

**Análisis comparado de la gestión pública colaborativa en los casos del
FOREC en 1999 y la Reconstrucción de Providencia en 2021**

**Comparative analysis of public collaborative management apply to 1999
FOREC and Old Providence reconstruction in 2021**

Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad Javeriana

Bogotá, 24 de agosto de 2023

Este manuscrito es resultado de una investigación aplicada realizada en las islas de Providencia
y Santa Catalina entre enero de 2021 y junio del 2023.

Resumen

El 16 de noviembre de 2020 los habitantes de Providencia y Santa Catalina en Colombia afrontaron el paso del Huracán Iota, de categoría 5. Este desastre natural dejó el 98% de la infraestructura de las islas completamente destruida.

A pesar de que veinte años antes el modelo de reconstrucción “Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero -FOREC” que se constituyó para llevar a cabo la reconstrucción de 28 municipios luego del terremoto acontecido en la zona en 1999, había demostrado ser novedoso y tener resultado a través de una estructura de gestión colaborativa, este fue ignorado como alternativa y el Gobierno decidió seguir al pie de la letra el Sistema General de Gestión de Riesgos.

Este trabajo de grado pretende metaanalizar la experiencia del plan de reconstrucción de viviendas realizado en Providencia entre enero de 2021 y diciembre de 2022, comparado con el plan llevado a cabo bajo el esquema de FOREC, centrándose en si la gestión o gobernanza colaborativa aplicada debió ser un elemento más fuerte en la reconstrucción de las islas.

Entre los métodos utilizados para recolectar la información se destacan entrevistas estandarizadas no programadas a la comunidad, personas del sector privado que hicieron parte de la reconstrucción, fuerzas armadas y gobierno (ver tabla 1). Las preguntas realizadas se hicieron bajo las dimensiones propuesta por Ansell & Gash para el estudio de la gestión pública colaborativa (ver anexo 2). Así mismo, se realizó un análisis de informes y documentos acerca de la reconstrucción de viviendas en Providencia y el Eje Cafetero luego de la ocurrencia de desastres naturales y un comparativo entre las metodologías empleadas para la participación ciudadana en la reconstrucción de estas dos zonas del país.

Entre las conclusiones se encuentran que en un contexto de desastre permite al Estado actuar de manera expedita y tomar de decisiones que de otra manera hubiera sido imposible de hacer. No se puede ignorar el hecho de que tanto el FOREC como Providencia compartieron la falta de credibilidad en el gobierno como un eje de sus actuaciones frente al desastre.

Abstrac

On November 16, 2020, the inhabitants of Old Providence in Colombia were hit by Hurricane Iota, a category 5 hurricane. This natural disaster left 98% of the islands' infrastructure completely destroyed.

In spite of the fact that twenty years earlier the reconstruction model "Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero -FOREC" (Social and Economic Reconstruction Fund of Eje Cafetero), which was created to carry out the reconstruction of 28 municipalities after the earthquake that occurred in the area in 1999, had proven to be innovative and to have results through a collaborative management structure, it was ignored as an alternative and the Government decided to follow the General Risk Management System to the letter.

This degree work aims to make a meta analysis of the experience of the housing reconstruction plan carried out in Providencia between January 2021 and December 2022, compared to the plan carried out under the FOREC scheme, focusing on whether the collaborative management or governance applied should have been a stronger element in the reconstruction of the islands.

The methods used to collect the information included unscheduled standardized interviews with the community, people from the private sector who took part in the reconstruction, the armed forces and the government (see Table 1). The questions asked were based on the dimensions proposed by Ansell & Gash for the study of collaborative public management (see annex 2). Likewise, an analysis of reports and documents on the reconstruction of housing in Old Providence and the Eje Cafetero after the occurrence of natural disasters and a comparison between the methodologies used for citizen participation in the reconstruction of these two areas of the country was carried out.

Among the conclusions are that in a disaster context it allows the State to act in an expeditious manner and make decisions that otherwise would have been impossible to make. It cannot be ignored the fact that both FOREC and Providencia shared the lack of credibility in the government as an axis of their actions in the face of the disaster.

Contenido

RESUMEN	2
ABSTRAC.....	3
INTRODUCCIÓN	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
JUSTIFICACIÓN	11
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	13
OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	13
MARCO DE REFERENCIA	14
ESTADO DEL ARTE: CASO FOREC	20
METODOLOGÍA.....	21
RESULTADOS Y SOLUCIÓN	22
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
REFERENCIAS	41
ANEXOS	44
ANEXO 1 RESUMEN DE COSTOS POR VIVIENDA EN RECONSTRUCCIÓN DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	44
ANEXO 2 GUION PREGUNTAS ENTREVISTAS	45
ENTREVISTAS	46

Introducción

El 16 de noviembre de 2020 se convirtió en un día inolvidable para los habitantes de Providencia y Santa Catalina que no pudieron dejar las islas y tuvieron que afrontar el paso del Huracán Iota, de categoría 5, a 12 kilómetros del archipiélago, y que dejó el 98% de la infraestructura de las islas completamente destruida.

Para facilitar la reconstrucción el gobierno publicó el Decreto 1472 de 2020 a través del cual se declaró Situación de Desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por 12 meses, con la posibilidad de prorrogar ese estado por el mismo periodo de tiempo, hecho que ocurrió con el Decreto 1482 de 2021.

Este documento estableció un régimen normativo especial para la situación de desastre y calamidad pública, y determinó que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) debía elaborar un Plan de Acción Específico para el manejo de la crisis en la zona.

Veintiún años antes otro desastre natural había dejado devastado la región cafetera del país, se trata del terremoto de Armenia, del 25 de enero de 1999. En este caso el decreto de emergencia llevó a la creación de un sistema novedoso que involucró el sector público y privado: el Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero -FOREC.

El modelo de intervención del FOREC... Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comunitaria promovido por el Estado y soportado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y del mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (Cuervo Restrepo J. , 2002, pág. 136)

Tanto Providencia, como el Eje Cafetero sufrieron desastres naturales en circunstancias parecidas, ya que en ninguna de las dos zonas había credibilidad hacia el gobierno en el momento de la tragedia.

Por ello, este trabajo de grado espera sistematizar la experiencia del plan de reconstrucción de viviendas realizado en Providencia entre enero de 2021 y diciembre de 2022, comparado con el plan llevado a cabo bajo el esquema de FOREC, realizando un metaanálisis que revele que fue lo positivo y negativo de cada uno de los modelos de reconstrucción y si la gestión o gobernanza colaborativa aplicada en el FOREC debió ser un elemento más fuerte en la reconstrucción de las islas.

Planteamiento del problema

Los daños del Huracán Iota en el archipiélago de Providencia y Santa Catalina incluyeron la reconstrucción de 1845 viviendas (Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades - EDAN junio de 2022), entre nuevas y reparadas; la rehabilitación de escenarios deportivos, entre canchas y polideportivos; la reconstrucción de Puente de los Enamorados que comunica a Providencia con Santa Catalina; reconstrucción de la terminal del aeropuerto El Embrujó y ampliación de la plataforma de parqueo de aviones; dragado del embalse de Agua Dulce y construcción de tanques de almacenamiento de agua; rehabilitación de posadas y locales de comercio; recuperaciones de corales y creación de viveros con especies nativas; reconstrucción de tres colegios; entre otros. En el caso de víctimas, solo se le atribuyeron tres personas fallecidas de una población de 4.545 reportados en el censo de 2018 realizado por el DANE.

Ignorando la historia y otros casos de destrucción masiva causada por tragedias naturales, como lo fue el caso del terremoto de Armenia en 1999, la reconstrucción de Providencia tuvo deficiencias desde su planeación hasta ejecución.

En un inicio no se tuvo en cuenta el contexto insular, por ello en las primeras declaraciones del presidente de la República de entonces, Iván Duque Márquez, en las que aseguró que a partir del primero de enero de 2021 se iniciaría un proceso de reconstrucción de la isla bajo un plan de 100 días (Becerra, 2020; Becerra, 2020), fueron hechas sin fundamento técnico, pues las palabras del mandatario fueron dichas días después de la tragedia sin conocer los pormenores logísticos a los que se enfrentarían en la construcción de las viviendas y diversas infraestructuras dañadas.

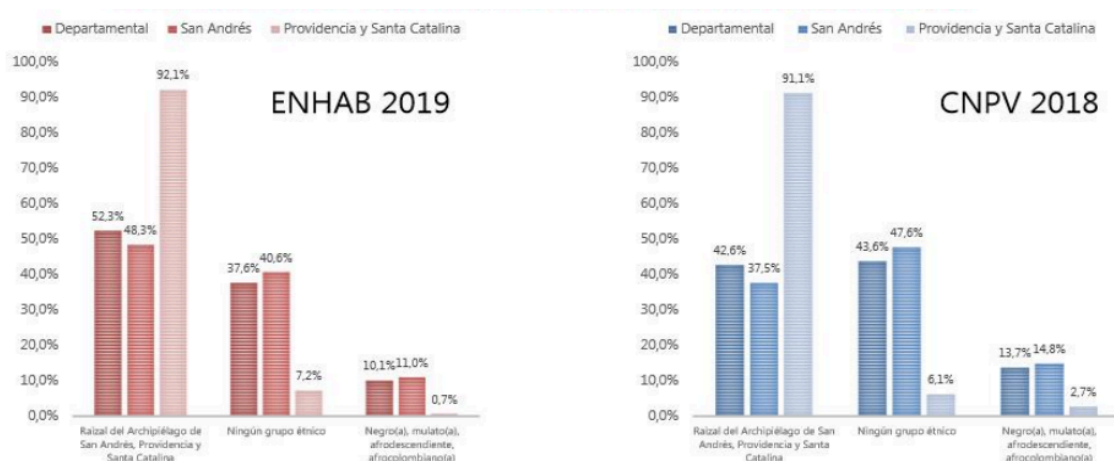
Según la International Recovery Platform este fenómeno se llama “la tiranía de lo urgente” y ocurre cuando “se requiere de una acción apremiante para evitar el

estancamiento económico y la decadencia, prevenir el brote de enfermedades o asegurar la continuidad de los servicios educativos. Los períodos cortos de financiación y la presión política para mostrar resultados visibles multiplican la presión para actuar” (International Recovery Platform, s.f., pág. 4).

Las promesas realizadas por el presidente Duque no tuvieron repercusión de inmediato y se sostuvieron a lo largo del primer mes después del desastre natural, tanto así que la designada gerente para la reconstrucción, Susana Correa, que en ese momento también era la directora del Departamento de Prosperidad Social, aseguró en rueda de prensa que “al 10 de abril del 2021 se deben tener construidas y reparadas alrededor de 1.266 viviendas con servicios públicos; energía, agua potable y telecomunicaciones” (UNGRD.gov.co, 2020). En ese momento el gobierno ya había entregado una casa prefabricada de 60mtr² y se pensaba que el resto serían del mismo tipo (Caracol Radio, 2020), ignorando varios factores:

- **La geografía de las islas de Providencia y Santa Catalina:** Las islas están ubicadas a 775 kilómetros de la parte continental de Colombia, 20 minutos en avión desde San Andrés, 8 horas en catamarán o 4 horas en lancha rápida. Así mismo, la isla cuenta con colinas con elevaciones hasta de 550 m sobre el nivel del mar, tiene una dimensión de 7 kilómetros de largo por 4 de ancho, con un área de 17 km², mientras que Santa Catalina está separada de la cercana Isla de Providencia por un canal de 150 m de ancho llamado "Canal Aury", es relativamente quebrada y su altura máxima es de 133 m sobre el nivel del mar. Santa Catalina tiene una dimensión de 7 kilómetros de largo por 4 de ancho, con un área de 17 km² (Gobernación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, s.f.).
- **El respeto por la cultura raizal:** más del 90% de la población de Providencia y Santa Catalina son raizales (Ver gráfico 1), según un comparativo entre los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y la Encuesta de hábitat y usos socioeconómicos -ENHAB 2019, realizados por el DANE.

