



**ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO
PARA EL BUEN GOBIERNO Y LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**



Siglas y abreviaturas

ADEL	Agencia de Desarrollo Local (Departamento de Nariño)
ASOJECA	Asociación de Jóvenes Empresarios del Cauca
ASOPROCOGCHI	Asociaciones en Pro del Medio Ambiente (Departamento de Cesar)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAJASAN	Caja de Compensación Familiar de Santander
CAR	Corporación Autónoma regional
CCONG	Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales
CDGRD	Consejo Departamental para la Gestión de Riesgo de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPROD	Centro de Promoción del Desarrollo
CMGRD	Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres
CORPLANIFICAR	Corporación Red de Consejeros de Planeación de la Región
CREPAD	Consejos Regionales para la Prevención y Atención de Desastres
CRUE	Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOPAD	Equipos Comunitarios Para la Prevención y Atención de Desastres
EIR	Equipos de Respuesta Inmediata.
FAONG	Federación Antioqueña de ONG
FNC	Fondo Nacional de Calamidades
FUNCICAR	Fundación Cívico-social Pro Cartagena y Región Caribe
FUNDESCAT	Fundación Ecopetrol
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
GIR	Gestión Integral del Riesgo
IEH	Instituto de Estudios humanitarios (Departamento de Santander)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JAC	Junta de Acción Comunal
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PD	Planes de Desarrollo
PRAES	Planes Ambientales Escolares
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Departamento de Bolívar)
SIGAR	Sistema de Información Gerencial para la Atención y Prevención del Riesgo (Departamento de Chocó)
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
UIS	Universidad Industrial de Santander
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres



Contenido

Resumen ejecutivo	4
Contexto y antecedentes	8
El Programa	10
La sistematización	15
Objetivos de la sistematización	16
Ejes de la sistematización	17
Metodología	18
Resultados	19
Momentos clave	19
Articulación interinstitucional	20
Instalación de capacidades	28
Buen Gobierno y participación ciudadana	38
Lecciones aprendidas	49
Articulación Interinstitucional	50
Conclusiones y recomendaciones	55



Resumen ejecutivo

1. El Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó a 28 de los 32 departamentos del país con inundaciones superiores al 170% de la media histórica y deslizamientos que ocasionaron pérdidas significativas de vidas humanas, desaparecidos, tierras productivas, ganadería mayor y menor, animales de corral, viviendas, carreteras primarias y secundarias, puentes, escuelas, acueductos, etc. El fenómeno sobrepasó ampliamente la capacidad de respuesta y los recursos disponibles para atender emergencias en el 93% de los municipios colombianos.
2. Para atender los efectos del Fenómeno, el Gobierno nacional realizó una importante contribución a través del Fondo Nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria, cercana a los 5 billones de pesos. En el marco de este proceso, Colombia Humanitaria firmó una alianza estratégica con la CCONG a fin de lograr el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, mediante la implementación de la “Estrategia de Articulación y Acompañamiento para el Buen Gobierno y la Participación ciudadana”, en adelante *la Estrategia*.
3. La Estrategia, firmada bajo el Convenio No. 1005-09-72-2011 entre Colombia Humanitaria y la CCONG, tuvo como objetivo acompañar y asesorar a la institucionalidad pública y a otros actores del territorio, para fortalecer el Buen Gobierno y las relaciones interinstitucionales en doce departamentos y sesenta municipios afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, con el fin de contribuir a la identificación de programas, proyectos y acciones efectivas que mejoraran la gestión pública con relación a las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada. Para ello el programa contó con un presupuesto aprobado del orden de \$ 2.636.926.000 del cual \$ 88.500.000 representan la contrapartida de la CCONG. En el ámbito operativo, el programa contó con organizaciones co-líderes que funcionaron a manera de aliados del programa en 11 de los 12 departamentos involucrados. La Estrategia fue ejecutada entre julio de 2011 y mayo de 2013.
4. Entre las líneas de acción de la Estrategia, se propuso realizar una sistematización de experiencias, a manera de eje transversal, que reconstruyera el proceso vivido en aspectos valiosos como la articulación interinstitucional, la instalación de capacidades, el Buen Gobierno y la participación ciudadana, para extraer las principales lecciones aprendidas del proceso. La sistematización fue realizada por las organizaciones colíderes en cada uno de los



territorios bajo el apoyo y supervisión de un equipo de la CCONG, reforzado con un especialista en la materia.

5. Las organizaciones colíderes realizaron el ejercicio de sistematización, utilizando el diseño y las guías metodológicas aportadas por el equipo de la CCONG. Los informes producidos en cada departamento aparecen como anexos de este documento.
6. Los momentos clave de la implementación de la Estrategia fueron los siguientes:

En el eje de articulación interinstitucional:

- i. Elaboración del diagnóstico departamental sobre GIR, que incluye la identificación y reconocimiento de actores públicos y privados, y el mapeo de capacidades y oferta institucional.
- ii. Elaboración de planes internos de trabajo por departamento y municipio.
- iii. Suscripción de alianzas con instituciones públicas y privadas para apoyar la labor de las gobernaciones frente a los compromisos asumidos.
- iv. Encuentros para acercar a la administración saliente con la entrante.
- v. Firma de acuerdos de continuidad con las nuevas administraciones (agenda abierta).

En el eje de instalación de capacidades:

- i. Programa de formación y asesoría.
- ii. Programa de desarrollo de capacidades para los nuevos funcionarios.

En el eje de Buen Gobierno y participación ciudadana:

- i. Implementación de los planes internos de trabajo.
- ii. Fortalecimiento de los Consejos departamentales y municipales de gestión del riesgo.
- iii. Implementación de mecanismos de comunicación y de participación.
- iv. Fortalecimiento de relaciones Estado - sociedad civil
- v. Identificación de acciones conjuntas entre actores de la GRI.
- vi. Encuentro de Común Unidad con aliados en territorio de Colombia Humanitaria.
- vii. Articulación con entes de cooperación internacional, sector privado y OSC.



7. Los logros más importantes de cada uno de los ejes son:

En el eje de articulación interinstitucional:

- i. La detección y valoración de las capacidades institucionales presentes en los territorios (más de 1.000 actores e instituciones participando de alguna manera en las tareas de la gestión del riesgo de desastres en los 12 departamentos y 60 municipios vinculados).
- ii. Las agendas abiertas que enlazaron a las administraciones salientes con las entrantes.
- iii. El empoderamiento de la Estrategia y la instalación de capacidades en los miembros de las OSC, gracias a la Común Unidad y sus avances significativos en gestión.

En el eje de instalación de capacidades:

- i. El fortalecimiento institucional relativo a la conformación y/o reactivación del Consejo Municipal de Riesgo de Desastres, la constitución, legalización y fortalecimiento de los CDGRD y los CMGR, la formalización de los fondos de GRD y el fortalecimiento de las OSC y de los espacios de participación sobre gestión integral del riesgo, en general.
- ii. La incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del territorio y el desarrollo sectorial.
- iii. La construcción de bases de datos de OSC con incidencia real en este tema, dentro de los territorios.
- iv. La identificación de necesidades y programas de capacitación y asesoría en temas relevantes señalados por los actores.
- v. La ejecución de los planes internos de reforzamiento a las capacidades según las necesidades identificadas.
- vi. La proyección de un diplomado en el Departamento del Cauca, en alianza con la Universidad del Cauca.
- vii. La puesta en marcha de Planes Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres, en 10 de los 12 departamentos.

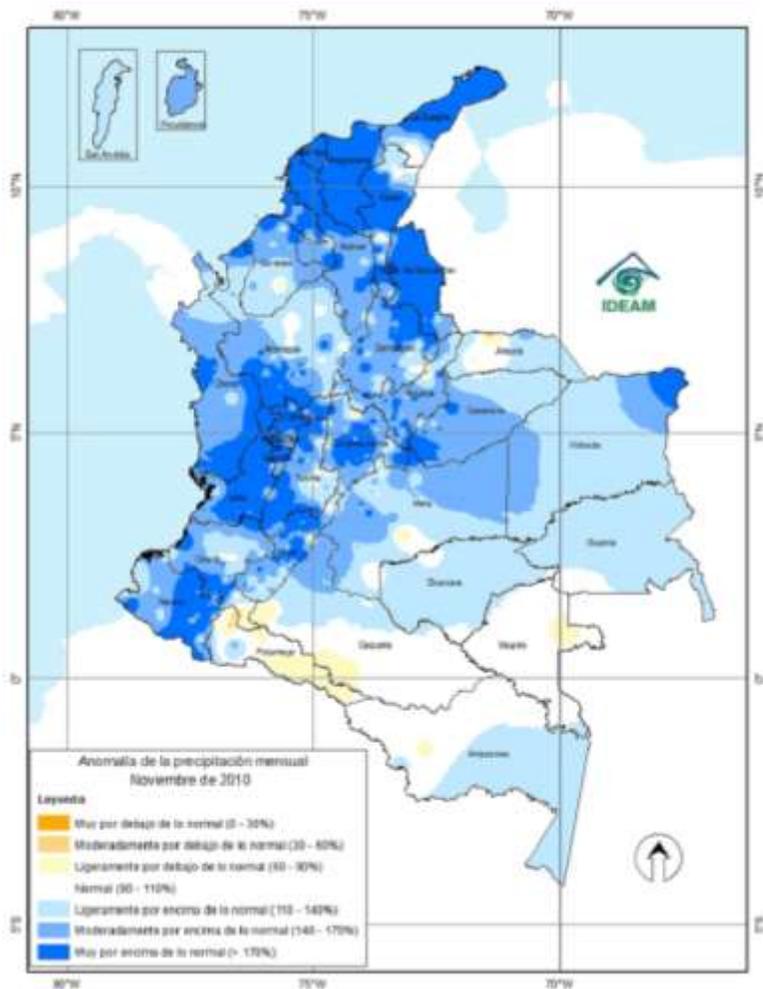
En el eje de Buen Gobierno y participación ciudadana:

- i. La participación de la sociedad civil fue la acción más significativa de Buen Gobierno, que permitió:
 - a) La caracterización de los actores de la comunidad dentro de la atención a la emergencia en cada municipio.

- b) La identificación de la población civil como referente clave para la gobernabilidad.
 - c) La visibilización política de grupos étnicos y minorías como el caso de las comunidades indígenas en el Chocó, cuyos derechos resultaron vulnerados por el Fenómeno de la Niña.
 - d) El fortalecimiento de algunas asociaciones de Juntas de Acción Comunal incluidas en las mesas de trabajo de los Consejos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres.
 - e) El apoyo del sector público y las ONG a la comunidad, para la conformación de asociaciones en pro del medio ambiente y la prevención del riesgo.
 - f) La generación de acuerdos de voluntades entre el Estado y la sociedad civil para desarrollar procesos de gestión del riesgo con los diferentes sectores de la OSC y los funcionarios de los municipios.
 - g) El empoderamiento de la comunidad frente a sus funciones dentro de las políticas públicas.
- ii. La concertación y construcción de una agenda de trabajo común entre los diferentes actores departamentales involucrados en la gestión de riesgo de desastres.
 - iii. Los procesos y planes de comunicación determinantes en la instalación de prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana.
 - iv. Los indicadores alcanzados en los campos de sociedad civil informada y participativa, apropiación del territorio, construcción de memoria histórica, empoderamiento y articulación de actores para incidir en política pública.
8. Los factores de éxito de la Estrategia, las lecciones aprendidas, las conclusiones y las recomendaciones derivadas de su implementación, que pueden aportar a la construcción de políticas públicas para una mejor gestión de riesgo de desastres de acuerdo a la Ley 1523.

Contexto y antecedentes

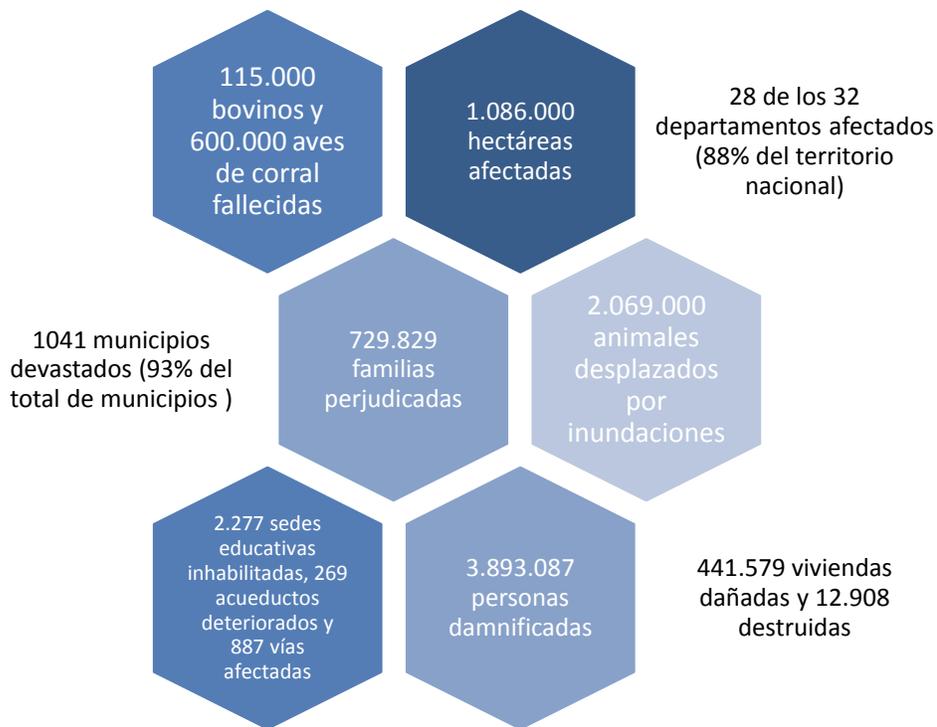
Durante los años 2010 y 2011, Colombia vivió el Fenómeno de la Niña como el fenómeno natural de mayor impacto en los últimos 50 años, que suscitó la peor emergencia nacional a causa del aumento exponencial de las precipitaciones en las regiones Caribe, Andina y Pacífica, superando los registros históricos y variando caudales y cauces de muchos de los principales ríos del país.



Fuente: Subdirección de Meteorología. IDEAM, 2010

Las precipitaciones del periodo 2010 – 2011 registraron un incremento del 170% en promedio con respecto a la media histórica. Este inusitado aumento causó otros fenómenos naturales asociados a inundaciones como remociones en masa, erosión, deslizamientos, crecientes súbitas en vertientes de montaña y pérdidas de suelos productivos. El impacto de las inundaciones fue más fuerte en zonas rurales, pueblos aislados con índices de NBI altos, comunidades indígenas y afrocolombianas, y en los barrios pobres de cascos urbanos habitados por población desplazada.

