



# Orientaciones básicas para el quehacer municipal de la gestión del riesgo de desastres en el nivel local



**GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO**  
Fortaleciendo capacidades



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Reduciendo las Brechas



## Créditos

RET Internacional, Oficina Costa Rica y Bureau de Asistencia Humanitaria (BHA-USAID).

La publicación de la herramienta: “Orientaciones básicas para el quehacer municipal de la gestión del riesgo de desastres en el nivel local”, es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID-BHA). El contenido es responsabilidad de RET Internacional y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## Producción general

Margarita Villalobos Mora, Oficial de Proyecto, RET Internacional.

Cristian Montenegro Morales, Oficial de Reducción del Riesgo y Educación, RET Internacional.

## Revisión Técnica

Christiane Eppelin, Directora País, RET Internacional

Gestores y gestoras municipales de gestión del riesgo de desastres de los gobiernos locales de Santa Ana, Grecia, Tarrazú y Turrialba.

## Diseño gráfico

Karina Barrantes, Tu Marka CR

[info@tumarkacr.com](mailto:info@tumarkacr.com)

Cel: 8727 - 4535



# Contenido

Objetivo.....	4
Introducción.....	4
Propósitos de la herramienta.....	4
<b>I. Términos orientadores para la GRD.....</b>	<b>5</b>
Desastre.....	6
Amenaza.....	7
Vulnerabilidad.....	9
Factores de la vulnerabilidad.....	9
Gestión del riesgo.....	11
Gestión del riesgo de desastres.....	12
Gestión del riesgo en el nivel local.....	12
Resiliencia.....	12
Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (OMGRD).....	12
Algunas recomendaciones generales de las actitudes, aptitudes, calidades profesionales que debería tener un gestor(a) municipal del riesgo de desastres.....	15
Responsabilidades de los gobiernos locales en GRD de acuerdo con la normativa nacional.....	16
<b>II. ¿Por dónde empezar?.....</b>	<b>17</b>
Acciones que desarrolla el gobierno local en GRD.....	18
Acciones si se dispone o no del análisis probabilístico de la vulnerabilidad.....	20
<b>III. ¿Qué hago con esta información?.....</b>	<b>22</b>
Herramientas útiles para la elaboración de acciones en GRD.....	23
<b>IV. Plan Operativo Anual.....</b>	<b>24</b>
<b>V. Instrumentos para la GRD.....</b>	<b>25</b>
<b>VI. Bibliografía.....</b>	<b>31</b>

## Objetivo

Ofrecer a las municipalidades e intendencias una herramienta práctica y sencilla que les ayude a orientar sus acciones en la gestión del riesgo de desastres en el nivel local.

## Introducción

La herramienta “Orientaciones básicas para el quehacer municipal en la gestión del riesgo de desastres en el nivel local”, surge en el marco del Proyecto Regional: Fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres a nivel local en Panamá, Costa Rica, República Dominicana y México. En nuestro país llamado: “Gestión local del riesgo de desastres fortaleciendo capacidades”; implementado por RET Internacional Costa Rica y el financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos de América a través del Bureau de Asistencia Humanitaria (USAID/BHA). Asimismo, se contó con el apoyo y asesoría de los gestores y las gestoras municipales del riesgo de los gobiernos locales de: San José, Turrialba, Alajuela, Grecia, Escazú y Santa Ana.

El documento está dirigido a las personas que desempeñan funciones en los gobiernos locales y necesitan conocer de la gestión del riesgo de desastres, para la identificación y realización de acciones en la temática en el nivel local. De la misma manera, puede ser utilizada por personas funcionarias que desarrollan acciones de reducción del riesgo de desastres con las comunidades, familias y personas vulnerables o en riesgo social, en los diferentes territorios municipales.

La comprensión de elementos básicos de la gestión del riesgo de desastres (GRD) y su posible aplicación a partir de instrumentos y herramientas preventivas permitirá la posible reducción de daños y pérdidas en los territorios municipales. Por tal motivo, se pretende apuntar hacia el desarrollo de acciones de planificación municipal donde se fortalezca el trabajo institucional y comunitario en la búsqueda de territorios más resilientes y encaminados a un desarrollo local sostenible.

## Propósitos de la herramienta

- A** Fortalecer las capacidades del personal municipal vinculado con acciones de gestión del riesgo de desastres (GRD) en el nivel local.
- B** Ofrecer información oportuna para la identificación de amenazas naturales, socionaturales y antrópicas, así como las principales vulnerabilidades que podrían poner en riesgo a las personas, bienes, servicios y el medio ambiente.
- C** Sugerir procedimientos e instrumentos que ayuden al personal municipal a orientar su accionar en materia de gestión del riesgo de desastres, así como en la elaboración e implementación de planes de GRD en el nivel local.



La herramienta cuenta con V capítulos distribuidos de la siguiente manera:

- I Términos orientadores para la GRD.
- II ¿Por dónde empezar?
- III ¿Qué hago con esta información?
- IV Plan Operativo Anual
- V Herramientas para la GRD en el nivel local

## I Términos orientadores para la GRD<sup>1</sup>

Antes de comenzar con los términos asociados a la gestión del riesgo de desastres se debe dejar claro que: “**los desastres no son naturales**”, más bien, son problemas no resueltos del desarrollo. El adjetivo “natural” en el término desastres, lo que hace es trasladar la responsabilidad de las acciones inadecuadas del “desarrollo” social, ecológico y económico de la sociedad a la naturaleza, volviéndose una forma sencilla de evadir la obligación en el incremento de las vulnerabilidades y las causas de los desastres. Los desastres y sus lamentables consecuencias surgen por la ubicación de poblaciones, bienes y servicios en lugares vulnerables y no acordes al potencial de uso del suelo; a ello se le unen los procesos de degradación, sobreexplotación ambiental y el cambio climático.

Cuando se aborda el concepto de **desastre**, inmediatamente se asocia a otros conceptos vinculados e interdependientes como riesgo, vulnerabilidad, amenaza entre otros. Como se verá luego, según sean las circunstancias de la realidad, éstos se conjugan conformando ecuaciones donde intervienen en mayor o menor medida cada uno de estos factores que determinan o condicionan la posibilidad y magnitud de un desastre.

---

<sup>1</sup> Todas las definiciones expresadas en este apartado son de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488.

## Desastre

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Ley N°8488 en el Art.4 lo define como una “situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdidas de vidas y de salud en la colectividad y daños severos al ambiente”.

Cuando aparece el desastre, la cotidianidad es alterada de manera drástica e intensa y tal situación excede la capacidad de respuesta de las comunidades o sociedades impactadas. Junto a esto, las condiciones o características particulares de los territorios y de las comunidades afectadas pueden amplificar los daños o consecuencias, produciendo un desastre mayor al esperado debido a las condiciones de vulnerabilidad presentes en la zona.



## Riesgo

Probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. (Art. 4, Ley N°8488)

El riesgo posee diversas características como:

**Es dinámico y cambiante:** Lo que rodea actualmente una comunidad, tal vez no sea lo mismo en un futuro.

**Tiene carácter social:** Depende de las relaciones que las comunidades tengan con su entorno; es diferenciado porque no afecta de igual manera a todos los miembros de la colectividad.

**Posee una dimensión perceptiva:** No todas las personas tienen la misma explicación del riesgo, las percepciones están mediadas a través de las experiencias de las poblaciones, los medios de comunicación, las costumbres, creencias y la cultura.



Según sea la naturaleza del peligro o daño y de la fuente que lo ocasiona, el concepto riesgo adquiere una connotación más específica; le agregamos “apellido” y hablamos de: riesgo de un accidente de tránsito; riesgo de contagiarse con alguna enfermedad; riesgo de quemarse; persona, familia(s) en riesgo social; riesgo de perder algo; etc. Esto significa que no todo el riesgo se materializa en un desastre, podemos reducirlo o evitarlo.

