



**TRABAJO FIN DE MÁSTER**  
**Máster Oficial Universitario en**  
**Intervención social en las sociedades del**  
**conocimiento**

**Título**  
**Trabajo**

“La tragedia social y humanitaria causada por el invierno de 2010-2012 en Colombia.  
Una propuesta de evaluación continua y de resultados del programa de atención y  
reconstrucción”

**Apellidos**

**Sanz**  
**González**

**Nombre**

**Luis**  
**Fernando**

**NIF/NIE/Pass**

**Fecha Entrega**

Octubre/ 15 / 2012

“La tragedia social y humanitaria causada por el invierno de 2010-2012 en Colombia.  
Una propuesta de evaluación continua y de resultados del programa de atención y  
reconstrucción”

## Índice

1. Introducción	4
2. Objetivos	6
3. Una propuesta de Marco Teórico	8
3.1 La Colombia que se enfrenta a la Ola Invernal 2010-2012	8
3.1.1 Perfil social y económico, ó de los grandes contrastes	8
3.1.2 La dimensión política y el marco legal como plataforma de referencia para el programa de atención y reconstrucción	10
3.1.3 De la vulnerabilidad congénita y del sistema de prevención y atención de desastres	11
3.1.4 La llegada de La Niña 2010, su prevalencia hasta 2012 y su fatídica huella	12
3.1.5 Y de la respuesta que se ha venido dando	14
3.2 Sobre las teorías de evaluación de políticas y programas sociales y el análisis de políticas públicas	15
3.3 ¿Cuál teoría sociológica para acometer el análisis?	18
3.3.1 La óptica de la Teoría Estructural-Funcionalista	18
3.3.2 La Teoría del Conflicto y la metáfora geométrica de Ralph Dahrendorf	19
4. Metodología	20
4.1 Información secundaria	20
4.2 Información Primaria	20
4.2.1 Encuesta	21
4.2.2 Entrevista en profundidad	23

5. Resultados	25
5.1 Sobre el diseño y puesta en marcha de la estrategia gubernamental	25
5.1.1 La mirada Estructural-Funcionalista	25
5.1.2 Una visión desde la Teoría del Conflicto	27
5.1.3 Consecución y análisis de información primaria	33
5.1.3.1 Encuesta	33
5.1.3.2 Entrevistas en profundidad	38
5.2 Donde se compara el programa de atención a la Ola Invernal con experiencias anteriores	43
5.3 ¿Cuál ha sido la participación de la comunidad en el programa?	47
5.3.1 Los hechos	47
5.3.2 Una propuesta	48
5.4 Una propuesta de evaluación continua del programa	50
5.4.1 Introducción	50
5.4.2 Alcance	51
5.4.3 Aspectos Metodológicos	51
5.4.4 Elementos para la implementación	51
5.4.5 Estimación de recursos y presupuesto	53
5.5 Y una propuesta para la evaluación de los resultados	53
5.5.1 Introducción	53
5.5.2 Alcance	53
5.5.3 Aspectos metodológicos	53
5.5.4 Elementos para la implementación	54
5.5.5 Estimación de recursos y presupuesto	54
6. Conclusiones	55
6.1 La pregunta a contestar	55
6.2 En búsqueda de una respuesta	55

6.3 Una respuesta	61
6.4 ¿Son aplicables los resultados logrados?	62
6.5 Una propuesta sobre futuras líneas de trabajo	64
7. Bibliografía	66

## ANEXOS

Anexo 1	Formulario de encuesta
Anexo 2	Cuadro resumen resultados encuesta
Anexo 3	Guía para entrevista
Anexo 4	Encuesta para evaluación de resultados

# 1. Introducción

Entre Junio de 2010 y Mayo de 2012 una Ola Invernal resultante del Fenómeno climático de La Niña afectó en diversos grados a 1.027 de los 1.123 municipios que integran el territorio Colombiano. La Niña típicamente se inicia con el enfriamiento de las aguas superficiales del Océano Pacífico frente a las costas suramericanas y desencadena fenómenos extremos como inundaciones y sequías en varias partes del mundo.

Los impactos han sido catastróficos, alrededor de 450 vidas humanas perdidas, más de 3'100.000 personas y 106.680 viviendas afectadas, 2.300 edificaciones institucionales con algún grado de afectación que va desde daños hasta pérdida total, muerte de 600.000 aves y 115.000 bovinos, 1'060.000 hectáreas de tierras afectadas, pérdidas y daños económicos superiores a los €6.000 millones, destrucción del tejido social en numerosas comunidades y lesiones psicológicas en la población damnificada.

El Gobierno Nacional emprendió un Programa de respuesta ante la emergencia, para lo cual se apoyó en herramientas establecidas en la Constitución Política, declarando el estado de emergencia económica, social y ecológica y la situación de desastre nacional. Basado en este marco legal expidió 44 Decretos, seis resoluciones y 65 Circulares, en búsqueda de atender la calamidad de una manera ágil y eficiente.

Entre los Decretos se incluyó la creación de Colombia Humanitaria, como una Subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades y a la vez una campaña encargada de la atención humanitaria y de la fase de rehabilitación inmediata. Así mismo, se modificó el Fondo Nacional de Calamidades y se creó el Fondo Adaptación, confiándole la ejecución de las actividades de recuperación, construcción y reconstrucción.

El presupuesto asignado para el alcance a cargo de Colombia Humanitaria asciende aproximadamente a € 2.384 millones y se ha estimado que la ejecución bajo la responsabilidad del Fondo Adaptación superará los € 4.200 millones.

Mediante el conjunto de instrumentos diseñado, el Gobierno Nacional definió aspectos financieros, administrativos y sectoriales para la implementación de la estrategia formulada.

Como resultado del examen de los Decretos, Resoluciones y Circulares se constata la ausencia de una metodología de evaluación continua y de los resultados del Programa de atención y reconstrucción, que tenga en cuenta la dimensión social de la estrategia en la medida que debería ser considerada en una política con tan alto impacto social.

El presente trabajo busca formular una propuesta para llenar ese vacío, reconociendo que se vienen implementando sistemas de información y seguimiento del avance de la atención, pero focalizados en aspectos del avance físico de las obras y de las ejecuciones presupuestales.

El procedimiento que se sigue parte de formular los objetivos generales y específicos del trabajo y continúa con la propuesta del marco teórico a utilizar, en el cual se contextualiza la ocurrencia del evento y se citan las Teorías Sociológicas seleccionadas para emprender el análisis, para el caso la Estructural-Funcionalista y la Teoría del Conflicto.

Seguidamente se introduce y sustenta la metodología a seguir, que corresponde a la Triangulación basada en el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como al Método Comparativo.

En la sección de resultados se presentan y analizan los obtenidos a partir de la recopilación de información primaria mediante encuestas realizadas a los habitantes de un sector de uno de los Municipios afectados por las inundaciones, además de la conseguida mediante encuestas en profundidad. Así mismo, se recurre a abundantes fuentes de información secundaria.

Finalmente se presentan y sustentan las propuestas de metodologías para la evaluación continua y de resultados del programa de atención y reconstrucción y las conclusiones que se derivan del trabajo adelantado.

## 2. Objetivos

Los objetivos generales del presente trabajo son dos:

- 1) Analizar la metodología de implementación del programa de atención y reconstrucción formulada por el Gobierno de Colombia como respuesta a la emergencia económica, social y ambiental ocasionada por la ola invernal sobreviniente a lo largo del período 2010-2011. El análisis comprenderá aspectos de la concepción de la estrategia que se diseñó y se viene aplicando, mirados a partir de la teoría política, económica y social implícita en el proyecto gubernamental, profundizando el análisis en la dimensión social de la intervención.
- 2) Diseñar una metodología de evaluación del programa que se ha venido implementando. El instrumento metodológico que se planteará buscará responder a dos propósitos igualmente importantes: i) fortalecer y enriquecer la estrategia de atención a la emergencia; ii) aportar una propuesta para la evaluación final del programa de atención y reconstrucción.

Los objetivos enunciados se desarrollan a través de los cinco objetivos específicos que se formulan a continuación:

- 1) Analizar el conjunto de instrumentos diseñados por el Gobierno de Colombia y que viene utilizando en el proceso de atender la emergencia originada por la ola invernal. Se revisará el concepto ideológico subyacente, así como el diseño de la estrategia de atención que de allí se deriva, las fortalezas y debilidades de esta, los mecanismos de implementación puestos en práctica, los logros alcanzados y los retos que el programa enfrenta, finalmente, la metodología de control y seguimiento que se viene utilizando.
- 2) Comparar la metodología que se está aplicando en la implementación del programa de atención y reconstrucción con anteriores experiencias exitosas y no exitosas utilizadas en Colombia, enfatizando en los aspectos sociales de la estrategia. Un referente obligado dados los resultados alcanzados y el reconocimiento nacional e internacional que ha merecido, será el caso de la reconstrucción del Eje Cafetero colombiano tras el terremoto que lo golpeó duramente el 25 de Enero de 1999.
- 3) Proponer estrategias de participación de los afectados en el proceso de atención y reconstrucción. A partir del análisis de los mecanismos de participación de las comunidades en el programa de atención y reconstrucción que se vienen dando, se formularán alternativas para fortalecerlos, en pos de dar a este aspecto la relevancia que merece.

- 4) Diseñar una propuesta metodológica para la evaluación continua del programa de atención y reconstrucción, que cubra los aspectos sociales del mismo. Se planteará un instrumento que permita el seguir y fortalecer el programa durante su implementación, propendiendo en consecuencia por su mejoramiento, acogiendo el concepto de la retroalimentación en el ciclo de ejecución de proyectos.
- 5) Diseñar una metodología de evaluación de resultados del programa de atención y reconstrucción, que incluya los aspectos sociales. Se formulará una propuesta de una herramienta a utilizar al final del programa, tal que permita sintetizar y consolidar la experiencia lograda y pueda ser utilizada como referencia para la intervención ante futuros eventos.

### 3. Una propuesta de Marco Teórico

Esta sección se compone de tres grandes apartados. En el primero se presenta el contexto del trabajo, para lo cual se sintetizan los principales elementos de la situación nacional bajo la cual se desata la catástrofe invernal, cubriendo las dimensiones social, económica, política y de la vulnerabilidad del país ante fenómenos naturales. Se resume además la magnitud del impacto de la Ola Invernal y se introduce la estrategia trazada por el Gobierno Nacional para atenderla.

El segundo apartado contiene aportes recientes de entidades y autores ampliamente reconocidos en el escenario internacional en cuanto a sus contribuciones al tema de evaluación y análisis de políticas públicas y programas sociales. Así mismo, se compilan en él las aportaciones de las principales entidades Colombianas que hacen seguimiento al proceso de atención, desde el punto de vista de su evaluación.

Finalmente, el tercer apartado se ocupa de introducir las teorías sociológicas seleccionadas para sustentar el análisis a emprender de la estrategia gubernamental y la formulación de la propuesta de evaluación de esta.

#### 3.1 La Colombia que se enfrenta a la Ola Invernal 2010-2012

Es relevante exponer algunos aspectos fundamentales de las características de la Colombia de 2010, pues serán determinantes para aproximarse a comprender la naturaleza de la sociedad en la cual se presenta la emergencia invernal, el origen de esta calamidad y las principales razones que sustentan la estrategia puesta en marcha por el Gobierno Nacional en la respuesta que se viene dando. El escenario que se sintetiza a continuación servirá además de base para la formulación de las propuestas que se plantearán más adelante.

##### 3.1.1 Perfil social y económico, ó de los grandes contrastes

En el año 2010 la República de Colombia contaba con una población de 45.590.000 habitantes, aproximadamente 75% ubicada en zonas urbanas. La expectativa de vida al nacer para el total de la población aumentó 30 años en el último medio siglo, es aproximadamente de 73 años (69 para los hombres, 76 para las mujeres) y el crecimiento poblacional anual se sitúa en los años recientes alrededor del 1,4% (Turiscolombia, 2011)

El Producto Interno Bruto ese año llegó a 288.021 millones de dólares, que arroja un PIB per cápita de US\$ 6.317, luego de una etapa de crecimiento anual promedio del PIB entre 2002 y 2010 del 4,3% (Uribe Vélez, 2010). Tan notable resultado, logrado aún en medio de las vicisitudes y dificultades derivadas de la desaceleración de la economía mundial, llevó

aparejado en ese mismo período un aumento del PIB per cápita que casi se triplicó (2.6 veces). (FLAR, 2011)

Con relación a la estructura económica, el sector servicios aportaba en 2009 el 55,8% del PIB, el industrial 30,3% y finalmente la agricultura el 13,9% (Turiscolombia, 2011). Por su parte, la deuda externa llegó en 2010 a representar aproximadamente 23% del PIB (Banco de la República, 2011).

En cuanto a la tasa de desempleo, en Junio de 2010 era de 12%, mientras el subempleo ascendía aproximadamente al 31% (Turiscolombia, 2011).

La tasa de inflación anual en Colombia, medida en precios al consumidor, alcanzó en 2010 un valor del 3,2 % y de 3,73 % en 2011, tras un período de aproximadamente 15 años de descenso casi continuo, partiendo de 21,6 % en 1996 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2011).

Pero no todo son buenas noticias, Colombia es el país más desigual de América Latina, reflejada esa lamentable situación en un valor del Coeficiente de Gini de 0,56 en 2009 contra 0,53 promedio para la región; además, e igualmente grave, el nivel de pobreza es alto, alcanzando 45,7% de la población en 2009 (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Es bastante ilustrativa de la realidad Colombiana la reflexión de Ricardo Bonilla, miembro del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, CID. Comentando el informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que ubica a Colombia como el tercer país más desigual, entre 129 estudiados, señala Bonilla: “Los factores que inciden en la desigualdad son cuatro principales: la mala distribución de la tierra, hay 3 millones de familias campesinas con solo 5 millones de hectáreas y al otro extremo un grupo de 3 mil propietarios que tienen 40 millones de hectáreas. La concentración del capital accionario, el país tiene 2 millones de accionistas, pero solo 2.000 de ellos tienen el 82 por ciento de las acciones. La brecha en la educación: la escolaridad no es la misma en los ricos que en los pobres. Y la política tributaria, que en Colombia no es progresiva y está erosionada por exenciones, y en eso el gobierno anterior fue un campeón” (El Tiempo, 2011).

Para completar este breve perfil se citan a continuación tres perspectivas que no es posible dejar de lado al reflexionar sobre la realidad Colombiana:

1) La violencia ha sido un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia del país. En los innumerables tratados, estudios, análisis y teorías alrededor de la misma se señalan como factores que la generaron y alimentaron a lo largo del Siglo 20 las confrontaciones políticas (Liberales contra Conservadores, luego Comunistas contra los dos anteriores), las estrategias polarizadoras seguidas por el Estado y por los grupos armados y factores estructurales del sistema colombiano.

2) El fenómeno de la producción y tráfico de sustancias psicoactivas, principalmente marihuana (décadas de los 70-80) y cocaína. En los años recientes la extensión de cultivos de coca y la presencia de centros para su procesamiento han sido fuerte y exitosamente combatidas por el Estado, este accionar ha venido desplazando la producción hacia los países vecinos. No obstante, su situación geográfica privilegiada con costas sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico convierte a Colombia en territorio atractivo en la búsqueda de rutas para el tráfico de estupefacientes rumbo a los países consumidores, principalmente Estados Unidos de América y en años recientes hacia el creciente mercado Europeo.

3) Colombia padece una crisis humanitaria de gran dimensión ante el desplazamiento interno forzado que afecta a más de 800.000 familias que requieren atención y reparación, desbordando las capacidades institucionales de respuesta. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)

De todo lo anterior se desprende que el Estado Colombiano afronta grandes retos y necesita destinar ingentes recursos para responder a ellos. Existe entonces una imperiosa obligación de formular e implementar políticas y estrategias que, efectivamente, se direccionen en el sentido de dar respuestas y soluciones en búsqueda de la buena destinación y el uso óptimo de las partidas presupuestales que se les asignen.

### 3.1.2 La dimensión política y el marco legal como plataforma de referencia para el programa de atención y reconstrucción

i) Una breve y clara descripción del sistema político colombiano se encuentra en el portal web de la Organización de Estados Americanos-OEA. De allí se extrae lo siguiente, que tendrá relevancia en el estudio que acá se acomete para comprender los fundamentos de la estrategia de respuesta que se viene dando:

“La Constitución de Colombia, promulgada en 1991 define al país como un Estado Social de derecho organizado en forma de una República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Las tres Ramas del Poder Público son la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

El Poder Ejecutivo está conformado a nivel nacional por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros y los directores de departamentos administrativos. A nivel departamental, por los Gobernadores y los secretarios gabinete; y a nivel de municipal o distrital por los Alcaldes y sus secretarios de gabinete”. (Organización de los Estados Americanos, 2011)

Debe agregarse que en la Constitución se establece que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control. El primero es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados, los agentes del Ministerio Público y los personeros municipales y tiene como misión “Vigilar el cumplimiento de la Constitución y la Ley, promover la protección de los derechos fundamentales, el respeto de los deberes ciudadanos y proteger el patrimonio público” (Procuraduría, 2011). Por su parte, la Contraloría tiene la responsabilidad de vigilar la gestión fiscal y el control de los resultados de la administración. (Constitución Política, 2011)

ii) Se puede considerar que en la historia reciente de Colombia uno de los hechos más trascendentales ha sido la promulgación de una nueva Constitución Política en 1991, elaborada por una Asamblea Nacional Constituyente elegida mediante voto popular directo. La nueva Constitución reconoce derechos fundamentales, económicos y sociales, derechos colectivos y establece mecanismos para protegerlos, por lo cual se identifica como la “Constitución de los Derechos”, tal naturaleza se manifiesta desde el Artículo 1, en donde se declara que Colombia es un Estado social de derecho. (Constitución Política, 2011)

iii) En 1986 se estableció la elección popular de Alcaldes Municipales y Gobernadores Departamentales, como otro gran esfuerzo en el camino de búsqueda del fortalecimiento de la democracia y de alcanzar la paz.

iv) Finalmente, se debe tener presente que el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, miembro de una de las familias más poderosas e influyentes de Colombia, arrancó en Agosto de 2010 coincidiendo con el inicio de la Ola Invernal, luego de unas elecciones en las que obtuvo una contundente mayoría, en buena medida lograda como expresión del reconocimiento por su anterior desempeño como Ministro de Defensa (Gobierno de Álvaro Uribe, entre 2006 y 2009), en el cual han sido especialmente valorados sus resultados en la lucha contra la guerrilla.

### 3.1.3 De la vulnerabilidad congénita y del sistema de prevención y atención de desastres

La historia ha demostrado que Colombia es un país con gran exposición a impactos ocasionados por fenómenos naturales, casi de todo tipo. Sobresalen por su recurrencia y efectos generados los terremotos, las inundaciones, las avalanchas y los tsunamis.

La dolorosa historia de los desastres en Colombia demuestra de manera repetida cómo es principalmente la población más pobre la que sufre con mayor rigor el impacto.

Los riesgos, resultantes de la combinación de las amenazas por los fenómenos naturales y de la vulnerabilidad a la cual se encuentran sometidos los pobladores, son sensiblemente

superiores para los sectores más deprimidos, que construyen sus viviendas en terrenos de bajo ó ningún valor económico dada su localización en zonas inundables, de alto riesgo de deslizamiento, con materiales y técnicas constructivas precarias, sin cumplimiento de normatividades respecto a sismorresistencia y carentes de obras de protección.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD es la red institucional encargada de coordinar las actividades para la prevención y atención de desastres en el territorio nacional. El nivel nacional del sistema se apoya en Comités Regionales y Locales. En Noviembre de 2011 se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fijándole como objetivo “...dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres — SNPAD”.(Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011)

### 3.1.4 La llegada de La Niña 2010, su prevalencia hasta 2012 y su fatídica huella

En primera instancia, se requiere referenciar el fenómeno denominado “la Ola Invernal” en un contexto climatológico, para lo cual se aprovecha la siguiente definición de los fenómenos del Niño y de la Niña: “Fenómeno climático que comienza cuando las aguas superficiales del Pacífico ecuatorial se vuelven más calientes (El Niño) o frías (La Niña) de lo normal frente a las costas de Perú y Ecuador. Puede provocar inundaciones, sequías, incendios forestales y otros fenómenos extremos en varias partes del mundo..... La Niña, fenómeno opuesto a El Niño, se caracteriza por un significativo enfriamiento de la temperatura de la superficie del Océano Pacífico ecuatorial y por cambios en la dirección y velocidad del viento en la zona intertropical, debido a variaciones de la presión atmosférica ...” (GFDD, 2011)

La denominación de El Niño proviene de la asociación de la ocurrencia del fenómeno con la época de la Navidad, en la cual el mundo Cristiano celebra el nacimiento del Niño Jesús.

Se extractan a continuación algunas secciones de una propuesta de trabajo elaborada en Abril de 2011 en el marco del programa de Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento. “A partir del Segundo semestre de 2010 amplias regiones de la Costa Norte y de la zona sur de Colombia vienen sufriendo con mayor rigor que el resto del país las consecuencias de una fuerte ola invernal, originada en las copiosas lluvias provocadas por el fenómeno de La Niña. De acuerdo con los informes de las entidades especializadas colombianas, se trata de las peores lluvias en los últimos 40 años por su intensidad y

duración, extendidas anormalmente con respecto a los ciclos históricos del invierno en el país.

