

Elementos de apoyo para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en las políticas municipales:

Organización y funcionamiento de Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo (OMGR)

Orientaciones para la promoción de la participación social en las acciones de gestión del riesgo local



Febrero 2014

Contenido

.....	1
Introducción.....	4
I. La Gestión del Riesgo de Desastres	6
II. Contexto de amenazas naturales y vulnerabilidad de Costa Rica	10
III. Gobierno local y gestión del riesgo de desastre	12
Orientaciones sobre la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de desastre (OMGR)	15
Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de desastre (OMGR)	15
Sustento legal de la gestión del riesgo de desastre desde la municipalidad	16
Aspectos político institucionales de la OMGR	18
Áreas prioritarias para la intervención de la OMGR	19
Responsabilidades y competencias principales de la OMGR	21
Financiamiento de la OMGR.....	22
Perfil profesional y formación para OMGR.....	23
TERCERA PARTE.....	24
Promoción de la participación social en la gestión del riesgo de desastre local.....	24
Espacios de participación social	25
Lineamientos para las estrategias de participación social en la gestión del riesgo de desastre ...	28
Referencias bibliográficas	32
Anexo 1 - Diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes.....	34
Anexo 2 – Recomendaciones para la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo.....	36
Anexo 3 – Recomendaciones para la promoción de la participación ciudadana en la gestión del riesgo	41
Anexo 4 – Equipo técnico y representantes institucionales del Proyecto	43

El Proyecto "*Fortalecimiento de la recuperación temprana cantonal después del terremoto del 5 de setiembre 2012 en Costa Rica*" se desarrolló con los distritos y las Municipalidades de los Cantones de Hojancha, Nandayure, Nicoya y Santa Cruz entre mayo 2013 y febrero 2014 con el apoyo financiero del Bureau de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (BCPR-PNUD) y el apoyo técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y la Atención de Emergencias (CNE), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica (PNUD)

BORRADOR

Introducción

El terremoto de 7.6 grados en la escala de Richter que sacudió a Costa Rica a las 08:42 hora local del miércoles 5 setiembre 2012, con epicentro localizado a 11 kilómetros al sureste de la ciudad de Nicoya, frente a la costa pacífica de Costa Rica, fue sentido en casi todo el territorio nacional y se estima que provocó afectación diversa a unas 280 mil personas, y daños significativos en viviendas, edificios públicos, infraestructura vial y de servicios vitales como el suministro de agua, telefonía, electricidad, educación y salud. Los principales efectos se presentaron en la península de Nicoya, Provincia de Guanacaste, afectando igualmente algunas áreas de las provincias de Puntarenas y Alajuela.

Aunque las instituciones responsables de la atención de la emergencia reaccionaron de inmediato una vez ocurrido el sismo, ha quedado claro la necesidad de incorporar el enfoque de gestión de riesgos en la planificación estratégica, los presupuestos y la política pública municipal, con el fin de reducir la vulnerabilidad del territorio y sus habitantes, así como fortalecer los mecanismos de articulación entre instituciones nacionales y las de nivel local para la respuesta y el desarrollo de acciones de gestión del riesgo de manera integral.

Por esta razón el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y la Atención de Emergencias (CNE), con el apoyo de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollaron el Proyecto *“Fortalecimiento de la recuperación temprana cantonal después del terremoto del 5 de setiembre 2012 en Costa Rica”*, mediante el cual se brindó asistencia técnica a gobiernos locales para fortalecer las capacidades y facilitar la coordinación interinstitucional para la gestión local del riesgo de desastre.

Este Proyecto se desarrolló como una experiencia piloto en Hojancha, Nandayure, Nicoya y Santa Cruz, cuatro de los cantones guanacastecos más afectados por el sismo, permitiendo incluir elementos de gestión del riesgo en los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) y los respectivos Planes Estratégicos Municipales (PEM).

Los PCDHL y los PEM son instrumentos de planificación que se elaboran de manera participativa recogiendo de la ciudadanía y la institucionalidad local, las propuestas que sirven de insumo a los gobiernos locales para la planificación de políticas y prioridades para el desarrollo cantonal y su respectiva formulación presupuestaria.

El sistema de planificación municipal y la planificación del desarrollo humano en su conjunto, son soporte del buen gobierno, la rendición de cuentas y la convivencia democrática; asimismo, permiten articular de manera más eficiente la acción y la interlocución entre actores locales, regionales y nacionales. Por otra parte, la gestión del riesgo de desastre constituye un proceso indispensable para el incremento de la seguridad humana y la protección el territorio y debe ser incorporada de manera articulada e integral en la planificación estratégica local para propiciar el desarrollo sostenible.

Esta visión de la gestión del riesgo como un proceso inmerso en las estrategias de desarrollo local, incluye pero va mucho más allá de las actividades de preparativos y respuesta a las emergencias en el municipio, y más bien pretende reducir y controlar los riesgos que son el origen de estas emergencias.

Como aporte adicional del Proyecto, también se elaboró una propuesta orientadora sobre dos recursos que pueden ser utilizados por las municipalidades para impulsar la gestión del riesgo de desastre en las políticas municipales, las cuales se presentan en este documento:

- Organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales del Gestión del Riesgo (OMGR)
- Orientaciones para la promoción de la participación social en las acciones de gestión del riesgo local

La primera parte de este documento contiene textos introductorios para situar conceptualmente la problemática del riesgo de desastre, su incidencia en el país y su relación con el territorio y los gobiernos locales.

La segunda parte versa sobre la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo y en la tercera parte se tratan temas relacionados con la promoción de la participación social en las acciones de gestión del riesgo local.

En sus anexos se describen los diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes, según la campaña mundial "*Desarrollando Ciudades Resilientes. ¡Mi ciudad se está preparando!*" lanzada por la Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), y se comparten los resultados y recomendaciones obtenidos en el Taller *Herramientas de apoyo a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación municipal* organizado con el objetivo de obtener insumos para la elaboración de estos recursos de apoyo.

Este documento está concebido, no como una suma de directrices terminantes sino como la propuesta de elementos fundamentales de gestión de riesgo que se deberían implementar en las municipalidades. Está dirigido a los municipios en general, sin hacer distinción de su tamaño, cantidad de población, si es urbana o rural y otros aspectos que podrían diferenciarles, aunque la aplicación de las recomendaciones depende de las capacidades y necesidades de cada Municipalidad. Se espera que sean de utilidad para la orientación de los gobiernos locales en su búsqueda de un desarrollo sostenible que considere el control y la reducción de los riesgos de desastre como uno de los ejes fundamentales de la planificación local.

