

# Gestión Integral del Riesgo de Desastre



363.34

V293g Varela Chaves, Randall

Gestión integral del riesgo de desastres / Randall Varela Chaves. – San José, C.R. : Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED, 2021.

1 recurso en línea (65 páginas) : PDF ; 0.97 Mb

ISBN 9789930614204

1. DESASTRES NATURALES 2. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS  
I.. Título

## Créditos

### Equipo editor

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Rubén Rojas Grillo

### Mediación pedagógica

Vilma Hernández Madrigal

### Especialista

Fabián Hernández Soto

### Edición y coordinación de producción

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

### Diseño gráfico e ilustración de portada

Wendy Naranjo Abarca. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepick.com

### Diagramación de páginas internas

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore [www.altdigital.co](http://www.altdigital.co)

### Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

# Contenido

|  |   |
|--|---|
| Presentación .....                       | 5 |
| Guía de uso del material didáctico ..... | 6 |
| Objetivo general .....                   | 8 |
| Introducción general .....               | 9 |

## UNIDAD I

|  |    |
|--|----|
| El riesgo por desastre y su relación con el desarrollo territorial ..... | 11 |
| 1. Los conceptos básicos .....   | 13 |
| 2. Causas subyacentes del riesgo .....                                   | 17 |
| 3. Gestión del riesgo .....  | 22 |
| 4. Relación desarrollo – riesgo – desastre .....                         | 24 |

## UNIDAD II

|   |    |
|---|----|
| La gobernanza para la gestión del riesgo por desastre: conceptos y mecanismos ..... | 33 |
| 1. Concepto de gobernanza .....   | 35 |
| 2. La gobernanza en el marco de acción de Sendai .....                              | 38 |
| 3. La gobernanza del riesgo en la política nacional .....                           | 46 |
| 4. Gobernanza en el municipio: políticas locales y participación ciudadana .....    | 49 |

## UNIDAD III

|   |    |
|---|----|
| La gobernanza del riesgo por desastres para la promoción del desarrollo territorial ..... | 53 |
| 1. El compromiso como actor o agente de cambio .....                                      | 55 |

|                   |    |
|-------------------|----|
| Referencias ..... | 73 |
|-------------------|----|



# Presentación

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ha desarrollado distintos procesos educativos en los municipios y gobiernos locales del país, procurando siempre, desde la óptica de los procesos de extensión universitaria, potenciar el “diálogo de saberes y sinergias” entre los diferentes “actores” y “agentes” locales, que contribuyan al fortalecimiento y democratización del tejido sociopolítico y comunitario de los territorios.

En concordancia con lo que establece nuestro objetivo general de creación, hemos promovido “estrategias y servicios de educación superior a distancia, formal y no formal, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de la diversidad de actores y agentes en sus procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal...”.

El presente material educativo responde a diversas iniciativas contempladas en el Plan Estratégico del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (FCMDL), vigente 2014 -2021 y a los resultados de la praxis educativa en los distintos territorios. Nuestro objetivo es consolidar experiencias y conocimientos que son resultados de los propios actores y agentes locales, de manera que se mejore la capacidad de gestión política territorial para la concreción de espacios y mecanismos para el fomento de la gobernanza en los cantones del país, y con ello sumar al desarrollo territorial en función del bienestar de los y las munícipes.

Asimismo, este tipo de iniciativas coadyuva en la construcción de una universidad más cercana de los intereses de las distintas comunidades y municipios del país.

*Rubén Rojas Grillo*  
*Director a.i.*

---

# Guía de uso del material didáctico

## 6

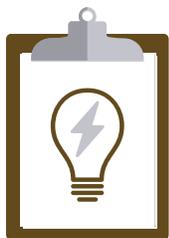
La metodología de este material está concebida como un proceso para la promoción del autoaprendizaje, por ello es de carácter teórico-práctico y propone el acercamiento a la temática mediante estrategias como consultas, investigaciones, ejercicios prácticos y diálogo con las personas involucradas en el tema de las municipalidades y las organizaciones locales.

El material *Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, dirigido a autoridades locales, funcionariado municipal, personas con liderazgos sociales y comunales, ha sido elaborado con el propósito de que la persona que lo estudie aprenda de manera significativa los conocimientos básicos para un ejercicio ético y apegado a la normativa institucional. Para ello, hemos estructurado el material a partir de actividades que le guíen en su proceso de aprendizaje y apropiación de cada una de las temáticas expuestas en este y, de manera especial, que usted pueda ampliar y ver otras miradas de los contenidos. Cada actividad está representada mediante un icono o un título específico, ahora le invitamos a conocer el significado de la simbología para aprovechar mejor en su proceso de aprendizaje e interacción con el material:

### Para comenzar



Siempre que encuentre este apartado, le estamos invitando a realizar una actividad para comprobar sus conocimientos previos a través de preguntas generadoras, las cuales le permitirán reconocer los aprendizajes que ya tiene sobre el tema que se expondrá.



### **Reflexión final**

Aquí le estamos presentando una reflexión o conclusión sobre el tema, usted también puede tener la propia, es un recurso para afianzar lo visto en la unidad.



### **Mirada adicional**

Este icono representa la invitación a conocer otras miradas sobre la temática o que se relacionen con esta



### **Actividades de autoevaluación**

Cada vez que encuentre este icono, significa que debe realizar las actividades sugeridas y tiene el propósito de que usted se autoevalúe.

---

# Objetivo general

8

Fortalecer capacidades organizativas y competenciales para asumir el compromiso de una gestión territorial en el ámbito local a través de la gobernanza de la gestión del riesgo.

# Introducción general

El contenido del presente material didáctico está dividido en tres unidades teórico – prácticas; la primera unidad repasa los conceptos de riesgo, amenaza, vulnerabilidad, entre otros, con base en las definiciones aceptadas en la Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, la cual define en detalle los tipos de amenazas y propone una clasificación de las mismas; también hace referencia a las vulnerabilidades presentes en cada unidad territorial y desarrolla un análisis de las variables que se involucran en el concepto de vulnerabilidad, entre otros.

La segunda unidad aborda el concepto de gobernanza y pone especial énfasis en los marcos internacionales, en cuanto al tema de la gestión del riesgo. También se aborda el tema de la Política Nacional de Gestión del Riesgo y se analizan, de forma general, las leyes vigentes relacionadas con el tema de gestión de riesgo por desastres.

La Unidad III incorpora los conceptos y propuestas de las unidades anteriores para concatenar el conocimiento teórico, legal y práctico. En esta Unidad temática se promueve el mapeo de actores de la comunidad, se otorgan las herramientas básicas para elaborar una estrategia en el tema del desarrollo local y se establece una propuesta de ruta para trabajar a nivel cantonal.



# Unidad

# I

## El riesgo por desastre y su relación con el desarrollo territorial

11

### Objetivo de la unidad

Analizar la relación del riesgo de desastre y el desarrollo territorial para el manejo eficiente de las amenazas

### Temas

1. Los conceptos básicos: riesgo, vulnerabilidad, amenaza, gestión del riesgo, desarrollo y desastre.
2. Las causas subyacentes del riesgo.
3. La gestión del riesgo de desastre.
4. Relación desarrollo-riesgo-desastre

# Introducción

En esta unidad se van a definir los conceptos relacionados con el riesgo por desastre y la gestión del riesgo. Se detallarán los tipos de amenazas y se puntualizarán los componentes que pueden incidir en la vulnerabilidad de una población o territorio. Se analizará el rol de los diferentes actores en la construcción y solución del riesgo, y se plantearán los componentes de la gestión de riesgo por desastre.



### Para comenzar

Antes de iniciar este tema, le invitamos a realizar la siguiente actividad de conocimientos previos, en la cual usted tendrá la oportunidad de elaborar un diagnóstico personal acerca del conocimiento previo que posee sobre los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Para esto, ubique en el espacio correspondiente la inicial que corresponde, es decir si la palabra enlistada se relaciona con una amenaza (A), vulnerabilidad (V), riesgo (R) o desastre (D).

|                                       |     |  |     |
|---------------------------------------|-----|--|-----|
| Volcán activo.                        | ( ) | Población en extrema pobreza.          | ( ) |
| Construir sobre una falla.            | ( ) | Alerta de Tsunami.                     | ( ) |
| Terremoto de Cartago de 1910.         | ( ) | Vivir en zona propensa a inundaciones. | ( ) |
| Manejar bajo los efectos del alcohol. | ( ) | II Guerra Mundial.                     | ( ) |
| Ausencia de Plan Regulador.           | ( ) | Huracán Katrina en N. Orleans.         | ( ) |

# 1. Los conceptos básicos

En el marco de la gestión de riesgo por desastre es necesario tener claridad de los conceptos básicos y eliminar prejuicios que todavía existen en la creencia popular de algunas comunidades en Costa Rica.

Para iniciar es importante tener claro que los desastres no responden a castigos divinos o de la naturaleza, dirigidos hacia ciertas poblaciones por sus creencias y tradiciones, o por su conducta. La ocurrencia y la incidencia de un fenómeno natural depende de la ubicación geográfica, condiciones topográficas, uso de la tierra, entre otros. Como ejemplo se puede citar que países como Suiza, Mongolia y Paraguay, probablemente nunca se sentirán los efectos directos de un maremoto o tsunami, debido a que son países que no tienen zonas costeras. Por otro lado, es necesario tener claro que no todos los fenómenos naturales son desastres; por ejemplo, un terremoto producto del movimiento de placas o falla local, no siempre la ocurrencia de este fenómeno provoca un desastre, esto va a depender de una serie de factores que se presentarán más adelante.

Lo anterior, inevitablemente, resalta el aforismo en gestión de riesgos, el cual plantea que los desastres no son naturales, son procesos socialmente construidos. Salvo pocas excepciones, por ejemplo, la caída de un meteorito de gran tamaño que puede acabar con la mayoría de los organismos en la Tierra, una tormenta solar o la explosión de un cuerpo celeste con densidad suficiente para alterar el rumbo normal de nuestro sistema solar; los desastres son procesos que se van construyendo con el tiempo y se manifiestan cuando sucede un evento que afecta una población o territorio.

La mayoría de los eventos que causan afectación a poblaciones y se categorizan como desastres son procesos socialmente construidos. Es decir, son fenómenos naturales o de otras causas que por su magnitud provocan daños a una comunidad, la cual, ya sea por negligencia, necesidad o falta de conocimiento, no está preparada para enfrentar un acontecimiento de esas características.

Ahora bien, es importante abordar los conceptos básicos para comprender los procesos de Gestión Integral del Riesgo por desastre, según la ley 8488 (2006) son:

---

## Amenaza

Peligro latente representado por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente (Ley 8488, 2006). En otras palabras, es la posibilidad de ocurrencia de un fenómeno que puede ser adverso o causar daño a una sociedad o su entorno territorial. También existe la posibilidad de que al mismo tiempo se manifiesten dos o más amenazas, ya sea de manera aislada o por reacción en cadena, a lo cual se le denomina multiamenaza.

## Vulnerabilidad

Condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados (la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente) y la limitación de su capacidad para recuperarse. En forma resumida, es el grado de susceptibilidad o exposición que tiene una comunidad o territorio a sufrir un daño producto de un evento adverso.

## Riesgo

Probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un periodo definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. Entonces, se puede decir que es la probabilidad de que una sociedad o territorio sufra daños en un periodo específico, relacionado con una amenaza determinada.

## Desastre

Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre; los desastres al encontrar en una población condiciones propicias de vulnerabilidad, causan alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente.

## Emergencia

Estado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y las pérdidas. Es un estado de necesidad y urgencia, el cual obliga a tomar acciones inmediatas con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados. Puede ser manejada en tres fases progresivas: respuesta, rehabilitación y reconstrucción; se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación.

## Gestión

En términos prácticos, se puede entender como todas las acciones que se realizan para el logro de un objetivo.

## Gestión del Riesgo

Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios, y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias. Entonces, la gestión del riesgo implica un proceso de planeamiento, organización, preparación y de acción comunal ante las amenazas identificadas que pueden generar un evento adverso, el cual afecte el desarrollo de una comunidad o territorio; la gestión de riesgo se realiza con el fin de reducir las condiciones de vulnerabilidad.

## Desarrollo

Se define, desde el punto de vista económico, como la “*evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida*” (Real Academia de la Lengua Española, 2001). El desarrollo que puede alcanzar una sociedad o espacio territorial depende, entre otros factores, del grado de vulnerabilidad, de la planificación territorial con enfoque preventivo y en general de la gestión del riesgo que se lleve a cabo en forma continua.