Gráfico 1. Distribución de la población según la pertenencia étnica



Fuente: (Gobernación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, 2020)

A esto se suma no haber tenido en cuenta experiencias como la del Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero -FOREC, que pudo haber sido adaptada a las circunstancias y evitar las críticas sobre que la comunidad no tuvo participación en la reconstrucción de sus viviendas.

Cada uno de los factores mencionados anteriormente afectaba de alguna manera el desarrollo del proyecto de reconstrucción, ya que tanto su ubicación geográfica tendría efectos sobre los tiempos y el valor del transporte de materiales y el personal, como también el no vincular al 100% a la población raizal, traería levantamientos sociales que retrasarían las obras.

La logística en una isla es diferente a construir en el continente, esto se puede ver en el documental “FYRE: La fiesta más exclusiva que nunca sucedió” (Smith, 2019), que muestra como una mala preparación, no conocer los tiempos de cargamento, estadía, servicios públicos pueden llevar a retrasar los procesos de construcción. Tal como se refleja en el documental ocurrió en Providencia y Santa Catalina, islas que además solo contaban con un solo muelle para la descarga de materiales, llegada de alimentos, víveres y combustibles, por ello en los turnos para el descargue de los barcos siempre se priorizaba la comida por encima de los materiales de construcción retrasando los tiempos de obra.

Por otro lado, la reconstrucción se presentó como una oportunidad para que el Gobierno reforzara su presencia en la isla. Este fenómeno se dio gracias a que en

situación de desastre es posible actuar con decretos de emergencia que permiten acelerar contrataciones y tomar decisiones sobre los territorios de manera más expedita, tal como lo explica Jorge Iván Cuervo en el estudio de caso desarrollado en el año 2002:

Para el Estado se da una situación paradójica, una suerte de «amplificación de gobernabilidad», entendida como el surgimiento espontáneo de un acuerdo social y político para que éste intervenga sin otras restricciones que las derivadas de la propia situación de desastre. Así se entiende que el Estado pueda realizar acciones que en condiciones de normalidad no serían fácilmente viables. Puede movilizar grandes recursos, aumentar tributos en las zonas no afectadas y disminuir o eliminarlos en las zonas afectadas para generar incentivos a la inversión, adquirir empréstitos externos -muchos ofrecidos de inmediato por países u organismos internacionales- en condiciones favorables de pago, generar incentivos directos a la inversión privada, y reorientar y focalizar el gasto público social, entre otras medidas. (Cuervo Restrepo J. I., 2002)

En Providencia el Gobierno aprovechó esta “ampliación en su gobernabilidad” para llevar a cabo dos obras que habían sido demandadas por la comunidad: la ampliación del aeropuerto y la construcción del muelle guardacostas.

Ante la inminente construcción de estas dos infraestructuras, algunos raizales se unieron bajo el nombre de Guardia Raizal, cuyo objetivo principal es salvaguardar los derechos humanos y el territorio étnico (Radio Sea Flower, 2021). Este grupo surgió desde asociaciones de pescadores para protestar contra la construcción del muelle de guardacostas, diciendo que el proyecto se llevará a cabo en un lugar considerado como tradicional para la enseñanza de la pesca, así mismo han realizado protestas por las demoras en la reparación y construcción de las viviendas y para aclarar el alcance de la ampliación del aeropuerto.

No obstante, la gobernabilidad de la isla no solo se ha visto mediada por la cultura raizal propia, sino también por circunstancias relacionadas con su economía. Entre 2005 y 2019, cerca del 85% de la producción anual promedio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, “estuvo concentrada en las actividades pertenecientes al sector terciario, siendo las de mayor participación: comercio,

alojamiento y servicios de comida (54,9%), administración pública, defensa y servicios sociales (16,1%) y actividades financieras e inmobiliarias (7,7%)” (Bonet-Morón, Ricciulli-Marín, & Peña, marzo 2021). No obstante, las islas se han visto afectadas por un fenómeno de narcotráfico, por ser un canal natural entre Sur, Centro y Norte América. Así lo explica Igne Helena Valencia:

Existe un primer momento (1970-1990) en el cual el archipiélago es tan solo una zona de apoyo logístico para el narcotráfico y la realización de tareas ilegales, donde se suele prestar el reabastecimiento de combustible para las lanchas por marineros locales, el cambio de motores y de tripulación para continuar el recorrido hacia Centro América. Posteriormente viene un segundo momento (1990-2008) donde hay un mayor nivel de involucramiento por parte de los habitantes de la isla, que ya no solo prestan los servicios logísticos, sino que se implican con los traficantes y carteles colombianos a una mayor escala. Comienzan a entrar en el negocio aportando capital ya sea en especie o en dinero, pasan a ser parte de la nómina de los carteles y con ello entran al engranaje del negocio desde la perspectiva económica y así mismo asumiendo las consecuencias derivadas de la política de control (Guzmán (2005; 14) citado por (Valencia, 2015), pag 11).

El narcotráfico ha marcado un cambio en el comportamiento de los isleños, quienes en muchas ocasiones actúan bajo una realidad de amenazas y movidos por la plata “fácil”, por ello el número de trabajadores locales en las obras no superó el 20% del total contratado que a julio de 2022 estaba sobre los 2500 trabajadores (Celemin & Nuñez, 2022).

Con el cambio de Gobierno las quejas por las casas construidas se hicieron más fuertes, revelando dos caras de la reconstrucción: el tinte político que tiene como proyecto, que involucra tanto la falta de institucionalidad en las islas y la poca confianza en el Estado, y una queja generalizada sobre la poca participación de los raizales en el diseño de las viviendas, aunque esta puede ser refutada por parte de las entidades involucradas en el proyecto que realizaron mesas de concertación.

En el pasado, para evitar que la puja política entre los gobernantes locales y el Gobierno Nacional afectara la reconstrucción del Eje Cafetero después del terremoto de 1999, se creó el FOREC.

El hecho de que la propuesta de reconstrucción de la región no fuera recogida integralmente por el Congreso Nacional en el Plan de Desarrollo, anunciaba lo que sería una de las tensiones centrales a las que estaría sometido el modelo en todas sus fases: la tensión entre las directrices del Gobierno nacional y la visión de las autoridades locales sobre lo que debía ser la reconstrucción del eje cafetero... En la propuesta regional, el tema de la reactivación económica y la sostenibilidad ambiental eran los ejes sobre los que se estructuraba la reconstrucción. En cambio, para el Gobierno nacional la reconstrucción física y la reconstitución del tejido social eran temas prioritarios de donde se derivaban los demás (Arango (1999) citado por (Cuervo Restrepo J. I., 2002) pag. 140).

A pesar de que el modelo del fondo de reconstrucción FOREC fue calificado como exitoso, pues logró “integrar la acción del Estado en un rol planificador, coordinador y financiador, a la sociedad civil organizada” (Cuervo Restrepo J. I., 2002), que se encargó de la ejecución de las obras, también tuvo sus críticas respecto a la reactivación económica de la zona.

El FOREC fue un ejemplo de “la nueva gestión de lo público más allá de lo estatal” (Cunill, 1997, citado por (Cuervo Restrepo J. I., 2002)), que no fue tenido en cuenta en la reconstrucción de Providencia, aunque los problemas alrededor del proceso eran similares: baja gobernabilidad y credibilidad del Gobierno Nacional y necesidad de participación ciudadana.

Justificación

La reconstrucción de Providencia ha estado inmersa en diversos escándalos promovidos por presiones políticas y promesas incumplidas. Desde su concepción, el plan para reconstruir las viviendas en las islas fue criticado, es por ello que esta sistematización puede dar nuevos indicios de cómo se debe afrontar la reconstrucción

de viviendas luego de un desastre natural y si se hubiera podido aplicar un modelo como el del FOREC para llevar a cabo el proceso.

Este trabajo es una oportunidad de ver una gestión o gobernanza colaborativa aplicada en un contexto en el que la variedad de actores debió trabajar de forma asociativa. Además de ser un tema pertinente en la actualidad, al relacionarlo con el caso del terremoto de Armenia, recoge experiencias ya adquiridas y permite crear nuevas teorías para reaccionar ante otras situaciones de desastre que puedan ocurrir en el futuro.

La reconstrucción de Providencia evidenció un problema de presencia del Estado en las islas, así como una desconfianza institucional y un desconocimiento del territorio por su geografía y comunidad propia.

No obstante, el proceso a contra marcha ha dejado un sinnúmero de experiencias que podrán servir de ejemplo en otros casos similares en Colombia y otros países del mundo.

Los vacíos del inicio de la reconstrucción evolucionaron con el proyecto, y mientras las empresas se adaptaban a las condiciones geográficas y de logística, también escucharon a la comunidad y adaptaron la forma de realizar las obras a las solicitudes de la misma.

Esta sistematización de experiencias espera comparar el proceso llevado a cabo en el FOREC con el realizado en Providencia, dado que tuvieron actores similares involucrados (el gobierno nacional en primera medida, entidades privadas y públicas y la comunidad), y los dos fueron desarrollados en un contexto de destrucción derivada de un desastre natural.

El proceso de reconstrucción de Providencia además tiene un valor político, ya que es un hito por el cual el expresidente Iván Duque esperaba ser recordado: como el primer y único mandatario que logró la reconstrucción después de una tragedia natural en tiempo récord, luego de un gobierno de pandemia. En este sentido conocer el proceso y plan de reconstrucción también puede llevar a un análisis de la gestión pública, ya que tal como lo define Patricia Muñoz “El modelo integral de gestión territorial: una alternativa para la gestión pública” de 2021, el uso de la palabra gestión “resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la

calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada” (Muñoz, 2021, pág. 46), significado que está alineado con los objetivos que tenía el gobierno en su momento.

La sistematización comparada entre el FOREC y el plan de reconstrucción de viviendas puesto en marcha para afrontar la crisis desencadenada luego del paso del huracán Iota en Providencia y Santa Catalina, cubre los tres ejes de la maestría de Gobierno del Territorio y Gestión Pública, no obstante, el trabajo solo se centrará en uno: **Gestión pública**, orientada en el papel que cumplen los mandatarios nacionales y locales en la realización de una reconstrucción, además de las alianzas estratégicas que se dio entre los entes involucrados (ministerios, empresas públicas y privadas, comunidad, entre otros) y por qué no se replicó el modelo usado en el FOREC, a pesar de las similitudes en los actores involucrados y el tipo de problemática a solucionar.

En este caso la gestión pública será aterrizada en la colaboración para reconstruir las viviendas destruidas por un fenómeno natural, es decir dar solución a un proceso complejo.

Pregunta de investigación

¿En qué medida la implementación del Plan de Acción Específico para la reconstrucción de viviendas en Providencia pudo haber seguido el modelo del Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero - FOREC?

Objetivo general y específicos

Objetivo General:

Realizar la sistematización comparada del proceso de reconstrucción de viviendas de las islas de Providencia y Santa Catalina llevado a cabo entre 2021 y 2022, con el programa de reconstrucción del FOREC realizado en el Eje Cafetero en 1999.

Objetivos específicos:

- Comparar el proceso de reconstrucción de viviendas de Providencia bajo el esquema del FOREC.
- Analizar el proceso de reconstrucción de viviendas como gestión pública colaborativa aplicada.
- Realizar un metaanálisis que permita revelar la puesta en marcha de instrumentos de gestión pública colaborativa en dos tipos de reconstrucción de viviendas luego del paso de un desastre natural.

Marco de referencia

Para llevar a cabo la sistematización de la experiencia de la reconstrucción de viviendas se tendrán en cuenta los conceptos de gestión pública colaborativa, que es un enfoque de toma de decisiones que involucra a múltiples partes interesadas en la resolución de problemas comunes y la creación de soluciones sostenibles a largo plazo.