Los efectos han sido devastadores: se han registrado 349 pérdidas de vidas humanas, han sido directamente afectadas 2.791.536 personas integrantes de 664.753 familias y 1.060.000 hectáreas de tierras, 12.077 viviendas fueron destruidas y alrededor de 360.000 han sido averiadas, murieron 600.000 aves y 115.000 bovinos, además 1.430.200 bovinos han sido desplazados. Así mismo, los daños en la infraestructura social han sido enormes, afectando sedes educativas, entidades de prestación de servicios de salud, acueductos, alcantarillados y vías. Los daños están concentrados principalmente en seis departamentos de la Costa Norte y dos del sur del país.....Estimaciones iniciales arrojan que para la reconstrucción de viviendas será necesario invertir el equivalente a aproximadamente US\$ 1000 millones. Se avanza por otro lado en la valoración de los costos de reconstrucción de la infraestructura social perdida". (Sanz, 2011a)

La Ola Invernal originada en 2010 por el Fenómeno de La Niña continuó en 2011 y se extendió hasta el primer semestre de 2012. El número de vidas humanas perdidas entre Septiembre e inicios de Diciembre de 2011 superaba el centenar, se presentaron numerosos deslizamientos de tierra, crecidas de ríos, inundaciones, destrucción parcial de vías, afectando a 410 municipios (el país tiene 1.123). Además se destruyeron más de 800 viviendas y afectado otras 74.000, inundado nuevamente grandes extensiones de tierra y afectado a casi medio millón de personas (Terra, 2011). El número total de personas afectadas en las temporadas invernales 2010-2011 supera los 3,1 millones, que integran 729.829 hogares (Colombia Humanitaria, 2011).

El impacto acumulado por la acción de las dos temporadas invernales arroja afectación en alguna medida en 1.027 de los 1.123 Municipios que integran el territorio nacional.

De acuerdo con estimaciones recientes será necesario construir 800 escuelas, 300 centros de salud, 109.000 viviendas y numerosas vías primarias que conectan a los grandes municipios con las capitales, según el diario El Tiempo, edición de Diciembre 11/2011.

De otro lado, las evaluaciones consolidadas por el Fondo Adaptación, (creado en Diciembre de 2010 mediante el Decreto Presidencial 4819, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de recuperar, construir y reconstruir las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña"), señalan que la reconstrucción de las zonas afectadas demandará inversiones por un valor próximo a los € 4.400 millones, los cuales se ejecutarán en el período 2012-2014.

### 3.1.5 Y de la respuesta que se ha venido dando

Se extractan nuevamente algunas anotaciones de la propuesta señalada en el numeral anterior, actualizándolas y ampliando lo allí presentado.

La capacidad de respuesta de los organismos encargados de la atención de emergencias (Oficina de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, Comités territoriales de municipios y departamentos para la prevención y atención de desastres, Defensa Civil, Cruz Roja, otros) fue insuficiente ante la magnitud del desastre.

Considerando la dimensión de la intervención que se debe acometer, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, además declaró la situación de desastre nacional en el territorio colombiano, basándose en lo establecido en la Constitución Política.

Con este marco legal, se expidieron 44 decretos encaminados a atender la calamidad de una manera ágil y eficiente. Los decretos contienen medidas que parten de la modificación del presupuesto nacional, priorizando y reorientando recursos que ahora irán a la atención humanitaria de emergencia y a la reconstrucción; cubren aspectos financieros, administrativos y sectoriales, incluye la reforma al Fondo Nacional de Calamidades y crea el Fondo Adaptación, como se indicó anteriormente, al cual se le asignó la responsabilidad de asumir las tareas de adaptación o recuperación, construcción y reconstrucción tan pronto sea superada la emergencia.

Se han expedido además seis Resoluciones y 61 Circulares por parte de Colombia Humanitaria, Subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades y campaña puesta en marcha por la Presidencia de la República para facilitar la asistencia a los afectados en la fase de atención humanitaria y encargarse de la rehabilitación. Las Resoluciones y Circulares regulan aspectos operativos de tipo técnico, legal, administrativo y financiero.

Los esfuerzos y recursos destinados hasta la fecha han estado concentrados principalmente en la fase de atención humanitaria de emergencia, en la ejecución de obras prioritarias de mitigación y prevención, a la vez que se inició la planeación de la fase de reconstrucción.

La atención humanitaria ha incluido el proveer a las personas afectadas alojamiento en albergues transitorios ó mediante el otorgamiento de subsidios de arrendamiento, la entrega de alimentos y el suministro de elementos básicos de subsistencia tales como artículos de aseo personal.

Las obras prioritarias que se están ejecutando consisten principalmente en contención de cuerpos de agua, reconstrucción de vías críticas y reparación de infraestructura social (colegios, otros). La modesta partida destinada al componente social representaba el 0,34% del presupuesto inicialmente asignado por la Nación, este último ascendía a un valor cercano a los € 1.800 millones. Los datos más recientes sitúan el presupuesto total para la

fase a cargo de Colombia Humanitaria en alrededor de € 2.384 millones y la partida para el componente social en € 17 millones, es decir el 0,72% del total. Se destaca que se recibieron donaciones por un valor cercano a los € 64 millones.

### 3.2 Sobre las teorías de evaluación de políticas y programas sociales y el análisis de políticas públicas

Para acometer la tarea de formular una propuesta de evaluación de la respuesta del Estado Colombiano a la crisis derivada de la Ola Invernal 2010-2012, es necesario tener presente la existencia de abundantes y ricos desarrollos tanto teóricos como aplicados alrededor del tema de evaluación y análisis de políticas públicas y programas sociales. La proliferación de las aproximaciones teóricas y su aplicación han sido especialmente intensas en años recientes.

A continuación se presentan brevemente las fuentes principales a las que se recurre en el presente trabajo.

1) El Banco Mundial ha realizado numerosas publicaciones, entre las cuales dos recientes bien merecen ser comentadas.

Morra y Rist (2009:27) logran un riguroso y exhaustivo tratado sobre las evaluaciones del desarrollo, acogiendo inicialmente la definición dada por el Development Assistance Committee-DAC de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo-OCDE, según la cual la evaluación del desarrollo cubre proyectos, programas ó políticas, desde la fase de diseño, pasando por la implementación y llegando hasta los resultados.

En el libro los autores presentan los fundamentos de la evaluación, su conceptualización sobre los elementos a tener en cuenta en la preparación para llevar a cabo una evaluación efectiva, la propuesta metodológica con relación al diseño y realización de la evaluación, los retos de la evaluación de intervenciones complejas y aspectos de la implementación, como los administrativos, la presentación de resultados, principios guía para los evaluadores y perspectivas futuras de la evaluación.

Señalan los autores (Morra y Rist, 2009, p.456-457) que el presupuesto para la evaluación debería representar entre el 5 y el 10 por ciento del presupuesto total de un proyecto según la Kellog Foundation, mientras destacan que otros especialistas sugieren que entre el 1 y el 3 por ciento de un programa ó proyecto debería destinarse a la evaluación, correspondiendo el porcentaje más pequeño a los proyectos más grandes.

Gertler (2011) se ocupa de la evaluación de impacto, al igual que Morra y Rist utiliza el modelo de la Cadena de Resultados derivado de la Teoría del Cambio, destacando que lo importante a evaluar en los programas y políticas son los resultados (outcomes) o efectos de

mejoramiento de las metas de bienestar propuestas y no la medición de insumos y productos intermedios.

2) Una entidad también ampliamente reconocida a nivel mundial por su rol en la asistencia a países que se recuperan de desastres es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por su sigla en Inglés).

La Agencia reivindica que los Estados Unidos de América es el país que más aporta en el mundo a aquellos que están en crisis. (USAID, 2011)

Entre las definiciones incluidas en publicación reciente sobre políticas de evaluación, (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2011: 6) se precisa que las evaluaciones de impacto miden el cambio en un resultado de desarrollo que es atribuible a una intervención determinada, además se basan en modelos causa-efecto y requieren un contra-factual rigurosamente definido y verosímil, con el propósito de controlar ante factores diferentes a la intervención que podrían explicar el cambio observado.

Por su lado, las evaluaciones de desempeño se ocupan de preguntas descriptivas y normativas: logros alcanzados por un proyecto ó programa, cómo se está implementando, cómo es percibido y valorado, se están dando ó no los resultados esperados y otras preguntas relativas al diseño, la administración del programa y a la toma de decisiones operacionales. Las evaluaciones de desempeño generalmente carecen de un contra-factual definido rigurosamente.

Se destaca además que la USAID establece que para los proyectos que apoye se deberá considerar la evaluación de desempeño, y en algunos casos la de impacto, desde la fase de diseño. Y finalmente señala que la Agencia destinará en promedio aproximadamente el 3% del presupuesto total del programa a evaluaciones externas del desempeño y de impacto.

3) Se resumen enseguida las actividades que han venido desarrollando diversas entidades Colombianas en seguimiento al proceso de atención a la emergencia invernal, analizándolas desde el punto de vista de la evaluación y de su dimensión social.

i) Colombia Humanitaria. En su página web publica informes periódicos cuantitativos, distribuidos por regiones, mostrando cifras del registro de damnificados, los valores desagregados del presupuesto comprometido, la inversión efectuada en las fases de atención humanitaria y rehabilitación, las acciones realizadas en atención humanitaria y alojamientos temporales, los presupuestos aprobados para contención de cuerpos de agua, obras mayores (inversión superior a € 100.000) y menores, los convenios que ha suscrito con otras entidades de carácter nacional para la atención.

También publica información sobre programas a los que tienen derecho los damnificados (salud, educación, financieros, otros) y los procedimientos a seguir para recibir los beneficios. No se presenta información sobre la participación de la comunidad ni sobre la

evaluación del programa. Tampoco se hace mención alguna sobre la creación ni sobre la actividad de las veedurías ciudadanas a las que se refiere el Artículo Décimo del Decreto 4702 de Diciembre 21 de 2010, concebidas para ejercer el control de la gestión pública de los recursos.

ii) Contraloría General de la República-CGR. Cuenta con un mecanismo de difusión de la información de su actividad alrededor de la atención a la Ola Invernal, consistente en el “Enlace seguimiento a emergencia invernal” implementado en su página web (Contraloría, 2011). Allí publica los informes de las visitas que realiza a las regiones afectadas, documentos denominados “audiexpress”, centrados en aspectos de destinación y manejo de los recursos. En el Informe Especial de Seguimiento, No. 48, hace un recuento de los Municipios que tienen veedurías constituidas.

En diversos informes la CGR ha enfatizado en la necesidad de asegurar participación de la comunidad en los procesos de atención y en el control social que se debe implementar. Así mismo, ha recomendado incluir un componente importante de atención psicosocial a la población afectada.

iii) Procuraduría General de la Nación-PGN. La entidad ha venido haciendo un seguimiento a las acciones emprendidas por las diversas instancias responsables de la respuesta, llamando la atención sobre las debilidades del proceso en cuanto a la desarticulación entre entidades, la insuficiente capacidad de las mismas ante la magnitud de la emergencia, a la evidencia de un enfoque asistencialista en la implementación de los proyectos y actividades, a la falta de garantía de los derechos humanos y de la dimensión social del Estado, finalmente a la debilidad que se evidencia en los procesos de control social. (Procuraduría, 2011).

iv) Departamento Nacional de Planeación. Tiene a su cargo el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-SINERGIA. Este se ha consolidado como una de las fuentes de información más importantes en Colombia en lo que tiene que ver con el seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Llama la atención que ni en la Agenda de Evaluaciones para el Año 2011 ni en la de 2012 se haya incluido una evaluación específica focalizada en la implementación de las políticas de atención a la emergencia invernal 2010-2012. ([www.sinergia.dnp.gov.co](http://www.sinergia.dnp.gov.co))

v) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En su página web no existe una sección específica dedicada al tema, la única referencia a la emergencia originada por la Ola Invernal es un enlace con la página web de Colombia Humanitaria y una breve y tímida mención sobre la evolución de La Niña en Diciembre de 2011.

vi) Corporaciones Autónomas Regionales-CAR. En el ordenamiento jurídico Colombiano estas corporaciones son autoridades ambientales regionales, en su mayoría con jurisdicción departamental. Colombia Humanitaria ha suscrito convenios con 18 de ellas, a través de los cuales las corporaciones ejecutan obras de protección, dragados, estudios y contención de cuerpos de agua. La información que publican en sus páginas web se focaliza en la ejecución de las obras y en los presupuestos.

vii) Colombia Humanitaria desarrolló en Agosto de 2011 una matriz de Marco Lógico para el programa, instrumento ampliamente aceptado en evaluación de proyectos, además de ser reconocido como herramienta útil en la planeación y seguimiento de los mismos, que ofrece la ventaja de estar orientada hacia objetivos.

A partir del objetivo general (“Asegurar la plena vigencia del Derecho a Vivir con Dignidad para las familias afectadas por la temporada invernal fenómeno de La Niña 2010-2011”, a cumplirse en Junio de 2013), se establecen metas, cuantificables 9 de las 13 formuladas, para los tres objetivos específicos propuestos.

Para cada meta se definen las actividades a emprender, los indicadores que servirán para medir el cumplimiento, las fuentes y medios de verificación y las entidades a cargo de la misma más los aliados que participarán.

### 3.3 ¿Cuál teoría sociológica para acometer el análisis?

Gracias a la riqueza de la teoría sociológica, el estudio de los fenómenos y los procesos sociales se puede emprender a partir de múltiples plataformas conceptuales.

Para el caso, luego de una revisión y reflexión alrededor de diversas teorías, se ha decidido recurrir a dos grandes visiones que muestran plena vigencia y desarrollos actualmente y ofrecen además diferentes ópticas de aproximación, una más conservadora y otra más radical en cuanto a sus concepciones de la sociedad.

En tal sentido, se puede considerar que los análisis que estas permiten realizar se complementan al arrojar diferentes vistas de un mismo fenómeno, el cual amerita ser mirado desde varias perspectivas.

#### 3.3.1 La óptica de la Teoría Estructural-Funcionalista

A partir de esta teoría se examinará como fenómeno la respuesta gubernamental a la calamidad social, es decir la formulación e implementación del programa de atención a la emergencia invernal adelantado por el Gobierno Nacional, en el contexto social colombiano. Así mismo, se reflexionará sobre las consecuencias de esa estrategia en el sistema social del país.

Se analizará la estructura del plan gubernamental de atención a la emergencia invernal, los elementos que lo integran, es decir los diversos actores que intervienen, lo cual, complementado con la revisión funcional, arrojará una visión sistémica de la respuesta que se ha planeado y se viene dando.

### 3.3.2 La Teoría del Conflicto y la metáfora geométrica de Ralph Dahrendorf

La Teoría del Conflicto es considerada una de las escuelas modernas de la teoría sociológica y Ralph Dahrendorf es reconocido como uno de sus fundadores.

Como bien lo resume Manuel Herrera Gómez (Herrera, 2011): “El Objetivo de Dahrendorf es presentar los fundamentos de una teoría dialéctica del conflicto y de la integración, de la estabilidad y del cambio, que podría explicar la desigualdad y la lucha de clases en la sociedad moderna, más allá de las simples disfunciones del planteamiento parsonsiano, y de la simple categoría poseedores/no poseedores de los medios de producción”.

Puede considerarse que la reflexión que se formula Dahrendorf, Sociólogo, Filósofo y Politólogo, con relación a la imposibilidad de lograr equilibrada y simultáneamente el bienestar económico, la cohesión social y la libertad política en el Primer Mundo, vale también para países como Colombia.

Afirma Dahrendorf que resolver ese desafío es comparable a lograr la cuadratura del círculo, que no se puede alcanzar, “...pero es posible aproximarse a ella, y probablemente eso sea todo lo que puede esperar alcanzar un proyecto realista de bienestar social” (Dahrendorf, 2006:105).

La metáfora geométrica planteada por Dahrendorf se inspira en el desafío abordado por los antiguos geómetras, quienes concluyeron que no es posible encontrar un cuadrado con área igual a la de un círculo dado, utilizando solamente un compás y una regla.

Tal resultado, un poco frustrante ante las expectativas de los científicos de la época, fue posteriormente validado por matemáticos de los Siglos 19 y 20, con el apoyo de teorías numéricas.

Tomando como referencia este planteamiento y los aportes del análisis desde la óptica Estructural-Funcionalista, se examinará la metodología de implementación del programa de atención y reconstrucción diseñado por el Gobierno de Colombia y se formulará una metodología de evaluación del mismo.

## 4. Metodología

A partir de los objetivos formulados para el trabajo, considerando la propuesta de marco teórico resumida en el numeral anterior y analizando las técnicas de investigación social presentadas en el programa del Master, (Ayuso, 2011; Torres, 2011), se ha concluido que la herramienta más adecuada para generar y analizar los datos requeridos en este trabajo es la triangulación metodológica.

La decisión se fundamenta en las ventajas que la triangulación pone a disposición de la investigación sociológica, que se comprenden al observar la naturaleza de dicho instrumento, descrito resumida y claramente a continuación: “El concepto de triangulación tiene sus raíces en otros ámbitos de conocimiento diferentes al de la investigación social. Concretamente, en la topografía, en la navegación, e, incluso, en la logística castrense. En todos estos ámbitos, el término de *triangulación* adquiere un mismo significado: la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio. De esta forma se logra una mayor precisión que la alcanzada mediante la aplicación de un único punto de referencia.

En las ciencias sociales el término *triangulación* adquiere un significado similar. Por él se entiende la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social.” (Cea D’Ancona, 2001:47)

La triangulación metodológica a seguir en el trabajo comprende la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas, aprovechando así herramientas que hacen parte de la riqueza instrumental disponible al servicio de la Sociología.

En el proceso del estudio de la crisis invernal y planteamiento de propuestas de evaluación también se recurrirá al método comparativo, en particular para dar respuesta al segundo objetivo específico formulado.

Para recopilar la información se recurrirá a fuentes primarias y secundarias, como se resume enseguida.

### 4.1 Información secundaria

Las principales fuentes a las que se recurrirá son las siguientes:

- Estrategia propuesta y que viene implementando el Gobierno Nacional para la atención, expresada en 44 Decretos, 3 Resoluciones y 61 Circulares.
- Publicaciones de Colombia Humanitaria y de entidades Colombianas con relación al proceso de atención a la Emergencia Invernal. La principal vía de acceso a esta información será la página web del programa y las de diversas entidades, tales como la Contraloría

General de la República, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales.

- Informes y publicaciones sobre las metodologías aplicadas durante la reconstrucción del Eje Cafetero (Terremoto de 1999) y los resultados alcanzados, para efectos de comparación con la respuesta que se diseñó y se viene dando en atención a la tragedia social y humanitaria generada por el invierno 2010-2012.

- Documentos y bibliografía de las asignaturas del Máster en Intervención Social de la UNIR.

- Libros y publicaciones sobre teorías de evaluación de políticas y programas sociales y análisis de políticas públicas, elaborados por organismos y entidades nacionales e internacionales.

En el Capítulo 7 del presente documento, Bibliografía, se listan los principales documentos identificados, estudiados y utilizados para fundamentar el trabajo.

## 4.2 Información Primaria

### 4.2.1 Encuesta

Teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos financieros, de tiempo y la viabilidad de acceso a una comunidad, se diseñará, planificará y realizará una encuesta en una colectividad directamente afectada por la Ola Invernal, con el propósito de conocer de primera mano y desde el punto de vista de este actor el desarrollo del programa de atención y reconstrucción, los mecanismos de participación de la comunidad en el mismo que se han dado y las propuestas para su fortalecimiento.

Se ejecutarán entonces las siguientes actividades con relación a la encuesta: selección de la comunidad en la cual se aplicará la encuesta, diseño del formulario, entrevista y selección de encuestadores, revisión y ajustes del formulario conjuntamente con los encuestadores seleccionados, planeación de la logística de ejecución de la encuesta, determinación del número de encuestas a ejecutar, aplicación de la encuesta y sistematización de la información.

Dado el número de encuestas que se realizarán, no más de 100, el volumen de información que se generará será fácilmente manejable en Excel, por lo cual se utilizará esta herramienta informática para el almacenamiento y manejo de los datos obtenidos en campo.

A continuación se presentan las características de la encuesta planeada.

Propósito. La aplicación de esta técnica de recolección de información al caso bajo estudio persigue dos objetivos a saber:

- Realizar una prueba piloto del instrumento con miras a evaluar su aplicabilidad en la propuesta que se formulará de metodología de evaluación continua del programa de atención y reconstrucción.

- Obtener de manera directa la apreciación de una comunidad damnificada con relación a la primera fase del programa de atención a la Ola Invernal liderado por el Gobierno Nacional.

Alcance. Los cuatro temas principales incluidos en la encuesta son: la caracterización socio-familiar del entrevistado, la atención recibida a raíz de la Ola Invernal, la participación que ha tenido en el proceso y la identificación de opciones de participación hacia el futuro. Finalmente se incluyó una sección para captar las observaciones de los encuestados.

Cuestionario. Se diseñó un cuestionario que consta de 18 preguntas además de la sección para observaciones. Se incluyen preguntas cerradas, abiertas y algunas abiertas que completan una cerrada. Se buscó que la redacción de las preguntas fuese sencilla, clara y directa. En el Anexo 1 se presenta el cuestionario diseñado.

Población a encuestar. El universo a estudiar lo conforman aproximadamente 660.000 familias afectadas por la Ola Invernal, dispersas por diferentes regiones, distantes entre sí, a lo largo del territorio nacional. Esta circunstancia, el propósito de la encuesta, el plazo disponible para la ejecución del trabajo y las restricciones presupuestales, llevan a que no sea necesario seleccionar la muestra aplicando el procedimiento metodológico convencional normalmente empleado.

En su reemplazo, se optó por aplicar la encuesta a una población específica y aceptar esta actividad como una prueba piloto.

Se decidió aplicar la encuesta a familias habitantes del Municipio de La Virginia, Departamento de Risaralda, residentes en el sector Canal Madre Vieja (Barrios El Progreso, Buenos Aires, Alfonso López), fuertemente afectadas por las inundaciones, como consecuencia de su proximidad al Río Cauca y la inexistencia de obras de protección contra las inundaciones. El sector fue seleccionado además recurriendo al inventario de predios afectado realizado por las autoridades municipales y departamentales. Motivó además esa selección el conocimiento previo de la zona por parte del autor, así como la disponibilidad de contacto con profesionales idóneos de la región, plenamente capacitados para ejecutar el trabajo de campo y con experiencia en procesos sociales con comunidades del Departamento.

Planeación. El perfil de los encuestadores se resume en el Cuadro 1 que se incluye a continuación.