---

A modo de ejemplo, para interpretar los conceptos antes expuestos, veamos el siguiente caso:

### **Estudio de caso: Riesgo de sufrir un ataque por un perro bravo**

*En una casa hay un perro bravo de gran tamaño, es un animal que no está acostumbrado a socializar con la gente, normalmente se encuentra dentro de los límites de la propiedad. Todo el barrio conoce su nivel de agresividad y nadie se atreve a acercársele. Un día, por necesidad, usted debe pasar caminando frente a esa propiedad, pero a lo largo ve que el perro está afuera.*

*Tomando ese ejemplo de base, podemos identificar que hay una amenaza conocida: el perro bravo. Por lo tanto, existe una condición de riesgo y es que usted debe pasar caminando frente a la amenaza, o sea el can y esa condición va a variar de acuerdo con el grado de exposición al que usted se someta.*

*En este caso el riesgo sería ser mordido por el animal, eso está en función del perro bravo (amenaza) y del grado al que usted se exponga para sufrir un ataque (vulnerabilidad). El desastre se daría cuando usted, a pesar de conocer la agresividad del animal, se expone a pasar frente a él sin ninguna protección y es mordido bruscamente, comprometiendo su integridad física.*

*Para seguir con esa analogía, la gestión del riesgo en ese caso podría ser que usted identifique la amenaza y observe su entorno para disminuir su condición de vulnerabilidad. Una opción es dar la vuelta y pasar por otro camino, otra opción podría ser pasar en automóvil o comunicarse con el dueño de la mascota para que guarde al perro. Note que en cualquiera de los tres casos la amenaza sigue existiendo, pero usted trabajó en reducir su vulnerabilidad y por tanto el riesgo de mordedura se reduce, así como la probabilidad de que ocurra una emergencia o un desastre a raíz de esa mordedura.*

## 2. Causas subyacentes del riesgo

Cuando se hace referencia a las causas del riesgo, necesariamente se debe profundizar en el análisis de los tipos de amenazas existentes y sus formas, así como las condiciones de vulnerabilidad existentes.

### Tipos de amenazas

17

En términos generales, cualquier fenómeno natural que se presente en un espacio geográfico puede convertirse en una amenaza: una ventisca, una ola de gran tamaño, una marea extraordinaria, una sequía, la caída de un meteorito, un virus que pueda convertirse en epidemia, un periodo de lluvia fuerte, el colapso de una estructura, la contaminación de un río con desechos industriales, la caída de un sistema computacional a nivel nacional o mundial, entre muchos otros.

Existen varios sistemas de clasificación de las amenazas; en este caso le proponemos una clasificación según el origen que pueda tener el fenómeno. Básicamente, las amenazas se pueden clasificar en dos grandes grupos: naturales y antrópicas, llamadas así estas últimas por ser provocadas por el ser humano. Las amenazas naturales se pueden subdividir de acuerdo con su origen, de la siguiente manera:

- Geológicas.
- Hidrometeorológicas.
- Biológicas.
- Origen espacial o extraterrestre.

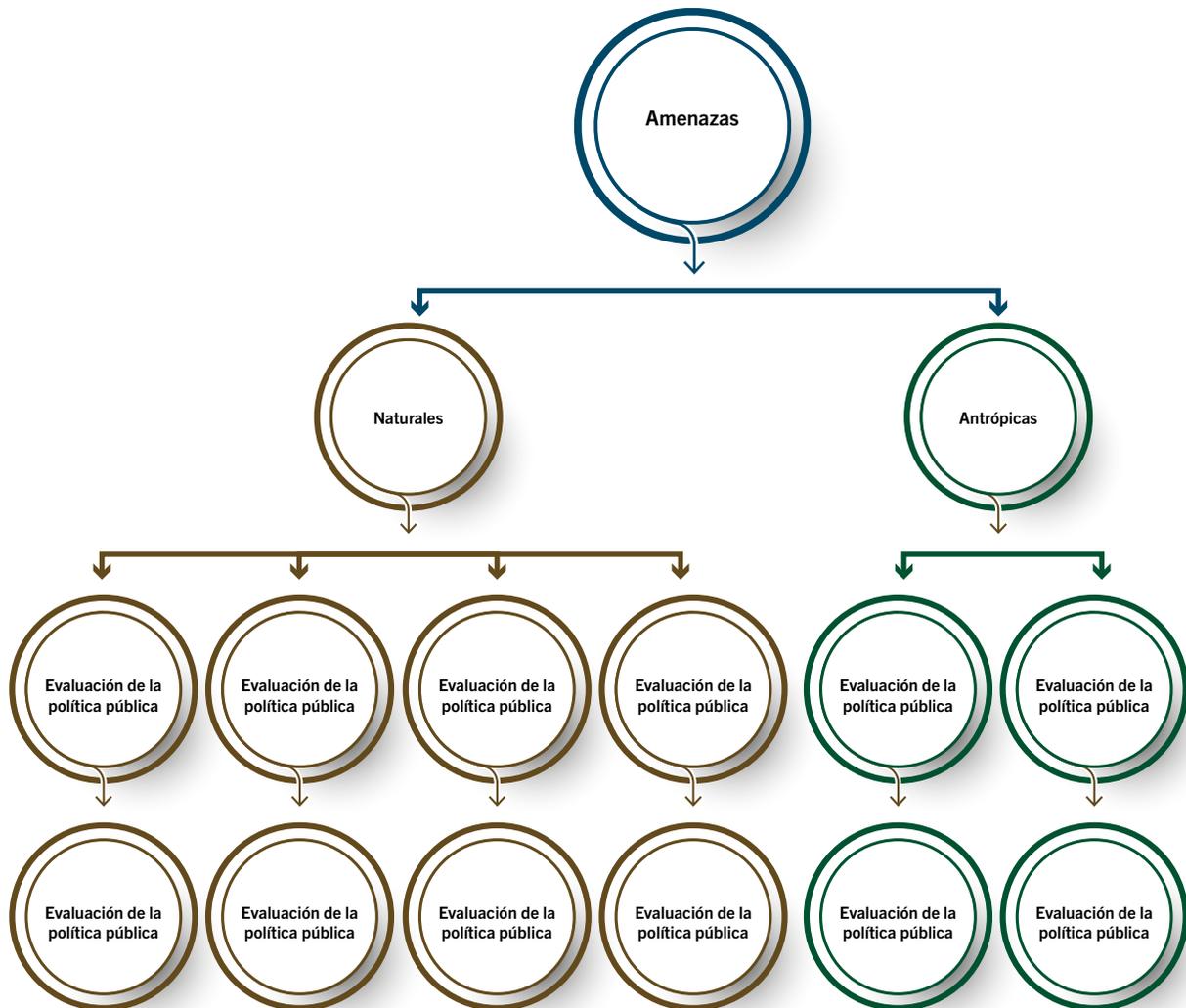
Por otro lado, las amenazas antrópicas se pueden dividir en:

- Tecnológicas.
- De origen diverso.

En el siguiente esquema se presenta esta propuesta de clasificación de las amenazas, con ejemplos en cada una para comprender mejor las subdivisiones propuestas.

## Figura 1

Esquema de clasificación de amenazas de acuerdo con su naturaleza y origen



Fuente: Elaboración propia, 2019

Es importante mencionar que pueden existir situaciones que propicien la ocurrencia de un fenómeno que clasificamos como natural, pero que su origen es antrópico; así como eventos considerados antrópicos, cuyo origen fue natural. Hay otros fenómenos difíciles de clasificar; a continuación, algunos ejemplos:

### Ejemplo 1

Un incendio está clasificado como de origen antrópico y probablemente la mayoría de los casos sea así; sin embargo, hay incendios de origen natural provocados por la caída de un rayo.

## Ejemplo 2

Otro ejemplo es el caso de una sequía, si bien es una condición hidrometeorológica que se puede deber a cambios en el clima global como por ejemplo derivados del fenómeno de El Niño, también a escala local una región puede sufrir una sequía a consecuencia de la pérdida de bosque por cambio en el uso de la tierra.

## Ejemplo 3

Otro fenómeno interesante de analizar es el cambio climático que perfectamente puede tener ambos orígenes; sin embargo, las manifestaciones del cambio climático en una región pueden ser muy diversas: sequías, inundaciones, deshielo, aumento en las precipitaciones, pérdida de zona litoral, escasez de agua, incremento en la temperatura, pérdida de ecosistemas, entre otros; por lo que el análisis de vulnerabilidad y riesgo de todas estas manifestaciones debe realizarse con mucho cuidado.

## Ejemplo 4

Existen también las multiamenazas, las cuales son fenómenos que desencadenan otros fenómenos y también representan un peligro latente. Un ejemplo puede ser el terremoto de Fukushima, Japón en el 2011, el cual además de los efectos directos del sismo desencadenó un Tsunami, esto provocó una inundación de sectores cercanos a la costa; lo anterior afectó la central nuclear Fukushima 1, provocó fallos tecnológicos, explosiones, incendios y la pérdida de control de la central y sus reactores, esto implicó filtraciones de radiación en el océano y la atmósfera, lo cual perjudicó a algunos trabajadores de la central, obligando a las autoridades a evacuar un radio mayor a 20 kilómetros alrededor de la planta nuclear.

## Condiciones de vulnerabilidad

La condición de vulnerabilidad simplemente existe o no, es una circunstancia interna de cada individuo o comunidad, y se puede interpretar como una incapacidad para adaptarse al cambio. Ese cambio puede ser tan abrupto como en el caso de un terremoto que dure un minuto o tan lento como variaciones en los patrones del clima de un territorio en término de 20 años, debido al cambio climático.

Un individuo o comunidad puede incidir en el incremento o la disminución de la vulnerabilidad sea conscientemente o no, y esto se puede presentar debido a que son múltiples las aristas que se deben considerar a la hora de analizar la vulnerabilidad de una población o territorio.

---

La vulnerabilidad está en función de las siguientes variables:

- Exposición.
- Capacidad.
- Susceptibilidad o fragilidad del individuo o grupo social que se esté analizando.

A continuación, analizaremos en qué consisten cada una de estas variables:

**La exposición** ante determinada amenaza se refiere a qué tan arriesgado o en peligro se encuentra una persona, población o zona geográfica. Para ilustrar este concepto, si tomamos una amenaza como la avenida máxima de un río que provoca inundación de sus márgenes o lo que se conoce como el valle de inundación por ejemplo, dos individuos que viven en el pueblo cercano que sufre la inundación cada ciclo natural del río, ambos tienen una condición de vulnerabilidad ante esa amenaza porque viven en un sitio cercano al río; sin embargo, si uno vive a 10 metros del río y el otro vive a 1 kilómetro del cauce y aunque ambos sufran la inundación del río, el grado de exposición de ambos evidentemente es diferente.

Por supuesto, para el mismo ejemplo, si se considera a un individuo de otro pueblo que no se inunda, su grado de exposición es mucho menor que los dos anteriores. A menos grado de exposición, menor es la vulnerabilidad. Este factor en particular está relacionado con la percepción del riesgo, es decir la idea que se tiene respecto a cierta amenaza o riesgo. La percepción es un concepto susceptible al cambio, ya que depende de las experiencias pasadas y del estado actual de la situación (Varela, 2002). Así entonces, la exposición está relacionada con la idea que tenga una persona acerca de un riesgo y la percepción acerca de ese riesgo depende en gran medida de las experiencias vividas.

**La capacidad** es la segunda condición para tomar en cuenta cuando se analiza la vulnerabilidad. Se refiere a las habilidades, experiencias, hábitos y la disposición que tiene una población o sistema (social o ambiental) para anticipar, contener o para recuperarse de un evento. A esta característica también se le conoce con el nombre de resiliencia.

La capacidad de una población de afrontar un riesgo está a su vez en función de otras variables, por ejemplo: la autogestión de recursos, el liderazgo de las personas, la historia del pueblo, cohesión social, ocupación (trabajo) de los y las habitantes, nivel de organización, la edad, la cultura y la cosmovisión, entre otros.

Y por último, **la fragilidad** es una condición de debilidad, la cual indica que la comunidad, el territorio o los elementos que lo conforman, se pueden deteriorar con facilidad ante una amenaza. Por ejemplo, una especie en peligro de extinción es frágil

ante cualquier cambio en el ecosistema, un ecosistema boscoso aislado presenta mayor fragilidad que un espacio boscoso conectado a otras áreas boscosas; una población de adultos mayores es más susceptible a ser afectada por un virus o una epidemia en comparación con los adultos jóvenes.

Por otro lado, volviendo al concepto base, la vulnerabilidad puede ser subdividida según el tema o el componente que se esté analizando. Para efectos de una comprensión más holística y sencilla, en este texto se clasificará la vulnerabilidad de la siguiente forma:

## Cuadro 1

### *Tipos de vulnerabilidad*

| Vulnerabilidad ambiental  | Vulnerabilidad física   | Vulnerabilidad económica   | Vulnerabilidad social  |
|---|---|--|--|
| En este grupo se pueden mencionar: la ubicación geográfica expuesta a amenazas, cambio de paisaje de acuerdo con el paisaje natural, intensidad y tipo de uso de la tierra, erosión de suelos, fragmentación de hábitats, protección de fuentes de agua, entre otros. | En este apartado se agrupan: el tipo de estructuras y resistencia a diferentes amenazas, tecnología utilizada en sistemas de servicio básico como en el caso de un acueducto, electrificación o alcantarillado sanitario, red vial y conexión de vías, sistemas de transporte que utiliza la población, cumplimiento y existencia de códigos de reglamentación de uso de la tierra, planes de ordenamiento territorial, planes reguladores, códigos de construcción, códigos de reglamentación de materiales, entre otros | Incluye: la gestión de cobro adecuada de los impuestos correspondientes al gobierno local, porcentaje de pobreza, porcentaje de desempleo, inversión pública y privada, acceso a servicios, grado de autonomía alimentaria en caso de enfrentar crisis, programas de becas y ayudas sociales, desarrollo cooperativo, existencia de planes de desarrollo local, entre otros. | Engloba: la red de organizaciones locales de emergencia, el nivel de capacitación y participación de la población en gestión de riesgos, descentralización institucional, existencia de legislación y políticas locales actualizadas y realistas, burocracia en la tramitología, nivel de escolaridad de la población, número de centros de salud con capacidad de atención y niveles de especialización, existencia de programas de salud preventiva, principales padecimientos de salud, fortaleza de las asociaciones de desarrollo, tasa de natalidad, tasa de mortalidad, promedio de habitantes por vivienda, tasa de criminalidad, existencia de cultura machista o feminista, número de mujeres jefas de hogar, actitudes individualistas de la comunidad, existencia de entidades de primera respuesta ante emergencias en la comunidad, etc. |

---

### 3. Gestión del riesgo

Con base en el concepto de gestión del riesgo antes expuesto, se entiende que es un proceso, el cual busca reducir la condición de vulnerabilidad ante determinada amenaza; se puede identificar que para llevar a cabo una adecuada gestión del riesgo es necesario trabajar en la identificación de las amenazas del entorno o factores externos, y en las vulnerabilidades o factores internos.