PRIMERA PARTE

I. La Gestión del Riesgo de Desastres

En Costa Rica, 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).

Asimismo, 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).

El riesgo se define 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).

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. Tradicionalmente, 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 “lidiar” con los riesgos se conoce como **gestión correctiva o compensatoria** y por lo general se traduce en altísimos costos debido a la multiplicidad de riesgos existentes, a la complejidad de su solución y a la incertidumbre de sus resultados.

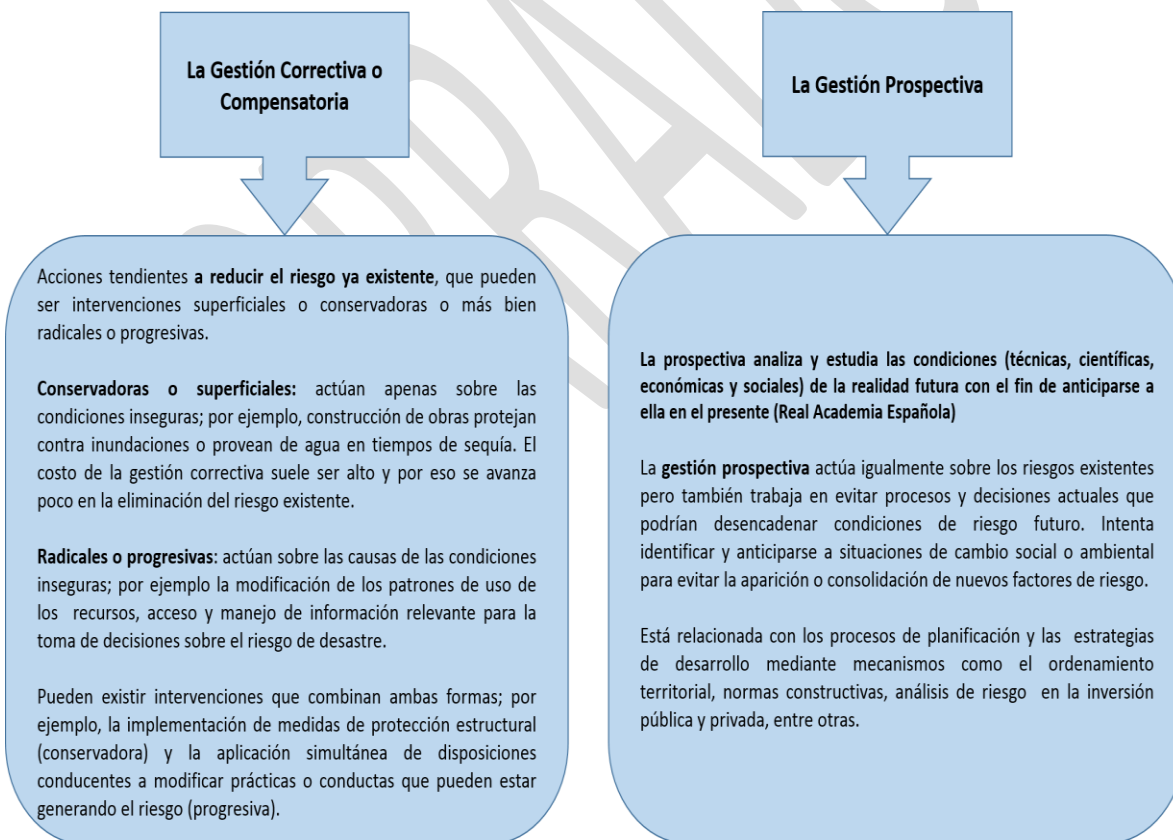
Por otra parte, una práctica que es la menos frecuente y sin embargo la más efectiva, es **la gestión prospectiva del riesgo** que implica pensamiento y acciones proactivas para evitar que se consoliden los factores que generan riesgo en el territorio. “La gestión prospectiva, atiende la preocupación 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 certeza¹”.

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

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 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 clave², a saber:

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

Gráfico 1. Tabla comparativa de la gestión del riesgo correctica y prospectiva³



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 resiliencia⁴ en las poblaciones expuestas a riesgo recurrente⁵.

La Ley 8488 instruye a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) para el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) como el instrumento que articula la planificación estratégica para la aplicación de la política nacional de gestión del riesgo.

Actualmente está vigente el PNGR 2010-2015, el cual ordena bajo siete ejes los lineamientos de política, propuestas de acción y metas que deben asumir las instituciones del Estado costarricense para el cumplimiento de la política nacional de gestión de riesgo (ver tabla 1.).

La aplicación de esta normativa y la implementación de estas propuestas de acción 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, y por tanto, debería ser más factible generar una mayor conciencia de riesgo, identificar sus causas y proponer acciones integrales para su control y reducción.

Por esa razón además, es en el ámbito territorial, y particularmente desde lo local o municipal en donde la gestión del riesgo puede ser más útil y eficiente, asumiéndola con un “abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos 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 3).

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

Tabla 1. Ejes de contenido del Plan Nacional de Gestión del Riesgo

Eje	Objetivo estratégico
1. Reducción de la Pobreza y Generación de la Resiliencia	Aumentar la resiliencia de la población vulnerable y excluida del país, mediante la inclusión de iniciativas para la gestión del riesgo en los programas sociales de reducción de la pobreza, con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicas que generan desastres y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social.
2. Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo	Fomentar y garantizar la incorporación de criterios para la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional y particularmente en la gestión territorial local, regional, nacional, sectorial, institucional y socioeconómica, mediante el uso de los mecanismos e instrumentos normativos y funcionales con que cuenta el Estado Costarricense para promover un desarrollo seguro, sostenible y con una mayor conciencia del riesgo.
3. Desarrollo e inversión en la infraestructura pública	Reducir el efecto de los factores de riesgo en el desarrollo del país, aplicando el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión en infraestructura pública nacional y local, así como el uso oportuno de instrumentos de protección y de gestión financiera, con el objeto de elevar la calidad, seguridad y longevidad de los bienes y servicios.
4. Participación y desconcentración para la gestión local del riesgo:	Promover y fortalecer la participación de los actores relevantes de la gestión local del riesgo, en los ámbitos institucional, territorial y del sector privado, fomentando la creación de las instancias de coordinación y la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así como la desconcentración de los recursos y las decisiones para fortalecer su capacidad y autonomía.
5. Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas	Fortalecer la capacidad de generación, transferencia y difusión del conocimiento y la aplicación de tecnologías apropiadas, en relación con los factores del riesgo, con el objeto de orientar las prácticas, la inversión de las instituciones y los procesos de educación formal e informal de los y las ciudadanas, y así fomentar la inclusión de la Gestión del Riesgo dentro de la cultura costarricense.
6. Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres	Crear y promover el mejoramiento constante de los protocolos, procedimientos y lineamientos para la respuesta de país ante las emergencias y los desastres, con el objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones y de la población mediante la organización, capacitación, la información y el uso eficaz y oportuno de los mecanismos e instrumentos de alerta, alarma y activación.
7. Recuperación y reconstrucción ante los desastres	Promover la planificación adecuada y el uso eficiente y ágil de los recursos durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, con la consigna de reducir los factores de riesgo y no reconstruir la vulnerabilidad, con una visión preventiva sobre la recuperación de largo plazo.

