



Proyecto piloto  
participativo en gestión local  
del riesgo de desastres  
en el municipio  
de Los Patios

COLOMBIA 1



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

## PROYECTO PILOTO PARTICIPATIVO EN GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS COLOMBIA

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para el desarrollo de experiencias e integrales de gestión local del riesgo, que promueven la participación activa de los actores sociales, políticos e institucionales en cuatro municipios de los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

El Municipio de Los Patios, en el Departamento de Norte de Santander en Colombia, ha sido la experiencia local implementada con el apoyo financiero de la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Comisión Europea que estuvo orientada al desarrollo de procesos de gestión comunitaria y municipal orientados al ordenamiento territorial, al desarrollo comunitario, a la planificación, etc., como parte de la incorporación de la gestión del riesgo en el desarrollo local.

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Comisión Europea, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE.

**COMUNIDAD  
ANDINA**



SECRETARIA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina  
Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú  
Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229  
www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10933  
ISBN: 978-612-4054-07-5

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

**DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN:** Ana Campos García

**JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL:** Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)  
Jan Karremans (a partir de abril 2009)

**COORDINACIÓN TÉCNICA:** Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008),  
Doris Suaza (octubre de 2008 a junio de 2009)

**ASISTENCIA TÉCNICA SUBREGIONAL:** Fernando Ramírez Cortés, Diana Rubiano Vargas

**ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL:** Vittorio Cristofori, Francesca de Francesch, Roberto Barbiero,  
Mario Perghem del Departamento de Protección Civil de la Provincia  
Autónoma de Trento, Italia

**EQUIPO TÉCNICO DEL PROYECTO PILOTO:** Yacir Ramírez Luengas, Edward Rossas Peña, Miguel Luengas,  
Juan Carlos Andrade, Juan Carlos Torres, Johel Rodríguez,  
Diana Londoño, María Atuesta

**INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL:** Silvano Pabón Villamizar

**COORDINACIÓN EDITORIAL:** Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:** Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

**IMPRESIÓN:** PULL CREATIVO S.R.L.

**CORRECCIÓN DE TEXTOS:** Dante Oliva León, Enrique León Huamán

**FOTOGRAFÍAS:** Cruz Roja Colombiana

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

Proyecto **piloto**  
participativo en **gestión local**  
del **riesgo** de **desastres**  
en el **municipio**  
de **Los Patios**

# Agradecimientos

Por su colaboración y testimonios, a las autoridades, equipo técnico y pobladores que enriquecieron el trabajo de sistematización de la presente experiencia.

**Rafael Cáceres**

Alcalde del Municipio de Los Patios

**David Donato Cárdenas**

Secretario de Planeación del Municipio de Los Patios

**Equipo de gobierno**

Alcaldía de Los Patios

**Comunidad**

Municipio Los Patios

**Andrés Entrena**

Presidente Seccional de Cruz Roja Colombiana

**José Mendoza**

Director Seccional de Cruz Roja Colombiana

**Carlos Márquez**

Director de Socorro Nacional de Cruz Roja Colombiana

**Beatriz Rojas**

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

**Nilson Correa**

Departamento Nacional de Planeación

**Luz Amanda Pulido**

Directora Nacional de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia

**Germán Jiménez**

Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia

**Diego Peña**

Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia

**Marta Calvache**

Instituto Colombiano de Geología y Minería

**Gloria Ruiz**

Instituto Colombiano de Geología y Minería

**Luis Alfonso Tarazona**

Comité Regional de Prevención de Desastres

**Carlos García**

Cuerpo de Bomberos Los Patios

**Fernando Sandoval**

Defensa Civil Colombiana

**Sergio Duarte**

Representante de la comunidad Colombiano de Geología y Minería

**Equipo técnico**

Cooperativa de Trabajo Asociado (COOPROCONAS)

# Índice

Prólogo .....	5
Resumen .....	7
Presentación .....	9
1. Contexto de la experiencia .....	11
1.1 Municipio de Los Patios: aspectos institucionales, económicos, políticos y socio ambientales .....	11
2. Riesgos en la localidad de Los Patios .....	14
3. Desarrollo de la experiencia .....	16
3.1 Etapas clave del proceso .....	18
3.2 Logros, dificultades y retos de la experiencia .....	20
3.3 Procesos clave en la gestión del riesgo .....	24
4. Aprendizajes significativos .....	25
4.1 Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales .....	25
4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local .....	29
4.3 Proceso de la gestión local del riesgo .....	30
4.4 Articulación con niveles de gestión regionales y nacionales .....	34
5. Apuntes finales .....	34
5.1 Logros y limitaciones del proceso .....	35
5.2 Sostenibilidad y replicabilidad .....	35
Referencias bibliográficas .....	36

# Índice de fotos y figuras

## Fotos

Foto 1. Vista Panorámica del Municipio de Los Patios .....	11
Foto 2. Escenario de riesgo en el borde de terraza. Barrio Montebello .....	13
Foto 3. Avenida Panamericana. Vía nacional Cúcuta - Pamplona .....	16
Foto 4. Encuentro participativo para la formulación del Plan Local de Emergencia .....	19
Foto 5. Reunión entre actores institucionales y comunitarios .....	26
Foto 6. Planeación Participativa Cruz Roja .....	27
Foto 7. Sesión de Consejo Municipal de Los Patios .....	28
Foto 8. Organización de la comunidad para la respuesta a emergencias .....	28
Foto 9. Taller para la articulación con niveles regionales y nacionales .....	30

## Figuras

Figura 1. Zonas de Riesgo Urbano .....	13
Figura 2. Mapa de procesos de la gestión del riesgo y sus fases .....	24

# Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.

# Resumen

<b>Duración:</b>	Noviembre de 2007 - Febrero de 2009
<b>Ejecución y facilitación:</b>	Municipio de Los Patios Departamento Norte de Santander Corporación Autónoma del Norte de Santander (CORPONOR) Cruz Roja Colombiana Cooperativa de Trabajo Asociado (COOPROCONAS)
<b>Apoyado por:</b>	Comisión Europea Secretaría General de la Comunidad Andina Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres, a través del Proyecto PREDECAN Cruz Roja Colombiana Proyecto Respuesta Local y Comunitaria a la Gestión Local del Riesgo (PGLR)

La Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS, como entidades facilitadoras, activaron un juego relacional entre diversos actores y organismos estatales en los diferentes niveles de gestión pública de este país para promover la gestión local del riesgo en el Municipio de Los Patios. El objetivo central de este proyecto es construir y vincular en el ámbito local los conocimientos necesarios para reducir las condiciones de vulnerabilidad frente al riesgo que afrontan o vivencian las comunidades barriales del Municipio de Los Patios, en especial la población que ocupa las zonas subnormales o urbano-marginales. Tales espacios poseen asentamientos que se caracterizan por la ausencia de algunos servicios esenciales, así como por su incorporación en los procesos de planificación y desarrollo local.

Como respuesta a esas condiciones, las organizaciones comunitarias se prepararon y empoderaron, partiendo ello desde lo conceptual y metodológico, en la percepción del riesgo y su gestión —materializado en la formulación del Plan Comunitario de Gestión del Riesgo y el Plan de Gestión Local de Riesgos. Se trabajó la disminución de la vulnerabilidad institucional a través de la articulación y el fortalecimiento regional de los sistemas ambientales, de planeación y de prevención de desastres.

Uno de los esfuerzos principales es la incorporación de la gestión local del riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como estrategia y soporte de la planificación del desarrollo local, pues dicho plan será visto como la herramienta fundamental para el desarrollo de políticas públicas en el concierto territorial local y comunitario, potenciando de paso la organización y participación de los actores comunitarios desde lo público. A futuro, se podrán verificar los mecanismos de participación en la definición y aprobación de los prosupuestos de inversión y de los llamados presupuestos participativos potenciados. De hecho, la incorporación exitosa, políticamente concertada y participativa del Proyecto Respuesta Local y Comunitaria a la Gestión Local del Riesgo (PGLR) en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es una muestra de construcción que deja una gran enseñanza, tal como lo hicieron la posterior incorporación del Plan Escolar de Gestión del Riesgo en los Proyectos Educativos Institucionales, donde se sensibilizaron y formaron actores educativos, tanto directivos como docentes y estudiantes. En estos contextos, se generó un conocimiento, la localización de saberes para la ciudadanía y la formación de una cultura ciudadana frente al riesgo.

La vinculación de pensamiento, nociones y acciones frente a los temas de planificación del desarrollo fue muy positiva, dado el alto interés, constante acompañamiento y la efectiva articulación con entidades y organismos del orden nacional y regional.

Igualmente, se asumió la gestión local del riesgo como un tema de vital importancia, tanto en lo sociocultural y político como en lo económico y ambiental, donde la perspectiva integral del riesgo y de los procesos seguidos para la concreción del plan facilitó a los actores a realizar el análisis de sus situaciones específicas, tomar decisiones conscientes y desarrollar propuestas de intervención concertadas, tendientes a prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes y encaminar su localidad hacia el desarrollo sostenible.



Mapa de ubicación de proyecto piloto

# Presentación

El Proyecto Piloto Participativo en Gestión Local del Riesgo de Desastres del Municipio de Los Patios (PPGLR) fue financiado por la Comisión Europea y la Comunidad Andina a través del proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN) y ejecutado por la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, la Cruz Roja Colombiana seccional Norte de Santander y la Cooperativa de Trabajo Asociado (COOPROCONAS), en el marco de las subvenciones para la ejecución de proyectos piloto en gestión del riesgo en los países de la Subregión Andina. El objetivo de este proyecto piloto fue aportar al fortalecimiento de la gestión del riesgo como eje estructurante de los procesos participativos de planificación territorial y desarrollo en esta localidad, vinculando a distintos actores e instituciones.

Por su parte, la sistematización de la experiencia fue asumida como una estrategia de investigación, de interpretación y de análisis, a través de la cual se recuperan y explican comprensivamente prácticas sociales, estudios técnicos, concepciones, gestiones y relaciones de todos los actores sociales involucrados. Además, la sistematización permite recuperar los saberes de los actores a partir de su experiencia para poder interpretarlos y luego comunicarlos. Este tipo de investigación social da cuenta de la información acumulada a lo largo de la ejecución del proyecto piloto para entender el sentido de los cambios que se intentan producir y que de hecho se producen.

En este documento se recopilan y describen los aprendizajes derivados de este proyecto, facilitando la identificación de fortalezas y debilidades, por lo que se trata de una mirada crítica que los mismos actores realizan sobre el camino recorrido, con el fin de profundizar los conocimientos adquiridos sobre la realidad que tratan de cambiar y sobre su propia experiencia.

La metodología seguida permitió recuperar los aciertos y desaciertos teóricos y metodológicos de una acción colectiva, teniendo en cuenta el sentido crítico y el interés de encontrar los aprendizajes significativos susceptibles de ser replicados o transferidos a otras regiones. Las actividades propias del proceso de investigación en la presente sistematización se desarrollaron con los componentes metodológicos que se describen a continuación:

- a) Localización y reconocimiento de los distintos actores públicos y privados involucrados en la experiencia: instituciones del nivel nacional, internacional, regional, territorial local y los de índole comunitaria de acción participativa. Además, la identificación de fuentes de información secundaria.
- b) Concreción de los términos del ejercicio teórico de la sistematización: entendida como la elaboración del modelo conceptual, la formulación de las preguntas de la experiencia, la hipótesis de trabajo y los propios elementos de investigación que pudo generar.