22

Una herramienta práctica para comprender mejor cómo trabajar en gestión integral del riesgo es útil desarrollar el concepto de riesgo, reflejado por medio de una fórmula, en la cual el riesgo (R) es una variable dependiente que está en función de la amenaza (A) y de la vulnerabilidad (V), de esta manera:

$$R=A*V$$

Utilizando una escala de 1 a 10 donde 1 es el mínimo y 10 el máximo. Entonces, la mayor amenaza existente de un fenómeno tiene un valor de 10 y la amenaza más baja de ese mismo fenómeno tendría un valor de 1. De igual forma, se puede considerar el caso de la vulnerabilidad, en el cual al grado mayor de susceptibilidad ante determinado evento se le otorga un valor de 10 y al mínimo un valor de 1. De esta manera, se podría representar de la siguiente manera ante diferentes escenarios:

**Escenario 1. Amenaza muy baja y vulnerabilidad muy baja**

$$R = A*V, \text{ donde } A=1 \text{ y } V=1$$

$$R = 1*1$$

$$R = 1$$

**Escenario 2. Amenaza muy alta y vulnerabilidad muy alta**

$$R = A*V, \text{ donde } A=10 \text{ y } V=10$$

$$R = 10*10$$

$$R = 100$$

**Escenario 3. Amenaza muy alta y vulnerabilidad muy baja**

$$R = A*V, \text{ donde } A=10 \text{ y } V=1$$

$$R = 10*1$$

$$R = 10$$

Ante estos tres posibles escenarios queda claro que la situación más favorable sería que la vulnerabilidad sea muy baja y la amenaza también, o sea que el riesgo equivalga a 1 como se describe en el primer escenario. Sin embargo, debemos atender los otros dos escenarios con mayor cuidado.

Si partimos de una amenaza natural que no se puede prever, por ejemplo, un terremoto de magnitud 7 va a afectar a dos comunidades equidistantes del epicentro, una con vulnerabilidad muy baja equivalente a 1 en la escala propuesta y otra comunidad con vulnerabilidad muy alta equivalente a 10. Ante la misma amenaza muy alta existen dos posibilidades de riesgo; un riesgo de 10 o un riesgo de 100. El riesgo de 100 podríamos traducirlo como el desastre total.

Ante esta situación es evidente que se necesita trabajar en la reducción de la vulnerabilidad, la cual es una variable interna de nuestra sociedad y se podría cambiar; en cuanto a las amenazas naturales siempre existirán y son fenómenos externos, por lo que la reducción de estas es casi imposible por la vía de la intervención humana.

Aunque el ejemplo de los escenarios abrevia muy bien la comprensión del riesgo en función de la amenaza y la vulnerabilidad, es importante considerar la existencia de otras variables que hacen la ecuación del riesgo más compleja, tales como el espacio, el tiempo y la percepción del riesgo.

En este sentido, ya que el riesgo es una probabilidad estadística, es posible definir entonces escenarios de riesgo basados en la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno, en un tiempo y lugar específicos. Un ejemplo sería el de una comunidad situada en la costa pacífica de nuestro país, donde se vive todos los años inundaciones debido a la crecida del río que se encuentra cerca del pueblo. Esta condición se presenta en el periodo de lluvias de la vertiente pacífica de Costa Rica, es decir entre mayo y noviembre. Entonces, se puede afirmar que la probabilidad de ocurrencia de inundación para ese poblado durante febrero es muy baja, pero para octubre es muy alta. En este caso hipotético entraron en juego las variables de tiempo y espacio, para una amenaza específica. El riesgo de sufrir daños estaría definido por el grado de exposición del pueblo, la resiliencia o no que tenga la población ante un evento y la fragilidad que presenta la misma; es decir, está en función de la vulnerabilidad.

En síntesis, para hacer una gestión del riesgo efectiva es necesario revertir las condiciones de vulnerabilidad, idealmente en forma preventiva y cuando sea necesario en forma paliativa y correctiva; de manera que no incremente la vulnerabilidad de la población o del territorio, y fomente un ciclo vicioso de desastre.

---

## 4. Relación desarrollo – riesgo – desastre

El término desarrollo muchas veces se relaciona exclusivamente con el crecimiento de la economía, es decir como un simple incremento en el capital circulante, creación de puestos de empleo, producción de bienes, eliminación de la pobreza de un territorio sin importar los mecanismos que mediaron para que ese capital fuera creado.

24

No se desea generar la idea de que estas variables mencionadas no son importantes de tomar en cuenta al pensar en el desarrollo de una región; no obstante, sí se hace necesario integrar estos factores a un proceso de desarrollo sostenible, planificado y estructurado, el cual se enfoque en el ordenamiento del territorio, de tal manera que se prevengan desastres que pueden repercutir directamente en la calidad de vida de la población.

Tal y como se mencionó líneas atrás, cuando se habla de desastres se debe recordar que son eventos socialmente contruidos, eso quiere decir que la población crea su propia vulnerabilidad ante esa amenaza, lo que se traduce en una escasa o inadecuada intervención de las entidades competentes durante el proceso de desarrollo para mitigar, preparar o dar respuesta a un evento destructivo.

También se debe tener presente que el riesgo ante una determinada amenaza es dinámico y cambiante, muchas veces debido a que la percepción del riesgo no evoluciona a la misma velocidad con que cambian las realidades del territorio. Por ejemplo, el ser humano al tener una percepción del tiempo diferente al tiempo geológico, en una situación donde una ciudad va incrementando paulatinamente su área residencial en una zona con amenaza volcánica por flujos piro clásticos y al no percibir mayor actividad en un periodo de 10 años, la percepción del riesgo cambia en la población; de esta forma, algunas personas pensarán que el volcán está “dormido”, es decir, inactivo y pueden realizar actividades que incrementan su condición de vulnerabilidad; sin embargo, en tiempo geológico un periodo de 10 años no representa un periodo mayor de tiempo y el volcán todavía puede considerarse activo.

Más adelante se abordarán con más detalle aquellos actores que construyen el riesgo y cuáles favorecen su disminución; sin embargo, es importante resaltar que, tanto en la construcción de la vulnerabilidad como en su disminución, el proceso es muy complejo, puede tardar años o incluso décadas y es interdisciplinario; es decir, hay muchos actores que se deben tomar en cuenta.

Para más claridad planteamos el ejemplo del proceso de construcción de la vulnerabilidad, en una comunidad donde las viviendas se construyen sin respetar los códigos de construcción y, en determinado momento, viven un desastre por la ocurrencia de un sismo; en este caso se pueden identificar al menos tres actores involucrados:

1. El dueño o dueña de la propiedad, quien a pesar de la legislación existente no respetó el marco jurídico.
2. Los gobiernos locales por falta de inspección en el proceso de construcción permitieron el levantamiento de una edificación sin cumplir con las disposiciones técnicas.
3. La persona profesional a cargo de la obra, ya que al ser responsable de la construcción debe apegarse a las disposiciones que establece la legislación vigente.

Los procesos de desarrollo y de gestión del riesgo están íntimamente relacionados, son procesos conjuntos, de manera que cuando se trabaja en uno se está por sincronía trabajando en el otro. Son procesos continuos, nunca acaban, pero deben transformarse o actualizarse con el paso del tiempo, de acuerdo con los nuevos conocimientos que van adquiriéndose, con las tecnologías desarrolladas, la cultura imperante en el periodo de análisis, las condiciones socioeconómicas de la población, las experiencias previas en eventos desastrosos tanto dentro como fuera de la región y en el cumplimiento de las normas, leyes, decretos, reglamentos y códigos establecidos y vigentes.

Asimismo, en gestión de riesgos existe una máxima que dice *“si pasó una vez, volverá a ocurrir”*. Esto pasa básicamente porque la mayoría de las amenazas naturales presentan un periodo de retorno o recurrencia, es decir que después de un tiempo más o menos conocido vuelve a ocurrir un evento con características similares. Un ejemplo serían las “llenas” o avenidas máximas de los ríos que se dan en época lluviosa y se desbordan todos los años provocando inundaciones en diversas comunidades del país.

Ante una situación como esta, existen dos formas de abordar la situación, lo cual lo podemos ver reflejado en el ejemplo de una comunidad con conocimiento, es decir que no es ajena a la realidad de que todos los años sucede una inundación, la cual genera situaciones de pérdidas económicas, situaciones de estrés y de afectación a la salud integral de la población afectada. Además de otras situaciones sociales como pérdida de días lectivos en niños y niñas en etapa escolar, afectación de viviendas, centros de trabajo y comercio, entre otros; ante este panorama existen dos alternativas que la población y los diferentes sectores se ven obligados a considerar.

---

La primera opción sería una reubicación de la comunidad, que sería correctiva, asistencialista y muy costosa, donde hay que considerar una serie de variables como número de viviendas, número de personas, condición socioeconómica de la población, medios de trabajo, disponibilidad de espacio, cultura, seguros, entre muchos otros elementos.

Una segunda opción sería aceptar el riesgo y “prepararse” desde el riesgo aceptado para convivir con la amenaza y mitigar la vulnerabilidad hasta donde sea posible; desde una perspectiva de carácter proactivo, se analizan las causas y se proponen soluciones socialmente aceptables para todos los sectores involucrados.

Lo anterior se puede llevar a cabo si se eliminan las prácticas generadoras del riesgo y se integra el tema en todos los procesos de planificación territorial y planes de desarrollo local y regional; también, si se efectúan inversiones correctivas por medio de nuevas tecnologías en todos los ámbitos, para minimizar riesgos futuros, implementando mecanismos de alerta temprana, educando a la población, desarrollando mejores mecanismos de comunicación interinstitucional, y muchas otras alternativas, siempre y cuando la situación de cada caso lo permita.

Considerando lo anterior, es importante analizar la situación socioeconómica de la población como uno de los principales factores a la hora de medir la vulnerabilidad. Esto porque ante una situación de pobreza las necesidades son mayores y los recursos se enfocan, muchas veces, en satisfacer las necesidades más fundamentales, postergando temas como la planificación, la construcción de viviendas con materiales de calidad y respetando los códigos de construcción, entre otros. Ante esta circunstancia, un evento que para una población económicamente estable puede ser solo un momento de alarma, para una población de escasos recursos puede significar todo un desastre y pérdidas sumamente significativas. Ante esto, se sugiere siempre considerar el desarrollo de capacidades o fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades en procesos de gestión de riesgo, principalmente cuando hay una condición de desventaja económica.

## **Actores que participan en la construcción y solución del riesgo**

Cuando mencionamos que el desastre es un proceso socialmente construido, significa que en la ecuación del riesgo el componente humano está incluido. Al ser conscientes de que el riesgo (R) está en función de la amenaza (A) y la vulnerabilidad (V), o sea  $R=A*V$ ; suele suceder que es la misma población o incluso un solo individuo quien puede propiciar o crear una amenaza de las clasificadas como antrópicas, pero definitivamente es en el aumento de la vulnerabilidad donde el componente humano más impacta.

Cada caso es diferente, pero siempre hay actores, ya sean personas físicas o jurídicas, que se pueden identificar en las comunidades, tanto en la construcción de la vulnerabilidad como en la disminución de la misma. Posiblemente, usted como lector ya puede identificar actores en su comunidad que generan mayor o menor vulnerabilidad.

En el tema de gestión de riesgos cabe el análisis de todos los actores que están presentes en una comunidad o territorio específico, así sea este un pueblo pequeño o una mega urbe con actores de múltiples sectores. En todos los casos siempre debemos considerar que cada metro cuadrado de nuestro país es jurisdicción territorial de un gobierno local o municipalidad, por lo que es el primer actor a analizar; su trabajo fundamental es el de proponer y ejecutar el ordenamiento del territorio en su cantón, además de presidir la Comisión Local de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, dar permisos de construcción de viviendas y comercios, construcción de obras de infraestructura básica y de mitigación ante diferentes amenazas.

Otros actores que siempre deben considerarse en este análisis son el Gobierno Central y las entidades públicas, así como el papel que juegan los diferentes ministerios, empresas públicas que venden bienes y servicios en el territorio de interés, y no se deben dejar de lado empresas privadas prestatarias de servicios, empresas y cooperativas locales, asociaciones de desarrollo, asociaciones de acueductos comunales y familias individuales.

Tomando en cuenta todos los actores que intervienen en la gestión y construcción del riesgo es que toma importancia el tema de la *gobernanza del riesgo por desastre*. Más adelante se desarrollará con más detalle este concepto, sin embargo, lo que se desea rescatar en este apartado es la relevancia de identificar los diferentes actores existentes en cada territorio y la forma como puedan participar en la gestión del riesgo desde una visión de trabajo, en la mitigación, la prevención y disminución de la vulnerabilidad.