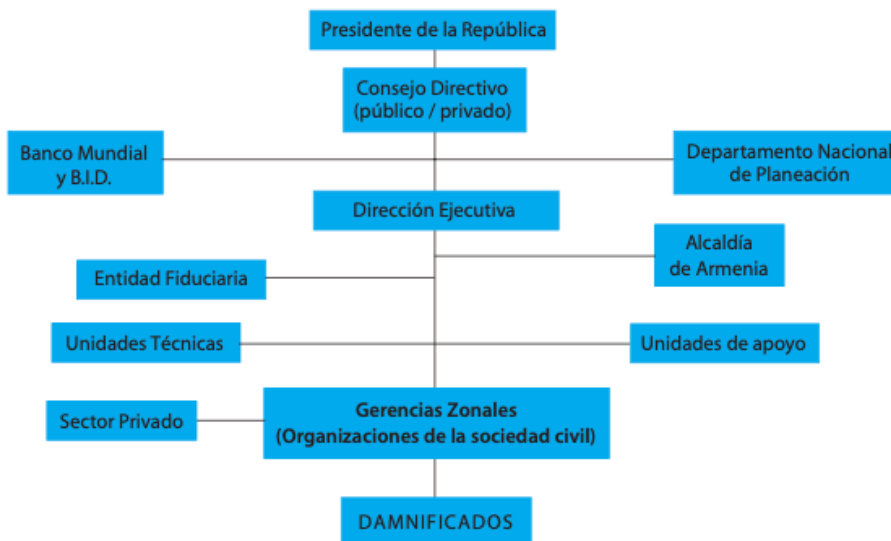
“Agranoff y McGuire (2003), O’Toole y Meier (2007) consideran a la gestión pública colaborativa como parte de un proceso completo de gobernanza que contempla problemas públicos complejos que necesitan soluciones más allá del alcance de una organización individual o de un solo nivel de gobierno” (Fierro Moreno, Martínez Ávila , Ortiz Reyes , & Martínez Bello, 2018), mientras que para Ansell y Gash (Ansell & Gash, 2008) la gestión pública colaborativa es un proceso de toma de decisiones en el que múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales trabajan juntos en la definición, diseño y entrega de políticas públicas y servicios.

Según estos conceptos el estudio de la reconstrucción de viviendas después del paso de un desastre natural que involucra a diversos actores para la resolución de un problema complejo (debido al objetivo, tiempo, promesas políticas y actores involucrados), es perfecto para ver la aplicación de la gestión pública colaborativa aplicada y así lo demostró la reconstrucción luego del terremoto del Eje Cafetero en la que se llevó a cabo un proceso de “gestión de lo público más allá de lo estatal ese ámbito de acción de corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad” (Cuervo Restrepo J. I., 2002, pág. 12) y que nos lleva a preguntar con más vehemencia ¿por qué no se tuvo en cuenta de igual manera en Providencia? Para lo cual habría varias hipótesis al respeto

por ejemplo; los contextos culturales totalmente diferentes, los momentos históricos diferentes, la evolución de la reglamentación, entre otros.

La estructura del fondo de la reconstrucción del Eje Cafetero unió a la comunidad a través de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de ejecución, tal como se ve en la gráfica 2.

Gráfico 2. Organización funcional del FOREC



Fuente: (Cuervo Restrepo J. I., 2002)

Esto evitó las críticas que sí se dieron en Providencia y que están relacionadas con la participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con la construcción de sus viviendas.

Para la docente de la Universidad Nacional, sede del Caribe en San Andrés, Ana Isabel Márquez, “la reconstrucción fue un proceso a puerta cerrada, en el que el gobierno (de Iván) Duque tomó decisiones sin tener en cuenta la cultura local, al pueblo raizal y sus necesidades. Se negó a hacer un proceso de reconstrucción desde abajo, que incorporara a la gente del lugar” (Redaccion Colombia, 2022).

En ese sentido, una buena gestión pública debe involucrar a la comunidad, tal como lo explica Mark Moore, para quien:

...el principal resultado de la gestión pública debe ser la producción de valor público, y se define como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que ofrece a los usuarios y/o a la población objetivo de

las políticas (MOORE, 1998). En esta perspectiva, la gestión pública se nutre de contenido al visibilizar a los individuos como ciudadanos y no como simples clientes. Según el autor, la satisfacción ciudadana es la mejor forma de medir el valor público (Moore citado por (Múñoz, 2020, pág. 5).

En esta sistematización también se tendrá en cuenta la visión de decisión pública, vista desde la perspectiva de Muñoz (2021):

Las políticas públicas y la gestión son dos caras de una misma moneda: la decisión pública. La primera cara corresponde a la política pública materializada en un plan, programa, proyecto, etc., lo que está en el escrito, el “deber ser” para atender un problema público. La segunda cara concierne a la “gestión”, o sea a la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para la consecución de los propósitos trazados en el ejercicio gubernamental (Muñoz, 2021, pág. 47)

Para Ansell y Gash (Ansell & Gash, 2008) existen tres dimensiones principales de la gestión pública colaborativa:

- **La dimensión de la estructura:** se refiere a la forma en que se organizan y coordinan los actores que participan en la colaboración. Esta dimensión incluye aspectos como la gobernanza colaborativa, los acuerdos formales e informales, los roles y responsabilidades de los actores y la infraestructura de colaboración.
- **La dimensión del proceso** se refiere a las actividades y acciones que se llevan a cabo en el marco de la colaboración, como la identificación de problemas, la generación de soluciones, la toma de decisiones conjunta y la implementación y evaluación de políticas y programas.
- **La dimensión de los resultados** se refiere a los impactos y beneficios que se derivan de la colaboración, tanto para los actores involucrados como para la sociedad en general. Esta dimensión incluye aspectos como la mejora de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, la reducción

de costos, la mejora de la equidad y la inclusión, y la generación de confianza y legitimidad en la acción gubernamental.

La gestión pública colaborativa se basa en la idea de que ninguna entidad gubernamental o grupo de interés puede resolver por sí solo los desafíos públicos complejos y persistentes que enfrenta una sociedad. Por lo tanto, se promueve la construcción de relaciones de colaboración y la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan una mejor gestión de los recursos y una mayor efectividad en la prestación de servicios públicos. Hecho que se ve reflejado tanto en la reconstrucción de viviendas de Providencia como en la reconstrucción del Eje Cafetero, por ello este trabajo pretende resaltar las diferencias entre los dos.

Entre los conceptos que se abordarán a lo largo del documento se encuentra el de **Plan de Acción Específico** que es el “conjunto de acciones de planificación, organización y de gestión para las fases de preparación y ejecución para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) que lleven al restablecimiento de los derechos y las condiciones de calidad de vida de los colombianos afectados por emergencias e impedir la extensión de sus efectos en el mediano y largo plazo.” (UNGRD, 2014), y que fue la base de la reconstrucción de Providencia.

Así mismo, se habla de una **Consulta Previa**, ya que es el mecanismo principal para involucrar a la comunidad en proyectos que puedan afectarla.

La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos, de poder decidir sobre medidas (legislativas y administrativas) o proyectos, obras o actividades que se vayan a realizar dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Este mecanismo de participación es un derecho constitucional colectivo y un proceso de carácter público especial y obligatorio que debe realizarse previamente, siempre que se vaya a adoptar, decidir o ejecutar alguna medida administrativa o proyecto público o privado, susceptible de afectar directamente las formas de vida de los grupos étnicos nacionales en sus aspectos territorial, ambiental, cultural, espiritual, social, económico y de salud, y otros

aspectos que incidan en su integridad étnica (Agencia Nacional de Minería (ANM)).

La reconstrucción de Providencia y Santa Catalina estuvo cobijada en primera medida con la Ley 1523 de 2012, que adopta la política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, ya que este territorio fue declarado bajo emergencia después del paso del huracán Iota de categoría 5.

Entre las leyes y los decretos bajo los cuales se realizó la reconstrucción se encuentran:

Medida	Descripción
Ley 1523 de 2012	Se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” Artículo 66. Medidas especiales de contratación. los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales (...) se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, (...)
Decreto 0333 del 16 de noviembre de 2020 Expedido por la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Mediante el cual, se modifica "el decreto 0284 del 4 de noviembre del 2020 que declara la calamidad pública en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" adiciona la atención por las afecciones ocasionadas por el paso de huracán ETA y el huracán IOTA.
Decreto 1472 del 18 de noviembre 2020 expedido por Presidencia de la República	Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, prorrogada el 18 de noviembre de 2021 con el Decreto 1482
Resolución 2840 del 23 de noviembre de 2020 del Instituto Nacional de Vías	Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se autoriza una contratación directa para atender la situación de desastre en la infraestructura de transporte en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos.
Resolución 2368 del primero de diciembre de 2020 del Ministerio de Hacienda	Por el cual el Ministerio de Hacienda dispone \$150 mil millones de pesos para atender las emergencias y desastres en el país, de los cuales la UNGRD dispuso que \$50 mil millones se destinaran para la atención en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Decreto 205 del 26 de febrero de 2021 de Presidencia de la República	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la expedición de licencias urbanísticas para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos, con posterioridad a la declaratoria de situación de desastre o calamidad pública
Decreto 243 del 8 marzo de 2021 de Presidencia de la República	Por el cual se expiden normas en materia de control poblacional en situaciones de desastre y calamidad pública y se dictan otras

	disposiciones para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Resolución 00000362 de 23 de marzo de 2021 del Ministerio de Educación y Protección Social	Por el cual se unifican las fases y las etapas del Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, adoptado mediante el decreto 109 de 2021, en el Municipio de Providencia.
Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 del Ministerio del Interior	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura

Fuente: UNGRD citado por (Celemin & Nuñez, 2022)

Así mismo, en el marco de la reconstrucción, el Gobierno Nacional creó una serie de planes y campañas encaminadas a la recuperación del territorio insular:

Medida	Descripción
Plan 100 para la reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Con el cual se inicia el proceso de reconstrucción y recuperación de la infraestructura y los ecosistemas en el Archipiélago.
Campaña Unidos por el Archipiélago	Desde el Gobierno Nacional, con la Gobernación del Departamento Archipiélago, la Alcaldía de Providencia, el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada de Colombia, la FAC, la PolNal, la UNGRD, Findeter, la Defensa Civil Colombiana, la Cruz Roja Colombiana, el SENA, el Cuerpo de Bomberos de Providencia, los Ministerios de Defensa, Vivienda, Salud y Protección Social, Agricultura, Ambiente, Coralina, FONTUR, DIMAR, ACNUR, diferentes países y Fundaciones Sociales nacionales e internacionales, se han unido en un solo propósito, reconstruir la infraestructura, los hogares y el tejido social de la comunidad raizal, para mejorar su bienestar y su desarrollo económico.
Campaña "Reconstruyamos Juntos a Providencia"	Por el cual el Ministerio de Vivienda lanza una campaña para invitar a todos los empresarios del país a realizar donaciones de vivienda para los damnificados por el huracán Iota en el archipiélago

Fuente: UNGRD citado por (Celemin & Nuñez, 2022)

Por ser parte primordial de la evaluación a realizar se debe tener en cuenta el Plan de Acción Específico diseñado por la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD para hacer frente a la emergencia. Este fue dividido en dos fases y en sectores en cuya ejecución participaron distintas entidades y fue coordinado por la Gerencia de la Reconstrucción. La fase 1, que estuvo dedicada a la reconstrucción, involucró las siguientes medidas en temas de vivienda:

SECTOR	ACCIONES	DESCRIPCIÓN	ENTIDADES RESPONSABLES Y APOYO
Agua y Saneamiento Básico	11	Las primeras actividades estuvieron orientadas a restablecer servicios de agua potable y saneamiento básico: suministro de carrotanques, operación de plantas potabilizadoras de agua dulce, suministro de botellones de agua potable y reconexión del acueducto e interconexión entre Providencia y Santa Catalina. Asimismo, la limpieza de pozos sépticos y la red de alcantarillado, suministro de baños portátiles, tratamiento de aguas residuales y rehabilitación de la PTAP de Agua Dulce, entre otros.	Minvivienda, UNGRD, FNGRD, Cruz Roja, FFMM, Gobernación de San Andrés, Minambiente, EPM, EAAB, EMCALI, Armada Nacional, Findeter, Secretaría de Infraestructura y SSPP de Providencia, Alcaldía Municipal,
Presidencia	1	Expedición de decreto de Desastre Departamental.	Presidencia de la República, UNGRD, FNGRD.
Vivienda	7	Inicialmente se llevaron a cabo acciones clave para empezar con el proceso de reconstrucción de las viviendas afectadas por el huracán, como el censo de damnificados, la apertura de Fondos de Inversión Colectiva para el proceso de reconstrucción, la validación de la información catastral, la caracterización de los beneficiarios, las concertaciones con la comunidad. Posteriormente empezó la reparación y reconstrucción de las viviendas afectadas por lota.	MinVivienda, Findeter, UNGRD, SENA, SNGRD, gobernación.