NOMBRE	PROFESIÓN	EXPERIENCIA PROFESIONAL	
		AÑOS	AREA
Héctor Mauricio Ortiz Robledo	Administrador Ambiental Especializado en Gerencia de Servicios Sociales	11	Procesos acompañamiento a población vulnerable Atención psicosocial, acompañamiento empresarial, generación de ingresos
Martha Cecilia González López	Psicóloga	16	Acompañamiento psicosocial, socio-empresarial
Claudia Inés Giraldo	Administradora Industrial	3	Atención psicosocial

Cuadro 1

En reunión de planificación del trabajo de campo, sostenida directamente con los dos encuestadores más experimentados, se definieron los siguientes aspectos:

- La encuesta será cara a cara, un encuestador con un entrevistado.
- El desplazamiento de los encuestadores desde la ciudad de Pereira, su residencia, hasta la Virginia se realizaría utilizando servicio público o transporte propio, tiempo de recorrido aproximadamente 30 minutos.
- Se revisó una propuesta inicial del formulario previamente elaborado por el autor y se introdujeron algunos ajustes y mejoras.
- A partir del análisis de costos y la disponibilidad de recursos se decidió realizar en total 85 encuestas. La actividad fue enteramente financiada por el autor.
- Se estimó un tiempo promedio de aplicación de cada encuesta entre 25 y 30 minutos.
- Se acordó utilizar Excel como instrumento para almacenamiento y procesamiento de los datos, dada la amplia disponibilidad del programa y la capacidad suficiente que ofrece para los fines teniendo en cuenta el tamaño de la muestra.
- En búsqueda de asegurar la presencia y disponibilidad de personas en las viviendas y poder aplicar la encuesta, se decidió ejecutar el trabajo de campo durante días entre semana.
- Teniendo en cuenta el número de entrevistas a realizar y el plazo acordado para la ejecución del trabajo de campo, se determinó que tres personas serían requeridas, necesarias y suficientes para completar el trabajo de campo en dos días.

#### 4.2.2 Entrevista en profundidad

Con el propósito de obtener la apreciación e ideas sobre el programa de atención y reconstrucción por parte de otros actores participantes en el mismo, se llevará a cabo un grupo de entrevistas en profundidad.

Las etapas para cumplir esta actividad serán fundamentalmente las siguientes: selección de informantes, elaboración de guía de la entrevista, aproximación a informantes, definición de la logística para la realización de la entrevista, ejecución de la entrevista, sistematización de la información obtenida y análisis de la información recolectada.

Se buscará realizar las entrevistas con informantes que desempeñan diversos roles en el programa. Por consideraciones de tiempo disponible y dificultad de lograr aceptación a participar en la entrevista por parte de personas que desempeñan roles claves en el programa, se prevé que el número de entrevistas no supere las 10.

Así, se espera acceder al menos a una persona de cada uno de los siguientes perfiles:

- Un Gobernador de un Departamento seriamente afectado por la Ola Invernal
- Un Coordinador Departamental a cargo del programa
- Un funcionario de Colombia Humanitaria encargado de la dimensión social del programa
- Un funcionario de Colombia Humanitaria encargado del tema de infraestructura
- Un funcionario de una empresa estatal que ejecuta proyectos de reconstrucción de infraestructura social

Para este número no elevado de entrevistas no se considera necesario recurrir a algún programa especializado de análisis de la información cualitativa así recopilada.

## 5. Resultados

### 5.1 Sobre el diseño y puesta en marcha de la estrategia gubernamental

#### 5.1.1 La mirada Estructural-Funcionalista

A partir del análisis de la colección de decretos, resoluciones y circulares expedidos bajo la declaración de emergencia, se observa cómo el Gobierno utilizó las alternativas constitucionales disponibles y procedió a establecer los instrumentos legales, administrativos y presupuestales que permitirían afrontar la situación.

La revisión de la amplia información publicada sobre la estrategia e implementación del plan de respuesta, principalmente en páginas web de las diversas entidades encargadas, evidencia que, entre las principales acciones acometidas, son especialmente significativas las siguientes:

-Se revisó y ajustó la estructura del sistema nacional para atención de desastres. Desarrollos posteriores recientes, y ya fuera del período en que la declaratoria de emergencia permitía la legislación excepcional, comprenden la creación de la Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres (Noviembre de 2011) y la expedición reciente de una Ley por el Congreso de la República (Ley 1523 de Abril 24 de 2012) mediante la cual se fija la política para gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional para su gestión.

-Se puso en marcha la campaña Colombia Humanitaria, como una subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades, centrada en la atención de la emergencia y en la rehabilitación ó restablecimiento de corto plazo, en búsqueda de normalizar las condiciones de vida de las comunidades afectadas.

-Se creó el Fondo Adaptación, "...como mecanismo institucional para la identificación y priorización de necesidades, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones que se requieran en la etapa de recuperación, construcción y reconstrucción por el Fenómeno de "La Niña", tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo" ([www.fondoadaptacion.gov.co](http://www.fondoadaptacion.gov.co)), es decir, con una acción focalizada en las soluciones definitivas de mediano y largo plazo. Además de liderar la etapa de reconstrucción, el Fondo tiene la misión de dirigir la "adaptación" del país al cambio climático.

La revisión del conjunto de instrumentos formulados muestra que en todos los casos, para cada nueva entidad ó en los cambios introducidos a las existentes, se define su estructura,

se identifican los actores involucrados, se fijan los objetivos de la entidad, se establecen las funciones y el rol que debe desempeñar cada actor para la marcha del sistema y las relaciones funcionales que regirán, se fijan las normas para su funcionamiento, se señalan valores que regirán su quehacer y se precisa la normatividad que las cobija.

Se reconoce entonces dentro de las entidades creadas o reformadas la clara manifestación de los cuatro elementos del Sistema AGIL, como son la estructura de roles (Adaptación), las colectividades ó grupos involucrados implícita o explícitamente, fundamentalmente los receptores de los proyectos o servicios a quienes se busca beneficiar con los resultados de las intervenciones, es decir los damnificados por el invierno (Goals), los valores que regirán la acción (Integración) y la normatividad que las regulará (Latencia).

Con relación a los valores, se destaca que tres actores con rol protagónico en el programa de atención a la Ola Invernal, como son el Gobierno Nacional, los Gobernadores departamentales y los Alcaldes municipales, suscribieron “compromisos éticos” para el manejo de recursos. Bien vale la pena citar del texto de dichos acuerdos la sección en la que se adquiere el compromiso de “construir la información de damnificados más precisa posible, a rectificarla y validarla cada que sea necesario, consciente de que los recursos son limitados y que los aportes van exclusivamente a quienes tienen derecho por su afectación o a obras prioritarias relacionadas con los efectos de la ola invernal”.

Así mismo, se pregona “...los funcionarios firmantes se obligan por medio del documento a proceder con celeridad; crear mecanismos de comunicación permanente; hacer el más pulcro uso de los recursos que sean transferidos; velar por la eficiencia de cada uno de los actos; hacer extensivo este compromiso y mecanismos objetivos de control a las entidades que intervengan en la atención de la emergencia; promover la creación de veedurías; aplicar en la ejecución del programa, las prácticas de ‘Buen Gobierno’; entregar información clara y oportuna a todos los organismos de control; hacer sistemáticamente rendición pública de cuentas; dirigir este programa de asistencia humanitaria y reconstrucción con sentido de futuro y una visión de desarrollo profundamente democrática y justa”.  
([www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co))

La reflexión anterior corresponde pues a una reflexión e interpretación desde la óptica Estructural-Funcionalista-Sistémica, aplicada a la aproximación que adoptó el Gobierno Nacional en la acción de respuesta emprendida para atender las consecuencias de la Ola Invernal.

Para remontar las críticas que tradicionalmente se han formulado a la aproximación Estructural-Funcionalista en cuanto a sus limitaciones teóricas al no tener en consideración factores como la dinámica social, el conflicto, el poder y los temas económicos, a continuación se acude a otra Teoría Sociológica que permitirá ampliar el análisis del

programa de atención y reconstrucción diseñado y en implementación por el Gobierno Nacional y comprenderlo mejor.

### 5.1.2 Una visión desde la Teoría del Conflicto

La aplicación de esta teoría al contexto de la respuesta gubernamental a la tragedia invernal puede materializarse mediante el examen de varias dimensiones presentes en el proceso.

A un nivel macro, el programa afronta el desafío planteado y ampliamente sustentado por Dahrendorf, cual es la búsqueda del equilibrio entre el bienestar económico, la cohesión social y la libertad política.

Significa esto afrontar importantes y complejos conflictos, entre los cuales se destacan los que se presentan a continuación.

i) La planeación e implementación de la fase actual del programa se centra en proveer la atención humanitaria de emergencia (entrega de alimentos y elementos de aseo, subsidios para alojamiento temporal), la ejecución de obras de respuesta rápida a la emergencia a través de convenios con las Alcaldías municipales (denominadas “obras menores”, con un presupuesto hasta de €109.000), la ejecución de obras mayores mediante convenios con las Gobernaciones departamentales (vías, acueductos, puentes, otras), obras para contención de cuerpos de agua ejecutadas gracias a convenios con Gobernaciones y Alcaldías, y convenios con Ministerios y otras entidades nacionales para que acometan acciones sectoriales de respuesta a la emergencia (salud, educación, medio ambiente, otros).

Podría decirse que se ha priorizado la ejecución de obras bajo el supuesto que esta conducirá a la recuperación de las condiciones (¿bienestar económico?) que existían antes de la emergencia, gracias al restablecimiento de las familias y empresas afectadas.

No significa esto que las condiciones sociales y económicas en las que se desenvolvían las personas damnificadas, anteriores a la Ola Invernal, se pudiesen considerar las más adecuadas desde el punto de vista de satisfacción de sus necesidades básicas y dignidad en la calidad de vida. De hecho, tal como se mencionaba anteriormente, las familias más afectadas habitan en las zonas con mayor riesgo y sobreviven en condiciones precarias de bienestar.

Sin embargo, la búsqueda del restablecimiento de esas condiciones anteriores permite a los afectados al menos recuperarse de las condiciones agravadas en las que los ha sumido la catástrofe. Es decir, regresar a las mismas les representaría una mejora parcial en sus condiciones de bienestar económico, empeoradas como resultado de la emergencia. Además, los lineamientos y políticas del programa no permiten el restablecimiento físico de las viviendas en zonas de riesgo, lo cual definitivamente conlleva al menos un mejoramiento con respecto a las condiciones anteriores de localización.

Para fortalecer ese objetivo, en los Decretos se establecieron además programas de créditos en búsqueda de posibilitar la reactivación económica de los afectados.

Así, se crearon nuevas líneas de créditos destinados a personas y empresas localizadas en las zonas afectadas por la Ola Invernal, amén de ofrecerse opciones de reestructuración y de alivios de los existentes, programas estos dirigidos al sector comercial y al agrícola.

Se decretaron medidas especiales tributarias, aduaneras y cambiarias para contribuyentes afectados, se estableció la exención del pago de servicios público y se formuló un programa de empleo de emergencia.

Con relación a los resultados de la participación de la banca comercial en la estrategia formulada por el Gobierno Nacional para intermediación de recursos destinados a la atención de agricultores y ganaderos, las palabras del Ministerio de Agricultura Juan Camilo Restrepo son bastante contundentes ante la precaria respuesta que se dio: *“la cacareada responsabilidad social brilló por su ausencia”*; además agregó que *“gran parte de las ayudas a los damnificados, grandes, medianos y pequeños, estaban diseñadas para que toda la banca ayudara a intermediar los créditos de subsidio y de apoyo. Y resulta que le dejaron el bulto al Banco Agrario”*. Según cifras del Ministerio, el 95 por ciento de todos los créditos y ayudas se generaron a través del Banco Agrario, mientras que los bancos privados tuvieron una participación del 5 por ciento; lo que refleja un mínimo esfuerzo de responsabilidad social por parte de la boyante banca privada ante las emergencias de la ciudadanía.

Aunque no mencionó entidades específicas, el Ministro de Agricultura aseguró que de este comportamiento de la banca comercial se salvan dos o tres entidades, *“que algo han ayudado”*. *“Los bancos no tenían que poner plata propia ninguna; los bancos no tenían nada que perder inclusive ganaban el margen normal de intermediación. Pero claro, tenían que salir con su red a ayudarnos a buscar a los agricultores y ganaderos que tenían el agua al cuello”*, indicó Restrepo ([www.abc-economia.com](http://www.abc-economia.com)). Debe resaltarse que el Banco Agrario es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado.

Se identifica entonces en este resultado un conflicto entre los intereses de diversos actores. De un lado, están los damnificados por el invierno, con la necesidad de contar con un apoyo que les apalanque financieramente para reiniciar su actividad económica. Del otro, la banca privada, que no encuentra atractivo vincularse a la iniciativa del Gobierno Nacional al no visualizar una rentabilidad como la que obtienen en los demás negocios, ni siente el compromiso de responsabilidad social de retribuir al menos una parte de sus desbordadas utilidades, por lo demás crecientes año tras año, como lo demuestran las publicaciones del sector.

ii) Es pertinente entonces pasar a otro de los vértices del triángulo. En la Estrategia de Activación Social, Cultural y Económica publicada por Colombia Humanitaria (Colombia Humanitaria, Septiembre 2011, diapositiva 10) se formula una pregunta que inmediatamente se responde: “¿Por qué lo Social es la esencia de la rehabilitación y adaptación? Porque todas las acciones sectoriales adquieren sentido solamente cuando se entiende que la construcción de una vía, la reparación de una escuela o los primeros ladrillos que se pegan para construir una vivienda, responden a la solución de las necesidades de una comunidad, es decir, que todas las acciones se llevan a cabo para las personas y para la sociedad en su conjunto”.

Esa reflexión y la revisión de los múltiples documentos publicados por el Gobierno Nacional muestran que se ha centrado la respuesta a la emergencia en el diseño del sistema de atención, en las reformas al sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres, en los aspectos estructurales y funcionales del mismo y en la implementación de la atención humanitaria y ejecución de obras físicas de infraestructura.

Se puede considerar entonces que no se ha dado la importancia que merece y requieren ni a la dimensión social, ni a la participación de la comunidad afectada en los proyectos de una manera integral, sistemática y exhaustiva en el proceso, desde su diseño mismo y no relegándola a ser simples receptores de la atención ó de las obras.

Este concepto se continuará desarrollando más adelante, en particular en el numeral 4.3.

iii) El último vértice, el de la consideración política, se puede abordar teniendo en cuenta dos dimensiones.

En primera instancia debe reivindicarse que el Gobierno Nacional recurrió al uso de los mecanismos constitucionales democráticos vigentes para diseñar e implementar la respuesta. En tal sentido, apeló a los artículos de la Constitución Política que permitían declarar el estado de emergencia, tramitó lo pertinente ante el Congreso de la República y finalmente obtuvo de la Corte Constitucional la validación de la estrategia en su conjunto.

De otro lado, con el argumento de fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad, vinculó a las entidades territoriales en la labor de contratación y ejecución de obras en la primera fase de la respuesta. Debe recordarse que en Colombia Alcaldes y Gobernadores son elegidos por votación popular.

Estas consideraciones se enfrentan y entran en conflicto con otras, como que numerosos Municipios y Departamentos no contaban ni cuentan aun con la capacidad técnica y administrativa para ejecutar directamente contratos del valor y complejidad como los que se acordó con Colombia Humanitaria que asumirían.

Se han presentado múltiples casos de ineficiencia, retrasos en los proyectos, errores en los procesos de contratación e incluso evidencias de corrupción, tal como lo han señalado diversos organismos de control, al punto que varios Alcaldes y sus precarios equipos de trabajo han sido acusados por esas falencias y son actualmente investigados.

La situación crítica a la que se han visto sometidos los damnificados hace más apremiante la necesidad de dar pronta solución a los retos que surgen.

La pérdida de bienes y el colapso de sus actividades económicas generalmente de supervivencia, el desarraigo, la pérdida de referentes y la necesidad de asentarse en nuevos entornos ajenos a su cultura, la precariedad de las condiciones de alojamiento temporal, la esperanza de contar con soluciones definitivas que les permitan reiniciar nuevo ciclos de vida, llevan a que la necesidad de los damnificados y de la comunidad en general sea la de obtener respuestas en relativamente corto plazo.

Contradictorios de la estrategia de transferir los recursos a las Alcaldías y Gobernaciones consideran que se trató de una estratagema política para afianzar la influencia y el rol de los partidos de la amplia coalición de gobierno, dominante en la mayor parte del territorio nacional, que en el segundo semestre de 2010 afrontaban la campaña electoral para la elección de Alcaldes y Gobernadores, con períodos de gobierno de cuatro años.

Finalmente, se debe mencionar que el principal eje articulador declarado por Común Unidad, estrategia de acompañamiento de Colombia Humanitaria, es un Enfoque de Derechos, que afirma que las fases de la emergencia "...deben ser acordes con los principios constitucionales y a los derechos humanos" (Colombia Humanitaria: 2011)

Las anteriores reflexiones permiten validar la vigencia de la dificultad de lograr en el programa de atención a la emergencia originada por el invierno el equilibrio entre el bienestar económico, la cohesión social y la libertad política, es decir la Cuadratura del Círculo, tal como lo advirtiera Dahrendorf.

iv) Como extensión y complemento a lo señalado en el análisis anterior, a continuación se resumen otros factores de tensión que cabe considerar presentes de manera explícita ó latente en el programa, identificados a través de la recopilación y análisis de la información primaria y secundaria examinada y que contribuyen a dificultar la búsqueda de la solución al desafío, la cual de todas maneras sigue siendo aproximada.

- En el diseño de la nueva estructura del sistema nacional para atención de desastres, y específicamente en las instancias encargadas de la planeación e implementación de la atención de la emergencia invernal, no se incluye, en ningún nivel, la presencia directa de representantes de las comunidades afectadas ni de organizaciones que pudieran llevar su voz, por ejemplo Organizaciones de la Sociedad Civil debidamente reconocidas y aceptadas por los damnificados.

Contrasta esta situación con la participación significativa y de carácter permanente que se ha dado a representantes del sector privado en los organismos del más alto nivel, designados directamente por el Presidente de la República como sus voceros ante las Juntas Directivas del Fondo Nacional de Calamidades (cuatro de nueve miembros) y del Consejo Directivo del Fondo Adaptación (cinco de once).

A la luz del planteamiento teórico de Dahrendorf (Herrera:2011), la estructura dada a las entidades creadas y reformadas es una expresión del conflicto entre las clases sociales y una demostración del reparto desigual del poder. Se ha fortalecido la presencia de la clase dirigente (élite) en los organismos de dirección, tanto para la atención de la emergencia como para la gestión del riesgo desde ahora y en adelante. Por el contrario, se ha negado la posibilidad de participación de los damnificados, "clase dominada", en tales instancias, estratégicas para la orientación de los programas.

- La política gubernamental de respuesta a la tragedia invernal es una manifestación típica de los mecanismos e instituciones que se emplean para regular el conflicto, introduciendo en este caso reformas progresivas que atenúan su potencial agudización.

- En el proceso de implementación de la respuesta a la emergencia originada por la Ola Invernal surge una disyuntiva a sortear: de un lado la respuesta exige una alta velocidad, tiempos de respuesta cortos, por las razones señaladas arriba. Del otro, la metodología establecida ha mostrado la gran dificultad de lograr celeridad, por diversas razones. Entre ellas se destacan el marco legal y procedimental, a pesar de haberse simplificado notoriamente a partir de la legislación de emergencia que permite la aplicación de mecanismos de contratación del sector privado, y la debilidad señalada en numerosas administraciones territoriales para ejecutar los proyectos.

Estas circunstancias han generado fuertes expresiones de descontento por parte de los damnificados ante la tardanza de las ayudas y de la iniciación de los proyectos, así como críticas de diversos sectores al Gobierno Nacional por la lentitud general del proceso.

Como expresión de la preocupación al respecto de la entidad gubernamental a cargo de la primera fase de la atención, se transcribe a continuación una información publicada en Diciembre 11 de 2011 en el diario El Tiempo, de importante circulación nacional: "Palabras de Everardo Murillo, Gerente de Colombia Humanitaria, "...para acelerar la ejecución de las obras será necesario pensar en una entidad que acompañe a los gobiernos locales y regionales y articule los esfuerzos institucionales" y recomendó crearla el próximo año cuando alcaldes y gobernadores electos revisen sus planes de ordenamiento territorial y los integren con los planes de riesgo".

Finalmente tal entidad no se creó y Colombia Humanitaria asumió directamente la tarea de fortalecer a los gobiernos locales, para lo cual adelantó actividades de capacitación mediante talleres, como el realizado con los entes territoriales en Enero de 2011, en el cual

se presentó la filosofía del proceso y se explicaron los procedimientos a seguir y el rol de las administraciones locales.

En publicación del 18 de Junio de 2012 en el periódico El Tiempo, Colombia Humanitaria informó que a la fecha el avance de ejecución de las obras es del 87% y las mismas se terminarán en Septiembre del presente año. En resumen, habrá tomado aproximadamente dos años completar esta fase de la atención a la emergencia.

- En la primera fase de la respuesta, a cargo de Colombia Humanitaria, la documentación estudiada y el trabajo de campo realizado que se presenta más adelante, muestran una muy baja prioridad y débil consideración de la dimensión social.

Dos hechos respaldan esa afirmación. Primeramente, tal como se mencionó en el apartado 3.1.5, el presupuesto de € 17 millones asignado para el componente social representa únicamente el 0,72% de los € 2.384 millones destinados por la Nación a la atención de esta fase.

En segunda instancia, la tardanza en dar inicio al desarrollo de ese componente. Solo en Marzo de 2011 se vinculó el Coordinador del Área Social y apenas en Julio se contó con la “Estrategia de Acompañamiento Psicosocial, Cultural y de Participación Ciudadana-Común Unidad”, es decir un poco más de medio año después de haberse declarado la emergencia. Se refleja además esta circunstancia en que en los diversos informes publicados del avance de la actividad, es mínima la información que se incluye con relación a esta dimensión.