---

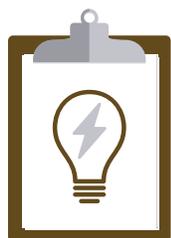
## Cuadro 2

### *Resumen de actores que participan en la construcción y solución del riesgo*

| A nivel local   | A nivel nacional   |
|---|--|
| Gobierno local.   | Gobierno central.  |
| Población de la comunidad.                                    | Ministerios del gobierno central.  |
| Empresas privadas prestatarias de servicios.                  | Empresas públicas que venden bienes y servicios en el territorio de interés. |
| Empresas y cooperativas locales.                              | Otras entidades públicas.  |
| Asociaciones de acueductos comunales y familias individuales. | Entre otros.   |
| Asociaciones de desarrollo.                                   |  |
| Entre otros.  |  |

---

Fuente: elaboración propia, 2019



### Reflexión final

En esta unidad se abordaron en detalle los conceptos de amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre. A modo de síntesis, resulta relevante destacar que el desarrollo de un territorio no puede llevarse a cabo si no se contempla la gestión del riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento, en este sentido, es vital la labor fundamental de los gobiernos locales en la gestión del riesgo. Asimismo, se identifica el componente humano como clave en el aumento o disminución de la vulnerabilidad, esto lo convierte en un factor determinante en la gestión del riesgo, de ahí la importancia de involucrar a los diferentes sectores de la sociedad en lo que se denomina gobernanza de un territorio.



## Actividades de autoevaluación de la unidad I

### Actividad 1

Para reforzar los conocimientos adquiridos en el desarrollo de la unidad 1, le sugerimos llevar a cabo la siguiente actividad, en la cual se le solicita considerar el caso hipotético de un evento tan común como el de un atropello de peatón en una autopista, en un punto que se encuentra a 500 metros de un puente peatonal. Para esta situación, realice un análisis del riesgo que existe de ser atropellado en ese lugar e indique en qué consisten los siguientes elementos en este caso:

- Amenaza.
- Vulnerabilidad.
- Riesgo.
- Desastre.
- Emergencia.
- Gestión del Riesgo.

### Actividad 2

Seguidamente, le invitamos a realizar el siguiente estudio de caso, con el propósito de reforzar sus conocimientos en el ámbito de la gestión integral del riesgo de desastre, para esto reflexione sobre la información que se le presenta a continuación sobre la comunidad de San Diego ubicada en el cantón de la Unión, provincia de Cartago:

#### ***Caso de la comunidad de San Diego***

La comunidad de San Diego está dividida por una carretera que pasa justo a la mitad de esta pequeña comunidad de unos 20 000 habitantes. En el sector oeste se localiza un barrio que alberga unas 5 000 personas, donde la media de la población cuenta con 10 años de educación formal y un ingreso promedio por familia de 4 salarios base. El barrio nació como un proyecto urbanístico ordenado, localizado en un

---

*área residencial de acuerdo* con el plan regulador del cantón, con todos los servicios básicos. Para construir en esta área, el municipio solicita requisitos como el diseño y plano de la vivienda con las especificaciones del código de construcción, las firmas de las personas profesionales responsables y los planos visados correspondientes de las diferentes instituciones. El 50% de las propiedades están aseguradas y la morosidad en pago de impuestos municipales es de un 20%.

Por otro lado, en el sector este de la comunidad existe un barrio, que, aunque la superficie es prácticamente la misma que la del barrio del sector oeste, la densidad de población es tres veces mayor. A pesar de que las casas son pequeñas en algunas viven hasta dos familias. El grado de escolaridad de esta población es de alrededor de 5 años y el ingreso familiar promedio está por debajo del salario base. El caserío nació por la invasión a dos fincas privadas y aunque las casas cuentan con los servicios básicos, no todas las conexiones son legales. Como el desarrollo habitacional se dio sin el control de las autoridades municipales, no se respetaron los requisitos de construcción, y al no ser propietarios del terreno, esta población no paga impuestos al Gobierno Local.

Con base en las variables presentadas anteriormente, para los dos barrios de la comunidad de San Diego, desarrolle lo siguiente:

- a. Analice las posibles consecuencias de un sismo de 5.5 grados en la escala de Richter a 30 kilómetros de profundidad y que ambas comunidades se ubican a 10 kilómetros del epicentro.
- b. Haga una lista comparativa de las vulnerabilidades presentes en ambas poblaciones.
- c. Comente sobre el actuar del gobierno local en la gestión integral del riesgo por desastre en la comunidad mencionada.
- d. *¿Qué actores y herramientas identifica que puedan ayudar a disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones en cada sector de la comunidad o a mitigar el riesgo por desastre?*

### Actividad 3

A continuación, le proponemos realizar el siguiente ejercicio aplicando los conocimientos adquiridos en esta unidad sobre las condiciones que aumentan o disminuyen la vulnerabilidad ante un desastre, para esto:

- a. Realice una investigación sobre eventos que fueron desastre en Costa Rica en los últimos 30 años, por lo que se sugiere visitar el Centro de Documentación ubicado en el sitio web de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias ([www.cne.go.cr](http://www.cne.go.cr)), y consultar el histórico de desastres en Costa Rica.
- b. Seleccione del material investigado tres eventos que fueron desastre en Costa Rica en los últimos 30 años e indique para cada uno de ellos:
  - Los principales efectos que sufrió la comunidad (o comunidades afectadas).
  - Determine cuál fue la amenaza que provocó el evento.
  - Establezca las principales condiciones de vulnerabilidad que existían previamente en la zona.
- c. Complete el siguiente cuadro con la información recabada.

| EVENTO | TIPO DE AMENAZA | CONDICIONES DE VULNERABILIDAD |
|--------|-----------------|-------------------------------|
| 1.     |                 |                               |
| 2.     |                 |                               |
| 3.     |                 |                               |

---



# Unidad



## La gobernanza para la gestión del riesgo por desastre: conceptos y mecanismos

33

### Objetivo de la unidad

Reconocer los conceptos y mecanismos de la gobernanza para la gobernanza del riesgo de desastre.

### Temas

1. Concepto de gobernanza del riesgo de desastre.
2. La gobernanza: una prioridad del Marco de Acción de Sendai (2015-2030).
3. La Gobernanza del Riesgo de Desastre una prioridad de la Política Nacional de Gestión del Riesgo (2015-2030).
4. La Gobernanza de la Gestión de Riesgo de Desastre en mi municipio.

---

# Introducción

34

Esta unidad se abordará el concepto de gobernanza y se explorarán diversos marcos políticos y legales que legitiman la toma de decisiones entre los actores del sector público, privado y la sociedad civil, tanto a nivel local como nacional, dentro del tema de gestión integral de riesgo en desastres.

Asimismo, nos enfocaremos en el análisis e implicaciones que surgen dentro del Marco de Acción Sendai para la Reducción del Riesgo por desastres (2015 – 2030), el cual se refiere al fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la gestión de riesgo por desastres.



## Para comenzar

Para iniciar esta unidad se propone realizar el siguiente ejercicio, esto como herramienta de autodiagnóstico acerca del conocimiento que se tiene con relación al tema de la gobernanza en la Gestión del Riesgo por Desastre. Por lo que le invitamos a reflexionar desde su experiencia personal y laboral, sobre las siguientes preguntas:

1. ¿Qué es gobernanza?
2. ¿A quién le corresponde implementar el modelo de gobernanza?
3. ¿Cuál sería su papel como ciudadano o ciudadana en el modelo de gobernanza?
4. ¿Qué relación tiene la gobernanza en la gestión del riesgo por desastre?

# 1. Concepto de gobernanza

La Gobernanza es un término que ha tomado auge en los últimos años a nivel nacional e internacional. La idea de gobernanza según se constata en el ideario sobre la descentralización en Costa Rica del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, pretende:

introducir un estilo más cooperativo, donde instituciones de gobierno y privadas junto a diferentes actores colaboren en el diseño e implementación de instrumentos de política que permitan dar solución a problemas sociales (Lecay, s.f.). Esta depende de ciertas condiciones mínimas: (i) distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) mecanismo para la disposición de recursos, (iii) fortaleza y organización con la sociedad civil bajo intereses comunes y un (iv) alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso

Asimismo, el significado del término gobernanza que expone la Real Academia Española es el de un *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”* (Real Academia de la lengua Española, 2001).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), define gobernanza como:

El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la administración de los asuntos de un país a todos los niveles, incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Como se desprende de estas definiciones, el concepto de gobernanza implica procesos de cambio en las leyes, en las políticas públicas e instituciones del Estado, de manera que se atiendan las demandas de la sociedad civil, se promueva la participación ciudadana, la transparencia de los procesos y se incorporen las necesidades del sector privado para la solución de problemas en el ámbito local, nacional e internacional.

---

En otras palabras, la gobernanza se puede entender como el derecho de la ciudadanía a tomar decisiones en procesos democráticos e incidir en el desarrollo político, social y económico de un país o una comunidad; utilizando los canales existentes o creando los canales adecuados y legales para la formulación de políticas y leyes, y no limitándose a la simple elección de sus representantes mediante el sufragio. Esto demanda el involucramiento activo de la ciudadanía y una mejor organización social, la cual va desde lo comunal, por ejemplo, con las Asociaciones de Desarrollo Comunal o el caso del Foro de Occidente, hasta redes internacionales que defienden temas específicos, tales como “*Green Peace*” en el tema ambiental o el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

Para construir un modelo de gobernanza a nivel nacional o local, tanto el Estado como los Gobiernos Locales deben generar espacios multisectoriales de participación y canales de comunicación efectivos, pero por su lado, la población civil debe también participar activamente en la demanda e integración de esos espacios y ser efectivos en la presentación de propuestas y seguimiento de los procesos.

## La gobernanza en el ámbito de gestión del riesgo

El término gobernanza se acuña en el marco de la gestión de riesgo por desastres en los últimos años, cuando la visión generalizada de quién es el responsable de la prevención y la atención de emergencias deja de ser exclusivamente de los Gobiernos Centrales de cada país y se concibe con una visión más integral, en la cual se suman responsabilidades para todos los actores públicos, privados y la sociedad civil. En esta línea se empieza a hablar de deberes, derechos y se insta a asumir las responsabilidades correspondientes para cada sector.

La gobernanza en la gestión del riesgo se basa en los principios de **cooperación, participación ciudadana y sostenibilidad**, cuyo fin primordial es evitar al máximo las pérdidas humanas y materiales producto de un evento adverso; lo cual permite una gestión más efectiva y una complementariedad de las políticas públicas.

## Marcos internacionales en el tema de la gestión de riesgos

Entre 1995 y el 2015 los desastres cobraron 600 mil vidas alrededor del mundo, hubo más de 4 mil millones de personas afectadas directamente y cerca de 300 mil millones de dólares en pérdidas económicas a nivel mundial (BBC, 2015). Es por esto que el tema preocupa a los gobiernos del mundo y en los diferentes espacios de participación política el tema ha tomado relevancia, sobre todo en los últimos lustros.

En este tema la Organización de Naciones Unidas (ONU), que es la organización de carácter político que reúne a más naciones en el orbe, realiza un congreso cada 10 años. Cabe rescatar que en el ámbito mundial se han organizado desde hace varias décadas encuentros para tratar diversas temáticas, tales como la reducción de la pobreza, la amenaza de desertificación, el cambio climático, el desarrollo sostenible y la reducción de desastres. Todos estos relacionados directamente con la gestión de riesgos de desastre.

En el tema exclusivo de desastres, desde 1994 se realiza una conferencia cada década (cuadro 2) para analizar los avances en reducción de la vulnerabilidad de los países miembros, se actualizan los conceptos y se definen metas para que los países puedan tener un norte en el tema de reducción de desastres.

### Cuadro 3

#### *Resumen de Marcos internacionales en el tema de la gestión de riesgos*

| Marco internacional  | Aportes  |
|--|--|
| Estrategia para un Mundo más Seguro.                       | Incluía directrices para la prevención de catástrofes, preparación para estos casos y mitigación de sus efectos.   |
| Marco de Acción de Hyogo.                                  | Se enfoca en el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres mediante la reducción de la vulnerabilidad.   |
| Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo por desastre. | Establece las siguientes prioridades: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprender el riesgo por desastres.</li> <li>2. Fortalecer la gobernanza del riesgo por desastres.</li> <li>3. Invertir en la reducción del riesgo por desastres para la resiliencia.</li> <li>4. Aumentar la preparación para casos de desastre.</li> </ol> |

---

La primera de estas reuniones fue la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales en Yokohama, Japón (1994), donde se presentó la “Estrategia para un Mundo más Seguro”.

Posteriormente, se realizó el segundo encuentro una década después en la región de Hyoto también en Japón, donde se propuso el “Marco de Acción de Hyoto”, estrategia a desarrollar durante la década del 2005 al 2015 y que se enfocaba en el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, mediante la reducción de la vulnerabilidad. En esta oportunidad también se analizó la estrategia de Yokohama, se expusieron las lecciones aprendidas y las deficiencias detectadas.

La última de estas reuniones se realizó en la ciudad de Sendai (2015), Japón. En esta oportunidad se construyó un documento que fue adoptado por los países miembros de la ONU llamado “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo por desastre”. Hasta este momento ha sido el acuerdo internacional más amplio sobre reducción de riesgo por desastre. Es una versión mejorada del “Marco de Acción de Hyoto” y establece cuatro prioridades de acción:

1. Comprender el riesgo por desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo por desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo por desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

## 2. La gobernanza en el marco de acción de Sendai

Como se mencionó en el segmento anterior, la segunda prioridad establecida en el Marco de Acción de Sendai propone “Fortalecer la Gobernanza del Riesgo por desastres”, por lo que se hará un énfasis en este punto particular.

El documento menciona específicamente que el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo por desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario, y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo por desastres y el desarrollo sostenible (ONU, 2015).