- c) Construcción del enfoque metodológico con el cual se determinó el uso de instrumentos de recolección de información, los inventarios de fuentes y los recursos para la sistematización (en especial aquellos que permitieron recuperar las particularidades del proceso de la investigación).
- d) Ajustes metodológicos para la sistematización de la experiencia. Una vez asumido el proceso de acopio, lectura y procesamiento de fuentes disponibles, así como la construcción de las fuentes de origen oral, se hicieron algunos ajustes de tipo metodológico y conceptual (el diseño de técnicas de investigación para la recuperación de la experiencia, aplicando entrevistas individuales y grupales a profundidad, realizando observación en terreno). Este horizonte metodológico permitió recuperar eventos significativos de la experiencia y múltiples valoraciones subjetivas para desarrollar las tareas de interpretación.
- e) Recolección de información primaria relacionada con la sistematización: reconocimiento de los diversos aprendizajes significativos que generó la experiencia entre los distintos actores sociales involucrados en la construcción del proyecto –comunitarios, técnicos-profesionales, institucionales y cooperantes– con el objeto de validar dichos aprendizajes, la experiencia misma y los términos para la construcción del documento y la apropiación de la experiencia.
- f) Reconstrucción del proceso de forma ordenada y clasificación de la información disponible identificando las etapas que la articulan.
- g) Análisis del proceso para estudiar cada componente de la experiencia por separado y observar sus particularidades y, posteriormente, sintetizar la experiencia en su conjunto.
- h) Socialización y publicación de resultados para proponer y proyectar su pertinencia y replicabilidad.

En síntesis, este proceso de sistematización se concibe como una herramienta de aprendizaje para que distintas entidades, organizaciones y comunidades de base puedan replicar, adoptar o adaptar en otros contextos territoriales esta experiencia que ya ha materializado a escala local diversas acciones asociadas a la gestión del riesgo.

## 1. Contexto de la experiencia

### 1.1 Municipio de Los Patios: aspectos institucionales, económicos, políticos y socioambientales

El Municipio<sup>1</sup> de Los Patios está ubicado en el Departamento de Norte de Santander en el nororiente colombiano y tiene un área de 131 km<sup>2</sup>. A partir de los años 30 del siglo XX se evidenció un paulatino ascenso poblacional en la zona relacionado con el funcionamiento de la carretera (Cúcuta-Pamplona-Bucaramanga<sup>2</sup>). En 1962, el caserío de Los Patios fue elevado a la condición de corregimiento del Municipio de Villa del Rosario, lo cual favoreció la administración de su vecindario e impulsó la urbanización del sector. Luego, con la expedición de la Ordenanza N°13 de diciembre 10 de 1985 se creó el Municipio de Los Patios como el municipio número 37 del departamento Norte de Santander, que comenzó sus funciones el 01 de enero de 1986 con el señor Tomás Eduardo Acosta como su primer alcalde encargado.



Foto 1: Vista Panorámica del Municipio de Los Patios.  
Fuente: Cruz Roja.

La mayor concentración poblacional en la localidad de Los Patios se registró entre las décadas de 1970 y 1980, como efecto de una alta migración del campo a la ciudad en esta parte del país, dado que por localizarse en la zona fronteriza colombo-venezolana experimentó una intensa dinámica comercial. Los Patios, así como Cúcuta y Villa del Rosario, se convirtió en un asentamiento receptor de población inmigrante en situación de desplazamiento, y de personas de todo el territorio nacional que no pudiendo pasar al vecino país terminaron quedándose en estas urbes, conformando una creciente conurbación que hoy se administra y reconoce como la gran Área Metropolitana de Cúcuta. El crecimiento en los últimos 20 años ha sido más o menos moderado pero sostenido, aunque las condiciones de localidad receptora de población desplazada y migrada se mantienen, razón por la cual Los Patios ya supera las 70 mil personas, según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), dándose la ocupación de zonas y suelos no aptos para ser habitados o con algún riesgo para sus ocupantes, como es el caso de algunos sectores del Barrio Las Cumbres.

El Municipio de Los Patios está conformado en la zona rural por un corregimiento llamado La Garita y 10 veredas (Colchones, 20 de Julio, Helechal Alto, Helechal Bajo, Trapiches, La Mutis, California, Corozal, Los Vados y Agua Linda). La zona urbana está ocupada por 33 barrios y 32 urbanizaciones.

En el 2005 la población del Municipio de Los Patios ascendía a 67 441 habitantes, de los cuales 32 453 son hombres (48% del total) y 34 988 son mujeres (51%); del total poblacional, 97% se localiza en la cabecera municipal y 03% se asienta en el resto de la jurisdicción. La densidad total de población en el municipio

1. Colombia se divide en departamentos, que se subdividen en municipios y estos, a su vez, en corregimientos y veredas (zona rural) y comunas y barrios (zona urbana).

2. Cúcuta es la capital del Departamento de Norte de Santander; y Bucaramanga es la capital del Departamento de Santander.

<i>Año de censo</i>	<i>Total general</i>	<i>Total cabecera</i>	<i>Total resto</i>
1973	10 063	9 997	66
1985	44 008	42 396	1 613
1993	50 957	48 947	2 010
2005	67 441	65 290	2 151
2007	69 048	66 743	2 305
2008	69 967	67 572	2 395

Evolución de la población del Municipio de Los Patios 1993-2005  
Fuente: Censo nacional de población 1973, 1985, 1993 y 2005 (DANE).

alcanza los 515 habitantes por km<sup>2</sup>, pero como la población se concentra fundamentalmente en la zona urbana, con un área de 8,84 km<sup>2</sup>, la densidad poblacional urbana es de 7 386 personas<sup>3</sup> por km<sup>2</sup>. En este municipio existen 16 915 hogares que habitan en 16 007 viviendas. Para el año 2010 se calcula una población de 71 811 personas en el municipio (DANE, 2005).

La economía de Los Patios se sustenta en la explotación de arcilla y caliza que soporta el 90% de producción del Departamento Norte de Santander, destinada principalmente para la industria del cemento. Se encuentran, asimismo, industrias mecanizadas de arcilla, industrias de cemento y chircales de subsistencia<sup>4</sup> (CORPONOR, 2005:60-64). La estratificación socioeconómica<sup>5</sup> del municipio muestra que 54% de la población se ubica en el estrato bajo, 42% en el estrato medio, y un 4% en el estrato alto (Plan Básico de Ordenamiento Territorial, 2002:179-180).

Los Patios está localizado en relieves planos y casi planos en depósitos aluviales en la cuenca del río Pamplonita, donde “se observa erosión intensiva y activa sin cobertura vegetal, erosión incipiente con cobertura vegetal arbustiva y herbácea, vertientes susceptibles a la

erosión laminar y deslizamiento sobre vías y socavamiento lateral de cauces” (CORPONOR, 2005:5-10), configurando con ello factores de amenaza geodinámica. En adición a tales factores de amenaza, se reconoce un acelerado crecimiento informal en el municipio, asociado con el asentamiento de población inmigrante y en situación de desplazamiento, y con ello la ocupación ilegal de suelos, que acumulativamente van incrementando una situación de riesgo socioambiental.

En Los Patios se identificaron 306 hectáreas en zona de riesgo, de las cuales 155 están en zona urbana, y parte de estas específicamente en los sectores de Las Cumbres, Llanitos y San Fernando. Estas áreas fueron clasificadas como zonas de riesgo por erosión (malas condiciones de suelo y asentamientos del terreno, debilitamiento y falla en las estructuras de viviendas y posibilidades de remoción en masa) como consecuencia del cauce del río, dado que las viviendas se encuentran ubicadas sobre la cota de inundación, sin respetar las áreas de aislamiento obligatorias de los drenajes naturales del municipio (quebrada Agua Linda, quebrada Juana Paula, caño El Recreo) y configurando zonas de riesgo por un posible desbordamiento en época de invierno.

3. Resultado de censo general 2005. Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia (DANE: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

4. Zonas de extracción artesanal de arcilla.

5. La población de Los Patios, según los estudios técnicos del plan, se estratifica socioeconómicamente así: estrato 1, el más bajo y vulnerable, con 2 401 personas (3,46%); estrato 2, conformado por sectores populares con todos los servicios, cuenta con 34 848 personas (50,29%); estrato 3 con 28 923 habitantes (41,74%); el estrato 4 tiene 1 631 personas (2,35%); estrato 5, 89 personas (0,13%); por último, tenemos que el estrato 6, cuenta con 1 404 habitantes (2,03%).

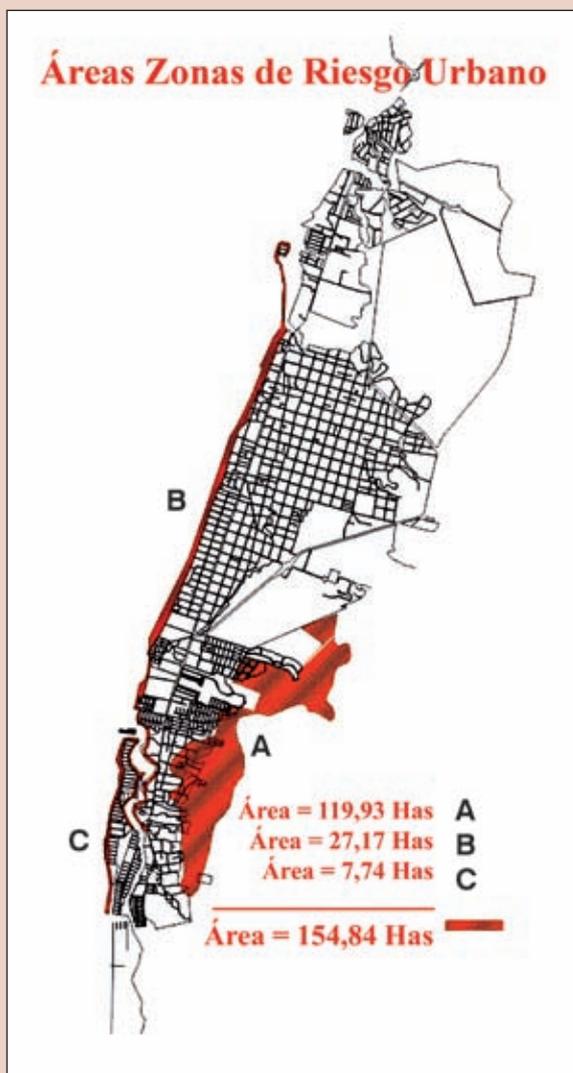


Figura 1: Zonas de Riesgo Urbano. Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2002.

Por lo anterior, la experiencia del proyecto piloto hace énfasis en el asentamiento de los barrios Las Cumbres, El Sol y parte de Daniel Jordán, sectores donde se consolidaron los resultados relacionados con el plan comunitario de gestión de riesgo y el estudio técnico de amenazas, vulnerabilidad y riesgos.

La población estimada para el Barrio Las Cumbres es de 940 personas agrupadas en 246 familias. El origen de la configuración del barrio está ligado a un proceso de ocupación no planificado impulsado por familias procedentes

de otros departamentos del país (Toribío, en Cauca; Tame y Saravena, en Arauca; Curumaní, en Cesar; y San Martín de Loba, en el sur de Bolívar) y de otros municipios del Departamento Norte de Santander (La Gabarra, Tibú, Cáchira, Ocaña, Gramalote y Sardinata). Estas familias se ubicaron allí por diversas razones, entre ellas, la situación económica, la dificultad en el acceso a vivienda y el conflicto armado que las obligó a desplazarse (Proyecto Piloto, 2008:4).

El estado físico del barrio se caracteriza como precario, con viviendas construidas en materiales transitorios y mal estado; el 84% de las viviendas cuenta con una sola unidad habitacional que se emplea como cocina, dormitorio y espacio social, mientras que el 9% cuenta con dos habitaciones y una cocina provisional. Por otra parte, las viviendas tienen un alcantarillado incipiente construido por sus propios habitantes y, en algunos casos, las aguas servidas son descargadas directamente sobre el terreno, generando problemas de erosión e insalubridad (Proyecto Piloto, 2008:4).



Foto 2: Escenario de riesgo en el borde de terraza. Barrio Montebello. Fuente: Cruz Roja.