Según uno de los Documentos de Trabajo sobre Economía Regional¹, estas son las cifras de devastación causada por el fenómeno:



¹ Sanchez, A. *Después de la Inundación*. En: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. N° 150. (Agosto, 2011); pág. 9. ISSN 1692 - 3715



El fenómeno natural tuvo consecuencias de dimensiones tan extraordinarias e imprevisibles, que la emergencia suscitada por él desbordó por completo la capacidad de gestión y atención a damnificados a nivel nacional, departamental y municipal. Para atender los efectos del fenómeno, el país requirió una inversión considerable de recursos económicos, logísticos y humanos, destinados a la atención humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura dañada, y la reparación de los derechos vulnerados a la población afectada. Por este motivo el Estado colombiano declaró la situación de desastre nacional y decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, por razón de grave calamidad pública mediante los Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Gobierno Nacional destinó recursos por 4.69 billones, entregados a través del Fondo Nacional de Calamidades – subcuenta Colombia Humanitaria², de los cuales se ejecutaron 4,63 Billones, correspondientes al 99% de la cantidad inicial.³

El Programa

En el marco de la emergencia causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, el Gobierno Nacional junto con el Fondo Nacional de Calamidades - FNC, convino una alianza estratégica entre Colombia Humanitaria y la Confederación Colombiana de ONG - CCONG, para formular una estrategia que articulara actores, coordinara acciones de trabajo específicas de acuerdo a las facultades y necesidades del territorio, y dejara capacidades instaladas para afrontar desastres naturales de gran magnitud.

La Estrategia de Articulación y Acompañamiento para el Buen Gobierno y la Participación Ciudadana fue desarrollada en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Magdalena, Norte de Santander, Nariño Santander, y Sucre⁴. De los departamentos afectados, los de la Costa Atlántica fueron los que sufrieron mayores afectaciones debido a las inundaciones en 850.178 hectáreas de áreas agrícolas, que dejaron sin sustento a sus habitantes. En cuanto a las afectaciones en los departamentos vinculados, específicamente, esta es la relación:

² Gómez, H. (2011). *Impactos y Respuesta a la Ola Invernal 2010 – 2011: Retos para Superar la Vulnerabilidad frente a los fenómenos de origen natural en Colombia*. Consultado el 15 de diciembre de 2012 en https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dZfkpS_EbqQ%3D&tabid=1364

³ Solo el 1% de estos recursos se destinó a gastos administrativos.

⁴ Al principio, la Estrategia tuvo la intención de intervenir los departamentos de Tolima, Cundinamarca y Boyacá. Sin embargo, los departamentos mostraron poco interés y no se vincularon a la iniciativa.

Cuadro de Afectaciones en los 12 Departamentos.

DEPARTAMENTO	Municipios afectados por depto. sobre el total (a)	% Personas afectadas	% Familias afectadas	personas fallecidas	personas desaparecidas	Área inundada sobre el área inundable del depto (b).	Área agrícola inundada y/o afectada (b)	N° viviendas destruidas	N° viviendas afectadas (c)	Pérdidas en infraestructura (millones \$)
ANTIOQUIA	100/125	5,5	4,7	142	4	132.568/299.0400	87.666	2.938	29.168	100.970
ATLANTICO	21/23	5,9	4,9	6	3	44.083/13.296	38.700	572	41.998	98.802
BOLIVAR	42/46	12,6	11,1	7	0	319.525/357.417	239.274	73	80.710	223.399
CESAR	21/24	4,4	4,3	8	1	71281/80.476	59.051	7	23.508	6.279
CAUCA	16/41	8	8,9	9	2	2.267/26.035	2.020	98	46.854	21.400
CHOCO	22/30	4,8	6,07	16	0	29.864/591.902	6.316	12	18.625	82.592
CORDOBA	28/30	7,6	5,7	0	0	142691/91.348	133.100	41	36.644	71.376
MAGDALENA	28/30	10,9	9,03	5	0	134.924/174.148	103.185	84	59.389	128.424
NORTE DE SANTANDER	9/40	3,4	3,6	17	6	26403/3.725	24.663	2348	17.592	40.816
NARIÑO	2/64	5,5	9,9	32	0	17/57	14	2.003	29.776	39.498
SANTANDER	23/87	3	3,3	57	8	99.964/84.018	73.256	1.508	14.915	41.531
SUCRE	15/26	4,2	3,9	0	0	97940/188.517	82.933	15	29.758	137.155
(a) Reporte inundaciones 2010-2011 Dane										
(b) cuadro 1.2 doc CEPAL										
(c) cuadro 2.2 doc CEPAL										

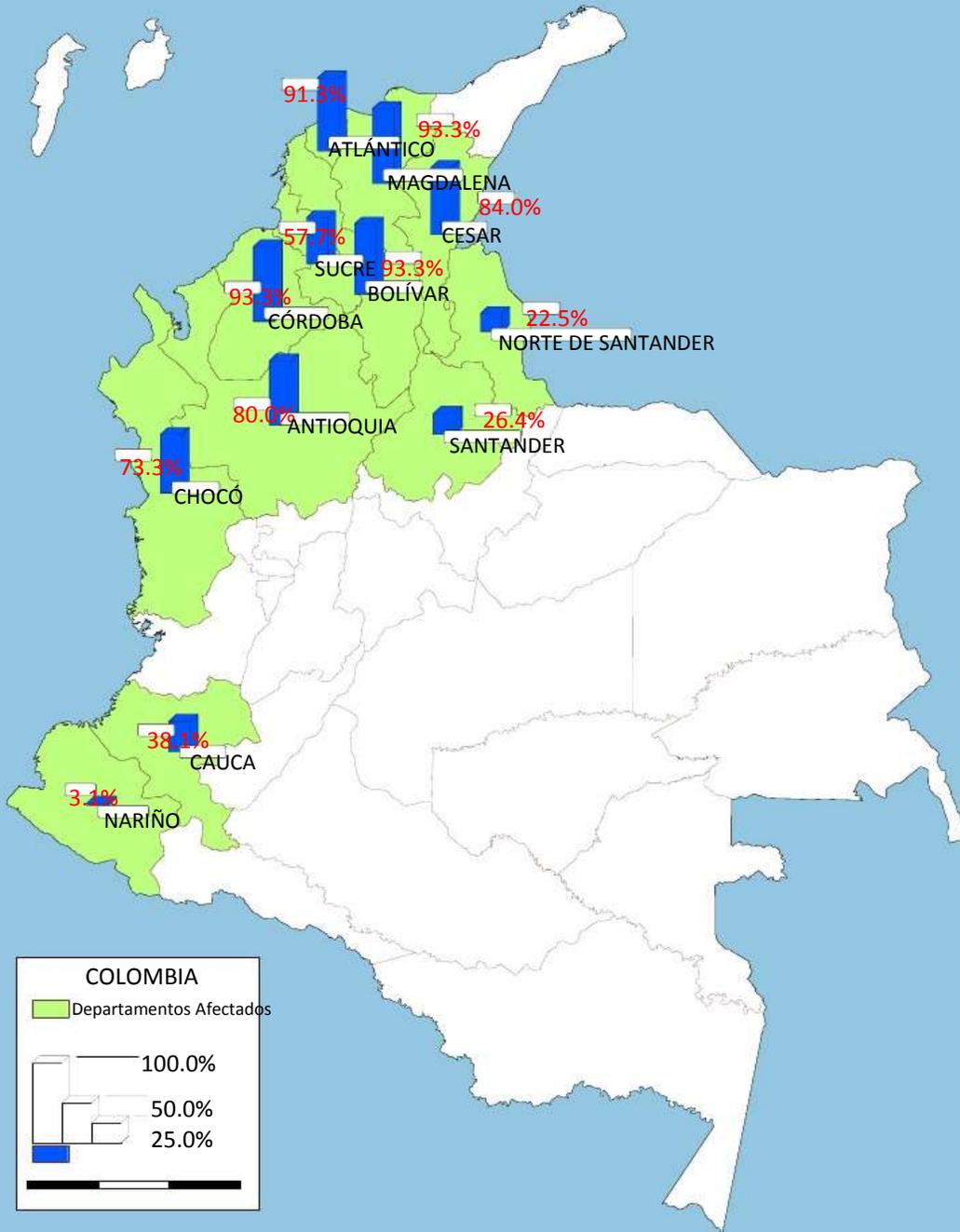
El cuadro anterior muestra las afectaciones que sufrieron los municipios de los 12 departamentos seleccionados para la intervención de la Estrategia. En los departamentos de Córdoba, Magdalena y Bolívar el 93.3% de los municipios sufrieron inundaciones; en Atlántico los municipios afectados representan el 91.32% del departamento; Cesar padeció inundaciones en el 84% de sus municipios, mientras Sucre reportó el 57.7% con algún tipo de inundación; en Antioquia el 80% de los municipios resultó inundado; entretanto Chocó reportó inundaciones en el 73.3% de sus municipios; el rango más bajo de municipios afectados por inundaciones se sitúa en Cauca (38.1%), Santander (26.4%) Norte de Santander (22.5%) y Nariño (3.1%)⁵. Estos datos justifican las demás cifras sobre personas afectadas, desaparecidas o fallecidas, áreas devastadas e infraestructura averiada o perdida.

Según estimaciones de CEPAL y en BID, el total de daños alcanzó los 11,2 billones de pesos de los cuales el 38% corresponde a daños en viviendas e infraestructura física (carreteras, puentes, instalaciones, maquinaria, equipos, tierras de cultivo, servicios sociales, etc.); el 11% corresponde a afectaciones en servicios sociales y administración pública; el 7% representa las afectaciones en sectores productivos⁶.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011. Bogotá: Misión BID - CEPAL.

⁶ Ibídem

Porcentaje de municipios afectados por inundaciones derivadas de la ocurrencia del Fenómeno de la Niña 2010 - 2011, en los departamentos vinculados a la Estrategia



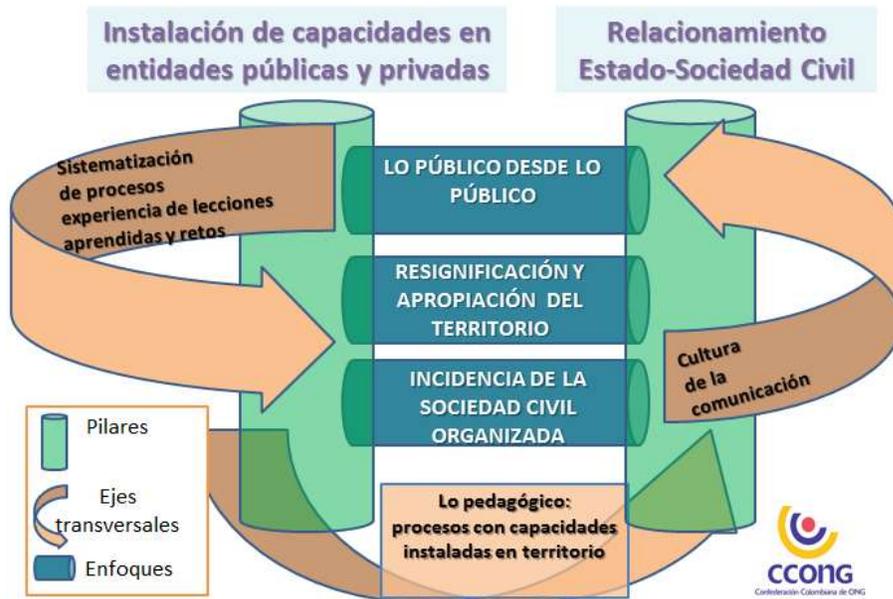
Bajo este panorama, la Estrategia se planteó en estos territorios como una propuesta de fortalecimiento e instalación de capacidades en actores públicos, privados y de las OSC, para que fueran ellos quienes a partir de su conocimiento y trabajo conjunto, participaran en las fases de adaptación y reconstrucción que se estaban llevando a cabo, y actuaran como sujetos de derecho y no como objetos de protección (en el sentido asistencialista). El programa comenzó a operar a partir de julio de 2011, a través de cuatro etapas denominadas **acciones preparatorias, acciones de base, acciones de construcción conjunta y acciones de proceso pedagógico.**

Estas etapas se ejecutaron en dos fases denominadas Fase I, desarrollada entre julio de 2011 y abril de 2012 y Fase II, implementada entre julio de 2012 a abril de 2013. De los 12 departamentos incluidos en el programa, Antioquia, Nariño y Santander se vincularon hacia el final de la primera fase mientras los otros 9 ejecutaron actividades durante cerca de 15 meses, a través de las organizaciones de la sociedad civil locales, denominadas en el marco de la Estrategia *Organizaciones co-líderes*, relacionadas a continuación:

Organización Colíder participes en la Estrategia	
Antioquia	Federación Antioqueña de ONG - FAONG
Atlántico	Corporación Red de Consejeros de Planeación de la Región Caribe - CORPLANIFICAR Corporación Deberes y Derechos - CORDERECHOS
Bolívar	Fundación Procartagena - FUNCICAR
Cauca	Asociación de Jóvenes Empresarios del Cauca - ASOJECA Mujer con Valor
Cesar	Fundación Visión Caribe
Córdoba	Fundación Prosperar Colombia Centro de Promoción y Desarrollo – CEPROD
Chocó	Equipo Regional CCONG Red de Mujeres de Chocó
Magdalena	Corporación Territorios
Nariño	Agencia de Desarrollo Local - ADEL
Norte de Santander	Fundación Ecopetrol para el Desarrollo Catatumbo - FUNDESCAT
Santander	Fundación Estructurar
Sucre	Fundación Prosperar Colombia Centro de Promoción y Desarrollo – CEPROD

Respecto a la metodología de la Estrategia, se muestra inicialmente el siguiente gráfico que ilustra los contenidos principales de la misma:

Síntesis Metodológica de La Estrategia de Articulación y Acompañamiento para el Buen Gobierno y la Participación Ciudadana



La Estrategia se apoya en **dos pilares esenciales que son la instalación de capacidades en entidades públicas y privadas**, con el objetivo de identificar y coordinar la oferta institucional con la demanda de necesidades de las comunidades afectadas, **y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil**, a través de espacios de diálogo e incidencia existentes en los territorios y la promoción de acciones de control social. Los pilares tienen un eje transversal que tiene que ver con **la intervención pedagógica** de los procesos base de la Estrategia.

Además de estos pilares, se señalan **tres enfoques** de la Estrategia que recogen la construcción de **lo público desde lo público, la incidencia de la sociedad civil organizada y la resignificación y apropiación del territorio**.

Los enfoques mencionados tienen a su vez **dos ejes transversales** que tiene que ver con **la cultura de la comunicación y la sistematización de los procesos** propios de la Estrategia.



