COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN
DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

GESTIÓN MUNICIPAL DEL RIESGO DE DESASTRES:

Aspectos Básicos a considerar para la Organización y Funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (OMGRD).

COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Proyecto Fortalecimiento de la recuperación cantonal después del terremoto del 5 Setiembre 2012

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

GESTIÓN MUNICIPAL DEL RIESGO DE DESASTRES:

Aspectos Básicos a considerar para la Organización y Funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (OMGRD).

363.34
C733p

Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
Gestión municipal del riesgo de desastres: aspectos básicos a considerar para la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (OMGRD) / La Comisión; Ana Gabriela Mora Matarrita; Gerardo Quirós Cuadra; Lorena Romero Vargas; Ramón Araya Araya – San José, C.R.: CNE, 2018.
40 p. : il. ; 21,59 cm x 13,9 cm.

ISBN: 978-9968-716-49-9

1. Gobierno local. 2. Gestión del Riesgo. 3. Planificación.
4. Prevención y mitigación. I. Quirós Cuadra Gerardo. II. Título.

Elaboración

Ana Gabriela Mora Matarrita
Gerardo Quirós Cuadra
Lorena Romero Vargas
Ramón Araya Araya

Consulta y Validación

Adriana Meza Solano
Adriana Rodríguez Cárdenas
Alexander Zuñiga Medina
Alice Brenes Maykall
Ana Gabriela Mora Matarrita
Douglas Salgado Duarte
Hazel Gonzalez Soto
Julio Villafuerte Cubillo
Kenya Campos Rodríguez
Lorena Romero Vargas
Marilyn Astorga Molina
Mónica Jara Gonzáles
Paula Sanabria Mata
Ramón Araya Araya
Rodolfo Romero Redondo

Primera edición: Diciembre, 2018
Impreso en Costa Rica por: Mundo Creativo S.A.

Presentación

Esta propuesta es un marco orientador para fortalecer capacidades de las Municipalidades en materia de reducción del riesgo de desastres, desde el proceso del desarrollo local y la planificación del territorio.

El documento contribuye a los procesos de reducción del riesgo de desastre que deben impulsarse desde el ámbito local, de tal forma que se pueda reducir el impacto que generan los eventos en las personas, bienes, servicios y medio ambiente.

Con el, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias contribuye a los procesos propios del desarrollo local de las comunidades del país, en donde es vital el protagonismo de las municipalidades, organizaciones comunitarias y la participación social de la sociedad civil.

La publicación complementa los procesos iniciados con la publicación de otros documentos enfocados al sector municipal como:

- Gestión Municipal del Riesgo de Desastres: Normas y elementos básicos de la gestión del riesgo, para su inclusión en la planificación y el aprovisionamiento presupuestal municipal, con énfasis en la reducción y prevención del riesgo.

- Gestión Municipal del Riesgo de Desastres: Normas y elementos básicos para su inclusión en el ordenamiento territorial énfasis en prevención, control y regulación territorial.

La propuesta tiene origen en los resultados del Proyecto: “Fortalecimiento de la recuperación temprana cantonal después del terremoto del 5 de setiembre 2012 en Costa Rica”, desarrollado entre mayo 2013 y febrero 2014 en una colaboración entre las Municipalidades de Hojancha, Nandayure, Nicoya y Santa Cruz, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica, con el apoyo técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el financiamiento del Bureau de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (BCPR-PNUD).

Contenido

Presentación 3

Introducción 5

PRIMERA PARTE. LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES 7

1. La Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito nacional-local 8

a) La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nº 8488, del año 2006 8

b) Política Nacional de Gestión del Riesgo 10

c) Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 11

2. Contexto de amenazas naturales y vulnerabilidad de Costa Rica 13

SEGUNDA PARTE. GOBIERNOS LOCALES 15

1) Competencias de los gobiernos locales en la gestión del riesgo de desastres 16

2) Sustento Legal de la Gestión del Riesgo desde el ámbito municipal 18

3) Gestión municipal en la reducción del riesgo de desastres 20

3.1. Aspectos Generales 20

3.2. Oficinas Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres (OMGRD) 21

a) Principales Competencias de la OMGRD 22

b) Áreas prioritarias para la intervención de la OMGRD 23

c) Perfil profesional y formación orientador para las OMGRD 24

TERCERA PARTE. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO 26

1) Participación social en la gestión del riesgo de desastre 27

2) Espacios de participación social 28

3) Lineamientos para las estrategias de participación social en la gestión del riesgo de desastre 31

Referencias bibliográficas 34

Introducción

Este documento es una propuesta de elementos fundamentales de gestión de riesgo que se deberían implementar en las municipalidades. Está dirigido a las municipalidades en general, sin distinción de tamaño, cantidad de población, naturaleza urbana o rural u otros aspectos diferenciadores, aunque la aplicación de las recomendaciones depende de las capacidades y necesidades de cada municipalidad.

Para ello es fundamental la creación de Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo con personal y recursos que les permita asumir las acciones de reducción del riesgo a tiempo completo y no como sobrecargo de funciones como ocurre en la mayor parte del territorio nacional.

“El 72,1% de los municipios ha creado instancias administrativas encargadas de la gestión del riesgo, pero a menudo no cuentan con recursos o personal para hacerlo de forma permanente. Por ejemplo, la mitad ha asignado las actividades en este ámbito al equipo de trabajo del despacho del alcalde (o vicealcalde). Otro grupo ha delegado esa responsabilidad en departamentos como los de Ingeniería Municipal, Gestión Vial, Catastro u Ordenamiento Territorial. En muchos casos los funcionarios realizan esta tarea como un recargo; solo ocho ayuntamientos cuentan con personal dedicado exclusivamente a la gestión del riesgo de desastre” (Estado de la Nación, 2017).

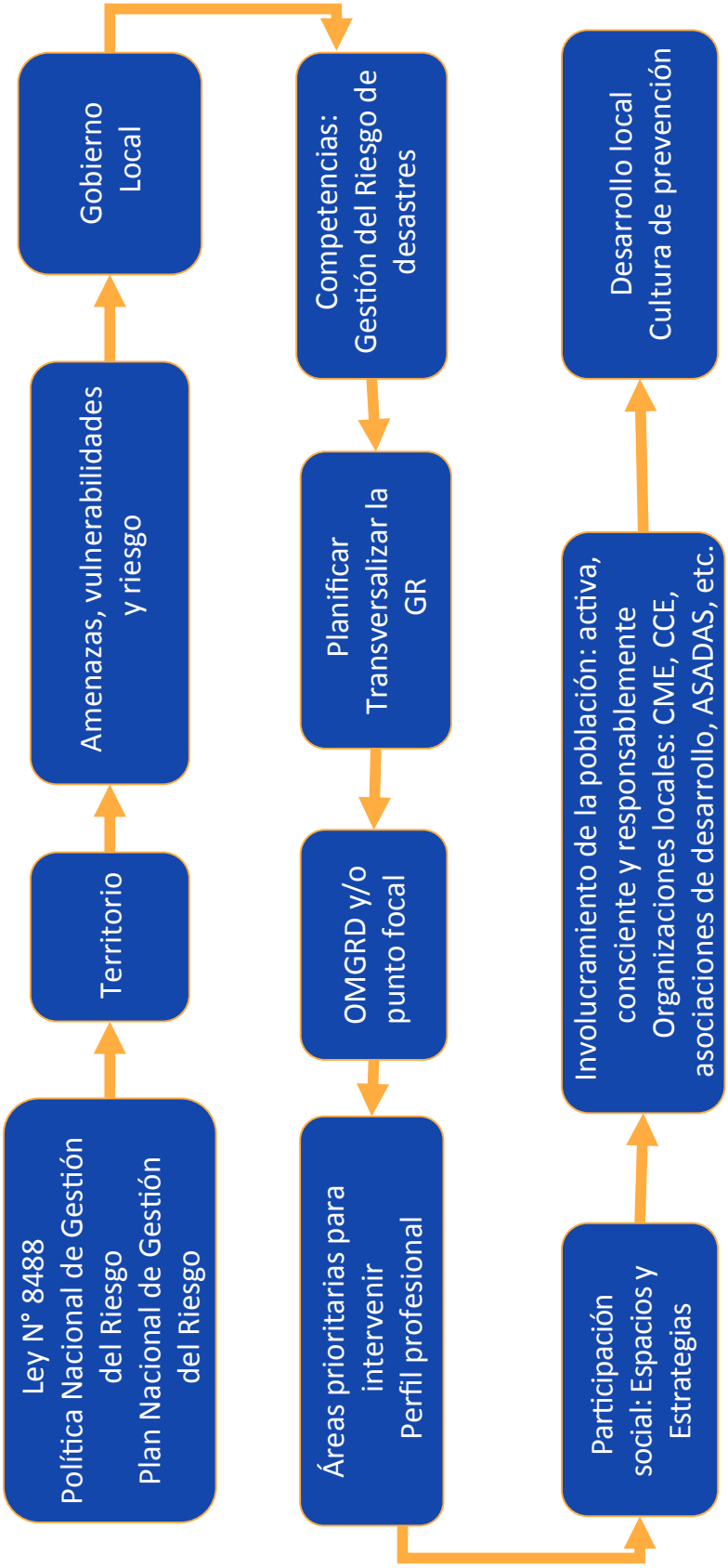
Se espera que sea de utilidad para que los gobiernos locales asuman el control y la reducción de los riesgos de desastre como uno de los ejes fundamentales de la planificación local, con miras a generar desarrollo sostenible.

La primera parte de este documento desarrolla la gestión del riesgo desde el ámbito nacional-local, enfatizando en herramientas como la Ley N° 8488 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016/2020, con relación al contexto de amenazas naturales y vulnerabilidad del país.

La segunda parte contempla las competencias de los gobiernos locales en la gestión del riesgo y los principales aspectos de la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (OMGRD).

La tercera parte aborda la promoción de la participación social en las acciones de gestión del riesgo local, enfatizando en la promoción de espacios de participación y lineamientos para promover los mismos.