La población se caracteriza por un reducido nivel de ingresos, donde 48% de los habitantes recibe menos de un salario mínimo mensual vigente y las actividades económicas se realizan en condiciones de informalidad. En cuanto a la escolaridad, 50% de la población tiene un nivel de

educación con algún grado de primaria, mientras que 22% no tiene ningún nivel de estudio. Además, no se cuenta con equipamientos de salud, educación, culto, recreación y deporte, ni espacios públicos adecuados para la convivencia ciudadana (Plan Básico de Ordenamiento Territorial, 2002:189-217).

En síntesis, si bien se reconoce la problemática a nivel municipal, en este sector se visibilizan las mayores condiciones de amenaza y vulnerabilidad. En consecuencia, es allí donde se enfatiza el trabajo y con quienes se optimizan los mecanismos de participación comunitaria, en especial para la adecuación y construcción de las obras demostrativas de mitigación y reducción del riesgo según las condiciones encontradas en el territorio.

## 2. Riesgos en la localidad de Los Patios

El riesgo es una situación potencial que se entiende como las “posibles consecuencias desfavorables económicas, sociales y ambientales que pueden presentarse a raíz de la ocurrencia de un evento dañino en un contexto de debilidad social y física” (MAVDT, 2005:17). Igualmente, el riesgo hace referencia a los factores de vulnerabilidad y amenaza a través de los cuales se crean las situaciones para que suceda un desastre.

En el marco de la problemática local se reconocen tres tipos de amenazas: naturales (sismos, procesos erosivos, vendavales y sequías), siconaturales (inundaciones, remoción en masa, deforestación e incendios forestales) y antrópicas<sup>6</sup>.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial, en el sector urbano se han identificado zonas de alta amenaza caracterizadas por la presencia de procesos erosivos, pendientes fuertes que alcanzan valores del 100% en la margen oriental del casco urbano, y condiciones físico-mecánicas del suelo como las arcillas expansivas que son susceptibles a erosión severa y generación de cárcavas. Específicamente, las zonas de amenaza alta por erosión y deslizamientos se concentran en el Barrio Las Cumbres (terrenos arcillosos - formación León) y el Barrio Llanitos (terrenos arcillosos - formación Guayabo).

Si bien los factores de orden natural hacen del territorio susceptible a la ocurrencia de fenómenos potencialmente dañinos, existen otros aspectos relacionados con las formas de ocupación, las políticas de desarrollo, la distribución de los recursos y el accionar de las entidades y los grupos sociales, acumulando vulnerabilidades y consolidando con ello las condiciones de riesgo. En este contexto, se reconocen viviendas construidas a lo largo de fuertes pendientes, con deficiencias en el sistema constructivo, debilidad en el servicio de acueducto y alcantarillado, cortes en los drenajes naturales, apertura de caminos y vías de acceso conformando taludes altos e inestables, y presencia de muros de contención con deficiencias técnicas. Además, hay rellenos no compactados e inestables, manejo inadecuado de aguas de escorrentía y de alcantarillado, así como procesos de deforestación recurrente (Plan Básico de Ordenamiento Territorial, 2002:169).

En el Municipio de Los Patios se evidencian otros factores de vulnerabilidad asociados con las siguientes tres líneas de influencia diferenciados:

- (i) Aspectos institucionales, por la debilidad en la capacidad instalada para llevar a

6. Estas causas son más coyunturales y están relacionadas con un conjunto de factores locales: el cruce subfluvial del oleoducto Caño Limón-Coveñas, la planta envasadora de gas, la distribución de gas domiciliario y la distribución informal e inadecuada de combustibles, la planta envasadora de químicos, la planta de cementos, la industria de yeso y las ladrilleras, así como la alta accidentalidad en la vía principal (autopista Panamericana o Av. 10) por ser un corredor de carácter local, regional, nacional y binacional de tránsito y transporte.

cabo una gestión integral del riesgo de desastre, la poca experiencia en procesos de planificación territorial comunitaria participativa y con conocimientos básicos en riesgos por parte del personal de las entidades públicas responsables y la debilidad y ausencia en los planes de respuestas de los comités locales y departamentales de emergencia.

- (ii) Aspectos relacionados con la debilidad de los sectores económicos y productivos, y la insuficiencia de los recursos económicos para atender toda la demanda del municipio.
- (iii) Aspectos sociales y culturales, como la falta de aplicación de planes escolares de prevención de emergencias, que garantice el fomento de la cultura en la gestión del riesgo, y las condiciones físicas y los servicios de salud, saneamiento básico y líneas vitales.

Una aproximación a la vulnerabilidad institucional indica que el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) se activaba solo para atender casos de emergencia y, si bien el municipio disponía de una versión preliminar del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC), las instituciones no tenían un sistema coordinado de prevención y atención de desastres. Además, en el Municipio de Los Patios no se cuenta con infraestructura para instalaciones de la Cruz Roja y Defensa Civil, y la estación de Bomberos Voluntarios se encuentra en una zona de alto flujo vehicular (la vía principal Cúcuta-Pamplona). Asimismo, no existe un centro de reserva y en general las herramientas, equipos e insumos de los organismos de socorro son mínimos y no disponibles oportunamente pues se encuentran en las viviendas de los oficiales

a cargo. Algunas instituciones disponen parcialmente de recursos y equipos básicos y son apoyadas desde su nivel seccional o nacional. También algunas personas o grupos aislados de población han efectuado ejercicios de entrenamiento y conocen las acciones a seguir en caso de emergencia. La mayoría de los centros educativos no disponen de planes de respuesta ni han efectuado acciones de preparativos ante posibles emergencias. Pocas familias han implementado planes familiares de emergencia y no disponen de los elementos básicos para afrontar situaciones críticas.

El contexto socioeconómico del Municipio de Los Patios se caracteriza por ser *asentamiento dormitorio* de un alto porcentaje de la población que trabaja en empleos básicos en la frontera con Venezuela, incluida la población que ocupa las zonas urbano-marginales, la que además carece de los servicios esenciales. De hecho, la noción de riesgo que tienen las personas que ocupan estos sectores se relaciona con la posibilidad o imposibilidad de conseguir el sustento diario y resolver las necesidades básicas insatisfechas. Además de la marginalidad y evidente exclusión social existente en algunas zonas críticas como el mismo barrio Las Cumbres, existe un sector de la población en condición de indigencia, mucha de la cual es desplazada por efectos de la violencia.

En materia de infraestructura y líneas vitales los niveles de vulnerabilidad también son notorios. Veamos las siguientes pautas.

- (i) La captación de agua del acueducto principal se localiza en una zona susceptible a las avenidas torrenciales<sup>7</sup> (quebrada La Honda), lo que conlleva el riesgo de suspensión del suministro de agua potable a la población.

7. Flujo violento de agua en una cuenca, también denominada creciente, en que se transportan troncos de árboles y/o abundantes sedimentos desde finos hasta bloques de roca.

- (ii) Las seis empresas prestadoras del servicio de acueducto no cuentan con estudios de vulnerabilidad de sus redes.
- (iii) Hay una baja o nula aplicación de las normas de sismoresistencia en las construcciones.
- (iv) Hay debilidad o ausencia en los planes de evacuación en los escenarios utilizados para eventos y espectáculos públicos.
- (v) Se dan concentraciones de flujo vehicular con alta frecuencia de accidentes sobre la vía principal, la carretera central Cúcuta-Pamplona, además de no contar con infraestructura peatonal suficiente.



Foto 3: Avenida Panamericana. Vía nacional Cúcuta - Pamplona.  
Fuente: Cruz Roja.

Frente a la salud y el saneamiento básico existen condiciones de vulnerabilidad, como la ausencia de planes hospitalarios de emergencias en los centros de salud, la carencia en los análisis de vulnerabilidad física en el hospital de primer nivel y la debilidad en el conocimiento en preparativos para la respuesta ante un desastre, tal

como se evidenció en las capacitaciones y encuentros participativos para la preparación y realización del simulacro de octubre de 2008<sup>8</sup>. Igualmente, la cobertura de programas en vacunación y salud pública es solo del 55% y no cuenta con un análisis de vulnerabilidad ni tampoco con uno estructural. Se evidencian, así, serias ineficiencias en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y disposición final de residuos sólidos.

En síntesis, estas condiciones de amenaza y vulnerabilidad son las que configuran los escenarios de riesgo en el Municipio de Los Patios, situación que se hace más crítica en el Barrio Las Cumbres, motivando a que en el marco del proyecto piloto se priorizará la realización del Plan Comunitario de Gestión del Riesgo y la construcción de las obras demostrativas de mitigación. Con ello se espera aportar al fortalecimiento de aspectos relacionados con la cultura asociativa y participativa del barrio, y la percepción que tienen los habitantes frente a las condiciones de riesgo en términos de compromisos y responsabilidades.

### 3. Desarrollo de la experiencia

Formalmente, el proyecto piloto en el Municipio de Los Patios se da a partir del acuerdo establecido entre la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana (CRC) y la Cruz Roja Colombiana Seccional Norte de Santander, esta última responsable de la ejecución del proyecto. La seccional celebró un convenio con COOPROCONAS, mediante la firma de un acuerdo operativo. La CRC, junto con la seccional y su socio, COOPROCONAS<sup>9</sup>, han sido las responsables

8. Taller de evaluación del simulacro realizado en Las Cumbres (24 octubre de 2008).

9. COOPROCONAS es una cooperativa de profesionales asociados, en especial ingenieros de diferentes áreas, quienes en enero de 2007 iniciaron las formulaciones de la propuesta y las gestiones necesarias para su aplicación ante las convocatorias hechas para su financiación. Primero se trabajó la gestión con la Municipalidad de Los Patios, luego con el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. Luego, se pasó al ámbito internacional, a través de la asociación con la Cruz Roja Colombiana. Las dos organizaciones, Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS, son consideradas las entidades facilitadoras o ejecutores de este proyecto.

para el logro de los compromisos adquiridos en el marco de las subvenciones para la ejecución de proyectos piloto financiados por la Comisión Europea y la Comunidad Andina a través del proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN)<sup>10</sup>.

Cabe mencionar que el surgimiento de la iniciativa obedece a una serie de factores, dentro de los cuales se pueden resaltar el interés del gobierno nacional y local en realizar trabajos relacionados con la gestión local del riesgo, la oportunidad ofrecida por la Comunidad Andina y la Unión Europea para la subvención de proyectos y las alianzas asociativas formadas por los diferentes actores interesados en el proyecto.

El objetivo del proyecto piloto fue el de aportar al fortalecimiento de la gestión del riesgo como eje estructurante de los procesos participativos de planificación territorial y desarrollo en esta localidad, vinculando a distintos actores e instituciones. Dicho objetivo general se cumplió a través de los objetivos específicos que describiremos seguidamente:

- La evaluación de los alcances del proceso de zonificación del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y su articulación en el Plan de Desarrollo Municipal y con la reducción de riesgos desde la planificación territorial, generando procesos concertados con la comunidad.
- La preparación y orientación a las organizaciones comunitarias, desde lo conceptual y metodológico, en la percepción del riesgo y su gestión, materializado en la

formulación del Plan Comunitario de Gestión del Riesgo.

- La orientación para la formulación del Plan Local de Gestión del Riesgo (PLGR) a través de un esquema participativo con las entidades, autoridades locales y la sociedad civil.
- La disminución de la vulnerabilidad institucional a través de la articulación y el fortalecimiento regional de los sistemas ambiental, de planeación y prevención de desastres, mediante su participación y financiación del proyecto piloto.
- La producción de información y evidencia relevante que genere una base de datos y permita sistematizar todas las acciones y experiencias obteniendo la memoria del proyecto desde la misma concepción de la propuesta.