Fuente: UNGRD citado por (Celemin & Nuñez, 2022)

Este trabajo se centrará en la reconstrucción de vivienda, por ello, no se hará referencia a la segunda fase conocida como “Intervención estructural”.

Estado del arte: caso FOREC

Como parte del estado del arte se analizará el caso de reconstrucción del Eje Cafetero después del terremoto acontecido el 25 de enero de 1999. “Dos eventos sísmicos, uno de intensidad 6.2 y otro de 5.8 en la escala de Richter causaron 1.185 muertos, 8.523 heridos, más de 55 mil damnificados, más de cien mil inmuebles afectados y daños materiales valorados en 1’589.000 millones de dólares, equivalente al 2% del PIB nacional de 1998 y 35 % del PIB regional para el mismo año” (DNP, 2001, citado por (Cuervo Restrepo J. , 2002)).

Para esta reconstrucción el gobierno del presidente Andrés Pastrana creó el Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero, FOREC que funcionaba “bajo un esquema de corresponsabilidad entre el Estado, sectores organizados de la sociedad civil y agentes de mercado, con apoyo de las entidades territoriales y voz para las comunidades afectadas” (Cuervo Restrepo J. , 2002).

Este proceso, involucró tanto el sector público como el privado, de tal manera que se volvió un ejemplo de la gestión de “lo público más allá de lo estatal”, puesto que las obras fueron llevadas a cabo a través de organizaciones civiles, que en algunos casos estaban formadas por la misma comunidad afectada.

El FOREC fue la prueba de que “es posible gestionar bienes públicos con eficacia y eficiencia y neutralizar la intermediación del sistema político” y su modelo se debe entender como “una intervención de emergencia, que pretende establecer una transición desde un modelo de desarrollo regional en declinación en sus aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales” (Cuervo Restrepo J. , 2002, pág. 2).

Se toma como estado del arte para la reconstrucción de Providencia porque en las obras de la isla se hubiera podido implementar un modelo similar, sin embargo, es menester de este trabajo el descubrir por qué no se dio así.

Metodología

Este trabajo de grado acorde con la definición de sistematización de experiencias de Tapella y Rodríguez-Bilella “se concentra en la comprensión de los procesos que se desarrollan en un determinado proyecto en el que participan diversos actores y tiene el propósito principal de mejorar su implementación y rescatar los aprendizajes” (Tapella & Rodríguez-Bilella, 2014, pág. 84).

Fue puesto en marcha como una sistematización comparativa cualitativa. En cuanto al plan metodológico se dividió en las siguientes puntos teniendo en cuenta dos factores: la metodología planteada por Jara en su libro “La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles” (Jara, 2018) y las actividades que deben estar involucradas en un proceso de gestión colaborativa según Ansell y Gash (Ansell & Gash, 2008).

Los puntos son: i) la selección de la experiencia; ii) la formulación de un plan de sistematización, que delimite el objetivo, el objeto, el eje y las fuentes de información necesarias para el análisis; iii) en análisis de la experiencia bajo las dimensiones de Ansell y Gash de la estructura, del proceso y de los resultados, iv) interpretación crítica e identificación de lecciones aprendidas; y v) la presentación de conclusiones, recomendaciones y propuestas.

A su vez esta metodología se dividió en las siguientes actividades: i) revisión documental y de literatura respecto a experiencias similares como lo fue el caso de la reconstrucción de viviendas luego del terremoto de Armenia en 1999, y ii) sistematización y análisis de la información.

Entre los métodos utilizados para recolectar la información se destacan entrevistas estandarizadas no programadas a la comunidad, personas del sector privado que hicieron parte de la reconstrucción, fuerzas armadas y gobierno (ver tabla 1). Las preguntas realizadas se hicieron bajo las dimensiones propuesta por Ansell & Gash para el estudio de la gestión pública colaborativa (ver anexo 2). Así mismo, se realizó un análisis de informes y documentos acerca de la reconstrucción de viviendas en Providencia y el Eje Cafetero luego de la ocurrencia de desastres naturales y un comparativo entre las metodologías empleadas para la participación ciudadana en la reconstrucción de estas dos zonas del país.

Tabla 1 Entrevistados

Comunidad	Constructores	Fuerzas Armadas	Gobierno
Giovana Noelia Peñaloza Newball (parte de las mesas de concertación)	- Fernando Vásquez, presidente de VyV	- Cabo primero Gustavo Ballestas Teherán (equipo de construcción de techos)	Mavic Hernández, gerente de Providencia de Findeter

Resultados y solución

Tal como se explicó con anterioridad, luego del paso del huracán Iota, el Gobierno Nacional siguió los protocolos establecidos en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, excepto por la creación de la gerencia general y una gerencia de gestión local para la reconstrucción, además de levantar responsabilidades a la gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dejando su papel relegado solo a San Andrés.

Esta es una de las grandes diferencias con la actuación llevada a cabo en el terremoto del Eje Cafetero, en donde el FOREC fue creado como un instrumento aparte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, bajo la idea de que, tal como lo explica Cuervo (2002), este se había desbordado ante la magnitud de la tragedia y por ello era necesaria otro tipo de institucionalidad. Sin embargo, esto también se justifica en que la Ley 1523 "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 y se dictan otras disposiciones" fue publicada el 24 de abril de 2012, doce años después de la tragedia del Eje Cafetero. Esta ley le dio orden al Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y dispuso cómo actuar ante situaciones de desastre.

Tanto en Providencia como en el Eje Cafetero, el decreto de declaración de desastre permitió la actuación expedita del gobierno y la flexibilidad para actuar bajo nuevos modelos de administración.

El 19 de noviembre, el presidente, Iván Duque designó a Susana Correa, directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social –DPS como gerente general para la reconstrucción y a Lyle Newball, director de la Fundación Proarchipiélago, como gerente de gestión local (Presidencia, 2020). Es importante mencionar que las figuras o cargos de gerente general y gerente de gestión local no hacen parte de la estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres definida en la Ley 1523 de 2012 y tampoco existe un acto administrativo con la designación de ambas gerencias (Corporación Transparencia por Colombia, s.f.).

Mientras el FOREC intentó involucrar a la comunidad directamente a través de la constitución de Organizaciones Civiles (ONG), en Providencia se realizaron mesas de trabajo y reuniones sociales, que convirtieron a los líderes raizales en opinadores, más no ejecutores. Según un informe de Transparencia por Colombia "la falta de

reivindicación de los derechos de la comunidad por parte del Estado contribuye a una fragmentación del tejido social en el Archipiélago y limita el rol y la incidencia del pueblo raizal sobre la definición y continuos cambios del Plan de Acción Específico para la reconstrucción de las Islas. Sin un Estatuto Raizal ratificado por ley se limita claramente la acción de la comunidad en el proceso de reconstrucción porque evita un reconocimiento de la Autoridad Raizal como actor vinculado al proceso, relegando así su función y legitimidad a una acción netamente consultiva” (s.f).

Aunque una de las quejas estuvo relacionada con la poca participación de la comunidad, antes de iniciar el proyecto el Ministerio de Vivienda lideró reuniones de concertación, según un informe publicado el 7 de septiembre de 2022 por Findeter, estos encuentros iniciaron el 2 de diciembre de 2021 y asistieron 538 personas en 20 mesas de trabajo para concertación de diseños. Las personas fueron divididas así: 498 pertenecían a la comunidad, 14 técnicos, 18 líderes sociales y raizales, veeduría ciudadana y dos docentes universitarios.

La ingeniera civil, Giovana Noelia Peñaloza Newball, quien hizo parte de las mesas de concertación explica que “la propuesta de nosotros incluyó que el área segura fuera en mampostería o en concreto, un material resistente y que el resto de la vivienda pudiera ser en madera o en otro tipo de material. Las casas tipo VAL son muy parecido a lo que se propuso” (Peñaloza Newball, 2021)(Anexo 2. Entrevistas).

Por su parte, la sesión del consejo directivo del FOREC del 21 de abril de 1999, adjudicó las gerencias zonales a ONG previamente identificadas en convocatorias privada y pública “por su vocación hacia la construcción de lo público, por su solidaridad y por su capacidad de actuar de manera integral. Estas organizaciones recibieron del Estado la misión de manejar los contratos para la realización de los proyectos delineados en los planes que cada una de las alcaldías acordó con diversos actores para rehabilitar su zona” (Gutiérrez Poveda, 2002, pág. 6).

Las quejas no faltan la comunidad nunca se sentirá completamente parte de los procesos de reconstrucción porque la representación siempre estará a cargo de un líder, que puede tener contradictores.

En los dos casos el territorio fue dividido por sectores y ejecutores de obra, hecho que llevó a crear también diferencias entre las viviendas entregadas de un sector a otro.

Para el caso puntual de la reconstrucción de 1845 viviendas destruidas en Providencia y Santa Catalina, a través del Ministerio de Vivienda se nombró a la Banca de Desarrollo Territorial Findeter como responsable de estas obras. Para llevar a cabo el proyecto, Findeter a su vez dividió la isla en 12 sectores, en los que trabajaban 11 firmas constructoras ocho provenientes del centro del país y tres de las islas.

Para Fernando Vásquez, presidente de VyV una de las firmas constructoras locales, contratar la mano de obra local también significa un impulso económico para la región. “Casi el 80% de los trabajadores contratados son de las islas. Esto también es un plus para la gente de allá porque qué bueno que se genere un recurso. La gente son carpinteros, albañiles, eléctricos, para que esa plata también se quede en la isla y que ellos también se vean beneficiados con la reconstrucción.” (Vásquez, 2021) (Anexo 2. Entrevistas)

Tabla 2. Contratistas de vivienda en la reconstrucción de Providencia

NUEVAS	REPARACIÓN
CDC	CDC
Conyca	Conyca
Luis Rafael Castillo	Luis Rafael Castillo
Socicon	Socicon
Mauricio Gallardo*	Mauricio Gallardo*
VyV*	VyV*
SAI Import*	SAI Import*
Consortio Reconstrucción (Amarilo, Constructora Bolívar y Marval)	
Ingar	
Inacon	
Coseico	