Como los lineamientos principales de la Estrategia se propusieron los siguientes:

- Reconocer las capacidades, habilidades y acciones de las autoridades departamentales y municipales.
- Identificar aportes, acciones y experiencias de los actores públicos y privados de un territorio para responder a las necesidades de los grupos humanos afectados.
- Propiciar procesos y alianzas interinstitucionales en favor de los territorios afectados.
- Instalar capacidades técnicas y sociales en actores públicos y organizaciones sociales del territorio, para que puedan realizar la prevención y la gestión de riesgo de forma articulada.
- Generar corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para construir nuevas formas de participación que permitan apropiar y gobernar el territorio.
- Reconocer el territorio a partir de los saberes locales y la memoria histórica.
- Desarrollar una pedagogía para la formación ciudadana y el ejercicio responsable de la gobernabilidad, que reconozca las experiencias, visiones y saberes tanto de la ciudadanía como de los gobernantes.
- Realizar un proceso de recuperación histórica a partir de la sistematización de experiencias frente a la implementación de la Estrategia.

El organigrama de la CCONG para la ejecución de la Estrategia contó con la participación de un comité del Consejo Directivo, la Directora Ejecutiva, Directora Técnica, un equipo de 6 profesionales de apoyo y un equipo de 3 personas a nivel administrativo y financiero.

La sistematización

La Estrategia plantea entre sus objetivos sistematizar la experiencia, con el fin de visibilizar las lecciones aprendidas y los retos futuros que lleven a mejorar el actuar territorial frente los



fenómenos de carácter natural que impacten el territorio nacional. Para la puesta en marcha del proceso se partió de la definición de la sistematización como:

“Interpretación crítica de una o varias experiencias, que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo.”⁷

Esta definición ayudó a concebir la Estrategia a partir de su interpretación crítica, su estructura, su reconstrucción, sus éxitos y limitantes y las razones de los mismos. Dichos elementos conducen al rescate de prácticas eficientes, acciones apropiadas y de lecciones aprendidas que se compartieron entre los actores al interior y exterior de la Estrategia.

Objetivos de la sistematización

La sistematización de la Estrategia plantea un objetivo general y cuatro objetivos específicos, a saber:

Objetivo general

Reconstruir y reflexionar críticamente acerca de los aportes de la implementación de la Estrategia de Articulación y Acompañamiento para el Buen Gobierno y la Participación Ciudadana, al trabajo mancomunado entre el Estado y la sociedad civil organizada y el fortalecimiento de capacidades en entidades públicas en los departamentos vinculados al programa.

Objetivos específicos

- *Identificar los **procesos de articulación** iniciados o fortalecidos por la Estrategia en la sociedad civil de cada territorio, en torno a procesos de participación, control e incidencia política.*

⁷ Jara, O. (1994). *Para sistematizar experiencias*. Centro Editor Alforja. Costa Rica.

- Verificar las **capacidades desarrolladas** a nivel departamental y municipal en instituciones públicas, para realizar la gestión del riesgo de una manera más eficaz y costo-eficiente, que lleven a prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana.
- Captar **experiencias significativas de Buen Gobierno y participación ciudadana** para la gestión integral de riesgo a raíz de los desastres causados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.
- Explorar las **lecciones aprendidas** sobre las acciones exitosas, buscando proyectar estos aprendizajes a trabajos futuros.

Ejes de la sistematización

Los ejes de la sistematización de la Estrategia fueron proyectados para responder a la siguiente pregunta:

¿Qué influencia tuvo la implementación de la Estrategia en el fortalecimiento de las prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana en torno a la gestión de riesgo de desastres?

Para responderla, se propusieron tres ejes basados en temas determinantes en la implementación de la Estrategia:

- **Eje 1.** Procesos de articulación entre instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil organizada.
- **Eje 2.** Fortalecimiento de capacidades de integrantes de las instituciones participantes y de la población en general.
- **Eje 3.** Prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana reconocidas por las instituciones ejecutoras de los departamentos y los municipios involucrados.

En la práctica, estos tres ejes permiten determinar si los actores han asumido como propios los compromisos y planteamientos del discurso de la gestión de riesgo de desastres, además de detectar y recuperar **prácticas significativas de Buen Gobierno** en los territorios.



Metodología

Para la sistematización de la experiencia se implementó la siguiente metodología:

1. **Análisis del contexto pertinente** relacionado con el Fenómeno de la Niña 2010-2011, sus consecuencias en los departamentos vinculados a la Estrategia y las medidas tomadas por el Gobierno para contrarrestar tales efectos tanto en el aspecto económico como en el aspecto legal.
2. **Reconstrucción de las experiencias** relacionadas con cada uno de los ejes, a partir de las diversas fuentes documentales a disposición, como lo son el Marco Metodológico de la Estrategia, los informes de avance por período, departamento y organismo ejecutor, e informes de seguimiento y evaluación, etc.
3. **Conformación de grupos de trabajo** en cada departamento a fin de que protagonicen el ejercicio de sistematización de forma pedagógica, práctica y participativa.
4. **Actividades de recolección y análisis de información** en cada uno de los territorios, utilizando las herramientas diseñadas por la CCONG con participación de los responsables de la sistematización.
5. Apoyo y asesoría continua a los responsables de la sistematización recibieron por parte de la CCONG con el concurso de un asesor especialista en la materia, a través de:
 - Un documento tutorial sobre los pasos y componentes del proceso.
 - Un taller sobre conceptos, métodos, procedimientos, herramientas e instrumentos de la sistematización.
 - Seguimiento a la ejecución de las tareas de recolección de información y elaboración del informe, por medios físicos y virtuales.
 - Taller para exponer hallazgos y resultados, y revisar tareas pendientes hasta la elaboración de los informes finales de cada departamento.
 - Informes finales de los departamentos.
6. **Elaboración del presente documento** a partir de los informes de sistematización elaborados por cada uno de los departamentos, para extraer las experiencias destacadas en los ejes de la sistematización, las buenas prácticas, los factores de éxito, las limitaciones, las lecciones aprendidas, las conclusiones y recomendaciones que servirán para la incidencia en las políticas de gestión del riesgo.

Resultados

Momentos clave

Entendidos como los momentos más significativos de la implementación de la Estrategia están:

✓ Primera fase (julio 2011 - abril 2012)

- Identificación y reconocimiento de actores públicos y privados.
- Mapeo de capacidades y oferta institucional de actores públicos y privados.
- Elaboración del diagnóstico sobre contexto departamental en GIR.
- Elaboración de planes internos de trabajo por departamento.
- Construcción de alianzas con instituciones públicas y privadas para apoyar la labor de las gobernaciones frente a los compromisos asumidos.
- Encuentros para acercar la administración saliente con la entrante.
- Acuerdos de continuidad con las nuevas administraciones (agenda abierta).
- Programa de desarrollo de capacidades para los nuevos funcionarios.

✓ Segunda fase (julio 2012 - abril 2013)

- Implementación de los planes internos de trabajo.
- Fortalecimiento de los Consejos departamentales y municipales de gestión del riesgo.
- Implementación de mecanismos de comunicación y participación.
- Fortalecimiento de las relaciones Estado - sociedad civil.
- Identificación de acciones conjuntas entre actores de la gestión de riesgo.
- Encuentro de Común Unidad con aliados de Colombia Humanitaria en los territorios.
- Articulación con entes de cooperación internacional, sector privado y OSC.
- Identificación y elaboración de programas o acciones para fortalecer la GIR en los departamentos y municipios.

La primera fase estuvo marcada por el inicio de las acciones de la Estrategia, las primeras labores de superación de las graves consecuencias del Fenómeno y el **cambio de gobernadores y alcaldes**, factor que ocasionó grandes retos en la continuidad de las actividades planeadas.



La segunda fase estuvo influenciada por la **entrada en vigencia de la Ley 1523 de 2012**, que propone un modelo de trabajo centrado no en la atención de desastres sino en la gestión social del riesgo. Este nuevo enfoque condujo a la prestación de servicios de asesoría y orientación para su puesta en vigencia.

Los mencionados arriba fueron momentos determinantes del funcionamiento de uno o varios de los ejes de la sistematización y se han convertido en núcleo central de la implementación de la Estrategia. Si bien se basan en la aplicación de las rutas propuestas para la ejecución de las fases I y II de la Estrategia, su aplicación no ha ocurrido de manera simultánea en los departamentos involucrados puesto que varios de ellos (Antioquia, Nariño y Cauca) ingresaron al programa a finales de la primera fase.

Articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional, tanto entre instituciones del sector público como entre estas y las organizaciones de la sociedad civil, fue un elemento central en la implementación de la Estrategia, que buscaba orientar y acompañar soluciones efectivas que restauraran las condiciones vulneradas por el Fenómeno de la Niña y generaran procesos de desarrollo en los territorios.

El proceso se inició con la **identificación y el reconocimiento de actores públicos y privados**, luego se realizó el **mapeo de capacidades** y de oferta institucional tanto de actores públicos como privados incluyendo sociedad civil, Estado, ONG, organismos de participación comunitaria, gremios, organismos de cooperación internacional y otros no especificados.

El objetivo del mapeo fue abrir espacios de encuentro y reconocimiento de las instituciones públicas y privadas, a fin de identificar las capacidades de aporte de cada una frente a las demandas derivadas de la emergencia.

En un primer momento de acercamiento se pudo percibir cierta resistencia o prevención por parte de las administraciones departamentales y municipales, al considerar que la Estrategia podría desempeñar un rol de control sobre la eficacia de su trabajo. La desconfianza inicial fue cediendo conforme se conocía el verdadero propósito de apoyar a los mandatarios para favorecer una mejor gestión del riesgo y un Buen Gobierno.

Las bases de datos resultantes de los mapeos en cada departamento se construyeron a través de solicitudes por correo electrónico y vía telefónica, y encuentros y visitas a las instituciones públicas y privadas relacionadas con la atención de la emergencia. De esta forma fue posible

hacer un **diagnóstico del contexto** de cada uno de los departamentos en cuanto a la gestión del riesgo con el fin de establecer un punto de partida para comenzar las acciones de articulación e instalación de capacidades. El ejercicio formó parte de las denominadas *acciones de base*, para la implementación de la Estrategia.

El diagnóstico y el mapeo permitieron determinar quiénes eran los responsables de la gestión de riesgo en gobernaciones y alcaldías. También se identificaron numerosos actores públicos y privados a nivel departamental y municipal, que contribuyeron a enfrentar la emergencia y manifestaron su interés de prevenir situaciones similares en el futuro. El siguiente cuadro muestra el total de actores e instituciones que forman parte del mapeo hecho en los 12 departamentos y los 60 municipios vinculados a la Estrategia:

Departamento	Entidades públicas	Entidades privadas	OSC	Organismos de cooperación internacional	Entidades Mixtas	Otros	Total
Atlántico	46	3	51	6		7 *	113
Bolívar	165	2 **	8	3	4	6	188
Cauca	74	3	34 ***	7	1	6	125
Chocó	18	8	9	17		81	133
Córdoba							46
Cesar	10	2	4	2		48	66
Magdalena							96
Norte de Santander	141	11	46 ****	7	7	2	214
Sucre	19	20	4			1*****	44
Santander	15	4	1	2		55	77
Antioquia	20	9	5			10*****	44
Nariño	18		2				20

* Incluye 7 medios de comunicación

** Incluye 2 gremios

*** Incluye 2 gremios

**** Incluye 1 gremio

***** Incluye 1 universidad

***** Incluye 10 medios de comunicación

En el cuadro se destaca la participación de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil con el índice máximo en Norte de Santander (214) y el mínimo en Nariño (20). Las cifras indican que se sobrepasó la cifra de las 1.000 instituciones y actores involucrados (1166) en departamentos y municipios. Gran parte de las OSC pertenecen a Juntas de Acción Comunal, Cruz Roja, Defensa Civil, Bomberos, gremios, Consejos de Planeación Territorial, comités



departamentales y municipales de gestión de riesgos y desastres, asociaciones educativas, comités cívicos, etc.⁸

El mapeo fue actualizado en los departamentos participantes en las dos fases de la Estrategia para tener claridad sobre la oferta institucional de cada territorio con el cambio de administración. Este ejercicio se convirtió en un espacio de análisis de fortalezas y debilidades del territorio en torno a la forma de solucionar los efectos de la emergencia invernal. A partir del mapeo y del diagnóstico departamental se realizó la **construcción de alianzas** con instituciones públicas y privadas para apoyar la labor de las gobernaciones frente a los compromisos asumidos.

En el departamento de Córdoba, el equipo de la CCONG lideró la conformación de una mesa de trabajo con organizaciones de la sociedad civil de diversos sectores para la apertura del *Foro Córdoba 60 Años*. El equipo consiguió posicionar los temas de gestión integral del riesgo, Buen Gobierno y participación ciudadana en dicho Foro. En otros territorios se realizaron intervenciones específicas de apoyo a emergencias como ocurrió en Apartadó (Urabá antioqueño) con la ocurrencia de dos vendavales, en Magdalena con la entrega participativa de albergues a las comunidades de los municipios de Plato y Tenerife, o en Nariño y Córdoba a través de acciones con los municipios y alianzas entre diversos actores.

Dado que la ejecución de la primera fase de la Estrategia coincidió con el cambio de administración, se realizaron en todos los departamentos encuentros con **las administraciones salientes y las entrantes** para dar continuidad a los compromisos adquiridos previamente. Otros momentos vitales del eje de articulación fueron la identificación de acciones conjuntas entre actores de la gestión integral del riesgo y el Encuentro de **Común Unidad** con aliados locales de Colombia Humanitaria.

No menos importantes fueron los procesos de **articulación con organismos de cooperación internacional, entidades del sector privado y OSC** que evidentemente han propendido por un fortalecimiento del trabajo conjunto entre instituciones, aunque la baja presencia de los organismos de cooperación internacional es notable.

⁸ El número elevado de actores e instituciones en la categoría “Otros” en Chocó, Cesar y Santander, se debe a la falta de especificación en los mapeos reportados a la CCONG.



Logros

El diagnóstico hizo posible valorar las capacidades institucionales e identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones, los CDGRD y los CMGRD, y sus necesidades técnicas y formativas. Además contribuyó a la construcción de bases de datos de los funcionarios responsables de la gestión del riesgo en los territorios. Los informes de sistematización de algunos departamentos como Antioquia, Cesar y Santander dan cuenta del estado de los organismos de socorro en su aspecto organizativo interno, el estado de los equipos y los recursos a disposición para atender las emergencias, que son en general extremadamente precarios.

El **mapeo** permitió realizar un inventario de todos los recursos disponibles para afrontar la emergencia y condujo a una caracterización de las organizaciones de la sociedad civil que hacen presencia en el territorio. Gracias a él también se identificó una amplia gama de actores interesados y comprometidos con la gestión de riesgo de desastres en los territorios.

Como lo constata el ejercicio de sistematización del departamento de Bolívar, el Gobernador, los alcaldes y los funcionarios públicos tomaron conciencia de la necesidad de mejorar la GIR y las capacidades institucionales, al sentirse totalmente incompetentes al enfrentar los efectos del Fenómeno.

En el Cesar, las apuestas y logros más significativos se dieron con la articulación de las instituciones para iniciar un proceso de fortalecimiento a la gestión del riesgo en territorio, y la apertura de espacios de formación, divulgación, identificación de riesgos y formulación de medidas preventivas, en los que participaron miembros de los CMGRD, Juntas de Acción Comunal, ASOJUNTAS y Asociaciones de Promotores para la Gestión del Riesgo.