Las acciones preparatorias y organizativas de la experiencia se elaboraron desde la Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS, como socios y facilitadores del proyecto. Cada uno de los componentes del proceso fue concertado con la Municipalidad de Los Patios y con las entidades regionales, de acuerdo con sus competencias. De igual manera, acciones específicas como el estudio técnico de amenazas, vulnerabilidad y riesgos fue concertado con las entidades nacionales. En resumen, los actores principales involucrados fueron las comunidades locales y barriales, el municipio, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, la autoridad ambiental en el territorio del Departamento Norte de Santander en Colombia (CORPONOR), la Gobernación de Norte de Santander, las entidades nacionales del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (SNPAD) y Cementos de México (CEMEX)<sup>11</sup>.

10. COOPROCONAS y Cruz Roja Colombiana postularon a la Convocatoria Abierta de Propuesta N° 037-2007/PREDECAN. En enero de 2007 se hizo una preselección interna en cada uno de los países de la CAN y las entidades nacionales de cada país eligieron 40 municipios para que enviaran documentos y manifestaran su interés en participar en convocatorias de orden nacional; solo 25 municipios enviaron esta información a la DPAD (los primeros documentos enviados por el Municipio de Los Patios fueron elaborados conjuntamente con COOPROCONAS). A partir de la evaluación de los documentos, se seleccionaron ocho municipios en Colombia, de los cuales solo cuatro asistieron a la mencionada reunión de marzo convocada por PREDECAN en Bogotá. Finalmente, aquella preselección a nivel (nacional) condujo a la selección de la Municipalidad de Los Patios y COOPROCONAS hacia las gestiones para acceder a los recursos financieros para este proyecto. Luego, se hizo una alianza estratégica entre Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS, con el visto bueno del Municipio de Los Patios, para presentar la propuesta a PREDECAN de manera conjunta, inscribiendo a Cruz Roja Colombiana como socio principal. COOPROCONAS, finalmente, realizó el soporte técnico y científico de la propuesta y es la responsable de varios de los productos, e incluso de cofinanciar en alguna medida el proyecto.

11. Multinacional mexicana dedicada a la producción y comercialización de cemento que tiene una de sus plantas productoras en el Municipio de Los Patios.

Los fundamentos básicos que soportan la implementación de las acciones del proyecto se estructuraron en la capacitación y comunicación de los diferentes actores sociales, de tal manera que se pudiese contar con interlocutores válidos en el proceso de construcción participativa y colectiva de saberes, así como en la elaboración de los diferentes componentes del proyecto. La comunidad pudo articularse al proceso de desarrollo local y de planificación a través de elementos cotidianos; además, se fortaleció el tema de la preparación, la organización y la capacitación de la comunidad como el primer nivel de respuesta en caso de un desastre, y se apoyó una percepción comunitaria (colectiva e individual) de la gestión del riesgo, vista como eje estructurante del desarrollo comunitario.

### 3.1 Etapas clave del proceso

En el desarrollo del proyecto es posible identificar las siguientes etapas:

i) conceptualización, ii) articulación de la normatividad, iii) identificación y concreción de actores, iv) sensibilización y formación de actores, v) identificación colectiva y técnica de riesgos, vi) planteamiento y concertación de estrategias, vii) formulación participativa y planificada de planes y proyectos, viii) socialización y concertación de los términos de cada plan, ix) validación de planes, x) ejecución, y xi) evaluación y seguimiento. Veamos a continuación una descripción de estos estadios del proceso.

**i) Conceptualización.** Partió de la intencionalidad de construir una visión compartida sobre la gestión del riesgo entendida como “un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, inferidos desde la óptica de la sostenibilidad. Admite en principio distintos niveles de coordinación e intervención que

van desde lo global, lo sectorial y lo macroterritorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar” (Lavell, 2003).

De igual forma, se analizaron las relaciones que existen entre desarrollo y desastre, comprendiendo que la solución frente a la problemática está directamente relacionada con la planificación del territorio, la visión del desarrollo y el ordenamiento territorial. Igualmente, se analizó cómo el riesgo es el resultado de la vinculación entre amenazas (naturales, siconaturales y antrópicas) y vulnerabilidades sociales que tiene la población ubicada en zonas de amenaza. Esta conceptualización fue discutida, apropiada y socializada al interior del equipo técnico del proyecto; además, se realizaron ejercicios de aproximación con todos los actores participantes, a través de las jornadas de capacitación y talleres.

**ii) Articulación de la normatividad.** A la par de la conceptualización se fue analizando el sistema normativo que permite la articulación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) con el Sistema Nacional de Planeación (SNP) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en torno a la gestión del riesgo local.

**iii) Identificación y concreción de actores.** Se realizó la identificación de los distintos actores sociales involucrados y potenciados en la experiencia, los cuales se agrupan en cinco categorías: a) actores institucionales, públicos o estatales del nivel municipal, b) organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, c) la comunidad y sus estamentos de organización y participación, d) sector empresarial o productivo, y e) centros académicos y de investigación.

**iv) Sensibilización y formación de actores.** Se realizaron talleres sobre capacitación

dirigidos a líderes multiplicadores en educación comunitaria para la prevención de desastres, cuyo objetivo fue lograr que los participantes actuaran como facilitadores en sus entidades y sus comunidades, cualificando y fortaleciendo el papel de las mismas con el municipio. De igual manera, se realizaron talleres de fortalecimiento en gestión del riesgo y desarrollo local participativo con las organizaciones comunales y las instituciones que hacen parte del Comité Local de Prevención de Emergencias. Adicionalmente, se tienen los talleres de formación para la prevención en las comunidades y en temas de evacuación y salvamento; para los estudiantes, se cuenta con talleres lúdico-recreativos referentes a los planes escolares para la gestión del riesgo.

**v) Identificación colectiva y técnica de riesgos.** Se desarrollaron talleres lúdicos para la identificación e intervención de potenciales escenarios del riesgo y manejo del riesgo residual dirigido a la comunidad y población infantil en edad escolar.

**vi) Planteamiento y concertación de estrategias.** Esto se evidencia claramente en el proceso seguido para la inclusión de la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo del Municipio de Los Patios.

**vii) Formulación participativa de los planes.** El proyecto piloto estableció los lineamientos para la optimización y formulación del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC), la construcción del Plan Comunitario para la Gestión del Riesgo, la formulación y puesta en marcha de los planes escolares también para la gestión del riesgo (PEGR) y la incorporación de manera integral, holística y transversal de la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal. Estos distintos planes contienen sus respectivos diagnósticos, escenarios de riesgo e intervención, estrategias de implementación, tiempos de ejecución y mecanismos de control

y seguimiento. Para lograr la vinculación y participación activa de los diversos actores, se realizaron talleres de planeación participativa, con los líderes comunales, las organizaciones de base y los miembros de las distintas instituciones públicas y privadas. Es preciso resaltar como aspecto innovador, la realización de un mapa de equipamiento (de hospitales, centros de salud, edificaciones públicas y líneas vitales, sitios de concentración masiva, sitios para posibles albergues y alojamientos temporales, posibles rutas de evacuación y movilidad, entre otros) con la participación de los actores sociales.



Foto 4: Encuentro participativo para la formulación del Plan Local de Emergencia.  
Fuente: Cruz Roja.

En los talleres realizados se optó por proporcionar a los participantes las herramientas básicas dentro del marco de la planeación participativa, aplicadas al contexto de la prevención y atención de desastres, estimulando y fortaleciendo el diálogo social, la negociación de conflictos, el sentido de pertenencia, el liderazgo, la tolerancia, la concertación y el compromiso comunitario. La participación de los distintos actores se dio en todas las fases del proceso de planeación: diagnóstico, formulación e implementación, esperando que su participación activa continúe garantizando la sostenibilidad del proceso iniciado por la experiencia.

**viii)** Consecuente con la fase anterior, cada uno de los avances, términos y componentes

de los distintos planes fueron socializados y concertados en sus estructuras fundamentales. Partiendo de los encuentros participativos, se originaban los enunciados a socializar (problemas, causas, consecuencias, posibles soluciones y posibles fuentes de inversión) para tratarlos de una manera integral y coordinada con todos los actores sociales e ir avanzando en su construcción.

ix) Una vez construidos los planes se realizaron las presentaciones detalladas y las socializaciones a nivel comunitario en sesiones ampliadas con actores sociales e institucionales, además de los talleres especializados.

x) El proceso adelantado durante la ejecución de las diferentes etapas del proyecto contó siempre con la participación de las entidades nacionales, regionales y locales que constituyen el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), con quienes se concertaba gran parte de las acciones realizadas. Además, es importante resaltar la participación de la Alcaldía de Los Patios, del Comité Regional para la Prevención de Desastres (CREPAD) de Norte de Santander y las comunidades ubicadas en las zonas de alto riesgo del municipio.

Una vez formuladas y aprobadas las acciones planteadas para la ejecución del proyecto se dispuso la sensibilización del sector político y de profesionales de la alcaldía a fin de consolidar la estrategia de capacitación y fortalecimiento institucional en gestión local del riesgo, permitiendo su posterior incorporación en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal. Paralelamente, se elaboraron acciones comunitarias con los diferentes actores sociales involucrados, tanto públicos como privados, construyendo una red de relaciones que contribuirán a edificar de manera participativa y concertada las acciones propias de la gestión prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo.

Tanto en la fase de elaboración de la propuesta como en el desarrollo de cada una de las actividades del proyecto, se contó con el apoyo de los medios de comunicación como estrategia de divulgación y socialización, haciéndolo extensivo a todo el Departamento Norte de Santander. Asimismo, en las comunidades ubicadas en las zonas de riesgos, se llevaron a cabo acciones de comunicación puntuales y personalizadas a partir de las herramientas propias de cada sector o barrio.

xi) Durante la etapa de ejecución del proyecto se realizaron acciones de monitoreo intermedio y de asesoramiento sobre los productos. Sin embargo, la evaluación y el seguimiento que se le pueda hacer a los productos, una vez que ha finalizado el proyecto piloto, es responsabilidad de los actores del municipio. Igualmente, la implementación de los resultados, para un logro efectivo de la reducción de la vulnerabilidad, depende en gran parte de la gestión de la administración municipal y del apoyo que las entidades regionales y nacionales le puedan brindar.

### 3.2 Logros, dificultades y retos de la experiencia

La experiencia buscó incorporar la gestión del riesgo al PDM como instrumento de planificación, para lo cual se establecieron mecanismos expeditos para el conocimiento y la aplicación de la normativa que respalda el proceso de planificación del desarrollo territorial a nivel local.

Según el registro histórico que se tiene sobre los recursos destinados al eje temático de prevención y atención de desastres previsto en el PDM de Los Patios, se evidenció un bajo nivel de asignación presupuestal durante los años que van de 2001 a 2007. Por ello, con la implementación del proyecto piloto se evidencia un avance significativo al establecer

una destinación anual de 5% de la inversión del municipio a la gestión integral del riesgo a partir del año 2008. Si bien esto no es una solución definitiva en torno de la problemática de los recursos para la ejecución de una gestión del riesgo, sí se constituye en un reto y un horizonte de trabajo basado en la sostenibilidad y responsabilidad de la administración municipal. Entonces, la incorporación de la gestión del riesgo en el PDM evidencia la superación de los esquemas anteriores, donde el componente de prevención y atención de desastres estaba dirigido a la atención de emergencias. Desde esta perspectiva, se considera que el Plan de Desarrollo 2008-2011 fortalece la prevención y atención de desastres a través de los procesos de planificación territorial y de desarrollo local, incorporando la gestión del riesgo como pilar del desarrollo sostenible en todos los sectores y ejes temáticos.

El PDM es el resultado de la articulación de instrumentos de planificación tales como: i) el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado comunitario: desarrollo para todos* (específicamente, en lo concerniente al capítulo V: Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible), ii) la Agenda Estratégica Nacional para el Fortalecimiento de la Gestión Local del Riesgo en Colombia, y iii) la sinergia de los actores sociales en gestión del riesgo vista en el Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011 Un norte para todos.