II. Contexto de amenazas naturales y vulnerabilidad de Costa Rica

La localización de Costa Rica define la gama de tipologías climáticas y geológicas que caracterizan al territorio nacional. Desde esa perspectiva el país está influenciado por una dinámica extraordinaria de clima y suelo que puede repercutir en amenazas 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 a los cuales está expuesto el país, tales como ciclones tropicales, fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos, y los periodos 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 del proceso tectónica de placas, la subducción y fallas locales en la mayor parte del territorio, la liberación de energía endógena (sismos) prevalece durante el año. Mucho de los sismos registrados alcanzan magnitudes capaces de provocar daños y afectación importantes, tales son los casos recientes⁶ 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.

⁶ <http://www.rsn.ucr.ac.cr/index.php/sismologia/sismos-historicos>

Hay una relación evidente 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 se alimentan de aquellas poblaciones empujadas por la presión demográfica y la exclusión social a ubicarse en los sitios más inseguros, en los lugares más peligrosos, bajo condiciones de hacinamiento y con serias deficiencias en el acceso a los servicios y a otras oportunidades.

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 familia⁷, 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 pueden causar los más grandes daños. Los desastres de pequeña escala, cíclicos, recurrentes, periódicos pueden generar 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 mayor que el de un evento de mayor escala.

Un estudio del Banco Mundial⁸ señala que “sobre zonas críticas de desastres naturales, 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 naturales 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.

⁷ MIDEPLAN: Costa Rica: Estadísticas Regionales 2001 – 2008. MIDEPLAN, San José. C.R. 2009

⁸ *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis* (Zonas críticas de desastres naturales: Análisis del riesgo en todo el mundo). Banco Mundial, 2005

Estas intervenciones pueden ser aplicables en un amplio espectro, ya sea global, sectorial, micro y macro territorial, hasta lo local, comunal y familiar. Pero es en el ámbito territorial, y particularmente desde lo local o municipal en donde la gestión del riesgo puede ser más útil y eficiente. La planificación, políticas o estrategias que no consideren el riesgo de desastre pueden incrementar los niveles de vulnerabilidad.

III. Gobierno local y gestión del riesgo de desastre

La Constitución Política (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 su idea de desarrollo.

Sin embargo, la existencia de riesgos que pueden desencadenar desastres, la ocurrencia misma de desastres o de emergencias de menor calibre 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.

Es decir que la generación de condiciones de riesgo de desastre resulta de procesos de planificación inadecuados que no corrigen los vicios de un crecimiento insostenible, tales como la proliferación no planificada de asentamientos humanos y frecuentemente ubicadas 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 muchos.

Todas estas condiciones aumentan la probabilidad del cantón de sufrir mayor impacto y daños frente a eventos como los sismos, incendios, inundaciones, deslizamientos, etc.

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 la vida del municipio (sociedad, cultura, territorio, economía, ambiente) sobre las cuales 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 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 y luego tomar decisiones informadas para evitar, reducir, mitigar y hasta transferir ese riesgo, definiendo también acciones de preparación, protección y recuperación ante los efectos de aquellos riesgo de desastres inevitables.

En la actualidad, las municipalidades están más familiarizadas con los preparativos y la atención de las 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.

El Comité Municipal de Emergencias (CME)⁹, integrado por directores de la institucionalidad pública, y otras organizaciones de la sociedad civil presentes en el cantón, bajo la coordinación del Alcalde Municipal debe ser objeto de apoyo y recursos para que pueda establecer los planes de contingencia necesarios según tipos de amenaza.

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 integrante del desarrollo local. La gestión integral 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: *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. UNISDR 2012*

⁹ 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

De la misma manera, se debe impulsar la formación de Comités Comunales de Emergencia con una amplia participación de la sociedad civil organizada en tareas de prevención y reducción del riesgo en unidades territoriales menores, tales como distritos, poblados o barrios.

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 medida para disminuir la ocurrencia de desastres 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.