En el departamento de Bolívar, luego del mapeo de organizaciones, oferta y capacidades institucionales y su caracterización dentro de los procesos de la gestión del riesgo establecidos por la Ley 1523 de 2012, se firmó el *Pacto de Cooperación Interinstitucional*, acuerdo simbólico que manifiesta el interés de estas organizaciones por trabajar articuladamente con la Gobernación. A continuación el facsímil del documento firmado.



PACTO DE COOPERACIÓN INTER INSTITUCIONAL POR LA GESTIÓN DEL RIESGO EN BOLÍVAR

Las organizaciones de la sociedad civil, empresas, instituciones públicas y privadas, agremiaciones y demás entidades que se suscriben a este pacto de cooperación por la gestión del riesgo en el departamento de Bolívar, manifiestan con su firma la voluntad y el compromiso de crear sinergias con otras instituciones y especialmente con la Gobernación de Bolívar, para participar y acompañar los tres procesos de la Gestión del Riesgo establecidos por la Ley 1523 de 2012, a saber, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Para el cumplimiento de lo anterior los firmantes ponen a disposición de la Gobernación y de los demás aliados, su oferta individual frente a la gestión del riesgo que se anexa al presente pacto.

En el marco de la Estrategia de articulación y acompañamiento para el Buen Gobierno y la participación ciudadana, adelantada en el departamento de Bolívar por Colombia Humanitaria, la Confederación Colombiana de ONG y Funcionar, siendo los 23 días del mes de octubre de 2012, firman:

Katty Juvenal Bula

Daniela Pratti Flores
Teniente Seccional Bolívar.

Inst. Tec. Pol. Nejae Bolívar.

German E. Nieto G.
CARNIDEU.

Elicer Paternina
Tota Suenor.

JOSE ANGELO GIBSON SUICRO
PNUD

Roberto Pérez
Fundación Humana

Roberto Pérez
COPI (COOPERAZIONE INTERNAZIONALE)

Las **agendas abiertas** fueron percibidas como un factor de éxito por las administraciones entrantes, pues no se presentaron como camisas de fuerza sino como apoyo cordial a los nuevos responsables de las acciones.

En los departamentos y municipios en general se constata un cambio de clima institucional en torno a los procesos de gestión del riesgo y a la necesidad de un trabajo articulado y de “común unidad”. De igual forma, las OSC socializaron sus acciones en torno a la gestión del riesgo, lo cual permitió el levantamiento de la línea de base. Al mismo tiempo, estas organizaciones se comprometieron a apoyar actividades desarrolladas por las gobernaciones, fortaleciendo así las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y los lazos con la comunidad a través del ejercicio de la responsabilidad social.

La **Común Unidad** dio como resultado avances significativos de gestión que dieron paso al empoderamiento de la Estrategia en el territorio y a la instalación de capacidades, acciones que otorgaron a los miembros de las OSC conocimiento del riesgo, las amenazas y vulnerabilidad, para atender futuros eventos.

Unido a esto, en el departamento del Cesar, la afinidad a nivel institucional permitió que la implementación de la Estrategia sirviera de referente para la elaboración del Plan Departamental para la Gestión del Riesgo. En Atlántico, el trabajo del equipo colíder, condujo a la creación de una red de universidades para la gestión del riesgo con participación de la Universidad de la Costa y la Universidad Simón Bolívar en lo que se llamó “Red para el cambio climático”. En Córdoba se constituyeron alianzas para el fortalecimiento de los CTP entre la Universidad Cooperativa y el Departamento de Planeación departamental con encuentro de consejeros y planes de acción para la vigilancia. En Magdalena se logró la vinculación progresiva y creciente de las JAL en los municipios. Igualmente se logró la confluencia de acciones de varios municipios en la implementación de la estrategia (Urabá). En el departamento de Sucre se conformó el núcleo para la gestión del riesgo a nivel departamental integrado por el PNUD, Pastoral Social, la Gobernación y otras entidades. La articulación con Pastoral Social también fue destacada al inicio de la Estrategia en el departamento de Córdoba, aunque se percibió un distanciamiento hacia el final.

Comentario [LRB1]: Revisar esto, no será DNP???

Comentario [LRB2]: Cuáles o cuántos?

Por otra parte, a través del diálogo social, las OSC han recobrado espacios de participación y concertación dentro de las administraciones, lo que ha permitido avanzar en los procesos de recuperación de los daños ocasionados por el desastre. La participación de estas organizaciones ha fortalecido la conformación de una red ciudadana que integra el conocimiento de la comunidad sobre sus problemas con la capacidad del Estado para enfrentarlos, mediante políticas públicas y medidas de política adecuadas a las circunstancias.

En muchos municipios se logró el posicionamiento de las oficinas y comités de gestión del riesgo haciéndolas líderes en la elaboración de los planes municipales para la gestión del riesgo y en los procesos de mitigación y reparación de los impactos del desastre. Esta activación



impulsó la convocatoria a la población civil en cuanto a capacitación y vinculación a la formulación del plan de desarrollo municipal y el plan de gestión de riesgo. Al respecto, es muy oportuno el siguiente testimonio:

“Antes de la implementación de la Estrategia en los municipios de la subregión las organizaciones de la sociedad civil OSC, los CTP, las JAC, y ONG siempre nos habíamos sentido excluidos de las decisiones importantes que se tomaban en los municipios, puesto que los gobiernos realizaban sus programas de gobierno, los implementaban sin tener en cuenta los conocimientos de los actores sociales. En la ejecución de la Estrategia fueron tenidos en cuenta los diferentes actores sociales que hacemos presencia en el territorio y que de una manera u otra incidimos en la dinámica social de los municipios “

(Integrantes de las OSC y ONG, subregión de Urabá, Antioquia).

Según la expresión del informe de Cesar que resume las consideraciones anteriores, la articulación institucional logró un **reordenamiento** de la gestión del riesgo en el territorio.

Limitantes

Entre las limitantes más destacadas en la implementación de la Estrategia en el componente de articulación interinstitucional se encuentran:

- El proceso de desarrollo de la primera fase y el levantamiento de las líneas de base en los departamentos y municipios acompañados, puso en evidencia la **debilidad institucional**, responsable de una baja capacidad de respuesta frente a la emergencia causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Esta debilidad se manifestó en la escasa operatividad de la normatividad vigente en ese momento en relación con la prevención y atención de desastres y la participación ciudadana.
- La comunicación entre las instituciones relacionadas con la gestión del riesgo estaba fracturada, por lo que en varios casos, la gestión del riesgo no era coordinada ni estaba articulada.
- También se constató en casos como el de Magdalena, que el tipo de organización interna, las modalidades de contratación de funcionarios en alcaldías y

gubernaciones y la falta de conocimiento y comprensión sobre la importancia de la inclusión de la gestión de riesgo de desastres en la política departamental o municipal, fueron impedimentos para una atención adecuada a la emergencia y por consecuencia para la implementación de la Estrategia.

- A nivel general hay que reconocer que el ejercicio de control social es **estigmatizado** como un ejercicio de persecución política entre los mandatarios.
- Por otra parte la **comunicación entre el Estado y la sociedad civil** tradicionalmente ha sido extremadamente limitada cuando no, inexistente.
- También se encontraron con frecuencia casos de **duplicación de esfuerzos**, falta de receptividad de algunos miembros de las instituciones y ausencia de comunicación interna entre las instituciones públicas, lo que dificultó el desarrollo mancomunado de las metas establecidas en la estrategia.
- Otra limitante fue la **escaza articulación con Pastoral Social de la Iglesia** (solo se logró en los departamentos de Bolívar y Cesar), debido a que no fue posible establecer una comunicación de doble vía entre las instituciones involucradas, para que esta fuera el principal mecanismo de comunicación con las comunidades.
- Las **rupturas internas** entre las unidades de gestión del riesgo y la **falta de comunicación** entre responsables a nivel departamental y municipal fueron hechos que representaron dificultad para la implementación de la Estrategia. En un caso se menciona incluso la creación de una unidad dependiente de la autoridad departamental con las mismas funciones pero sin comunicación con la prescrita por la ley. También se percibió temor de algunos órganos de verse suplantados por las organizaciones colíderes, dada su capacidad de análisis e intervención en la superación de los problemas derivados de la emergencia.

Por otra parte no siempre se ha contado con la **presencia de las autoridades**, para poner en marcha la Estrategia en los territorios, pues algunas de estas autoridades (alcaldes principalmente) no viven en los territorios debido a problemas políticos o situaciones de orden público. ([Atlántico y Sucre aquí es importante si nos referimos a alcaldes decir cuáles ya que pareciera que fuera el gobernador y por lo menos en Atlántico eso no es cierto.](#)).

- Sobresale también en algunos municipios el **abandono del gobierno local** con los territorios afectados (Córdoba), lo que ha generado **descontento y prevención** entre la institucionalidad y la sociedad civil.

- Se ha percibido en los procesos de articulación institucional a nivel municipal, el alto grado de **politización de los procesos** de la gestión del riesgo, situación que lleva a favorecimientos indebidos que atentan contra la equidad y violan los derechos fundamentales de los afectados por las emergencias y los desastres. Esta politización también lleva a otro tipo de discriminaciones que tiene que ver con el llamamiento único a aquellos que pertenecen a la línea política del gobernante a eventos de naturaleza pública.
- En Bolívar, la falta de una herramienta que comprometa a los entes territoriales a aplicar las lecciones y productos de la Estrategia, y la ausencia de una contrapartida para que el proyecto tenga prioridad en la administración, representaron grandes dificultades en el proceso.
- El **cambio de funcionarios** en las administraciones municipales o departamentales (Norte de Santander y otros) dificultó la continuidad de los procesos y la necesaria comunicación entre los responsables de la gestión del riesgo.⁹
- Por último se menciona la desconfianza de organizaciones de la sociedad civil (Córdoba) y la **presencia de actores armados** y de minas antipersona, que es mucho más fuerte en algunos territorios como Cauca, Nariño y Córdoba

Instalación de capacidades

⁹ En el caso de Bolívar, el Departamento tuvo 3 Gobernadores durante el Fenómeno de la Niña 2010-2011. También en Magdalena y en el Chocó hubo cambio de gobernador.

Momentos clave

El eje de **instalación de capacidades** ha tenido momentos importantes entre los que se destacan:

- Diagnóstico que permitió conocer el estado de los CDGRD y los CMGRD, en cuanto a su capacidad de prevención y atención a desastres.
- Informe de necesidades de formación y gestión.
- Elaboración e implementación de los planes internos de trabajo en cada departamento.
- Ejecución de acciones de capacitación y asesoría.
- Acompañamiento a las instituciones para la puesta en marcha de las disposiciones de la Ley 1523 de 2012.
- Fortalecimiento de los Consejos departamentales y municipales de gestión del riesgo (CDGDR y CMGRD)-
- Fortalecimiento de OSC para la gestión del riesgo.
- Ejecución de acciones piloto como diplomados en gestión del riesgo y capacitación para niños y jóvenes sobre la temática.

El **diagnóstico** permitió conocer el estado de los comités de gestión del riesgo con el fin de detectar las necesidades de formación y asesoría para lograr una gestión del riesgo eficaz. Ello llevó a la elaboración de un plan de formación y desarrollo de capacidades dirigido en especial a los nuevos funcionarios nombrados por las administraciones entrantes.

La elaboración de los **planes internos** de trabajo en cada departamento ocurrió al cierre de la primera fase, y constituyó un momento muy importante pues permitió la construcción de mecanismos de articulación y mostró las necesidades técnicas y de formación en las cuales se debía recibir el apoyo de la Estrategia. Al respecto, se elaboraron 60 planes internos de trabajo con las alcaldías y 12 con los departamentos.

La elaboración de los planes se realizó a partir del diligenciamiento de la matriz DOFA usada para

analizar las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas de los actores frente a la gestión del riesgo de desastres.

Los planes también abordaron temas como la gestión del riesgo, el Buen Gobierno y la



participación ciudadana, la incidencia en política pública por parte de la sociedad civil, el relacionamiento Estado - sociedad civil, la instalación de capacidades en actores de gobierno y OSC para el fortalecimiento de la gestión del riesgo, la articulación interinstitucional, el fortalecimiento o la creación de redes de información y comunicación, la construcción de la agenda municipal abierta para fortalecer la gestión del riesgo y la creación de alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para apoyar la labor de las administraciones frente a los compromisos asumidos.

La importancia de los planes reside en que estos representan acuerdos entre la sociedad civil organizada y el Estado para trabajar en torno a los temas mencionados en el párrafo anterior. Estos acuerdos fueron bien recibidos por las administraciones y se les reconoce como un mecanismo de apoyo efectivo, gracias a que precisan la participación activa de los actores en su construcción y aprobación, y responden a las problemáticas locales.

La entrada en vigencia de la **Ley 1523 de 2012**, que reemplaza a la Ley 46 de 1988, 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 convirtió en uno de los aspectos más relevantes de la implementación de la Estrategia en todos los departamentos, teniendo en cuenta que abrió el marco normativo y la obligación de reglamentar la gestión del riesgo en los departamentos.

A partir de lo dispuesto en la Ley, la Estrategia apoyó la reactivación de 43 consejos municipales para la gestión del riesgo, a través de la elaboración de un modelo de decreto para su legalización. Dicho modelo fue enviado a 60 consejos municipales y 12 departamentales. De igual manera se fomentó la creación de un **fondo autónomo** para la sostenibilidad y financiación de los consejos, a través de modelos de acuerdos para su constitución. En los municipios se contribuyó también a la elaboración de planes municipales para la gestión del riesgo (PMGRD) y planes de trabajo para la implementación de los mismos.



Según los informes de las organizaciones co-líderes, se brindó un acompañamiento muy cercano a los municipios para la construcción, revisión y ajuste de los decretos de **Constitución de los CMGRD** y la formulación de los Planes de Gestión del Riesgo y revisión de modelos de Decretos de Constitución de los Fondos



Municipales de la GRD.¹⁰ Los planes incluyeron entre otros temas matrices de sismos, inundaciones, desplazamiento forzado y derrame de sustancias peligrosas. De esta manera no solo se logró el conocimiento de los temas sino la apropiación de los contenidos de la nueva Ley por parte de las autoridades departamentales y municipales.

“Todo este proceso ha sido muy efectivo [...] me siento complacido con el acompañamiento que ustedes realizan porque por ejemplo, yo de esto no tenía casi entendimiento. De cómo se realizaban las solicitudes al Departamento de que existan unos fondos o apoyo del Departamento y de la Nación [...] se establece una gran diferencia entre lo que se daba anteriormente [...] es un sistema de prevención y conocimiento del riesgo, y el manejo que se le debe dar cuando este se presente”

Cesar Muniver, Secretario de Gobierno, Achí, -Bolívar

El acompañamiento a las administraciones departamentales y municipales por parte de las organizaciones co-líderes ha incluido la socialización de la normatividad tanto antigua como nueva, la emisión de alertas humanitarias a Colombia Humanitaria y el levantamiento de censos de damnificados, entre otras acciones. Estos ejercicios generaron una atmósfera de confianza entre los equipos co-líderes y las administraciones municipales, es decir, los alcaldes y sus secretarios de despacho. Además se realizaron eventos de capacitación en temas específicos dirigidos a encargados municipales y departamentales de la gestión del riesgo, con relación a metodologías de investigación para el diseño y presentación de proyectos, y la formulación de proyectos a través del marco lógico, en Santander, Chocó y Magdalena.