Para lograr lo anterior se desarrollan propuestas de intervención divididas en dos escalas o niveles:

1. Escala nacional y local.
2. Escala mundial y regional.

En la escala nacional y local se establecen los siguientes mecanismos (ONU, 2015):

- Incorporar e integrar la reducción del riesgo por desastres en todos los sectores, examinar y promover la coherencia de los marcos nacionales y locales de las leyes, regulaciones y políticas públicas, las cuales ayuden a los sectores en lo siguiente:
  - Hacer frente al riesgo por desastres en los servicios y la infraestructura de propiedad pública o administrados, o regulados por el Estado.
  - Fomentar y proporcionar los incentivos que sean pertinentes para movilizar a las personas, las familias, las comunidades y las empresas.
  - Reforzar los mecanismos e iniciativas pertinentes para la transparencia del riesgo por desastres, que pueden incluir incentivos financieros, iniciativas de capacitación y sensibilización públicas, exigencias de presentación de informes y medidas legales, y administrativas.
  - Y poner en marcha estructuras de organización y coordinación.
- Adoptar y aplicar estrategias, planes nacionales y locales de reducción del riesgo por desastres con diferentes calendarios de ejecución, con metas, indicadores y plazos; a fin de evitar la creación de riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental.
- Realizar una evaluación de la capacidad técnica, financiera y administrativa de gestión del riesgo por desastres para abordar los riesgos detectados a nivel local y nacional.
- Alentar a que se establezcan los mecanismos e incentivos necesarios para asegurar un alto grado de cumplimiento de las disposiciones vigentes de mejora de la seguridad de las leyes y reglamentos sectoriales; incluidas las relativas al uso de la tierra y la planificación urbana, los códigos de edificación, la gestión del medio ambiente y los recursos, y las normas de salud y seguridad; también actualizarlas cuando sea necesario para velar por que se preste una atención adecuada a la gestión del riesgo por desastres.

- Elaborar y fortalecer, como corresponda, los mecanismos para el seguimiento, la evaluación periódica y la comunicación pública de los avances en los planes nacionales y locales, promover el escrutinio público y alentar los debates institucionales, en particular entre legisladores y otros funcionarios pertinentes, sobre los informes de los avances en los planes locales y nacionales para la reducción del riesgo por desastres.
- Asignar, como corresponda, funciones y tareas claras a los representantes comunitarios dentro de los procesos e instituciones de gestión del riesgo por desastres y los procesos de adopción de decisiones al respecto, por medio de marcos jurídicos pertinentes, y organizar consultas públicas y comunitarias extensas durante la elaboración de esas leyes y reglamentos para apoyar su aplicación.
- Establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local integrados por actores pertinentes, tales como las plataformas nacionales y locales para la reducción del riesgo por desastres, y un coordinador nacional designado para aplicar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo por desastres 2015-2030.
- Es necesario que esos mecanismos se fundamenten en los marcos institucionales nacionales y dispongan de responsabilidades y facultades claramente asignadas para, entre otras cosas, detectar los riesgos sectoriales y multisectoriales de desastres; además, crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo por desastres mediante el intercambio y la difusión de información y datos no confidenciales sobre el riesgo por desastres. También contribuir a los informes sobre los riesgos por desastres locales y nacionales y coordinar esos informes, coordinar las campañas de sensibilización pública sobre el riesgo por desastres, facilitar y apoyar la cooperación multisectorial local (por ejemplo, entre las autoridades locales), y contribuir a la creación de planes nacionales y locales de gestión del riesgo por desastres, y a la presentación de informes sobre dichos planes, así como a todas las políticas pertinentes para la gestión del riesgo por desastres. Estas responsabilidades deben establecerse mediante leyes, reglamentos, normas y procedimientos.
- Facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros, para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, las comunidades y los pueblos y migrantes indígenas en la gestión del riesgo por desastres a nivel local.
- Alentar a los legisladores a que apoyen la aplicación de medidas de reducción del riesgo por desastres mediante la elaboración de legislación nueva pertinente o la modificación de la existente, y el establecimiento de asignaciones presupuestarias.

- Promover el desarrollo de normas de calidad, como certificaciones y premios en materia de gestión del riesgo por desastres, con la participación del sector privado, la sociedad civil, las asociaciones profesionales, las organizaciones científicas y las Naciones Unidas.
- Formular políticas públicas, cuando corresponda, destinadas a abordar las cuestiones relacionadas con la prevención o el traslado, si es posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo por desastres, con sujeción al derecho interno y los sistemas jurídicos nacionales.

A escala mundial y regional las propuestas son las siguientes (ONU, 2015):

- Orientar la acción a nivel regional mediante mecanismos y estrategias regionales, y subregionales convenidos para la cooperación en la reducción del riesgo por desastres, a fin de promover una planificación más eficiente, crear sistemas comunes de información e intercambiar buenas prácticas y programas para la cooperación y el desarrollo de capacidad, en particular para abordar los riesgos de desastres comunes y transfronterizos.
- Fomentar la colaboración entre los mecanismos e instituciones mundiales y regionales en aras de la aplicación y la coherencia de los instrumentos y herramientas pertinentes para la reducción del riesgo por desastres, como los relativos al cambio climático, la biodiversidad, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, la agricultura, la salud, la alimentación y la nutrición y otros ámbitos, como corresponda.
- Participar activamente en la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo por desastres, las plataformas regionales y subregionales para la reducción del riesgo por desastres y las plataformas temáticas, a fin de forjar alianzas, evaluar periódicamente los avances realizados en la aplicación e intercambiar prácticas, y conocimientos sobre programas, políticas e inversiones adaptados al riesgo por desastres; en particular en materia de desarrollo y clima, así como de promover la integración de la gestión del riesgo por desastres en otros sectores pertinentes. Las organizaciones intergubernamentales regionales deben desempeñar un papel importante en las plataformas regionales para la reducción del riesgo por desastres.
- Promover la cooperación transfronteriza para facilitar las políticas y la planificación con miras a la aplicación de enfoques ecosistémicos en relación con los recursos compartidos, por ejemplo, en las cuencas fluviales y a lo largo de las costas, para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo por desastres, incluido el riesgo de epidemias y desplazamientos.

- Promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas e información por medio, entre otras cosas, de exámenes entre pares, realizados voluntariamente y por iniciativa propia entre los Estados interesados.
- Promover el fortalecimiento, cuando corresponda, de mecanismos voluntarios internacionales para vigilar y evaluar los riesgos de desastres, incluidos los datos y la información pertinente, aprovechando la experiencia adquirida con el sistema de seguimiento del Marco de Acción de Hyoto.

A modo de resumen, y tomando en cuenta lo anterior, es posible señalar que las personas expertas en la temática y las autoridades políticas de los países miembros de la ONU expusieron sus recomendaciones en los siguientes puntos:

- Hacer un diagnóstico de las políticas y leyes existentes de manera que garanticen el desarrollo de capacidades individuales, el involucramiento comunal, mecanismos de transparencia, capacitación y desarrollo de estructuras de organización.
- Acoger un plan nacional y local de reducción de riesgo por desastres.
- Autoevaluación de la capacidad técnica, financiera y administrativa en el tema de gestión de riesgo por desastres.
- Control efectivo de las normas en materia de uso de la tierra, construcción, ordenamiento territorial, salud y protección de los recursos naturales.
- Informar y debatir sobre los avances o retrocesos en materia de cumplimiento de los planes nacionales y locales para la reducción del riesgo por desastres.
- Consultar a organizaciones comunales sobre procesos y toma de decisiones, y proponer la participación de representantes comunales en funciones claras en el tema de reducción de riesgo por desastres.
- Crear comisiones a nivel nacional y local para la reducción del riesgo por desastres, con facultades bien definidas, que ayuden a difundir la información en torno al tema, que puedan trabajar en la actualización o proposición de las normas, leyes, políticas y los planes nacionales y locales de gestión de riesgo por desastres.
- Facultar a las autoridades locales para que coordinen en el ámbito local la gestión de riesgo por desastres.
- Proponer mejoras a la legislación y políticas vigentes tales como asignaciones presupuestarias o traslado de asentamientos humanos ante la Asamblea Legislativa y organizaciones gubernamentales según corresponda.
- Crear mecanismos como certificaciones o premios en materia de gestión de riesgo por desastres.

En Costa Rica la mayoría de esos puntos referidos en el Marco de Acción de Sendai se trabajan y se ponen en práctica tanto a escala nacional como local; sin embargo, es importante que cada persona lectora realice una evaluación de su comunidad y su cantón de residencia acerca del desarrollo logrado en el tema de gestión de riesgo por desastres.

## Política Nacional de Gestión del Riesgo

En Costa Rica existe un marco legal vigente en el tema de Ordenamiento Territorial, Planificación Urbana, construcción y atención de emergencias, como temas directamente relacionados con la gestión de riesgo por desastres. También en el ámbito público y gubernamental se cuenta con una estructura organizativa e institucional competente en los temas antes mencionados; en la figura 2 se mencionan algunas de las instituciones que intervienen por sector.

43

**Figura 2**

*Instituciones que intervienen en el ordenamiento Territorial, Planificación Urbana, construcción y atención de emergencias en Costa Rica*



---

Por otro lado, el marco legal costarricense en materia de gestión de riesgo por desastres también es amplio, incluye leyes, reglamentos y decretos que rigen esta temática desde muchos ámbitos. Algunos de estos referentes legales son los siguientes:

1. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (nº. 8488).
2. Código Municipal (nº. 7794).
3. Ley Orgánica del Ambiente (nº. 7554).
4. Ley Forestal (nº. 7575).
5. Ley de Biodiversidad (nº. 7788).
6. Ley General de Salud (nº. 5395).
7. Ley General de Aguas (nº. 276).
8. Ley Sobre Zona Marítimo – Terrestre (nº. 6043).
9. Ley de Construcciones (nº. 833).
10. Ley de Planificación Urbana (nº. 4240)

Entre otras, también están las leyes de creación de diversas entidades públicas como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) o el Instituto Nacional de Seguros (INS). Adicionalmente, se deben considerar los convenios internacionales suscritos por el Gobierno de Costa Rica y que son ratificados como ley de la República, un ejemplo de ello es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994, o el Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC, 1995).

También hay que contemplar instrumentos, que si bien es cierto no son leyes, responden a la legislación nacional y regulan de alguna manera el actuar de las instituciones competentes y del Estado como un todo, en las siguientes materias:

- Política Nacional de Gestión del Riesgo.
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Política Nacional de Desarrollo.
- Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

## Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo

En la Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2005), se establecen una serie de controles y mecanismos para la prevención de riesgos y atención adecuada de emergencias y desastres. La siguiente es una lista de los mayores aportes que hace esta ley en materia de gestión de riesgo por desastre:

- Se definen los conceptos de riesgo, amenaza, desastre y vulnerabilidad, entre otros que de alguna manera están ligados al tema de gestión de riesgo por desastre.
- Se pauta la Política de Gestión de Riesgo, la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y se promueve la aplicación de un Plan Nacional de Gestión del Riesgo.
- Se definen los niveles y las instancias de coordinación para la gestión del riesgo. A nivel Sectorial – Institucional las instancias serían los comités sectoriales y los comités institucionales para la gestión del riesgo; a nivel Técnico – Operativo están el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y los comités asesores técnicos; en el nivel Regional – Municipal se encuentran los comités regionales, municipales y comunales de emergencia, entre otros.
- Se crea la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, y se establecen sus competencias ordinarias y extraordinarias de manera muy precisa; entre las cuales se encuentran:
  - Coordinar la Política Nacional en Gestión de Riesgos.
  - Tener programas permanentes de educación y divulgación.
  - Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo.
  - Fiscalizar los órganos del Estado en materia de gestión de riesgo.
  - Promoción de investigaciones en materia de su competencia.
  - Asesoramiento a municipalidades para contribuir en el ordenamiento del territorio en cada cantón.
  - Coordinación permanente en la dirección de las operaciones de emergencia.
  - Gestionar ayuda internacional para los programas de prevención y atención de emergencias.

- Coordinar la ayuda internacional que Costa Rica pueda ofrecer a otras naciones en casos de emergencia.
  - Tener control de la atención de emergencias.
  - Coordinar la evaluación de los daños en casos de emergencia.
  - Coordinar las acciones de salvamento.
  - Contratar personal especial durante la declaración de emergencia, entre otros.
- Se establece el principio de prevención y se determina que es responsabilidad del Estado costarricense prevenir los desastres, por lo que todas las instituciones públicas deberán incluir en sus presupuestos la asignación de recursos para el control de riesgo por desastres.
  - Esta ley también define la declaración de estado de emergencia y propone las condiciones para la elaboración del plan general de la emergencia.
  - También se establecen las fuentes de financiamiento de la Comisión Nacional de Emergencias y se crea el Fondo Nacional de Emergencias, entre otros.

### 3. La gobernanza del riesgo en la política nacional

Como se mencionó anteriormente, en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley No. 8488) se pauta la Política Nacional de Gestión del Riesgo, coordinada por la Comisión Nacional Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

Esta Política Nacional de Gestión del Riesgo se establece como un marco de orientación estratégica que contribuye a enfrentar los retos respecto a cómo identificar los riesgos, medirlos, reducirlos y enfrentarlos. Se convierte en un eje transversal del Estado costarricense, en el cual se articulan compromisos de las instituciones estatales, del sector privado y de la sociedad civil (CNE, 2015).

La actual Política Nacional de Gestión del Riesgo es un documento propuesto para desarrollar durante 15 años plazo, entre 2016 y el 2030. Es un instrumento correlacionado con el Plan Nacional de Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el Marco de Acción de Sendai.