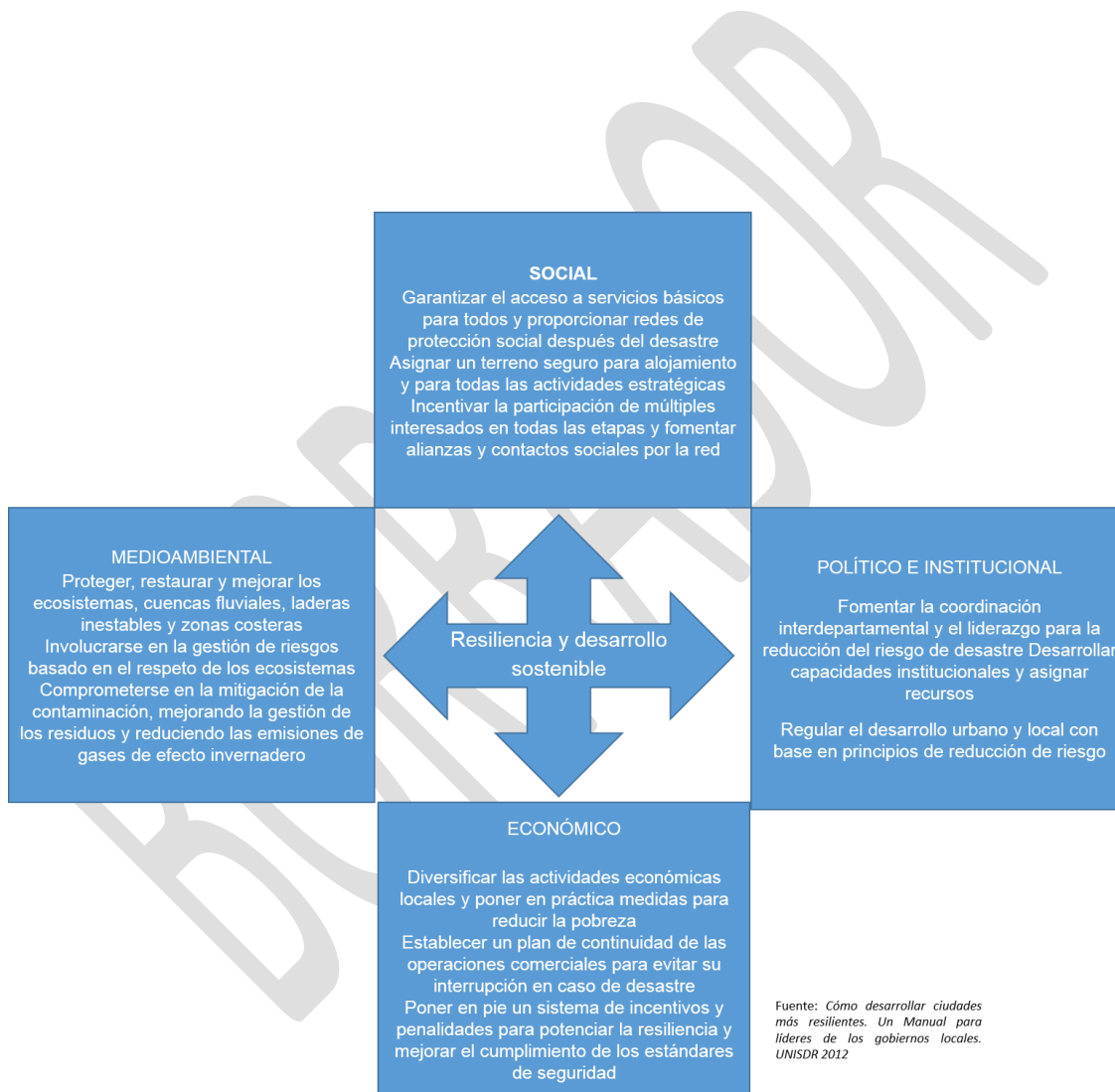


Gráfico 2. La reducción del riesgo de desastres y la resiliencia forman parte integral de la dimensión ambiental, social, política y económica del desarrollo sostenible.

SEGUNDA PARTE

Orientaciones sobre la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de desastre (OMGR)

Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo de desastre (OMGR)

La gestión del riesgo de desastre es un tema nuevo, desconocido, lejano y por lo tanto ausente del 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 medidas para la reducción y control del riesgo de desastre presente y potencial, por lo cual, esta no puede estar ausente en el quehacer municipal.

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 PCDHL y los 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 implementar una interacción efectiva de todos sus programas y servicios con una visión de reducción del riesgo de desastre. 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.

En este contexto, se propone la creación de una **Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de desastre (OMGR)** 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 en los diferentes programas, proyectos, actividades y servicios municipales, acercándose cada vez más a la integralidad requerida para el desarrollo del cantón.

Esta OMGR debe ser concebida como una instancia organizativa formal de apoyo técnico y no como un servicio o departamento adicional que implique un paso más en la cadena de procesos ya existentes en la Municipalidad. Es decir que no se trata de una unidad que deba aprobar permisos o poner sellos, sino más bien una instancia que opina y recomienda sobre procesos más macro, que orienta a los departamentos y servicios municipales para incorporar las consideraciones del análisis de riesgo de desastres en las diversas áreas de la vida del cantón, y da seguimiento a las acciones para verificar su cumplimiento.

En Costa Rica solamente las municipalidades de Cartago, Escazú, San José y Osa cuentan con unidades de gestión de riesgo de desastre, y Moravia se encuentra gestionando actualmente su creación. A pesar de que la organización de estas unidades difiere dependiendo de las necesidades de cada municipalidad, en algunas cosas son coincidentes:

- La posición de la OMGR en la estructura organizativa institucional debe garantizarle acceso a los espacios de toma de decisión ya que en muchos casos le corresponderá hacer incidencia y verificación para impulsar y “abrirle puertas” a los temas que le atañen.
- A pesar de que algunos casos el origen de la OMGR está asociado con desastres o emergencias que causaron impacto importante en el cantón y motivaron su apertura, está claro que la atención de emergencias no es la principal actividad de la unidad.
- No es un departamento a cargo de brindar un servicio específico, sino que su quehacer corresponde al esfuerzo de transversalizar la gestión del riesgo de desastre en el accionar ordinario de la Municipalidad. En ese sentido debe relacionarse en tareas de asesoría, incidencia y apoyo con todos los programas, proyectos y servicios municipales.

En el [Anexo 2](#) se presenta una serie de características que debería tener la OMGR sugeridas por participantes en el *Taller Herramientas de apoyo a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación municipal* en el cual se obtuvieron insumos para el presente documento, realizado en San José el 30 de octubre 2013.

Sustento legal de la gestión del riesgo de desastre desde la municipalidad

No existe en la legislación atinente al régimen municipal una mención específica a la existencia de este tipo de instancia organizativa pero si existen múltiples referencias a las obligaciones municipales relacionadas con la protección de la población y la administración sostenible de su territorio y para lo cual, la OMGR vendría a ser un instrumento de apoyo invaluable para el ejercicio y cumplimiento de estas responsabilidades.

Algunos referentes legales relacionados con la Municipalidad y la gestión del riesgo de desastre son:

Constitución Política

Artículos 169 y 170 delegan 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 cuyo fin último es 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 planificación las orientaciones señaladas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 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 de los riesgos de desastres.

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 N° 0443)

La Junta directiva de la CNE en el 2011 emitió la declaración JD-CNE, 2011 N° 0443, la cual establece:

- a) **De la responsabilidad en la prevención:** Con base en lo dispuesto en la Ley N° 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 conexas 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.

Aspectos político institucionales de la OMGR

Un requisito indispensable para la creación de una OMGR es la voluntad política de las autoridades municipales, convencidas de la necesidad y conveniencia de incluir la gestión del riesgo de desastres en el accionar ordinario de la Municipalidad. Es fundamental la conjugación entre el *deber* establecido por la legislación y el *querer* de las autoridades municipales conscientes de la importancia de un desarrollo sostenible e integral que garantice tanto el bienestar material como la seguridad de los habitantes.

Las tareas de esta unidad implican un gran esfuerzo de incidencia y coordinación tanto al interior de la Municipalidad con los diferentes departamentos y servicios, como al exterior con la institucionalidad pública, el sector privado y la sociedad civil.

Deberá por ejemplo promover la incorporación del análisis del riesgo de desastre, expresar opinión técnica y dar seguimiento a la implementación de acciones sobre gestión del riesgo en muchos de los procesos del municipio y una serie de acciones que implicarían algún grado de supervisión.