Ahora bien, si el riesgo se refiere a las posibles contingencias que pueden producir un daño ¿de qué depende que exista? La existencia y la magnitud del riesgo depende de la combinación o intervención de al menos dos factores que participan de la misma ecuación: **la amenaza y la vulnerabilidad.**

Veamos más de cerca esta relación:

## Amenaza

En el marco del riesgo de desastres se entiende por amenaza al: “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” (Art. 4, Ley N°8488).

Las amenazas pueden tener diversas clasificaciones, habitualmente se categorizan como de origen natural, antrópicas y siconaturales:

### Amenazas naturales:

Producidas por eventos de origen natural que pueden afectar a las poblaciones vulnerables.

**Geológicas:** Sismos, erupciones volcánicas, erosión, deslizamientos y hundimientos.

**Hidrometeorológicas:** Huracanes, tormentas tropicales, lluvias, rayería, sequías, tornado, ola de calor, entre otros.



Deslizamiento Bajo San José, San Carlos, Tarrazú

### Amenazas socionaturales:

Se generan debido al impacto que producen ciertas acciones humanas en el medio ambiente, incrementando la ocurrencia de eventos más allá de sus probabilidades naturales.

La sequía, inundaciones, incendios forestales y deslizamientos suceden o resultan amplificadas por el mal uso de los recursos como el suelo y el agua.



### Amenazas antrópicas:

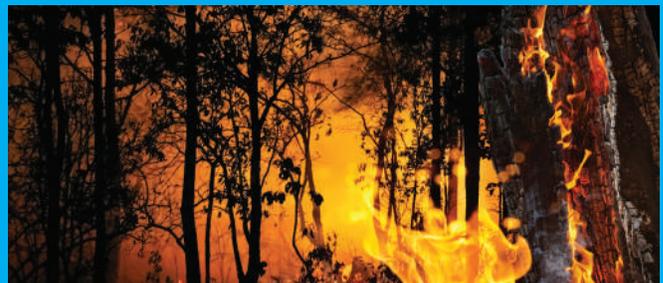
Generadas por las acciones del ser humano, ya sea por el inadecuado uso de tecnologías, los impactos del desarrollo y el desequilibrio ambiental ocasionado por el ser humano.

Grandes ciudades crean nuevas amenazas para las poblaciones más necesitadas.

Las sustancias tiradas a los ríos y a los suelos pueden contaminar distintas fuentes de agua, y posteriormente provocar problemas de salud y muerte en las personas.

Industriales/tecnológicos, como las explosiones, incendios estructurales y derrames de sustancias tóxicas.

Guerras y conflictos, terrorismo, agresiones armadas. Pandemias.



Fuente: Elaboración propia

Estas amenazas, a veces, actúan o suceden de forma combinada, conformando cadenas de efectos o consecuencias y propician el surgimiento de nuevas amenazas.



# Vulnerabilidad

La vulnerabilidad alude a la “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”. (Art. 4, Ley N°8488)

Una comunidad es vulnerable ante un evento determinado, porque sus condiciones particulares la hacen proclive a sufrir un daño. Las vulnerabilidades de una familia, comunidad, sistema social, sistema ecológico o la infraestructura en general son de distinta naturaleza y suelen combinar varias condiciones.

## Factores de la vulnerabilidad

Existen diferentes factores que vuelven a las poblaciones vulnerables y ante los desastres. A continuación, se enumeran algunos de estos:

Factores	Definición y ejemplos
 <p data-bbox="217 1339 324 1373"><b>Físicos</b></p>	<p data-bbox="456 1056 1500 1203">Depende de la ubicación de las poblaciones y los asentamientos con respecto a las amenazas, los materiales, las calidades de las infraestructuras, las distintas actividades productivas realizadas, entre otros. Dicha vulnerabilidad agudiza los impactos ante la aparición de una amenaza.</p> <p data-bbox="456 1245 1500 1350">Por ejemplo: Las casas y sembradíos construidos en una zona de inundación, falla local o en las faldas de un volcán tienen una mayor vulnerabilidad física debido a su ubicación geográfica.</p>
 <p data-bbox="175 1787 358 1820"><b>Económicos</b></p>	<p data-bbox="456 1455 1500 1633">Refiere al nivel de capacidades e inequidad económica, patrimonial y de acceso a servicios básicos (electricidad, salud, agua potable, control de aguas negras, etc.) que pueden presentar las poblaciones y afectan su acceso a la calidad de vida. Lo anterior, eleva las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones haciendo que se acentúen otras vulnerabilidades.</p> <p data-bbox="456 1675 1500 1780">Por ejemplo: La falta de empleo, acceso a tierras y la pobreza obliga a muchas familias a vivir en lugares expuestos a amenazas como deslizamientos, inundaciones, incendios, sitios altamente contaminados, entre otros.</p>

Factores	Definición y ejemplos
 <p><b>Sociales</b></p>	<p>Se puede decir de la poca capacidad organizativa que tienen las comunidades o grupos para generar cambios a nivel social o responder ante algún tipo de adversidad.</p> <p>Por ejemplo: Existe una amplia vulnerabilidad social cuando las comunidades no tienen capacidades organizativas y asociativas, pues al momento de ocurrir un desastre, su respuesta será errática y desordenada.</p>
 <p><b>Ambientales</b></p>	<p>Refiere a las relaciones de desarrollo y explotación de recursos que establecen las sociedades con su ambiente. Si estas se relacionan de una manera no sostenible, la capacidad de los ecosistemas se debilita y aumenta el impacto de los desastres.</p> <p>Por ejemplo: La deforestación en las orillas de los ríos y o en laderas aumentan la aparición de deslizamientos, derrumbes e inundaciones.</p>
 <p><b>Factores ideológicos y culturales</b></p>	<p>Se relacionan con las formas de percibir, dar sentido y explicación al mundo según sus patrones culturales. En el caso del riesgo de desastres se refiere a cómo las poblaciones interpretan las amenazas, sus impactos y cómo actúan ante ellas.</p> <p>Por ejemplo: En algunos casos se puede observar que ciertas poblaciones interpretan los desastres como “castigos divinos”, esperando que sea Dios quien pueda ayudarlos a evitarlos sin realizar ningún tipo de acción preventiva. En otros, surgen ideas de que el desastre es inevitable por lo que la pasividad y el vivir “hasta que las cosas sucedan”, se vuelve la tónica.</p>
 <p><b>Factores institucionales</b></p>	<p>Hace referencia a la poca capacidad de toma de decisión por parte de instituciones clave para la reducción del riesgo de desastres.</p> <p>Por ejemplo: La gran cantidad de trámites y requisitos que muchas veces solicitan las instituciones, hace que se dejen de lado los problemas de fondo, o sea aquellas cosas en realidad importantes.</p>
 <p><b>Factores políticos</b></p>	<p>Las comunidades tienen que ser autónomas y propositivas para tomar decisiones y resolver los problemas que les afectan. El factor político se relaciona con la capacidad de una comunidad de tomar decisiones sobre los temas que le afectan, así como encontrar soluciones a determinados problemas sin necesidad de acudir a niveles de gobierno mayores. Se plantea que para disminuir la vulnerabilidad política se requiere paralelamente disminuir la vulnerabilidad social y la vulnerabilidad económica de las comunidades, mostrando así la estrecha relación entre los diferentes tipos de vulnerabilidad identificados (Wilches-Chaux, 1993).</p>

Elaboración propia



Ahora bien, la posibilidad que un evento cause un desastre depende de la confluencia y combinación de los siguientes factores y suele presentarse mediante la fórmula: el Riesgo (**R**) está en función de la Amenaza (**A**) por la Vulnerabilidad (**V**).

$$A \times V = R$$

La combinación de estos factores y las particularidades locales asumidas en una situación real, constituyen la base para definir acciones y responsabilidades con miras a intervenir el riesgo y minimizar los efectos de un evento adverso. Este esfuerzo planificado de trabajo se conoce como **Gestión del Riesgo**.