Por otra parte, el acompañamiento, asesoría y fortalecimiento de capacidades de los **CDGRD** y **los CMGRD**, como representantes de la sociedad civil, se dio con la instrucción sobre los siguientes temas:

¹⁰ De estos ejercicios se recogieron insumos para la ficha geopolítica, como se menciona en el Informe de Bolívar.

- Ley 1523 de 2012
- Fortalecimiento de las relaciones Estado – sociedad civil
- Procesos de la gestión del riesgo
- Formulación de planes de gestión de riesgo
- Importancia de mecanismos, rutas y espacios de diálogo y comunicación entre la sociedad civil y el Estado
- Constitución de fondos territoriales de la gestión del riesgo
- Decretos relacionados con los CMGRD
- Contratación pública
- Líneas de acción para la gestión contenidas en el Fondo de Adaptación para el Cambio Climático
- Declaratoria de Calamidad Pública, desastres y regreso a la normalidad
- Formulación de proyectos
- Establecimiento de redes cartográficas
- Conformación de fichas geopolíticas actualizadas sobre los territorios
- Cartografía social para el reconocimiento de actores y la resignificación del territorio
- Organización interna
- Participación ciudadana
- Mecanismos de control social a la gestión pública
- Incidencia en toma de decisiones públicas
- Ley Estatutaria de Participación Ciudadana



Otra apuesta de la Estrategia en la instalación de capacidades fue **fortalecer el rol de la ciudadanía**, en especial la organizada, como actor clave de su propio desarrollo, para que contribuyera a la eficiencia en los resultados de la gestión pública. Para ello, se apuntó al mejoramiento de las relaciones Estado - sociedad civil, teniendo en cuenta el reconocimiento hecho por las autoridades públicas a las instancias de participación comunitarias y las relaciones que establecen los funcionarios públicos con las organizaciones sociales.

Entre los logros más destacados en el trabajo con las OSC, se encuentra la identificación de los integrantes y la cualificación de los **Consejos Territoriales de Planeación CTP**. Para ello se constituyó una línea de base sobre organizaciones, roles, fortalezas y debilidades. Igualmente

se procuró la articulación de los CTP a los consejos municipales de la gestión de riesgo, para la integración, participación y cohesión comunitaria en temas como la elaboración de los planes municipales del riesgo y su incidencia en políticas públicas en el departamento.

En la ejecución de acciones relacionadas con la instalación de capacidades, se destacan importantes esfuerzos por **vincular al sector académico**, a través de la creación de diplomados en gestión integral de riesgos, como elemento formativo esencial en el área de la planificación territorial. Ello se logró en el departamento del Magdalena, mediante Diplomado organizado con el IES departamental y en Santander a través del Instituto de estudios humanitarios, “IEH” de la Universidad industrial de Santander, UIS, para la puesta en marcha de un diplomado en planificación territorial y gestión del riesgo, con el apoyo del equipo colíder. Igualmente se realizaron procesos de conformación de un Diplomado en gestión del riesgo para el desarrollo en la Universidad del Cauca, con participación de ASOJECA, la Gobernación del Cauca, los CPT y la misma CCONG.

Comentario [C3]: Isa esta pregunta es mía (Tatiana). Según lo que se dice más arriba y lo que tu le preguntaste a Pedro, el único diplomado que hicieron fue el de Cauca, entonces no sé si todos estos se quitan o se habían olvidado y también se hicieron.

Otra acción muy destacada en cuanto al desarrollo de capacidades la constituyen las experiencias de Santander y Antioquia (Urabá) en relación a la **vinculación de instituciones educativas** territoriales.

En Santander se acompañó a la Secretaría de Educación y Cultura de los municipios en el proceso de diagnóstico y elaboración del Plan Escolar para la Gestión del Riesgo de Desastres que inicia en la edad preescolar. Posteriormente se adelantaron conversaciones con los rectores de colegios públicos y privados para implementar este plan escolar junto a los Planes Ambientales Escolares. Con los estudiantes se han realizado jornadas de sensibilización sobre prevención y gestión del riesgo, talleres para la identificación de riesgos presentes en la institución, se han creado mecanismos de prevención y se han elaborado rutas de evacuación.

En el caso de Antioquia, en la región de Urabá, se realizaron varios talleres en instituciones educativas con el fin de sensibilizar a los estudiantes con respecto a la prevención de desastres, motivando a los jóvenes a ser protagonistas en la identificación de riesgos y la construcción de rutas de evacuación. Para la realización de los talleres, se conformó en cada institución educativa un grupo de jóvenes encargado de transmitir el conocimiento al resto de la institución, y asesorar a la Secretaria de Salud en la creación de rutas de evacuación y la realización de simulacros para preparar a la comunidad en momentos de emergencia. Para ello fue necesario formar a este comité de jóvenes en temáticas como los riesgos naturales, sociales y antrópicos, y la prevención y mitigación del riesgo. Estas capacidades fueron instaladas en los estudiantes de forma pedagógica mediante la elaboración de mapas e investigaciones sobre los diferentes riesgos naturales (inundaciones, vendavales, tsunami, deslizamientos de tierra, sismos, etc.).

Por último, es necesario reconocer la labor del equipo de la CCONG¹¹ en el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones co-líderes, reflejado en:

- ✓ Una guía y un taller para el fortalecimiento de los consejos municipales para la gestión del riesgo de desastres.
- ✓ Una guía y un taller para fortalecer el análisis del mapeo de oferta institucional.
- ✓ Una guía y un taller sobre comunicación y mecanismos de participación.
- ✓ Una guía y un taller para la construcción del manual de buenas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.
- ✓ Acompañamiento y apoyo en la elaboración de planes de gestión del riesgo de desastres.

Logros



*“Los diferentes eventos que se han realizado, talleres y materiales entregados nos han dado **otra visión** frente al tema de Gestión del riesgo y Desastre, han dejado aprendizajes de experiencias significativas que ocurren en otros departamentos y municipios, han dejado estrategias que podemos evaluar y poner en práctica en nuestro municipio y han hecho que podamos comprender lo esencial que es tener sistemas de información y comunicación tanto internos como externos a la institución, que fomenten escenarios de diálogo y participación frente a la GRD”*

(José Fernando Argoty Erazo. Ingeniero de Sistemas de la Alcaldía de Ospina. Entrevista por correo electrónico. Dic. 2012, Nariño)

Entre los **logros** del eje de instalación de capacidades se encuentran:

¹¹ Ver informe de Julio 2012

- El **fortalecimiento institucional** que dejó bases sólidas para que actores sociales y gubernamentales de los 12 departamentos y los 60 municipios, implementen estrategias eficientes en la gestión del riesgo de desastres, entre las que se destacan:
 - La conformación y/o reactivación del Consejo municipal para la gestión del riesgo de desastres.
 - La constitución, legalización y fortalecimiento de los CDGRD y los CMGRD.
 - Los diversos avances en la formalización de los fondos de GRD que deben ser aprobados por los Concejos Municipales.
 - La reactivación y el redireccionamiento de los CTP.
 - El fortalecimiento de las OSC y de los espacios de participación en general.
 - En casos como el de Bolívar y Cesar, se logró el nombramiento de un funcionario permanente para la oficina del Consejo Municipal para la Gestión de Riego, y en Atlántico se inició un trabajo con los consejos municipales de juventud a fin de involucrar a la población estudiantil en la GR.
 - El mejoramiento de las opciones de respuesta y participación institucional en los compromisos con los territorios en torno a atención de emergencias y desastres.
- En Norte de Santander se ha dado continuidad a las labores de los funcionarios que laboran en la temática de gestión del riesgo (más de 5 años).
- La **incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del territorio** y del desarrollo sectorial, a través de los planes de desarrollo departamental (casos de Magdalena y Santander)¹² y municipal, los planes de ordenamiento territorial y los planes municipales de gestión del riesgo que alcanzaron distintos niveles de ejecución.
- En el caso de la región de Urabá en el departamento de Antioquia, se avanzó hacia un tipo de **integración subregional** para la concertación y presentación de proyectos conjuntos al departamento y a la Nación, con el fin de brindar apoyo técnico a los gobiernos en torno a la prevención y atención del riesgo de desastres, estableciendo

¹² En el departamento de Santander se apoyaron dos líneas estratégicas del Plan departamental: *Santander Buen Gobierno* y *Santander Sustentable*. Adicionalmente, se elaboraron 7 líneas de acción que incluyen obras y acciones de protección, conocimiento y gestión del riesgo para la prevención de emergencias y desastres.

salas de crisis, alertas tempranas, dotación a las entidades de socorro, entre otras acciones.

- El acompañamiento realizado a las **OSC** reforzó los procesos de sensibilización y capacitación, y posibilitó la construcción de una base de datos de aquellas organizaciones de incidencia real en los territorios y de los espacios de participación establecidos. Este ejercicio permitió instaurar espacios de reflexión y cualificación colectiva.
- Por otra parte se constató que los mecanismos de participación ciudadana son de gran interés en los niveles municipales y, en particular los relacionados con la rendición de cuentas y el acceso efectivo a la información pública.

“Para mí algo muy bueno fue lo de las veedurías, como organizarse como veeduría, cómo ejercer control, porque ahí uno ya sabe cómo llegar a donde el Secretario de Despacho, como tiene que exigirle. Por lo menos acá con la Ley 1523, no es porque el Alcalde quiera, sino es porque la Ley se lo exige.”

Jorge Pérez, Defensa Civil. Achí, Bolívar.

- Respecto a la ejecución de los **planes de capacitación y acompañamiento**, el mayor logro fue la identificación adecuada de las necesidades, para ofrecer temáticas apropiadas al contexto departamental y municipal.

“Durante el proceso de apoyo a los cinco municipios que hacen parte de la estrategia articulación y acompañamiento al Buen Gobierno y la participación ciudadana, los diferentes actores de los territorios hemos sentido la necesidad de ampliar el campo de intervención de la estrategia, es así como solicitamos asesoría y acompañamiento para iniciar procesos educativos y de gestión del riesgo en el sector educativo y comunitario”

(Funcionarios de la Secretaría de educación y cultura. Subregión Urabá, Antioquia).

- El ejercicio de **control Social** fue una de las temáticas de mayor acogida por las OSC, debido al interés de acompañar a la administración pública en el mejoramiento de su gestión. Las capacitaciones hicieron énfasis en el **control social a la Ley 1523 de 2012**, al Plan Municipal de Gestión de Riesgos, al Fondo Municipal para GRD y a las obras que se ejecutaron con recursos de Colombia Humanitaria. En Magdalena se reactivaron los

sitios web institucionales para socializar la gestión de la administración, incluyendo la GIR. También se analizaron y evaluaron los riesgos en los municipios.

- Se realizaron capacitaciones sobre **Contratación Pública**, dirigidas a representantes de las OSC y funcionarios públicos. El tema central fueron los **requisitos para la modalidad de contratación directa y de mínima cuantía**, haciendo referencia a dudas en contratos realizados por administraciones pasadas. En el departamento de Bolívar se socializó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública¹³, desconocido por muchos de los participantes, como una herramienta fundamental en los ejercicios de control social adelantados en cada municipio.
- Los **diplomados** y las experiencias de trabajo con los Planes Ambientales Escolares en Santander, Norte de Santander¹⁴ y Urabá, permitieron la vinculación del sector educativo¹⁵ en la sensibilización y capacitación de rectores, docentes y profesionales de escuelas y colegios, con el fin de que formen a niños y jóvenes continuamente sobre la importancia y la necesidad de saber cómo afrontar el riesgo de desastres. De hecho varios establecimientos educativos cuentan con un Plan Escolar de Gestión del Riesgo que involucra a sus familias y comunidades.
- Los diplomados aportaron a la instalación de capacidades de actores (coordinadores del sistema de gestión del riesgo) en los gobiernos departamentales y municipales.
- Por último, se logró lo que el Informe de Santander denomina **un nuevo despertar social** en torno a la dinámica de la gestión de riesgo de desastres a nivel departamental y municipal.

Limitantes

Las dificultades que se presentaron y eventualmente incidieron en el nivel de los logros fueron:

- La falta de **articulación de los esfuerzos comunitarios y comunicación** entre las organizaciones sociales, y entre estas y demás ciudadanos
- El desconocimiento de las formas de incidir en la toma de decisiones públicas.

¹³SECOP en www.contratos.gov.co

¹⁴ Convocatoria a planes escolares con dotación de implementos como premio y estímulo.

¹⁵ Ministerio de Educación, Secretarías departamentales y locales de educación y cultura, escuelas, colegios y universidades.



- La **vasta distancia** entre los territorios no permitió la plena realización de las actividades contenidas en los planes internos (Bolívar).
- La **poca capacidad de los funcionarios** de algunos de los municipios para poner en práctica los conocimientos adquiridos.
- La falta de vinculación de organizaciones de **filiación política diferente** a la de los alcaldes de turno, situación que refleja la falta de neutralidad e inclusión a la hora de la implementación de decisiones y soluciones a los problemas de los ciudadanos.
- La falta de **continuidad** y el cambio de funcionarios en departamentos y municipios. Cesar señala puntualmente la ausencia de administradores, que impedía conocer la problemática y las soluciones aportadas por los territorios.
- La rotación también afecta a los **representantes de las instituciones ante los CMGRD** que se vinculan por periodos cortos, lo que no permite generar sentido de pertenencia y reduce la apropiación de los conocimientos y la continuidad de la implementación de los planes. De esta manera, el mayor peso recae en los Coordinadores de los Consejos Municipales, quienes terminan realizando la mayor parte del trabajo.
- En algunos territorios, la convocatoria a las reuniones fue problemática, pues si no se planteaba la entrega de subsidios o ayudas, la participación en las reuniones es casi nula.
- Por último, se señaló como limitante el escaso tiempo de implementación de las acciones, en especial en departamentos que se vincularon de forma tardía a la Estrategia.

Buen Gobierno y participación ciudadana

Momentos clave

Entre los eventos más destacados en la implementación del eje de Buen Gobierno y participación ciudadana se encuentran:

- Encuentros para acercar la administración saliente con la entrante.
- Debates con nuevos funcionarios.
- Acuerdos de continuidad con las nuevas administraciones (agenda abierta).

- Fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil.
- Encuentro de Común Unidad con aliados en territorio de Colombia Humanitaria.
- Implementación de mecanismos de comunicación y participación.
- Identificación de los **medios de comunicación** existentes en departamentos y municipios.
- Acompañamiento y asesoría en la construcción de la **propuesta de comunicaciones** para la gestión del riesgo.