Esquema Gráfico: Gestión Municipal del Riesgo de Desastres, Aspectos básicos a considerar para la organización de las OMGRD



PRIMERA PARTE

La Gestión del Riesgo de Desastres

1) La Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito nacional-local

La gestión del riesgo de desastres en Costa Rica se sustenta en el marco jurídico e institucional con base en tres grandes instrumentos: la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nº 8488, del año 2006; la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015- 2030; y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2020.

a) La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nº 8488, del año 2006

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Nº 8488, del año 2006), establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo como *"…un eje transversal de la labor del Estado Costarricense, articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de emergencias en todas sus fases"* (Artículo 5).

Esta Ley define la Gestión del Riesgo como el *"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"* (Artículo 4).

Mediante la aplicación de medidas preventivas en los diferentes ámbitos del desarrollo, es posible reducir las condiciones de vulnerabilidad y así, reducir el riesgo de impactos negativos de eventos impredecibles y predecibles. Entendiendo el riesgo como la *"probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales y ambientales en un sitio y periodo definido. Se obtiene al relacionar una amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos"* (Artículo 4).

En la práctica el abordaje de los problemas de desastre se ha concentrado en el riesgo existente, que por lo general es producto de la escasa o nula planificación del uso del territorio, las prácticas constructivas deficientes, el desconocimiento de zonas de riesgo, y otros problemas relacionados, que llevan a desarrollar infraestructura y asentar poblaciones en sitios inseguros, con la consecuente probabilidad de desastres a corto, mediano o largo plazo. Esta forma de actuar se conoce como **gestión correctiva o compensatoria del riesgo** y por lo general se traduce en altísimos costos debido a la multiplicidad de factores de riesgos existentes, a la complejidad de su solución y a la incertidumbre de sus resultados.

Una práctica que es la menos frecuente y la más efectiva, es **la gestión prospectiva del riesgo** que implica pensamiento y acciones proactivas para evitar que se consoliden los factores que generan riesgo en el territorio. *"La gestión prospectiva, atiende la preocupación por la creación del riesgo futuro. Al igual que la gestión correctiva, lidia con decisiones que afectan la relación de las comunidades con los ecosistemas pero con la diferencia de que trabaja en evitar procesos y decisiones actuales que podrían potencialmente desencadenar condiciones de riesgo en el futuro. También intenta anticiparse a situaciones de cambio social o ambiental cuyas características se sospechan pero que aún no se conocen con certeza[1]"*.

Los mecanismos habituales para la gestión prospectiva del riesgo pasan por la incorporación del análisis del riesgo y de medidas para prevenirlo, en la planificación y ordenamiento territorial, en

[1] La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN. Primera Edición. Lima, Perú, 2009

las normas constructivas, usos del suelo, en la política pública, proyectos de inversión pública y privada, entre otros.

La Gestión del Riesgo debe por tanto, permear todos los sectores de política pública y sus acciones se pueden agrupar en seis procesos clave[2], a saber:

1. Generar conocimiento sobre el riesgo de desastres en sus diferentes ámbitos.
2. Prevenir el riesgo futuro.
3. Reducir el riesgo existente.
4. Planificación de la respuesta.
5. Responder y rehabilitar.
6. Recuperar.

Gráfico 1. Tabla comparativa de la gestión del riesgo correctica y prospectiva[3]

La Gestión Correctiva o Compensatoria	La Gestión Prospectiva
Acciones tendientes **a reducir el riesgo ya existente**, que pueden ser intervenciones superficiales o conservadoras o más bien radicales o progresivas. **Conservadoras o superficiales:** actúan apenas sobre las condiciones inseguras; por ejemplo, construcción de obras que protejan contra inundaciones o provean de agua en tiempos de sequía. El costo de la gestión correctiva suele ser alto y por eso se avanza poco en la eliminación del riesgo existente. **Radicales o progresivas:** actúan sobre las causas de las condiciones inseguras; por ejemplo, la modificación de los patrones de uso de los recursos, acceso y manejo de información relevante para la toma de decisiones sobre el riesgo de desastre. Pueden existir intervenciones que combinan ambas formas; por ejemplo, la implementación de medidas de protección estructural (conservadora) y la aplicación simultánea de disposiciones conducentes a modificar prácticas o conductas que pueden estar generando el riesgo (progresiva).	**La prospectiva analiza y estudia las condiciones (técnicas, científicas, económicas y sociales) de la realidad futura con el fin de anticiparse a ella en el presente (Real Academia Española)** La **gestión prospectiva** actúa igualmente sobre los riesgos existentes, pero también trabaja en evitar procesos y decisiones actuales que podrían desencadenar condiciones de riesgo futuro. Intenta identificar y anticiparse a situaciones de cambio social o ambiental para evitar la aparición o consolidación de nuevos factores de riesgo. Está relacionada con los procesos de planificación y las estrategias de desarrollo mediante mecanismos como el ordenamiento territorial, normas constructivas, análisis de riesgo en la inversión pública y privada, entre otras.

[2] La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN. Primera Edición. Lima, Perú, 2009

[3] Idem

El uso del suelo y el desarrollo de las actividades humanas sin la debida planificación, contribuyen enormemente al aumento del riesgo, provocando pérdidas recurrentes en los asentamientos humanos, la infraestructura y los servicios. El ordenamiento territorial constituye un instrumento de vital importancia para incidir con antelación y de forma planificada en la reducción de las vulnerabilidades, incluyendo las medidas necesarias desde la planificación y formulación de planes y proyectos, así como la incorporación de disposiciones encaminadas a la generación de resiliencia[4] en las poblaciones expuestas a riesgo recurrente[5].

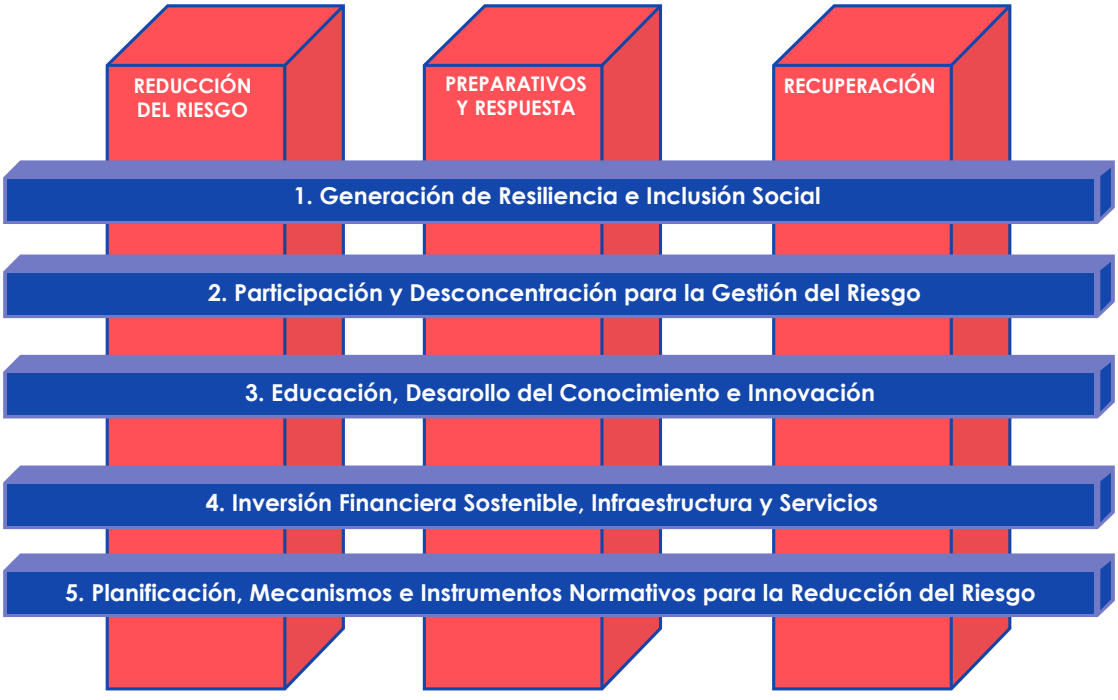
b) Política Nacional de Gestión del Riesgo

La política Nacional de Gestión del Riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases" (Ley N° 8488, artículo 5).

Para el cumplimiento de la Política, la Ley N° 8488 crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, a efectos de que las organizaciones consideren el riesgo en sus acciones de planificación ordinaria y extraordinaria acorde a competencias.

La Política 2016-2030 orienta la elaboración sucesiva de los planes Nacionales de Gestión del Riesgo hasta el 2030, se articula mediante tres ámbitos de gestión y 5 ejes temáticos, tal y como se ilustra en la siguiente figura.

Gráfico 2. Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020[6], Articulación de ámbitos y ejes de abordaje.



[3] Idem
[4] Resiliencia: La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. UNISDR 2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres
[5] Política Nacional de Ordenamiento Territorial. 2012 a 2040. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Costa Rica. Mayo 2013
[6] Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2015). "Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030". San José, C.R.: CNE.

c) Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR)

La Ley 8488 instruye a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), para el diseño y ejecución de Plan Nacional de Gestión del Riesgo como el instrumento que articula la planificación estratégica para la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo. Este está definido para el primer quinquenio de la Política, en el periodo 2016–2020.

El PNGR se estructura a partir de 3 ámbitos de acción: Reducción de Riesgo, Preparativos y Respuesta y Recuperación; delimitando las acciones, metas y responsables atinentes a cada uno de los lineamientos estructurados por los siguientes ejes:

1) Generación de Resiliencia e Inclusión Social

2) Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo.

3) Educación, Gestión del Conocimiento e Innovación.

4) Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios.

5) Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo.

La aplicación e implementación de propuestas de acción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, resultan más evidentes desde el nivel local, que es en donde se expresan de manera más concreta los daños y pérdidas que generan los desastres.

Es en el ámbito territorial, y particularmente desde lo local o municipal donde la gestión del riesgo puede ser más útil y eficiente, entendida como un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimiento y los recursos de la administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas, los gobiernos locales, procurando la participación del sector privado y la sociedad civil organizada". (Ley 8488, Artículo 6).