## Gestión del riesgo

El Art.4 de la Ley N° 8488, la define 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 se 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 emergencias”.

## Gestión del riesgo de desastres

La expresión gestión del riesgo de desastres (más amplio que gestión del riesgo) se refiere al conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNDRR Las Américas; 2022)<sup>2</sup>. Asimismo, constituye un proceso sistemático y tiene que ver con acciones y medidas para prevenir, reducir o prepararse ante una eventual amenaza y los posibles efectos que podría desencadenar un evento.

La GRD conlleva: La toma de decisiones por parte de las autoridades y organizaciones, la formulación de políticas y directrices oficiales sobre el tema, así como la planificación y ejecución de actividades en diferentes ámbitos para hacerle frente a los eventos. Todo ello con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas y disminuir la posibilidad de que ocurra un desastre. También, es entendida como un proceso social complejo, mediante el cual la sociedad crea conocimiento, toma conciencia, analiza e interviene en los niveles de riesgo que enfrenta.

<sup>2</sup> UNDRR Las Américas, 2022, Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres.

## Gestión del riesgo en el nivel local

Es un proceso altamente participativo por parte de actores como los gobiernos locales, entidades públicas, empresa privada, organizaciones (públicas y privadas) y sociedad civil organizada. En muchas ocasiones, a partir de planes de gestión local del riesgo, los actores mencionados trabajan estrechamente para formular estrategias, programas y proyectos orientados a la reducción, mitigación, previsión y control de riesgos; y en la recuperación en caso de desastres.

Por ende, se requiere que en el nivel local se tenga un riguroso registro de las diferentes amenazas (analizadas desde las más recurrentes y en el nivel histórico) así como de los distintos factores que incrementan la vulnerabilidad. Con estos insumos se podrán registrar escenarios de riesgo para priorizar las posibles decisiones, acciones, recursos y presupuestos.

También, articula sobre el reconocimiento de los actores sociales como agentes activos, responsables y generadores de transformaciones necesarias. La participación promueve que los involucrados se apropien de los procesos y puedan llevar a cabo acciones, para lograr la instauración de prácticas permanentes de prevención de amenazas y mitigación de vulnerabilidades <sup>3</sup>.

## Resiliencia

De acuerdo con la UNDRR, por sus siglas en inglés, un concepto que no se puede omitir es el de resiliencia. Este se define como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de los desastres, en una forma oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Una sociedad resiliente tendrá las capacidades de recuperación y adaptación ante las amenazas, al crear planes y estrategias para la disminución de sus niveles de vulnerabilidad, la preparación ante las emergencias y un enfoque de desarrollo más sostenible. Lo anterior generará que las distintas poblaciones y entidades presentes en un territorio puedan apoyar y ser concientizadas en la importancia de las acciones de la gestión local del riesgo de desastres.

## Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (OMGRD)

Las OMGRD tienen el objetivo de “promover la incorporación de la GRD 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 de la materia” (Moya, Quirós, Romero y Araya, 2018, p.21)<sup>4</sup>. Hasta el 2022 existen oficinas en las siguientes municipalidades: Santa Ana, San José, Grecia, Paraíso, Escazú, Turrialba, Nicoya, Moravia, Osa, Curridabat, San Vito de Coto Brus, Garabito, Pérez Zeledón, Talamanca, Cartago y Alajuela. Además, Desamparados, Heredia, Alajuelita y Santa Bárbara, tienen a una persona asignada con el recargo para atender este tema.

<sup>3</sup> Sistematización: Sistema de capacitación y asistencia técnica en gestión local del riesgo. Proyecto Trifinio/GTZ

<sup>4</sup> Moya, Quirós, Romero y Araya (2018) Gestión Municipal del Riesgo a Desastres: aspectos básicos a considerar para la Organización y Funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.



La creación de la OMGRD se encuentra respaldada en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2021-2025 que establece: “82 municipalidades y 8 intendencias municipales cuentan con una oficina de gestión del riesgo de desastres oficializada o/y con procesos de gestión del riesgo identificados en la estructura organizacional, que incluyen criterios de género y derechos humanos” (p.113). Además, se recuerda que para la creación de oficinas o designación de un puesto para la gestoría del riesgo de desastres los gobiernos locales pueden ampararse de manera presupuestaria en los Artículos 27 y 45 de la Ley N° 8488, los cuales, establecen la obligatoriedad de cada institución pública de asignar recursos para la gestión el riesgo y los preparativos para situaciones de emergencias. También, el Artículo 46 bis de la citada Ley, establece que las municipalidades y concejos municipales de distrito deben destinar el 3% del superávit presupuestario libre exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y atención de emergencias, incluyendo las no declaradas.

En caso de no existir una oficina, es necesario que el gobierno local contemple acciones y responsabilidades de GRD en forma transversal en cada una de sus unidades municipales.

A manera de sugerencia, se podrían generar responsabilidades en unidades cómo:

#### **Unidad de Catastro o Área de Planificación y Diseño Territorial:**

Se encargaría de velar porque las zonificaciones catalogadas como amenaza o de alta fragilidad sean respetadas, garantizando el uso apropiado y adecuado de la tierra según lo señalado en criterios técnicos (Moya, 2022)<sup>5</sup>.

#### **Unidad de Contraloría o Gestión Ambiental:**

Debería de procurar la realización de estudios detallados sobre las amenazas y las vulnerabilidades existentes en el territorio municipal (Moya, 2022).

#### **Unidad Técnica de Gestión Vial:**

Debería de tener mapeada las vías de comunicación con grado de vulnerabilidad dentro del cantón, tanto las vías cantonales como las nacionales y los territorios indígenas.

<sup>5</sup> Basado en exposición de Juan José Moya encargado de OMGRD de la Municipalidad de Alajuela durante su exposición, en el marco del seminario: gestión del riesgo de desastres para gobiernos locales 2022.

**Unidad de  
Acueductos  
Municipales:**

Deberían hacer un mapeo de las estructuras de agua potable, asadas y un eventual plan de gestión del riesgo.

**Unidad de  
Proyectos:**

Debería velar porque los proyectos en infraestructura incluyan la variable de gestión del riesgo y se contemplen la resiliencia en éstos.

**Área de  
Planificación:**

Esta área es sumamente importante para incluir en el plan estratégico municipal, la gestión del riesgo a desastres, como un eje transversal del quehacer municipal.

**Unidad de  
Planificación  
Urbana:**

Debería velar por la variable de gestión del riesgo dentro del Plan Regulador y aplicar normativas con base en acciones de GRD y adaptación.

**Unidad de  
Servicios  
Generales:**

Debería tener bajo su estructura la planificación de los servicios básicos para garantizar la continuidad y que no se vean interrumpidos por algún evento. En caso de suceder es necesario tener un plan de contingencia para la atención de emergencias.



### Unidad de Alcaldía:

Funcionaría como promotor de la Comisión Municipal de Emergencias, que está compuesta por representantes de las instituciones del cantón y velan por prevenir, atender y mitigar el impacto de riesgos. Además, debe de fomentar la transversalización de la GRD dentro de la estructura municipal, para desarrollar acciones y responsabilidades preventivas en toda la organización.