Esta política hace referencia a un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad Nacional de Colombia, el cual define la línea base para Costa Rica, y se enumeran las siguientes condiciones de riesgo para nuestro país:

- Ante la ocurrencia de desastres con periodos de retorno de 50, 100 o 500 años, el país no tendría los recursos suficientes para afrontar las pérdidas y realizar la reposición de la existencia del capital afectado; así que los desastres en general implican una obligación que puede significar un impacto a la sostenibilidad fiscal.
- Los desastres menores o los que afectan de manera directa el nivel local, han causado efectos más o menos regulares y uniformes en el país entre 1981 y 2013, lo cual implica un efecto directo en el desarrollo del país y afecta particularmente los estratos socioeconómicos más frágiles de la población.
- En general la vulnerabilidad en Costa Rica muestra una tendencia a disminuir, principalmente a partir del año 2000; específicamente, en cuanto a la vulnerabilidad socioeconómica la disminución se presenta desde 1995. Esto se presenta por la mejora en las condiciones de vida de la población, cuya tendencia en nuestro país es similar a los países desarrollados.
- Otra de las fortalezas encontradas en el estudio fue lo referente al manejo de desastres, sin embargo, a nivel local las municipalidades del país presentan niveles de desarrollo institucional muy asimétrico, lo cual impacta en las capacidades de los gobiernos locales.

A partir de estos antecedentes y del fundamento jurídico que genera la Política Nacional de Gestión del Riesgo, se proponen cinco ejes temáticos; en los cuales, se delimitan los principales problemas públicos a ser tratados. Cada uno de estos ejes temáticos presenta un objetivo estratégico, un resultado esperado y varios lineamientos de trabajo. A continuación, enumeraremos cada eje temático y su resultado esperado:

## Cuadro 4

### *Ejes de la Política Nacional de Gestión del riesgo*

| Eje temático  | Resultado esperado  |
|---|---|
| <b>Eje 1.</b><br><b>Generación de resiliencia e inclusión social.</b>                                     | Se han reducido los factores de riesgo para las personas, en condición previa de vulnerabilidad y exclusión social, por los desastres.  |
| <b>Eje 2.</b><br><b>Participación y desconcentración para la gestión del riesgo.</b>                      | Los actores sociales y económicos, en todos los ámbitos del territorio y los sectores de actividad nacional, consolidan prácticas y compromisos de gestión del riesgo.                |
| <b>Eje 3.</b><br><b>Educación, gestión del conocimiento e innovación.</b>                                 | La ciudadanía costarricense tendrá un mejor acceso a la información, conocimiento, percepción y conciencia de las causas de riesgo y una actitud resiliente en torno a los desastres. |
| <b>Eje 4.</b><br><b>Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios.</b>                     | Se han reducido los daños y pérdidas en infraestructura y los servicios públicos del país.  |
| <b>Eje 5.</b><br><b>Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo.</b> | Se han reducido las pérdidas económicas directas e indirectas asociadas a la actividad productiva nacional.   |

Fuente: elaboración propia, 2019

Si se analizan detenidamente todos los ejes en conjunto y cada uno por separado, es posible darse cuenta que la política nacional de gestión del riesgo comprende efectivamente el concepto de gobernanza.

## 4. Gobernanza en el municipio: políticas locales y participación ciudadana

La importancia de la corresponsabilidad y compromiso local de la Gestión del Riesgo por parte de las municipalidades radica en que las emergencias y posibles desastres se pueden materializar en sus territorios, por lo que su reacción y sobre todo la prevención deben ser propias de su quehacer cotidiano. Aún los desastres “grandes” que afectan el territorio nacional, son en realidad la suma de amenazas y vulnerabilidades que ocurren de manera simultánea, localizada y altamente dinámica, en el territorio municipal, producto de la concatenación de las relaciones físicas, sociales, económicas y políticas (CNE, 2014).

49

El párrafo anterior hace referencia a la responsabilidad que tienen las municipalidades respecto al tema de gestión del riesgo y particularmente en el área de prevención. Los gobiernos locales tienen la herramienta más poderosa, que es el ordenamiento territorial. De hecho, toda formulación que se haga en materia de planificación del espacio debe incorporar la variable de gestión del riesgo por desastres, de manera que se reduzcan o no se creen nuevas condiciones de vulnerabilidad.

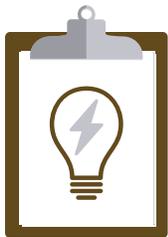
Por otro lado, las propuestas de ordenamiento del territorio por lo general son participativas, integran las opiniones planteadas por los diversos actores del cantón, por lo tanto, favorece la participación ciudadana. El instrumento más común de ordenamiento territorial a nivel local son los planes reguladores municipales, no obstante, existen otros instrumentos en el ámbito municipal relacionados con la planificación cantonal que tienen cierto carácter participativo.

En todos estos instrumentos se incorporan temáticas de participación ciudadana, asentamientos humanos, infraestructura, áreas protegidas, manejo de cuencas y gestión de riesgo por desastres. Adicional a los instrumentos, hay espacios de participación ciudadana donde se tratan temas de gestión de riesgos y ordenamiento territorial.

Como ya se mencionó previamente, los comités municipales de emergencias son las organizaciones por excelencia de participación, en los cuales convergen el sector público, el sector privado y la sociedad civil de cada cantón; por lo que es un espacio práctico de gobernanza en el ámbito local. Estos comités están presididos por la

alcaldía de cada cantón, o bien por el intendente distrital cuando así esté dispuesto; su función es tratar el tema de gestión de riesgo en el ámbito cantonal, desde todas las perspectivas. Ya sea para prevención, atención o reconstrucción ante un evento.

Otro espacio de participación son los Consejos de Distrito, conformados en el Código Municipal (2016), presididos por el síndico correspondiente y que promueven la integración de las Asociaciones de Desarrollo Comunal de cada distrito del cantón, donde se presentan principalmente proyectos relacionados con infraestructura y relacionados con el desarrollo de la comunidad. Estos proyectos por defecto conllevan a una disminución de la vulnerabilidad económica y social de la comunidad, indistintamente del proyecto a que se refiera; sin embargo, también cabe la posibilidad de presentar proyectos directamente relacionados con la prevención de riesgos, tales como alcantarillados pluviales, diques, canales de desagüe, por ejemplo, para el caso de evitar inundaciones.



### Reflexión final

En esta unidad se abordó el concepto de gobernanza y con especial énfasis la gobernanza en la gestión del riesgo por desastre, se mencionaron los diferentes marcos internacionales donde se trató específicamente el tema de gestión de riesgo por desastres y se detallaron los lineamientos propuestos en la última convención de este tema realizada en Sendai (2015), Japón; de este encuentro resultó un documento llamado Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo por desastre, en el cual se promueve la gobernanza en el ámbito local, nacional e internacional.

Asimismo, analizamos la legislación vigente en el tema de gestión de riesgo por desastres y algunas leyes conexas, y se mencionaron los principales temas que propone la Política Nacional de Gestión del Riesgo. De esta manera, es evidente el rol protagónico de las municipalidades, tanto en los procesos de gestión del riesgo, así como de ordenamiento del territorio.

Por último, se mencionaron los diferentes instrumentos y mecanismos para ejercer la gobernanza en el ámbito local, y que promueven la participación de actores del sector público, privado y de la sociedad civil, es decir, que se ejerza la gobernanza desde las bases.



## Actividades de autoevaluación de la unidad II

### Actividad 1

Retomando el concepto de gobernanza, el cual se entiende como una estructura de colaboración de los diferentes actores de la sociedad; mencione un ejemplo en el cual, según su opinión, se practique la gobernanza a nivel de su cantón o comunidad, y responda las siguientes preguntas:

- a. Identifique los actores que participan en el proceso de gobernanza.
- b. ¿A quién le corresponde liderar el proceso?
- c. ¿Cuál es el medio de comunicación oficial?
- d. ¿Existe un programa de capacitación a la población?
- e. ¿Cómo funcionan los procesos de toma de decisiones?

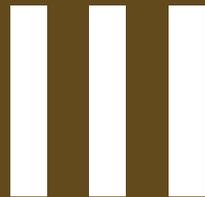
### Actividad 2

Este ejercicio tiene el propósito de integrar los conocimientos adquiridos acerca de la gobernanza, los marcos legales de acción internacional y su relación con la gestión integral en riesgo de desastre; por lo que le invitamos a desarrollar las siguientes actividades:

- Investigue sobre el contenido del Marco de Acción de Sendai (2015).
- Basándose en los resultados de la investigación realizada, desde su percepción acerca de la gobernanza ejercida en Costa Rica y en su experiencia en gestión de riesgos, conteste las siguientes preguntas:
  - ¿Considera usted que ante un riesgo en su cantón el nivel de organización y el ejercicio de la gobernanza ha sido efectivo? Justifique su respuesta con un ejemplo.
  - ¿Mencione dos competencias en materia de gestión del riesgo que realiza efectivamente su Gobierno Local?

- 
- ¿Qué factores influyen para que los gobiernos locales cumplan o no con sus competencias en materia de GIRD?
  - ¿Se promueve una cultura de prevención de riesgos en su territorio por parte del gobierno local u otras instancias ciudadanas? ¿De qué forma se lleva a cabo esa promoción?
  - ¿En su territorio existen redes locales interinstitucionales para elaborar proyectos en materia de gestión de riesgos? Mencione cuáles y haga una breve descripción de su trabajo.

# Unidad



## La gobernanza del riesgo por desastres para la promoción del desarrollo territorial

53

### Objetivo de la unidad

Aplicar los conocimientos sobre riesgo de desastres en la formulación de una estrategia de gestión del riesgo, con la participación de actores estratégicos para la promoción del desarrollo territorial.

### Temas

1. El compromiso como actor o agente de cambio.
2. Mapeo de actores.
3. Concepto de estrategia.
4. Metodología para elaborar una estrategia.
5. Concepto de ruta.
6. Metodología para elaborar una ruta.

---

# Introducción

54

En esta unidad temática se abordará la importancia que tiene el ejercicio de la gobernanza aplicado al riesgo por desastres y su incidencia en el desarrollo territorial. En este recorrido se parte de la función que debe asumir el gobierno local como agente de cambio y el liderazgo que debe ejercer en la gestión de riesgo por desastres. Se resalta lo relevante de la identificación de amenazas y vulnerabilidades que deben trabajarse para la disminución del riesgo, también los actores como agentes de cambio, quienes contribuyen en la gestión del riesgo. Se enfatiza en el valor de la construcción de una estrategia para la promoción del desarrollo territorial y en la formulación de una ruta para impulsar la estrategia con participación de los diversos actores locales.



## Para comenzar

Para iniciar esta unidad, se propone realizar el siguiente ejercicio como herramienta de autodiagnóstico sobre del conocimiento que se tiene con relación al tema de la gobernanza del riesgo por desastres para la promoción del desarrollo territorial, para esto le solicitamos que realice un listado de todos los actores presentes en su cantón e identifique los que ya se encuentran involucrados en procesos de gestión de riesgos.

## 1. El compromiso como actor o agente de cambio

Parte de las acciones que implica el ejercicio de la gobernanza es la participación de todos los sectores en los procesos de desarrollo local sostenible. Una persona de la sociedad civil que desee involucrarse en estas acciones debe tener claro que los espacios deben ser inclusivos, donde se incentive la participación de representantes de todos los sectores, instituciones y organizaciones.

Como se mencionó anteriormente, la municipalidad juega un papel fundamental en los procesos de participación en el desarrollo sostenible a nivel local y nacional. Lo anterior se respalda en el artículo 4 del Código Municipal (Ley No. 7794), el cual dicta que entre las atribuciones de las municipalidades está “... *promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población*” (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2016). Así mismo, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley No. 7554), establece que:

Es función del Estado, las Municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de Ordenamiento Territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico – espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1995).

Como parte de las políticas de ordenamiento territorial, el tema de gestión del riesgo es imprescindible para lograr un desarrollo local sostenible. Sin importar cuál sea el ámbito geográfico o físico - político que se quiera delimitar para realizar un ejercicio de desarrollo a partir de la gestión de riesgo por desastre, el primer paso siempre será realizar un diagnóstico que sirva como línea base a partir del cual se desarrollarán las metas y resultados esperados de estas prácticas de planificación del espacio. Parte de este diagnóstico que debe realizarse es un análisis de fortalezas y debilidades que están relacionadas con la vulnerabilidad, pero también de identificación de las amenazas presentes.

