
3. ASPECTOS TEÓRICOS

3.1 El ámbito local, las competencias municipales y un espacio para la gestión del riesgo por desastres.

Para abordar el tema de la **gestión del riesgo por desastres**, como un componente esencial de trabajo dentro del quehacer de los Gobiernos Locales, la Municipalidad y el Municipio es necesario como punto de partida, definir ciertas categorías de análisis, que permitan hacer referencia y ubicar las relaciones y competencias en que se desenvuelven los municipios. Esto porque es realmente a partir del marco de competencia, de las condiciones políticas, de la capacidad presupuestaria, técnica y administrativa que los Municipios pueden construir en forma articulada con el sector institucional y comunitario la política local de desarrollo del territorio en cuestión

Para comprender el quehacer de los Gobiernos Locales hay que partir del proceso de reforma del Estado costarricense el cual busca la modernización del aparato institucional, en donde una de las estrategias de acercamiento es la descentralización.

Se plantea que la descentralización de la gestión del Estado se inserta dentro de las exigencias del modelo de desarrollo económico capitalista, que busca en el Estado menor intervención y mayor facilidad para que el capital intervenga en procesos económicos y sociales. El Estado redefine su rol reduciendo su tamaño, retirando atribuciones que restringían la acción privada y descentralizando competencias y funciones administrativas del nivel central a los niveles territoriales. También, incorporando espacios de participación ciudadana, para que sus acciones no sólo sean eficientes y eficaces sino también que adquieran reconocimiento y legitimidad².

² Rosalía Correa de Lourido: "El programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios: Reflexión sobre una experiencia en ocho municipios del Valle Cauca", en *Investigación en*

Desde esta perspectiva la descentralización se constituye en la estrategia para disgregar la función pública, y trasladar competencias hacia los espacios locales a través de los Gobiernos Locales. Por tanto, la descentralización implica una apertura a la democratización participativa y por ende a la distribución del poder entre los diferentes sectores sociales en el ámbito territorial.

Para Roy Rivera la descentralización se establece cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales (locales y regionales) dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permite asumir buena parte de sus funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un Estado unitario³

Bajo estas características los Gobiernos Locales tendrían paralelo a la autonomía mayor toma de decisión para intervenir en la definición e implementación de la política y gestión local.

A la par de la descentralización está la desconcentración. Esta tiene que ver con la transferencia de atribuciones o competencias a órganos dependientes de la administración central. Un ejemplo de la desconcentración en que ha incursionado el Estado costarricense lo constituye la transferencia de atribuciones en el ámbito regional y local del Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) entre otros. La diferencia -dice Valverde Rojas-, es cualitativa, por cuanto en el caso de la desconcentración se

descentralización territorial. Memorias Encuentro Regional del Occidente Colombiano. Escuela Superior de Administración Pública; Cali, Colombia, 1998, p. 40.

³ Roy Rivera A. : *Política local y descentralización*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1992, p. 50.

transfieren atribuciones, mientras que en el de la descentralización se provoca una distribución del poder⁴.

En teoría, la transferencia de competencias y atribuciones al municipio busca que la gestión local sea más competitiva, por ello las Municipalidades como gobiernos locales se constituyen en el ente ejecutor de políticas públicas más cercanas a la sociedad civil y a las fuerzas productivas locales.

A raíz del proceso de transferencias de competencias entre el nivel central y el nivel local es necesario la redefinición de las condiciones en que deben fluir las relaciones de poder para beneficio de la gestión local. La gestión local debe corresponder al trabajo articulado tanto de las instituciones del Gobierno Central como de los Gobiernos Locales. El punto medular es que el nivel Central debe dar una apertura con poder de decisión al nivel local de tal forma que le permita abordar la gestión en forma integrada desde su realidad.

En esta relación del ámbito nacional y local, el Estado estructura su accionar con base a la **política estatal**, entendida como la resultante de la dinámica de procesamiento de las demandas de los diversos segmentos corporativos de la sociedad, y por tanto, del juego de operaciones de poder que se da alrededor de la confrontación de "proyectos" entre las distintas fuerzas sociales de la población con propósitos disímiles y muchas veces contrapuestos⁵.