Sin embargo, la forma en que cada gobierno local se organice será determinada mediante la disponibilidad de recursos humanos, financieros, voluntad política, así como por el tipo de amenazas y vulnerabilidades existentes, la urgencia de intervención y la extensión del territorio.

## Algunas recomendaciones generales de las actitudes, aptitudes, calidades profesionales que debería tener un gestor(a) municipal del riesgo de desastres

Existe una gran gama de posibilidades, actualmente esta función la están desempeñando Ingenieros Civiles, Ambientales, en Salud Ocupacional, Geógrafos, Trabajadores Sociales, entre otros. Por ende, hay una gran amplitud en la escogencia de la persona, tal y como lo establece la guía **“Gestión Municipal del Riesgo a Desastres: aspectos básicos a considerar para la Organización y Funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres”**:

*“...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.” (Moya, Quirós, Romero y Araya, 2018, p.24).*

Deseablemente debería tener cualidades de manejo de personal, liderazgo, sensibilidad social, gestión de proyectos, capacidad de análisis, planificación, así como conocimientos en gestión del riesgo de desastres. Además, disponibilidad para situaciones difíciles y tiempo para la atención de éstas; buen manejo de relaciones interinstitucionales y conocimientos en temas relacionados con administración, presupuestos y experiencia en acciones de gestión de riesgo a desastres.

Por otro lado, la persona encargada debe de tener capacidades para el trabajo bajo presión, que pueda delegar funciones, orientar en la toma de decisiones, ser proactivo(a) y empático(a).

## Responsabilidades de los gobiernos locales en GRD de acuerdo con la normativa nacional

Los gobiernos locales tienen responsabilidades legales no solo en la atención de emergencias, sino también en la prevención de los desastres y las afectaciones que estos puedan ocasionar en las poblaciones.

A continuación, se mencionan algunos artículos importantes que sustentan lo anterior:

- **Artículo 25, Ley N°8488:** “Responsabilidad estatal. Es responsabilidad del Estado costarricense prevenir los desastres; por ello, todas las instituciones estarán obligadas a considerar en sus programas los conceptos de riesgo y desastre e incluir las medidas de gestión ordinaria que les sean propias y oportunas para evitar su manifestación, promoviendo una cultura que tienda a reducirlos”.
- **Artículo 45, Ley N°8488:** “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”.
- **Artículo 46 bis, Ley N°8488:** “Aplicación en el régimen municipal. Las municipalidades y los concejos municipales de distrito calcularán el tres por ciento (3%) del superávit presupuestario libre, dispuesto en el artículo anterior, a partir de la liquidación presupuestaria al 30 de junio del año en curso, habiendo concluido los compromisos efectivamente adquiridos del período anterior en concordancia con lo que permite el artículo 116 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998. Se debe considerar que no todas las municipalidades e intendencias cuentan con un monto significativo en el superávit, por lo que es importante un acompañamiento para la inversión óptima de los recursos.

Estos recursos serán ejecutados por cada ente municipal y se destinarán, exclusivamente, al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia. Las municipalidades crearán un fondo propio para estos mismos efectos y los recursos de este fondo se regirán por los principios de presupuestación plurianual y por tanto lo que no ejecuten al final de cada ejercicio económico no se constituirá en superávit.

- **Acuerdo N°0443 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y atención de Emergencias (CNE), 2011:** “...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 de incorporar la prevención como componente de los proyectos de desarrollo urbano”.



## II ¿Por dónde empezar?

Como punto de partida se recomienda elaborar un estado de las acciones en GRD que realiza o ha realizado el gobierno local; con el fin de obtener un panorama real de todas las gestiones realizadas. Puede que se identifiquen actividades que favorecen la reducción de factores de vulnerabilidad y que no se reconocían como tal.

Es recomendable elaborar un diagnóstico de manera exhaustiva con toda la información disponible sobre amenazas, factores de vulnerabilidad, así como las acciones y proyectos que está realizando en materia de GRD. Con ello, se puede elaborar una radiografía de la municipalidad, trazar posibles hojas de ruta y planes de trabajo para potenciar las acciones que se están realizando, así como desarrollar acciones para los desafíos que se identifiquen.

Se recomienda los siguientes pasos:

**Paso 1:** Identificar y documentar las acciones relacionadas con GRD que se realizan habitualmente en las unidades municipales. Buscar información en las Unidades de: Ingeniería, Catastro, Control Urbano, Técnicas de Gestión Vial, Gestión Ambiental, Gestión Social, entre otras.

Lo anterior para identificar:

- » Análisis históricos de las amenazas, con fechas de aparición, daños y características <sup>6</sup>.
- » Acciones relacionadas con la intervención en obras e infraestructuras para disminuir su vulnerabilidad.
- » Requisitos de construcción específicos en zonas amenazadas.
- » Mapas de riesgo a nivel municipal e información referente sobre éstos.
- » Evaluaciones y análisis probabilísticos de las amenazas y vulnerabilidades.
- » Instrumentación y redes básicas para el monitoreo de amenazas.
- » Censos o información que caracterice las poblaciones que viven en zonas vulnerables del cantón.
- » Características de las zonas de afectación donde se producen incidentes cada año o cada cierto periodo de tiempo.
- » Planes de trabajo para disminuir los impactos ambientales y acciones para el desarrollo sostenible.
- » Acciones y políticas puestas en marcha que estén dirigidas a mejorar el medio ambiente.
- » Acciones de preparación y fortalecimiento de la organización comunitaria en situaciones preventivas y de atención de emergencias o desastres.
- » Alguna otra actividad desarrollada por el gobierno local que se considera atinente a la GRD.

<sup>6</sup> Estos análisis son fundamentales en la GRD, sino se cuentan, revisar la herramienta de histórico de amenazas en el apartado de para la gestión del riesgo en el nivel local.

**Paso 2:** Sistematizar la información obtenida en una matriz donde se incluyen algunas categorías que faciliten la comprensión de las acciones realizadas por el gobierno local.

Se sugiere la siguiente matriz para ingresar la información obtenida:

### Matriz 1

#### Acciones que desarrolla el gobierno local en GRD

Acciones	Descripción	Unidad municipal que la desarrolla	Presupuesto municipal asignado	¿Cómo favorece a la disminución de los factores de vulnerabilidad?	Ámbito de la GRD que aborda

Fuente: Elaboración propia

**Paso 3:** Con la información sistematizada se debe de realizar un análisis de las acciones que está llevando a cabo el gobierno local. Como una ayuda para el análisis se podría utilizar algunas de las siguientes preguntas generadoras (Romero, 2022) <sup>7</sup>:

- » ¿Qué tanta información disponible hay sobre amenazas y factores de vulnerabilidad?
- » ¿Hacia qué ámbito de la GRD se dirigen más las acciones realizadas por mi gobierno local?
- » ¿Está mi gobierno local atendiendo solamente emergencias o está trabajando en acciones a mediano plazo que permitan la disminución de factores de vulnerabilidad?
- » ¿Cuáles son las principales fortalezas en materia de GRD que tiene el gobierno local?
- » ¿Cuáles son las principales debilidades en materia de GRD que presenta el gobierno local?

<sup>7</sup> Basado en lo expuesto por Lorena Romero gestora del riesgo de la Municipalidad de San José, en el video "Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres: Municipalidad de San José Costa Rica", enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=RzByHEaRZAU&t=88s>



- » ¿Las acciones realizadas siguen algún plan u objetivo/visión específica?
- » ¿Los trabajos realizados permiten la disminución del impacto de las amenazas, o simplemente se están ofreciendo soluciones para atajar a las emergencias?
- » ¿Cuáles son los principales ámbitos que se deberían de reforzar y cuáles prácticas mantener?