Si bien es positivo que Colombia Humanitaria haya suscrito un convenio con Pastoral Social con el propósito de fortalecer la activación cultural, social y económica de comunidades, el mismo solo cubre los 58 municipios más duramente afectados por la ola invernal.

- En la vasta información analizada no se encontró que exista una asignación presupuestal ni un plan para llevar a cabo una evaluación del programa que ejecuta Colombia Humanitaria. Hasta la fecha la entidad solo ha publicado datos del seguimiento a la atención humanitaria y al avance de las obras de rehabilitación, así como de los traslados y ejecuciones presupuestales.

- Revisando las páginas web de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR que han suscrito convenios con Colombia Humanitaria se encuentra que en ningún caso se incluyeron mediciones del impacto social de las obras a cargo de ellas, tampoco análisis de la vinculación y participación de la comunidad para su diseño, planeación o ejecución. La información que divulgan se ocupa solo de la ejecución física de obras.

- Al analizar la información divulgada por el Fondo Adaptación, que tiene a cargo la segunda fase de la respuesta a la emergencia, no se encuentra alguna mención específica a la participación de la comunidad en las distintas fases y actividades del proyecto. Se observa que en los diagramas de procesos de estructuración de proyectos y de seguimiento y control, no se incluye a la comunidad como un actor participante de manera activa en ellos.

- Para el caso de la reubicación del casco urbano del Municipio de Gramalote, destruido por una avalancha al final de 2011 y originalmente localizado en una zona de alto riesgo no mitigable, se destaca que el Fondo Adaptación decidió contratar una entidad que ejecute la labor de gestor social. Se seleccionó una Universidad de la región que según el alcance de los servicios contratados actualizará el censo de familias damnificadas, realizará estudios socioeconómicos y diseñará programas, proyectos y actividades de apoyo a las familias mientras se lleva a cabo el reasentamiento de la población.
- En la información divulgada a la fecha por el Fondo Adaptación no se hace mención a que se vaya a implementar un programa de seguimiento y evaluación de resultados. En el diagrama de procesos de seguimiento y control se indica el Monitoreo del Proceso como una de las actividades de Cumplimiento.

### 5.1.3 Consecución y análisis de información primaria

#### 5.1.3.1 Encuesta

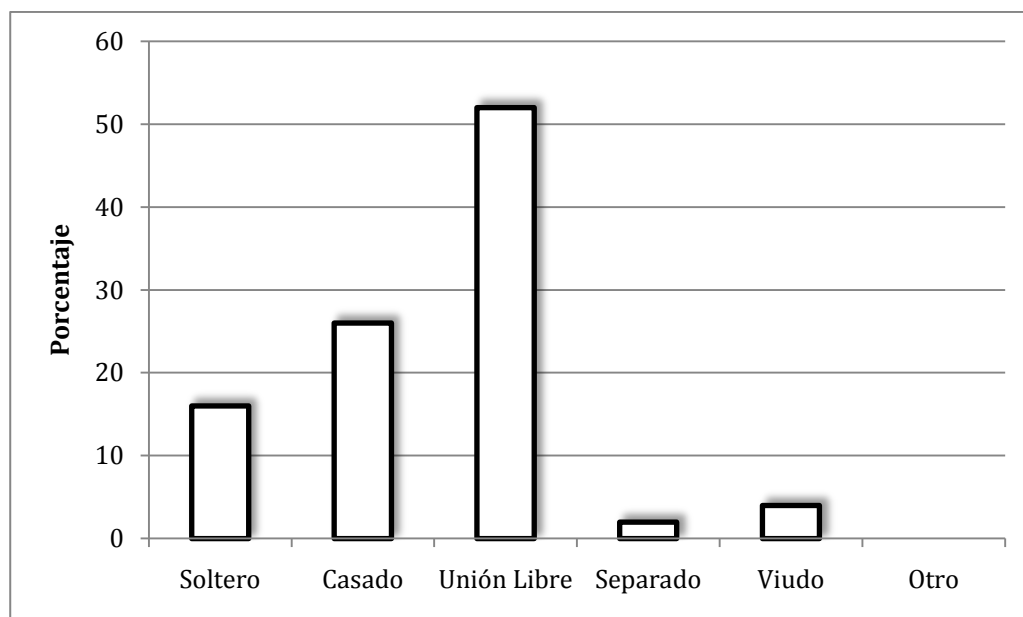
Aplicación. La actividad de campo se cumplió durante los días Martes 27 y Miércoles 28 de Septiembre de 2011. Fue ejecutada por los tres encuestadores señalados arriba. Se cumplió la meta de entrevistar a 85 personas presentes en sendas viviendas, en todos los casos mayores de edad, quienes de manera voluntaria y desprevenida aceptaron atender a los encuestadores.

Almacenamiento y procesamiento de información. Directamente los encuestadores digitaron la información recolectada y diseñaron un cuadro resumen en el cual se compendian los resultados obtenidos para las preguntas 1 a 18. Ver Anexo 2

Resultados y su análisis. A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la encuesta y su análisis.

1) Caracterización. El 66 % de los entrevistados fueron mujeres y el 34% hombres. La edad promedio de los entrevistados es 42 años cumplidos. En la Figura 1 se ilustra la distribución del estado civil de los entrevistados, observándose que predomina la Unión Libre.

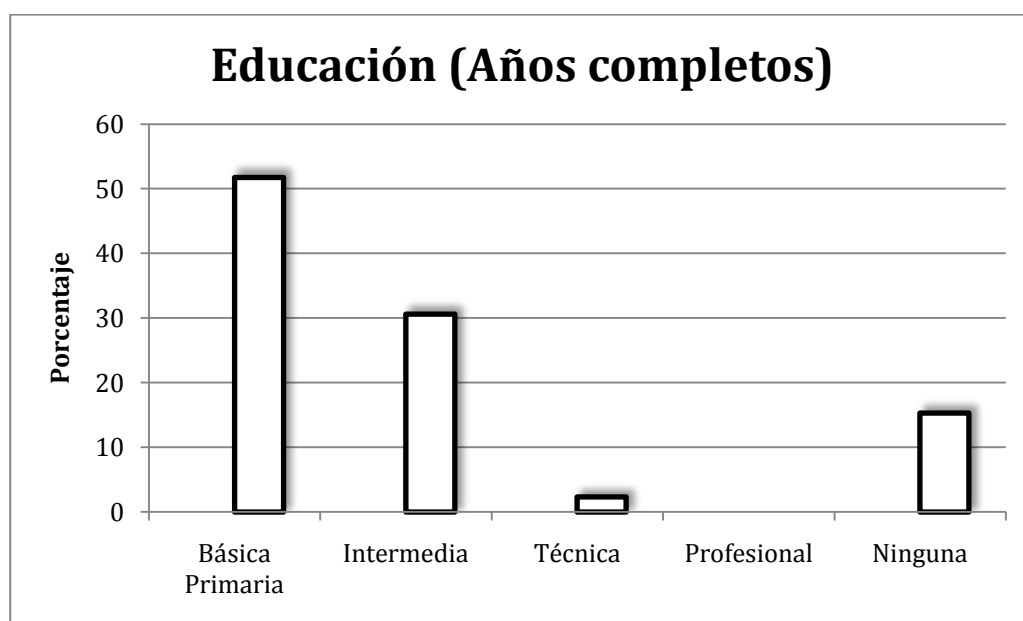
FIGURA 1  
Estado Civil Encuestados



Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

El nivel educativo mayoritario es la Básica Primaria (52% de los entrevistados), además 15% manifestaron no contar con ninguna educación y ninguno de los entrevistados manifestó ser Profesional. En la Figura 2 se presentan los resultados obtenidos.

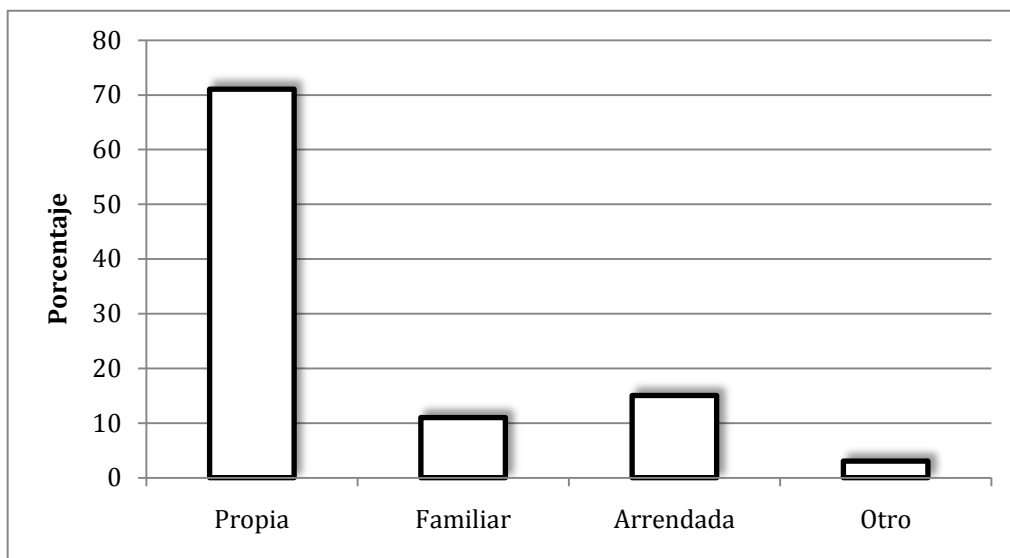
FIGURA 2  
Nivel de Educación Encuestados



Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

Respecto a la forma de tenencia de la vivienda se destaca que el 71% de los encuestados manifestaron ser propietarios. En la Figura 3 se ilustran los resultados de la encuesta.

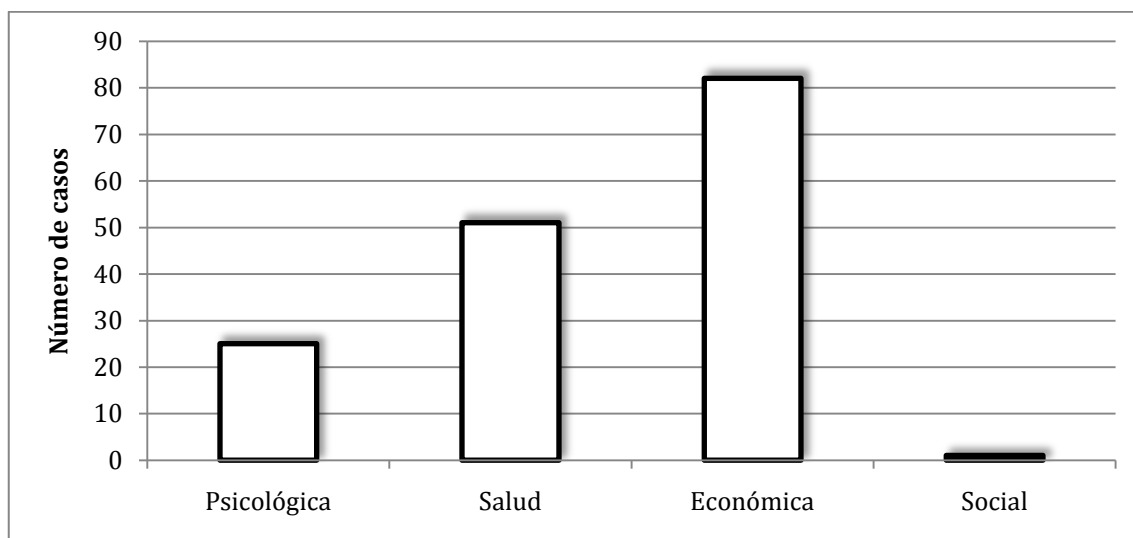
FIGURA 3  
Tenencia de Vivienda Encuestados



Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

El tamaño promedio de la familia es de 4,4 personas y la totalidad de los encuestados manifestaron haber sido afectados por la Ola Invernal 2010-2011. En la Figura 4 se muestra el tipo de afectación sufrida, según informaron los 85 encuestados.

FIGURA 4  
Afectación causada a encuestados



Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

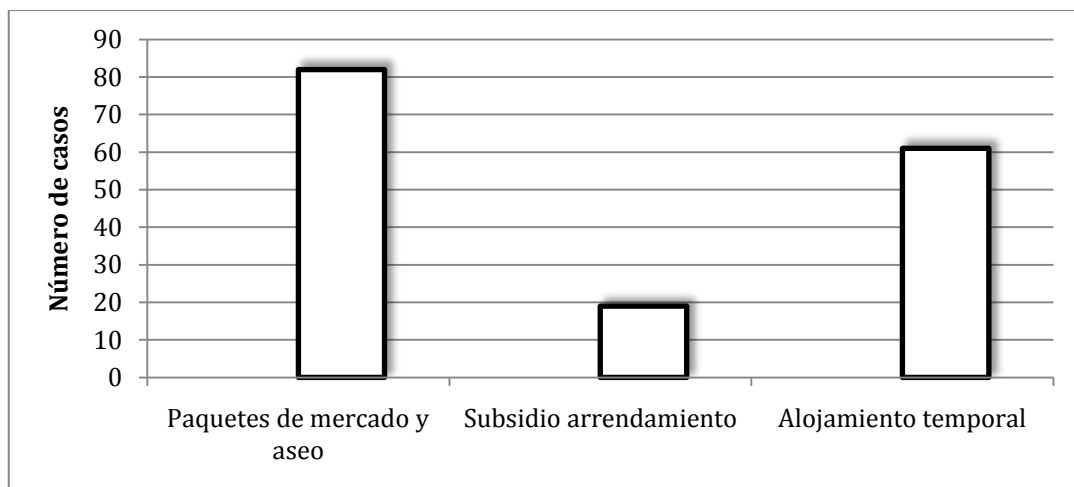
2) Atención recibida. La Figura 5 presenta el resultado obtenido al preguntar a los encuestados si habían recibido atención humanitaria.

Del total de 85 encuestas 82 entrevistados manifestaron haber recibido en 191 ocasiones paquetes de mercado y aseo, lo cual arroja un promedio de 2,3 entregas por damnificado.

Un total de 19 encuestados informaron haber recibido subsidio de arrendamiento que les permitió cubrir ese costo durante 54 meses, es decir, un promedio de 2,8 meses por familia beneficiada con tal ayuda.

Finalmente, 61 encuestados informaron haber recibido alojamiento temporal durante un número acumulado de 148 meses, para un promedio de 2,4 meses por beneficiado con esta solución.

FIGURA 5  
Atención humanitaria recibida por encuestados

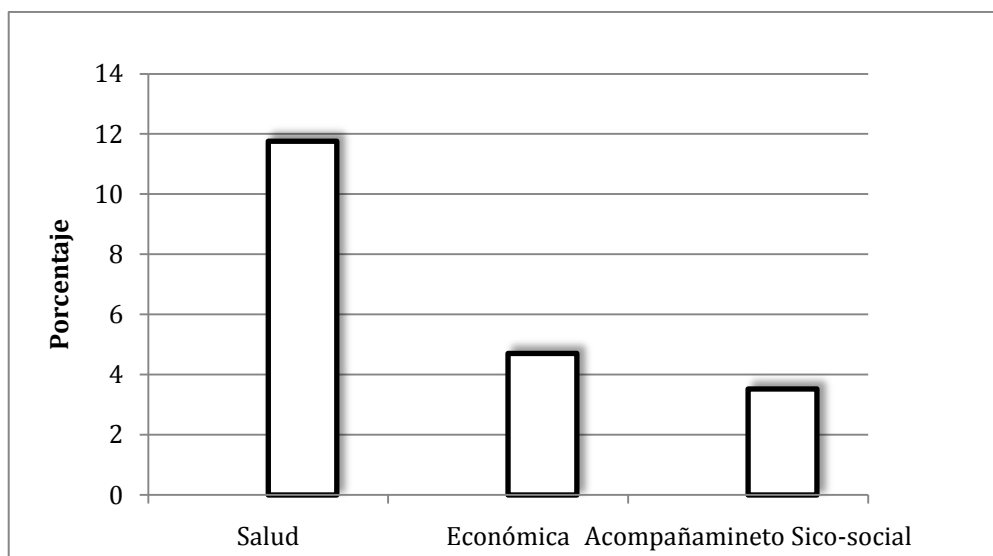


Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

Las respuestas obtenidas a las preguntas sobre otros tipos de atención recibida se resumen en porcentajes en la Figura 6. Se observa un nivel muy bajo de prestación de esos tipos de ayuda.

FIGURA 6

Otros tipos de atención recibida por encuestados

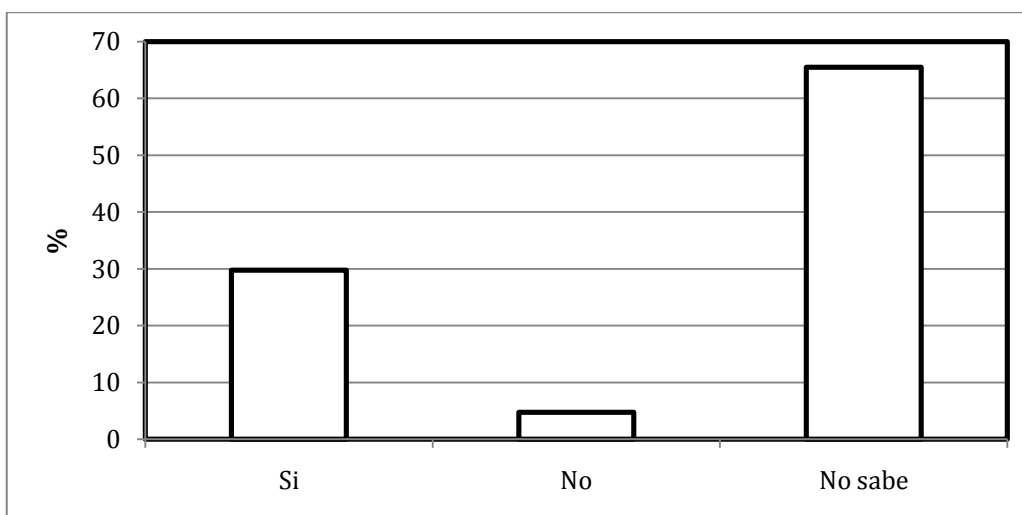


Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

Con relación al conocimiento por parte de los encuestados sobre la ejecución ó programación de obras de infraestructura que los beneficien, se muestran los resultados obtenidos en la Figura 7.

FIGURA 7

¿Habrá obras que lo beneficien?



Fuente: Encuesta Septiembre 2011 y elaboración propia

El resultado predominante es el desconocimiento del 65% de los encuestados sobre la posible ejecución de obras de infraestructura que los beneficiarán.

3) Participación en el proceso hasta el momento. Un total de 84 de las 85 personas encuestadas respondieron que ni ellos ni sus familias han tenido participación directa ni en la formulación de proyectos, ni en la implementación de la fase de atención humanitaria, ni en la implementación de la fase de reconstrucción.

Opciones de participación en el proyecto hacia el futuro. De los 85 encuestados 56 informaron creer que podrían participar ellos o alguien de su familia en el proyecto hacia el futuro. De ellos 25 consideraron que podrían hacerlo en las actividades propias de la fase de atención humanitaria, 10 en actividades de construcción y 14 en la evaluación del avance del programa. Finalmente 13 consideran que podrían participar en la evaluación final del programa, 7 vinculándose a la veeduría del mismo y 6 manifestaron su interés en hacerlo para validar el cumplimiento de lo prometido. Se observa que varios de los encuestados identificaron más de una opción de participación hacia el futuro.

4) Observaciones. Se destacan las apreciaciones formuladas por los encuestados sobre la desorganización en el proceso de atención en esta primera fase del programa (12), sobre la imposibilidad de participar hacia el futuro debido a su ocupación (11), a la poca información recibida (8), a la necesidad que tuvieron de autoalbergarse durante la fase crítica de la inundación (8), al incumplimiento de lo prometido (7), a la falta de control en la entrega de las ayudas y mercados (5) y a falta de atención en salud (5).

#### 5.1.3.2 Entrevistas en profundidad

Se presentan a continuación el proceso seguido y los resultados alcanzados en la actividad de recurrir como otra fuente de información para el estudio a la obtenida a través de entrevistas en profundidad, según se anunciara en la Metodología.

Selección y aproximación a informantes. Un criterio importante para seleccionar los posibles informantes es el de buscar información aportada directamente por personas que desempeñan diferentes roles en la primera fase del proceso, actualmente en ejecución.

Entonces se buscó entrevistar como una prioridad a funcionarios de Colombia Humanitaria, tanto del área técnica que tienen a su cargo la ejecución de las obras de infraestructura, como del área social.

Así mismo, para captar las apreciaciones de autoridades territoriales, se buscó entrevistar a un Gobernador Departamental y a un Alcalde Municipal, teniendo en cuenta que de acuerdo con la estrategia de Colombia Humanitaria estos tienen a su cargo la ejecución de las Obras Mayores y Menores, respectivamente.

Del lado de ejecutores, se buscó incluir en la lista a un Coordinador Departamental y a un funcionario de una empresa estatal que ejecuta proyectos de reconstrucción de infraestructura social, en el marco de un convenio suscrito con Colombia Humanitaria.

Finalmente, como actores también fundamentales, se incluyeron dos líderes comunitarios.

En el Cuadro 2 se compilan los resultados finalmente alcanzados. La aceptación de participar en las entrevistas se logró a partir de la gestión adelantada con personas con vínculos profesionales previos con el autor en unos casos y referidas por conocidos en otros, excepto en el caso de los Líderes Comunitarios, quienes fueron contactados directamente por un entrevistador líder versado en la zona.

CUADRO 2

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD		
INFORMANTE No.	ROL EN PROGRAMA	FECHA ENTREVISTA
1	Funcionario Colombia Humanitaria-Area Infraestructura 1	Septiembre 27, 2011
2	Funcionario Colombia Humanitaria-Area Infraestructura 2	Junio 18, 2012
3	Funcionario Colombia Humanitaria-Area Social	Septiembre 27, 2011
4	Gobernador Departamental	Septiembre 24, 2011
5	Gerente Reconstrucción Departamental	Septiembre 23, 2011
6	Funcionario empresa ejecutora	Octubre 7, 2011
7	Lider Comunitario 1 La Virginia, Risaralda	Octubre 1, 2011
8	Lider Comunitario 2 La Virginia, Risaralda	Octubre 1, 2011

Se observa entonces que fue posible llegar a la mayoría de los actores deseados, aunque desafortunadamente no se logró acceso a un Alcalde Municipal.