Tabla 1. Ejes de contenido del Plan Nacional de Gestión del Riesgo[7]	
Eje	**Objetivo estratégico**
1. Generación de Resiliencia e Inclusión Social.	Incorporar la variable de riesgo a desastres en el desarrollo social, para incidir en los factores de riesgo en la población vulnerable y reducir el número de personas que son afectadas por eventos de desastre, con medidas tendientes a generar resiliencia, disminuir el grado de exposición y aumentar la capacidad adaptativa y de respuesta.
2. Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo.	Promover la incidencia de los actores sociales y económicos en la gestión del riesgo, con particular énfasis en las comunidades vulnerables y en la actividad privada para la vigilancia y análisis de los factores de riesgo, la planificación segura del desarrollo local, la respuesta y la recuperación, con prácticas sociales y económicas que fortalezcan los factores protectores de la resiliencia en los territorios.
3. Educación, Gestión del Conocimiento e Innovación.	Promover el desarrollo del conocimiento, la innovación y la educación sobre las causas y las alternativas de gestión del riesgo, mediante el fomento de la investigación, la difusión del conocimiento, las buenas prácticas y la aplicación apropiada de métodos y recursos tecnológicos de enseñanza–aprendizaje que estimule progresivamente comportamientos, decisiones, conciencia y actitudes resilientes, promotoras de innovación y transformación en las pautas culturales de la población costarricense.
4. Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios.	Disponer el diseño y aplicación de una estrategia económica y financiera de reducción de riesgos de largo plazo que haga posible el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en la inversión en obra pública y en los servicios del Estado para elevar la calidad, seguridad, duración de los bienes, la reducción de los daños y pérdidas en líneas vitales, la continuidad y la pronta recuperación de los servicios públicos.
5. Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo.	Incorporar la gestión del riesgo como una responsabilidad de los distintos sectores de la actividad, con prácticas innovadoras, seguras y sostenibles, que incidan favorablemente en los factores subyacentes del riesgo, reduzcan las pérdidas, fomenten la seguridad humana en sus distintas dimensiones y contribuyan a la reactivación económica y social en caso de desastre.

[7] Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2015). "Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030". San José, C.R.: CNE.

2) Contexto de amenazas naturales y vulnerabilidad de Costa Rica

La localización geográfica de Costa Rica define tipologías climáticas y geológicas que caracterizan al territorio nacional. El país está influenciado por una dinámica extraordinaria de clima y suelo que puede repercutir en multiamenazas debido a la combinación de factores resultantes de la naturaleza y de la acción humana.

Los periodos de lluvia suelen ser intensos y se incrementan significativamente debido a la influencia periódica de eventos meteorológicos, tales como ciclones tropicales, sistemas de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos, y los períodos de El Niño y La Niña. De esta diversidad de influencia climática derivan los eventos propios de la geodinámica externa, tales como los deslizamientos, los represamientos de agua y lodo, los torrentes, inundaciones y procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos que ponen en peligro constante a las poblaciones expuestas. Asimismo y como resultado de la variabilidad climática, algunas zonas del país se ven sumamente afectadas por la disminución periódica de las lluvias, con consecuencias negativas en la producción agrícola, la generación hidroeléctrica y el recurso hídrico.

Debido a la influencia de la tectónica de placas, y al fallamiento local en la mayor parte del territorio, la liberación de energía endógena (sismos) prevalece durante el año. Muchos de los sismos registrados alcanzan magnitudes capaces de provocar daños y afectación importantes, tales son los casos recientes[8] de Cóbano 1990 (7.0), Piedras Negras en 1990 (6.0), Limón en 1991 (7.7), Quepos 1999 (6.9), Puriscal 2003 (5.4.), Damas 2004 (6.2.), Cinchona 2009 (6.2) y Sámara 2012 (7.6.). Sismos “propios” (Sámara 2012) e incluso sismos ocurridos en otras latitudes, como el caso de Chile y Japón (2010) han generado alertas por posibles tsunamis en las costas del país.

Volcanes como el Rincón de la Vieja, el Arenal, el Poás, el Irazú y el Turrialba presentan importante actividad, y algunos de ellos han causado daños en los últimos años, tal como la erupción del Volcán Irazú (1963-1965), la erupción del Volcán Arenal (1968), el incremento de la actividad del Turrialba y las constantes emanaciones del Poás.

Estas constituyen las amenazas más visibles y reconocidas, requieren de monitoreo constante, y deben ser tomadas en cuenta para los procesos de planificación territorial, pero tras ellas existe una cadena de elementos sociales, ambientales, económicos y culturales que evidencian cómo el manejo inadecuado y la falta de planificación del territorio exacerban los impactos cuando estas amenazas se manifiestan.

La falta de control del crecimiento habitacional, en especial del urbano, los asentamientos humanos en zonas no aptas para la construcción o en condiciones de marginalidad, las prácticas agrícolas extensivas, la sobre explotación de los recursos naturales, la devastación de zonas boscosas, la coexistencia de áreas residenciales con áreas industriales, entre otros, son algunas de las causas que agravan y activan las amenazas, que cada vez más son provocadas por factores humanos.

Hay una relación entre pobreza, exclusión, marginalidad y desastres, y no es coincidencia que la población en condición de pobreza se concentre en los sitios con mayores factores de amenaza. Estas zonas han ido creciendo con aquellas poblaciones empujadas por la presión demográfica y la exclusión social a ubicarse en los sitios más vulnerables bajo condiciones de hacinamiento y con serias deficiencias en el acceso a los servicios y a otras oportunidades.

[8] http://www.rsn.ucr.ac.cr/index.php/sismologia/sismos-historicos

De esta manera, la vulnerabilidad y la exposición al posible efecto de las amenazas se evidencian como una situación crónica inherente a la realidad social de una parte de la población a la que los desastres suelen impactar de manera desigual. Y siendo que uno de cada tres hogares en estado de pobreza tiene a una mujer como jefe de familia[9], hay también un efecto desigual de los desastres relacionado con la condición de género.

Durante años el país ha convivido con prácticas colectivas de tolerancia y omisión con respecto a los elementos que generan vulnerabilidad, actuando muy poco sobre la supresión de los factores de riesgo de desastre, con lo cual se maximizan las condiciones de amenaza a niveles de tensión insostenibles, que tarde o temprano, y en ocasiones en forma reiterada, generan desastres.

En este sentido, no son necesariamente los "grandes" desastres los que causan mayores pérdidas. Los desastres de pequeña escala, cíclicos, recurrentes, periódicos pueden generan impactos desproporcionados en la vida y los medios de subsistencia de personas con menos recursos y con limitada capacidad de recuperación. El impacto acumulativo de estos eventos puede llegar a ser más relevante que el de un evento de mayor escala.

Un estudio del Banco Mundial[10] señala que "sobre zonas críticas de desastres…, Costa Rica se ubica en el segundo lugar entre los países más expuestos a peligros múltiples, dado que el 36,8% de su superficie total está expuesto a tres o más fenómenos naturales adversos. En el estudio se estima que el 77,9% de la población de Costa Rica y el 80,1% del PIB del país se encuentran en zonas donde el riesgo de múltiples desastres… es alto". A pesar de que este estudio data del 2005, esta es una realidad que no ha cambiado y que exige un proceso integral y armonizado para controlar las condiciones de riesgo de desastre actuales y disminuir las posibilidades de riesgos futuros.

Este proceso, que debe tener un carácter intersectorial, interdisciplinario e interterritorial es lo que propone la **Gestión del Riesgo de Desastre**, mediante intervenciones directas sobre los factores de riesgo que originan los desastres, e integradas plenamente en las pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial. Sus formas de intervención son muy variadas y van desde la formulación e implementación de políticas y estrategias hasta la aplicación de acciones e instrumentos concretos para la reducción y control del riesgo.

Estas intervenciones pueden ser aplicables desde lo global, sectorial, local y comunal. Pero es en el ámbito territorial de lo local o municipal en donde la gestión del riesgo puede ser más útil y eficiente.

[9] MIDEPLAN: Costa Rica: Estadísticas Regionales 2001 – 2008. MIDEPLAN, San José. C.R. 2009

[10] *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis* (Zonas críticas de desastres naturales: Análisis del riesgo en todo el mundo). Banco Mundial, 2005

SEGUNDA PARTE

Gobiernos Locales

1. Competencias de los gobiernos locales en la gestión del riesgo de desastres

La Constitución Política de Costa Rica (artículos 169 y 170) delega en las municipalidades una responsabilidad determinante como administradoras de los intereses y servicios locales de los cantones, así como una autonomía para el desempeño de estos quehaceres. Esta delegación de autoridad implica la responsabilidad del gobierno local por la promoción del bienestar y la seguridad humana en un contexto de desarrollo cuya sostenibilidad se base en el equilibrio entre la ocupación planificada del territorio, la protección de los recursos naturales y el uso racional de los servicios ambientales.

La planificación constituye la herramienta del gobierno local para gestionar el desarrollo municipal, para lo cual tiene a su disposición una serie de instrumentos que guían los principios, programas, planes y acciones para implementar el modelo de desarrollo.

La existencia de riesgos que pueden desencadenar desastres, la ocurrencia misma de desastres o eventos menores pero más frecuentes, atentan contra los planes y la voluntad de desarrollo del gobierno local. Las pérdidas de vidas, la destrucción de infraestructura, la interrupción de las actividades económicas incluyendo los medios de vida de los habitantes y los costos asociados a estos impactos, se erigen como un recordatorio de que ningún esfuerzo de desarrollo será suficiente si no se incluyen en la planificación, los elementos necesarios para reducir los factores que generan el riesgo de desastre en el cantón. Más aún, los procesos de planificación, las políticas y estrategias que no consideren el riesgo de desastre pueden incrementar los niveles de vulnerabilidad.

La generación de condiciones de riesgo de desastre resulta de modelos de desarrollo inadecuados que no corrigen los vicios de un crecimiento insostenible, tales como la proliferación no planificada de asentamientos humanos y frecuentemente ubicados en zonas de riesgo de desastre, el uso irracional del suelo y de los recursos naturales, la deforestación, la contaminación de ríos y otras fuentes de agua, las actividades económicas que hacen uso intensivo de los recursos, la mala ubicación y construcción deficiente de infraestructura diversa, entre otras muchas. Todas estas condiciones aumentan la probabilidad del territorio de sufrir mayor impacto y daños frente a eventos como los sismos, incendios, inundaciones, deslizamientos, entre otros.