**Paso 4:** Posterior al análisis, se debe desarrollar un balance para comprender cuáles son las fortalezas, los puntos de mejora del gobierno local, principales amenazas que afectan periódicamente, poblaciones vulnerables, información que falta para la toma de acciones y posibles pasos a seguir. Los resultados obtenidos deben ser presentados mediante un informe a las unidades municipales y la alcaldía, para comprender el estado de actual del gobierno local en materia de GRD y eventualmente visualizar, en conjunto: las acciones a priorizar, las actividades municipales en GRD a reforzar y desarrollar planes de trabajo enfocados en la disminución de factores de vulnerabilidad.

Por ejemplo, cuando una municipalidad dispone o no de datos e información para realizar el análisis probabilístico de la amenaza (Imagen 1) y cuando, la municipalidad dispone de datos e información para realización análisis probabilísticos de vulnerabilidad (Imagen 2).

### Imagen 1

#### Acciones si se dispone o no del análisis probabilístico de la amenaza

##### Municipalidad NO dispone de datos e información para realizar el análisis probabilístico de la amenaza

- » Destinar partidas presupuestarias para la creación y fortalecimiento de redes básicas de monitoreo de variables atmosféricas, hidrológicas, geofísicas, ambientales, en especial en áreas que cuentan con una propensión a las amenazas naturales o con zonas de índices de fragilidad altos y muy altos.
- » Instrumentar técnicamente la observación de cuencas hidrográficas que hayan causado desastres o presentan procesos acelerados de transformación de usos de la tierra.
- » Asesorarse debidamente con instituciones científico-técnicas (si la municipalidad no contara con la capacidad) para determinar cuáles datos y a qué nivel de detalle se requieren.
- » Es frecuente que la extensión espacial del análisis de amenazas no sea el mismo que el límite administrativo del cantón por lo que se recomienda trabajar con otros cantones a la hora de solicitar datos e información.
- » Realizar alianzas de cooperación con instituciones públicas como el ICE, IMN, SENARA, AyA. Universidades y otras, con el fin de compartir la información base de amenazas cuando es posible y de no serlo, presupuestar la compra de estos datos.

### Municipalidad dispone de datos e información para realizar el análisis probabilístico de la amenaza

- » Destinar partidas presupuestarias para el mantenimiento de las redes básicas de monitoreo.
- » Contemplar dentro de los instrumentos de planificación municipal así como dentro del presupuesto, la realización del análisis de las amenazas existentes en el municipio.
- » Actualizar la información geográfica y socio territorial en las áreas con alta propensión a las amenazas.
- » Revisar el grado de detalle del análisis de amenazas que la municipalidad necesita, un mayor grado de detalle será más costoso, sin embargo a veces es necesario. La municipalidad puede apoyarse en criterios científico técnicos provenientes de quien haya realizado el análisis general de las amenazas, así como de universidades, de los CATs para determinar el grado de detalle requerido.

Fuente: (Bejarano, Saborío y Castro, 2014, p.22)

## Imagen 2

### Acciones si se dispone o no del análisis probabilístico de la vulnerabilidad

#### Municipalidad NO dispone de datos e información para realizar el análisis probabilístico de la vulnerabilidad

- » Destinar partidas presupuestarias para el desarrollo de estudios básicos como: 1) Censo detallado de la población expuesta directamente a cada amenaza. 2) Estudios socio-económicos detallados.
- » Realizar un inventario de la infraestructura expuesta a la(s) amenaza(s) ya sea en líneas vitales como agua, energía, telecomunicaciones, transporte o en viviendas/infraestructura.
- » Georeferenciar las bases de datos de la infraestructura de líneas vitales o crítica para su facilitación en cálculos o estimaciones vinculadas a escenarios de riesgo mediante los Sistemas de Información Geográfica (SIG).
- » Realizar alianzas de cooperación con instituciones como INEC, Registro Civil, Catastro, IGN, INVU, AyA, ICE, Universidades y otras, con el fin de compartir la información base socio-económica cuando es posible, de no serlo presupuestar la compra de estos datos.



## Municipalidad dispone de datos e información para realizar el análisis probabilístico de la vulnerabilidad

- » Actualizar la información socio-económica proveniente de los estudios básicos o inventarios realizados.
- » Contemplar dentro de los instrumentos de planificación municipal así como dentro del presupuesto, la realización del análisis de la vulnerabilidad existente en el municipio.

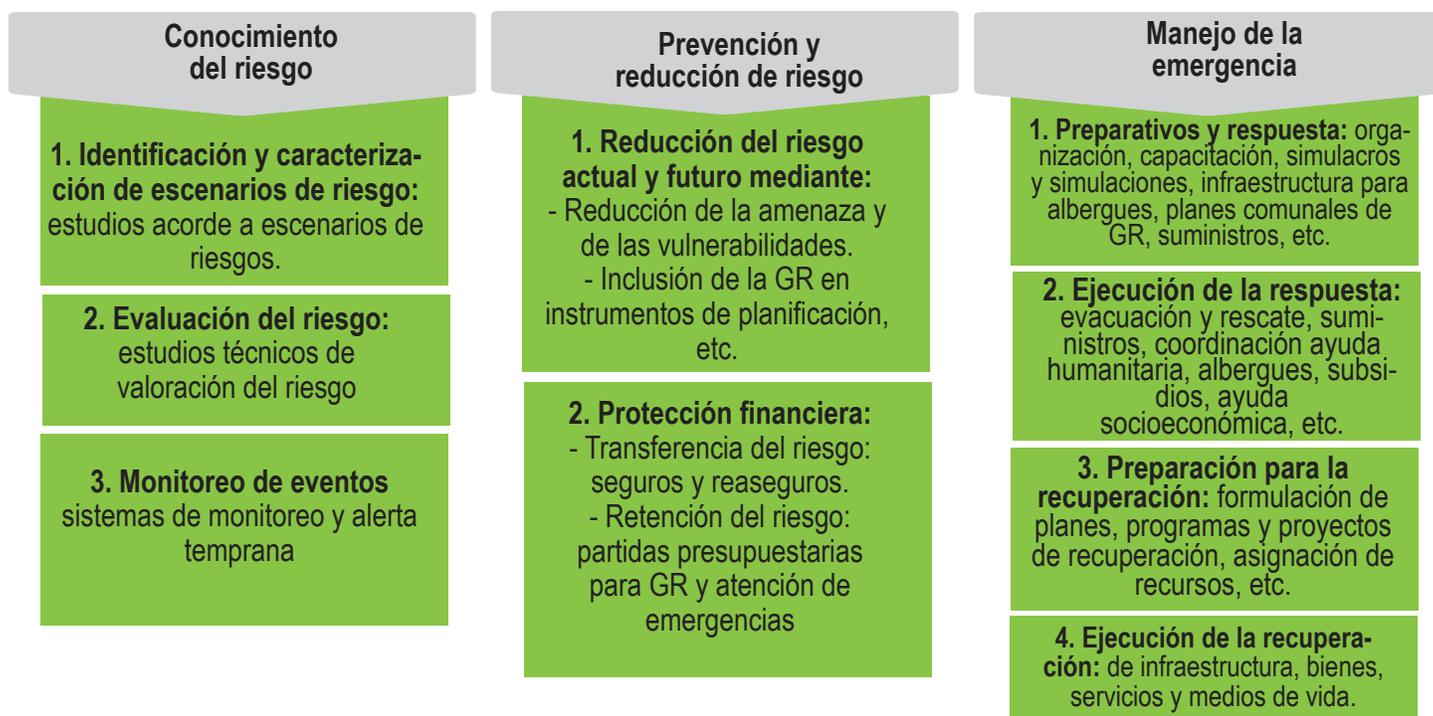
Fuente: (Bejarano, Saborío y Castro, 2014, p.24)

Las anteriores, pueden ser algunas actividades prioritarias por llevar a cabo en el gobierno local. Sin embargo, esto será determinado según la información que se obtenga en la radiografía del territorio en GRD, el análisis de acciones y las posibilidades de la municipalidad o intendencia.