*Constructores locales

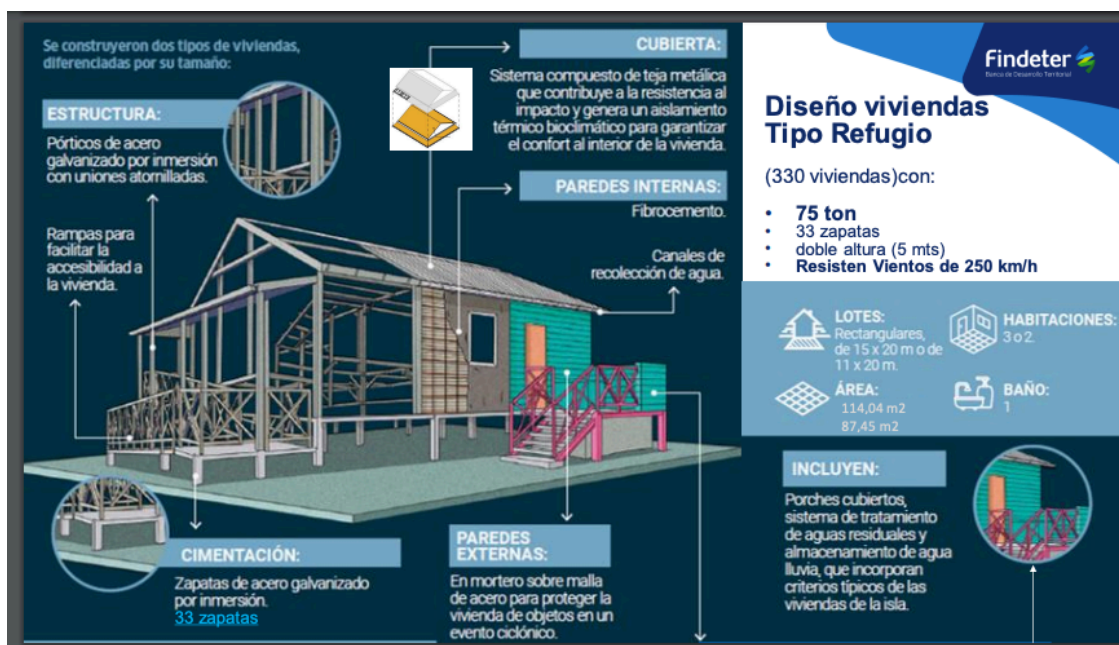
Fuente: (Celemin & Nuñez, 2022)

El modelo de vivienda en las islas fue concertado con la comunidad y aunque en un inicio se pensaba que todas las casas iban a ser realizadas por un consorcio compuesto por las constructoras más grandes del país (Amarilo, Constructora Bolívar y Marval), ante los retrasos y buscando alternativas para cumplir con los compromisos de entrega, se amplió el número de firmas vinculando a aquellas que hicieron parte de la primera etapa que hizo referencia a la reparación de vivienda y luego a otras tres nuevas empresas. Con esta vinculación también cambió el modelo de construcción.

De las mesas de concertación, según Findeter, “las propuestas fueron revisadas, evaluadas y estudiadas por la Mesa, y fue así como, de manera general se establecieron los acuerdos sobre características y tipologías de vivienda los cuales debían cumplir los siguientes principios y componentes generales: Contener una zona segura o de refugio y Cumplir con las normas técnicas vigentes. Como resultado del proceso se obtuvieron 4 tipologías de vivienda, donde cada hogar podría seleccionar las que más se acomodara a sus necesidades” (Banca de Desarrollo Territorial Findeter, 7 de septiembre 2022).

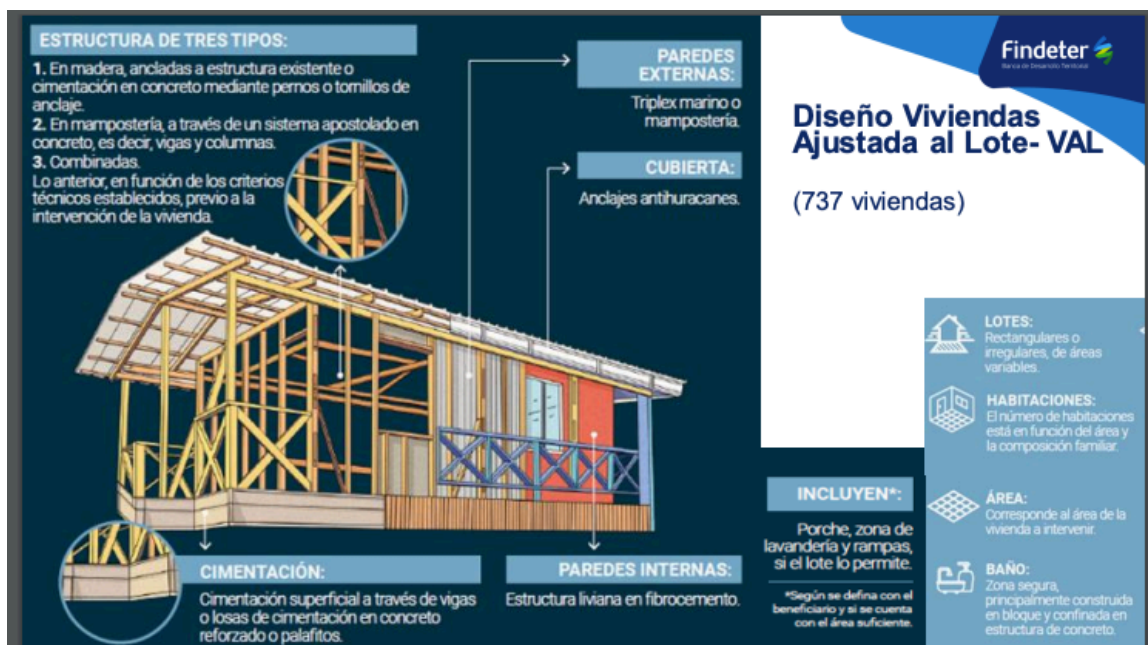
Sin embargo, al final se llevaron a cabo dos modelos de casas como se ven en los gráficos 3 y 4.

Gráfico 3. Vivienda con estructura de metal



Fuente: (Celemin & Nuñez, 2022)

Gráfico 4. Vivienda Ajustada al Lote (VAL)



Fuente: (Celemin & Nuñez, 2022)

En el Eje Cafetero, “el gobierno seleccionó 28 universidades, cooperativas, grupos cívicos y asociaciones profesionales para administrar las 32 zonas operacionales establecidas para el programa de reconstrucción. Estas ONG se encargaron de seleccionar los proyectos de recuperación y las familias que necesitaban vivienda nueva. También se ocuparon de aplicar métodos administrativos adecuados, mecanismos para promover la participación de los damnificados en la reconstrucción y salvaguardias ambientales. Por último, hicieron un llamado a licitación para empresas constructoras, a las cuales posteriormente se les adjudicaron contratos para las obras de reconstrucción” (Banco Iberoamericano de Desarrollo - BID, 2003).

Por la magnitud de la tragedia, en el Eje Cafetero las unidades de vivienda dependieron de la zona en la que se encontraban y los acuerdos a los que se habían llegado con las ONG correspondientes. No obstante, tanto en Providencia como en el Eje Cafetero se intentó mantener un estilo arquitectónico de acuerdo con la región. En Providencia y Santa Catalina “se implementaron técnicas de construcción ancestrales de la isla, que consisten en estructuras de madera y paredes exteriores de triplex marino siempre teniendo en cuenta la seguridad” (Celemin & Nuñez, 2022, pág. 155).

En el caso del Eje, se realizaron obras con bahareque, “una técnica local de construcción que utiliza un bambú gigante nativo conocido como guadua. Por siglos, los campesinos colombianos han usado el bahareque para construir casas económicas y asombrosamente durables. Aunque muchas de ellas fueron destruidas durante los terremotos del 99, en años recientes los ingenieros colombianos han perfeccionado técnicas para reforzar las paredes del bahareque haciéndolas altamente resistentes a los sismos” (Banco Iberoamericano de Desarrollo - BID, 2003).

Los frentes de reconstrucción de viviendas se dividieron en dos: reparación y vivienda nueva, en Providencia fueron 762 las viviendas reparadas (cifras al 7 de septiembre de 2022), tal como lo muestra la tabla 3.

Tabla 3. Detalle del valor y área promedio en reparación de vivienda

Línea de Intervención	Viviendas	Área Prom	Valor Promedio	Valor Total
Línea de intervención Reparaciones	762	97,36 m2 Viv de 40 m2 hasta 200 m2.	\$ 103.257.196	\$ 78.681.983.663

Fuente: (Banca de Desarrollo Territorial Findeter, 7 de septiembre 2022)

La reparación de viviendas en las islas contó con cinco frentes: techo y cielo raso; reparación de muros (si presentaban daños estructurales, se realizaba antes de la instalación del techo); instalación de redes eléctricas; instalación de puertas y ventanas, y pintura.

En el eje cafetero cada persona estuvo a cargo de la reparación de su vivienda así:

Una vez definido el presupuesto de la reparación, sin problema cuando ésta no superaba el tope de los \$8 millones, el propietario podía escoger con quién contratar el trabajo por hacerse. La Unidad de Vivienda del FOREC estableció que las reparaciones con un valor inferior a \$2'400,000 las podía hacer cualquier persona; reparaciones entre \$2'400.000 y \$8 millones tenían que ser realizadas por un técnico calificado, un maestro de obra acreditado, un ingeniero o un arquitecto con mínimo dos años de experiencia en construcción; y una reparación de más de \$8 millones tenía que ser dirigida por un ingeniero o arquitecto con más

de cinco años de experiencia. Además de estas condiciones, el contrato entre el beneficiario y quien realizaba la reparación tenía una interventoría diseñada para asegurar la inversión en la vivienda y controlar la calidad técnica de la obra (Gutiérrez Poveda, 2002, pág. 9).

Si bien los costos no son comparables, ya que se trata de valores de hace 20 años, lo que se espera mostrar con estas afirmaciones es la diferencia que surge entre los dos procesos de reparación y reconstrucción para ver cómo se ejerció la gobernanza en cada caso. Mientras que en el FOREC la reconstrucción puede ser vista bajo el concepto de gobernanza planteado por Subirats como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos (Subirats, 2010), en el proceso llevado a cabo en Providencia una gobernanza en la que el Estado controló todo. Mientras en el Eje Cafetero, se le dio poder a las ONG y a la comunidad para realizar sus propios procesos de reconstrucción, en Providencia la mayoría de los raizales tuvieron el papel de opinar más no de ejecutar, tal como se explicó con anterioridad.

Algunas similitudes y diferencias entre la reconstrucción de vivienda en Providencia y el Eje Cafetero se reflejan en la tabla 4.

Tabla 4. Similitudes y diferencias en manejo ente Providencia y FOREC en el Eje Cafetero

ITEM	RECONSTRUCCIÓN PROVIDENCIA	RECONSTRUCCIÓN EJE CAFETERO
Área geográfica	Islas	Continente
Manejo de recursos	Gerencia de la Reconstrucción / directora del DPS	FOREC a través de ONG
Participación de la comunidad	Mesas de concertación Algunos constructores expertos en techos	Participación dentro de las ONG Constructores
División del territorio	12 sectores: cada sector fue entregado a una firma constructora	32 zonas: cada zona fue entregada a una ONG
Ejecución de las obras de vivienda	Findeter contrata a 11 firmas de construcción	Organizaciones civiles para la construcción
Desconfianza en el Estado	Causada por ser territorios apartados del centro del país y ser ruta del narcotráfico	Causada por el proceso 8.000 en el gobierno de Ernesto Samper
Métodos de la región	Sí: uso de triplex marino	Sí: Uso de bareque y guadua

Número de viviendas a reconstruir	1.845	11.610
Cooperación internacional	Sí La UNGRD recogió las gestiones de las entidades miembro del Comité Nacional de Donaciones (Cancillería, APC Colombia, Prosperidad Social, Ministerio de Salud y UNGRD), por un total de \$6.083 millones de pesos en efectivo, de los cuales, más de \$6.000 millones de pesos provinieron de donantes internacionales de los gobiernos de Brasil, Corea del Sur, Andorra, China y de organizaciones de cooperación internacional como el Banco de Desarrollo de América Latina, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo – USAID, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	Sí Se recibieron créditos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF). Estos recursos se rigieron por las normas y procedimientos de ellos mismos.