La existencia de riesgos de desastre no es ajena a las razones económicas; un desastre puede impactar a una región completa, pero es en las zonas de mayor pobreza en donde se amplifican sus efectos: a mayor pobreza, mayores son las pérdidas y menor es la capacidad para enfrentar la adversidad, menores son los medios para recuperarse del impacto del evento.

Por eso, cuando se menciona la necesidad de integralidad y articulación de la gestión del riesgo de desastre con las demás dimensiones del desarrollo, se reconoce que las causas subyacentes de la vulnerabilidad de la población tienen origen en factores estructurales, relaciones sociales, económicas y políticas que son interdependientes y por lo tanto la búsqueda de soluciones requiere de un abordaje sistémico y coordinado incluyendo todas las variables que constituyen el municipio (sociedad, cultura, territorio, economía, ambiente), sobre las que se debe actuar para reducir las condiciones de riesgo de desastre actuales y evitar la generación de nuevas condiciones de amenaza y vulnerabilidad.

Dada la complejidad que implica la reducción y control de los riesgos de desastre, es claro que esta tarea no puede ser emprendida de manera centralizada ni a cargo de una sola institución. Tampoco basta con el desarrollo de acciones puntuales sino que más bien se requiere de decisiones políticas, basadas en evidencia y criterios técnicos, insertadas como un proceso ordinario en la planificación del desarrollo local a largo plazo.

En este contexto, es indispensable que, bajo el liderazgo de los gobiernos locales, con el apoyo de la institucionalidad pública y el involucramiento de todos los sectores, se inviertan esfuerzos y recursos, primero para conocer, cuantificar y ponderar el riesgo de desastre que permita tomar decisiones informadas para evitar, reducir, mitigar y hasta transferir ese riesgo que permita acciones de preparación, protección y recuperación ante los efectos de aquellos riesgo de desastres inevitables.

En la actualidad, las municipalidades están más familiarizadas con el ámbito de preparativos y respuesta ante emergencias que con la gestión integral del riesgo de desastre. La adecuada atención de las emergencias es sumamente importante y siempre debe fortalecerse la capacidad de preparación y respuesta de las instituciones y las comunidades.

En el ámbito de preparativos y respuesta, precisamente la participación municipal se sustenta en el artículo 10 de la Ley de Emergencia 8488, mediante la instancia de los Comités Municipales de Emergencias (CME)[11], está integrado por directores de la institucionalidad pública, y otras organizaciones de la sociedad civil presentes en el cantón, bajo la coordinación del Alcalde Municipal. El CME debe ser objeto de apoyo y recursos para que pueda establecer las acciones necesarias según tipos de amenaza y vulnerabilidades presentes en cada cantón.

La inversión en resiliencia como oportunidad

El riesgo de no prestar atención a la reducción del riesgo de desastres puede provocar serios perjuicios a la economía y los ecosistemas, además originar una pérdida de confianza en la población y en los inversores. Los frecuentes desastres de bajo y mediano impacto y los desastres aislados pero intensos pueden perturbar seriamente los servicios básicos de la comunidad, como los sistemas de distribución de alimentos, de abastecimiento de agua, asistencia médica, transporte, eliminación de basura y comunicación, a nivel local y con el resto del mundo. Puede ser que empresas e inversores privados eviten invertir en ciudades donde se perciba cierta indiferencia por las acciones a favor de la reducción de riesgos.

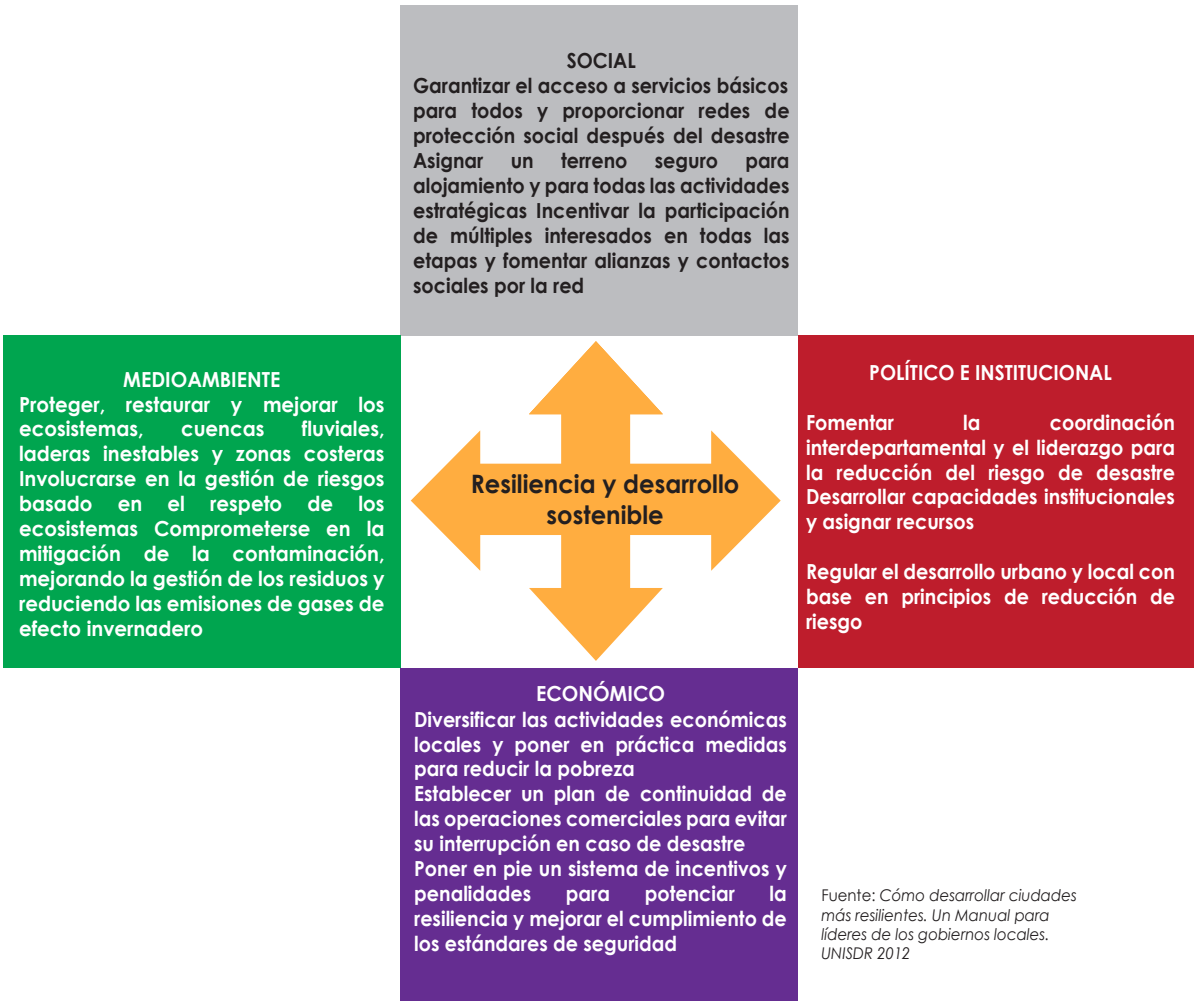
Para superar la percepción de que el presupuesto para la gestión de riesgos de desastre compite por escasos recursos contra otras prioridades, la reducción del riesgo debe formar parte integral del desarrollo local. La gestión integral o holística del riesgo de desastres es más atractiva cuando responde simultáneamente a las necesidades de muchos socios participantes y de las otras prioridades competidoras. Por lo general, los incentivos son mayores cuando la gestión de riesgos de desastres contribuye de manera visible en la mejora del bienestar económico y social.

Fuente: Como desarrollar ciudades más resilientes. Un manual para líderes de los gobiernos locales. UNISDR 2012

Sin embargo, aunque estas son quizás las actividades más visibles de la gestión del riesgo, no son las únicas ni son suficientes. La propuesta es invertir en la reducción de los riesgos como un accionar que incida en la reducción de las pérdidas humanas, infraestructura, prestación de servicios y ecosistemas, ya que resulta paradójico el hecho de que se invierte más tiempo y recursos en la preparación para responder a las emergencias, que lo que se invierte para reducir la probabilidad de su ocurrencia y sus impactos.

[11] Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia. Artículo 3º, inciso b) Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia.

Gráfico 3. La reducción del riesgo de desastres y la resiliencia forman parte integral de la dimensión ambiental, social, política y económica del desarrollo sostenible.



Fuente: *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. UNISDR 2012*

2. Sustento Legal de la Gestión del Riesgo desde el ámbito municipal

Las municipalidades como parte de sus competencias deben generar acciones para la protección de la población y la administración sostenible de su territorio.

Algunos referentes del marco jurídico relacionados con la municipalidad y la gestión del riesgo de desastre son:

Constitución Política

La Constitución Política de Costa Rica en sus artículos 169 y 170 delega en las municipalidades una responsabilidad como administradoras de los intereses y servicios de los cantones, y les otorga una autonomía para el desempeño de estos quehaceres.

Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo 8488

El Capítulo II de la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo 8488 (artículos 5 al 9) establece la **Política de Gestión del Riesgo**

como un eje transversal de la labor del Estado Costarricense orientada a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases, para lo cual toda política de desarrollo del país debe incorporar diagnósticos del riesgo de desastre, la susceptibilidad a los desastres y los elementos de gestión para su control. Crea el **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo** para articular las tareas de las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil en torno a un **Plan Nacional de Gestión del Riesgo** que instrumentaliza la implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastre. Además, establece que todos los órganos y entes del Estado deben incluir en la planificación, las orientaciones señaladas en el PNGR y considerar el componente de prevención y mitigación del riesgo de desastre en la formulación del desarrollo urbano.

En el Capítulo IV (artículos 25 al 29) reitera la responsabilidad del Estado en la prevención de los desastres y la obligatoriedad de las instituciones de considerar en su quehacer ordinario las medidas "que les sean propias y oportunas" para evitar la manifestación de los desastres y promover una cultura para su reducción. Establece una línea de coordinación de los programas y actividades de prevención de las instituciones con la CNE, e indicando el mandato a las instituciones públicas para la asignación de recursos en sus presupuestos dedicados al control del riesgo de desastres, considerando la prevención como afín a las prácticas de desarrollo. La fiscalización de la aplicación de lo establecido recae en la Contraloría General de la República.