## Identificación de amenazas en el municipio

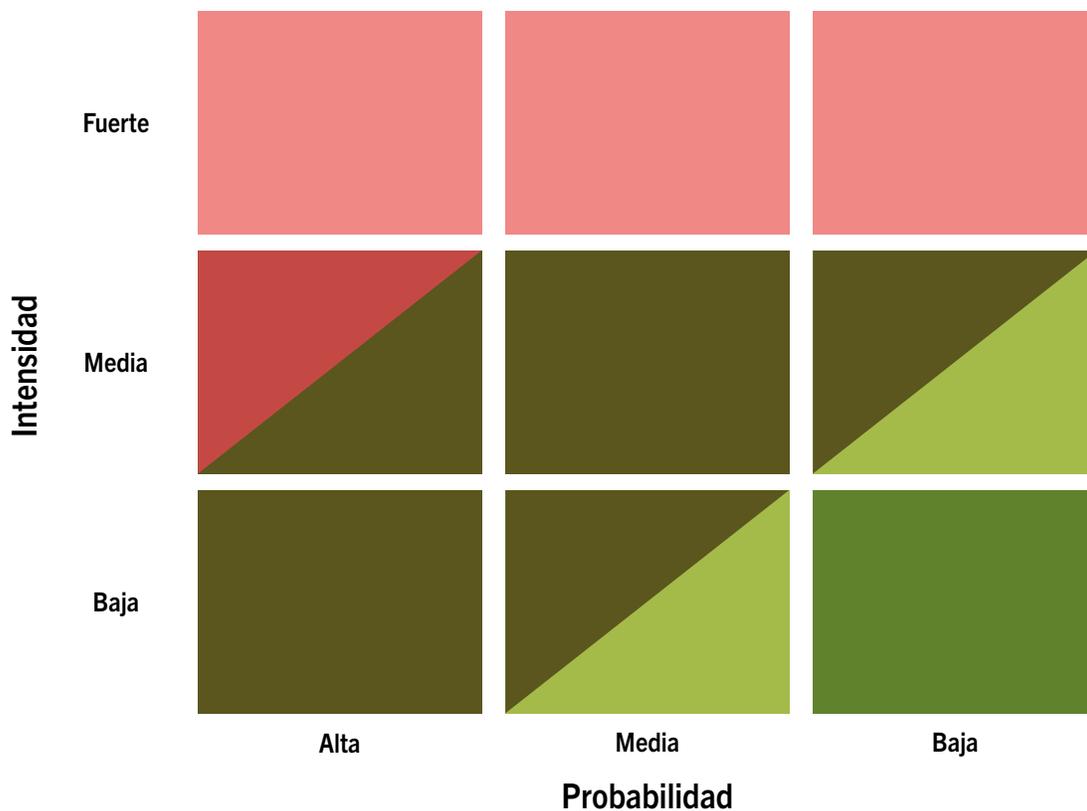
Existe una amplia gama de amenazas, clasificadas de forma general como naturales o antrópicas. Cada espacio geográfico tiene sus propias amenazas, es por ello que se hace importante realizar una identificación de esas amenazas y clasificar cuáles representan un riesgo alto. Para ello es necesario identificar la intensidad y probabilidad de ocurrencia de una amenaza, así como su recurrencia.

El siguiente esquema muestra cómo una amenaza puede ser clasificada en función de su probabilidad de ocurrencia y de su intensidad, desde esta óptica las amenazas se clasifican en tres categorías:

1. Alto impacto.
2. Moderado impacto.
3. Leve impacto.

### Figura 3

*Diagrama de clasificación de amenazas de acuerdo con la intensidad y la probabilidad*



Es importante tener en cuenta que si un fenómeno es muy frecuente y su intensidad es media puede ser más dañino a una comunidad o territorio que un fenómeno de alta intensidad, pero con muy baja frecuencia. Cuando la relación entre la intensidad y la probabilidad cae en un cuadro combinado, quiere decir que podría presentarse cualquiera de los dos impactos establecidos.

Estudios históricos de desastres se hacen relevantes en este tipo de análisis, ya que para saber cuáles amenazas existen a futuro en un territorio específico, no solo basta con hacer una investigación de las condiciones actuales, sino también qué y cómo se vio afectado ese espacio en el pasado por diferentes fenómenos, ya sean naturales o provocadas por el ser humano; así como la recurrencia o frecuencia con que se presenta el fenómeno en ese espacio geográfico.

Entonces, se debe tener un inventario de los eventos históricos que han afectado de alguna forma las condiciones naturales y sociales del lugar de interés. Para realizar una investigación de este tipo se pueden consultar fuentes primarias y secundarias.

Cuando se hace referencia a fuentes primarias se alude básicamente a consultar con los pobladores, enfáticamente los de mayor edad, acerca de sus memorias de eventos pasados en el sitio, pero también se pueden estudiar fuentes secundarias como periódicos, fuentes oficiales en web y fuentes bibliográficas, como el libro *“Histórico de los Desastres en Costa Rica”* (Vallejos, et al., 2017); en el cual se hace referencia a eventos sísmicos, hidrometeorológicos, deslizamientos, actividad volcánica y otros eventos como incendios, conflictos políticos y explosiones; algunos de los cuales se remontan hasta el siglo XVIII.

Por otro lado, es necesario realizar una caracterización física y social del territorio. Para ello ya existe una base con mapas de amenazas identificadas por cantón y una breve descripción de las amenazas descritas en el mapa, en un documento escrito adjunto. Todo ello se puede encontrar en el sitio web de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias ([www.cne.go.cr](http://www.cne.go.cr)). Asimismo, en este enlace es posible tener acceso a investigaciones realizadas sobre riesgos en algunas zonas del país.

Además, en la municipalidad de cada cantón también se debe contar con información propia de cada territorio, debido a los estudios básicos para la elaboración de los planes del riesgo de desastres.

---

## **Papel de los planes Reguladores y de Ordenamiento Territorial**

En el análisis de eventos desastrosos pueden encontrarse situaciones que afectaron significativamente una comunidad o cantón, pero la causa de la amenaza no se encuentra en el mismo territorio. Un ejemplo de esto sería un cantón que no tiene fallamiento local con potencial de generar sismos fuertes, es decir no se encuentra identificado en los mapas de riesgos del cantón, pero el cantón vecino sí los presenta y por cercanía, intensidad, probabilidad y recurrencia se ve muy afectado.

58

### **Identificación de vulnerabilidades a trabajarse para la disminución del riesgo**

El marco de acción de Sendai establece, entre otras cosas, que para trabajar la gestión y la reducción del riesgo por desastre a nivel local se debe implementar la creación de comisiones con facultades bien definidas, en las cuales participen los representantes comunales en la toma de decisiones y que coordinen con las autoridades locales para elaborar un plan de reducción del riesgo, el cual incluya un diagnóstico y una autoevaluación general del territorio.

De acuerdo con el párrafo anterior, el análisis de vulnerabilidades se hace evidentemente importante, ya que es el punto donde se evalúan los diferentes componentes del sistema y se realiza la participación ciudadana por medio de opiniones, y se presentan criterios para justificar las fortalezas o debilidades que haya en cada unidad geográfica.

La identificación de vulnerabilidades se debe realizar en dos frentes. Primero, según la vulnerabilidad intrínseca que tiene la comunidad o territorio debido a sus condiciones físicas, sociales, económicas y naturales; posteriormente, de acuerdo con el grado de exposición, la capacidad y la fragilidad para enfrentar un fenómeno específico. Para ello se recomienda realizar un análisis de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el territorio, para este ejercicio se propone el uso de la siguiente herramienta:

| Tema             | Fortalezas        | Debilidades       |
|------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Ambiental</b> | <hr/> <hr/> <hr/> | <hr/> <hr/> <hr/> |
| <b>Físico</b>    | <hr/> <hr/> <hr/> | <hr/> <hr/> <hr/> |
| <b>Económico</b> | <hr/> <hr/> <hr/> | <hr/> <hr/> <hr/> |
| <b>Social</b>    | <hr/> <hr/> <hr/> | <hr/> <hr/> <hr/> |

---

Una vez recabada la información es necesario correlacionar cada debilidad con una amenaza identificada, para determinar la vulnerabilidad en función del riesgo por desastre. Posteriormente, se pueden establecer las prioridades a trabajar en el tema de gestión del riesgo por desastres y desarrollo económico, en las cuales se trabaje para revertir las debilidades, o bien mejorar las capacidades de la comunidad ante determinados eventos adversos.

Si se tiene un análisis de la vulnerabilidad y de las principales amenazas del cantón se puede definir cuáles son los riesgos más importantes asociados a ese lugar. A partir de este análisis y para trabajar en gestión de esos riesgos a escala cantonal se requiere definir los actores presentes en el municipio, establecer una estrategia y contar con claridad sobre el proceso a seguir, tal y como se desarrollará a continuación.

### **Actores en cada municipio**

En este sentido, se pueden citar dos tipos de actores: los que intervienen en la gestión del riesgo y los que construyen el riesgo. En esta unidad nos concentraremos en los actores que contribuyen en la gestión del riesgo.

Como se ha mencionado previamente, el gobierno local es quizá el principal actor en la gestión del riesgo en el ámbito cantonal, no solo por ser el gobierno que toma decisiones, da permisos, regula las actividades que se realizan en su territorio, invierte en infraestructura, sino también porque es quien lidera el comité municipal de emergencias, que es otro actor importante en la gestión del riesgo.

Por otro lado, dependiendo del cantón existen otros actores del sector público o privado con roles importantes en la gestión del riesgo por desastres. Un ejemplo de ello son los cuerpos de socorro y de atención de emergencias, como la policía, los bomberos y la cruz roja.

El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica cuenta con 76 estaciones distribuidas en todo el país, a pesar de que hay cantones que cuentan con más de una estación dentro de sus límites administrativos, al menos 60 de los 82 cantones que tiene nuestro país cuentan con una estación de bomberos. Otras entidades importantes en la gestión de riesgos y atención de emergencias son la Cruz Roja Costarricense y la Fuerza Pública, con presencia también en la mayoría de los cantones del país. También se puede mencionar el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social que tiene presencia en todas las provincias y cantones, mediante diversas instituciones de atención directa en el tema de salud.

## Cuadro 5

### *Distribución de instituciones de atención directa de la CCSS*

| Tipo de institución                            | No. de Instalaciones |
|--|----------------------|
| Hospitales nacionales públicos en todo el país | 23                   |
| Hospitales públicos especializados             | 6                    |
| Clínicas públicas regionales                   | 90                   |
| Equipos básicos de atención integral en salud  | 745                  |
| <b>Total</b>                                   | <b>864</b>           |

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social. (2006)

Otros actores importantes en el ámbito cantonal son las oficinas regionales de ministerios y entidades públicas autónomas, tales como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados o el Instituto Costarricense de Electricidad, las asociaciones de desarrollo integral, cooperativas locales, acueductos comunales (cuando corresponde), entidades educativas, instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas.

Además, en el ámbito comunal se pueden definir otro tipo de actores individuales para la conformación de comités comunales de emergencias. Mismos representantes que pueden participar en el ámbito cantonal como organizaciones locales de emergencias.

Tanto para la conformación de un comité comunal como de un comité municipal de emergencias se requiere de una junta que dirija el proceso, convoque a reuniones, dé seguimiento a los acuerdos, reciba y envíe notas, evalúe condiciones, entre otras tareas. El comité debe estar integrado al menos por un coordinador, un subcoordinador, un secretario, un vocal y un fiscal. En el caso del comité municipal de emergencias la persona coordinadora es quien ejerza la alcaldía de turno o su representante.

---

## Construcción de una estrategia para la promoción del desarrollo territorial

El concepto de estrategia presenta diferentes definiciones de acuerdo con la rama de la ciencia que lo esté acuñando y utilizando, una de estas indica que una estrategia se refiere a la coordinación del trabajo con el fin de mantener el control de recursos, territorios u objetivos. La estrategia se fundamenta en el análisis de la situación presente, la definición de los recursos y la creación de los cambios necesarios para lograr el futuro deseado (Rivera y Malaver, 2011). En otras palabras, es un plan que especifica una serie de pasos que tienen como fin la consecución de un determinado objetivo.

62

Para la elaboración de la estrategia se desarrolla un proceso de consulta y validación que involucra los actores locales y la población civil. Este proceso debe ser liderado por el comité de emergencias, tanto en el ámbito local como cantonal. Para ello se conforman grupos de trabajo, organizados por cada componente de la estrategia y por último se lleva a cabo una validación de la propuesta en conjunto.

La metodología para la elaboración de una estrategia local para la promoción del desarrollo local involucra el planteamiento de acciones estratégicas, en la cual se definan indicadores, metas que deben ser alcanzadas y el resultado esperado (Picado, *et al.*, 2014). Adicionalmente, se establecen los plazos y los responsables.

En el caso de gestión integral en riesgo de desastres, usualmente la estrategia organiza las acciones por temas concretos, de la siguiente manera:

## Cuadro 6

### Temas de la estrategia

| Ejes de la Política Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias   | Iniciativas para desarrollar por Tema  |   |
|---|--|---|
|   | Tema   | Acciones Estratégicas   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generación de resiliencia e inclusión social.</li> <li>2. Participación y desconcentración para la gestión del riesgo.</li> <li>3. Educación, gestión del conocimiento e innovación.</li> <li>4. Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios.</li> <li>5. Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo.</li> </ol> | <b>Ambiental</b>   | Identificación de amenazas presentes en el territorio.  |
|   |  | Análisis de la condición de uso de la tierra en la región.  |
|   |  | Elaboración o revisión de instrumentos de ordenamiento territorial.   |
|   | <b>Físico</b>  | Investigación del cumplimiento de códigos de construcción en estructuras públicas y privadas.   |
|   |  | Análisis de sistemas de servicios básicos.<br><br>Reubicación de asentamientos y poblaciones vulnerables ubicados en sitios de amenaza. |
| <b>Económico</b>  | Presupuesto para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.<br><br>Desarrollo de proyectos de inversión pública con visión de gestión de riesgos por desastre.<br><br>Promoción de iniciativas de responsabilidad social empresarial y ambiental y negocios relacionados con el manejo de factores de riesgo. |   |

| Ejes de la Política Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias | Iniciativas para desarrollar por Tema |   |
|---|---------------------------------------|---|
|   | Tema                                  | Acciones Estratégicas   |
|   | <b>Social</b>                         | <p>Generación de una cultura resiliente mediante mecanismos e instrumentos de educación.</p> <p>Fomento de la participación ciudadana en la gestión local del riesgo.</p> <p>Gestión de recursos para el fortalecimiento de capacidades en los territorios.</p> |

Fuente: Elaboración propia, 2019

La estrategia previa está basada en los ejes temáticos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 – 2030 (CNE, 2015), de manera que los puntos expuestos en este documento se relacionan con los temas en que se clasificó la vulnerabilidad y se realizó el análisis de fortalezas y debilidades; a su vez por cada uno de estos temas, se establecen acciones estratégicas que corresponden con los lineamientos dados en la política por cada eje temático.