Fuente: realización propia

Siguiendo las dimensiones de Ansell y Gash se realizó la tabla 5 en el que se muestran las actuaciones según el modelo implementado en la reconstrucción de Providencia y el FOREC. En el cuadro se hacen obvias las diferencias en la dimensión de la estructura, es decir la forma en la que se lideró cada reconstrucción, mientras en las islas se siguieron los principios sistémico y de coordinación¹ del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Ley 1523, 2012), en el Eje Cafetero se decidió crear un modelo de reconstrucción propio. Mientras que en la reconstrucción de las islas el papel del Estado estuvo presente como garante y supervisor de las obras (a través del Ministerio de Vivienda y de Findeter), este papel fue asumido en el FOREC por una gerencia con carácter privado, a pesar de ser creada por el Gobierno. Tal como se dijo con

¹ Principio sistémico:

La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

Principio de coordinación:

La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

anterioridad, la comunidad tuvo una participación muy diferente en los dos procesos de reconstrucción, mientras en Providencia participaron en el diseño de las viviendas, en la elección de que tipo de vivienda querían (tipo 2 o 4 en acero o VAL) y prestaron asesoría en la construcción de techos para que tuvieran en cuenta la experiencia constructiva de las islas, en el FOREC participaron activamente en las ONG que se encargaron de la ejecución de las obras y pudieron elegir qué tipo de vivienda querían en las vitrinas inmobiliarias que se organizaron. “Los beneficiarios tuvieron libertad de elegir el diseño y ubicación de su nueva vivienda, y los constructores compitieron por satisfacer esa demanda con seis tipos de soluciones: vivienda nueva, vivienda usada, lote, proyecto técnico-social sin lote, proyecto autogestionario con lote y proyecto autogestionario sin lote” (Gutiérrez Poveda, 2002, pág. 11).

Para el cabo primero Gustavo Ballestas, que hizo parte del equipo de la Armada Nacional encargado del techado de las viviendas la relación con los raizales que guio su trabajo tuvo sus momentos de tensión.

“Al principio no compaginamos porque nosotros veníamos con una un estilo y ellos tenían otra forma de trabajar, cuando nos reunimos con el Sena a Ajoever, ahí sí unificamos criterios. Entonces de ahí empezamos trabajando de la mano con ellos y recibiendo sus comentarios, todas las correcciones eran bienvenidas y ya llegó un momento en el que prácticamente sabíamos qué era lo que ellos querían antes de decirnos. Este si fue un aprendizaje total”, aseguró (Ballestas, 2022) (Anexo 2. Entrevistas).

Para la dimensión del proceso, las diferencias se dan más que todo por la magnitud de las reconstrucciones y sus contextos. Es imposible pensar en que los daños en una zona insular puedan ser tratados de la misma manera que en el continente, por ejemplo, uno de los desafíos que vivió la isla fue la llegada de población foránea, no solo por el poco espacio de alojamiento, sino por el consumo de agua potable. En el Eje Cafetero muchos se quejaron de recibir trabajadores de otras zonas del país, que no dejaron conocimiento y por el contrario se apropiaron de viviendas que hicieron parte de la reconstrucción.

A pesar de estas diferencias hay algunas similitudes: el territorio fue dividido para que se realizarán las obras de manera paralela. Entre las diferencias se encuentran la

manera de reconstruir en el FOREC, en donde brindaron recursos directamente a la comunidad y la gran variedad de opciones que tuvieron las familias para elegir su nuevo hogar. El FOREC creó una unidad de ordenamiento territorial, que estuvo a cargo de revisar los terrenos en todos los municipios para garantizar que las nuevas viviendas no estuvieran ubicadas en zonas de riesgos. Esto fue imposible en Providencia, en donde muchos pescadores quieren y exigen su vivienda a orillas del mar.

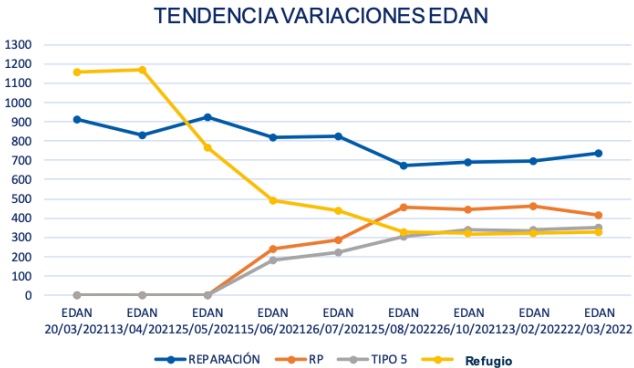
En la dimensión de resultados se encuentran de manera clara las viviendas ya construidas a lo largo de Providencia y Santa Catalina, así como los barrios con más de 20 años de creación en el Eje Cafetero. No obstante, hay dudas frente a la economía de los dos lugares, para muchos el FOREC no tuvo en cuenta la recuperación económica una vez se liquidara el fondo y el gobierno dejara de su papel paternalista. Con el tiempo, la región sufrió fenómenos de migración y una caída en los cultivos de café, no solo eso, muchas personas se quejaron de que la reconstrucción dejó foráneos viviendo en las casas reconstruidas y que de alguna forma el eje cafetero dejó de ser de Quindianos y Caldenses.

Por su parte, Providencia aún presenta quejas en los acabados de las viviendas terminadas, problemas con materiales que no son idóneos para el clima. La economía de la isla no ha cambiado, y los fenómenos como ruta del narcotráfico siguen presentes. En un futuro quizá se vean las consecuencias de una convivencia entre personas del centro del país y raizales.

Tabla 5. Actuaciones en la reconstrucción de Providencia y el FOREC, según dimensiones de gestión pública cooperativa de Ansell y Gash

Dimensión	Providencia	FOREC
De la estructura	<p>En la reconstrucción de viviendas la política pública surgió desde el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. El ministerio nombró a la Banca de Desarrollo Findeter como ejecutor de la reconstrucción de las casas, que a su vez realizó una contratación derivada con constructores para llevarlo a cabo. Findeter al ser una empresa de carácter mixto se rige bajo su propio manual de contratación.</p> <p>Para el relacionamiento con la comunidad: "Findeter dispuso un equipo social compuesto por más de 20 personas, en su mayoría de origen raizal, con el objetivo de que la comunicación con los locales fuera más fluida... Este equipo tenía como misión socializar los proyectos de reconstrucción y realizar planes de reconocimiento y</p>	<p>"A la cabeza del fondo estuvo un consejo directivo compuesto por nueve representantes del sector público y privado, pertenecientes tanto a entidades locales como nacionales. El fondo tuvo un único funcionario público, el director ejecutivo, quien fue nombrado por el consejo directivo, era su representante legal y el único ordenador del gasto. Los recursos que el Estado invirtió en la reconstrucción fueron canalizados a través del FOREC y se manejaron mediante procedimientos fiduciarios. Las contrataciones de todo el personal que trabajó para el FOREC se realizaron mediante contratos civiles, regidos por el derecho privado y no sujetos a las disposiciones de la contratación pública estipulada por la Ley 80. Las actividades y contratos financiados con recursos de crédito externo se rigieron por las normas y procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento</p>

Dimensión	Providencia	FOREC
	<p>apropiación de las nuevas viviendas y construcciones... Findeter lideró el Comité de Articulación Social en el que se coordinaron las entidades con fines sociales que trabajaban en la isla para evitar duplicidad de labores” (Celemin & Nuñez, 2022)</p>	<p>(BIRF). El manejo de las donaciones, por no formar parte del presupuesto nacional, tuvieron normas especiales.” (Gutiérrez Poveda, 2002)</p>
Del proceso	<p>La reconstrucción de Providencia y Santa Catalina se dividió en dos fases: Reconstrucción e Intervención estructural.</p> <p>En la primera fase el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres realizó una Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN, este conteo fue la hoja de ruta para la reconstrucción y reparación de las viviendas.</p>	<p>En el proceso de la reconstrucción fueron identificables tres etapas: la emergencia, la consolidación y planeación y la reconstrucción. En la primera, se rescataron víctimas, se ofreció apoyo básico a la población en salud y alimentación; y se buscó coordinar los esfuerzos de ayuda humanitaria nacional e internacional. Durante la etapa de consolidación y planeación, los trabajos incluyeron la demolición y remoción de escombros, la provisión de alojamientos temporales (ofreciendo alimentación, servicios sanitarios y atención en salud)... el censo socioeconómico de la zona afectada (90.400 viviendas afectadas, de las cuales 35.000 quedaron destruidas totalmente), el levantamiento de los mapas</p>

Dimensión	Providencia	FOREC
	<p data-bbox="432 253 1079 337">Gráfico 5. Variaciones del EDAN entre marzo de 2021 a marzo de 2022 por tipo de vivienda</p>  <p data-bbox="432 776 1079 844">Fuente: (Banca de Desarrollo Territorial Findeter, 7 de septiembre 2022)</p> <p data-bbox="432 868 1079 1226">Estas viviendas estaban ubicadas en 12 sectores que fueron adjudicados a diversos contratistas que se encargaron de las obras, mediante contratación derivada, así se garantizó el cumplimiento de los cronogramas y distribución del riesgo asociado a la logística de transporte de material.</p> <p data-bbox="432 1250 1079 1388">El aumento de trabajadores en la isla también significó un reto, ya que desde la Constitución de 1991 todos los foráneos deben</p>	<p data-bbox="1125 253 1877 667">de amenazas, el apoyo a los planes de ordenamiento territorial y la elaboración de los planes de acción zonal. Por último, en la etapa de reconstrucción se completaron los estudios, diseños y obras necesarias para la reconstrucción de la infraestructura física y de servicios públicos domiciliarios, se llevó a cabo la reparación, reconstrucción y reubicación de las viviendas y edificaciones. (Gutiérrez Poveda, 2002)</p> <p data-bbox="1125 691 1877 1219">Los municipios involucrados en la tragedia fueron divididos en “gerencias zonales con ONG encargadas que llevaron a cabo Planes de Acción Zonal, PAZ. Son los planes que cada Gerencia Zonal debe presentar al Consejo Directivo del FOREC y constituyen el marco presupuestario y de planeación en el que se ejecutan los recursos en cada zona, basándose en techos presupuestarios fijados por el FOREC y estimaciones de inversión máximas”. (Cuervo Restrepo J. I., 2002).</p>

Dimensión	Providencia	FOREC
	<p data-bbox="428 253 1083 613">pagar un impuesto de entrada a las islas, por ellos el Ministerio del Interior emitió el Decreto 243 de 2021 que permitió el ingreso y la circulación al departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en situaciones de desastre y calamidad pública.</p> <p data-bbox="428 638 1083 833">Al tratarse de obras en un contexto de isla se tuvo que tener en cuenta la posible escasez de agua y la falta de lugares para estadía.</p> <p data-bbox="428 857 1083 1382">“El número de colaboradores que llegó a la isla ascendió a más de 2.500 personas... los contratistas debieron afrontar otro reto: la estadía de sus trabajadores en una isla completamente destruida. En un inicio, enfrentaron condiciones extremas debido a la tragedia. En la medida en que se fueron reparando más casas, las mismas familias abrieron nuevas habitaciones para dar estadía a quienes estaban reconstruyendo su hogar.</p>	

Dimensión	Providencia	FOREC
	<p>Así mismo, se instaló un campamento para parte de los colaboradores, pero este espacio tuvo que afrontar un nuevo desafío relacionado con el suministro de agua y el saneamiento básico. En ese sentido, antes de iniciar la reconstrucción se realizó un análisis sobre el incremento en el consumo de agua que tendría la isla debido al aumento de la población flotante, y las consecuencias del huracán sobre su principal fuente de abastecimiento del acueducto: la microcuenca Fresh Water Gully, donde se ubica el embalse de Agua Dulce” (Celemin & Nuñez, 2022)</p>	
<p>De los resultados</p>	<p>Se cumplió con el compromiso de reparación de 782 viviendas y la reconstrucción de 1067 viviendas, sin embargo, la mala calidad en los acabados de las viviendas y alto costo de las mismas hicieron parte de las investigaciones llevadas a cabo por la Contraloría General de la</p>	<p>Aunque se cumplió con el cometido de rehabilitación de las casas, la crítica más común fue que la recuperación económica de la zona fue insostenible una vez entró en liquidación el FOREC el 25 de enero de 2002.</p> <p>“El aspecto más cuestionable de la experiencia FOREC tiene que ver con la poca importancia que se</p>

Dimensión	Providencia	FOREC
	<p>República. Estos valores fueron justificados por Findeter (Ver anexo 1).</p> <p>Se espera que la recuperación económica esté acompañada por la reactivación del turismo, luego de la reconstrucción de las posadas.</p> <p>Así mismo, 330 viviendas podrán ser usadas como refugio debido a su estructura de acero, estas casas están ubicadas a lo largo y ancho de la isla brindando seguridad en caso de un nuevo Huracán.</p>	<p>le dio a la "reactivación económica", como quiera que el monto de los recursos asignados a este componente escasamente alcanzó el 1% del total; es decir, en la reconstrucción de una zona devastada por un fenómeno natural, que previamente acusaba serios problemas en su desarrollo (nulas o bajas tasas de crecimiento, alto desempleo, migración, entre otros), no se entiende cuáles fueron los criterios para desvincularla de una sólida política de fomento económico y desarrollo regional. Las consecuencias están a la vista: las mejoras en capital humano (salud y educación) en un contexto de ausencia de oportunidades de empleo remunerado, se han traducido en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. De alguna manera podemos afirmar que, si sobre las administraciones locales asistía gran desconfianza por su tradición de inmediatez y politiquería, en la reconstrucción el asistencialismo fue la nota predominante." (Gómez Ocampo, 2013)</p>

Fuente: Realización propia

Conclusiones y recomendaciones

La comparación de experiencias de desastre con una destrucción similar (de un 98% de la infraestructura), pero enmarcadas en territorios completamente disimiles y atendidas de forma diferente, deja varias lecciones que desarrollo a continuación.