El **proceso electoral** de finales de 2011 representó un momento crítico para la implementación de la Estrategia, pues el interés político estaba totalmente centrado en las elecciones. Los funcionarios al prever su cambio, difícilmente se comprometieron a tareas de largo plazo, que debían ser ejecutadas o terminadas por la nueva administración. Otro factor contraproducente fue la utilización frecuente de las tareas de emergencia y de prestación de ayuda como mecanismo de proselitismo político.

En esta situación de baja gobernabilidad, la Estrategia propuso dos mecanismos importantes para superar la coyuntura: el primero fue la incorporación del tema de la gestión del riesgo en las propuestas de gobierno, la mesa de debates y las agendas preelectorales, y el segundo fue el montaje de **comisiones de empalme** entre la administración entrante y la saliente. En casos como el de Bolívar, el equipo co-líder motivó debates con los candidatos en temas de Buen Gobierno y gestión del riesgo.

En el departamento del Atlántico, como ejemplo de Buen Gobierno, se incluyó una comisión representante de la sociedad civil organizada para empalmar la gestión del mandatario saliente con la del entrante.



Las administraciones que tomaron posesión en enero de 2012, representaron un nuevo reto para la Estrategia, que pudo superarse, gracias al mecanismo de **agendas abiertas**, por medio del cual las organizaciones colíderes lograron socializar con alcaldes, gobernadores y secretarios departamentales, temas relacionados con la Estrategia, sus avances y los ajustes a los planes internos de trabajo. La mayoría de autoridades



aceptó y honró los compromisos adquiridos por la anterior administración, a través de la firma de **actas de compromiso** sobre la continuidad de las acciones de la Estrategia.

El **fortalecimiento de las relaciones Estado - sociedad civil** se inició con una compilación de los mecanismos de participación existentes en los territorios. Luego se avanzó en el desarrollo de capacidades para el reforzamiento del control político y la comprensión de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. De igual manera se instalaron capacidades en los **CTP**, los secretarios y los funcionarios de planeación, con el fin de construir **acuerdos de relacionamiento** entre el Estado y la sociedad civil, que fueron presentados a alcaldes y gobernadores para ser implementados en todos los territorios con apoyo de las Oficinas de Participación Ciudadana, donde existían.

En la zona rural del municipio de Turbo se crearon 18 **Comités corregimentales para la gestión del riesgo**, bajo el liderazgo de la Secretaría de Planeación. La iniciativa es notable porque garantiza la participación activa y el acompañamiento a los actores sociales en la planificación y ejecución de acciones tendientes a la prevención, atención y recuperación del equilibrio social, antes, durante y después de una emergencia.

En departamentos como Santander, Norte de Santander y Sucre, se logró la **vinculación del sector privado**, a través de diálogos que permitieron el relacionamiento interno y externo de la institucionalidad y la integración de los entes territoriales en cuanto al tema de gestión de riesgo y prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana. Así mismo, el **Encuentro de Común Unidad**, con aliados en territorio de Colombia Humanitaria, gestionó la identificación de acciones conjuntas para la gestión integral del riesgo en las regiones.

La implementación de **mecanismos de comunicación y participación**, como instrumentos para impulsar el Buen Gobierno, la participación, la transparencia y el control social, se efectuó mediante labores de identificación de medios con presencia en los territorios, y acciones de las gobernaciones y alcaldías en el campo de la comunicación. Al mismo tiempo, se acompañó y asesoró la construcción del **plan de comunicaciones** para la gestión del riesgo, que contiene **rutas de comunicación** para fortalecer la articulación y flujo de información entre instancias departamentales, municipales y de la sociedad civil, y las estrategias de trabajo con los actores sociales en el manejo del riesgo, antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre. La elaboración de boletines de prensa para las páginas web de gobernaciones y alcaldías permitió acercar a la ciudadanía a las acciones desarrolladas por la Estrategia, mediante el uso de las TIC como herramientas de comunicación y participación comunitaria.

En algunos departamentos como Santander se propuso una red de comunicación articulada a los municipios y la sociedad civil. La construcción de la red, como lo anota el Departamento del



Cauca, tiene fuertes implicaciones con la etnografía territorial.¹⁶

Las acciones de comunicación en este eje incrementaron la articulación interinstitucional, el buen manejo de las comunicaciones y la convocatoria a las comunidades, al lograr reunir al alcalde, sus secretarios, la empresa privada y la sociedad civil, alrededor de los temas propios de la gestión de riesgo de desastres.

Por último, se destaca el caso del municipio de Playón en Santander, en el cual se realizó un simulacro denominado “El río está vivo”, como intento de recuperar la memoria de una catástrofe acontecida hace 35 años.

Logros

“La elaboración del documento de “acuerdo de voluntades” entre el estado y la sociedad civil para desarrollar procesos de gestión del riesgo con los diferentes sectores de la sociedad civil organizada y los funcionarios de los cinco municipios, permitirán a los ciudadanos y a los funcionarios implementar en su dinámica relaciones horizontales y consensos en la toma de decisiones de interés colectivo”

(Funcionarios municipales e integrantes de los consejos municipales de planeación. Subregión Urabá, Antioquia).

En general, los productos de las fases I y II constituyeron aportes al Buen Gobierno, como herramientas de recopilación de la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, y como insumos para procesos de toma de decisiones y de elaboración de planes de desarrollo que priorizan la gestión de riesgo en los territorios y vinculan a la población afectada.

Los ejercicios desarrollados por la Estrategia permitieron el intercambio de opiniones de **funcionarios públicos y representantes de las OSC**, a través de diferentes mecanismos y espacios de concertación, que tuvieron impacto positivo en la forma de percibir las acciones realizadas por cada uno y la necesidad de articularse en torno a la GRD.

La convocatoria de la población ha sido calificada por muchos como la **acción más significativa** de Buen Gobierno y participación ciudadana en los territorios.

¹⁶ El temblor del 9 de febrero de 2013 en el municipio de Timbío, departamento del Cauca, puso a prueba la utilidad de la red. Gracias a ella se logró un manejo adecuado de la situación por parte de las instancias locales, contrario a lo que pasó al enfrentar el mismo desastre en el municipio de la Sierra.



Este ejercicio congregó e hizo partícipe a la población en torno a las labores de atención de la emergencia, reconstrucción de infraestructura, rehabilitación psicológica, restitución de derechos, reporte de alertas humanitarias y situaciones de orden público, y recuperación de insumos de ayuda humanitaria que estaban siendo desviados hacia otros fines y sectores poblacionales. Además de las acciones descritas en apartados anteriores (caracterización de los actores de la comunidad dentro de la atención a la emergencia, identificación de la población civil como

referente clave para la gobernabilidad, visibilización política de grupos étnicos y minorías, formulación de acuerdos de relacionamiento Estado- sociedad civil, etc.), esta dinámica ha favorecido:

- El fortalecimiento de asociaciones de Juntas de Acción Comunal como Asojuntas en el Cesar, la Federación de Juntas de Acción Comunal de Quibdó y la Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal en Magdalena, las cuales fueron incluidas en las mesas de trabajo de los Consejos territoriales para la gestión del riesgo de desastres.
- El apoyo del sector público y de las ONG a la comunidad para la **conformación de asociaciones** y mesas de trabajo en pro del medio ambiente y la prevención del riesgo, como por ejemplo la ASOPROCOGCHI en el Cesar, los ECOPAD (Visión mundial) y la Asociación Comunal de la Margen Izquierda en Córdoba.
- El **empoderamiento** de la comunidad y de las OSC frente a sus funciones dentro de las políticas públicas y la resolución de los problemas sociales de sus territorios.

Por su parte, la Común Unidad permitió la **conformación de redes ciudadanas**, a partir de la participación proactiva de las **OSC**, el conocimiento de la comunidad sobre las amenazas presentes en el territorio que habitan, y la capacidad del Estado para proveer los recursos, formulando estrategias de sinergia que dan como resultado el bien común.

Los procesos de **comunicación** desarrollados en la Estrategia permitieron:

- Identificar a los actores involucrados en los procesos.
- Identificar las dificultades de comunicación entre funcionarios y organizaciones, por ejemplo, entre la coordinación del Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Cauca y las secretarías que hacen parte de él.

- Desarrollar y socializar plataformas de información como el Sistema De Información Gerencial Para La Atención Y Prevención Del Riesgo – SIGAR, en el Chocó, que constituye una herramienta para ordenar y cuantificar atributos sobre el tema.
- Crear oficinas especiales para la gestión de riesgo de desastres en Norte de Santander.
- Incrementar el uso de páginas web, correos electrónicos, redes sociales, chats y otros medios masivos de comunicación para el diálogo con la ciudadanía.
- Crear o reforzar espacios como la **oficina de comunicaciones y prensa** integrada por personal especializado, así como una dependencia exclusiva para la atención de quejas, sugerencias y peticiones ciudadanas (Gobernación de Bolívar). En Santander esta labor se dio con la integración de la **red de comunicación** para la gestión del riesgo.

El **Plan de comunicaciones** específicamente permitió a los actores participantes (sobre todo funcionarios, y OSC en el caso del Urabá antioqueño):

- Cualificar los conocimientos en el tema.
- Llegar a acuerdos metodológicos, conceptuales y discursivos unificando el lenguaje y las metodologías de trabajo.
- Abrir espacios de intercambio de saberes y experiencias en torno a la prevención y atención del riesgo de desastres en sus territorios.
- Conocer la metodología requerida para la formulación del Plan Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres.

La participación ciudadana en procesos de **control social y gestión pública** llevó a la creación de oficinas de transparencia y gobernabilidad, que fomentaron el acompañamiento a las veedurías ciudadanas para el fortalecimiento institucional. En Cesar se dio la creación del Sistema de Atención al Ciudadano - SAC, que permite a la población consultar, quejarse y reclamar.

En Santander, el acompañamiento de la Estrategia al plan de desarrollo incidió de manera significativa (más del 28%) en el cumplimiento de metas en torno a los procesos de capacitación sobre atención y prevención de desastres, operatividad de los comités locales para prevención y atención de desastres en 15 municipios, apoyo técnico a la gestión del riesgo a 30 CMGRD y apoyo en la elaboración de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo a 19 municipios calificados como de alto riesgo por inundación. En este departamento se registran buenas prácticas como:

- La **rendición de cuentas** hace que los Consejos Municipales estén pendientes de la ejecución de recursos, así como la asignación de forma participativa en base a necesidades y prioridades.
- El trabajo solidario de instituciones que han elaborado estrategias de prevención con familias ubicadas en lugares de alto riesgo, como es el caso de Visión Mundial, con ECOPAD - Equipos Comunitarios para la Prevención y Atención de Desastres.

- a nivel académico la universidad Industrial de Santander con la estrategia que desarrolló, del sistema de información para atención de emergencias y el interés de poner en marcha un diplomado en planificación territorial y gestión del riesgo con el apoyo del equipo colíder; [redacted]
- En el municipio de El Playón la articulación de los empresarios, el párroco y los pastores de varias iglesias, se materializó con un acuerdo de voluntades para definir coordinadores de zona en caso de una emergencia natural, con el compromiso de un trabajo sostenible y continuo entre los agentes y actores.
- En Puerto Wilches se creó la Asociación Municipal de Mujeres Afectadas por la Ola Invernal, con 250 participantes.

Comentario [LRB4]: Pilas con lo que se quiere decir aquí porque Estructurar apoyó en el diplomado en lo otro no porque lo presentaron cuando yo fui y estaban buscando recursos para implementarlo

Comentario [C5]: Nombre

Un informe de la CCONG sobre rasgos y acciones de Buen Gobierno desarrollados en los territorios resume los logros con base en los siguientes indicadores:

Rasgos y acciones de Buen Gobierno desarrollados en los territorios

INDICADOR 1. SOCIEDAD CIVIL INFORMADA Y PARTICIPATIVA	INDICADOR 2. APROPIACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN LENGUAJE COMÚN	INDICADOR 3. EMPODERAMIENTO Y ARTICULACIÓN DE ACTORES PARA INCIDIR EN POLÍTICA PÚBLICA	INDICADOR 4. CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA
Apoyó a la visibilización de asuntos relacionados con inundaciones, censos, orden público, albergues y obras de mitigación, reportados como alertas humanitarias en Atlántico, Bolívar, Cesar, Chocó, Norte Santander y Sucre.	Apoyo a la vinculación de alcaldes y miembros de Consejos municipales para la Gestión del Riesgo a la mesa social de Colombia Humanitaria en la región de Urabá.	Instalación de capacidades y asesorías sobre la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011, con alcaldes y Consejos Territoriales para la Gestión del Riesgo, en Antioquia, Atlántico, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander.	Construcción y entrega a la gobernación de Bolívar de indicadores de seguimiento a las necesidades de formación y gestión relacionadas con el tema de gestión del riesgo.
Remisión de bases de datos sobre actores e instituciones relacionadas con la gestión del riesgo, a gobernaciones y Consejos Territoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres (Bolívar y Córdoba).	Incidencia en los planes de desarrollo municipales y departamentales, a través de la construcción de un documento orientador de las discusiones y la participación en las mesas de trabajo sobre la gestión del riesgo, en Atlántico, Bolívar, Chocó, Magdalena y Sucre.	Visibilización política del tema de la gestión del riesgo en los empalmes con nuevos gobernantes (Bolívar).	Diseño e implementación de un sistema para unificar información sobre los damnificados y afectaciones tras la ocurrencia de fenómenos naturales y antrópicos (Chocó).
Apoyo en el restablecimiento de relaciones entre actores públicos y funcionarios de	Apoyo en la reactivación de consejos municipales para la gestión del riesgo (Bolívar, Magdalena).	Análisis de propuestas y perfiles de gobierno de los candidatos a las nuevas administraciones	

<p>los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo (Atlántico, Santander).</p>	<p>departamentales en relación con la gestión del riesgo (Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Magdalena, Nariño, Santander, Norte de Santander y Sucre).</p>
<p>Interés de municipios no priorizados por participar en la Estrategia de Articulación y Acompañamiento para el Buen Gobierno y la Participación Ciudadana (Antioquía, Santander).</p>	<p>Apoyo en la articulación de actores e instituciones a nivel departamental y municipal, a través de foros, mesas de trabajo y agendas conjuntas, en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Magdalena, Nariño, Santander, Norte del Santander y Sucre.</p>
<p>Instalación de capacidades con CDGRD Y CMGRD.</p>	<p>Visibilización política de las comunidades indígenas afectadas, para la restitución de LOS derechos vulnerados por el Fenómeno de la Niña (Chocó).</p>
	<p>Apoyo a la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en las mesas de trabajo de los consejos territoriales para la gestión de riesgo de desastres (Magdalena).</p>
	<p>Discusión y construcción de propuestas en relación con la nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Atlántico, Bolívar y Magdalena).</p>