Tendrá responsabilidades de convocatoria y trabajo con diversos sectores, agrupaciones, comunidades e instituciones del cantón y para todo esto debe contar con los respaldos necesarios para que su quehacer sea exitoso. Por ejemplo, debería depender directamente del(a) alcalde (sa) con la intención de darle fuerza a sus intervenciones, garantizarle acceso a los diferentes sectores a lo interno de la municipalidad, así como tener la representatividad institucional suficiente para interactuar con los diversos actores en el cantón.

Por otra parte, sin que esta se convierta en su función principal, la OMGR puede ser de gran apoyo a la organización y funcionamiento del Comité Municipal de Emergencia, organismo que tiene una función determinante en los preparativos y la respuesta ante emergencias y cuya responsabilidad de coordinación recae en el(a) alcalde(sa).

Áreas prioritarias para la intervención de la OMGR

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

El desarrollo de estas tareas y la aplicación de mecanismos requieren 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 OMGR. 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, Douglas 2014).

Ordenamiento territorial: El ordenamiento territorial debe ser una política municipal, pero a la vez es una herramienta para apoyar un desarrollo local en equilibrado. 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 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.

Participación social: la gestión de los riesgos de desastre requiere de una política y estrategia que tengan tanto 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 la enormidad de tareas que se requieren 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 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 de 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 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.

Responsabilidades y competencias principales de la OMGR

Retomando la noción de que la OMGR es una instancia de apoyo técnico especializado y no una oficina de trámites, sus competencias se pueden deslindar en tres dimensiones:

Asesoría

La OMGR 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 concernidos. En ese sentido la OMGR deberá desplegar esfuerzos de coordinación con los sectores público y privado, Organizaciones No Gubernamentales, comunidades, 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.

Seguimiento y acompañamiento

Los esfuerzos de asesoría, recomendación e incidencia deben estar complementados con algún grado de seguimiento, acompañamiento e incluso supervisión por parte de la OMGR para facilitar y verificar la implementación 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 GRD en las agendas de las organizaciones comunales y la promoción de prácticas socioculturales de prevención y preparación.

En el [Anexo 2](#) se presenta una lista de responsabilidades para la OMGR sugeridas por participantes en el *Taller Herramientas de apoyo a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación municipal* en el cual se obtuvieron insumos para el presente documento realizado en San José el 30 de octubre 2013..

Financiamiento de la OMGR

El financiamiento de las OMGR debe provenir de fuentes sostenibles con la intención de que estas sean estables y permanentes; por ello, la presupuestación debe estar contemplada en los Planes Anuales Operativos de las municipalidades. Sin embargo, la existencia de este puesto no es un objetivo en sí mismo, sino que tendrá sentido si paralelamente se destinan recursos específicos para atender las tareas que se impulsen desde su gestión. No obstante, como se ha venido mencionando, la OMGR no es una unidad ejecutora, y por lo tanto estos recursos no necesariamente se deben asignar bajo un rubro “gestión del riesgo de desastre”. Más bien, y asumiendo la integralidad y transversalidad, estos recursos pueden ser presupuestados en los diferentes departamentos o servicios que deban ejecutar las acciones previstas.

Un caso notable es el impuesto creado por la Municipalidad de San José para financiar la reconstrucción del alcantarillado pluvial y solucionar el problema de las inundaciones urbanas. Aunque los fondos recaudados están relacionados con una actividad de reducción del riesgo de desastre, estos no son asignados a la OMGR, sino que se distribuyen entre todo el presupuesto municipal en relación a la temática de prevención, mitigación y atención de emergencias o desastres ejecutados por diferentes departamentos.

Así también, teniendo en cuenta que lo que establecen los Artículos 27 y 45¹⁰ de la Ley 8488, es importante establecer un diálogo con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la

¹⁰ 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.- Aprovechamiento 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

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.

Perfil profesional y formación para OMGR

Debido al carácter interdisciplinario y la visión global y de integralidad que requiere el manejo de la OMGR, 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, lo cual debe ser tomado en cuenta al establecer el perfil de la(s) persona(s) a contratar.

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

Características del puesto Gestor Municipal del Riesgo	Coordinador/a	Asistente
Formación académica	Licenciatura en una carrera universitaria que le faculte al puesto. Experiencia en Gestión del Riesgo de Desastres y Atención de Emergencias	Un 60% o más de avance en una carrera universitaria. Formación técnica Experiencia en Gestión del Riesgo de Desastres y Atención de Emergencias
Experiencia	6 años de experiencia en labores profesionales. 1 año de experiencia en labores de dirección de personal. Amplio conocimiento de la organización y funcionamiento del régimen municipal del país	3 años de experiencia en la ejecución de labores técnicas relacionadas con Gestión del Riesgo de desastre. Conocimiento deseable de la organización y funcionamiento del régimen municipal del país
Requisitos legales	Incorporación al Colegio Profesional respectivo	

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.

TERCERA PARTE

Promoción de la participación social en la gestión del riesgo de desastre local

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹, 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 (Capítulo 6. Democracia en un mundo de convivencia compleja), 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, parece que los habitantes no estamos aprovechando los múltiples herramientas a nuestro alcance para ejercer ese derecho.

Sin embargo, parece haber 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)¹².

¹¹ 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>

¹² 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>

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.”¹³ 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, 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 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.

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.

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, la aportación ciudadana 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.

¹³ Idem

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 reglamento¹⁴ 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; sus atribuciones son:

- 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 Riesgos 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 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 además 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

¹⁴ 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 N° 123-2009 de la Junta Directiva de la CNE. La Gaceta N° 172 del 03 de Setiembre de 2009

participar” sino que más bien debe enfocar esfuerzos específicos para fomentar la incorporación de las personas en el esfuerzo enorme de gobernar el territorio.

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, la convivencia. No se trata de agregar nuevos temas a la pesada agenda comunal, sino de insertar la GRD de manera transversal en todos los temas de los que ya se ocupa o debería ocuparse la organización local. 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.