También se destaca que la mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo entre Septiembre y Octubre de 2011 y que las entrevistas a los Líderes Comunitarios fueron realizadas por Héctor Mauricio Ortiz, registradas en video siguiendo el guión suministrado y remitidos los videos al autor, para ser finalmente transcritas.

Guía de la entrevista. En el Anexo 3 se muestra la guía diseñada, en la cual se observa que la entrevista se orientó hacia motivar una expresión espontánea de las percepciones de los entrevistados con relación al proyecto y al proceso que se está siguiendo.

Definición de la logística para la realización de las entrevistas. Lograda la aceptación de los candidatos para realizar la entrevista se acordó la fecha, la hora y el sitio para llevarla a cabo. Finalmente se adelantaron en las oficinas de los encuestados, en áreas de establecimientos públicos con suficiente privacidad y en el caso de los Líderes Comunitarios en espacios abiertos de los barrios en que habitan. Las entrevistas del Gobernador

Departamental y del Gerente de Reconstrucción Departamental que aceptaron participar en la actividad requirieron desplazamiento a otra ciudad diferente a la de residencia del autor. Las entrevistas se desarrollaron en horarios convenientes para los entrevistados, en todos los casos diferentes a sus horarios de trabajo.

Ejecución de las entrevista y sistematización de la información obtenida. Durante las entrevistas el autor tomó notas manuscritas de las apreciaciones expresadas por los entrevistados, no se utilizó grabadora. A cada informante se le precisó que su nombre sería mantenido bajo confidencialidad, aunque algunos manifestaron no tener reserva alguna para que se conociera su nombre. Las entrevistas a los Líderes Comunitarios fueron registradas en video. El tiempo de duración de cada entrevista estuvo entre una hora y una hora y media. Las notas manuscritas fueron digitadas y los archivos correspondientes enviados a los entrevistados para su revisión, comentarios o correcciones. En algunos casos los entrevistados se motivaron a ampliar los conceptos aportados durante la entrevista con comentarios complementarios.

Análisis de la información recolectada. Los principales resultados que se pueden extraer de la lectura y análisis de las transcripciones de las entrevistas son los siguientes.

- 1) Los aspectos que más han impactado a los informantes son la magnitud y el impacto de la tragedia, la necesidad correspondiente de diseñar e implementar una respuesta adaptativa, dinámica, la importancia de buscar una respuesta social y el afán de servir a la comunidad.
- 2) Exceptuando al Informante No 3. de Colombia Humanitaria, ninguno de los informantes entrevistados ha escrito memorias o documentos sobre su experiencia en el proceso de atención a la Ola Invernal en esta primera fase.
- 3) Los principales momentos identificados por los entrevistados corresponden a diversos hitos en el desarrollo de la tragedia, partiendo de su ocurrencia, la visualización de su magnitud, la aprobación de los proyectos solicitados por las Alcaldías y Gobernaciones, la elaboración de los censos de damnificados, el inicio de las acciones de ayuda humanitaria y la realización de reuniones clave de coordinación con Alcaldes y Gobernadores.
- 4) La totalidad de los informantes califican como positiva la intervención liderada por el Gobierno Nacional, comprometida en dar solución a la emergencia. Las palabras textuales de uno de los Líderes Comunitarios entrevistado (Informante 7) son bastante elocuentes: "Pues yo creo que el Gobierno sí hizo bien las cosas, porque apoyó mucho la gente y todo eso". Varios informantes destacan la iniciativa de implementar un modelo novedoso que sea aplicable hacia el futuro.
- 5) Los Líderes Comunitarios consideran muy positiva la intervención de la Gobernación Departamental. Según lo expresado por los demás informantes, la participación de esas

entidades territoriales ha sido no homogénea, en algunos casos muy comprometida, con interés, en otros la actitud ha sido muy pasiva.

6) Los informantes manifestaron que la participación de las Alcaldías muestra una gran dispersión en cuanto a su compromiso y capacidad de ejecución; en varios casos han exhibido una limitada experiencia en contratación que retrasa y dificulta los procesos. Algunos han polarizado su actuación al introducir consideraciones políticas partidistas en la misma. En el caso del Municipio de La Virginia los dos Líderes Comunitarios calificaron positivamente la intervención de la Alcaldía.

7) Se deriva de las apreciaciones de los informantes que en general la participación de las comunidades y sus organizaciones ha sido baja y que en los casos de existencia de organizaciones más consolidadas de la comunidad, los proyectos se ejecutan de mejor manera. Se destaca lo señalado por el Informante No. 6, quien comenta que en los proyectos de reparación de colegios a su cargo...“la comunidad educativa ha colaborado enormemente; son los más interesados en los proyectos”. Los Rectores han acompañado la verificación técnica y definición del alcance de las obras, su ejecución desempeñándose como veedores, coordinado la consecución de mano de obra local, en fin cooperado estrechamente con los contratistas a cargo. Los Líderes Comunitarios opinan que las organizaciones de la comunidad, como las Juntas de Acción Comunal, han tratado de colaborar al máximo.

8) Según los informantes, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales ha sido escasa, algunas han sido operadores en la fase de distribución de las ayudas.

9) En opinión de los informantes el sector privado ha participado haciendo donaciones y en algunos casos como operador en la distribución de alimentos y paquetes de aseo y para vivienda, albergues y colegios.

10) La mitad de los informantes reconocen como un rol importante el que ha desempeñado la Pastoral Social de la Iglesia Católica, la otra mitad no identifica ningún rol ni participación de las Iglesias en el proyecto.

11) Pocos informantes reconocieron la participación de otros actores en el programa, se mencionaron como tales a Congresistas que han hecho seguimiento sobre obras en sus regiones, la Cruz Roja Colombiana, las Fuerzas Armadas de Colombia, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Defensa Civil y los Cuerpos de Bomberos.

12) Con relación a la estrategia formulada por el Gobierno Nacional para la atención humanitaria y la reconstrucción de las zonas afectadas por el invierno hubo conceptos variados entre los informantes. Estos destacan características notables, como la apuesta por fortalecer la gobernabilidad; la buena intención en el fondo de la iniciativa, pero la poca articulación de las intervenciones; el propósito de implantar una iniciativa novedosa que

acerque a la comunidad y el Gobierno Nacional. En las manifestaciones de los Informantes No.7 y No.8 se observa escepticismo y frustración ante los retrasos en las obras y el incumplimiento en los proyectos de recuperación económica que perciben los Líderes Comunitarios.

13) Ante el tema de aspectos a fortalecer o modificar en el programa, los informantes señalaron elementos como el impulso a la participación de las comunidades, cambiar la concepción asistencialista bajo la cual se ha ejecutado, dar mayor relevancia a lo económico, fortalecer el modelo gerencial para las regiones de tal suerte que se mitigue el centralismo administrativo que obliga a los Gobernadores y Alcaldes a desplazarse a Bogotá para adelantar trámites. Los informantes No. 7 y No. 8 se refirieron a aspectos de mejoras físicas en la construcción de las viviendas.

14) Respecto a la incorporación de la dimensión social en la estrategia del Gobierno Nacional se observaron opiniones divididas entre los informantes, que van desde considerar que el enfoque que se ha dado al programa es marcadamente paternalista y asistencialista, que se ha centrado además simplemente en la ejecución de las obras y en la publicación de las cifras; pasa luego por apreciaciones que señalan el gran esfuerzo para reconstruir tejido social, incluye opiniones en el sentido que en el momento de las entrevistas se estaba empezando a visibilizar la gente (Informante No. 3) e incluye la opinión del Informante No. 4 quien considera que todo el programa está precisamente orientado en dirección a incorporar la dimensión social en la atención a la emergencia.

15) Diversas iniciativas expusieron los informantes con relación a elementos a considerar en el diseño y formulación de una metodología de evaluación del programa focalizada en la dimensión social. Se destacan los siguientes: tener en cuenta la incidencia de las obras físicas en el empleo generado, el tamaño de la población beneficiada y su impacto social; se debe considerar el impacto en las condiciones de vida de las obras y su sostenibilidad; se debe dar especial importancia a las poblaciones más vulnerables, a aspectos productivos del programa y se debe realizar un diagnóstico de las condiciones iniciales de la población; se debe evaluar la satisfacción alcanzada por las comunidades, que son los receptores finales de lo ejecutado; finalmente, el Informante No. 8 considera que se debe incorporar a las Juntas de Acción Comunal para determinar mecanismos de control que eviten que no merecedores de ayudas sean beneficiarios de las mismas.

16) Sobre el análisis comparativo entre el modelo para la atención de la Ola Invernal y otras estrategias que se han aplicado en emergencias de gran dimensión en el país, en los pronunciamientos de los informantes se mencionan particularidades que no permiten hacer una comparación estricta, pues la emergencia por la Ola Invernal es de mayor magnitud que cualquiera anterior sufrida y es más dispersa por el territorio nacional. Se reconocen algunas

semejanzas y diferencias por ejemplo con el Modelo FOREC, referente obligado en Colombia dadas sus características, la estrategia que se siguió y los positivos resultados que alcanzó.

Un buen resumen de las opiniones expresadas por los informantes sobre el tema se encuentra en lo manifestado por el Informante No. 1, quien hizo parte activa del proceso FOREC: “Analizando el proceso surgen algunas dudas: se pregunta uno ¿si el modelo es que debería haber sido como el del FOREC (Reconstrucción del Eje Cafetero tras el terremoto del 25 de Enero de 1999) o por el contrario el adecuado es el modelo de Colombia Humanitaria?” y concluye: “Al parecer no hay una única respuesta, después de conocer ambos modelos, quizás la reflexión incline la balanza hacia el modelo de Colombia Humanitaria, en términos de oportunidad pero haya quienes piensen que fue mejor el de Forec, en términos de planeación”.

## 5.2 Donde se compara el programa de atención a la Ola Invernal con experiencias anteriores

Por considerarlo vigente y válido para los propósitos de esta sección, se recurre a continuación a un planteamiento del autor del presente trabajo formulado en una propuesta de trabajo citada anteriormente, donde se puede encontrar buena parte de la comparación que se pretende adelantar.

“Las experiencias colombianas en la respuesta ante desastres de gran magnitud ha sido variada. Se citan constantemente como referentes la avalancha que destruyó a Armero tras la erupción del volcán Nevado del Ruiz (1985, aproximadamente 20,000 muertos), el terremoto y avalancha del Rio Páez (1994), el terremoto que destruyó gran parte de la ciudad de Popayán (1983) y el terremoto que golpeó duramente al Eje Cafetero (1999). Con relación a las tres primeras, las estrategias y resultados de los procesos de reconstrucción que se siguieron han sido cuestionados por una parte y por otra fueron tomados como base y argumento para diseñar la estrategia que finalmente se siguió en el Eje Cafetero.

Esta última significó un cambio sustancial en diversos aspectos. El Gobierno Nacional decidió utilizar un modelo que se basó fundamentalmente en los siguientes lineamientos: i) La creación de una entidad nueva (Fondo para la reconstrucción y desarrollo social del Eje Cafetero-FOREC), adscrita directamente a la Presidencia de la República, de carácter temporal y destinada a ser liquidada al concluir la reconstrucción, que manejara de forma descentralizada la reconstrucción; ii) Una estrategia de ejecución de los proyectos por parte de organizaciones no gubernamentales, cada una responsable integralmente de la reconstrucción de un territorio asignado y bajo el liderazgo del FOREC; iii) El apoyo del sector privado, presente en la Junta Directiva del FOREC y como proveedor de bienes y

servicios para la reconstrucción; iv) La participación directa y firme de las comunidades afectadas por el terremoto en la definición de los planes de acción para las zonas en que se dividió la intervención y en el seguimiento minucioso a la ejecución de los proyectos; v) La vinculación de las autoridades territoriales (alcaldías, gobernaciones) al proceso y como receptoras de la infraestructura social reconstruida; y vi) La lucha contra la corrupción y el blindaje contra la injerencia política en el manejo de los recursos y en los procesos de contratación.

Gracias a los resultados obtenidos el modelo FOREC ha recibido numerosos reconocimientos nacionales e internacionales. Se destacan el otorgamiento del Premio Sasakawa por parte de las Naciones Unidas (2000) por el trabajo y logros en el campo de reducción de desastres, la calificación entre “alta” y “sustancial” asignada por el Banco Mundial, (entidad que aprobó créditos destinados a la reconstrucción) a diversos resultados como las políticas sectoriales, aspectos físicos y financieros y la reducción de la pobreza. Y las calificaciones entre “altamente satisfactoria” y “satisfactoria” asignadas por el Banco al desempeño del país en el manejo del crédito.

El valor de la reconstrucción del Eje Cafetero ascendió aproximadamente a US\$ 500 millones y se completó en tres años y medio, exceptuando algunos alcances puntuales, mínimos en su valor, que requirieron unos meses más para finalizarse.

El FOREC declaró al inicio como dos de sus objetivos la “..consolidación de la zona como un polo de desarrollo” y “...la sostenibilidad” de todos los aspectos de su intervención. Sin embargo, muy temprano en el cronograma de ejecución se dio un giro, desapareciendo silenciosamente el primero e interpretando el segundo en el sentido de manifestar que la sostenibilidad se refería a los proyectos de infraestructura que se construyeran, no a las transformaciones que inicialmente se esperaba introducir a través del proceso de reconstrucción.

Como efecto inmediato, los proyectos de reactivación económica que las ONGs habían estructurado en coordinación con las Alcaldías de los municipios afectados y con las comunidades se eliminaron del alcance a financiar por el Fondo. Fueron pocos los proyectos de reactivación económica que se ejecutaron y en general el FOREC argumentó que la inversión en obras físicas sería el motor para la reactivación económica y del desarrollo postulada.

Esta situación se complementó negativamente con el débil papel que desempeñó la banca comercial, que se limitó en la práctica a prestar los servicios más elementales de intermediación financiera y simplemente le dio la espalda a la estrategia que trató de implementar el Gobierno de subsidiar tasas de interés de microcréditos, buscando que los pequeños empresarios pudiesen reactivar sus negocios. Los bancos establecieron requisitos

para la aprobación de microcréditos tan rigurosos que en la práctica ningún pequeño empresario los cumplía, máxime cuando ellos y la zona se encontraban en una situación de anormalidad económica, en resumen esa iniciativa no funcionó.

Alrededor de los resultados del proceso de reconstrucción del Eje Cafetero se han realizado y publicado diversos estudios (Red de Universidades a cargo del monitoreo, Cámara de Comercio de Pereira, Centro de Investigaciones socioeconómicas de Risaralda, Universidad Católica Popular de Risaralda, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, por ejemplo). La mayor parte de ellos se centran en temas de infraestructura, de la normatividad sismo-resistente, de los planes de ordenamiento territorial y aspectos ambientales y algunos en los efectos que la reconstrucción tuvo sobre el empleo, observándose que fue fundamentalmente transitorio.

La tasa de desempleo de la zona bajó de un 24 % en 1999 antes del terremoto hasta un 18% en el 2000, en medio del apogeo de la construcción, para volver a subir a partir de 2002, situándose hoy en día en valores superiores, entre los más altos a nivel nacional.

La región también afronta actualmente una delicada crisis social, que se manifiesta en elevados niveles de violencia y altas tasas de abandono escolar, entre otras señales. Según diversos estudios existen factores de desintegración familiar y ruptura del tejido social en la base de esta situación". (Sanz, 2001b)

Como complemento de lo anterior, se compendian en el Cuadro 3 otros factores de comparación entre la estrategia de atención a la Ola Invernal y el Modelo FOREC.

CUADRO 3

COMPARACION DE DIMENSIÓN DE DOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A CATÁSTROFES		
	COLOMBIA HUMANITARIA Y FONDO ADAPTACION	FOREC
<b>Fecha de ocurrencia</b>	Junio 2010 a Abril 2012	Enero 25, 1999
<b>Origen de catástrofe</b>	Ola Invernal-Fenómeno de La Niña	Terremoto
<b>Zona afectada</b>	Zonas norte, centro y occidental del país: 29 Departamentos, 1.068 Municipios	Eje Cafetero: 5 Departamentos vecinos, 28 Municipios
<b>Población afectada</b>		
<b>Personas fallecidas</b>	450	1.224
<b>Total aproximado personas afectadas</b>	3'100.000	560000
<b>Viviendas afectadas</b>	106.068	117600
<b>Edificaciones institucionales afectadas</b>	2.300	1.264
<b>Entidad a cargo de la ejecución</b>	Alcaldías, Gobernaciones, Ministerios, otras públicas	Organizaciones No Gubernamentales
<b>Presupuesto aproximado para la atención</b>	€ 6.600 Millones	€ 650 Millones
<b>Presupuesto para intervención social</b>	€ 17 Millones	€ 14,5 Millones

Es necesario en este momento contrastar y destacar algunas características de las dos aproximaciones.

1) Ambas estrategias de atención fueron abordadas por los Gobiernos Nacionales de turno declarando la emergencia permitida en la Constitución Nacional, ante la limitada capacidad de la institucionalidad existente para afrontar las tragedias de gran envergadura. En el caso de la Ola Invernal, recientemente el Gobierno Nacional impulsó y obtuvo aprobación de una Ley para reformar de manera significativa la estructura del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

2) En ambos casos, en los organismos máximos de dirección de los programas de atención y reconstrucción no se incluyeron representantes de las comunidades afectadas y sí se incluyeron representantes del sector privado, designados por los Presidentes de la República del momento.

3) En el Modelo Ola Invernal se asigna a las entidades territoriales y nacionales la dirección de los proyectos y acciones, bajo el argumento de fortalecimiento de la institucionalidad y de la gobernabilidad. En el Caso FOREC se asignó esa responsabilidad a Organizaciones No Gubernamentales, que debían actuar en coordinación con los entes territoriales respectivos, pero asumían integralmente la función de gerencia y por tanto contratación y supervisión de ejecución de las obras y prestación de servicios.

4) En el Modelo FOREC la intervención a realizar en cada Municipio fue planificada y consolidada por las 32 ONG ejecutoras en un Plan de Acción Zonal, concertado con las autoridades municipales y presentado a consideración de las comunidades.

En la intervención por Ola Invernal la decisión de las obras a ejecutar en la primera fase fue tomada fundamentalmente por los Alcaldes municipales. Para la fase a cargo del Fondo Adaptación las postulaciones de programas y proyectos vienen siendo presentadas ante la Junta Directiva del Fondo por los Ministerios y otras entidades de carácter nacional.

5) Las cifras que se muestran en el Cuadro 3 son bastante elocuentes y contundentes con relación a la importancia y correspondiente asignación presupuestal que se le ha dado en cada caso a la dimensión social. En el caso FOREC, la inversión representa el 2,2% del presupuesto total de la reconstrucción, estos modestos recursos permitieron sin embargo desarrollar una intensa y permanente participación de las comunidades en el proceso, reflejada en su vinculación a los proyectos desde su formulación hasta su entrega, el desempeño de actividades de veeduría y el fortalecimiento de las organizaciones que las congregan y representan.

6) En la reconstrucción del Eje Cafetero el FOREC contrató los servicios de una Red de Universidades que se encargó de adelantar un monitoreo de la ejecución del Programa. Esa Red desarrolló y utilizó un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMSE) como

herramienta para llevar a cabo su función. La actividad se centró en evaluar los avances y el desempeño de las ONG a cargo de las diferentes zonas de intervención. Para la Ola Invernal se tiene un sistema de información a través del cual se recopila información de avances de obras y ejecución presupuestal. En ninguno de los dos casos se cuenta con un presupuesto para llevar a cabo una evaluación continua y de resultados que se focalice en los aspectos sociales de los programas.

7) Finalmente, debe mencionarse que el plazo para completar los procesos fue de tres años en la reconstrucción del Eje Cafetero, y de cuatro años en el programa de respuesta a los estragos de la Ola Invernal. En este caso, la labor de Colombia Humanitaria empezó a finales de 2010 y se espera finalizarla a finales de 2012, mientras que el programa a cargo del Fondo Adaptación se espera completarlo a finales de 2014.

### 5.3 ¿Cuál ha sido la participación de la comunidad en el programa?

#### 5.3.1 Los hechos

En la sección 5.1.3.2, numeral 7) se registra la opinión de los informantes entrevistados respecto a la participación de la comunidad en el programa. Contrasta la apreciación del Informante No. 6 con la del resto de los entrevistados. Por otra parte, en el numeral 14) de esa misma sección se registra una opinión dividida de los informantes sobre la inclusión de la dimensión social en la estrategia del Gobierno Nacional para atender la calamidad.

Ahora, en las encuestas, como se indica en el numeral 3) de la sección 5.1.3.1, prácticamente la totalidad de los encuestados (84 de 85) manifestaron no haber tenido ninguna participación ni en la formulación de los proyectos ni en su ejecución.

Una variable que ayuda a esclarecer las opiniones divididas es el presupuesto destinado a lo que se denomina el “Componente Social”. Se anotaba anteriormente que representa el 0,72 % del presupuesto para la fase a cargo de Colombia Humanitaria, que corresponde a su vez al 0,26% del presupuesto total sumada la inversión que administrará el Fondo Adaptación.

Así mismo, es pertinente mencionar varios hechos que contribuyen a dar luces sobre tan importante tema.

1) Como se anotó anteriormente, no existe ninguna participación de miembros representantes de las comunidades en los organismos de dirección del programa.

2) Solo en Julio de 2011 Colombia Humanitaria suscribió un convenio con la Pastoral Social de Colombia “...para agilizar la activación cultural social y económica de las comunidades de los 58 municipios más afectados por la ola invernal”. En virtud al convenio 108 profesionales se van a convivir con las comunidades durante un año, “...trabajando en la recuperación psicológica, la reconstrucción del tejido social, la participación de las

comunidades en los procesos de adaptación y la reactivación económica”. El Tiempo, 26 de Julio de 2011.