El desafío principal en un país como Colombia es su falta de confianza en las instituciones, poca credibilidad en el Gobierno Nacional y las discusiones políticas que suelen retrasar las decisiones que pueden afectar a la comunidad. Sin embargo, un contexto de desastre permite al Estado actuar de manera expedita y tomar de decisiones que de otra manera hubiera sido imposible de hacer. No se puede ignorar el hecho de que tanto el FOREC como Providencia compartieron la falta de credibilidad en el gobierno como un eje de sus actuaciones frente al desastre.

Aunque fue más clara la actuación de una gestión colaborativa tal como la describen Ansell y Gash (Ansell & Gash, 2008) en el proceso del FOREC, por su estructura que involucraba actores públicos y privados, además de darle participación a la comunidad a través de las organizaciones civiles y crear una nueva estructura administrativa para llevar a cabo el proceso, Providencia también evidencia este tipo de actuación por los múltiples actores involucrados en el proceso, no obstante, hay una fuerte crítica en relación a la participación de la comunidad.

En ese sentido, en la actualidad hay una discusión acerca de la consulta previa que debía llevarse a cabo en las islas antes de la reconstrucción de las viviendas. En su defensa las entidades del gobierno que participaron en el proceso de reconstrucción explicaron que ante una situación de desastre este requerimiento se realizó a través de mesas de concertación en las que participaron representantes de la Autoridad Raizal. No obstante, por solicitud de la comunidad se realizó otra consulta previa en enero de 2023 cuyos resultados, a junio del mismo año, aún no han sido decisorios, lo que demuestra que en una situación de emergencia no hubiera sido posible tomar decisiones bajo dicho proceso.

Aunque se intentó vincular a la comunidad no solo en las decisiones sobre el diseño de las viviendas, sino como trabajadores y parte de las obras, también se debe entender el tipo de cultura que se maneja en las islas: al ser un pueblo históricamente

pesquero sus horarios laborales difieren de los reconocidos en el centro del país, lo que implicaba largos descansos al medio día, a diferencia del Eje Cafetero que contaba con un alto número de profesionales de la construcción como ocurrió “en algunos municipios como Pereira, donde había suficiente capital humano para acometer la reconstrucción” (Gutiérrez Poveda, 2002, pág. 7).

Entre las infraestructuras que se reconstruyeron en Providencia se encuentran las posadas. Su recuperación fue asignada a Fontur, “de los 158 establecimientos afectados, 28 fueron intervenidos en una fase inicial, porque su nivel de afectación era bajo o medio-bajo; 76 fueron atendidos con el contratista Consorcio La Providencia, y 48 a través de un acuerdo de financiación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)” (Celemin & Nuñez, 2022). En este caso las posadas realizadas por el PNUD tuvieron una participación integral de trabajadores de la isla, sin embargo, a pesar de su bajo número pasaron más de dos años para ser entregadas a la comunidad. Esto comprueba que la reconstrucción de 1845 viviendas hubiera sido imposible solo con mano de obra local.

Las grandes diferencias entre la realización de una reconstrucción de viviendas a través de un modelo como el FOREC y siguiendo el sistema de gestión de riesgos, también se debieron a los contextos del desastre natural. En Providencia hubiera sido imposible llevar a cabo este proceso sin la ayuda estatal porque, tal como se explicó antes, en una isla la logística como el transporte son hechos que aumentan los costos de la obra. En el caso particular de Providencia el acceso al muelle primero tuvo que ser dragado pues estaba lleno de sedimento luego del paso del huracán, después, la UNGRD dispuso un muelle alterno y se permitió el emplayado de unas pocas naves para realizar el proceso de descargue de materiales.

En su momento José Luis Cuervo realizó un análisis acerca de la posibilidad de implementar un modelo como el FOREC para ampliar la gobernanza de los municipios, como elemento para descentralizar y darle mayor participación a la comunidad, sin embargo, el Estado no puede perder su responsabilidad sobre los territorios, sobre todo cuando se habla de regiones apartas del país, con difícil acceso y que sufren, además de un desastre natural, fenómenos de violencia o de narcotráfico.

Una cosa es implementar un modelo de esta naturaleza para la atención de un desastre en una región blindada al conflicto armado y con actores políticos con baja interlocución nacional, donde los márgenes de maniobra política para el Gobierno nacional son amplios, habida cuenta de la amplificación de gobernabilidad de que es objeto una situación de desastre; y otra, muy distinta, es que el modelo garantice la necesaria reconfiguración institucional de que debe ser objeto el país, que supone mayor territorialización de la acción del Estado y mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas -incorporando en su estructuración a la sociedad civil y a ese eufemismo que hemos dado en llamar “mercado”-. Proceso insostenible si no se acompaña de mayor democracia, como prerrequisito de mayor integración social y de reconstitución de lo público. (Cuervo Restrepo J. , 2002, pág. 151)

La reconstrucción de cualquier parte del país siempre debe tener participación ciudadana, no solo para conservar matices culturales de la comunidad, sino también para fomentar el amor por la tierra y la conservación de la infraestructura, aun cuando el Gobierno ya no esté presente.

Referencias

- International Recovery Platform. (s.f.). *PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN. International Strategy for Disaster Reducction*. Obtenido de UN for Disaster Risk Reduction :
<https://www.eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/1-PlanificacionRecuperacion.pdf>
- Gobernación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina. (s.f.). *Geografía* . Obtenido de Gobernación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina:
<https://www.sanandres.gov.co/index.php/archipelago/informacion-general/geografia>
- Gobernación del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina. (Agosto de 2020). *Ficha técnica de Indicadores Económicos y de Desarrollo Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Obtenido de Secretaria de Planeación Departamental:
<https://www.sanandres.gov.co/index.php/gestion/planeacion/publicaciones/13057-ficha-tecnica-de-indicadores-san-andres-providencia-y-santa-catalina/file>

- Smith, C. (Dirección). (2019). *Documental FYRE: La fiesta más exclusiva que nunca sucedió* [Película].
- Radio Sea Flower. (31 de mayo de 2021). *En Providencia se crea la Guardia Raizal*. Obtenido de Radio Sea Flower: <https://www.radioseaflower.com/en-providencia-se-crea-la-guardia-raizal/>
- Valencia, I. (2015). *Multiculturalismo y seguridad fronteriza en el archipiélago de San Andrés y Providencia*. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11652.pdf>
- Fierro Moreno, E., Martínez Ávila, M., Ortiz Reyes, F. A., & Martínez Bello, J. (2018). La Gestión Pública Colaborativa y el Compromiso Organizacional. *Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática RECAI*, 7(20).
- Celemín, R., & Nuñez, T. C. (2022). *Providencia una isla para el futuro. Memorias de la reconstrucción del Archipiélago*. Bogotá: Findeter.
- Becerra, L. (9 de diciembre de 2020). Reconstrucción de 1.000 casas en las islas iniciará hasta enero. *Diario Portafolio*.
- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Peña, D. (marzo 2021). San Andrés y Providencia en el siglo XXI y la pandemia del COVID-19. *Documento de trabajo sobre economía rural y Urbana.*, Num. 296.
- Redacción Colombia. (22 de agosto de 2022). La reconstrucción de Providencia ha sido un atropello contra la comunidad. *El Espectador*.
- Muñoz, P. (2021). El Modelo Integral de Gestión Territorial: Una apuesta para la gestión pública. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 17(3), 45 - 60.
- UNGRD. (6 de junio de 2014). *Guía metodológica para la elaboración del Plan De Acción Específico*. Obtenido de Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres: http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guias/Guia_Metodologica_Elaborar_Plan_Accion_Especifico_PAE.pdf
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (s.f.). *Consulta Previa*. Obtenido de Agencia Nacional de Minería (ANM): https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/consulta_previa.pdf
- Tapella, E., & Rodríguez-Bilella, P. (2014). Sistematización de Experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(3), 80-116.
- Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18.
- Corporación Transparencia por Colombia. (s.f.). *Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago-.pdf>
- Banca de Desarrollo Territorial Findeter. (7 de septiembre 2022). *Informe Reconstrucción Providencia*. Findeter.

- Cuervo Restrepo, J. (noviembre de 2002). El modelo de gestión del FOREC: De la crisis del estado al estado franquicia. *Revista Opera* , 2(2), 133-152.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Economiaz*(74), 16-35.
- Gómez Ocampo, J. A. (27 de enero de 2013). *Mirada al modelo de reconstrucción del Eje Cafetero*. Obtenido de Nueva Crónica del Quindío:
<https://www.cronicadelquindio.com/noticias/region/mirada-al-modelo-de-reconstruccion-del-eje-cafetero>
- Cuervo Restrepo, J. I. (agosto de 2002). Estudio de Caso no. 63: La gestión de lo público más allá de lo estatal: la intervención del Fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero, Forec. *Universidad de Chile*.
- Ley 1523. (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. *Congreso de Colombia* . Bogotá.
- UNGRD.gov.co. (14 de diciembre de 2020). *En enero 2021, arranca el Plan 100 días para reconstruir el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Obtenido de Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres:
<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/En-enero-2021-arranca-el-Plan-100-dias-para-reconstruir-el-Archipielago-de-San-Andres-Providencia-y-Santa-Catalina.aspx>
- Caracol Radio. (02 de 12 de 2020). *Polémica por casas prefabricadas en San Andrés y Providencia*. Obtenido de Caracol Radio :
https://caracol.com.co/programa/2020/12/02/noticiero_del_mediodia/1606933087_956751.html
- Muñoz, P. (2020). Capítulo 4: La gestión pública: de los modelos al territorio. *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda* , 95 - 124.
- Vásquez, F. (11 de 10 de 2021). (T. Núñez, Entrevistador)
- Banco Iberoamericano de Desarrollo - BID. (18 de abril de 2003). *Reconstrucción de la región cafetalera de Colombia*. Obtenido de iadb:
<https://www.iadb.org/es/noticias/reconstruccion-de-la-region-cafetalera-de-colombia>
- Gutiérrez Poveda, R. (2002). *El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC)*. Universidad de los Andes , Facultad de Administración. Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.
- Peñalosa Newball, G. N. (27 de 12 de 2021). (T. Núñez, Entrevistador)
- Ballestas, G. (10 de 02 de 2022). (T. Núñez, Entrevistador)

Anexos

Anexo 1 Resumen de costos por vivienda en reconstrucción de Providencia y Santa Catalina