Ley de Planificación Urbana 4240

Regula la política de Vivienda y Urbanismo del país, estableciendo la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de Planes Reguladores, de Planificación Urbana, de uso de la Tierra, de Zonificación y dicta directrices para prohibir los usos no compatibles con la zonificación establecida por las municipalidades en los Planes Reguladores.

Ley Orgánica del Ambiente 7554

Es una norma marco para dar integralidad y coherencia a la normativa ambiental como "un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas" (artículo 3). Esta ley marco ha dado origen a gran cantidad de políticas, estrategias y planes que son de observancia obligatoria por los municipios y que se relacionan en muchos de los casos con la visión de integralidad de la gestión del riesgo de desastre.

Ley Forestal 7575

Esta ley establece la responsabilidad del Estado en la conservación, protección y administración de los bosques naturales y el aprovechamiento sostenible y renovable de sus recursos (artículo 1). Establece los lineamientos de protección del patrimonio natural del Estado (Título II) y delimita con claridad las áreas de protección (Artículo 33).

Declaración de la Junta Directiva de la CNE (JD-CNE, 2011 № 0443)

La Junta directiva de la CNE en el 2011 emitió la declaración JD-CNE, 2011 Nº 0443, la cual establece:

a. **De la responsabilidad en la prevención:** Con base en lo dispuesto en la Ley Nº 8488, en sus artículos 3, 8 y 25, todas las instituciones del Estado, incluyendo principalmente a las municipalidades, tienen el imperativo mandato de prevenir los desastres y, en particular, los gobiernos locales deben incorporar la prevención como componente de los proyectos de desarrollo urbano.

b. **De las potestades y responsabilidades del gobierno local en el ordenamiento territorial:** Desprendiéndose directamente del artículo 169 de la Constitución Política, el Código Municipal, la Ley de Planificación Urbana, la Ley de Construcciones y normativa conexa otorgan a las municipalidades la responsabilidad absoluta y exclusiva de ordenar el territorio bajo su jurisdicción. Es deber del gobierno municipal, por lo tanto, garantizar, mediante el planeamiento, y el ejercicio de la potestad de policía, que el desarrollo urbanístico atienda a criterios de seguridad, salubridad, y sostenibilidad ambiental. Lo anterior, en resguardo de los derechos de los ciudadanos.

c. **De la actuación municipal en casos de alto riesgo y peligro inminente:** Tal y como ha sido validado por la Sala Constitucional, los informes técnicos de la CNE contienen recomendaciones que deben ser acatadas obligatoriamente por los gobiernos locales y las instituciones involucradas. Considerando como deber ineludible del Alcalde Municipal, el acatar las recomendaciones vertidas en los informes técnicos elaborados por los funcionarios de la CNE."

Otra legislación

De una serie de normativas, tales como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Plan de la Gran Área Metropolitana, entre otras, se desprenden lineamientos que vinculan con claridad la aplicación de un enfoque de gestión del riesgo de desastre en el desarrollo local.

3. Gestión municipal en la reducción del riesgo de desastres

3.1. Aspectos Generales

La gestión del riesgo de desastre es un tema con poca presencia en el imaginario institucional. En el "mejor de los casos" se tiende a equivaler o confundir con la atención de las emergencias. Sin embargo, los gobiernos locales tienen una serie de responsabilidades en la administración del territorio que implican la implementación de acciones para la reducción y control del riesgo de desastre presente y potencial, por lo cual, esta no puede estar ausente en el quehacer municipal.

El PNGR establece compromisos municipales en los diferentes ámbitos y ejes estratégicos, que brindan el norte de la labor en gestión del riesgo. Es así como la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, indica en su artículo 8 que los órganos y entes del Estado, responsables de la planificación, deben incorporar las acciones señaladas en el PNGR, considerando el componente de prevención y mitigación del riesgo. El PNGR, es un instrumento de enfoque estratégico destinado a orientar a todos los actores nacionales en el cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo y se encuentra articulado por ejes y ámbitos de gestión según se explica en el gráfico 2.

Según informes de Desarrollo Estratégico del SNGR de la CNE, 67 Municipalidades han reportado el compromiso de avance en el cumplimiento de las 25 metas en el PNGRD. Este compromiso se expresa en acciones de los gobiernos locales en planificación y presupuestación enfocadas al quehacer municipal de la gestión del riesgo.

En el contexto del Proyecto "*Fortalecimiento de la recuperación temprana cantonal después del terremoto del 5 de setiembre 2012 en Costa Rica*" se identificó como una oportunidad, utilizar los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) y los Planes Estratégicos Municiaples (PEM) como plataformas estratégicas, útiles y funcionales para incorporar la gestión del riesgo de desastre en la planificación del desarrollo local.

Pero incluso, aun incorporando elementos de gestión del riesgo de desastre en dicha planificación, subsisten ausencias de organización y de recursos institucionales que permitan a las municipalidades desarrollar propuestas de trabajo integrales que se visualicen en el planeamiento ordinario en forma transversal. Para accionar la gestión del riesgo desde una perspectiva de política municipal, la municipalidad requiere, entre otras cosas, de un acervo técnico y profesional especializado que apoye la conducción para el cabal cumplimiento de estas responsabilidades.

Un municipio resiliente es aquel que posee la capacidad de prosperar y avanzar positivamente a pesar de las adversidades, de estar expuestos y tener incidencias negativas de eventos o crisis provocadas por desastres, conflictos sociales, cambio climático u otros fenómenos que intervienen en la cotidianidad del desarrollo.

El desarrollo local se proyecta como una de las mejores alternativas y estrategias de progreso y resiliencia puesto que, surge y nace de las prácticas para enfrentar los problemas de crecimiento y gestión de nuestra habilidad en la búsqueda de soluciones a problemas que afectan la sociedad contemporánea.

El desarrollo local sostenible es una estrategia política y territorial de desarrollo y puesta en valor de los recursos y capacidades endógenas que privilegia la sostenibilidad a mediano y largo plazo, a través del equilibrio entre el crecimiento económico, productivo, los aspectos socio-culturales, políticos, institucionales y ambientales.

En este contexto, se propone la creación de una **Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres**, que pueda asesorar e impulsar las múltiples tareas de promoción, conducción, convocatoria, coordinación, articulación e incidencia a lo interno y a lo externo de la municipalidad para permear la gestión del riesgo de desastre bajo una visión de desarrollo local y territorios resilientes mediante diferentes programas, proyectos, actividades y servicios municipales, acercándose cada vez más a la integralidad requerida para el desarrollo del cantón.

3.2. Oficinas Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres (OMGRD)

El objetivo es promover la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de planificación municipal ordinarios, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del cantón y el involucramiento de los actores sociales a través de la promoción social en esta materia.

La naturaleza de esta instancia es de carácter estratégico, técnico y fiscalizador. Es una instancia que asesora, articula y recomienda sobre procesos generales, que orientan a los departamentos y servicios municipales para incorporar la gestión del riesgo en el quehacer municipal, y da seguimiento a las acciones para verificar su cumplimiento.

En Costa Rica, a setiembre del 2018 solamente las municipalidades de San José, Escazú, Cartago, Santa Ana, Grecia, Osa, Moravia, Nicoya, Turrialba, Paraíso, Alajuela y Santa Cruz cuentan con Oficinas de Gestión de Riesgo de Desastre. Estas instancias responden a diferentes enfoques resultado de la naturaleza de su conformación y todas realizan esfuerzos importantes en avanzar hacia la transversalización de la gestión del riesgo de desastres en la agenda municipal.

Ubicación en la organización de la OMGRD. Se recomienda que este adscrita a la alcaldía para garantizar el desarrollo de las acciones de reducción de riesgo, preparativos y respuesta y recuperación en la organización institucional y en los procesos de coordinación con los actores institucionales, sector privado, ONG y comunidades entre otros.

Financiamiento de la inversión en reducción de riesgo a desastres. La fuente es el presupuesto ordinario y debe estar visible en el Plan de Desarrollo Municipal y en forma permanente en los Planes Anuales Operativos de las municipalidades.

Se recomienda que la municipalidad presupueste sus necesidades en función de las competencias en esta materia, por ejemplo actividad ordinaria, programas y proyectos.

Considerar los Artículos 27 y 45[12] de la Ley N° 8488, y establecer un diálogo con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República para determinar fuentes de financiamiento, así como emprender procesos de movilización de recursos fiscales y privados. Incluyendo negociación, formulación de proyectos de inversión pública, entre otros.

En términos de presupuestación, no se debe confundir los fondos destinados para "Atención de Emergencias Cantonales" del programa 28, con los fondos necesarios para la gestión de riesgo de desastre ya que ambos tienen destinos y usos diferentes.

a. Principales Competencias de la OMGRD

Asesoría

La OMGRD en su calidad de instancia especializada debe estar en capacidad de proporcionar criterios, valoraciones e informes técnicos para orientar las políticas de gestión del riesgo de desastre, su articulación con los procesos de desarrollo y apoyar la toma de decisiones de la municipalidad; para esto requiere de diálogo permanente, consulta y articulación con los demás departamentos y servicios municipales que además, son también especialistas en su materia.

La riqueza de su asesoría técnica debe estar basada en el alto contenido interdisciplinario y la visión de integralidad de sus recomendaciones. Para esto se puede apoyar en la contratación de estudios técnico-científicos específicos en caso de no disponer de los recursos, la tecnología o metodología, o bien para ampliar la capacidad interna. En esta línea, debe mantener una cercana relación con la CNE y establecer una red de colaboración y consulta con instituciones técnicas-científicas, académicas y otros organismos de interés.

La visión integral de riesgo de desastre como tema transversal en la planificación estratégica institucional se debe materializar y reflejar en los diferentes instrumentos tales como el Plan Regulador, el Plan Estratégico Municipal, el Plan Cantonal de Desarrollo Humano, así como todos los programas, presupuestos, proyectos, reglamentos, ordenanzas, planes y directrices.