3) En los contratos que suscribió el Ministerio de Educación con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, para que este asuma el rol de operador para ejecución de obras de infraestructura educativa, no se incluye ningún alcance ni requisito sobre interacción con la comunidad ó vinculación de la misma en los proyectos.

4) En el Decreto 125 de la emergencia a través del cual el Gobierno Nacional crea el Programa Especial de Reforestación, se crea el Consejo de Reforestación, en el cual no se incluye la designación de representantes de la población damnificada ó habitante en zonas de riesgo, mas sí se incluye un representantes del sector forestal productivo.

5) Debe destacarse que en el Decreto 141 de la emergencia el Gobierno Nacional introdujo modificaciones a las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, entre ellas la reestructuración de sus Consejos Directivos, incluyendo un representante de las comunidades indígenas o etnias presentes en su territorio y un representante de las comunidades negras igualmente presentes en la zona de jurisdicción de la respectiva CAR.

6) Genera una expectativa el que el Fondo Adaptación haya contratado un gestor social para el acompañamiento al proceso de reubicación del casco urbano del Municipio de Gramalote.

7) Finalmente, se destaca que en la Ley 1523 de Abril 24 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres”, se estableció lo siguiente: “Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar, promover la organización y participación de comunidades, asociaciones comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión en su comunidad”. (ref [wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley152324042012.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley152324042012.pdf)).

Este marco de referencia obligatorio deberá ser el acatado por el Fondo Adaptación en la tarea que empieza a abordar.

### 5.3.2 Una propuesta

A partir de lo presentado anteriormente se plantean a continuación lineamientos para fortalecer la participación de los afectados en los procesos de atención y reconstrucción.

Los Decretos, Leyes, Circulares y Resoluciones que rigen para los procesos de atención a la calamidad invernala ya fueron escritos y emitidos, prácticamente sin la participación de los afectados. La fase a cargo de Colombia Humanitaria se encuentra muy avanzada en su desarrollo, una gran mayoría de obras ya se finalizó, otro buen grupo se encuentran en plena ejecución y pocos proyectos están pendientes de inicio.

Ante esta circunstancia, en los proyectos que están empezando, o próximos a su iniciación, aún cabe la posibilidad de buscar la vinculación de la comunidad en esta fase.

Las opciones que se visualizan en este momento se resumen enseguida.

#### 1) Instrumentos de corto plazo

- Como primera acción, buscar mecanismos de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad. Estos incluyen capacitación en los temas de los derechos de las comunidades consagrados en la Ley 1523, en particular el Principio participativo. A la luz de este, las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tienen la obligación de propiciar la participación.

Las organizaciones deberían gestionar ante Colombia Humanitaria y el Fondo Adaptación la destinación de partidas presupuestales que permitan adelantar la capacitación que habilitará su participación proactiva. Inicialmente, las organizaciones que podrían iniciar esta actividad de manera inmediata son las Juntas de Acción Comunal, normalmente presentes en las comunidades tanto urbanas como rurales.

En tal sentido, los ciudadanos damnificados tienen la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo, instancia que hace parte del Ministerio Público en el ordenamiento constitucional Colombiano, para que en ejercicio de sus funciones “oriente e instruya” a los damnificados “...en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes...”. (Ref Constitución Política de Colombia)

- Recurrir a los organismos de control establecidos en la Constitución Política, como son la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, en búsqueda de lograr su apoyo en el requerimiento a Colombia Humanitaria y al Fondo Adaptación de cumplir con la obligación establecido en la Ley 1523 sobre la participación de las comunidades. Esta solicitud marcha en la misma dirección que han planteado dichos organismos, como se explicó anteriormente, en el sentido de vincular a las comunidades con el proyecto de atención a la emergencia invernal, no solamente como actores pasivos receptores de la atención humanitaria o de las obras.

- Las comunidades, posiblemente bajo el liderazgo de las Juntas de Acción Comunal, deben asegurarse de establecer Veedurías Ciudadanas para todas y cada una de las obras que se ejecuten. Las Veedurías Ciudadanas son mecanismos de representación democrática que les permiten a los ciudadanos vigilar la gestión pública para lo cual están reglamentadas en la Ley 850 de 2003. En esa Ley además se decreta como obligatorio que “...los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente”.

- Otra instancia que puede ser explorada por las comunidades en búsqueda de apoyo para la capacitación y fortalecimiento de las instancias que las representan son las Organizaciones de la Sociedad Civil, definición que incluye entidades de naturaleza cívica, voluntaria y sociales. Entre estas sobresalen las Organizaciones No Gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, de las cuales algunas cuentan con recursos para apoyar iniciativas de las comunidades como la que acá se plantea.

## 2) Instrumentos de mediano y largo plazo

- En este horizonte de tiempo las organizaciones de la comunidad deberían buscar la modificación de la Ley 1523 en el sentido de conseguir ser incluidos en los organismos creados en la misma, tales como el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo y los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres. Las comunidades tienen vivencia directa y permanente sobre las condiciones de riesgo en el territorio, por lo cual están en capacidad de hacer aportes en esas instancias.

- Finalmente, sería importante analizar la viabilidad y conveniencia de impulsar un acto legislativo, mediante el cual se establezca la obligatoriedad de incluir en los presupuestos de atención a las emergencias recursos significativos para asegurar una representación y participación adecuada de la comunidad en la formulación y el seguimiento de los planes y proyectos que se propongan.

## 5.4 Una propuesta de evaluación continua del programa

### 5.4.1 Introducción

El cuarto objetivo específico del presente trabajo plantea el diseño de una propuesta metodológica de evaluación continua del programa, que se ocupe de los aspectos sociales del mismo. Tal como se ha presentado en secciones anteriores, ya están en plena aplicación suficientes metodologías e instrumentos centrados en los aspectos técnicos, de avance físico de obras, de resultados de ejecución presupuestal y de cuantificación de la ayuda humanitaria ofrecida.

La propuesta que acá se formula está dirigida a ser aplicada a dos alcances: i) la etapa final del Programa a cargo de Colombia Humanitaria; hay un buen número de proyectos que se están iniciando y requerirán varios meses para su finalización, entonces hay tiempo suficiente para aplicar una evaluación continua; ii) los proyectos que estarán a cargo del Fondo Adaptación, próximos a iniciar su ejecución, que en algunos casos se extenderán hasta 2014.

#### 5.4.2 Alcance

Se propone aplicar la evaluación a la totalidad de las obras y actividades que se ejecuten, es decir una cobertura exhaustiva. Esto se formula en vista de que todas y cada una requieren continua retroalimentación para mejorar su ejecución y tener la posibilidad de introducir oportunamente los ajustes que sean del caso.

#### 5.4.3 Aspectos Metodológicos

Dado el papel que cumplirá la evaluación, esta se considera Formativa. Se propone que sea realizada por un agente Externo al programa. Como se presentó anteriormente, ya existen seguimientos y revisiones ejecutados por diversos organismos de control, pero ninguno ha estado focalizado en el componente social que acá se propone.

En razón a la experiencia, capacidad y objetividad que están en capacidad de aportar a la actividad, se considera que ese agente podría ser una Universidad o una red de estas, también podría encargarse una Organización No Gubernamental.

Una opción que es igualmente válida sería que las entidades que ejecutarán las interventorías para la supervisión de ejecución de las obras amplíen el alcance de sus servicios, adicionando al seguimiento físico, financiero y administrativo de las obras, la evaluación del componente social. Para este propósito seguramente necesitarán reforzar sus equipos técnicos incluyendo profesionales de las Ciencias Sociales.

Por el momento a lo largo del cual se lleva a cabo, se puede clasificar la evaluación propuesta como Intermedia. Y por su contenido correspondería a la categoría De Proceso.

Se propone recurrir a la Triangulación metodológica. La información primaria se obtendrá a partir de encuestas, entrevistas en profundidad y grupos de discusión.

#### 5.4.4 Elementos para la implementación

Teniendo en cuenta el resultado obtenido al utilizar el formulario de encuesta aplicado en el presente trabajo, se puede considerar que la prueba piloto del mismo fue positiva, entonces se propone que sea ese formulario, orientado a captar la incidencia social del proyecto, el que se continúe utilizando.

El número de encuestas se determinará, en cada caso, en función del tamaño de la población a beneficiar con el proyecto y aplicando técnicas convencionales de muestreo.

Esta opción se puede complementar acogiendo además la propuesta de implementación de planes de acompañamiento social formulada por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, empresa industrial y comercial del Estado reconocida como importante ejecutor de proyectos de infraestructura social. La Política Social de esa entidad incluye la estructura básica del Plan de Acompañamiento Social que debe tener cada proyecto o

intervención que ella ejecute.

Para las entrevistas en profundidad se propone utilizar como guía la que se muestra en el Anexo 3, que fue la empleada en el presente trabajo, con resultados satisfactorios. Los actores a entrevistar serán personas con diferentes roles en el proyecto, en donde un abanico amplio incluye a los siguientes potenciales candidatos: Gobernador, Alcalde, funcionario de Colombia Humanitaria o del Fondo Adaptación a cargo del proyecto, Líderes Comunitarios, Miembros de Juntas de Acción Comunal, funcionarios de entidad ejecutora, contratistas, interventores.

Las entrevistas en profundidad se pueden realizar en el caso de los Gobernadores y Alcaldes no para cada proyecto, sino para el conjunto de proyectos que se ejecutan en su jurisdicción territorial. Igual sucede con los funcionarios de Colombia Humanitaria y del Fondo Adaptación.

Con referencia a los grupos de discusión se propone establecer al menos uno en cada Municipio en el cual se desarrolle intervención. Cada grupo estará integrado por cinco o siete personas, buscando la presencia de líderes de la comunidad, beneficiarios directos de los proyectos de la base, representantes de la administración municipal, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de entidades académicas y de investigación y representantes del sector productivo/empresarial.

Los grupos de discusión deberán focalizar su actividad en el análisis de la inclusión de la dimensión social durante la ejecución de las obras y en formular propuestas para su fortalecimiento.

Como sitios de reunión se buscarán salones comunales, oficinas de las administraciones municipales y eventualmente los lugares de habitación de los participantes. Se propone que el grupo defina la periodicidad de las reuniones, teniendo en cuenta la duración del proyecto o proyectos que los concita.

La información secundaria a recolectar será aquella relacionada con las características del territorio en el cual se ejecuta el proyecto, incluyendo aspectos físicos, demográficos, económicos, sociales y ambientales. Lo ideal es llegar hasta información precisa de la localidad dentro del Municipio, que en buena parte se encuentra en los Planes de Desarrollo Municipales y en los Planes de Ordenamiento Territorial, que de acuerdo con la Ley debe tener cada ente territorial.

En función de la duración de cada proyecto se definirá la frecuencia con la cual se elaborarán informes que compilen los resultados de la aplicación de los instrumentos anotados arriba y el análisis de los mismos. Se sugiere que el intervalo entre cada dos informes no sea mayor a dos o tres meses, para lograr integrar en relativamente corto plazo la retroalimentación que fortalezca la ejecución del proyecto.

#### 5.4.5 Estimación de recursos y presupuesto

En la sección 3.2 del presente documento se menciona cómo diferentes autores y entidades ampliamente reconocidos y ligados al tema del desarrollo, consideran que se deben destinar a la evaluación de los programas y proyectos recursos que oscilan entre el 1% y el 10% del presupuesto total.

Entonces en cada caso se podrá estimar un valor que se destinaría a tal propósito. Si se pensara en un valor global para la totalidad de la intervención a ejecutar por el Fondo Adaptación, utilizando el extremo más bajo del 1% el valor total de recursos a apropiar para esta actividad ascendería a € 66 Millones. Estos recursos son claramente suficientes para asegurar que en cada proyecto se contará con el apalancamiento financiero necesario para llevar a cabo su evaluación integral incluyendo la dimensión social.

### 5.5 Y una propuesta para la evaluación de los resultados

#### 5.5.1 Introducción

Esta sección se ocupa de la respuesta al quinto objetivo específico enunciado en el numeral correspondiente del presente trabajo.

La propuesta que se formula a continuación está dirigida a aplicarse en dos casos: i) una vez finalizado el alcance de Colombia Humanitaria; ii) una vez finalizado el programa a cargo del Fondo Adaptación.

#### 5.5.2 Alcance

El propósito que se tiene es el de evaluar integralmente los resultados finales de cada programa, con el objetivo de aportar información consolidada y sintetizada, valiosa de tener en cuenta en la atención de futuros eventos que deba afrontar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres- SNPAD.

#### 5.5.3 Aspectos metodológicos

De acuerdo con su papel, la evaluación que se propone puede ser clasificada como Sumativa. Evidentemente es una actividad Ex post, considerando el momento en que se realizará. Se sugiere que sea llevada a cabo por un agente Externo, y como en el caso anterior, se plantea que sea una Universidad o una red de estas o una Organización No Gubernamental quien se contrate para cumplir la tarea.

Teniendo en cuenta el contenido que se propone darle se ubica en la categoría De Resultados, en su aplicación se busca examinar Productos (Outputs) y Efectos (Outcomes).

Nuevamente se plantea recurrir a la Triangulación metodológica, dadas las contundentes ventajas que ofrece esta aproximación, como se explicara en el apartado de presentación de

la metodología de este trabajo. La información primaria se obtendrá a partir de encuestas y entrevistas en profundidad. La secundaria de publicaciones que hayan realizado diversas entidades, entre otras el Fondo Adaptación, los organismos de control y entidades académicas y de investigación social.

#### 5.5.4 Elementos para la implementación

Para la realización de la encuesta se propone utilizar el formulario incluido en el Anexo 1. Este es una adaptación del diseñado en un trabajo para la Asignatura Técnicas de Investigación Social, UNIR.

Para las entrevistas en profundidad nuevamente se propone utilizar como guía la que se presenta en el Anexo 4. Igualmente, como actores a entrevistar se propone recurrir a personas con diferentes roles en el proyecto, como las señaladas en la sección anterior, pero para el caso se trata de personas que fungieron como tales durante la atención a la emergencia invernal.

Como marco geográfico para la realización de la evaluación se propone realizarla por regiones, básicamente las tres grandes regiones del país mayormente afectadas por la Ola Invernal, es decir la Costa Norte, la región Central y la Sur. Esto permitirá realizar comparaciones interregionales de los resultados.

Para cada región se propone en las encuestas aplicar un muestreo aleatorio para la selección de la muestra.

En cuanto a información secundaria, se plantea recurrir a fuentes similares a las señaladas en el numeral anterior.

Finalmente, la evaluación conducirá a elaborar un informe consolidado de las regiones estudiadas y también desagregado para cada una de ellas.

#### 5.5.5 Estimación de recursos y presupuesto

Sería especulativo indicar cifras del presupuesto necesario para adelantar la evaluación, pero podría esperarse que como parte de su desarrollo y fortalecimiento hacia el futuro el SNPAD cubra los costos que requiere esta evaluación.

## 6. Conclusiones

### 6.1 La pregunta a contestar

Es posible compendiar en una pregunta el propósito de la investigación que se ha emprendido en el presente trabajo: ¿Cuál sería una propuesta de metodología de evaluación continua y de los resultados a implementar en el Programa de atención y reconstrucción que el Gobierno Nacional de Colombia ejecuta en respuesta a la emergencia desencadenada por la Ola Invernal 2010-2012, que tenga en cuenta la dimensión social requerida por la estrategia?

La validez de la pregunta se comprueba al estudiar las diversas publicaciones de actores involucrados de una u otra manera en la ejecución y seguimiento del Programa, como son el Gobierno Nacional (principalmente publicaciones sobre la estructuración y el avance del Programa) y otras entidades Colombianas que han venido siguiendo el proceso, y comparar los resultados con referentes internacionales, ampliamente reconocidos, sobre la evaluación de políticas y programas sociales y el análisis de políticas públicas, como el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Tras una revisión juiciosa de información y ante los vacíos que se identifican en la propuesta gubernamental, se concluye que es necesario adelantar un estudio más profundo y detallado de la estrategia de atención y reconstrucción en marcha, estudiar de manera rigurosa, sistemática y fundamentada el diseño del Programa y su desarrollo, examinar la existencia (y sus características) o la carencia de metodología para su evaluación, consultar a diversos actores sociales y al final, como resultado, proponer una respuesta clara a la pregunta formulada.

### 6.2 En búsqueda de una respuesta

Para acometer la tarea, inicialmente se desarrolló la pregunta central, planteando en el Capítulo 2 los objetivos generales (dos), en los cuales se precisa qué incluyen el análisis del Programa de atención y reconstrucción y el diseño de la metodología de evaluación propuestos.

Además se formulan allí los objetivos específicos (cinco), que describen el alcance del análisis de los instrumentos desplegados en la atención a la emergencia, de la comparación de la metodología del Programa con otras experiencias, de la formulación de una propuesta para lograr la participación de los afectados en el proceso, del diseño de la propuesta de metodología para evaluación continua del Programa y de la correspondiente para evaluación de resultados, tales que incluyan los aspectos sociales del mismo.

Como estrategia para abordar el estudio, en el Marco Teórico (Capítulo 3) se contextualiza el trabajo a la realidad Colombiana en el momento de aparición del Fenómeno de La Niña

2010, se ponen de presente teorías de evaluación de políticas y programas sociales y de análisis de políticas públicas y finalmente se seleccionan dos Teorías Sociológicas, la Estructural-Funcionalista y la Teoría del Conflicto, a las cuales se recurre como plataformas conceptuales para sustentar el trabajo.

Los objetivos planteados y el Marco Teórico desarrollado, junto con las técnicas de investigación sociológica analizadas, dan paso a la selección de una metodología (Capítulo 4), que para el caso es la Triangulación, dadas sus ventajas, que han sido ampliamente sustentadas por connotados investigadores sociales.

En este trabajo la Triangulación hace referencia fundamentalmente al empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas para generar y analizar los datos propios del tema bajo estudio.

Así mismo, y con el propósito de atender de manera precisa a uno de los objetivos específicos definidos, como es cotejar la respuesta a la Ola Invernal con otras experiencias, se apeló al método comparativo.

En este contexto se emprendió la búsqueda, recopilación, sistematización y análisis de la información que permite dar respuesta a la pregunta central formulada.

A continuación se presentan las conclusiones más relevantes que se derivan de los resultados obtenidos en la ejecución del trabajo.

Con relación al objetivo que se formuló de analizar la estrategia gubernamental y los instrumentos para la atención, una vez estudiada la información secundaria y habida cuenta de la información aportada en las entrevistas en profundidad y en las encuestas, se podría decir lo siguiente:

i) En la propuesta gubernamental no existe una metodología ni herramientas de evaluación continua, ni se ha planteado una propuesta para evaluación de resultados que consideren la dimensión social.

Los instrumentos de seguimiento del avance del programa de atención que se vienen aplicando se ocupan únicamente del número de ayudas humanitarias suministradas a la comunidad y del avance físico y presupuestal del Programa.

No se ha publicado información sobre la utilización de la Matriz de Marco Lógico desarrollada por Colombia Humanitaria en 2011, como un instrumento que se pretendía aplicar en el seguimiento del Programa. Se desconoce entonces si se ha utilizado y los resultados que de allí se derivarían.

ii) Podría decirse que ha predominado un planteamiento claramente identificable con la visión de la Teoría Estructural-Funcionalista.

Así, se ha dado gran importancia a diseñar el sistema de atención, reglamentarlo, establecer responsabilidades y procedimientos y a introducir reformas al sistema nacional para la prevención y atención de desastres.

A la luz de los elementos del Sistema AGIL fue posible reconocer con precisión la visión Estructural-Funcionalista subyacente en la intervención del Gobierno Nacional, tal como se explicó en el numeral de resultados correspondiente.

iii) La aplicación de la Teoría del Conflicto y en particular la metáfora geométrica de Dahrendorf (la Cuadratura del Círculo) fortalece, complementa y amplía el análisis de la respuesta gubernamental a la emergencia derivada de la Ola Invernal, al aportar una mirada al fenómeno social desde otra perspectiva, en búsqueda de remontar las limitaciones que se han atribuido al Estructural-Funcionalismo, como que no tiene en cuenta en su marco teórico elementos tales como la dinámica social, el conflicto, el poder y los temas económicos.

A partir de esa Teoría se identificó en la estrategia que soporta el Programa de respuesta desplegado por el Gobierno Nacional la dificultad de lograr el ansiado equilibrio entre el bienestar económico, la cohesión social y la libertad política.

En principio, con la atención humanitaria de emergencia y la construcción de las obras se pretende restablecer el bienestar económico de los damnificados por la tragedia invernal.

Pero la respuesta obtenida por ejemplo de la banca comercial, que fue la vía identificada por el Gobierno Nacional para impulsar la reactivación y recuperación económica de los damnificados, ha sido vergonzosamente pobre; casi ignoró los programas gubernamentales que buscaban propiciar alternativas de créditos favorables a los afectados en búsqueda del restablecimiento de su actividad económica.

Han primado allí sus intereses de lucro seguro y jugoso sobre la pregonada responsabilidad social, no quisieron hacer algún esfuerzo para efectivamente llegar a esos sectores que más necesitaban apoyo, prevaleció su afán de utilidades con bajo riesgo.

Así mismo, respecto a la cohesión social, al observar la orientación y el mecanismo de implementación del Programa se concluye que la dimensión social no ha logrado el lugar que merece, tanto así que la Comunidad ha venido siendo simple receptora de la atención humanitaria o de las obras, no ha tenido participación en el diseño e implementación ni del Programa ni de los proyectos, tal como se pudo validar con la información recopilada.

En lo que tiene que ver con la dimensión política se debe reconocer el uso por parte del Gobierno Nacional de los mecanismos previstos en la Constitución Política y su argumento de buscar el fortalecimiento de la institucionalidad y de la gobernabilidad, trasladando a entes territoriales la autoridad para contratar y ejecutar una parte importante de los proyectos y por tanto la responsabilidad del cumplimiento de la obligación estatal de atender la crisis.