Fuente: Informe CCONG, Experiencias significativas de Buen Gobierno, Julio de 2012

Limitantes

Las mayores limitantes de la Estrategia en el eje de Buen Gobierno y participación ciudadana se centraron en los siguientes aspectos:

- En relación con los organismos de gobierno, su disponibilidad y forma de trabajo, se puso en evidencia:

- La falta de liderazgo y organización técnica de la Unidad Departamental de la GRD para monitorear, orientar, dirigir y resolver asuntos de los CMGRD referentes a la Gestión del Riesgo,
 - La desinformación y falta de compromiso de líderes y responsables gubernamentales frente a la importancia de la GIR en los respectivos planes de desarrollo.
 - La falta de cultura de la prevención, reflejada en la escasa diligencia en la elaboración de los planes y los censos de población vulnerable y/o afectada (Magdalena).
 - La falta de planeación y el desconocimiento de las entidades nacional que apoyan los procesos (Santander).
 - La falta de divulgación de la información por parte de funcionarios y entidades.
 - La falta de cultura de prevención y el desconocimiento de las políticas de protección del medio ambiente.
- Con relación al **fortalecimiento de las relaciones Estado - sociedad civil** se observó que:
 - La participación ciudadana se limita a convocar a los ciudadanos para escuchar a los funcionarios públicos, pero no siempre son ejercicios de comunicación de doble vía.
 - no siempre se cuenta con la participación de toda la comunidad para respaldar los planes de gestión de riesgo.
 - La comunidad y los organismos de socorro del territorio desconocen los planes municipales de gestión del riesgo.
 - como expresa el informe de Sucre, la sociedad civil desconoce los procesos de gestión de riesgo, y existe inconformidad respecto a los procesos gestionados por la administración pública, pues las obras de infraestructura vial, la construcción de viviendas, la unificación del censo de damnificados, entre otros, se encuentran inconclusos.
 - Falta compromiso por parte de algunos miembros de la OSC, a la hora de asistir a los encuentros o talleres. En algunos casos esta actitud es producto de malestares con las administraciones pasadas.
 - La participación de las Universidades requiere de mayor compromiso por parte de sus directivas.
 - Falta un trabajo estructurado con la población infantil, principal vector en el desarrollo y la planificación de la gestión del riesgo.
 - Con respecto a la Participación de las OSC en control social y gestión pública:

Comentario [LRB6]: En dónde?? Ya que en todos los departamentos no hay una Unidad Departamental de la GRD

- Se desconoce la importancia de los **mecanismos de control y vigilancia** como garantía de transparencia en la gestión pública.
- La participación de las comunidades en las actividades de la Estrategia aún es limitada. Solo participan aquellas que han sido afectadas.
- Respecto al **plan de comunicaciones** se observa:
 - La ruptura en la fluidez de las **comunicaciones** entre funcionarios departamentales vinculados a la GR.
 - La falta de voluntad política para acoger las sugerencias de la sociedad civil con relación a los procesos de comunicación interna y externa.
 - Poco respeto por los canales de comunicación pactados entre los entes territoriales y la Estrategia.
 - Retraso de los procesos de comunicación en los municipios, con respecto a los implementados en las gobernaciones.

Factores de éxito y/o fracaso

Según los informes de sistematización de los diversos departamentos, los principales factores de éxito en la implementación de la Estrategia fueron:

- El **compromiso de los gobernantes** con la participación ciudadana en la planificación, diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana y el interés por la replicación de la Estrategia en otros municipios de alto riesgo (Bolívar, Chocó, Santander, Norte de Santander y Antioquia).
- **Visibilización política** de la gestión del riesgo en los empalmes con nuevos gobernantes (Bolívar).
- El **interés y la participación activa** de los consejos municipales de la gestión del riesgo, los alcaldes, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad frente a temas relacionados con la Ley 1523, el Decreto 4147 de 2011, los CTP, el Concejo territorial de Gestión de Riesgos, entre otros (Sucre y Magdalena).



- La discusión y construcción de propuestas en relación con la **nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana** (Antioquia, Atlántico, Bolívar y Magdalena).
- La articulación de actores e instituciones a nivel departamental y municipal a través de foros, mesas de trabajo y elaboración de agendas conjuntas en los 12 departamentos.
- Apoyo en el **restablecimiento** de relaciones entre actores de la institucionalidad pública y los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo (Atlántico, Santander).
- El aporte considerable de la Estrategia al Plan de Desarrollo departamental (Santander).
- La elaboración de planes de trabajo por parte de los **Consejos Territoriales de Planeación CTP** para que se les incluya en los presupuestos anuales (Antioquia).

Se destaca también el acompañamiento, las modalidades y los enfoques de trabajo impulsados por las **organizaciones colíderes**, basados en:

- El **alto compromiso social** frente al respaldo del Buen Gobierno y la participación ciudadana, junto a la movilización de recursos disponibles y el manejo de las relaciones institucionales para el logro de los objetivos de la Estrategia.
- La habilidad, la disposición y el conocimiento sobre las metas y los territorios, para gestionar espacios de concertación y aprovechamiento del tiempo, en aras de brindar alternativas a las comunidades. (Corporación Territorios Magdalena)
- El **acompañamiento permanente a los municipios**, sin tintes políticos o partidarios, y el apoyo constante al fortalecimiento del rol de los CDGRD, los CMGRD y los CTP, las OSC y la ciudadana, como actores clave para el desarrollo y contribución a la gestión pública. (Cesar y Cauca)
- El trabajo por parte de CCONG y la Corporación Territorios, así como el **seguimiento a las instituciones departamentales** (CDGRD, Secretarías de Salud, Educación y Planeación) y las OSC (Pastoral Social, Corporación Minuto de Dios, CORPAMAG, MPS, entre otras), caracterizado por **las relaciones de confianza**. (Magdalena)
- El **cumplimiento de la mayoría de los requerimientos de la Estrategia** en un corto tiempo (seis meses) por parte de la CCONG, la FAONG y los colíderes en el Departamento de Antioquia, subregión de Urabá.
- La implementación de la **gestión prospectiva y la gestión correctiva**, como elementos claves que contribuyen al Buen Gobierno y posibilitan una real y activa participación ciudadana en el tema de la Gestión del riesgo de desastres (Urabá).



- La Común Unidad para conocer lo que piensa el Alcalde, el Concejal, el Secretario de Gobierno, la Policía, el Presidente de la Junta de Acción Comunal, la madre, el profesional, la Defensa Civil, con el fin de unificar criterios y comprender la realidad de la comunidad. (Sucre)

Entre los limitantes para el éxito de los ejes de la Estrategia, los informes señalan:

- El **desconocimiento de las políticas públicas** como impedimento para que los alcaldes ejecuten los planes y programas como lo demanda la Ley. Lo anterior acompañado de la **insolvencia de los municipios** como obstáculo para la ejecución y puesta en práctica de la Estrategia (Sucre).
- La divergencia de lenguaje entre la “CAR”, la “CDMB” y la Gobernación (Santander).
- La falta de disponibilidad de **recursos financieros** para las diferentes gestiones, así como la falta de coherencia entre la atención por parte de los responsables municipales y lo establecido en la norma (Magdalena).
- Las viejas prácticas de gobierno, la falta de confianza y la resistencia al cambio, que hacen que la sociedad civil aún este aislada de la administración en cuanto al control y seguimiento de la ejecución de los Planes de Desarrollo.

Lecciones aprendidas

“Lo que se ha hecho realmente es escuchar, construir desde las comunidades, con sus tiempos, su cultura, su noción del mundo, este gran aporte le ha dado un sello particular al proceso, el empoderamiento de sus comunidades, en ese sentido, somos nosotros los que hemos aprendido”.

(Ángela Rojas. ASOJECA, Cauca)

Durante el desarrollo de las visitas a los municipios se corroboró que, pese al difícil escenario político y de orden público que se presenta hace varios años, las OSC se encuentran presentes en los territorios con ánimo de ser protagonistas en los procesos políticos locales, a través de su inclusión en la toma de decisiones sobre la gestión de riesgo de desastres.



En muchos casos, la gestión del riesgo no es un tema prioritario, debido a la reducida participación de los alcaldes y la poca destinación de recursos para el tema dentro de los planes de desarrollo. En la gestión de riesgo, la ética de los funcionarios públicos desempeña un rol determinante en la dinamización de los procesos de conocimiento, convocatoria a los CMGRD, diálogo con la sociedad civil y despolitización del riesgo.

Para la construcción de un modelo de gestión de riesgo, es necesario recuperar con todos los entes del territorio la información básica que permita calcular el riesgo y prever las reservas financieras, sociales, psicológicas y emocionales, que permitan la supervivencia en condiciones adecuadas. El escenario de riesgo y los factores de amenaza y vulnerabilidad cambian constantemente, esto significa que la información debe ser actualizada con cierta regularidad, con base en la vigilancia y análisis permanente del ambiente y de la sociedad.

El proceso de acompañamiento, articulación y desarrollo de capacidades con los actores públicos y de las OSC en el territorio, se benefició de las estrategias de intervención de las organizaciones colíderes y de su esquema de trabajo en diálogo permanente con la CCONG y Colombia Humanitaria, a través de procesos de comunicación de doble vía.

Las políticas nacionales llegan a los departamentos y a las cabeceras municipales, pero tienen un efecto retardado en las instancias municipales. Se requiere de mayor divulgación y acompañamiento en zonas rurales para solucionar esta situación, ya que la falta de articulación de los departamentos y municipios, así como el bajo nivel de conciencia sobre el poder público como bien de la comunidad, obstaculizan los procesos de desarrollo de planes y programas, burocratizando la implementación de acciones de mejora.

Para finalizar este aparatado, se puede afirmar que una de las lecciones aprendidas más significativas tiene que ver con la implementación del proceso de sistematización de la experiencia, que ha sido útil para visualizar y reflexionar sobre los efectos de las acciones realizadas en los territorios, los aprendizajes y las soluciones a futuro.

A continuación las lecciones aprendidas en cada uno de los ejes propuestos por la sistematización de la experiencia:

Articulación Interinstitucional

1. La **articulación** entre instituciones públicas, y entre estas, las OSC y el sector privado requiere de capacidad de convocatoria, legitimidad, voluntad política y capacidad de coordinación de trabajo en los territorios para ser eficaz.

2. A través de los procesos de articulación se pusieron en evidencia las insuficiencias de las instancias nacionales, regionales y locales, en cuanto a permanencia de los funcionarios, manejo de recursos para mitigar las emergencias y medios de comunicación que no cumplen su cometido de informar oportunamente.
3. Hay un desconocimiento generalizado sobre los **actores** que actúan en el territorio, lo que ocasiona fraccionamientos de todo tipo, duplicidad de acciones, desperdicio de recursos y falta de eficacia a la hora de resolver las problemáticas.
4. El encuentro, la interlocución y la concertación entre los actores involucrados en el desarrollo de una comunidad son procesos fundamentales para el establecimiento de relaciones transparentes, solidarias y duraderas.
5. La construcción de mapas y escenarios debe involucrar a los sujetos del riesgo, las organizaciones, las estructuras regionales, locales o comunitarias y la empresa privada. No solo se debe depender de los órganos centrales de planificación e información.
6. El proceso de identificación, reconocimiento y mapeo de las instituciones debe ser dinámico respecto a los cambios que se producen en el contexto sociopolítico, geográfico y económico del territorio.
7. La politización de las ayudas en algunos territorios constituye una grave falta que atenta contra la equidad, la rendición de cuentas y la gobernabilidad, y ocasiona desmotivación de la ciudadanía y las OSC al participar en procesos de gestión del riesgo.
8. Hay voluntad para unificar las acciones de respuesta a las necesidades de los afectados.
9. La capacidad de convocatoria de la CCONG y Colombia Humanitaria, la legitimidad de las organizaciones colíderes y el acompañamiento continuo a los territorios, fueron factores clave para la implementación de los planes de trabajo con las alcaldías, las instituciones departamentales, los CDGRD, los CMGRD, las OSC y las entidades nacionales y sus equipos de trabajo.
10. La inclusión de actores privados en los planes de gestión del riesgo es un proceso complejo que aporta elementos importantes de sostenibilidad y eficacia a las acciones contenidas en los mismos.
11. La construcción de alianzas, los encuentros entre los gobiernos salientes y entrantes y los acuerdos de continuidad requieren de legitimidad, capacidad operativa, voluntad política, convocatoria y ausencia de posiciones políticas partidistas de cualquier tipo.

12. La articulación representa uno de los retos principales de las administraciones departamentales y municipales de cara a fortalecer el Buen Gobierno y la gestión del riesgo. Esta tarea deberá seguir siendo fortalecida con base en la Común Unidad.
13. El cambio de los funcionarios por razones políticas es una variable a considerar en este tipo de procesos.

Instalación de capacidades

1. La **instalación de capacidades** sigue siendo el motor de desarrollo en los territorios.
2. Las capacidades institucionales son bajas tanto a nivel departamental como municipal, debido a la escasez de personal, la poca gestión de las unidades departamentales y municipales de GRD y el acompañamiento limitado de los CMGRD a sus coordinadores.
3. La combinación de acompañamiento, capacitación y asesoría concertada con la UNGRD, ha sido un acierto en la formulación de los planes municipales de la gestión del riesgo, y constituye la mezcla ideal para el desarrollo de capacidades.
4. El proceso de formación de los diferentes actores del territorio posibilita la adquisición de conocimiento sobre gestión, Buen Gobierno y participación ciudadana.
5. El desarrollo de capacidades está directamente relacionado con la organización gubernamental, así como con el compromiso de los actores dentro del proceso.
6. El desconocimiento de la **Ley 1523** es un obstáculo para el desarrollo de los territorios.
7. En algunos casos, se considera que la elaboración de los planes municipales de la gestión del riesgo y a la inclusión de elementos de adaptación al cambio climático no es importante. El documento se desarrolla por cumplir la exigencia legal.
8. La **convocatoria** a los eventos debe realizarse mediante contacto directo con los participantes para que asistan las personas aptas para la discusión.
9. La **formación de los nuevos funcionarios** en temas de GRD, fue requisito indispensable para la implementación de los ejes de trabajo y el logro de las metas de la Estrategia.