Una lectura de cada una de las fases que permitió la incorporación de la gestión del riesgo al Plan de Desarrollo Municipal indica un conjunto de logros y dificultades que pasaremos a desarrollar en las líneas consecutivas.

La fase inicial fue de *sensibilización y conceptualización ante las instancias municipales y sectoriales en torno a la gestión del riesgo*, lo cual incluyó la realización de

actividades como la socialización del Proyecto Piloto Gestión Local del Riesgo ante el concejo municipal, talleres de conceptualización en gestión del riesgo, planificación territorial, desarrollo local participativo y la puesta en común de un marco de referencia en torno a la gestión del riesgo. Igualmente, se tomó en cuenta la socialización del marco legal, normativo y de responsabilidades y funciones de las administraciones municipales en la temática, así como la apertura de un espacio en el concejo municipal para argumentar la importancia de articular la gestión del riesgo al plan de desarrollo.

Posteriormente, se realizó la fase de *concertación con el equipo consultor y consejo de gobierno*, en la que se realizaron acciones relacionadas con la puesta en común de los lineamientos básicos para la incorporación de la gestión del riesgo como eje transversal en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Los Patios. Se estimuló el compromiso de la administración municipal y del nivel sectorial en la incorporación, fortalecimiento y optimización de la gestión de riesgos como eje transversal en el Plan de Desarrollo Municipal. Se construyeron criterios mancomunados orientados a la realidad municipal, escalas de trabajo y tiempos, y se dio el acompañamiento conceptual y metodológico para la orientación de la gestión de riesgos en el Plan de Desarrollo Municipal a través de diferentes talleres en gestión del riesgo. Además, se argumentó sobre la importancia de estructurar el plan de desarrollo (políticas, objetivos, estrategias, metas, programas y proyectos) acorde con la gestión del riesgo en los procesos de planificación y desarrollo territorial.

La tercera fase corresponde a la *formulación y concertación sectorial con las secretarías de despacho*, lo que implicó dar el acompañamiento a cada secretaría en el reforzamiento de la gestión de riesgos por componente, así como en

la articulación del marco legal normativo sobre las competencias y obligaciones en materia de gestión de riesgos. De igual modo, se tomó en cuenta la reformulación de los alcances de cada eje temático del plan: objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos inherentes al nuestro, además de la conformación de mesas dinámicas de trabajo, concertadas con la realidad y escala municipal.

La cuarta fase fue la *presentación del plan de desarrollo ante el Consejo Territorial de Planeación (CTP)*, en que se favoreció la interacción del Consejo Territorial de Planeación y del Consejo Nacional de Planeación (CNP), que forman el Sistema Nacional de Planeación como órganos representativos de la comunidad. El Municipio de Los Patios incluye las oficinas de control urbano, sector económico, sector comunitario, sector ecológico, sector educación y cultura, sector microempresarios, sector rural, juventud, población desplazada, representante de mujeres y el consejo comunal.

El fortalecimiento del CTP como factor fundamental en el proceso de incorporación de la gestión del riesgo, se logró a través de diferentes talleres de planeación participativa, gestión del riesgo, planificación urbano-regional, desarrollo sostenible, preparativos para la respuesta, entre otros. Cabe mencionar que fue muy importante la emisión de recomendaciones y sugerencias por parte del proyecto piloto, para fortalecer el proceso.

Finalmente, se llegó a la fase de *participación en la elaboración de los planes de acción e inversión*, en que se articula la formulación estratégica planteada en el PD y se desarrollan las líneas de acción necesarias en cada eje temático, de acuerdo con los niveles concertados y decisorios de la administración municipal. Es

en esta fase donde se fortalece y consolida la inversión para los procesos de reducción de riesgos en el corto, mediano y largo plazo, a través del acompañamiento y realización de los diferentes planes de acción de carácter anual por parte del equipo técnico del proyecto y los secretarios de despacho.

Todo este proceso de incorporación de la gestión del riesgo como elemento transversal en el plan de desarrollo se puede apreciar en la misión enunciada en el mismo: “En el año 2019 el Municipio de Los Patios, como eje geoestratégico binacional, político, cultural y comercial, será reconocido como modelo de desarrollo social, económico y ambiental; posicionado en el liderazgo del fomento y fortalecimiento de su comunidad y de sus instituciones mediante la gestión de riesgos como eje estructurante de los procesos participativos en la planificación territorial que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los patiosenses”.

Además, a partir de la experiencia, se destinaron en el Plan de Desarrollo del municipio 2008-2011 US\$966 millones para la gestión del riesgo, es decir, US\$633 millones más de lo presupuestado en el plan de desarrollo anterior. La destinación de estos fondos fue transversal para todos los sectores y no solo para el sector de prevención y atención de desastres, como tradicionalmente sucedía en la planeación del desarrollo en este municipio<sup>12</sup>. En el presupuesto proyectado se tiene una destinación de US\$120 millones para la revisión y actualización del PBOT y una asignación presupuestal de US\$90 millones para la cofinanciación del estudio de microzonificación sísmica.

Cabe mencionar también que la sostenibilidad del proceso de incorporación de la gestión de riesgos en el PDM obedece a la puesta en marcha

12. En el PDM 2004-2007 Trabajo social y participativo se destinaron para el Plan Local para la Prevención y Atención de desastres la suma de US\$50 millones de dólares y para el Programa de Atención y Prevención de desastres US\$61 millones de dólares.

de acciones concretas, específicas y sistémicas, para llevar a cabo los objetivos, estrategias, metas, programas y proyectos planteados desde una visión planificada, promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida del actor social como sujeto colectivo del desarrollo.

Otro logro importante de esta experiencia ha sido la realización del diagnóstico comunicacional comunitario *La comunicación, acción de transformación*. Este diagnóstico tuvo como objetivo: “Integrar, promover e interconectar el uso de los medios de comunicación tradicionales, alternativos y no convencionales, para que con un sentido crítico y objetivo de comunicación pública e institucional, se divulguen los avances de los planes operacionales, alianzas estratégicas y procesos de construcción social y de participación ciudadana que adelanta la cooperativa en apoyo con el proyecto piloto de gestión local de riesgos” (Alcaldía Municipal de Los Patios, Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS, 2008).

A partir del componente de comunicaciones de la experiencia se generó una interacción directa con los miembros de la administración municipal encabezada por el alcalde y el secretario de planeación, las entidades de socorro del Municipio de Los Patios y la emisora comunitaria Fantasía Estéreo. Además, se evaluó si los medios de información local y regional<sup>13</sup>, universidades, la autoridad ambiental (CORPONOR) y el CREPAD tenían o no espacios donde se brindan información a la comunidad sobre la gestión del riesgo. A partir de dicho diagnóstico se delinearon acciones de comunicación, educación y divulgación de estrategias para implementar la gestión de riesgos.

Igualmente, a partir del proyecto se logró elaborar los planes de contingencias ante

deslizamientos, sismos e inundaciones para Los Patios. En ellos se definen los procesos y una estructura organizacional que garanticen la coordinación interinstitucional para el manejo efectivo de una situación de emergencia generada por deslizamientos e inundaciones en este municipio.

Entre los logros más significativos del proyecto se reconoce el cumplimiento de los objetivos trazados, la culminación de cada una de las metas planeadas y la incorporación y concreción de otros productos complementarios. Se fortalecieron las capacidades técnicas del 10% de la población del municipio en cuanto al manejo de información y conceptos, en particular para las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo, las juntas de acción comunal y las instituciones escolares, quienes fueron capacitados en planificación participativa y gestión comunitaria. Igualmente, se avanzó en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios municipales y de las instituciones involucradas sobre el uso de herramientas de información, planificación y toma de decisiones; además, el Municipio de Los Patios cuenta actualmente con una serie de documentos y productos que se consideran fundamentales para la gestión del riesgo: (i) propuesta reglamentación y normativización de uso del territorio, (ii) Plan Comunitario de Gestión del Riesgo, (iii) Plan Local de Gestión del Riesgo, (iv) incorporación de la gestión del riesgo y la articulación entre la planificación, el manejo ambiental y el desarrollo local, (v) Plan Local de Emergencia y Contingencias, (vi) Plan Escolar para la Gestión del Riesgo, (vii) estrategias de comunicación y divulgación, (viii) memoria institucional y comunitaria del proyecto a través del documento de sistematización.

13. Periódico La Opinión, canales de televisión (El Kanal, ATN, TRO), emisoras como Radio San José de Cúcuta, Radio Policía Nacional, La Voz del Norte, La Voz de la Gran Colombia, Caracol Noticias, RCN Radio y las páginas web [www.cruzrojacolombiana.org.co](http://www.cruzrojacolombiana.org.co), [www.elmotilon.com](http://www.elmotilon.com) y [www.areacucuta.com](http://www.areacucuta.com).

Entre los retos y dificultades que debieron afrontarse puede mencionarse la tradición socorrista y de respuesta posterior o reactiva ante los desastres de diversos actores sociales, así como la desactualización ante la evolución de los conceptos articuladores a la gestión del riesgo, además de un limitado poder de convocatoria de algunas instituciones públicas, el débil sentido de pertenencia y la ausencia de una adecuada comunicación entre la comunidad y las instituciones. Frente a ello, es posible reconocer que a partir del proyecto piloto las comunidades locales tengan mejor capacidad de negociación, al tiempo que los actores institucionales tengan mejor vocación y espíritu de concertación para la planificación y toma de decisiones. Las estrategias utilizadas para superar estos retos se basaron en la construcción de saberes individuales y colectivos a partir de la sensibilización y capacitación en la importancia de la gestión del riesgo como pilar del desarrollo sostenible. La identificación de los actores sociales y la construcción de una red de comunicación entre los mismos permitieron una mayor y mejor articulación de la gestión del riesgo

en los sistemas ambientales, de planeación, de prevención, atención de desastres y educación.

Por otra parte, la información disponible para las formulaciones y estudios estaba desactualizada en algunos ejes temáticos, como el de población, economía y el de las variables biofísicas. En este contexto, se debió ajustar y mejorar la información disponible y, en otros casos, se generó la información primaria necesaria para lograr los objetivos propuestos.

### 3.3 Procesos clave en la gestión del riesgo

Según el enfoque de los procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo<sup>14</sup>, se reconocen los siguientes macroprocesos o procesos clave: prevenir el riesgo de desastre, mitigarlo, prepararse para las emergencias, responder a ellas, y recuperar las zonas afectadas. La presente experiencia ha incidido en los procesos de prevención y mitigación del riesgo de desastre, y en los preparativos para emergencias, pero no participa de los procesos de respuesta y recuperación.

		Fases de la gestión de los procesos clave						
		Dirigir y coordinar (desarrollar base institucional y normativa)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (incluye seguimiento, monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la gestión del riesgo	Prevenir el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓		
	Mitigar el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Preparar para emergencias	✓	✓	✓	✓	✓		
	Responder a emergencias y desastres							
	Recuperar							

Figura 2: Mapa de procesos de la gestión del riesgo y sus fases. Fuente: Proyecto PREDECAN.

14. Propuesta desarrollada en el marco del proyecto PREDECAN.

Asimismo, se incide también en todas las fases de la gestión del desarrollo con la excepción de la de *controlar*, dado que el proyecto piloto tiene una fecha de término. En cuanto a la fase de ejecución, se incluye un proyecto de obra demostrativa de mitigación del riesgo por remoción en masa en el sector de Las Cumbres. En la sección 4.3 se desarrollan las actividades correspondientes a los procesos y fases en donde se indica la incidencia en este proyecto piloto.

## 4. Aprendizajes significativos

Los aprendizajes significativos de la experiencia en el Municipio de Los Patios se pueden describir a través de los siguientes ejes: 1) involucramiento y potenciación de actores y recursos locales, 2) relación de riesgos de desastres y desarrollo local, 3) proceso de la gestión local del riesgo y 4) articulación con niveles regionales y nacionales de gestión.