Se recomienda revisar la Guía de la CNE: “*Gestión Local del Riesgo de Desastres. Normas y elementos básicos de la gestión del riesgo para su inclusión en la planificación y el aprovisionamiento presupuestal, con énfasis en la reducción y prevención del riesgo*”<sup>8</sup>, al momento de iniciar un borrador del plan de trabajo. Las páginas de la 26 a la 31, proveen ideas sobre líneas de acción a efectuar y priorizar en el abordaje del riesgo de desastres.

### Imagen 3

#### Líneas de acción a efectuar y priorizar en el abordaje del riesgo de desastres



Fuente: Tomado de Bejarano, Saborío y Castro, 2014, p.30, adaptación de la Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, 2010.

<sup>8</sup> Guía disponible en: [https://www.cne.go.cr/reduccion\\_riesgo/biblioteca/gestion%20\\_municipal/Guia\\_Municipal\\_del\\_Riesgo\\_de\\_Desastres\\_planificacion\\_y\\_presupuestacion.pdf](https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/biblioteca/gestion%20_municipal/Guia_Municipal_del_Riesgo_de_Desastres_planificacion_y_presupuestacion.pdf)

## III ¿Qué hago con esta información?

Antes de comenzar, es necesario planificar que las actividades a proponer o desarrollar en el municipio puedan ser incluidas en los Planes Anuales Operativos (PAO) y estén alineadas con lo propuesto en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2021-2025, para los gobiernos locales con el fin de no generar doble trabajo. El apoyo por parte del alcalde(sa) y los miembros del Concejo Municipal será fundamental; es necesario que estos, así como el personal municipal entienda la obligatoriedad e importancia de incluir en el quehacer ordinario la coordinación y ejecución de acciones de GRD, más allá de la atención de emergencias.

A partir de la información obtenida en el informe de acciones municipales en GRD (paso II) se recomienda trabajar en conjunto con todos los departamentos y la alcaldía en una matriz de competencias y prioridades (Romero, 2022). El documento ayudaría a organizar algunas acciones y procesos a realizar, así como los departamentos responsables, los indicadores y tiempos de ejecución.

Algunas de las preguntas generadoras para construir la matriz o el plan de trabajo serían las siguientes, según Romero, 2022<sup>9</sup> :

»» ¿Qué se va a realizar en temas de regulación y control?
»» Si se dispone de plan regulador, ¿cómo está incluido o se puede incluir el tema en este?
»» ¿Cómo se incluye el tema en el monitoreo de todos los permisos de construcción en zonas de riesgo?
»» ¿Cuáles obras son prioritarias para la intervención?
»» ¿Cómo vamos a articular el tema de preparativos y gestión comunitaria?
»» ¿Cómo vamos a realizar el fortalecimiento institucional con respecto a la información de las amenazas, equipamiento y recursos?
»» ¿Cómo se va a manejar la información existente de amenazas del cantón? y ¿qué otra información es prioritaria?
»» ¿Qué acciones nos permitirán avanzar hacia una Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres?

<sup>9</sup> Basado en lo expuesto por Lorena Romero, Gestora del Riesgo de la Municipalidad de San José, en el video "Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres: Municipalidad de San José Costa Rica", enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=RzByHEaRZAU&t=88s>



Nota: I) La matriz es importante para definir cuáles son las competencias y responsabilidades de todo el equipo municipal y todas las dependencias. II) Es necesario establecer indicadores y tiempo de cumplimiento para evaluar cómo se avanza en la inversión de acciones en GRD.

Se sugiere que previo al proceso de trabajo que representa la matriz, la persona encargada de coordinar la actividad pueda conocer herramientas como el marco lógico o la planificación por escenarios, ya que esto será de utilidad en la generación de la metodología de trabajo.

Algunos documentos que podrían ser útiles para la comprensión:

**Tabla 1**  
**Herramientas útiles para la elaboración de acciones en GRD**

Herramienta	Enlace
<b>Metodología del marco lógico:</b> esta metodología permite el desarrollo y estructura de proyectos o procesos, tomando en cuenta cada acción y sus resultados.	<b>Manual:</b> Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas Enlace: <a href="https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf">https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf</a>  <b>Video:</b> Desarrolla un marco lógico en 10 pasos: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=hzlsxXPeCwU">https://www.youtube.com/watch?v=hzlsxXPeCwU</a>
<b>Planificación por escenarios:</b> consiste en un proceso de planificación estratégica con el diseño de distintos escenarios, así como soluciones, herramientas tácticas y simulaciones ligadas a cada escenario.	<b>Documento:</b> Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible Enlace: <a href="https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453_es.pdf">https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453_es.pdf</a>
Generación de herramientas para el monitoreo y evaluación:	<b>Guía:</b> ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? <a href="https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2019/06/PP-ME-Guia-5.pdf">https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2019/06/PP-ME-Guia-5.pdf</a>  Guía para definir objetivos basada en la metodología SMART. Enlace: <a href="https://cada.udd.cl/files/2018/11/2.-B-.pdf">https://cada.udd.cl/files/2018/11/2.-B-.pdf</a>

## IV Plan Operativo Anual

Una vez se tenga definidas y priorizadas las acciones a realizar en GRD en el municipio, se debe tomar en consideración los procesos de la planificación municipal y los periodos de formulación del Plan de Inversión Municipal que son de carácter anual. Es necesario darles sustento económico a las acciones acordadas en la matriz que se elaboró en el paso 4 y por consiguiente al plan de trabajo que se deriva de este; todo ello armonizado entre las unidades municipales.

De esta manera, las actividades en GRD elegidas anteriormente se deben incluir en el Plan Operativo Anual (POA) y en la matriz de desempeño y acciones programáticas de los gobiernos locales, asignando un presupuesto conforme a lo establecido en la Ley N°8488. Asimismo, es conveniente incorporar acciones preventivas con sustento económico, en programas municipales como:

- » **Programa I:** Dirección y Administración General. Muchas veces cuentan con recursos sin asignación presupuestaria y se puede incluir gastos por ejemplo en capacitaciones del personal.
- » **Programa II:** Servicios Comunitarios.
- » **Programa III:** Inversiones.
- » **Programa IV:** Partidas Específicas.

Como se ha mencionado, el aprovisionamiento presupuestal se sustenta en los Artículos 27, 45 y 46 bis de la Ley N°8488, y como se estipula en la Guía de Aprovisionamiento Presupuestario de la CNE:

*“Las municipalidades deben incorporar dentro de su presupuesto las acciones para conocer el riesgo, así como para reducirlo y prevenirlo. Estas se deben someter a un análisis de factibilidad técnica, financiera y de costo/beneficio, con el fin de asegurar su sostenibilidad” (Saborío, Saborío y Mora, 2014, p. 29)*

Además, es importante la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales, pues podrían apoyar en la formulación de acciones para la reducción del riesgo de desastres.



## V Instrumentos para la GRD

Existen distintos instrumentos que permiten desarrollar acciones en GRD. Por tal razón, se mencionan algunos de ellos que podrían ser de utilidad en los procesos locales.