Incidencia y abogacía

Muchas de sus tareas consistirán en promoción, lanzamiento y abogacía de la integración de la visión de gestión del riesgo de desastre en todos los procesos, dentro y fuera de la municipalidad, de manera que se constituya en una variable de trabajo en el quehacer cotidiano de la institución y de los sectores involucrados. En ese sentido la OMGRD deberá desplegar esfuerzos de coordinación con los sectores público y privado, Organizaciones No Gubernamentales, comunidades, grupos organizados e incluso, otras municipalidades de la región tendientes a extender, fortalecer la promoción y la visibilidad de la GRD. Una variable interesante de incidencia técnica podría ser la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en los procesos que se generan mediante el Consejo Cantonal de Coordinación Institucional (CCCI) y aprovechar de mejor manera las oportunidades de enlace y los recursos que se pueden movilizar mediante esta instancia.

[12] Artículo 27.- Presupuestación. En los presupuestos de cada institución pública, se deberá incluirse la asignación de recursos para el control del riesgo de los desastres, considerando la prevención como un concepto afín con las prácticas de desarrollo que se promueven y realizan. Artículo 45.- Aprovisionamiento presupuestal para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias. Todas las instituciones y empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, incluirán en sus presupuestos una partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencias en áreas de su competencia. Esta partida será utilizada por la propia institución, con el asesoramiento de la Comisión; para ello se considerará el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La Contraloría General de la República deberá fiscalizar la inclusión de esa partida.

Seguimiento y acompañamiento

Los esfuerzos de asesoría, recomendación e incidencia deben ir de la mano con algún grado de seguimiento, acompañamiento e incluso supervisión por parte de la OMGRD para facilitar y verificar el cumplimiento de las acciones recomendadas para los procesos de la municipalidad. Por otra parte, brindar el apoyo a las tareas municipales de velar por la aplicación y el apego a la legislación y las normativas correspondientes en el territorio del cantón. La promoción de la participación social en la gestión del riesgo de desastre por medio de acciones diversas que incluyen la incorporación de la temática, en las agendas de las organizaciones comunales y la promoción de prácticas socioculturales de prevención y preparación.

b. Áreas prioritarias para la intervención de la OMGRD

En este apartado se describen algunas de las áreas de intervención de la gestión municipal y en las que la participación de la OMGRD pueden jugar un papel trascendental y preponderante para apoyar la toma de decisiones relacionadas con la reducción del riesgo de desastre, así como organizar al municipio para un manejo más equilibrado y seguro de su población, su territorio, sus obras y bienes.

El desarrollo de la intervención municipal en gestión de riesgo de desastres requiere de un abordaje interdisciplinario que involucre a todos los departamentos de la municipalidad, así como la participación de la institucionalidad pública y otros recursos técnicos específicos, lo cual puede ser facilitado por medio de la OMGRD. Obviamente todas estas acciones no ocurrirán de inmediato, pero ayudan a trazar una estrategia de crecimiento de las capacidades institucionales para atención de sus responsabilidades.

Inversión y transferencia del riesgo de desastre: Desde el punto de vista financiero, la gestión de riesgos ha sido un proceso que involucra cinco pasos: i) identificar y analizar el riesgo; ii) examinar la factibilidad de alternativas o técnicas para su reducción; iii) seleccionar las mejores técnicas disponibles y factibles; iv) implementar las técnicas escogidas; y v) darle seguimiento al programa. Se refiere al potencial de pérdidas económicas y la reducción del mismo se basa en la implementación de medidas que permitan contar con recursos económicos en el momento en que se presente un desastre y se puedan cubrir total o parcialmente dichas pérdidas. Por tanto involucra la industria de seguros y reaseguros, la titularización y otros esquemas financieros utilizados o que se podrían explorar para integrarlos a una gestión integral del riesgo colectivo desde una visión multisectorial, interinstitucional y multidisciplinaria. (Cardona, 2005). Aun en Costa Rica, no existe un mercado de seguros que trabaje de forma integral el riesgo de desastre, en especial en el sector local, y aun no hay una experiencia (CR) con prácticas y lecciones aprendidas.

No obstante, se deja abierta la posibilidad de explorar alternativas de intervención financiera para el riesgo, según tipo de amenaza en el cantón, que bajo una adecuada sistematización y conocimiento técnico estime las pérdidas potenciales y probables en caso de ocurrencia (Salgado, 2014).

Ordenamiento territorial: El ordenamiento territorial se debe impulsar como una política municipal, pero a la vez es una herramienta para apoyar un desarrollo local en equilibro. Los planes reguladores, las zonificaciones, los planes de uso del suelo y todas aquellas herramientas destinadas a ordenar el uso actual y futuro del territorio son cruciales para la reducción de los riesgos de desastre, y por eso la definición y categorización de usos de los espacios en el cantón debe ser hecha desde la óptica de la existencia o la potencialidad de riesgo de desastres e identificando las acciones para su reducción o control.

Ambiente: Existe una relación directa entre la degradación del ambiente, el incremento de las vulnerabilidades y el aumento del impacto de las amenazas, ya sean naturales o causadas por la acción humana, y la municipalidad tiene una responsabilidad directa en el control de las causas. La deforestación, la contaminación, la degradación del suelo, el deterioro de las fuentes hídricas y tantas otras formas de menoscabo del medio deben encontrar respuestas de regulación, protección, conservación y uso racional desde la autoridad del municipio, como mecanismo de gestión del riesgo y para promover un desarrollo sostenible.

Participación social: la gestión del riesgo de desastre requiere de una estrategia que tenga un enfoque multisectorial, que agrupe a la mayor cantidad de actores en el cantón, y que ponga mucho énfasis en los pobladores y las organizaciones de la sociedad civil. Estos pueden asumir un papel determinante en las tareas para la búsqueda de soluciones compartidas, pero se requiere de una incorporación verdadera y comprometida de ambas partes, en donde la municipalidad abra espacios y ofrezca mecanismos que faciliten y estimulen la participación plena de los actores de la localidad. Las asociaciones de desarrollo integral y las asociaciones de desarrollo de las comunidades de los territorios indígenas deberían ser las contrapartes naturales en las comunidades, así como los Comités Comunales de Emergencia prioritariamente en aquellos sitios con mayor exposición a las amenazas. Sobre este tema se desarrolla un apartado completo en este documento (ver tercera parte).

Recuperación, protección y desarrollo de medios de vida: Desde la municipalidad deben impulsarse mecanismos para apoyar a la recuperación de los medios de vida de aquellas personas que pierden su sustento en un desastre, así como las pequeñas empresas con menor capacidad de recuperación y que se ven afectadas. No se trata de utilizar solamente los medios económicos de las municipalidades, generalmente exiguos, sino de buscar alianzas y estrategias novedosas con la participación del sector privado y la institucionalidad pública relacionada. Asimismo, facilitar la capacitación y la puesta en marcha de medidas para el blindaje de pequeñas y medianas empresas contra los efectos de los desastres.

La noción de *recuperación* tiene que ver también con establecer estrategias y procedimientos para la continuidad de los servicios municipales; esto es, que la institución tenga sistemas redundantes que le permitan seguir brindando servicios mínimos básicos municipales aun en situación de desastres, y que cuente además con previsiones para recobrar el mayor porcentaje de su capacidad de operación lo más rápidamente posible. Esto incluye medidas de prevención y protección de instalaciones y equipos, identificación de procesos y personal imprescindible, etc.

c. Perfil profesional y formación orientador para las OMGRD

Debido al carácter interdisciplinario y la visión global y de integralidad que requiere el manejo de la OMGRD, no se privilegiará una profesión por

encima de otra como la ideal para el puesto. Más bien, es importante tener en cuenta que las tareas previstas incluyen destrezas para la coordinación, articulación e interrelación con sectores, abogacía e incidencia, gran capacidad de convocatoria y habilidades multifuncionales, relacionado con la experiencia en el área del abordaje de Gestión del Riesgo, lo cual debe ser tomado en cuenta al establecer el perfil de la(s) persona(s) que deban ocupar el puesto.

La cantidad de personas a integrar las OMGRD depende de lo que las municipalidades consideren según sus necesidades y acorde a las capacidades de las mismas.

Algunas características básicas que deberían tener los profesionales para las OMGRD son:

Perfil recomendado para los profesionales de las OMGRD	
Formación académica	Licenciatura en una carrera universitaria que le faculte al puesto. Experiencia en Gestión del Riesgo de Desastres y Atención de Emergencias comprobada. Conocimientos en temas relacionados con la administración, prepuestos y gestión, formulación y evaluación de proyectos. Conocimiento del régimen municipal, el cantón y la normativa vinculante. Habilidades de comunicación y oratoria, negociación, manejo de conflictos, toma de decisiones, delegación de responsabilidades, coordinación y supervisión de equipos de trabajo.
Experiencia	2 años de experiencia en labores profesionales.

TERCERA PARTE

Participación social en la gestión del riesgo

1)Participación social en la gestión del riesgo de desastre

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[13], Costa Rica es el país de América Latina que tiene la más baja participación social, particularmente en organizaciones tales como asociaciones de padres de familia, comités comunales, asociaciones de profesionales, partidos o movimientos políticos, grupos deportivos o recreativos y aunque "La participación… permite hacer valer sus puntos de vista en la organización de la comunidad y tomar parte –proponiendo, apoyando, discutiendo, exigiendo cuentas– en los programas impulsados por el Gobierno", también es cierto que predomina la cultura de la "delegación", es decir, de poner la responsabilidad en manos de las personas que fueron electas mediante el sufragio. Existe un distanciamiento evidente, e incluso se podría decir que una recíproca desconfianza entre la ciudadanía y las instituciones; somos "sociables y solidarios pero huraños y desconfiados", dice además el informe (capítulo 4).

Por otra parte, está claro la capacidad de reacción y la solidaridad espontánea de la sociedad costarricense en situaciones que como los desastres, demandan del apoyo inmediato para enfrentar la adversidad. Asimismo, es posible generar grandes movilizaciones al llamado de causas particulares de contenido social o político pero por lo general se trata de organización esporádica y fugaz que no parece ser suficiente para mantener una cohesión a largo plazo que pueda conducir a formas de organización más sostenidas. Siendo que existen en Costa Rica gran cantidad de espacios y oportunidades de participación provistos por la ley, los habitantes no estamos aprovechando las múltiples herramientas a nuestro alcance para ejercer ese derecho.