Es evidente que la apropiación de la gestión por parte de los actores es uno de los éxitos y aprendizajes más significativos del proyecto, en especial por parte de los actores comunitarios, los institucionales y los organismos de atención y prevención de desastres. A nivel de actores institucionales locales, no solo se incorpora la Gestión Local del Riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal y se fortalecen las instituciones y organismos municipales frente al riesgo, sino que se asignan recursos presupuestales para la implementación del plan. Además, el aporte de las obras demostrativas que los organismos regionales como CORPONOR y el mismo proyecto PREDECAN ejecutan en términos del asentamiento Las Cumbres.

Si se reconoce que uno de los aciertos e innovaciones efectivas en la construcción del proyecto piloto en Los Patios es la incorporación de la gestión local del riesgo en el PDM,

entonces puede reivindicarse su perspectiva política y práctica, en tanto se erige como estrategia y soporte de la planificación del desarrollo local. Será visto como herramienta fundamental para el desarrollo de políticas públicas ambientales en el territorial local y comunitario, potenciando de paso la organización y participación de los actores comunitarios desde lo público. Se podrán verificar los mecanismos de participación en la definición y aprobación de presupuestos de inversión, los llamados presupuestos participativos potenciados hacia el futuro.

Los aprendizajes más significativos que la experiencia aporta en este sentido son, en primer lugar, una incorporación exitosa, políticamente concertada y participativa del PGLR en el PDM, donde además la misma experiencia de construcción participativa deja una gran enseñanza global. En segundo lugar, otro aprendizaje importante es la construcción y posterior incorporación del Plan Escolar de Gestión del Riesgo (PEGR) en los proyectos educativos institucionales, que han aportado en una doble dimensión: formación en el tema de los actores educativos (directivos, docentes y estudiantes) y generación de una cultura ciudadana frente al riesgo. Hay un proceso educativo de concienciación en torno a la gestión del riesgo y la búsqueda del desarrollo por parte de todos los actores involucrados en el proyecto, según el rol de sus organismos –no solo del conocimiento técnico y estratégico, sino de la experiencia participativa y proactiva en los distintos procedimientos llevados a cabo.

### 4.1. Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales

Para la realización del proyecto se contó con la participación de diversos actores y entidades, como INGEOMINAS, la Dirección Nacional de Planeación (DNP), la Dirección Nacional de

Prevención y Atención de Desastres (DPAD), CORPONOR, la Alcaldía Municipal de Los Patios, CREPAD y CLOPAD. De igual forma, se concertó con los líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de los barrios Las Cumbres y su área de influencia, El Sol y Daniel Jordán. A continuación, se señalan los aprendizajes significativos en el involucramiento y potenciación de actores y recursos locales.



Foto 5: Reunión entre actores institucionales y comunitarios.  
Fuente: Cruz Roja.

**A. Actores institucionales locales.** Como actores institucionales de la oficialidad pública están en primer orden la Alcaldía de Los Patios con todos sus despachos, en especial la Secretaría de Planeación Municipal. La municipalidad se involucró en la experiencia como un agente local encargado de animar los procesos de sociabilidad, planear y realizar el desarrollo de su territorio desde lo público. Su participación se inició con la convocatoria para la selección de la localidad colombiana objeto de la experiencia piloto, asistiendo a los encuentros y coordinando con los entes facilitadores y ejecutores del proyecto, asumiendo el papel interinstitucional para la consecución de recursos y apoyos especializados, potenciando sus organismos municipales encargados del riesgo y las emergencias,

y trabajando mancomunadamente con la Cruz Roja y Coopronas, facilitadores del proyecto. Se reconoce como motor de su participación la *voluntad política*, no solo del alcalde sino de sus secretarios de despacho, como también por parte de los demás actores institucionales, quienes concretaron su vinculación haciendo parte de los encuentros participativos de estudio y planeación participativa, además de desempeñarse mejor en la realización de sus labores propias<sup>15</sup>.

En este mismo grupo de actores se halla el Concejo Municipal de los Patios, que, como organismo legislativo local, aprobó mediante acuerdo el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011 bajo el eslogan *Usted cuenta, hagámoslo juntos*, además de haber dado el apoyo político y participativo a su alcalde y a las mismas comunidades para la construcción de dicho plan. De hecho, puede reconocerse que los diferentes actores institucionales, liderados por la administración municipal, aprendieron que la gestión del riesgo tiene que ver con el desarrollo local, más allá de su incorporación en el PDM, por lo que pensaron y propusieron su fortalecimiento institucional con acciones como la creación de una secretaría especializada para atender el desarrollo comunitario desde la participación ciudadana. La inserción o incorporación explícita de la gestión del riesgo en el PDM de Los Patios es una expresión fáctica y fehaciente de la experiencia del proyecto piloto en esta localidad.

En el sector educativo, las cuatro instituciones del Municipio de Los Patios, encabezadas por la Secretaría de Educación Municipal, asumieron la participación en la formulación y las capacitaciones para la construcción del PEGR con todos

15. Actas de los talleres y encuentros de planificación participativa con actores sociales institucionales en el Municipio de Los Patios (taller nacional de sistematización de experiencias, 22 de octubre de 2008, Colombia).

sus estamentos —desde la perspectiva del conocimiento, la capacitación de sus docentes y educandos, y desde la planeación y vinculación en los proyectos educativos. La inserción del PEGR en los Planes Educativos Institucionales (PEI), tal como lo contempla la legislación colombiana, se constituyó en una oportunidad de aprendizajes y generación de cultura ciudadana en torno a la gestión local del riesgo, pues no solo localiza nuevos saberes disciplinares y estratégicos de tipo espacial y ambiental, sino que activa procesos de formación humana con profundo valor ontológico.

El sector salud, representado en el Hospital Local de Los Patios, a pesar de ser solo del nivel uno y no contar con un plan de emergencias, ha estado atento a la formulación del plan, la realización de capacitaciones y la participación en los encuentros estratégicos de planeación. Otros actores institucionales no menos importantes para el proyecto fueron: CREPAD; la Gobernación de Norte de Santander, vinculada con recursos y apoyo técnico; CORPONOR, autoridad ambiental vinculada con la realización de una obra demostrativa; el SENA, que capacitó actores comunitarios; la Policía Nacional; el Hospital Local Los Patios; el Instituto Departamental de Salud; la Personería Municipal de Los Patios; y ECOPETROL.

**B. Sociedad civil y organismos no gubernamentales.** El Municipio de Los Patios cuenta con una filial de la Cámara de Comercio de Cúcuta, con algunas fundaciones u organizaciones no gubernamentales, aunque no muy representativas para el desarrollo local. Sin embargo, el proyecto sí contó con la participación directa de Bomberos Voluntarios y la Defensa Civil Colombiana

en tareas de capacitación, simulacros y conocimiento especializado de las temáticas de la experiencia. La Cruz Roja Colombiana Seccional Norte de Santander, además de constituirse como entidad facilitadora del piloto, tiene presencia en la localidad de Los Patios y sus comunidades con unidades y servicios de seguridad social, de apoyo a las comunidades con elementos de asistencia y socorro. Están presentes y se reconoce la participación de la Iglesia Católica a través de las parroquias locales, así como de algunas iglesias protestantes, apoyando los procesos de comunicación, difusión y concienciación en torno a la temática de la gestión familiar y comunitaria del riesgo, como también el préstamo de espacios adecuados para las reuniones y talleres participativos. La vinculación de estos actores se da como respuesta a las convocatorias, impulsadas por la coherencia que encontraron frente a su rol en las comunidades y localidad de Los Patios.



Foto 6: Planeación Participativa Cruz Roja.  
Fuente: Cruz Roja.

**C. Actores sociales comunitarios.** La participación comunitaria es uno de los elementos más significativos en la construcción y futura implementación de este proyecto. Para empezar, en el asentamiento humano de Las Cumbres no

existía una organización comunitaria como tal, la Junta de Acción Comunal no estaba estructurada y carecía del reconocimiento y validación general del colectivo. “La llegada de la Cruz Roja fue para nosotros una bendición, ahora somos más comunidad”, afirmó uno de los líderes comunitarios de Las Cumbres, denotando lo altamente significativo que ha resultado el trabajo de gestión comunitaria<sup>16</sup>. Se reconoce haber aprendido cosas muy útiles y oportunas, la consolidación o empoderamiento de la comunidad, la conciencia de la realidad, aumentó la capacidad de negociación y se ve con mejores ojos el futuro. Quizá lo más significativo es el que los miembros de la comunidad misma se asuman como protagonistas de su propio desarrollo, pensándose más dignos y proactivos, menos resignados y mucho menos dependientes que en otros tiempos.



Foto 7. Sesión de Consejo Municipal de Los Patios.  
Fuente: Cruz Roja.

Entre estos actores comunitarios se destaca la participación de las madres cabeza de familia, de las cuales surgieron algunos liderazgos espontáneamente, comprometidos en la consolidación del

proyecto a nivel participativo. La emisora comunitaria apoyó todo lo referente a la comunicación, divulgación y capacitación de las comunidades. Finalmente, el Consejo Territorial de Planeación fue importante para la incorporación de la gestión del riesgo en la planeación frente al desarrollo, cuya participación como órgano consultivo del tomador de decisiones, animó la participación de sectores y actores poco comprometidos inicialmente.



Foto 8. Organización de la comunidad para la respuesta a emergencias.  
Fuente: Cruz Roja.

A nivel de comunidades barriales, la localidad de Los Patios como la gran mayoría de los municipios colombianos, ha constituido la Asociación de Juntas de Acción Comunal, conocida como ASOJUNTAS, como una estrategia para consolidar el poder de negociación frente a los organismos del Estado. Como ente jurídico que aglutina la representación legal y legítima de comunidades específicas en el ámbito municipal, la ASOJUNTAS de Los Patios apropió la gestión local del riesgo como una de sus acciones, tanto de participación como de formación y empoderamiento

16. Entrevista al Presidente de la Junta de Acción Comunal Barrio Las Cumbres. 12 de octubre de 2008.

17. En Colombia las juntas de acción comunal (JAC) son el interlocutor válido en la interlocución gobierno comunidad local; sin embargo, en muchos los casos, aunque exista la JAC en una determinada comunidad, no quiere decir que opere y sea efectiva: era el caso de Las Cumbres en el municipio de Los Patios. Pero una vez se dio la intervención del Proyecto la JAC se reagrupó, eligieron una nueva Junta Directiva, nuevos comités y sus procesos de interacción política se proyectaron; finalmente fortalecieron su organización, prestos a realizar su participación en la ejecución y sostenibilidad de las obras civiles en el barrio, lo cual evidencia su fortaleza y sostenibilidad.

comunitario<sup>17</sup>. Las comunidades locales y barriales se han vinculado movidos por su deseo de superación, deseos de desarrollo y materialización de la participación en los asuntos que les afectan a todos –todo lo cual sería posible por vía organizacional, razón por la cual se dieron encuentros participativos, integración de brigadas, fortalecimiento de la organización comunitaria (JAC) y, últimamente, la creación y organización del Comité de Veeduría Ciudadana (CVD), a través del cual se asume la participación directa en la realización de las obras demostrativas que se realizan a la luz del proyecto.

En conjunto, la experiencia resulta un verdadero aprendizaje significativo, en tanto permite visualizar que la organización social comunitaria no solo dinamizó la realización del proyecto, sino que le dio legitimidad en términos de sostenibilidad. Las comunidades, asimismo, participaron en la construcción de obras de inversión, planes de gobierno y hoy conocen y realizan sus derechos, haciendo uso público de la razón y, sobre todo, tomando conciencia del protagonismo y competencia que tienen en la concreción de su desarrollo.