No debe confundirse con la preparación y la respuesta para las emergencias, la cual es una actividad de gran importancia pero que no constituye el fin último de este proceso. Más bien, hay una necesidad ulterior que es el intento de generar en la población una cultura de la 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 conscientes 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 importante que tenga una política, o al menos claridad de para qué y cómo se hará esta convocatoria.
- Los primeros esfuerzos requeridos tienen que ver con la identificación, promoción, sensibilización, motivación y movilización de dirigentes y organizaciones de los distritos y a partir de ahí, ir ampliando la inclusión de personas que no necesariamente sean parte actualmente de alguna organización.
- 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 comisiones municipales a cargo de 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.
- Más particularmente, los habitantes de las zonas propensas al riesgo de desastre y otros grupos o personas con intereses relacionados a estas zonas deberían ser tomados en cuenta en las evaluaciones de riesgo de desastre y ser parte del público informado sobre los resultados.
- 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 distritos con historial de emergencias o exposición a amenazas, y apoyarles para la realización de identificación de riesgos y fortalecer su funcionamiento.
- Los CCE deben tener reconocimiento oficial por parte de los CME y la CNE, ya que deben asumir una serie de responsabilidades en los preparativos y la respuesta a emergencia. Deberán relacionarse con los pobladores en, dar instrucciones a la población en riesgo y emprender otras acciones de protección para lo cual deberán poder identificarse con sus vecinos como Comité de Comunal de Emergencia.
- Es importante mantener una rutina constante de información y capacitación, tanto 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.

BORRADOR

Referencias bibliográficas

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

Romero Vargas, Lorena. *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. Municipalidad de San José, 2004. Costa Rica.

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

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

Entrevistas a responsables de oficinas de gestión del riesgo de San José, Lorena Romero Vargas, de Cartago, Paula Sanabria y de Osa, Alexander Zúñiga Medina. Enero 2014

Entrevista a Hazel González Soto de la *Unidad Técnica y de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia*. Enero 2014

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

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

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR). *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, marzo de 2012

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

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>

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. 2012 a 2040. Costa Rica. Mayo 2013

Constitución política de la República de Costa Rica

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

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

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

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Forestal 7575*. San José, 5 febrero 1996

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *El Código Municipal*. San Jose, 31 enero 1986

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

Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias. *Plan Nacional para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo. Marco estratégico para la aplicación*. 2010-2015

BORRADOR

Anexo 1 - Diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes

En 2010, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas lanzó la campaña mundial denominada "Desarrollando Ciudades Resilientes. ¡Mi ciudad se está preparando!"¹⁵ mediante la cual aborda temas de gobernabilidad local y riesgo urbano. La campaña se centra en aumentar el compromiso político con la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático entre los gobiernos locales y alcaldes(as). El mensaje que porta la campaña es: la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres deben formar parte del diseño y estrategias urbanas para lograr un desarrollo sostenible. En el 2013 se presentó la campaña en Costa Rica y más de 20 municipalidades firmaron el compromiso de adherirse a la campaña.

Una de las herramientas que provee la campaña es el Manual para Líderes de los Gobiernos Locales¹⁶ que proporciona a los(as) alcaldes(as) y otras autoridades municipales un marco genérico para la reducción de riesgos, incluyendo estrategias, acciones y métodos para implementarlas. Este manual ofrece una guía de mucha utilidad con los diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes, incluyendo los pasos decisivos e interdependientes que los gobiernos locales pueden seguir para lograrlo, mediante su inclusión en la planificación del desarrollo municipal. Los "diez esenciales" son:

Esencial 1 - Marco Institucional y administrativo:

Establezca la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo de desastre dentro de los gobiernos locales, con base en la participación de los grupos de ciudadanos y de la sociedad civil —establezca alianzas locales. Vele porque todos los departamentos comprendan su papel y la contribución que pueden hacer a la reducción del riesgo de desastres y a la preparación en caso de éstos.

Esencial 2 - Financiamiento y recursos:

Asigne un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y ofrezca incentivos a los propietarios de viviendas, las familias de bajos ingresos, las comunidades, los negocios y el sector público para que inviertan en la reducción de los riesgos que enfrentan.

Esencial 3 - Evaluación de riesgos multiamenaza - Conozca su riesgo:

Mantenga información actualizada sobre las amenazas y las vulnerabilidades, conduzca evaluaciones del riesgo y utilícelas como base para los planes y las decisiones relativas al desarrollo

¹⁵ Información disponible en el sitio web <http://www.eird.org/camp-10-15/sobrecampana.html>

¹⁶ Manual completo se puede descargar en el sitio web

http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf

urbano. Vele por que esta información y los planes para la resiliencia de su ciudad estén disponibles a todo el público y que se converse acerca de estos propósitos en su totalidad.

Esencial 4 - Protección, mejoramiento y Resiliencia de la infraestructura:

Invierta y mantenga una infraestructura que reduzca el riesgo, tales como desagües para evitar inundaciones y, según sea necesario, ajústela de forma tal que pueda hacer frente al cambio climático.

Esencial 5 - Protección de las instalaciones vitales, Educación y salud:

Evalúe la seguridad de todas las escuelas e instalaciones de salud y mejórelas cuando sea necesario

Esencial 6 - Reglamentación de la construcción y planificación territorial:

Aplique y haga cumplir reglamentos de construcción y principios para la planificación del uso del suelo que sean realistas y que cumplan con los aspectos relativos al riesgo. Identifique terrenos seguros para los ciudadanos de bajos ingresos y, cuando sea factible, modernice los asentamientos informales.

Esencial 7 - Capacitación, educación y concientización pública:

Vele por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto en las escuelas como en las comunidades locales.

Esencial 8: Protección del medio ambiente y fortalecimiento de los ecosistemas:

Proteja los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas a las que su ciudad podría ser vulnerable. Adáptese al cambio climático al recurrir a las buenas prácticas para la reducción del riesgo.

Esencial 9: Preparación, alerta temprana y respuestas eficaces:

Instale sistemas de alerta temprana y desarrolle las capacidades para la gestión de emergencias en su ciudad, y lleve a cabo con regularidad simulacros para la preparación del público en general, en los cuales participen todos los habitantes.

Esencial 10: Recuperación y reconstrucción de comunidades

Después de un desastre, vele por que las necesidades de los sobrevivientes se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción, y que se les apoye y a sus organizaciones comunitarias para el diseño y la aplicación de respuestas, lo que incluye la reconstrucción de sus hogares y sus medios de sustento.

Anexo 2 – Recomendaciones para la organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo

Obtenidas en Taller *Herramientas de apoyo a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación municipal*, realizado en San José el 30 de octubre 2013 con representantes de las siguientes instituciones y organismos:

- Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Escuela de Geografía, Universidad Nacional
- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
- Federación Municipalidades Heredia
- Municipalidad de Curridabat, Hojancha, Montes de Oca, Nandayure, Nicoya, Osa, San Jose

Objetivos del taller

General: Contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito local y particularmente en el quehacer municipal y la participación ciudadana, armonizando las experiencias y avances alcanzados por las Oficinas de Gestión del Riesgo y Programas municipales.