Esta estrategia se plantea tomando como base la política nacional, por ser un instrumento de largo plazo que sienta las bases y lineamientos generales para los Planes Nacionales de Gestión de Riesgo quinquenales.

Más detalladamente por cada acción estratégica se deben establecer indicadores y a su vez para cada uno de ellos la elaboración de metas, responsables, involucrados y plazos. Los indicadores, específicamente, se refieren a hechos cuantificables que permiten evaluar un proyecto de forma eficaz.

Para presentar esta información en forma ordenada y concisa se recomienda realizar para cada acción estratégica un cuadro base para la definición de metas y responsables, como el siguiente:

## Cuadro 7

### *Definición de metas y responsables*

#### **Acción estratégica:**

##### Indicador 1

(Colocar el nombre de la línea de acción e indicador)

| Metas | Plazo | Responsables |              |
|-------|-------|--------------|--------------|
|       |       | Coordinación | Involucrados |
| 1.    |       |              |              |
| 2.    |       |              |              |
| 3.    |       |              |              |

65

#### **Acción estratégica:**

##### Indicador 2

(Colocar el nombre de la línea de acción e indicador)

| Metas | Plazo | Responsables |              |
|-------|-------|--------------|--------------|
|       |       | Coordinación | Involucrados |
| 1.    |       |              |              |
| 2.    |       |              |              |
| 3.    |       |              |              |

#### **Acción estratégica:**

##### Indicador 3

(Colocar el nombre de la línea de acción e indicador)

| Metas | Plazo | Responsables |              |
|-------|-------|--------------|--------------|
|       |       | Coordinación | Involucrados |
| 1.    |       |              |              |
| 2.    |       |              |              |
| 3.    |       |              |              |

---

A continuación, se ejemplificará según el cuadro propuesto:

### Acción estratégica: Identificación de amenazas presentes en el territorio

#### Indicador 1

#### Registro histórico de eventos

66

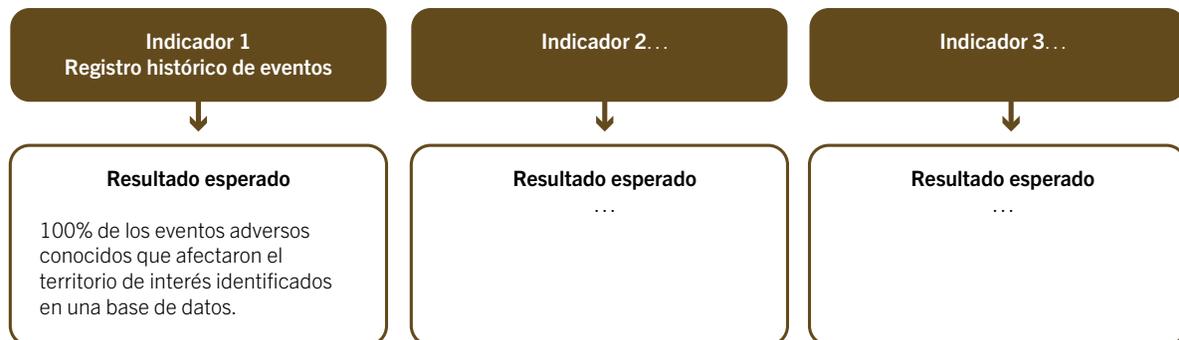
| Metas  | Plazo   | Responsables   |  |
|--|---------|--|--|
|  |         | Coordinación   | Involucrados   |
| 1 lista de eventos registrados a nivel nacional por la CNE que afectaron la región de interés.           | 1 mes   | Comité municipal de emergencias.   | Municipalidad.   |
| 10 entrevistas a personas mayores del cantón que puedan hacer referencia a eventos pasados.              | 3 meses | Comité municipal de emergencias.   | Estudiantes voluntarios de sociología.<br>Comités comunales de emergencia. |
| Investigación histórica en medios de comunicación, bibliografía y otras fuentes primarias y secundarias. | 1 año   | Comité municipal de emergencias.<br>Vicerrectoría de Acción Social (UCR, UNA). | Estudiantes de TCU de las universidades públicas.                          |

---

Completado este cuadro, por cada indicador definido en las acciones estratégicas propuestas, se deben establecer los resultados esperados; de manera que se pueda presentar una figura similar a la siguiente, la cual es continuidad de la tabla anterior:

## Cuadro 8

### Acción estratégica: Identificación de amenazas



Fuente: elaboración propia, 2019

Con el desarrollo y cumplimiento de las acciones estratégicas propuestas anteriormente y la definición de los resultados esperados, se cumple la estrategia local para la gestión del riesgo. A partir de las metas y los resultados esperados se puede evaluar el avance del proceso, no obstante, el trabajo es continuo, puesto que el territorio es dinámico. Se debe tomar en consideración que siempre hay nuevas propuestas de urbanización, hay personas creciendo, entrando y saliendo del territorio, y estas deben ser capacitadas e integradas en el proceso, puesto que pueden variar los líderes o lideresas políticas; siempre es necesaria una actualización de acuerdo con la nueva legislación y posibles cambios de presupuestos.

## Formulación de una ruta para impulsar la estrategia con participación de actores

La ruta se puede definir como una herramienta que ayuda a planificar de manera ordenada las próximas acciones para alcanzar un propósito. Sirve como punto de partida para saber dónde se encuentra y dónde se quiere llegar.

Como primer paso se propone la creación de un comité comunal para la gestión del riesgo con integración de todos los sectores presentes en el territorio; una vez conformada la comisión se debe proceder a realizar un análisis de las fortalezas y debilidades. Con base en la propuesta de estrategia presentada en esta unidad de estudio, es necesario tener claro los ejes temáticos y los lineamientos presentes en la Política Nacional de Gestión del Riesgo. También se recomienda conocer el Marco de Acción de Sendai, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre y la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo; todos estos documentos serán la base de la estrategia propuesta en esta unidad de estudio.

Cuando se tiene claro cuáles son los lineamientos presentes en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que vendrían a ser las mismas acciones estratégicas presentadas en la estrategia y divididas por tema, se procede a establecer las metas, plazos y responsables por cada indicador identificado. Posteriormente, se deben puntualizar líneas de acción tendientes a concretar las metas. Todo esto es la base del plan de trabajo que se debe presentar integrado en un documento escrito.

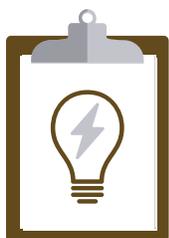
Todos los puntos propuestos en el plan de trabajo se deben llevar a cabo como plan de gestión local del riesgo. Una vez iniciado este proceso se deben realizar evaluaciones durante el periodo de trabajo y al final del mismo, de manera que se pueda ver el nivel de avance del plan de trabajo de acuerdo con la estrategia propuesta. En caso de haber faltantes, necesidades o cambios (es lo que se espera), se debe volver a realizar un análisis de fortalezas y debilidades para iniciar de nuevo el proceso con las nuevas condiciones.

A continuación (figura 4), se presenta gráficamente la ruta a seguir para el cumplimiento de los pasos propuestos:

**Figura 4**

*Formulación de una ruta para impulsar la estrategia con participación de actores*





## Reflexión final

En esta tercera unidad se hizo especial énfasis en la construcción de una estrategia para la gestión local del riesgo por desastres. La propuesta se basa en la definición de acciones estratégicas que coinciden con los lineamientos presentados en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y se relacionan con los temas identificados para el análisis de la vulnerabilidad.

Por otro lado, se hace una propuesta para la clasificación de las amenazas de acuerdo con su intensidad y probabilidad. Se establece como paso inicial un análisis de fortalezas y debilidades para determinar la vulnerabilidad que presenta el territorio, y por último se presenta una ruta a seguir para la implementación de la estrategia y la puesta en práctica del plan de trabajo.

69



## Actividades de autoevaluación de la unidad III

### Actividad 1

Con el propósito de reforzar los conocimientos adquiridos durante esta unidad temática en torno a la importancia de identificar las amenazas que existen en un determinado territorio, le sugerimos lo siguiente:

- a. Seleccionar las que usted considera son las 3 mayores amenazas de su cantón.
- b. Justifique esa selección con los criterios de probabilidad, intensidad y recurrencia con que se puede presentar el fenómeno.
- c. Se sugiere, para realizar el ejercicio, consultar fuentes primarias y secundarias.
- d. Una vez recabada la información, complete el siguiente recuadro:



| Tema             | Acción Estratégica  | Indicadores |
|------------------|---|-------------|
| <b>Ambiental</b> | Identificación de amenazas presentes en el territorio.  | 1.<br>2.    |
|                  | Análisis de la condición de uso de la tierra en la región.  | 1.<br>2.    |
|                  | Elaboración o revisión de instrumentos de ordenamiento territorial.   | 1.<br>2.    |
| <b>Físico</b>    | Investigación del cumplimiento de códigos de construcción en estructuras públicas y privadas.   | 1.<br>2.    |
|                  | Análisis de sistemas de servicios básicos.  | 1.          |
|                  | Reubicación de asentamientos y poblaciones vulnerables ubicados en sitios de amenaza.   | 1.<br>2.    |
| <b>Económico</b> | Presupuesto para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.  | 1.<br>2.    |
|                  | Desarrollo de proyectos de inversión pública con visión de gestión de riesgos por desastre.   | 1.<br>2.    |
|                  | Promoción de iniciativas de responsabilidad social empresarial y ambiental y negocios relacionados con el manejo de factores de riesgo. | 1.<br>2.    |
| <b>Social</b>    | Generación de una cultura resiliente mediante mecanismos e instrumentos de educación.   | 1.<br>2.    |
|                  | Fomento de la participación ciudadana en la gestión local del riesgo.   | 1.<br>2.    |
|                  | Gestión de recursos para el fortalecimiento de capacidades en los territorios.  | 1.<br>2.    |

---

### Actividad 3

Le sugerimos realizar este ejercicio con el propósito de reforzar la importancia de identificar vulnerabilidades a trabajar para la disminución del riesgo en determinado territorio, para esto indique por cada tema de análisis presentado en la siguiente tabla, cuáles son las fortalezas y debilidades que usted considera están presentes en su cantón.

| Tema      | Fortalezas | Debilidades |
|-----------|------------|-------------|
| Ambiental |            |             |
| Físico    |            |             |
| Económico |            |             |
| Social    |            |             |

# Referencias

- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública* (Primera Edición Electrónica ed.). México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2005). *Ley Orgánica del Ambiente*. San José, Costa Rica.
- BBC. (03 de 12 de 2015). *Los países que más dinero pierden por los desastres naturales*. Recuperado el 12 de 04 de 2019, de BBC News: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151203\\_economia\\_desastres\\_naturales\\_paises\\_mas\\_afectados\\_mj](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151203_economia_desastres_naturales_paises_mas_afectados_mj)
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2006). *Caja Costarricense de Seguro Social*. Recuperado de [https://www.ccss.sa.cr/main\\_interes](https://www.ccss.sa.cr/main_interes)
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 - 2030*. San José, Costa Rica: CNE.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2014). *Normas y Elementos Básicos de Gestión Municipal del Riesgo de Desastre con Énfasis en Prevención, Control y Regulación Territorial*. San José, Costa Rica: La Comisión, Sistemas Geoespaciales.

- 
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 - 2030*. San José, Costa Rica: CNE.
- IFCMDL. (2011). Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Tomado desde <https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/198/Ideario%20final%202012.pdf>
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2016). *Código Municipal. Comentarios y jurisprudencia*. San José, Costa Rica.
- Organización de Naciones Unidas. (2015). Asamblea General. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030* (pág. 26). Sendai, Japón: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- Petrascheck, R. L. (1997). *Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire*. Berna, Suiza: OFEE, OFAT y OFEFP.
- Picado, C., y otros. (2014). *Estrategia para la gestión del riesgo de desastre en el sector educación de la República de Costa Rica* (1 ed.). San José, Costa Rica: CNE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York, Estados Unidos: PNUD.
- Real Academia de la Lengua Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Bogotá, Colombia: Printer Colombiana S.A.
- Rivera, H. A., y Malaver, M. N. (2011). *¿Qué estudia la estrategia?*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Sheily Vallejos Vásquez, L. E. (2017). *Histórico de Desastres en Costa Rica: Febrero 1723 - Abril 2017*. San José, Costa Rica: CNE.
- Vallejos, S., Esquivel, L., e Hidalgo, M. (2017). *Histórico de desastres en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CNE.
- Varela, R. (2002). *Vulnerabilidad sociocultural ante eventos naturales: caso de la precipitación ácida en la cuenca alta del río Sarchí, Costa Rica*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios en Riesgos Geológicos y Climatológicos, Universidad de Ginebra.

Varela, R. (2019). *Lo Que Todos Debemos Comprender Respecto a la Gestión de Riesgo de Desastres*. San José, Costa Rica: UNED.

Villanueva, L. A. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F, Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Wilches-Chaux, G. (1993). La Vulnerabilidad Global. En A. Maskrey, *Los Desastres No Son Naturales* (pág. 40). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