### a) Histórico de desastres de los cantones

El contar con información histórica sobre los desastres permite tener una visión a mediano y largo plazo de las posibles amenazas que podrían repetirse dentro de los territorios y, al mismo tiempo, trazar planes integrales con una visión histórico-social que favorezca para proyectar acciones efectivas en la reducción de factores de vulnerabilidad y de desastres. En términos de información, la población se convierte en un testigo histórico que puede suministrar indicios de la ocurrencia de eventos en el pasado, signos o manifestaciones extrañas del terreno, información relacionada a amenazas, entre otros.

Cada cantón debería documentar estos eventos con datos como: la identificación de cuáles desastres ha ocurrido en el pasado, cuál fue su magnitud, las afectaciones sucedidas, entre otros; para con ello asumir una responsabilidad en la toma de decisiones asertivas en el futuro. El conservar una memoria histórica de los desastres puede favorecer a mejorar la percepción del riesgo de las poblaciones, pues al mantenerse en la memoria colectiva favorece a que no se cometan los mismos errores, se informen y contar con acciones para evitar pérdidas.

### Mapeos históricos de desastres

Los mapeos históricos de desastres nos van a permitir registrar eventos que han afectado negativamente a la comunidad e impactado significativamente a la población. Estos, ayudan a identificar las amenazas en la comunidad y tomar acciones para prevenir o reducir los efectos de un posible evento. Además, facilitan reunir e identificar información sobre lo que ha sucedido en el pasado mediante entrevistas a informantes claves quienes experimentaron los eventos.

La construcción de los mapeos es colaborativa, ya que participan distintos habitantes del cantón y con quienes se elabora un registro de datos para obtener una imagen de los sucesos que afectaron a la comunidad, se rastrean cambios en el ambiente y la conducta de la comunidad.

### Pasos para elaborar el mapa de riesgos

**Paso 1:** Realizar una recopilación bibliográfica de los eventos desastrosos y emergencias importantes sucedidos en la zona geográfica donde se asienta el gobierno local. Priorizar la búsqueda a partir de eventos conocidos en el lugar e ir ampliando a otros no tan conocidos desde los datos que se obtengan en las distintas fuentes. Es necesario abarcar distintas fuentes de información como las disponibles de manera virtual, artículos en la prensa escrita locales y nacionales (digitales e impresos), la base de datos Desinventar <sup>10</sup>, libros, monografías, y cualquier otra fuente veraz que permita datar los eventos sucedidos.

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=cri&lang=ES>

**Paso 2:** Sistematizar la información obtenida en una tabla que contiene el año del suceso, las afectaciones, la zona de ubicación y la fuente en donde se encontró la información.

**Tabla 2**  
**Documentación histórica de desastres**

Año	Fecha	Evento sucedido	Comunidad	Afectaciones	Tipo de fuente	Fuente

**Paso 3:** Realizar un taller participativo o una serie de entrevistas a informantes clave para generar un perfil sobre la información histórica que poseen las comunidades; esta complementará los datos históricos obtenidos en el Paso 2. Es necesario tomar en cuenta que la memoria de ciertos desastres en la población va a estar determinada por la experiencias y conocimientos vividos.

Es importante hacer una guía de preguntas ya sea para la entrevista o el taller, según el tipo de amenazas que se desea indagar. Al trabajar con la población es necesario tener claridad a la hora de hacer las preguntas y evitar tomar posiciones autoritarias. No se va a evaluar el conocimiento de la población, sino tomar en cuenta la experiencia vivida para complementar desde la perspectiva de los testigos.

Algunas preguntas y tópicos generadores que podría utilizar para la entrevista o el taller serían:

- » ¿Qué tipo de eventos o desastre ha vivido en la comunidad?
- » ¿Cuántos años tenía usted cuando sucedieron?
- » ¿Podría indicar qué sucedió y dónde estaba usted cuando pasó?
- » ¿Cuáles fueron las zonas más afectadas del evento y por qué?
- » ¿Podría mencionar algunos de los daños causados en la comunidad por el evento?
- » ¿Qué pasó después del evento? ¿Se manifestaron cambios en las actividades cotidianas de la comunidad y de su familia?

Si se solicita información de inundaciones:

- ¿Qué zonas o áreas comunales, qué obras de infraestructura, qué casas o edificios se inundaron?
- ¿Ha cambiado algunos cauces de ríos?



Si se solicita información de terremotos:

¿Qué edificios o zonas habitacionales, qué obras de infraestructura, qué casas o edificios resultaron dañados? ¿Qué recuerda?

**Importante:** Para evitar sesgos en la selección de la población elegir cuidadosamente las personas a entrevistar o que asistan al taller. Tratar de escoger gente que fueran adolescentes o adultas durante el momento en que sucedieron los eventos o el evento a indagar.

En la elaboración de perfiles de este tipo en procesos comunitarios y grupales en general, podría utilizar el Manual de Formación sobre el AVC de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Medialuna Roja <sup>11</sup>.

**Paso 4:** La información obtenida debe ser revisada y sistematizada, para posteriormente contrastar con los hallazgos bibliográficos. En la mayor parte de los casos, los datos obtenidos por la población complementarán la información del Paso 1.

**Paso 5:** Con los datos listos se recomienda unificar los resultados en un documento que caracterice los eventos sucedidos históricamente y que pueda servir al gobierno local para entender la recurrencia de las amenazas y las zonas de afectación. Este tipo de información servirá para complementar mapas y evaluaciones de riesgos de desastres actuales, lo que facilitará también, la toma de acciones en GRD por parte del municipio.

## b) Matriz participativa para la identificación de amenazas y vulnerabilidades

La matriz participativa para la identificación de amenazas y vulnerabilidades resulta útil para ubicar amenazas y riesgos que se encuentran en las distintas comunidades y que pueden pasar desapercibidas en el cantón. La herramienta se recomienda ya que las y los ciudadanos del cantón son quienes mejor conocen el territorio o contexto inmediato donde viven, por lo que puede ayudar a señalar nuevas amenazas, vulnerabilidades y otras problemáticas presentes en la zona.

### Pasos para la realización de la matriz:

**Paso 1:** Convocar a una reunión de trabajo o taller, invitando a distintos representantes institucionales, autoridades locales y a la población en general.

**Paso 2:** Durante el taller se realiza la presentación de todas las personas participantes y se les indica los objetivos de la actividad, apelando a la importancia del trabajo y aporte de todos los y las participantes para la construcción de territorios más seguros a partir de la reducción del riesgo de desastres.

**Paso 3:** Se realiza una presentación o exposición general sobre los conceptos de la GRD para refrescar los conocimientos de las personas participantes, evitar interpretaciones erróneas y estandarizar conceptos.

<sup>11</sup> Documento disponible en: [https://preparecenter.org/wp-content/sites/default/files/84700\\_4\\_vca\\_training\\_guide\\_classroom\\_training\\_and\\_learning-by-doing\\_es.pdf](https://preparecenter.org/wp-content/sites/default/files/84700_4_vca_training_guide_classroom_training_and_learning-by-doing_es.pdf)

**Paso 4:** Conformar grupos de 3 a 5 personas (depende de la cantidad de participantes) y entregar: una copia de la Tabla 3 de identificación de amenazas y vulnerabilidades con comunidades, 2 papeles periódico y 3 marcadores.