Sin embargo, hay una respuesta positiva a la participación cuando hay encuadre, estímulo y motivación, si la fuente es confiable y si hay compromiso y seriedad en la propuesta. En este sentido, se espera que los gobiernos locales puedan avanzar más decididamente para convocar y favorecer el involucramiento de la población como actores en el desarrollo local, ya que es en el municipio (como unidad territorial de convivencia) en donde la participación social debería poder materializarse ampliamente para "*impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida, de las personas, de las familias que viven en ese territorio o localidad*" (FUNDE, 1997)[14].

Se espera que la participación social sea "**activa**, donde las personas toman parte en todo el proceso; **consciente**, donde la población comprende los problemas, los traduce en necesidades sentidas y trabaja para resolverlos y; **responsable**, donde las personas se comprometen y son conscientes de las consecuencias de sus acciones y de sus obligaciones."[15] Para esto es fundamental que los gobiernos locales estén abiertos a asumir las diferentes variables que implican la incorporación de la sociedad civil a la toma de decisiones del municipio:

- **Información:** La población tiene acceso a la información, sobre aquellas decisiones que les afectan, tomadas por otras personas, líderes, o entes gubernamentales antes y después. Esto permite que si se accede a la información, existe la posibilidad de objetarla. Un elemento clave de la gestión democrática, es colectivizar la información.

- **Consulta:** La población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que externa

[13] Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica / PNUD. – 1 ed. – San José, C.R.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013. http://www.nacionesunidas.or.cr/dmdocuments/INDH2013.pdf

[14] Romero, Carmen; Sáenz, Jorge. Municipio y participación ciudadana. Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social. 2001. http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000097.pdf

[15] Idem

sus inquietudes, necesidades y expectativas sobre algún evento que les compete.

- **Decisión:** La sociedad civil interviene activamente en la escogencia de una opción determinada, es decir, hacen efectiva su capacidad de escogencia.

- **Control:** Consiste en vigilar que las decisiones tomadas se hagan de forma efectiva, para el logro de este control se dotan de diferentes instrumentos jurídicos, financieros y técnicos.

- **Gestión:** Las personas se convierten en gestores del manejo autónomo de su vida colectiva, implica un reforzamiento de la autonomía ciudadana.

El gobierno local debe tener en cuenta los siguientes aspectos para incidir en una mayor participación de todos los sectores sociales que convergen en el cantón:

- Coordinar acciones con la sociedad civil para que haya buena comunicación entre las áreas del cantón.

- Capacitar todos los sectores (para sensibilizar sobre la gestión del riesgo vs. atención de emergencias, así como responsabilidad de la sociedad en este tema).

- Promover el intercambio de experiencias positivas, exitosas entre organizaciones, municipalidades y comunidades para promover la participación en el tema de la gestión del riesgo de desastres.

- Establecer una estrategia de comunicación y sensibilización en el tema de gestión del riesgo, para garantizar la claridad en el mensaje y el involucramiento y participación en las acciones desarrolladas en este tema.

- Involucrar a las instancias de coordinación del SNGR descritas en el artículo 10 de la Ley 8488, a fin de lograr un intercambio de experiencias y relaciones de cooperación entre instancias.

- Impulsar la creación de redes territoriales con las organizaciones locales, para impulsar el desarrollo de acciones de gestión del riesgo no solo en el cantón sino a nivel del territorio.

Por tal razón, la implementación de estas acciones está enfocada en lograr una participación social transformadora, capaz de incidir de manera sostenible en la reducción del riesgo de desastre, es posible. Pero a pesar de que el riesgo de desastre constituye un eje vital para las comunidades, difícilmente habrá una generación espontánea de la organización, y por el contrario requiere de convocatoria y persuasión para atraer a la población.

2) Espacios de participación social

Además de los derechos electorales, la población puede ser parte activa de manera directa o indirectamente de algunas decisiones de la vida nacional, para lo cual existen mecanismos tales como el plebiscito, el referendo, el cabildo y las audiencias en el Concejo Municipal. Estos mecanismos son instrumentos de gran impacto, por lo general aplicados para la resolución de situaciones específicas, que pueden llegar a generar una convocatoria importante y espacios de discusión, pero toda esta movilización tiende a extinguirse cuando la causa se resuelve. Aun así, es importante fortalecer su utilización para que la comunidad pueda expresar opinión y propuestas en temas sensibles como planes reguladores, ordenamiento territorial, ambiente y otras cuestiones de la vida cantonal.

Por su parte, el aporte ciudadano en la construcción de la gestión del riesgo de desastre requiere de procesos de participación más cotidianos y sostenidos, ya no como un movimiento a favor de una causa, sino como un tema de fondo en la agenda de la organización comunal.

Este debe ser un proceso de doble vía con una ciudadanía aprovechando los espacios para sus necesidades e intereses de participar, y una municipalidad abierta que estimule la participación de los vecinos en los asuntos de interés cantonal.

El Código Municipal establece como una atribución de la municipalidad "promover el desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población" (artículo 4, inciso h) y plantea que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente (artículo 5).

La Ley General de Transferencia de Competencia del Poder Ejecutivo a las municipalidades (Capítulo IV) establece el acceso de las organizaciones sociales "a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos" (artículo 14); la participación social en la definición de la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos (artículo 15). Según el Artículo 16 de esa misma ley, los objetivos de la participación social son:

a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.

b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.

c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.

d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.

e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.

f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.

Los Concejos de Distrito definidos por el Código Municipal como "los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades" (artículo 54) y dada la diversidad de sus atribuciones sobre prácticamente todas los ámbitos de la vida comunal (artículo 57), se constituyen como un instrumento de potencial enorme para extender la voz ciudadana en la esfera de la toma de decisiones cantonal.

Las asociaciones de desarrollo comunal constituyen el referente fundamental en las comunidades, cuentan con reconocimiento jurídico y tienen carácter de representatividad de la colectividad local. Igualmente, existen las diferentes juntas y comités que se ocupan de temáticas diversas de interés cantonal como educación, salud, deportes, seguridad comunitaria, entre otros.

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo 8488 y su reglamento[16] establecen la existencia de los Comités Comunales de Emergencia (CCE), como una instancia permanente de coordinación en el nivel comunal integrada con la participación de representantes de la sociedad civil, organizaciones comunales, representantes institucionales en la comunidad, organizaciones no gubernamentales y sector privado para actuar en el nivel de distrito, poblado o barrio.

[16] Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia. Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia. Acuerdo Nº 123-2009 de la Junta Directiva de la CNE. La Gaceta Nº 172 del 03 de Setiembre de 2009

Según el artículo 5º del reglamento, los comités comunales de emergencia, bajo la orientación, coordinación y supervisión de los Comités Municipales de Emergencia, se regirán por los siguientes objetivos:

a) Promover y fortalecer la organización comunitaria, así como definir roles y competencias dentro de cada comité comunitario.

b) Identificar las vulnerabilidades y los sitios de amenaza en su comunidad con el fin de establecer acciones para la reducción del riesgo de desastre, así como la vigilancia de las condiciones que pueden ocasionar una situación de emergencia.

c) Elaborar los planes comunales de reducción de riesgos y atención de emergencias de acuerdo con las vulnerabilidades, amenazas, capacidades y recursos disponibles.

d) Ejecutar las acciones de preparativos y respuesta en caso de emergencia en su comunidad, procurando la movilización y asistencia oportuna de las personas y animales en zonas de probable afectación.

e) Realizar ejercicios de simulación y simulacros para evaluar los Planes de Reducción de Riegos y Atención de Emergencias.

f) Entregar el plan comunal de emergencias al Comité Municipal de Emergencias y asegurarse que las familias de la comunidad conozcan el plan de reducción de riesgos y atención de emergencias.

g) Promover la elaboración de planes familiares de reducción de riesgos y atención de emergencias en el área de cobertura.

h) Organizar actividades de capacitación y divulgación dentro de la misma comunidad.

Para su organización y funcionamiento deben contar con la asesoría y apoyo del Comité Municipal de Emergencia (CME). Los CCE han demostrado gran capacidad de respuesta para atender emergencias locales con la ventaja de que conocen muy bien su territorio y a sus habitantes, con lo cual facilitan la intervención a las instituciones a cargo de atender los diferentes problemas generados por los desastres.

Con todo esto, se puede decir que la tarea no consiste en crear nuevos espacios sino más bien estimular el aprovechamiento de los existentes. Debido a su investidura de gobierno local, la institucionalidad municipal no puede aceptar como un hecho sin remedio que “la gente no quiere participar” sino que más bien debe enfocar esfuerzos específicos para fomentar la incorporación de las personas en el esfuerzo enorme de gobernar el territorio.

Para tales efectos se deben considerar los siguientes aspectos como parte de la o las estrategias que fomente la participación social y garanticen la inclusión de los diversos sectores del cantón. Por tanto la municipalidad y la oficina de gestión del riesgo velaran por:

1. Promover el intercambio de experiencias positivas, exitosas entre organizaciones, municipalidades y comunidades para promover la participación en el tema de la gestión del riesgo de desastres, dentro de los programas de desarrollo comunal y su articulación con el Plan de Desarrollo Municipal.

2. Vincularse en espacios de participación de carácter organizado, para así garantizar la estructura necesaria para mantener y agilizar los procesos de gestión del riesgo.

3. Desarrollar una relación entre la CNE y la OMGRD, para la promoción y conformación de los comités comunitarios de emergencia.

Es de suma importancia que la participación social sea generada a través de procesos de concientización e involucramiento de todas las estructuras que funcionan en el cantón de manera que no se generen estructuras paralelas que retrasen o entorpezcan las acciones en materia de gestión del riesgo que se generen en el cantón.