La estrategia así concebida entra en conflicto con otros factores, entre los cuales se destaca la debilidad técnica y administrativa de numerosos entes territoriales, especialmente Municipios, para afrontar la tarea encomendada, factor que fue claramente reconocido en

varias de las entrevistas en profundidad realizadas y en el consiguiente retraso en la ejecución del Programa que se observó y registró tanto en la información primaria como en la secundaria.

También se ha cuestionado ese planteamiento argumentando que ha sido más una estratagema política, en búsqueda de fortalecer y posicionar favorablemente ante la ciudadanía a las administraciones territoriales, entre las cuales era dominante la identidad ideológica política con el Gobierno Nacional y se aprestaban a afrontar unas elecciones de nuevos mandatarios.

Desde esta dimensión política surgen cuestionamientos adicionales, como que en ninguno de los organismos creados o modificados se permitió la participación de representantes de los damnificados, mientras se decretó presencia significativa de connotados voceros del sector privado designados directamente por el Presidente de la República, a su vez proveniente de una de las familias más poderosas e influyentes en la vida nacional. Se puede ver esa decisión como una manifestación del conflicto entre clases sociales y del reparto desigual del poder, que alimenta la inequidad vigente en Colombia.

En resumen, al examinar cada una de las tres dimensiones planteadas por Dahrendorf en su metáfora geométrica se identificaron en el Programa de atención gubernamental manifestaciones que han sido bien caracterizadas desde la Teoría del Conflicto. Con base en tal planteamiento se comprobó en la estrategia que soporta el Programa de respuesta desplegado por el Gobierno Nacional la dificultad de lograr el añorado equilibrio.

Como se puede apreciar, la utilización de las dos Teorías seleccionadas para acometer el análisis, la Estructural-Funcionalista y la del Conflicto, permitió mirar el fenómeno desde perspectivas que se complementan, ampliando la visión del mismo, fortaleciendo su conocimiento y aportando una más amplia base para la formulación de las propuestas de evaluación que se presentan en el Capítulo de Resultados y que se retoman más adelante.

La utilización del Método Comparativo permite ahondar en el estudio del Programa de atención a la Ola Invernal y aporta elementos para la formulación de la propuesta de su evaluación.

Se resumen a continuación las principales conclusiones derivadas a partir de los resultados que se presentan en el Capítulo 5, en donde se sustenta la razón para haber seleccionado como referente al Modelo FOREC, aplicado en la reconstrucción del Eje Cafetero Colombiano tras el terremoto de Enero de 1999.

i) En lo que tiene que ver con la forma de considerar el componente social los resultados obtenidos muestran como primer resultado protuberante que ni en el Modelo FOREC ni en el Modelo Ola Invernal se establecieron metodologías de evaluación continua y de resultados que se focalicen en la dimensión social de la estrategia. Tal vacío refuerza la importancia del presente trabajo.

ii) Si bien el Modelo FOREC ha sido considerado exitoso, sus resultados de mediano y largo plazo en las variables económica y social no permiten sustentar categóricamente esa apreciación.

Es cierto que las obras se culminaron en relativamente corto plazo, que la contratación y la ejecución fueron sólidamente blindadas contra el flagelo de la corrupción, que se dio una importante participación de la comunidad (en la formulación y discusión de los Planes de Acción Zonales, en las veedurías de ejecución de los proyectos, en las continuas rendiciones de cuentas; aunque fue incompleta ante su ausencia en los organismos de dirección del FOREC) y que se asignó un presupuesto exclusivo para la intervención social (aunque modesto porcentualmente, pero fue muy bien aprovechado por las ONGs ejecutoras).

Sin embargo, la Teoría del Conflicto aporta las herramientas para un análisis más amplio.

Así, se puede identificar que en ambos casos ha prevalecido la misma concepción errada por lo simplista, y por los resultados mostrados, que considera que basta con invertir en obras físicas para inducir la reactivación económica.

Igualmente equivocada fue la expectativa de Colombia Humanitaria sobre el papel en la reactivación económica que se esperaba jugaran los bancos, quienes le dieron la espalda a la iniciativa gubernamental, repitiendo impúdicamente el vergonzoso comportamiento que exhibieron cuando fueron convocados a vincularse al programa de reconstrucción del Eje Cafetero.

El transcurrir del tiempo ha demostrado que a pesar de la importante inversión en infraestructura social, vivienda y proyectos ambientales ejecutada mediante el Modelo FOREC, no quedó sembrado un desarrollo sostenible industrial o empresarial, lo demuestran las altas tasas de desempleo que hoy se registran en la región, de las peores en el país, sostenidas desde hace varios años.

Además, como se señala en los resultados, la región afronta una notoria crisis social.

En conclusión, a pesar de sus bondades el Modelo FOREC no dejó cimentado el desarrollo económico y social que se pregonaba, es decir no fueron adecuadamente considerados dos de los vértices planteados por Dahrendorf.

En lo que tiene que ver con el tema de la participación de la comunidad en el Programa del Gobierno Nacional, los resultados obtenidos permitieron identificar varios hechos relevantes, que a continuación se resumen.

i) Inicialmente, tal como se señaló con anterioridad, el Gobierno Nacional no impulsó ni permitió la participación de representantes de la comunidad en los organismos que tienen a cargo el Programa ni en los que estarán al frente de la atención de emergencias en el futuro.

ii) La información recopilada y estudiada muestra que tampoco se ha contado con la participación de los damnificados en la formulación de estrategias, ni en la identificación de proyectos, ni en su ejecución, ni en su control.

Esta situación fue validada a partir del estudio de la información primaria y secundaria recopilada y analizada, destacándose que coinciden en esta apreciación las fuentes de información tanto gubernamentales de diversos niveles (funcionarios de Colombia Humanitaria, Gobernador en entrevista a profundidad realizadas) como el informante ejecutor de proyectos entrevistado (FONADE), los miembros de la comunidad consultados (entrevista a profundidad de líderes y encuesta piloto a una comunidad específica) y los organismos de control en sus publicaciones resultantes del seguimiento al Programa (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República).

Se concluye que no se ha dado importancia a la participación de los damnificados, quienes son considerados prácticamente como simples receptores de las ayudas y soluciones.

El Marco Teórico desarrollado, en especial la reflexión sobre la respuesta que se ha venido dando y el numeral sobre la selección de Teorías Sociológicas para abordar el análisis, y los resultados obtenidos a partir de la Metodología seguida, permiten concluir que la aproximación que se viene utilizando es de un claro perfil asistencialista, que alimenta una relación de dependencia Estado-Damnificado (Beneficiario) y conlleva una concepción paternalista del Estado.

Tal forma de vinculación es dañina, pues no parte del principio del respeto hacia los derechos de la comunidad afectada por la crisis, busca fortalecer un vínculo de subordinación y transmitir un amañado mensaje de generosidad, cuando constitucionalmente es una obligación del Estado velar por sus ciudadanos sin que esto obedezca a un comportamiento altruista del Gobierno Nacional. Además no puede olvidarse que la atención se lleva a cabo utilizando recursos públicos provenientes de impuestos y rentas de la nación, es decir del Tesoro Público.

iii) La casi nula participación de la comunidad, especialmente los afectados por la emergencia invernal, hace parte de la muy baja consideración a la dimensión social que en general está presente en la estrategia del Gobierno Nacional.

Los resultados obtenidos en el proceso de investigación sustentan esa afirmación, tal como se resume a continuación.

- Tan solo en Septiembre de 2011 se emite la “Estrategia de Activación Social, Cultural y Económica publicada por Colombia Humanitaria”, es decir más de un año después de haberse originado la emergencia, en resumen no se le otorgó la prioridad que merece.

- El presupuesto total asignado a Colombia Humanitaria y al Fondo Adaptación para el componente social es dramáticamente bajo, en el agregado representa el 0,26% del valor estimado para la atención.

Semejante magnitud, prácticamente insignificante, es un reflejo de la mezquina consideración hacia esta dimensión. Se debe recordar que en el apartado sobre teorías de evaluación de políticas y programas sociales y el análisis de políticas públicas presentado en el Marco Teórico se citan valores de referencia propuestos y aplicados por organismos internacionales que sitúan entre el 1% y el 10% del presupuesto total de un programa la partida destinada *únicamente* para su evaluación. En este caso se está destinando una cuarta parte del límite más bajo para la ejecución e implementación de la dimensión social.

- También se obtuvo como resultado del estudio que el Gobierno Nacional considera que la dimensión social sí está presente en el programa en la medida que las obras están destinadas principalmente para la población damnificada por las inundaciones y deslizamientos. Esta cuestionable apreciación es la manifestación de una percepción simplista de lo que significa el componente social de un proyecto, incluso de infraestructura. No es únicamente la destinación de una obra lo que define su dimensión social, es la vinculación integral, participativa y continua de la comunidad a lo largo del proceso desde su concepción, pasando por su ejecución y finalizando con el rol que debe jugar en la sostenibilidad física, económica y social a partir de la conclusión de la misma.

En el Capítulo de resultados se plantean alternativas que propiciarían una participación efectiva de la comunidad en los procesos de atención y reconstrucción.

Las propuestas se soportan en los instrumentos que la libertad política (uno de los vértices del triángulo del equilibrio que se debe buscar según Dahrendorf) pone a disposición de la comunidad, en este caso prioritariamente los damnificados por la Ola Invernal.

### 6.3 Una respuesta

A partir de los resultados obtenidos, con base en la metodología propuesta y la guía del Marco Teórico formulado, ha sido posible plantear tanto una propuesta de evaluación continua como una propuesta de evaluación de resultados en las cuales se consideren efectivamente los aspectos sociales, es decir la dimensión que se ha detectado débil y prácticamente ausente en la estrategia gubernamental y que con insistencia se ha identificado como fundamental e indispensable en la búsqueda del equilibrio ya suficientemente discutido.

La metodología seguida en el presente trabajo permitió cubrir los objetivos generales y específicos propuestos, analizar la metodología de implementación del programa de atención formulada por el Gobierno Nacional, proponer una metodología para evaluarla y comparar el modelo Ola Invernal con el Modelo FOREC.

## 6.4 ¿Son aplicables los resultados logrados?

En los numerales 5.3, 5.4 y 5.5, Capítulo de Resultados del presente trabajo, se formulan propuestas específicas de un lado sobre cómo lograr la participación de la comunidad en el programa de atención a la Ola Invernal, de otro, sobre la evaluación continua del programa, que todavía cabe, y de la evaluación de resultados que debería cerrar el ciclo de ejecución. Se puede concluir que las propuestas diseñadas son razonablemente aplicables desde el punto de vista de sus posibilidades técnicas y prácticas de implementación, demandan recursos de financiación que fácilmente puede asumir el programa dentro de su presupuesto y, lo más importante, permitirán aportar información de enorme valor para este caso y para otros grandes desafíos que afronta Colombia.

Un primer escenario de aplicación se encuentra en los proyectos de Fondo Adaptación, que aún está a tiempo para corregir el rumbo y subsanar los errores y limitaciones que se han evidenciado en la estrategia seguida en Colombia Humanitaria.

A pesar de ya estar definida la estructura de la dirección mediante decretos que sería muy difícil en este momento entrar a modificar, sí cabe empezar a aplicar estrategias de inclusión y fortalecimiento de la dimensión social como mecanismos de participación de la comunidad en los programas y proyectos, así mismo diseñar desde ahora metodologías de evaluación continua y de resultados.

La crisis derivada de la Ola Invernal 2010-2012 se presenta en medio de los que podrían considerarse los tres grandes retos más críticos que la nación viene afrontando por décadas, como son la violencia interna, el tráfico de drogas y el desplazamiento forzado.

Cobra entonces especial relevancia examinar con detenimiento el programa de atención y reconstrucción que el Gobierno Nacional diseñó y ha venido implementando, plantear estrategias y proponer herramientas que permitan fortalecer la respuesta.

Habida cuenta de la dimensión y el impacto de la crisis desencadenada por la Ola Invernal, suficientemente descritas en la primera parte de la propuesta de Marco Teórico presentado en el Capítulo 3 de este trabajo, así como de la enorme magnitud de los recursos presupuestados para la respuesta que se viene dando por parte de Colombia Humanitaria y el Fondo Adaptación (€ 6.600 Millones), la optimización del proceso y de la aplicación de los recursos constituyen un imperativo racional y ético para todos y cada uno de los actores sociales implicados.

La actualidad y prioridad del tema son pues evidentes y se han resumido ordenadamente en el Marco Teórico, sustentándose de esta manera la relevancia de explorar el diseño de herramientas de evaluación continua y de resultados de un programa que prevalecerá por varios años, mientras se ejecuten las obras (se planea que se concluirá a finales de 2014) y posteriormente, cuando se midan efectos de mediano plazo del programa y se requiera

examinar la sostenibilidad de lo ejecutado, que debe ir más allá de la permanencia de las obras físicas y llegar hasta su sostenibilidad social y económica.

Cabe señalar que el concepto de sostenibilidad en un programa de la magnitud e implicaciones como el que se ha estudiado acá debe ser integral, por lo tanto ha de cubrir las dimensiones física, social, económica, política y temporal. Normalmente la sostenibilidad física es más fácil de asegurar en la medida que se apliquen sanas prácticas de Ingeniería, correctas normas de diseño y adecuados procedimientos de construcción y mantenimiento.

Los retos más complejos son definitivamente los que afrontan las otras dimensiones, dada su naturaleza compleja y dinámica; esto lo demuestran las lecciones aprendidas y las no aprendidas en programas de gran magnitud implementados en Colombia como respuesta a desastres naturales.

Podría decirse que históricamente algo ha está fallando en el sistema nacional de prevención y atención de emergencias y desastres.

No es razonable que todos los casos de gran magnitud deban ser atendidos con una nueva legislación de emergencia que lleve a introducir cambios drásticos en el sistema o en las estrategias de respuesta.

Sí es comprensible que la declaratoria de emergencia (herramienta constitucional) ante desastres de gran magnitud se utilice para resolver la financiación de la respuesta, que no es predecible dada la naturaleza de los fenómenos que la generan.

Pero la estructura del sistema debería estabilizarse, pues su permanente rediseño no permite la evaluación de sus bondades ni su mejoramiento continuo.

La modificación que se introdujo ante la emergencia invernal tuvo como uno de sus desenlaces la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, directamente adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Desde el punto de vista de la dimensión de la libertad política (uno de los vértices del triángulo de Dahrendorf) esta decisión constituye una manifestación de centralismo y concentración del poder al otorgarle a la Presidencia de la República un control más directo sobre la asignación de presupuesto y su ejecución, es decir una expresión del conflicto tradicional sobre quién ejecuta los recursos presupuestales y usufructúa el provecho político que se puede sacar de ello.

Es posible reconocer otros dos procesos que se afrontan actualmente en Colombia, de gran impacto social, en los cuales sería viable y conveniente aplicar los resultados que se han obtenido en el presente trabajo, especialmente las opciones de participación de la comunidad y las metodologías de evaluación del avance y de los resultados de los programas correspondientes.

El primer caso es el programa de reintegración socio-económica de la población en condición de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia. Un componente

estratégico del plan gubernamental, que inicia su implementación, es el macro proyecto de restitución de tierras, que constituye uno de los programas bandera del Gobierno Nacional actual.

Con él se apunta a atacar de fondo uno de los principales factores de desequilibrio social que golpean a Colombia, propiciando el retorno de la población en situación de desplazamiento a sus propiedades, de las que fueron despojados por actores violentos.

Es un programa de fuerte contenido social, que demanda inversiones importantes, con ejecución en múltiples regiones del país.

Puesto que el programa se está iniciando, es el momento oportuno para establecer las metodologías de evaluación continua y de resultados que deben acompañarlo.

Así mismo, para asegurar que desde su comienzo se otorgue la relevancia que merece a la participación de comunidad en la estructura y en las diversas fases de la ejecución.

El otro programa de vital importancia que se vienen adelantando desde el Gobierno anterior en la búsqueda de la paz social es el de reintegración social de excombatientes provenientes de grupos terroristas (guerrilla, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes). Decenas de miles de miembros de esas organizaciones se han venido vinculando al programa, que de nuevo demanda cuantiosas inversiones y exige implementar mecanismos de participación de la comunidad y de evaluación continua y de resultados.

Por supuesto que no cabe una aplicación directa de los resultados del presente trabajo a los dos programas que se mencionan, pero sí es posible identificar ajustes y adaptaciones a la metodología que se ha desarrollado.

## 6.5 Una propuesta sobre futuras líneas de trabajo

Finalmente se plantean como posibles futuras líneas de trabajo que se dependen del estudio acá presentado las siguientes:

- i) Profundizar en el diseño de propuestas metodológicas de participación de la comunidad en la formulación de proyectos y en su seguimiento. Allí se deben explorar mecanismos para asegurarla, motivarla, para capacitar a la comunidad, en búsqueda de fortalecer la sostenibilidad social y económica de los proyectos.
- ii) Continuar la reflexión sobre el diseño de metodologías de evaluación continua de programas y de resultados de los mismos que cubran en profundidad los aspectos sociales. Las propuestas formuladas en el presente trabajo pueden ser un punto de referencia a tener en cuenta.
- iii) Continuar la investigación sobre el aspecto presupuestal del componente social en proyectos y programas de atención a emergencias. Si bien existe una dificultad fácilmente reconocible de asignar valores fijos, así sea como porcentajes del presupuesto del programa, valdría la pena explorar por ejemplo valores de referencia de inversión en temas

como kits de asistencia humanitaria, de albergues temporales, de soluciones definitivas de viviendas, de obras de infraestructura social. Para ello se puede revisar la historia de grandes tragedias anteriores en el país, Terremoto del Eje Cafetero (1999), avalancha que destruyó Armero (1985), Avalancha del Río Paez (1994), Terremoto y Tsunami de Tumaco (1979), Terremoto de Popayán (1983), y adelantar estudios comparativos con experiencias en otros países.

## 7. Bibliografía

Ayuso, Luis (2011): *Asignatura Técnicas de Investigación Social I*, UNIR, Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento.

Cea D'Ancona, M. Angeles (2001): *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid:Editorial Síntesis S.A.

Colombia Humanitaria (2011): *Estrategia de acompañamiento psicosocial, cultural y de participación ciudadana común unidad*, Bogotá. Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia (2011): *Decreto número 4147 de 2011*, Bogotá.

Constitución Política de Colombia (2005), Bogotá: Legis Editorres.

Dahrendorf, Ralph (2006) "La cuadratura del círculo: bienestar económico, cohesión social y libertad política", *El recomienzo de la historia. De la caída del muro a la guerra de Irak*, Buenos Aires:Katz Editores.

Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia (2011): *Decreto número 4147 de 2011*, Bogotá: DAFP.

Documentos varios sobre la Reconstrucción del Eje Cafetero (Terremoto 1999), Bogota:FOREC.

Gertler, Paul J. et al. (2011): *La Evaluación del Impacto en la Práctica*, Washington DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Legis Editores (2005): *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Legis Editores SA.

Herrera Gómez, Manuel (2011): "Las clases sociales y su conflicto en Dahrendorf", *Asignatura Desigualdades y estratificación social, TEMA 6*, UNIR, Lectura obligatoria. Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento.

Legis Editores (2005): *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Legis Editores SA.

McDavid, James C. y Laura R.L. Hawthorn (2006): *Program evaluation and performance measurement*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Morra Imas, Linda G. y Ray C. Rist (2009): "Introducing development evaluation" en *The road to results. Designing and conducting effective development evaluations*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011): *Colección Cuadernos indh 2011 desplazamiento forzado tierras y territorios agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*, Bogotá: pnud ISBN 978-958-8447-58-2 ©Indh 2011.

Sanz, Luis Fernando (2011): *Diseño de un cuestionario. Impacto social y económico en el mediano plazo de la reconstrucción del Eje Cafetero colombiano tras el terremoto de Enero 25 de 1999. Lecciones aprendidas y estrategias de fortalecimiento de respuestas ante desastres de gran magnitud*. UNIR: Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento. Asignatura Técnicas de Investigación social I.

Sanz, Luis Fernando (2011): *Diseño de un proyecto de investigación. Impacto social y económico en el mediano plazo de la reconstrucción del Eje Cafetero colombiano tras el terremoto de Enero 25 de 1999. Lecciones aprendidas y estrategias de fortalecimiento de respuestas ante desastres de gran magnitud*. UNIR: Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento. Asignatura Técnicas de Investigación social I.

Torres, Cristobal (2011): *Asignatura Técnicas de Investigación Social II*, UNIR: Máster en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento.

Universidad de los Andes Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo (2011), *Lecturas de la asignatura Evaluación de Políticas Públicas*, Bogotá: UNIANDES.

Uribe Velez, Alvaro (2010): *Informe al Congreso 2010, Departamento Nacional de Planeación Presidencia*, Bogotá: Imprenta Nacional.

USAID (2011): *Evaluation Policy Evaluation Learning from experience*, Washington, DC: USAID

## Artículos web

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID (2011). [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov), acceso 25 de diciembre 2011.

Banco de la República (2011): *Deuda externa de Colombia*. [http://www.banrep.org/informes-economicos/ine\\_bol\\_deuex.htm](http://www.banrep.org/informes-economicos/ine_bol_deuex.htm), acceso 13 de diciembre de 2011.

Colombia Humanitaria (2011). [www.colombiahumanitaria.gov.co](http://www.colombiahumanitaria.gov.co), acceso 26 de diciembre de 2011

Contraloría General de la República (2011). [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co). acceso 26 de diciembre de 2011

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2011): *Información estadística. Colombia, Índice de precios al consumidor*. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), acceso 15 de diciembre de 2011.

Departamento Nacional de Planeación: *Todo lo que usted necesita saber sobre la nueva medición de la pobreza*. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) PND 2010-2014, Prosperidad para todos, acceso 13 de diciembre de 2011.

El Tiempo (2011): *Impuestos son la clave para que exista equidad según experto*. [http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10713350.html](http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10713350.html), acceso 16 de diciembre de 2011.