Resumen costos por vivienda – TIPO REFUGIO



RESUMEN GENERAL DE COSTOS Y ÁREAS CONSTRUIDAS					
	ÁREA CONSTRUIDA (m2)	COSTO UNIT	CANT. VIVIENDAS	V. TOTAL	A. CONSTRUDA TOTAL
CASA 2	114,65	\$ 681.377.990	209	\$ 142.407.999.906	23.962
CASA 4	88,81	\$ 719.871.726	121	\$ 87.104.478.794	10.746
TOTAL	105,18	\$ 695.492.360	330	\$ 229.512.478.699	34.708

COSTOS PROMEDIO POR CAPÍTULO PARA VIVIENDAS T2 Y T4*					
	CAPÍTULOS	COSTOS BASE	COSTOS AGREGADOS	COSTO TOTAL	
1	TRANSPORTES MARÍTIMOS		\$ 116,43	\$ 116,43	17%
2	HOSPEDAJE, ALIMENTACIÓN Y TIQUETES		\$ 105,71	\$ 105,71	15%
3	ESTRUCTURA METÁLICA Y CUBIERTA (SUM. E INSTALACIÓN)	\$ 130,69	\$ 70,37	\$ 201,06	29%
4	MAQUINARIA EXCAVACIONES Y LOGÍSTICA INTERNA	\$ 4,42	\$ 40,85	\$ 45,27	7%
5	MANO DE OBRA	\$ 60,45	\$ 31,20	\$ 91,66	13%
6	SISTEMAS SÉPTICOS		\$ 16,90	\$ 16,90	2%
7	ALMACENAMIENTO DE AGUA		\$ 7,53	\$ 7,53	1%
8	ADMINISTRACIÓN	\$ 33,18	\$ 3,69	\$ 36,87	5%
9	CARPINTERÍA (SUM. E INSTALACIÓN)	\$ 21,58		\$ 21,58	3%
10	INSTALACIONES H/S Y ELÉCTRICAS (SUM. E INSTALACIÓN)	\$ 21,12		\$ 21,12	3%
11	SUMINISTRO MORTERO	\$ 10,47		\$ 10,47	2%
12	CAMPAMENTOS ADMINISTRATIVO Y DE BODEGA DE OBRA	\$ 11,18		\$ 11,18	2%
13	SUMINISTRO DE ENCHAPES Y PINTURA	\$ 9,74		\$ 9,74	1%
	TOTAL	\$ 302,82	\$ 392,67	\$ 695,49	
	COSTO/M2	\$ 2,88	\$ 3,73	\$ 6,61	
	*Valores en millones	44%	56%		

COSTOS BASE

Los costos que implicaría una construcción convencional en áreas urbanas

COSTOS AGREGADOS

Costos generados por las particularidades de requerimientos estructurales y de sitio

Línea de Intervención	Vivien das	Area Prom	Valor Promedio	Valor Total
Línea de intervención VAL	737	102,86 m2 viv de 40 m2 hasta 200 m2.	\$ 350.365.736	\$ 258.219.547.934

Fuente: (Banca de Desarrollo Territorial Findeter, 7 de septiembre 2022)

Anexo 2 Guion preguntas entrevistas

Dimensiones / Entrevistado	Giovana Noelia Peñaloza Newball, ingeniera civil que hizo parte de las mesas de conciliación	Fernando Vasquez, presidente VyV constructores	Cabo primero Gustavo Ballestas Teherán (equipo de construcción de techos)	Mavic Hernández, gerente de Providencia de Findeter
De la estructura	¿Cómo llegaste a las mesas de conciliación?	¿Cómo fue la relación con la comunidad?	¿Cómo fue la relación con la comunidad?	¿Cómo fue la relación con la comunidad?
Del proceso	¿Las mesas de concertación cumplieron su objetivo?	- ¿Cómo ha sido la experiencia de trabajar en la reconstrucción de Providencia? - ¿Qué tipo de reto tuvo que afrontar durante la reconstrucción de las islas?	¿Cómo fue la experiencia trabajando en la isla?	¿Cómo fue la relación con las fuerzas armadas?
De los resultados	¿Qué incluyó la propuesta que salió de las mesas de concertación?	¿Qué deja la reconstrucción de Providencia?	¿Cómo trabajaron con los raizales?	¿Cómo se realizará la liquidación del proceso?

ENTREVISTAS

Fernando Vásquez, presidente VyV constructores

¿Cómo fue la relación con la comunidad?

Es un poco difícil por el mismo temperamento de la gente de Providencia, tienen un temperamento demasiado fuerte y ha conservado a que tengamos tropezones con alguna familia que hemos estado tratando de intervenir sus viviendas, pero esto es para adelante mucho positivismo.

¿Qué ha sido lo más crítico o el reto más grande en la reconstrucción?

Lo más crítico que nos ha pasado, porque las obras son sencillas, es el suministro de los materiales, lo que encarece llevar el material desde el continente y eso que hemos contado con el beneplácito de la Armada que nos ha colaborado con muchos transportes para allá, desde San Andrés y Cartagena. Los barcos particulares han sido un desastre, demoran 60 a 80 días para que esta mercancía pueda llegar a Providencia y entonces ahí donde tenemos unos plazos tan cortos.

La mano de obra no llega a tiempo, las empresas contratistas con el arquitecto Mauricio y mi persona que somos las empresas de San Andrés islas somos las que más mano de obra local tenemos contratada, de San Andrés y de Providencia, casi el 80% de la contratada de las islas. Esto también es un plus para la gente de allá porque qué bueno que se genere un recurso.

La gente son carpinteros, albañiles, eléctricos, para que esa plata también se quede en la isla y que ellos también se vean beneficiados con la reconstrucción.

Las obras inclusive son fáciles, porque a uno como arquitecto reparar una casa poner un techo, poner un cielo raso, cambiar una puerta, pero la logística para hacer eso es de otro mundo.

Se intervino el muelle de Providencia y se cerró la brecha que había ahí en el muelle, porque en un inicio había tres, cuatro hasta cinco barcos esperando turno. Es el reto más grande que ha habido, la logística y eso que la Armada nos ayudó a todos los contratistas, pero no da abasto.

La mano de obra es el otro gran reto, porque si no la consigues local te toca importarla y en donde vas a meter a los trabajadores, organizarle su alimentación porque en la isla un corrientazo vale 18 mil o 25 mil pesos por un almuerzo, 12000 pesos por un desayuno

¿Qué queda de toda esta experiencia?

Yo creo que yo me gané mis alitas al cielo.

De pronto hay unos 2 o 3 muy malagradecidos, pero hay mucha gente que está agradeciendo lo que se ha hecho.

Cuántos pueblos de Colombia que sufren con el infierno, con cualquier situación y nadie va a ayudarlos, en Providencia abren la boca y en seguida les responden.

Si algo así volviera a suceder y yo tuviera la oportunidad de colaborar con la experiencia que he adquirido en este tipo de proyectos, sería una de las primeras personas que estaría ya brindándole ayuda, porque uno ve el sufrimiento de la gente.

Cuando invitaron a los lugareños a participar y fuimos a la primera reunión con Findeter, con el Ministerio asistimos como 35 profesionales, y de ellos quedamos tres que fuimos los únicos que dijimos “vamos a ayudar”, fueron Mauricio Gallardo, otro y mi persona, el resto fue como cuando el barco se está hundiendo fueron los primeros que se retiraron.

Cabo Gustavo Ballestas Teheran, parte del equipo de techadores de la Armada Nacional

¿Cómo fue la relación con la comunidad?

Digamos que había como un agridulce porque la mayoría de la población estaba muy contenta y agradecida por la ayuda que estaba recibiendo, mientras que otros, como acababan de vivir el desastre, al principio fueron bastante apáticos, como antipáticos a la tropa, pero con el tiempo que vivieron el trabajo que venimos haciendo, que salíamos desde las 6:00 de la mañana hasta que ya no podíamos ver más, entonces dijeron “si están ayudando”, ahí fue que la gente empezó a tomarnos más aprecio.

¿Cómo fue la experiencia trabajando en la isla?

La tropa de constructores hacemos lo que sea. En este caso nos encargamos de los techos. El Sena nos dio curso de alturas y Ajoover nos dio un curso de instalación de las tejas, porque teníamos conocimientos para trabajar con perfilaría metálica, el cambio a madera pues la idea es la misma, pero el procedimiento es diferente, entonces empezamos con el cambio.

¿Cómo trabajaron con los raizales?

Al principio no compaginamos porque nosotros veníamos con una un estilo y ellos tenían otra otra forma de trabajar, cuando nos reunimos con el Sena a Ajoover, ahí sí unificamos criterios. Entonces de ahí empezamos trabajando de la mano con ellos y recibiendo sus comentarios, todas las correcciones eran bienvenidas y ya llegó un momento en el que prácticamente sabíamos qué era lo que ellos querían antes de decirnos. Este si fue un aprendizaje total.

Giovana Noelia Peñaloza Newball, ingeniera civil que hizo parte de las mesas de conciliación

¿Cómo llegaste a las mesas de conciliación?

El huracán fue el 16 de noviembre y el 2 de diciembre, como quince días después se conformaron las mesas de técnicas de trabajo con el Ministerio de Vivienda, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, y yo como voluntaria, como profesional de la isla, pues tomé la decisión de apoyar esas metas específicas de trabajo.

Yo seguía trabajando aquí en la casa, pero también participé voluntario en esas mesas y estuvimos varios profesionales locales, técnicos en construcción civil, ingenieros, arquitectos, carpinteros, gente local que tenía mucho conocimiento en el área de la construcción, nos vinculamos a esa mesa y trabajamos mancomunadamente con el Ministerio de Vivienda y la unidad para hacer las propuestas de diseño de los

modelos de vivienda que fue que se quería para las islas, basado en la experiencia de cada uno y en la experiencia del huracán.

Es por esto que se habló de una zona segura en los diseños porque la mayoría de la gente casi el 99% de la comunidad se refugió o en un baño o en una cisterna o en un cuarto en concreto que nos ayudó a proteger, entonces basados en eso se sugirió en los diseños la zona segura pues con un área mínima para que la gente al final del evento pueda tener lo mínimo para sobrevivir y no depender digamos al 100% de un refugio.

¿Las mesas de concertación cumplieron su objetivo?

Sí, las mesas fueron muy importantes porque el hecho de que el Gobierno Nacional nos tuviera en cuenta a los locales para ayudar a generar una estrategia de reconstrucción fue muy importante para nosotros.

A mí me gustó mucho pues yo sentí que que no escucharon, que no tuvieron en cuenta, un aprendizaje.

¿Qué incluyó la propuesta que salió de las mesas de concertación?

La propuesta de nosotros incluyó que el área segura fuera en mampostería o en concreto, un material resistente y que el resto de la vivienda pudiera ser en madera o en otro tipo de material. Las casas tipo VAL son muy parecido a lo que se propuso.

Hablando profesionalmente estructuralmente tú puedes hacer una casa en concreto, en acero o en madera y nosotros estamos muy familiarizados con este material, y conservar la parte arquitectónica. Las empresas locales saben cómo trabajar muy bien este material.

Así mismo, se está usando un elemento nuevo que son los amarres antihuracán en la construcción local no se usaba, porque nadie pensaba que iba a ayudar un huracán, y son elementos que ayudan a reforzar la estructura de la vivienda.

Mavic Hernández, gerente de Providencia de Findeter**¿Cómo fue la relación con la comunidad?**

Al inicio hubo un rechazo general, pero después de un tiempo la comunidad nos comenzó a recibir, hay personas molestas, pero otras reciben con mucho agradecimiento todo lo que les damos.

¿Cómo fue la relación con las Fuerzas Armadas?

Fue muy buena, descubrimos que las Fuerzas Armadas van más allá de la guerra, y por el contrario realizan una gestión social muy grande.

¿Cómo se realizará la liquidación del proceso?

Esa fase de cierre y liquidación va a tomar un tiempito, no tenemos que estar todos. Vamos haciendo un cierre a terminar las posventas de las viviendas. Hay momentos en que toca poner límites, porque la comunidad siempre querrá más.