12 de abril de 2013).). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Guía de triangulación #2, La Virginia (12 de abril de 2013).). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. La Virginia, Colombia.

Guía de triangulación #1, Quibdó (13 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Guía de triangulación #2, Quibdó (13 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Guía de triangulación #3, Quibdó (13 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Guía de triangulación #4, Quibdó (13 de marzo de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Quibdó, Colombia.

Guía de triangulación #1 Turbo (21 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Guía de triangulación #2 Turbo (22 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Guía de triangulación#3 Turbo (22 de marzo de 2013). Carlos Mario Gutiérrez. [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Turbo, Colombia.

Informe de Avances Convenio CCONG –Colombia Humanitaria (31 de diciembre de 2012)

Informe Final del Convenio Programa Empleo de Emergencia borrador versión 1 (8 de abril de 2013)

Informe Mensual Convenio CCONG-CH (diciembre de 2012)

Kliksberg, B, 1999, Capital Social y Cultura. Claves esenciales para el desarrollo. En: Revista de la CEPAL. Nº 69.

Machado, A. (2001) “De la reforma agraria a la reforma rural”. En: Colombia, tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, D.C. pp. 14-3738-52

Manual Operativo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Subcuenta Colombia Humanitaria (marzo de 2013)

Manual Operativo Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Subcuenta Colombia Humanitaria versión final (noviembre de 2012)

Manual Operativo Programa Empleo de Emergencia versión 3.3 (septiembre de 2012)

Márquez, Germán (2011) "Doble historia de las inundaciones. Entre la fertilidad y la catástrofe" En: Revista El Malpensante. Edición N° 119.

Material impreso CCONG (s.f.)

Morra Imas, L. G., & Rist, R. (2009). The Road to Results. Designing and conducting effective development evaluations. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development - World Bank.

Organización de las Naciones Unidas (2005). "Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres" Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Kobe, Hyogo, Japón.

Plan estratégico FNC-CH, versión borrador (s.f.)

PNUD, 2011, Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá. INDH PNUD.

Presentación Estrategia de articulación y acompañamiento para el Buen gobierno y la Participación Ciudadana (s.f)

Profamilia (2011).Encuesta de zonas marginadas. Colombia: Recuperado de: http://www.profamilia.org.co/encuestaenzonasmarginadas/pdf/ezm2011_contexto.pdf

Recopilación proceso de los convenios con entidades nacionales y diagnóstico de su desarrollo, segundo documento, (Agosto de 2012)

Sánchez Jabba, Andrés (2011). "Después de la Inundación" En: Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. XLI, N° 2.

Secretariado Nacional de Pastoral Social-Fondo Nacional de Calamidades (15 de junio, 2011). Convenio no 1005-09-71-2011 celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades –Fiduciaria la Previsora s.a. –Subcuenta Colombia Humanitaria - Secretariado Nacional de Pastoral Social con NIT 860.039.273-3. Colombia.

SNPS (2011). Presentacion Audiencia_Pastoral Social [30]. Bogotá, Colombia.

Taller previo CH empleo de emergencia (6 de febrero de 2013). Claudia Hurtado-Caycedo [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Taller previo CH Programa Hábitat (5 de febrero de 2013). Francisco Páez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Taller previo CH Pastoral Social (6 de febrero de 2013). Cárol Pinzón [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.

Taller previo CH empleo de emergencia (6 de febrero de 2013). Jairo Núñez [Audio MP3]. Evaluación de la gestión realizada por la subcuenta Colombia Humanitaria. Bogotá, Colombia.