- D. Sector productivo.** En la localidad de Los Patios prima la informalidad en los sectores de la economía. No existen grandes industrias ni gremios que jueguen algún papel significativo en esta materia. Sin embargo, ubicada al lado del asentamiento humano de Las Cumbres se halla la empresa CEMEX, multinacional mexicana dedicada a la producción de cemento, que se ha vinculado a la experiencia con acciones de cooperación y extensión comunitaria. En este sentido, habría un reconocimiento de la responsabilidad social que tienen las empresas con el país. El Municipio de Los Patios cuenta con

seis empresas prestadoras del servicio de acueducto, pero el servicio es sumamente precario y deficiente en el sector de Las Cumbres. Pese a ello, estas empresas debieron ser tenidas en cuenta para efectos de planeación participativa y procesos de capacitación. También se contó con la participación de la Clínica Samaritana, así como con empresas de radiodifusión privadas que han apoyado los procesos de comunicación del proyecto.

- E. Centros académicos o de investigación.** Los centros de investigación que se involucraron en forma directa fueron COOPROCONAS, con profesionales encargados de los estudios técnicos especializados, e INGEOMINAS, también dando apoyo técnico y científico. Por su parte, dos centros de educación superior, la Universidad de Pamplona (pública) y la Universidad Simón Bolívar (privada) se vincularon con estudiantes y maestros, aportando elementos significativos en la realización de sus pasantías y tesis de pregrado en las disciplinas de Comunicación y Trabajo Social.

#### 4.2. Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local

A través de los procesos de planificación territorial y desarrollo local participativo se generaron estrategias de cambio para tratar de garantizar, en lo posible, que la sostenibilidad del plan se dé en términos de seguridad vital para los implicados y que los procesos de gestión promuevan la inclusión de la sociedad civil como sujetos del desarrollo. Sin embargo, el éxito de estas estrategias de cambio y de gestión se veía debilitada por los siguientes aspectos: (i) rumores de malversación de fondos por parte de líderes comunitarios en épocas previas a este proyecto, según lo refieren los actuales líderes; (ii) falta de sentido de pertenencia, ausencia de liderazgo y unidad para la gestión; (iii) debilidad

de una adecuada comunicación, dinamismo e integración entre la comunidad y las instituciones públicas y privadas; y (iv) carencia en la oferta institucional para capacitar la comunidad.



Foto 9: Taller para la articulación con niveles regionales y nacionales.  
Fuente: Cruz Roja.

Los procesos participativos de planificación territorial fortalecieron la organización comunitaria y resolvieron la fragmentación de la unidad social existente, pues la búsqueda del desarrollo comunitario transita necesariamente por el camino de la autogestión y el empoderamiento local. Se partió de una fuerte sensibilización de los diferentes actores sociales, tanto institucionales como de las comunidades, buscando localizar y ganar el reconocimiento de la experiencia en el Municipio de Los Patios y la comunidad en general. Para lograr ese propósito se establecieron, confrontaron y pusieron en evidencia crítica los factores y condiciones socioeconómicas del contexto local, a través de metodologías donde se mostró al municipio la visión sobre el desarrollo sostenible, sin omitir el crecimiento económico.

La vinculación de la intervención en reducción del riesgo con la problemática del desarrollo y su planificación está sujeta a la complejidad que plantea la incorporación de esa reducción del riesgo en el marco de los procesos de ordenamiento territorial. De hecho, no se pueda hablar de desarrollo integral a nivel local

sin la disposición de planes de ordenamiento territorial, como tampoco sin la formulación de los planes de desarrollo municipal que no incorporen la gestión local del riesgo. Este escenario exige una reflexión en torno a la configuración de las redes urbanas a través del tiempo, pues estas son el producto de un proceso de construcción de espacios, de una dinámica morfológica territorial y de los niveles de ocupación en el hábitat.

#### 4.3. Proceso de la gestión local del riesgo

Una lectura de las acciones e intervenciones realizadas en el marco del proyecto piloto permite reconocer los procesos de gestión del riesgo en los cuales ha incidido y las fases de gestión desarrolladas. Así, es posible afirmar que se abordaron principalmente los procesos de prevención del riesgo de desastre, mitigación del riesgo de desastre, y preparación para emergencias y desastres.

En los procesos de prevenir y mitigar el riesgo de desastres, en su fase de coordinación y dirección, se logró incidir a través de la propuesta para la reglamentación de usos del suelo basados en el conocimiento que se tiene sobre las amenazas y los riesgos. De allí que hay una articulación con la fase de gestión del conocimiento, donde se han realizado estudios de susceptibilidad a los movimientos en masa y del borde de terraza a escala y cartografía a escala 1:25 000 así como a la vulnerabilidad sísmica a nivel municipal. Del sector de Las Cumbres, El Sol y Daniel Jordán se realizaron estudios y mapas geológicos, geomorfológicos, de amenaza por movimientos en masa (con diferentes escenarios de lluvia y sismo), de deformación por expansión, de procesos erosivos, de vulnerabilidad de edificaciones a escala 1:2 000.

Igualmente, desde la prevención y la mitigación hay una incidencia en la fase de gestión de planificar y organizar acciones”, ya que los

procesos de planificación del territorio son los instrumentos a través de los cuales se puede hacer visible la gestión de riesgos. En este contexto, se realizaron los siguientes productos: plan de desarrollo municipal, plan de gestión local del riesgo, plan básico de ordenamiento de territorio, plan comunitario de gestión del riesgo y plan escolar de gestión del riesgo. Cada uno de estos productos muestra una articulación con la fase de información, educación y comunicación –dirigida a la comunidad e instituciones públicas en temas como la sensibilización y conceptualización de la gestión de riesgos de desastres, la planeación participativa y comunitaria, talleres de prevención y atención de desastres, vinculación del sector académico universitario, publicaciones de boletines en medios escritos, programas de radio y televisión y actividades audiovisuales, entre otras. Vale la pena mencionar que dichas acciones se realizaron con mayor énfasis en la comunidad de Las Cumbres y el área de influencia del Barrio El Sol y la Urbanización Daniel Jordán.

En este proceso de mitigación también hay que mencionar la obra demostrativa que fue definida en conjunto con el municipio y las comunidades, ejecutada con amplia participación de la comunidad en el Barrio Las Cumbres, donde se priorizó el tema de la amenaza por remoción en masa. De esa vinculación comunitaria dependerá la valoración, el consecuente cuidado y el mantenimiento de la obra.

En el proceso de preparación para emergencias, durante la fase de gestión del conocimiento se realizó un inventario de estudios referentes a amenazas, vulnerabilidad y riesgos existentes en el Municipio de Los Patios, así como el inventario de recursos (humanos, físicos y tecnológicos) e identificación de equipamiento urbano y líneas vitales. Además, se construyó la cartografía del equipamiento físico referido a hospitales, centros de salud, edificaciones públicas y líneas vitales, a fin de identificar sitios de concentración masiva, localización de posibles albergues y alojamientos temporales, así como rutas de evacuación y movilidad. Todo esto se canalizó en la fase de planificación y organización de acciones, a través de la construcción participativa del Plan Local de Emergencias y Contingencias.

En este contexto se llevaron a cabo diversos procesos de sensibilización y capacitación a los diferentes actores comunitarios y al personal de las entidades de atención de desastres. Por último, se logró realizar un simulacro del Plan Local de Emergencias y unas recomendaciones al Comité Local de Prevención y Atención de Desastres para definir responsables institucionales por área, procedimientos, planes y protocolos para contingencias por eventos y simulación. Vale la pena resaltar los instrumentos de planificación desarrollados por la experiencia piloto y con los que cuenta actualmente el Municipio de Los Patios; veamos el siguiente cuadro.

CUADRO 1 INSTRUMENTOS Y PRODUCTOS DEL PROYECTO PILOTO	
DESCRIPCIÓN	
Plan de Gestión Local del Riesgo	1) Participación de diversos actores y entidades, como el Instituto Nacional de Geología y Minas (INGEOMINAS), la Dirección Nacional de Planeación (DNP), y la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), CORPONOR, la Alcaldía Municipal de Los Patios, CREPAD y CLOPAD. De igual forma, se concertó con los líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) del barrio Las Cumbres y su área de influencia El Sol y Daniel Jordán.

DESCRIPCIÓN	
Plan de Gestión Local del Riesgo	<ol style="list-style-type: none"> <li>2) Los actores sociales e institucionales locales, así como los regionales, atendieron la convocatoria que les hiciera el piloto, en tanto vieron su coherencia y afinidad con los objetos misionales: los actores gubernamentales en razón a sus competencias; los actores económicos, a su proyección y responsabilidad social; las universidades, como oportunidad o campo de acción para la realización de sus investigaciones y pasantías de estudiantes; y los actores comunitarios respondieron en virtud de la oportunidad que el piloto les dio para pensar y participar en su desarrollo.</li> <li>3) La participación de la Gobernación de Norte de Santander, con quienes se suscribió un convenio interinstitucional, tanto para la activación de procesos propios de la investigación y formulación del proyecto como para la localización de recursos financieros.</li> <li>5) Participación de las entidades nacionales, regionales y locales que constituyen el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-, con quienes se concertó gran parte de las acciones realizadas.</li> <li>6) El acompañamiento y la asistencia técnica en los estudios y encuentros participativos propiciados por MAVDT y PREDECAN.</li> <li>7) Los elementos de políticas públicas y la normatividad vigentes en materia de ordenación del territorio y la formulación de la planificación del desarrollo que favorecen la incorporación de la gestión del riesgo en estos procesos de planeación.</li> <li>8) La articulación con el CREPAD permitió la localización de diferentes recursos.</li> </ol>
Plan de Desarrollo Municipal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) La existencia de voluntad política, la participación decidida y la formación adecuada en la temática del riesgo entre los actores institucionales de Los Patios fue un factor determinante para la construcción participativa de las herramientas de planificación para el desarrollo, en especial para la inserción de la GLR en el PDM. La planeación participativa permitió la concreción de compromisos a futuro como el incremento de recursos dirigidos a la GLR en este municipio.</li> <li>2) A través de los procesos de planificación territorial y desarrollo local participativo se generaron estrategias de cambio para tratar de garantizar que la sostenibilidad del plan se dé en términos de seguridad vital para los implicados, y que los procesos de gestión promuevan la inclusión de la sociedad civil como sujetos del desarrollo.</li> <li>3) La gestión del equipo de profesionales asociados a COOPROCONAS ante la Alcaldía y el Concejo Municipal, quienes plantearon una propuesta contextualizada.</li> <li>4) Se generaron espacios para la socialización del Proyecto Piloto Gestión Local del Riesgo ante el concejo municipal que permitieron la puesta en común de un marco de referencia en torno a la temática de gestión del riesgo, socialización del marco legal, normativo y de las responsabilidades y funciones de las administraciones municipales en torno a la gestión del riesgo.</li> <li>5) Se generó un espacio de presentación por parte del equipo técnico del PPGLR, acerca de la incorporación de la gestión del riesgo en el PDM, a través de sesiones con el honorable Concejo Municipal de Los Patios.</li> </ol>
Plan Básico de Ordenamiento Territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Los estudios técnicos especializados y específicos proveyeron la información requerida para la reglamentación del uso del suelo, definiendo en forma cierta las zonas y sitios en zona de riesgo, construyendo las cartografías adecuadas y necesarias para el tomador de decisiones y la concertación con las comunidades en torno al desarrollo sostenible.</li> <li>2) A partir de los estudios técnicos se construye una propuesta de reestructuración urbanística del Barrio Las Cumbres y del mejoramiento integral de todas las condiciones del entorno. Un diseño urbanístico y paisajístico aplicable al desarrollo integral del sector.</li> </ol>