Buen Gobierno y participación ciudadana

“La Estrategia nos ha permitido la generación de escenarios que nos posibilitan el intercambio de saberes y nuestro empoderamiento”

(Sociedad civil organizada. Subregión Urabá, Antioquia)

1. Existe un conjunto de buenas prácticas de gobierno y participación ciudadana que es preciso rescatar y difundir a través de procesos de sistematización de experiencias.
2. Las buenas prácticas enriquecen la formulación y aplicación de políticas públicas de gestión integral del riesgo y constituyen un factor fundamental para la solución de los problemas y afectaciones ocasionados por los fenómenos naturales.
3. La incorporación de la gestión de riesgo en los debates de los candidatos a las gobernaciones y alcaldías durante el proceso electoral de finales del 2011, al igual que la experiencia de agendas abiertas y la firma de compromisos, fueron elementos determinantes para la continuidad del proceso con las nuevas administraciones.
4. El fortalecimiento de los CDGDR y CMGRD constituye un avance para el cambio de actitudes frente a la gestión del riesgo de desastres y la puesta en marcha de un nuevo enfoque y de nuevas estrategias de prevención.
5. La participación ciudadana es un factor esencial para lograr la gobernabilidad y es base para que la oferta institucional responda a las demandas de los afectados.
6. Las organizaciones comunitarias son los medios más adecuados para fortalecer la integración, la autogestión, la solidaridad y la participación de la comunidad con el propósito de alcanzar la transformación integral de su realidad y de la sociedad.
7. Escuchar la opinión de las OSC trajo como resultado un mayor conocimiento de las experiencias de cada uno de los municipios.
8. No se deben delegar responsabilidades de incidencia a las OSC debido a que, por su baja organización interna y sus capacidades para la toma de decisiones, a veces no logran cumplir sus compromisos a cabalidad, y necesitan de acompañamiento permanente para llevar a cabo procesos efectivos de interlocución con lo público. Esta labor de incidencia podría delegarse a entidades de segundo o tercer nivel como asociaciones o federaciones.

9. La comunicación es un elemento imprescindible para la articulación institucional, el Buen Gobierno y la participación ciudadana
10. La falta de fuentes de información y registro de acontecimientos anteriores incide en la falta de consistencia respecto a los ejercicios de planeación en los municipios.
11. Una relación fuerte entre el Estado y la sociedad civil es requisito indispensable para la gobernabilidad y la participación ciudadana.
12. El acompañamiento cercano a las comunidades es de vital importancia para que la sociedad civil cree y apropie la cultura de la prevención, y se torne más proactiva que reactiva. Las asesorías y los espacios de concertación facilitados por la CCONG y las organizaciones colíderas han aportado significativamente a mejorar las prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana.
13. La falta de sede y continuidad de los representantes de las organizaciones que integran los CDGRD y los CMGRD limitan el sentido de pertenencia frente a las funciones que les asigna la Ley.
14. En el proceso de identificación de los riesgos, las administraciones deben aprovechar los conocimientos de los actores locales para ajustar las medidas preventivas y prospectivas de acuerdo a las amenazas presentes en los territorios.
15. La cultura del clientelismo aumenta el riesgo de alteraciones en los procesos de contratación periódica, desde el momento de la asignación hasta el proceso de ejecución del contrato, lo que afecta la puesta en marcha y el cumplimiento de las responsabilidades, la atención a las comunidades y la transparencia.
16. La identificación de acciones conjuntas entre actores de la gestión del riesgo de desastres ha sido una herramienta útil para la superación de la emergencia y para el logro de relaciones sostenibles y eficaces en los territorios.
17. El discurso de Común Unidad se fortalece con la búsqueda de estrategias para su operatividad en los territorios.
18. Enfrentar el desastre requiere del concurso de todos los actores del territorio.
19. La socialización con los líderes comunales sobre el uso efectivo y racional de los recursos, facilita el proceso de sistematización de la información.

Conclusiones y recomendaciones

Se puede concluir que:

- Al inicio de la Estrategia, los territorios contaban con cuerpos de socorro, como la Cruz Roja, la Defensa Civil y los Bomberos, pero estas instituciones trabajaban desarticuladamente. Esto se comprobó con el desorden en la atención, la falta de procesos de capacitación a la comunidad y la carencia de equipos para atender la emergencia. A este panorama se sumó la lenta e ineficiente ayuda por parte de algunos gobiernos, debido a la politización de los recursos.
- La emergencia propició un mayor interés por el tema de la gestión del riesgo y la necesidad de estar mejor preparados para enfrentar situaciones similares en el futuro.
- La GRD requiere de altos niveles de voluntad política, capacidad institucional y ética de los funcionarios públicos, que desempeñan un rol determinante en la dinamización de los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres.
- El análisis del riesgo es el resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales, asociados a uno o varios fenómenos naturales.
- El Equipo Nacional de la CCONG acompañó a las ONG Co-Líderes en la consolidación de los productos entregables de la Estrategia, tales como: ejercicios de líneas de base que buscan el acercamiento de la sociedad civil al funcionamiento de las entidades públicas en el marco del Buen Gobierno; la indagación del estado de los CTP; el acompañamiento a los municipios y la orientación al trabajo en general para lograr los objetivos buscados por estos equipos en lo regional y local.
- La Estrategia ha contribuido a renovar y fortalecer el interés por la gestión del riesgo por parte de las alcaldías y gobernaciones, a redimensionar el concepto de Buen Gobierno y a evidenciar experiencias numerosas que dan cuenta de que es una realidad en Colombia.
- La Estrategia ha hecho posible la articulación entre diferentes instancias relacionadas con la gestión del riesgo y la participación ciudadana a nivel departamental y municipal, y ha contado con el respaldo y reconocimiento de los gobernadores y alcaldes vinculados.

Comentario [LRB7]: Limitar el acompañamiento de la ccong a esto me preocupa un poco

Articulación interinstitucional

1. Existe una gran cantidad de **organizaciones** públicas, privadas y de la sociedad civil en los territorios, la acción articulada en torno a la GR.

2. El diagnóstico del contexto ayuda a tener una mirada amplia sobre las amenazas y riesgos potenciales del territorio.
3. La fragmentación interinstitucional se da en principio por el poder que ejercen los partidos políticos en el liderazgo de las instituciones. Esto conduce a la duplicidad de acciones y la falta de comunicación entre las instituciones, y la población.
4. La Estrategia ha sido una herramienta exitosa para vincular a las OSC, entre sí, a los organismos gubernamentales y a otros actores presentes en el territorio.
5. Los planes son una herramienta poderosa para concretar y acordar las acciones con todos los actores. Allí se aclaran competencias y se asignan recursos según prioridades.
6. La conformación de alianzas es un proceso vital en términos de eficacia y sostenibilidad de las acciones.
7. La vinculación del sector privado ha sido incipiente pero muestra un camino viable para las alianzas que deben orientar las relaciones a futuro.
8. En encuentro entre la administración saliente y la entrante, en todos los territorios, fue una práctica de Buen Gobierno y, en algunos casos, de participación ciudadana.
9. Las agendas abiertas funcionaron adecuadamente dando continuidad y transparencia en las acciones.

Instalación de capacidades

1. El programa de capacitación y asesoría basado en el diagnóstico de la situación de la GR, marcó una ruta adecuada de acompañamiento e instalación de capacidades.
2. Las OSC y las instituciones del sector público han sido acompañadas y han recibido la capacitación necesaria para surgir, organizarse y hacer el seguimiento y la solicitud de recursos para priorizar obras, controlar la ejecución y garantizar la transparencia. Con el apoyo a estas organizaciones se espera que las problemáticas que aún no han sido solucionadas, encuentren feliz desenlace.
3. En algunos municipios los conocimientos y el acompañamiento a la producción de herramientas de planificación no fueron garantía de que la eficiencia de la GRD.
4. El programa de **capacitación a funcionarios entrantes** fue un acierto de la Estrategia que mejoró el desempeño de los nuevos empleados.

Buen Gobierno y participación ciudadana

1. La implementación de la Ley 1523 de 2012 se ha convertido en el tema prioritario en los departamentos y municipios, de manera que los Consejos para la gestión del riesgo están orientando todos sus esfuerzos hacia este propósito. El tema está siendo reconocido por gobernadores y alcaldes como prioritario y se ha incorporado en la mayoría de los planes de desarrollo.
2. El fortalecimiento de los CDGRD y los CMGRD era necesario en razón de su composición heterogénea y su falta de participación y eficacia en la toma de decisiones.
3. La implementación de mecanismos de comunicación y participación fue un eje de trabajo muy importante en términos de visibilización de las acciones, control social, transparencia y participación ciudadana.
4. La aplicación de la Estrategia fortaleció la conformación de redes ciudadanas.
5. El fortalecimiento de las **relaciones Estado-sociedad civil** se convirtió en uno de los aportes más importantes para potenciar las prácticas de Buen Gobierno y participación ciudadana.
6. Las acciones realizadas han contribuido al fortalecimiento de las relaciones entre los actores de los entes territoriales, la sociedad civil, el sector académico, la comunidad internacional y la empresa privada.
7. El componente de **Común Unidad** ha sido un aporte a la realización de obras concretas para solucionar las múltiples afectaciones causadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.
8. Las acciones de Buen Gobierno y participación ciudadana lograron:
 - Contar con una sociedad civil informada y participativa.
 - Reforzar la apropiación del territorio para la construcción de un lenguaje común.
 - Contribuir al empoderamiento y articulación de actores para incidir en política pública.
 - Dejar sentadas las bases para la construcción de memoria histórica.



Recomendaciones

Generales

La gestión del riesgo de desastres en los territorios debe constituir un eje horizontal a todos los procesos y actividades humanas, y un enfoque integrador de acciones presente antes, durante y después de la emergencia.

El reto de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil es trabajar por reducir la alta fragmentación interinstitucional que tienen, en pro de mejorar la planeación, la organización y el trabajo conjunto.

Algunos elementos que deben ser reforzados para una mejor atención de las emergencias y las situaciones de riesgo son:

- El censo adelantado por parte de las autoridades municipales es una práctica que debe ser regulada y controlada para evitar contratiempos en la entrega de ayudas y disminuir los errores en la inscripción de afectados y en la cuantificación de las pérdidas.
- La convicción de que la principal acción de recuperación es la actuación de la población. Las ayudas son soluciones provisionales a las necesidades derivadas de la emergencia.
- El uso de instancias o mecanismos de control social y rendición de cuentas, promovidas por la institucionalidad.
- Establecer financiación para el nivel local de tal manera que se cuente con condiciones de operaciones dignas y suficientes para los responsables locales del SNPAD.

Comentario [LRB8]: Este nombre de mantiene o cambio con la ley 1523

Articulación interinstitucional

1. Mantener actualizados los listados de actores y oferta institucional. Los instrumentos de mapeo deben ser similares a nivel departamental, con el fin de realizar análisis comparativos. La actualización debe hacerse mínimo una vez al año, al igual que en los planes de trabajo.
2. Las oficinas de planeación de los departamentos y municipios deben apoyar las actualizaciones anuales de los diagnósticos y análisis de los contextos aportando información relevante, permanente y estructurada.



3. Las **alianzas** entre instituciones sobre todo del sector público y privado deben ser actualizadas, mantenidas y fortalecidas como elemento de Buen Gobierno y de búsqueda de potenciación de los esfuerzos.
4. Es necesario promover la articulación entre las organizaciones y las instituciones públicas entre sí e incentivar la articulación del trabajo entre las organizaciones civiles y entre éstas con el estado a nivel local, regional y nacional.
5. El desarrollo importante que ha tenido la **responsabilidad social** corporativa en el país debe ser el modelo de la búsqueda de vinculación de las empresas privadas a los procesos de GRD en los territorios.
6. El **diálogo entre administraciones** debe proponerse de manera permanente como mecanismo de enlace eficiente y fundamento de gobernabilidad para futuras elecciones a nivel departamental y municipal.
7. La **agenda abierta** como sistema exitoso de diálogo interpartidario e intercultural debe continuar a futuro, buscando una mayor participación de las OSC, la empresa privada y la comunidad en general como se dio en algunos pocos casos.

Desarrollo de capacidades

Es necesario que se estructure y ejecute un **programa de educación continua** con respecto a los temas de GRD, aplicación de la nueva ley 1523 de 2012, que involucre a las instituciones gubernamentales y a las OSC. De lo contrario en épocas prolongadas de no ocurrencia de desastres naturales se baja la guardia y se retrocede en relación con la creación de una cultura de prevención.

1. Es necesario **formar a las organizaciones** en incidencia en toma de decisiones públicas e incentivar la articulación del trabajo entre las organizaciones civiles
2. Es imperativo formar a las comunidades sobre **prácticas de participación ciudadana con visión social** no centradas exclusivamente en el manejo de situaciones coyunturales de emergencia.
3. Se sugiere organizar un plan de **formación continuada a los líderes comunales** sobre la aplicación de las estrategias y su función como miembros de la comunidad en una participación ciudadana efectiva, tanto para la sociedad como para el gobierno, que garantice la transparencia y uso racional de los recursos disponibles.
4. Se recomienda vincular a las organizaciones educativas en la GRD, para que introduzcan en las aulas una nueva mentalidad de prevención frente al manejo del riesgo.

5. Se recomienda una **formación más profunda** en deberes y derechos ciudadanos relacionados con la solicitud de información y respuesta oportuna a entidades estatales y cuáles entidades encargadas de garantizar sus derechos.

Buen Gobierno y participación ciudadana

1. La gestión de riesgo debe ser el eje de la gobernabilidad en todos los entes territoriales del Departamento.
2. El representante de las entidades de las instituciones ante el CMGRD no necesariamente tiene que ser el representante legal, sino una persona que tenga capacidad para tomar decisiones y que cuente con el tiempo y el compromiso para hacerlo.
3. Se requiere realizar un fortalecimiento de las Unidades de gestión del riesgo dentro de las alcaldías municipales. Los planes de gestión de riesgo deben formar parte de planes regionales para evitar que las acciones del municipio afecten o amenacen a sus vecinos.
4. En el caso específico de la región de Urabá en Antioquia, los gobiernos municipales plantearon la necesidad de llevar a cabo acciones para la **integración subregional**, a través de la elaboración de un diagnóstico de los riesgos inmediatos de la región y las estrategias de prevención y atención de los mismos. Este ejemplo puede ser útil en municipios que tengan características socioeconómicas y geográficas similares y pertenezcan a núcleos administrativos semejantes a la región mencionada.
5. Implementar **rutras de comunicaciones**, redes de comunicación ciudadana, páginas web, sistemas de información y otros mecanismos virtuales o físicos, en pro del bien de los territorios y la vigilancia sobre la gestión del riesgo como política permanente y eje transversal del Buen Gobierno y la participación ciudadana.
6. Se requiere contar con **procesos estandarizados y fuentes de información más eficientes** en los departamentos, para que los municipios accedan a ellos fácilmente.
7. El fortalecimiento de las **relaciones Estado-sociedad civil** debe ser una búsqueda permanente de gobernabilidad, inclusión e incidencia de la ciudadanía, bajo el principio de “lo público desde lo público”.
8. Es importante redimensionar las funciones y competencias de los **CTP**, a fin de que se fortalezca su función de aporte a la planificación local y su vinculación a las acciones de gestión del riesgo.



9. La acción coordinada y permanente de todos los entes implicados en los territorios bajo la bandera de la Común Unidad es la única garantía de “no repetición” de posiciones reactivas sino proactivas.

10. Es importante fortalecer la **autosostenibilidad social**, pues la comunidad debe tener la capacidad de transformarse después de una situación de riesgo, a través de acciones de mitigación y recuperación acorde con los recursos y políticas gubernamentales.