Fondo Latinoamericano de reservas-FLAR (2011). <https://www.flar.net/contenido/contenido.aspx?catID=134&conID=208>, acceso 16 de diciembre de 2011.

Global Foundation for Democracy and Development (GFDD) (2011): *Diccionario enciclopédico dominicano de medio ambiente*. <http://www.dominicanaonline.org/diccionariomedioambiente/es/definicionVer.asp?id=402>, acceso 17 de diciembre de 2011.

IDEAM (2011). <http://institucional.ideam.gov.co/jsp/index.jsf>, acceso 17 de diciembre de 2011 y 6 de mayo de 2012.

Jorge Orlando Melo (2011): *Consideraciones generales sobre el impacto de la violencia en la historia reciente del país.*

[http://www.jorgeorlandomelo.com/consideraciones\\_generales.htm](http://www.jorgeorlandomelo.com/consideraciones_generales.htm), acceso 17 de diciembre de 2011.

Kalipedia (2011): *La Dictadura de Rojas Pinilla y el origen del Frente Nacional.*

[www.kalipedia.com/historia-colombia/tema/colombia-contemporanea/crisis-regimen-rojas.html?x=20080801klphishco\\_32.Kes&ap=1](http://www.kalipedia.com/historia-colombia/tema/colombia-contemporanea/crisis-regimen-rojas.html?x=20080801klphishco_32.Kes&ap=1), acceso 17 de diciembre de 2011.

Ministerio de Hacienda (2010): *Balance de Gobierno 2002-2010 June 6, 2010.*

[http://issuu.com/balancedegobierno\\_2002\\_2010/docs/graficas\\_minhacienda](http://issuu.com/balancedegobierno_2002_2010/docs/graficas_minhacienda), acceso 13 de diciembre de 2011.

Organización de los Estados Americanos (2011): *Elecciones legislativas (14 de marzo) y presidenciales (30 de mayo) de Colombia.* Turiscolombia (2011): *Economía Colombia.*

[http://turiscolombia.com/colombia\\_economia.html](http://turiscolombia.com/colombia_economia.html), acceso 13 de diciembre de 2011.

<http://www.oas.org/electoralmissions/MisionesElectorales/Colombia2010/FichaTécnica/SistemaPol%C3%ADtico/tabid/910/language/en-US/Default.aspx>, acceso 15 de diciembre de 2011.

Procuraduría General de la Nación (2011). <http://www.procuraduria.gov.co>, acceso 21 y 26 de diciembre de 2011.

Red de información humanitaria para América Latina y el Caribe (2011): *Fenómenos El Niño y La Niña.*

[http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID\\_795\\_Redhum\\_GT-Informe-Informe\\_Fenomenos\\_El\\_Nino\\_y\\_la\\_Nina\\_-\\_Universidad\\_CR-20060519.pdf](http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_795_Redhum_GT-Informe-Informe_Fenomenos_El_Nino_y_la_Nina_-_Universidad_CR-20060519.pdf), acceso 17 de diciembre de 2011

Terra (2011): *Invierno: nueva temporada invernal deja 114 muertos y 18 desaparecidos.*

[http://noticias.terra.com.co/invierno/nueva-temporada-invernal-deja114\\_muertos\\_y\\_18\\_desaparecidos\\_e1aa538b1f404310\\_VgnVCM\\_10000098f154d0\\_RCRD.html](http://noticias.terra.com.co/invierno/nueva-temporada-invernal-deja114_muertos_y_18_desaparecidos_e1aa538b1f404310_VgnVCM_10000098f154d0_RCRD.html), acceso 17 de diciembre de 2011.

Turiscolombia: *Economía Colombia.* [http://turiscolombia.com/colombia\\_economia.html](http://turiscolombia.com/colombia_economia.html), acceso 13 de diciembre de 2011.

## Anexos

Anexo 1	Formulario de encuesta
Anexo 2	Cuadro resumen resultados encuesta
Anexo 3	Guía para entrevista
Anexo 4	Encuesta para evaluación de resultados

ANEXO 1  
FORMULARIO DE ENCUESTA

## 1. INTRODUCCIÓN

Buenos días (tardes) señor(a). Queremos agradecer su atención permitiéndonos obtener una información que esperamos va a ser útil en el programa de atención a las personas afectadas por la Ola Invernal 2010-2011. Esta encuesta, que nos tomará como máximo 30 minutos de su tiempo, estamos adelantándola con 70 familias de La Virginia.

Los resultados serán muy valiosos para un estudio que se desarrolla con una Universidad Española, esperamos obtener una información que será presentada a las autoridades colombianas que tienen a su cargo el proceso de atención y reconstrucción, con el propósito de fortalecerlo.

La encuesta se centra en aspectos de la constitución de su núcleo familiar, de la atención que usted haya podido recibir, de su participación en el proceso de atención y reconstrucción y en las sugerencias que usted quiera plantear.

Agradecemos su amable atención a esta encuesta y sus aportes en bien de mejorar y fortalecer el proceso.

## 1. CARACTERIZACIÓN SOCIO-FAMILIAR DEL ENTREVISTADO

### 1.1 Identificación

1. Sexo            Hombre\_\_\_\_\_ Mujer\_\_\_\_\_
2. Edad (Años cumplidos) \_\_\_\_\_
3. Estado Civil            Soltero\_\_\_\_\_ Casado\_\_\_\_\_ Unión Libre\_\_\_\_\_
- Separado\_\_\_\_\_ Viudo\_\_\_\_\_ Otro\_\_\_\_\_
4. Educación(Años completos)    Básica primaria\_\_\_\_\_ Intermedia\_\_\_\_\_
- Técnica\_\_\_\_\_ Profesional\_\_\_\_\_ Ninguna\_\_\_\_\_
5. La vivienda que habita es:  
   Propia\_\_\_\_\_ Familiar\_\_\_\_\_ Arrendada\_\_\_\_\_
- Otro\_\_\_\_\_ Cual \_\_\_\_\_

6. Cuántas personas integran el grupo familiar \_\_\_\_\_
7. De acuerdo con la información que tenemos usted fue afectado por el invierno 2010-2011

¿Es correcto? SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_ Finalizar entrevista, reemplazar encuestado

8. Afectación causada: Psicológica \_\_\_\_\_ Salud \_\_\_\_\_  
Económica \_\_\_\_\_ Social \_\_\_\_\_

## 1.2 ATENCIÓN RECIBIDA A RAÍZ DE LA OLA INVERNAL

9. ¿Qué tipo de Atención Humanitaria ha recibido?

7.1 Paquetes de mercado y de aseo NO \_\_\_\_\_

SI \_\_\_\_\_ Cuantas veces \_\_\_\_\_

7.2 Subsidios de arrendamiento (\$200 mil pesos mensuales por familia)

NO \_\_\_\_\_

SI \_\_\_\_\_ Por cuantos meses \_\_\_\_\_

7.3 Requirió alojamiento temporal

NO \_\_\_\_\_

SI \_\_\_\_\_ Por cuantos meses \_\_\_\_\_

10. ¿Qué otro tipo de atención ha recibido?

Salud SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

Económica SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

Acompañamiento Psico - Social SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

11. ¿Se están ejecutando o están programadas obras de infraestructura que lo beneficiarán a usted o a su familia?

NO \_\_\_\_\_ SI \_\_\_\_\_ NO SABE \_\_\_\_\_

## 2. PARTICIPACIÓN EN PROCESO HASTA EL MOMENTO

¿Ha tenido usted o su familia participación directa en el proceso?

10.1 En la formulación de proyectos NO \_\_\_\_\_ SI \_\_\_\_\_

10.2 En la implementación de la fase de atención humanitaria

NO \_\_\_\_\_

SI \_\_\_\_\_

¿En qué consiste? \_\_\_\_\_

---

10.3 En la implementación de la fase de reconstrucción

NO \_\_\_\_\_

SI \_\_\_\_\_

¿En qué consiste? \_\_\_\_\_

---

### **3. OPCIONES DE PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO HACIA EL FUTURO**

¿Cómo cree que podría participar usted o su familia en el proyecto a partir de ahora?

11. En la Fase de Atención Humanitaria

---

---

---

12. En la Fase de reconstrucción

---

---

---

13. En la evaluación de avance del programa

---

---

---

14. En la evaluación de los resultados al final del programa

---

---

---

### **4. OBSERVACIONES**

---

---

---

FECHA \_\_\_\_\_

DIRECCION \_\_\_\_\_

ENCUESTADOR NOMBRE \_\_\_\_\_

FIRMA \_\_\_\_\_



## ANEXO 3

### GUÍA PARA ENTREVISTA

#### **GUION DE LA ENTREVISTA A.....**

- 1) ¿Qué aspectos y vivencias han sido para usted los más relevantes durante su gestión como.....?
- 2) ¿Ha escrito documentos, relatos sobre su experiencia al frente de.....? (Diarios, cartas, registros, dibujos, agendas, lista de cosas importantes, informes)  
¿Desea compartirlos?
- 3) ¿Cuáles han sido para usted los principales momentos y eventos en el proceso de atención a la emergencia invernal 2010-2011, cronológicamente?
- 4) ¿Quisiera compartir su reflexión sobre el rol y la participación de diversos actores clave en el Proyecto de atención a la emergencia?
  - 4.1 Gobierno Nacional
  - 4.2 Gobernaciones Departamentales
  - 4.3 Alcaldías Municipales
  - 4.4 Comunidades y sus organizaciones
  - 4.5 ONGs
  - 4.6 Sector Privado
  - 4.7 Iglesias
  - 4.8 Otros, cuales
- 5) ¿Qué reflexión le motiva la estrategia formulada por el Gobierno Nacional para la atención humanitaria y de reconstrucción de las zonas afectadas por el invierno?
- 6) ¿Qué aspectos considera que deberían fortalecerse ó modificarse en el programa de atención y reconstrucción?
- 7) ¿Considera que la dimensión social de la atención y reconstrucción han sido adecuadamente incorporadas en la estrategia del Gobierno Nacional para responder a la emergencia? ¿Por qué?
- 8) ¿ Cuáles elementos y componentes considera que sería necesario tener en cuenta en el diseño y formulación de una metodología de evaluación del Programa que enfatice en la dimensión social de la estrategia?
- 9) ¿Quisiera hacer un análisis comparativo entre la metodología que se está aplicando en la respuesta a la Ola Invernal y las aplicadas en otros casos (p.ej. Modelo FOREC, Armero, Cauca), en particular con relación a la dimensión social de la estrategia?

## ANEXO 4 ENCUESTA PARA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

### **1. Presentación del tema de estudio**

Mediante este trabajo se busca identificar el impacto de mediano plazo (5-10 años) en el restablecimiento socio-económico de la población afectada por el la Ola Invernal 2010-2012 en el territorio colombiano como resultado del proceso de reconstrucción que se siguió, con el propósito de colocar los resultados a disposición del Fondo Nacional de Calamidades para ser utilizado como referente en futuras emergencias que deba atender.

Se espera obtener, aplicando una encuesta a una muestra de ..... familias, información directamente de la población que fue reubicada durante el proceso de atención (.....familias), para mostrar luego los resultados positivos y negativos de las estrategias empleadas al Fondo Nacional de Calamidades.

### **2. Objetivos**

A través de la encuesta se busca conocer el punto de vista de las comunidades beneficiadas sobre los efectos de mediano plazo que la estrategia gubernamental aplicada produjo en el empleo, los ingresos y la construcción de tejido social.

#### Generales:

- 1) Evaluar el impacto social y económico en el mediano plazo del proceso de atención a la Ola Invernal seguido en el Territorio Nacional.
- 2) Identificar las lecciones aprendidas en ese proceso y divulgar los resultados de la investigación.

#### Específicos:

- 1) Cuantificar las organizaciones de la comunidad que surgieron como consecuencia de la atención a familias damnificadas y analizar su relevancia y resultados.
- 2) Identificar factores y estrategias que fueron exitosas y las que no lo fueron en la creación del tejido social en las comunidades atendidas.
- 3) Evaluar la creación de nuevas empresas, el fortalecimiento de existentes antes de la emergencia invernal, y en particular el efecto en la generación de ingresos a poblaciones afectadas resultante del proceso de atención.

### **3. Cuestionario**

Buenos días (tardes) señor (a). Queremos agradecer su cooperación permitiéndonos obtener una información que ayudará a personas afectadas por emergencias a ser atendidas por el Fondo Nacional de Calamidades. Mediante una encuesta que nos tomará



TIPO	TIEMPO Meses	CALIFICACION
7.1 Alojamiento en albergue temporal		
7.2 Subsidio para pagar arriendo		
7.3 Asignación de vivienda nueva	No Aplica	
7.4 Atención en salud física		
7.5 Atención en salud mental		
7.6 Capacitación para el trabajo	-----	-----
7.6.1 Para emplearse		
7.6.2 Para establecer actividad propia		
7.7 Capacitación en organizaciones comunitarias		
7.8 Capacitación en gestión del riesgo		

B. Aspectos de reintegración social

B.1 Situación antes de la emergencia invernal

8. En su barrio afectado por la Ola Invernal, qué tipos de organizaciones de la comunidad existían:

8.1 Junta de Acción Comunal \_\_\_\_\_

8.2 Asociaciones: i) Cívicas \_\_\_\_\_ ii) Culturales \_\_\_\_\_

iii) Religiosas \_\_\_\_\_ iv) Deportivas \_\_\_\_\_

v) Otras, especifique \_\_\_\_\_

8.3 ¿Podría informarnos sobre las actividades de reuniones y consultas a la comunidad que realizaban esas organizaciones? Marcar respuesta seleccionada con X

ORGANIZACIÓN	Periodicidad de reuniones			Consultaban a comunidad sobre necesidades del barrio	
	Semanal	Mensual	Otra	SI	NO
8.3.1 JAC					
8.3.2 Asociaciones Cívicas					
8.3.3 Asociaciones Culturales					
8.3.4 Asociaciones Religiosas					
8.3.5 Asociaciones Deportivas					
8.3.6 Otras					

8.4 ¿Qué tipo de actividades de integración promovían y con qué periodicidad?:

Para la periodicidad codificar así: Semanal: 1 Mensual: 2 Otros: 3

ORGANIZACIÓN	Actividades de integración y periodicidad				
	Reuniones informativas	Bazares	Fiestas	Encuentros deportivos	Otros
8.4.1 JAC					
8.4.2 Asociaciones Cívicas					
8.4.3 Asociaciones Culturales					
8.4.4 Asociaciones Religiosas					
8.4.5 Asociaciones Deportivas					
8.4.6 Otras					

8.5 ¿Conoce usted si las organizaciones adelantaban gestiones ante entidades en búsqueda de atención a las necesidades del barrio?

Para codificar utilizar Si: 1 No: 2 No sabe: 3

ORGANIZACIÓN	Gestión ante entidades			
	Ante entidades Municipales	Ante líderes políticos locales	Ante otras entidades nacionales	Ante otras entidades internacionales
8.5.1 JAC				
8.5.2 Asociaciones Cívicas				
8.5.3 Asociaciones Culturales				
8.5.4 Asociaciones Religiosas				
8.5.5 Asociaciones Deportivas				
8.5.6 Otras				

8.6 ¿Las organizaciones informaban a la comunidad del avance y resultados de sus gestiones?

Para codificar utilizar Si: 1 No: 2 No sabe: 3

ORGANIZACIÓN	Medios de información de gestiones a la comunidad						
	Reuniones	Visitas a viviendas	Boletines	Cartas	Periódicos	Emisora Comunitaria	Otros
8.6.1 JAC							
8.6.2 Asociaciones Cívicas							
8.6.3 Asociaciones Culturales							
8.6.4 Asociaciones Religiosas							
8.6.5 Asociaciones Deportivas							
8.6.6 Otras							

8.7 En balance, cómo calificaría la actividad que desarrollaban esas organizaciones de la comunidad?

Cada calificación se asigna utilizando una escala así:

Excelente: 5    Bueno: 4    Regular: 3    Malo: 2    Pésimo: 1

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>Calificación de la actividad</b>
8.7.1 JAC	
8.7.2 Asociaciones Cívicas	
8.7.3 Asociaciones Culturales	
8.7.4 Asociaciones Religiosas	
8.7.5 Asociaciones Deportivas	
8.7.6 Otras	

### B.2 Situación actual

9. En el barrio en el cual actualmente habita, que fue construido luego de la emergencia invernral, ¿que tipos de organizaciones de la comunidad existen?:

9.1 Junta de Acción Comunal \_\_\_\_\_

9.2 Asociaciones: i) Cívicas \_\_\_\_\_ ii) Culturales \_\_\_\_\_

iii) Religiosas \_\_\_\_\_ iv) Deportivas \_\_\_\_\_

v) Otras, especifique \_\_\_\_\_

9.3 ¿Podría informarnos sobre las actividades de reuniones y consultas a la comunidad que realizan esas organizaciones? Marcar respuesta seleccionada con X

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>Periodicidad de reuniones</b>			<b>Consultan a comunidad sobre necesidades del barrio</b>	
	Semanal	Mensual	Otra	SI	NO
9.3.1 JAC					
9.3.2 Asociaciones Cívicas					
9.3.3 Asociaciones Culturales					
9.3.4 Asociaciones Religiosas					
9.3.5 Asociaciones Deportivas					
9.3.6 Otras					

9.4 ¿Qué tipo de actividades de integración promueven y con qué periodicidad?:

Para la periodicidad codificar así: Semanal: 1    Mensual: 2    Otros: 3

ORGANIZACIÓN	Actividades de integración y periodicidad				
	Reuniones informativas	Bazares	Fiestas	Encuentros deportivos	Otros
9.4.1 JAC					
9.4.2 Asociaciones Cívicas					
9.4.3 Asociaciones Culturales					
9.4.4 Asociaciones Religiosas					
9.4.5 Asociaciones Deportivas					
9.4.6 Otras					

9.5 ¿Conoce usted si las organizaciones adelantan gestiones ante entidades en búsqueda de atención a las necesidades del barrio?

Para codificar utilizar Si: 1 No: 2 No sabe: 3

ORGANIZACIÓN	Gestión ante entidades			
	Ante entidades municipales	Ante líderes políticos locales	Ante otras entidades nacionales	Ante otras entidades internacionales
9.5.1 JAC				
9.5.2 Asociaciones Cívicas				
9.5.3 Asociaciones Culturales				
9.5.4 Asociaciones Religiosas				
9.5.5 Asociaciones Deportivas				
9.5.6 Otras				

9.6 ¿Las organizaciones informan a la comunidad del avance y resultados de sus gestiones?

Para codificar utilizar Si: 1 No: 2 No sabe: 3

ORGANIZACIÓN	Medios de información de gestiones a la comunidad						
	Reuniones	Visitas a viviendas	Boletines	Cartas	Periódicos	Emisora Comunitaria	Otros
9.6.1 JAC							
9.6.2 Asociaciones Cívicas							
9.6.3 Asociaciones Culturales							
9.6.4 Asociaciones Religiosas							
9.6.5 Asociaciones Deportivas							
9.6.6 Otras							

9.7 En balance, cómo calificaría la actividad que desarrollan esas organizaciones de la comunidad?

Cada calificación se asigna utilizando una escala así:

Excelente: 5    Bueno: 4    Regular: 3    Malo: 2    Pésimo: 1

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>Calificación de la actividad</b>
9.7.1 JAC	
9.7.2 Asociaciones Cívicas	
9.7.3 Asociaciones Culturales	
9.7.4 Asociaciones Religiosas	
9.7.5 Asociaciones Deportivas	
9.7.6 Otras	

A. Aspectos de reintegración económica

10. ¿Cuál era su actividad económica cuando sucedió la emergencia invernal?  
¿Cuál es su actividad económica actual?

<b>ACTIVIDAD ECONOMICA</b>		
	<b>Antes de emergencia invernal</b>	<b>Actualmente</b>
10.1 Empleado		
10.2 Comerciante		
10.3 Empresario		
10.4 Desempleado		
10.5 Otro		

11. Si recibió capacitación para el trabajo durante la atención, ¿le permitió esa actividad?:

	<b>SI</b>	<b>NO</b>
11.1 Crear una nueva empresa		
11.2 Fortalecer la empresa que tenía cuando sucedió la emergencia		
11.3 Mejorar sus posibilidades de empleo con relación a las que tenía antes de recibir la capacitación		
11.4 Mejorar sus ingresos con relación a los que tenía antes de la Ola Invernal		
11.5 No tuvo ningún efecto		

- B. Aplicabilidad de la experiencia de la atención a la emergencia invernal a la atención ante otras emergencias

12. Cree que las siguientes acciones implementadas por el gobierno nacional durante la atención a la emergencia invernal podrían ser aplicadas en atención a comunidades afectadas por otras emergencias?

<b>TIPO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
14.1 Alojamiento en albergue temporal		
14.2 Subsidio para pagar arriendo		
14.3 Asignación de vivienda nueva		
14.4 Atención en salud física		
14.5 Atención en salud mental		
14.6 Capacitación para el trabajo		
14.6.1 Para emplearse		
14.6.2 Para establecer actividad propia		
14.7 Capacitación en organizaciones comunitarias		
14.8 Capacitación en gestión del riesgo		

15. Para atender a los damnificados por emergencias, ¿qué aspectos mejoraría con relación a los proyectos que se implementaron durante la atención por la emergencia invernal?

15.1 En atención de emergencia.

---



---



---

15.2 En construcción de tejido social (Fortalecimiento de organizaciones de la comunidad)

---



---



---

15.3 En solución de necesidades de vivienda

---



---



---

15.4 En formación/capacitación para generación de ingresos

---



---



---

15.5 En participación de la comunidad en proyectos de construcción de la infraestructura social destruida (colegios, centros de salud, sedes comunitarias, otra infraestructura)

---



---



---

16. En otros aspectos (los que usted considere)

---

---

---

17. ¿Cree usted que un programa de microcrédito podría ser útil en el proceso de restablecimiento económico de los damnificados por futuras emergencias?

17.1 Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

17.2 ¿Por qué?

---

---

---

---

Muchas gracias por su atención y colaboración, feliz día.