DESCRIPCIÓN	
Plan Básico de Ordenamiento Territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>3) Los esfuerzos conceptuales, científicos y procedimentales de estos estudios técnicos permiten proponer metodologías pertinentes para la construcción de ordenamientos territoriales bajo escalas más precisas y específicas, inéditos en este nivel.</li> <li>4) La asistencia técnica sobre la incorporación de la gestión de riesgos en el POT de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).</li> <li>5) La cooperación técnica de INGEOMINAS en los estudios geotécnicos para la reglamentación y normativización del uso del suelo en el Barrio Las Cumbres y para todo el Municipio de Los Patios.</li> </ol>
Plan Comunitario de Gestión del Riesgo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) La credibilidad y convocatoria generada por las entidades facilitadoras (Cruz Roja Colombiana y COOPROCONAS), así como la respuesta de las comunidades, permitieron consolidar una participación comunitaria ideal para la realización de las distintas fases de la experiencia; sobre esa fortaleza en la participación comunitaria y diversos actores descansa su continuidad.</li> <li>2) La participación de estudiantes en prácticas de Comunicación Social y Trabajo Social, de la Universidad de Pamplona y la Universidad Simón Bolívar, respectivamente, apoyaron la realización del diagnóstico comunicacional comunitario, local y regional.</li> </ol>
Plan Local Emergencia Contingencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El sector salud del municipio, representado en el Hospital Local de Los Patios, ha estado atento a la formulación del plan, a la realización de capacitaciones y a participar en los encuentros estratégicos de planeación.</li> <li>2) Hay un mayor destino de recursos en el plan de desarrollo para capacitar a los miembros del CLOPAD y de otras entidades que tienen bajo su responsabilidad cumplir las funciones de respuesta a emergencias por deslizamiento e inundaciones.</li> <li>3) Se da la capacitación de los miembros del CLOPAD sobre las funciones y el rol que cumple para dar respuestas ante emergencias y desastres.</li> </ol>
Plan Escolar para la Gestión del Riesgo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El sector educativo de Los Patios, conformado por las instituciones educativas encabezadas por la Secretaría de Educación Municipal, asumió la participación en la formulación del PEGR con todos sus estamentos, tanto desde la perspectiva del conocimiento, la capacitación de sus docentes y educandos, como desde la planeación y vinculación en los proyectos educativos institucionales (PEI).</li> <li>2) La inserción del PEGR en los PEI, tal como lo contempla la legislación colombiana, se constituyó en una oportunidad para la generación de una cultura ciudadana en torno a la GLR, pues no solo localiza nuevos saberes disciplinares y estratégicos de tipo espacial y ambiental, sino que activa procesos de formación humana con profundo valor ontológico y para la ciudadanía.</li> <li>3) Incorporación en el PDM de líneas de fortalecimiento de los procesos iniciados y la promoción de la gestión del riesgo en el 100% de las instituciones educativas del municipio.</li> <li>4) Establecimiento de acuerdos y convenios con instituciones educativas para la elaboración de los planes escolares de emergencias.</li> <li>5) Existe voluntad e interés, así como condiciones administrativas, que favorecen la formulación e implementación de los planes escolares de gestión del riesgo en el Municipio de Los Patios.</li> </ol>

#### 4.4. Articulación con niveles de gestión regionales y nacionales

La primera perspectiva de articulación del PGLR de Los Patios con los niveles de gestión nacionales (MAVDT, INGEOMINAS, DNP y DPAD) se suscita en materia de cooperación, tanto en apoyo conceptual como metodológico y técnico-científico en doble vía. De una parte, el proyecto recibió acompañamiento y asistencia técnica en los estudios y encuentros participativos de concertación de resultados, de lo cual se reconoce como significativa la cooperación técnica de INGEOMINAS en los estudios geotécnicos para la reglamentación y normativización del uso del suelo en el Barrio Las Cumbres y para todo el Municipio de Los Patios. De otra parte, el proyecto piloto ofreció a los organismos de gestión nacional la oportunidad de materializar en un contexto local las metodologías y directrices existentes para este nivel territorial.

Respecto a la articulación con los niveles de gestión regionales se establecieron vínculos de cooperación muy sólidos, en especial con la Gobernación de Norte de Santander, con quienes se suscribió un convenio interinstitucional, tanto para la activación de procesos propios de la investigación y formulación del plan, como para la localización de recursos financieros. La articulación con el CREPAD permitió la localización de diferentes recursos, cartografías, mecanismos de articulación, normatividad, vinculación institucional, entre otras relaciones interinstitucionales.

Los elementos de políticas públicas y la normatividad vigentes en materia de ordenación del territorio y formulación de la planificación del desarrollo fueron y son una oportunidad para orientar el tema de la gestión del riesgo. La articulación de la experiencia con el CREPAD fue excepcional, pues se fortalecieron los procesos de reducción de vulnerabilidades ante el riesgo. Las asistencias técnicas, acompañamientos para la formación de actores, la discusión de metodologías y estrategias para la planeación y las acciones frente a la gestión del riesgo fueron

elementos importantes en el fortalecimiento de esta articulación.

El aprendizaje más significativo gira en torno de reconocer la eficacia que producen relaciones exitosas entre los actores en pos de este propósito común. La vinculación efectiva de estos organismos de gestión del nivel departamental y nacional es indispensable si se quiere alcanzar el éxito en un proyecto como el de Los Patios. Sin embargo, debe estar atento a la reivindicación de los elementos que asisten al ámbito local, para no perder autonomía ni la capacidad de decisión.

## 5. Apuntes finales

A continuación, pasamos a describir los aspectos más significativos de los aprendizajes extraídos de la experiencia.

a) Los Patios es un municipio relativamente nuevo, de reciente creación, por ello la municipalidad y los actores institucionales tienen mucho que hacer para empoderar a las comunidades, generar memoria, cultura, estabilidad, seguridad social, educación y desarrollo en todas sus dimensiones en su tránsito hacia un futuro deseable, aprovechando justamente las bondades y oportunidades que la gestión del riesgo plantea frente al desarrollo.

b) Para los actores comunitarios el mayor riesgo no se reconoce de forma prioritaria con aquellos asociados a fenómenos naturales o socionaturales, más bien se reconoce un tipo de riesgo cotidiano relacionado con la consecución del sustento diario, razón por la cual son concientes de su vulnerabilidad frente a las necesidades básicas insatisfechas. De esas concepciones, depende en gran medida su entusiasmo en la participación para el trabajo de la gestión del riesgo que el proyecto piloto adelanta en Las Cumbres y los barrios aledaños.

c) En términos del desarrollo de la experiencia, los aprendizajes más significativos giran en torno de

los procesos de participación que se dieron tanto en actores institucionales y organizacionales como en actores sociales comunitarios, además de la ocurrencia de múltiples sinergias entre actores que favorecieron la realización del plan.

d) El tema de la gestión del riesgo y el sector educativo surge como elemento positivo e innovador en la dimensionalidad que este presenta: de una parte, la incorporación de la gestión del riesgo en el ámbito escolar, acciones para la seguridad y la preaparación de respuesta oportuna ante cualquier eventualidad de desastre; de otra parte, el carácter pedagógico que tiene la gestión del riesgo en la formación de una cultura ciudadana, lo cual conlleva redefiniciones en la participación, los liderazgos y concepciones por parte de los escolares. La escuela es un escenario excepcional para la formación comunitaria en una cultura del riesgo y sus implicancias en el desarrollo local.

### 5.1 Logros y limitaciones del proceso

Entre los logros más significativos de este proyecto está el haber empoderado al Municipio de Los Patios y en especial a la comunidad del Barrio Las Cumbres en el tema de la gestión del riesgo, lo cual representa un gran avance en los niveles de respuesta y transformación positiva del contexto. También es un importante logro la decidida vinculación y convergencia de organismos e instituciones de todos los niveles, tanto de lo local y regional como de lo nacional e internacional. Sin embargo, debieron superarse algunas limitaciones en lo normativo por algunos funcionarios locales y regionales, así como la deficiencia de comprensión de las particularidades regionales y locales por parte de agentes externos<sup>18</sup>.

Fueron más los factores que facilitaron el desarrollo de la experiencia que aquellos que pudieron haberlo restringido. Se contó con un concurso extraordinario de voluntades a nivel político y administrativo, tanto en lo local como en lo regional. Las debilidades que originalmente

se enfrentaron a nivel de comunidad no organizada, funcionarios reticentes, ausencias de experiencia en la materia, entre otras, se fueron resolviendo en la marcha, generando aprendizajes y fortaleciendo la gestión en términos de nuevos y significativos saberes para aplicar y replicar.

### 5.2 Sostenibilidad y replicabilidad

Los resultados de la experiencia podrán tener sostenibilidad en tanto fueron dirigidos para ser vinculados en los procesos de ordenamiento territorial y en el PDM de Los Patios, desde donde se contará con los recursos que el ente territorial asigna a través de los distintos proyectos y programas que se definieron. Los actores sociales, tanto comunitarios como institucionales, trabajarán por hacer de la gestión del riesgo una política pública, en tanto ello es parte de los elementos y herramientas de planificación del desarrollo. Si esta perspectiva es fuerte, podrán contrarrestarse las recurrentes inestabilidades que suelen darse en las administraciones locales, donde los cambios frecuentes en los funcionarios podrían ocasionar tropiezos. Por ello, cuando la temática de la gestión del riesgo se hace institucional, tanto en las gobernaciones como en las corporaciones autónomas regionales, se fortalecen los comités regionales de prevención de desastres. Finalmente, el tema normativo se vuelve más vinculante y se cumplirán las normas existentes en torno de las políticas de gestión del riesgo. Bajo esta perspectiva, la gestión local del riesgo en Los Patios no solo tendrá sostenibilidad, sino que servirá como generadora de políticas públicas.

El potencial de réplica descansa justo sobre el empoderamiento institucional de las localidades en el tema de gestión del riesgo, abonado por los altos índices de participación de actores institucionales y de la misma comunidad, lo cual genera una dinámica que garantiza la sostenibilidad y justifica su replicabilidad; de hecho, dicha replicabilidad también se potencia a través de la reivindicación de los escenarios, los actores, las particularidades, las idiosincrasias y las diferentes condiciones locales, en tanto fuentes de saber.

18. Testimonios dados por los miembros de la comunidad Las Cumbres al referirse a la experiencia de su participación en el proyecto piloto.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía Municipal de Los Patios. 2008. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Usted cuenta, hagámoslo juntos”. Los Patios. Norte de Santander.

Alcaldía Municipal de Los Patios. 2004. Plan de Desarrollo Municipal. 2004-2007. Los Patios. Norte de Santander.

Alcaldía Municipal de Los Patios, Cruz Roja Colombiana, COOPROCONAS. 2008. La Comunicación Acción de Transformación. Diagnóstico Comunicacional Comunitario, Local y Regional. Proyecto Piloto para Participativo Gestión Local del Riesgo del Municipio de Los Patios, Norte de Santander. San José de Cúcuta.

CORPONOR. 2005. Plan de Manejo y Ordenamiento de la Cuenca del Río Pamplonita. San José de Cúcuta.

CORPONOR. 2005. Plan de gestión Ambiental Regional. San José de Cúcuta.

DANE. Censo Nacional de Población 1973, 1985, 1993.

DANE. Censo Nacional de Población. 2005. Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia. Los Patios, Norte de Santander, Colombia. Disponible en internet: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Lavell, Alan. 2003. La Gestión Local del Riesgo: Nociones y Precisiones en torno al concepto y la Práctica. . Programa Regional para la gestión del Riesgo en América Central. CEPREDENAC-PNUD.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2007. Documento Plan de Acción “Incorporación de la Gestión de Riesgos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial”.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2005. Guía Metodológica 1: Incorporación de la Prevención y la reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Bogotá.

Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Los Patios. 2002. Tomo I. Municipio de Los Patios.

Proyecto Piloto Los Patios. 2008. Diagnóstico social de Las Cumbres y sus áreas de influencia El Sol y Daniel Jordán. Documentos Proyecto Piloto Los Patios.

## Publicaciones de la serie:

# “Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

### COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

### BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

### COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

### ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

### PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-612-4054-07-5



9 786124 054075



[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