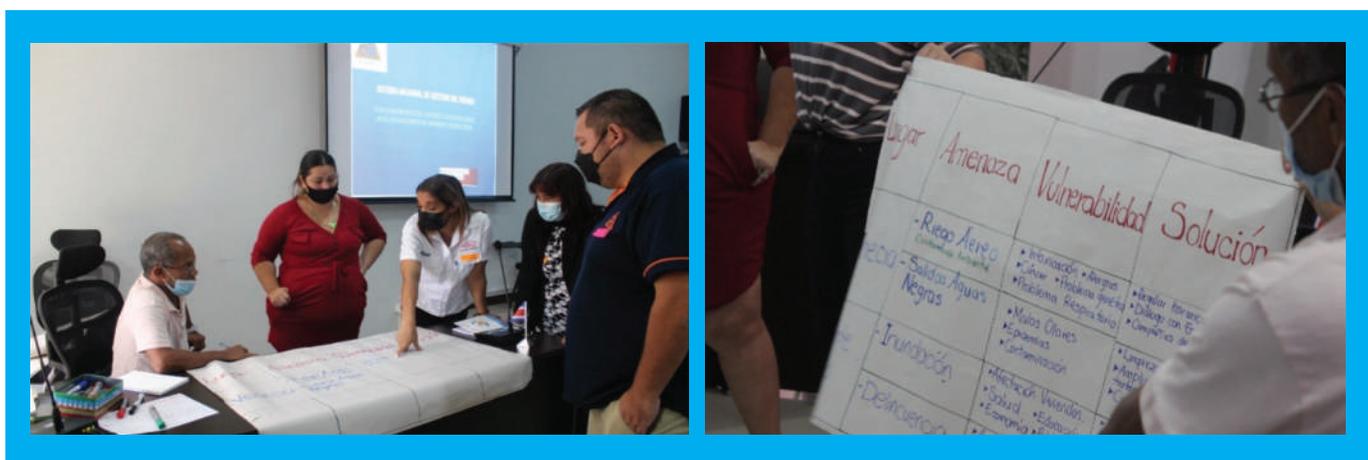
**Tabla 3**  
**Identificación con comunidades de amenazas y vulnerabilidades**

Lugar	Amenaza	Vulnerabilidades asociadas	Posibles soluciones

Fuente: Salgado D, 2022, Talleres de capacitación RET-CNE.

**Paso 5:** Se explica las personas participantes que deben de transcribir la tabla en el papel periódico. Posteriormente en un periodo de 20 a 40 minutos deben identificar y escribir las principales amenazas que consideran existen y afectan de manera recurrente en sus comunidades, detallar al menos 2 vulnerabilidades asociadas a dichas amenazas y una posible solución para cada vulnerabilidad.

### Imágenes 4 y 5



Fuente: RET Internacional, Talleres de capacitación RET-CNE, Matina 2022

**Paso 6:** Cada grupo expone los hallazgos en una plenaria, se les solicita que expliquen de manera detallada y ampliamente lo expresado en los papeles periódicos.



## Imágenes 6



Fuente: RET Internacional, Talleres de capacitación RET-CNE, Tarrazú 2022

**Paso 7:** Al finalizar la exposición, se recomienda hacer una reflexión sobre cómo cada una de las personas participantes pueden aportar en la reducción del riesgo de desastres en sus comunidades a partir de las posibles soluciones expresadas en la Tabla 3.

**Paso 8:** Después del taller es necesario sistematizar la información de las amenazas mencionadas y compararla con los datos que posee el municipio, para encontrar información complementaria desde la perspectiva de las comunidades en la identificación de amenazas, vulnerabilidades y posibles soluciones de estas.

### c) Mapeo de actores

Es una herramienta que facilita ser diseñada de acuerdo con las necesidades, características de cada municipio, de cada caso específico y el entramado comunitario objeto del análisis. De esta forma, permite generar acciones y recomendaciones orientadas a prevenir y/o abordar de forma constructiva la gestión del riesgo de desastres, así como crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en el tema.

Para la definición de objetivos es necesario realizar un análisis de la información disponible sobre la realidad local, el contexto social (en lo más amplio de su expresión), los actores y organizaciones presentes en el territorio.

A continuación, algunos ejemplos para el mapeo:

- » Identificar actores que podrían acompañar (a favor) u obstaculizar (en contra) el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres.
- » Identificar actores que tengan influencia sobre la opinión pública de la comunidad.
- » Analizar el nivel de interés sobre la temática.
- » Identificar el nivel de conocimiento o de la información que tienen los actores sobre el tema.
- » Analizar el tipo de relaciones que predominan entre actores (colaboración; conflicto, etc.).
- » Analizar el rol de los medios de comunicación locales en relación con el tema.

Se recomienda la siguiente tabla que se podría utilizar en el mapeo de actores:

**Tabla 4**  
**Mapeo de actores**

Nombre	Tipo de actor	Función social	Posibles aportes	Nivel de interés	Tipo de relaciones

Fuente: Salgado D, 2022, Talleres de capacitación RET-CNE.

Posterior la realización de la tabla 4 se recomienda construir algunas líneas de acción e intervención ya sea de amenazas o vulnerabilidades y analizar cuáles actores podrían apoyar en las acciones identificadas, cómo se realizaría el aporte y qué resultado se podrían esperar a partir de su nivel de involucramiento. Por ejemplo: la siguiente tabla podría ser de utilidad para definir acciones y posibles actores involucrados en la disminución de la vulnerabilidad:

**Tabla 5**  
**Intervención de amenazas y vulnerabilidades con actores**

Actores	Intervención sugerida	Mecanismo / Estrategia	Periodo	Resultado

Fuente: Salgado D, 2022, Talleres de capacitación RET-CNE.

Para profundizar en la realización de un mapeo de actores se recomienda los siguientes documentos:

Nombre	Enlace
Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas	<a href="http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Gu%C3%ADa-para-confeccionar-un-Mapeo-de-Actores.pdf">http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Gu%C3%ADa-para-confeccionar-un-Mapeo-de-Actores.pdf</a>
El mapeo de actores clave	<a href="https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf">https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf</a>
Guía para el uso del Diagrama de Venn en Mapeo de Actores	<a href="https://www.ucipfg.com/repositorio/GPPPAM/G1F2/1.2.pdf">https://www.ucipfg.com/repositorio/GPPPAM/G1F2/1.2.pdf</a>



## VI Bibliografía

Bejarano, Saborío y Castro (2014). *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*. CNE. [https://www.cne.go.cr/reduccion\\_riesgo/biblioteca/gestion%20municipal/Guia\\_Municipal\\_del\\_Riesgo\\_de\\_Desastres\\_planificacion\\_y\\_presupuestacion.pdf](https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/biblioteca/gestion%20municipal/Guia_Municipal_del_Riesgo_de_Desastres_planificacion_y_presupuestacion.pdf)

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica). (2014). *Gestión municipal del riesgo de desastres: normas y elementos básicos para su inclusión en el ordenamiento territorial, énfasis en prevención, control y regulación territorial*. CNE. [https://www.cne.go.cr/reduccion\\_riesgo/biblioteca/gestion%20municipal/gestion\\_municipal\\_del\\_riesgo\\_de\\_desastres.pdf](https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/biblioteca/gestion%20municipal/gestion_municipal_del_riesgo_de_desastres.pdf)

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica). (2018). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025*. CNE. <https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025.pdf>

Gestión Local del Riesgo de Desastres CR (10 de marzo 2022) Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres: Municipalidad de San José Costa Rica. [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=RzByHEaRZAU>

Cooperación Técnica Alemana GTZ. (2005) *Sistematización: Sistema de capacitación y asistencia técnica en gestión local del riesgo*. Proyecto Trifinio/GTZ. Obtenido de: <https://www.sica.int/download/?8874>

Moya, Quirós, Romero y Araya (2018). (2018). *Gestión municipal del riesgo de desastres: aspectos básicos a considerar para la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres*. CNE.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres UNDRR (2022) *Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres*.

Wilches-Chaux, G. (1993). *Pensar globalmente, La Vulnerabilidad Global*. En A. Maskrey (Ed.), *Los desastres no son naturales* (págs. 11-41). Bogotá: Tercer mundo editores. Obtenido de <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>



---

COSTA RICA 2023