Específicos

- Conocer los principales avances y experiencias en la conformación y funcionamiento de las Oficinas de Gestión del Riesgo y Programas municipales.
- Recabar insumos para la elaboración de la Guía para la organización y funcionamiento de Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo y Propuesta de Estrategia para fortalecer la incorporación ciudadana en la Gestión del Riesgo desde las Municipalidades.
- Identificar puntos comunes y acciones conjuntas futuras para la incorporación de la Gestión del Riesgo en los instrumentos, procesos y estrategias a nivel local.

¿Cuáles elementos son necesarios en lo administrativo y lo político para fortalecer y consolidar permanentemente los procesos de GRD a nivel municipal?

1. La existencia de una oficina o unidad municipal de gestión del riesgo que no sea tanto ejecutora, sino más bien gestora, y en algunos casos fiscalizadora. Se debería aprobar la plaza por parte del Concejo Municipal.
2. La OMGR no suplanta las funciones de la Comité Municipal de Emergencias sino constituirse en un espacio complementario para la atención de emergencias. Es una instancia especializada encargada de la transversalización de la GRD en el ámbito municipal. Hace gestión de riesgo, prevención e investigación en coordinación con otros departamentos clave y genera incidencia, política social y local
3. Se requiere una concientización de las autoridades para que asuman el compromiso político de incluir la GRD en la agenda local, en la planificación estratégica-operativa municipal y en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo.
4. Se debe promover y apoyar una activa participación social, en todos los procesos desde la organización, el conocimiento del territorio hasta la identificación de acciones y su implementación.
5. La organización interna de las municipalidades debe conducir a la interacción y articulación de los departamentos y servicios para establecer una dinámica integral de toma de decisiones colegiada
6. Se debe establecer presupuesto específico para la GRD, el cual es diferente e independiente del presupuesto de atención de emergencias. El presupuesto de GRD no necesita estar directamente asignado a la unidad de GRD y puede más bien estar distribuido entre los diferentes departamentos y servicios para financiar las acciones de GRD dispuestas en sus ejercicios de planificación y presupuestación.
7. Además, se han sugerido los siguientes ejes y acciones concretas para el fortalecimiento de la GRD desde las Municipalidades:

Participación comunitaria:

- Incorporar a la población en los procesos de planificación, incluyendo los presupuestos participativos del cantón, y darle seguimiento a las agendas distritales de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local.
- Utilizar las metodologías de análisis de vulnerabilidades y capacidades (AVC)¹⁷ para fomentar la organización de las comunidades en torno a la gestión de los riesgos en sus localidades.

¹⁷ Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades es una metodología desarrollado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y consiste en recopilar, analizar y sistematizar, de una forma estructurada y lógica, información sobre la vulnerabilidad de una comunidad a una determinada amenaza. Esta información sirve entonces para diagnosticar los riesgos principales y las capacidades actuales de la comunidad con el fin de desarrollar actividades de reducción de la

- Fortalecer los Comités Comunales de Emergencia existentes e impulsar la creación de nuevas organizaciones de este tipo, prioritariamente en zonas de riesgo.
- Brindar información y fomentar la capacitación de las organizaciones comunales sobre temas de gestión del riesgo

Monitoreo y vigilancia de amenazas:

- Establecer Sistemas de Alerta Temprana (SAT) que transfieran elementos técnicos a la comunidad para que esta se pueda empoderar y dar seguimiento, para lo cual se deben constituir y fortalecer comités comunales y establecer una red de coordinación interinstitucional de apoyo y continuidad.
- Realizar los estudios técnicos necesarios sobre las amenazas y vulnerabilidades. Eso permitirá que la municipalidad pueda ir elaborando los mapas de riesgos de desastre existentes en el territorio del cantón
- Brindar información actualizada, apropiada y oportuna a las comunidades sobre las características de las amenazas a la que se expone su territorio y apoyarles para la implementación de las medidas posibles de control del riesgo
- Articular el apoyo de la institucionalidad pública con presencia local para implementar acciones de control del riesgo previamente identificadas técnicamente.

Programas y Proyectos de Prevención de Riesgos:

- Además de la transversalización de la GRD en la planificación municipal, es importante identificar algunos programas y proyectos de prevención concretos que serán necesarios y requerirán una formulación, implementación, seguimiento y evaluación específica.
- Aun tratándose de proyectos específicos de prevención, se hace necesario la participación articulada de todos los departamentos concernidos con el tema que se atiende.

Regulación y ordenamiento territorial

- Articulación de todos los departamentos para reforzar la aplicación y vigilancia de las regulaciones establecidas en el plan regulador o en las normativas, particularmente aquellas relacionadas con usos del suelo.
- Identificación e implementación de acciones correctivas, de recuperación y de protección de áreas en riesgo ya ocupadas o situaciones similares en proceso.
- Actualización y seguimiento de bases de datos, mapas y todos aquellos instrumentos técnicos de seguimiento del estado del territorio y que faciliten la identificación de amenazas.
- Aplicar rigurosidad en el otorgamiento de permisos y patentes tomando en cuenta la capacidad de usos del suelo, y la existencia los riesgos presentes y futuros.
- Promover la reubicación de infraestructura que se encuentre en zonas de riesgo o protección, o que no se ajusten a la normativa

vulnerabilidad e incrementar las capacidades de resistencia y recuperación. Información disponible en <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/whats-vca-sp.pdf>

- Reubicación de infraestructura que se encuentre en zonas de riesgo o protección, o que no se ajusten a la normativa correspondiente
- Una unidad de GRD municipal puede ser sumamente eficaz para proveer criterios técnicos e instrumentos a los departamentos involucrados en los diferentes procesos de regulación y ordenamiento territorial de catastro y bienes inmuebles para garantizar la incorporación de la variable gestión de riesgo

Sensibilización y promoción de la reducción de los riesgos con enfoque de cuenca

- Asesoría y capacitación a comunidades para el análisis de vulnerabilidades y capacidades, intercambio de experiencias entre comunidades y municipalidades.
- Orientación a la sociedad civil organizada para el reconocimiento de las amenazas y asumir responsabilidades.
- Homologación conceptual de los principales términos de gestión de riesgo según lo establecido por la Ley 8488

Información y conocimiento de amenazas y vulnerabilidad

- Confección y actualización de plan cantonal de emergencias, reportes y actualización periódica de las amenazas, trabajo con los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), CCE y organizaciones comunales.
- Toma de decisiones, actualización de los instrumentos de planificación municipal, incorporación de las necesidades identificadas en los diagnósticos.
- Apoyar y promover el diagnóstico y actualización de amenazas y vulnerabilidades, mediante la elaboración de un catastro de amenazas y vulnerabilidad cantonales.
- Dar mejor uso a la información existente y promover la utilización de esas herramientas en la planificación municipal y ordenamiento del territorio
- Promover alianzas estratégicas para fortalecer el conocimiento y la acción en los cantones
- Gestionar alianzas con instituciones de educación superior e instituciones científico técnicas

Transferencia del riesgo

- Promover el aseguramiento de la infraestructura pública, e incidir en la administración para asegurar proyectos de desarrollo para la recuperación de la inversión pública
- Mejorar el conocimiento sobre opciones de aseguramiento con el Instituto Nacional de Seguros (INS)
- Realizar un inventario de eventos, registro y estadísticas y utilizarlos para la planificación y la toma de decisiones.