3) Lineamientos para las estrategias de participación social en la gestión del riesgo de desastre

La participación social fomenta un acercamiento y facilita la comunicación entre las personas y la institucionalidad pública, lo que a la vez puede redundar en un mayor grado de confianza y credibilidad hacia las autoridades por parte de los ciudadanos. Se trata de un esfuerzo recíproco de las autoridades locales y de la población para hacer funcionar los mecanismos de la democracia participativa en donde los habitantes no se conforman con delegar en los funcionarios electos, el destino de su cantón. De entrada, es importante delinear un par de principios que ayudarán a orientar, tanto el abordaje como las acciones específicas de la participación social en la gestión del riesgo de desastre:

1. La gestión del riesgo de desastre es un eje programático del desarrollo local, es parte de la cotidianidad y se relaciona con todos los demás factores que nos preocupan como sociedad, tales como la economía, la seguridad, el ambiente y la convivencia. No se trata de agregar nuevos temas a la agenda comunal, sino de insertar la GRD de manera transversal en la planificación estratégica comunal. En este sentido, la gestión del riesgo de desastre no es asunto sólo de expertos, ya que si bien muchas tareas requieren de conocimiento e intervenciones especializadas, la mayoría de las responsabilidades asociadas podrían ser desarrolladas en estrecha cooperación de la institucionalidad y la comunidad.

   Se debe fomentar en la población una cultura de prevención, en donde las acciones para la reducción del riesgo de desastre sean parte de una actitud que la colectividad asume con total rutina y normalidad. Para esto se requiere de un largo proceso social que solo se inicia con el involucramiento de la población en la identificación y ejecución de esas acciones.

2. La participación comunal no consiste en obtener mano de obra ocasional para el desarrollo de acciones esporádicas. Se requiere ante todo un reconocimiento, tanto de las personas mismas como de la institucionalidad pública, del derecho y la obligación de los ciudadanos de intervenir en la transformación positiva de su entorno, y del enorme valor que su participación agrega. Se trata del derecho de las personas de vivir en bienestar y seguridad, pero también de la obligación que tiene cada ciudadano de aportar en la construcción de su calidad de vida. Obviamente, la participación de la población no sustituye la capacidad técnica de la municipalidad, pero si es complemento de muchísimo valor. El conocimiento que la gente tiene de su territorio, de su pueblo y de su historia puede agregar insumos esenciales al acervo profesional de la institución.

Actividades como la identificación de amenazas, vulnerabilidades y capacidades multiplican su valor como herramienta para la toma de decisiones, si cuentan con el aporte y el aval de las comunidades.

Las autoridades municipales deben reconocer que la intervención de la comunidad incrementa la concienciación sobre los problemas locales, aumenta y moviliza la cantidad de recursos disponibles, y valida las decisiones; en el caso particular del riesgo de desastre, aumenta las capacidades y oportunidades para reducirlo y controlarlo. Al mismo tiempo, deben estar consciente de que la apertura de estos espacios para que las organizaciones y redes de la sociedad civil participen en los procesos de formulación,

planificación e implementación en el cantón, generan un empoderamiento y expectativas en dichas organizaciones, y que posiblemente querrán ampliar su rango de participación incluyendo el monitoreo y seguimiento de resultados. Esto no debería asustar a ninguna autoridad local, sino más bien debe ser percibido como el juego correcto de la democracia participativa en donde los ciudadanos no abandonan sus responsabilidades en las manos de unos cuantos funcionarios electos.

Algunos lineamientos básicos que se pueden proponer para fortalecer la participación social en la gestión del riesgo de desastre desde la municipalidad son:

- La municipalidad debe tomar la iniciativa de incentivar la participación social, para lo cual es recomendable que dispongan de la política de participación ciudadana y los mecanismos de articulación con los diferentes actores en el ámbito territorial.
- Los primeros esfuerzos requeridos tienen que ver con la identificación, promoción, sensibilización, motivación y movilización de líderes y organizaciones.
- Deben aprovecharse los mecanismos y espacios provistos por la legislación, así como las organizaciones ya existentes, como es el caso de las asociaciones de desarrollo y los comités de emergencia.
- El asocio y la coordinación con la CNE es de suma importancia para recibir asesoría especializada.
- Generar espacios de consulta, información, sensibilización, mesas de discusión y otros eventos de opinión y propuestas que pongan de relieve las preocupaciones y prioridades locales, y comenzar a delinear una agenda cantonal identificando actores y estrategias.
- Integrar equipos de trabajo que realicen diferentes tareas tales como identificación de amenazas, estudios de riesgo de desastres, diagnósticos, elaboración de planes y otras tareas, que incluyan de manera activa a los habitantes y a sus organizaciones.
- Propiciar la mayor participación posible en los procesos de elaboración de herramientas de planificación, tales como el Plan Regulador, Plan Estratégico Municipal, Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local ya que estos representan una oportunidad extraordinaria para integrar las propuestas que la ciudadanía quiere ver plasmadas en el desarrollo del cantón, y en los que el enfoque de gestión del riesgo de desastre es absolutamente indispensable.
- La población debe tener acceso a la información, y ya no solo como sujeto receptor, sino siendo parte de los procesos que generan información sobre el territorio. Esto además tiene una utilidad educativa enorme ya que facilita el esclarecimiento de una serie de supuestos y creencias que la población pueda tener sobre procesos físicos, origen de los riesgos de desastres y características de las amenazas, aparte de mejorar la conciencia y el compromiso ciudadano.
- La información sobre estudios y análisis de las amenazas del cantón, deben ser socializada a la población, mediante metodologías participativas.
- Es indispensable la incorporación de la institucionalidad pública, científica y académica a este esfuerzo cuyas características son interdisciplinarios y multisectoriales. Tanto la municipalidad como la población se beneficiarán de este aporte especializado, pero sobre todo el cantón saldrá ganancioso de esta concertación entre organizaciones de base, municipalidad e institucionalidad.

- Las interacciones no son únicamente municipalidad-comunidad, sino que más bien se deben propiciar y apoyar alianzas y colaboraciones entre todos estos actores de múltiples procedencias, de manera que se generen mecanismos de coordinación heterogénea entre la comunidad, el sector público y el privado, con lo cual se multiplican y diversifican también los recursos.

- Las municipalidades deben ser parte de las investigaciones que realicen los organismos técnicos y científicos en su territorio y procurar que estos hagan la divulgación de los hallazgos para información de la población concernida.

- Se debe promover la conformación de CCE, particularmente en aquellos sectores con historial de emergencias o exposición a amenazas, y apoyarles para la realización de identificación de riesgos y fortalecer su funcionamiento.

- La organización, seguimiento y asesoría de los CCE, es una responsabilidad de los Comités Municipales de Emergencia, por ello los CCE deben tener reconocimiento oficial por parte de los CME y la CNE, organizaciones con las que han de articularse, de acuerdo a las funciones que tienen establecidas en su reglamento.

- Es importante mantener un programa de formación para fortalecer la organización de las agrupaciones, como para mantener informada a la comunidad en general sobre temas relevantes de la gestión del riesgo de desastre sobre los que además se espera generar alguna conducta en particular.

- Teniendo en cuenta que las amenazas trascienden los límites administrativos del cantón y que con mucha frecuencia sus efectos incluyen a dos o más cantones colindantes, es conveniente trabajar con un enfoque interterritorial que ponga en contacto a vecinos de diferentes comunidades, aunque pertenezcan a cantones o incluso provincias diferentes, con el objetivo de la búsqueda colectiva y la colaboración cercana para la solución de problemas que les son comunes.

- Las autoridades municipales deben tomar las previsiones correspondientes para apoyar o gestionar respaldos a eventuales iniciativas que pudieran surgir de estos procesos de participación social, en forma de proyectos.

- Se debe conformar una red territorial en gestión del riesgo para poder establecer una serie de acciones que involucren el intercambio de experiencia.

A partir de estos lineamientos, así como de las recomendaciones para generar una mayor participación social para garantizar la incorporación y el desarrollo de actividades en materia de gestión de riesgo, se puede desarrollar un trabajo que permita reducir los niveles de vulnerabilidad y por ende los de riesgo, de manera que el cantón mejore sus niveles de desarrollo y utilizar los recursos disponibles en obras de prevención y no de mitigación y reconstrucción, que a la postre generan un mayor gasto a nivel de presupuesto municipal y un retraso en las obras de carácter social o de primera necesidad para el cantón.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente (1949 y sus reformas constitucionales). Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (11 de enero 2006). *Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo N° 8488*. San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (11 Noviembre 1968. Actualizada el al 5 de julio de 1999). *Ley de Planificación Urbana 4240.* San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (13 noviembre 1995). *Ley Orgánica del Ambiente 7554*. San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (28 abril 2010). Ley General de Transferencia de Competencia del Poder Ejecutivo a las municipalidades. San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (5 febrero 1996). *Ley Forestal 7575.* San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (31 enero 1986). *El Código Municipal.* San José, Costa Rica: La Gaceta.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (28 de Abril 2010). *Ley General de Transferencia de Competencia del Poder Ejecutivo a las Municipalidades 8801*. San José, Costa Rica: La Gaceta.

Cardona, Omar Darío. (2005). Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos: Informe Resumido. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030.* San José, Costa Rica.

Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. San José*, Costa Rica.

Equipo Técnico del Grupo GEA. PNUD/UN Habitat- Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID (2008). *Guía Metodológica para el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgos*. Perú.

Estado de la Nación (2017). Estado de la nación en desarrollo humano sostenible. San José, Costa Rica.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2008). *La Gestión del Riesgo Hoy, Contextos Globales.* La Participación Ciudadana en la Gestión del Riesgo, Capítulo 16.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2012). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015: Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando!* Ginebra, Suiza.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2013). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial.* 2012 a 2040. San José, Costa Rica.

Narváez, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos.* Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina. Lima, Perú: PREDECAN, Primera Edición.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Costa Rica:* PNUD. – 1 edición.

Real academia española. Diccionario de la lengua española. http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios

Romero Vargas, Lorena (2004). *Marco de competencia institucional en el procesos de reducción del riesgo a desastres.* Dirección de Hidrología, Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. San José, Costa Rica: Municipalidad de San José.

Romero, Carmen; Sáenz, Jorge. *Municipio y participación ciudadana.* Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social (2001). Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000097.pdf.

Vargas, Richard A. (2010). *Guía Municipal para la Gestión del Riesgo.* Bogotá D.C., Colombia: Dirección de Gestión del Riesgo, Ministerio del Interior y de Justicia.

Nota: Para fortalecer el contenido del documento, en enero del 2014 se realizaron entrevistas a las siguientes personas:

- Lorena Romero Vargas, Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de San José.
- Paula Sanabria Mata, Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Cartago.
- Alexander Zúñiga Medina, Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Osa.
- Hazel González Soto, Unidad Técnica y de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia.

ISBN: 978-9968-716-49-9