Control y seguimiento de obras de mitigación

- Control y seguimiento a las obras realizadas, funcionamiento, utilización de recursos, fiscalización y solicitud de informes
- Coordinación de inspecciones con Ingeniería Municipal, Gestión Ambiental y áreas de geología y geografía (SIG)
- Inspección obligatoria en el caso de comunidades especialmente vulnerables

Recuperación y medios de vida

- Gestión y canalización de recursos para las personas afectadas, coordinación interinstitucional.
- Contemplar los medios de vida en los procesos de recuperación. Promover y garantizar la incorporación de los medios de vida en la recuperación con particular énfasis en las personas más vulnerables
- Articulación con el sector productivo para asegurar sus operaciones pero también para garantizar los medios de vida.

Administración de recursos financieros

- Promover la incorporación de presupuesto en las acciones tanto correctiva como prospectiva (inversión pública)
- Incorporar una partida específica para el rubro de GRD Presupuesto sostenido aunque sea limitado para la oficina de gestión de riesgo.

Procedimientos y protocolos de GRD

- Elaboración, actualización y seguimiento de normativas, reglamentos, procedimientos; divulgación mediante coordinación interinstitucional y vigilancia de su aplicación, en coordinación con la CNE.

Anexo 3 – Recomendaciones para la promoción de la participación ciudadana en la gestión del riesgo

Obtenidas en Taller *Herramientas de apoyo a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación municipal*, realizado en San José el 30 de octubre 2013 con representantes de las siguientes instituciones y organismos:

- Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Escuela de Geografía, Universidad Nacional
- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
- Federación Municipalidades Heredia
- Municipalidad de Curridabat, Hojancha, Montes de Oca, Nandayure, Nicoya, Osa, San Jose

Objetivos del taller

General: Contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el ámbito local y particularmente en el quehacer municipal y la participación ciudadana, armonizando las experiencias y avances alcanzados por las Oficinas de Gestión del Riesgo y Programas municipales.

Específicos

- Conocer los principales avances y experiencias en la conformación y funcionamiento de las Oficinas de Gestión del Riesgo y Programas municipales.
- Recabar insumos para la elaboración de la Guía para la organización y funcionamiento de Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo y Propuesta de Estrategia para fortalecer la incorporación ciudadana en la Gestión del Riesgo desde las Municipalidades.
- Identificar puntos comunes y acciones conjuntas futuras para la incorporación de la Gestión del Riesgo en los instrumentos, procesos y estrategias a nivel local.

Matriz 2: Insumos para la elaboración de la propuesta de estrategia de fortalecimiento de la participación social en GRD.

¿Cuáles espacios de participación deben ser priorizados para la incorporación ciudadana en los procesos y acciones de implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local?

- La sostenibilidad de un proceso participativo no puede ser político.
- Transferencia de competencias y recursos.

- Espacios de coordinación interinstitucional.
- Tejido organizacional: asociaciones y comités varios: Junta vial, junta de educación, bandera azul y comité de caminos, entre otros. Debe elaborarse una estrategia
- Procesos de convocatoria amplia e inclusiva. Democratizar espacios de participación
- Monitoreo y auditoría ciudadana. Actividades para rendición de cuentas.
- Participación real de la toma de decisiones
- Foros comunales, reuniones de vecinos, asambleas de organizaciones, talleres para la construcción de planes y proyectos, iglesias.
- Equipos de gestión local, apoyos del CCCI.
- Canales formales: lo que el marco normativo establece... cabildo, consulta, etc.
- Uso de redes sociales.
- Convocatorias comunitarias, Concejos de Distrito y las organizaciones locales: Salud, educación, desarrollo, etc.

¿Cuáles acciones deberían emprenderse desde las municipalidades para propiciar esta incorporación?

- Disponer de una política de participación social (tener claridad en el alcance de la política).
- Mecanismos abiertos para implementar la política.
- Mecanismos de información para promocionar la participación. Sensibilización de las vicealcaldes a la alcaldía y concejo municipal.
- Sensibilización comunal sobre reducción de riesgos y preparación para emergencias
- Reforzar la temática de la gestión de riesgo en la programación de las escuelas. Planificación y ejecución de todos los proyectos de desarrollo
- Información y divulgación
- Participación informada en la toma de decisiones
- En las estructuras organizativas en las municipalidades
- CCCI, Equipos de gestión local, Asociaciones de desarrollo, ASADAS, Comités de caminos, CCE

¿Qué sustento organizacional y legal deben tener las municipalidades para el desarrollo de esas acciones?

- Ya existe un mandato de que se debe tener una política de participación social.
- Recurso humano (a tiempo completo) a cargo de gestionar la implementación de la política.
- Recurso económico asignado para la implementación de la política.
- Formulación de la política nacional.
- PCDHL y PEM, Plan Regulador, Plan Quinquenal Vial, Plan de Emergencias Vial, Código municipal, Plan nacional de gestión de riesgo, Plan de desarrollo local, lineamientos de la CGR (2009), Ley 8488, manual de procedimientos, reglamento interno organizativo. Legislación para la planificación del desarrollo humano por parte de la Contraloría General de la República.

Anexo 4 – Equipo técnico y representantes institucionales del Proyecto

Equipo Técnico	Representantes institucionales
Carolina Núñez Masís, Facilitadora en Nandayure	MIDEPLAN Julio Villafuerte Cubillo Libny Fernandez Quesada
Gabriel Picado Pomart, Facilitador en Santa Cruz	CNE Ramón Araya Araya Mónica Jara González
Lucrecia Siles Sánchez; Facilitadora en Nicoya	PNUD Gilda Pacheco Kifah Sasa
María del Pilar Garrido Gonzalo, Facilitadora en Hojancha	Gerardo Quirós Cuadra, Coordinador del Proyecto (PNUD)