Históricamente la política estatal se ha caracterizado por ser construida desde la visión centralista, dejando de lado el pensar de los Gobiernos Locales. La forma en que el Gobierno Central ha establecido el vínculo con el ámbito local ha sido por medio de la

⁴ Véase Javier Valverde Rojas: "Manejo Descentralizado de los Recursos Naturales", en: Marvín Fonseca (cd.): *Gestión ambiental: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Area de Conservación La Amistad Caribe*. FUDEU; San José de Costa Rica, 1999, p. 106.

⁵ Roy Rivicra A.: *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1996, p. 26.

política local, la cual se entiende como el conjunto de acciones dirigidas por el Estado hacia la localidad, existiendo diferencia entre la política local Municipal y la visión estatal de lo local.

Como lo expresa Roy Rivera, “es importante establecer la distinción entre la política municipal de “lo local”, es decir, el modo como la municipalidad participa en la gestión de “lo local” y el tratamiento estatal de “lo local”, es decir, como la temática de “lo local” y, en sentido extenso, la relación entre el Estado y las colectividades locales, es procesada”⁶.

La implementación de la política de “lo local” desde la visión estatal le ha correspondido a las oficinas regionales y locales del sector institucional, sumándosele a ello el accionar municipal con base a su marco de competencias.

Es precisamente dentro de este ámbito y política local que aparece la figura del Municipio, como el cuerpo social intermedio de personas y asociaciones vecinadas en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para tener su propio gobierno, el cual como parte instrumental del primero está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local en coordinación y concordancia con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficientes⁷.

De acuerdo al Código Municipal el **Municipio** está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo Cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.

Fortaleciendo aún más el concepto de Municipio tenemos que, constituye la institución de

⁶ Ibid., p. 24.

⁷ Véase Leonardo Abarca Mora: *Nuevo modelo de desarrollo municipal: Una visión estratégica para la gestión local*. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad Libre de Costa Rica; San José de Costa Rica, 1999. p. 23.

gobierno correspondiente al ámbito territorial de menor dimensión. Por tanto, sus características, su papel, sus funciones y sus procesos serán determinados por los rasgos de ese territorio que administra y de ese Estado en el que se inserta. Más aún, la especificidad de cada Municipio dependerá de la forma particular en que se relacionen las características del Estado concreto con los atributos socioculturales, económicos y físicos del territorio en el que se circunscribe el Municipio.

Dentro de esta definición del Municipio es necesario sustraer varios conceptos esenciales para el análisis del rol municipal

El primero es el concepto de **autonomía municipal** el cual proviene de la propia Constitución Política. Esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país), encargado de administrar los intereses locales y por ello las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también la de poder dictar su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local que se trata de una verdadera descentralización de la función pública en materia local⁸.

Así mismo, el Código Municipal en su Artículo cuarto, establece los niveles de autonomía que gozan las municipalidades para lograr sus objetivos y funciones. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.

⁸ Roy Rivera A.: *Descentralización y gestión local en América Latina*, op. cit., p. 28.

⁹ Jorge Mora Portuguez: "Las competencias municipales en materia ambiental", en: *Gestión ambiental: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe.*, op. cit., p. 33. 1998

-
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
 - e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
 - f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 - g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento¹⁰.

El segundo concepto es el de **territorio**, el cual corresponde por competencia a la unidad político administrativa. A este respecto el Artículo tercero del Código Municipal establece que la jurisdicción territorial de la municipalidad es el Cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.

Aunque la competencia municipal es el Cantón, el nuevo Código Municipal (1998) en su título II sobre las relaciones intermunicipales mantiene esta excepción a la competencia territorial municipal. En el Artículo 9 indica: “Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o de su administración, afín de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones”¹¹.

Esta excepción a la competencia territorial permite que los Municipios puedan establecer planes de cooperación entre territorios en aspectos de interés común, como podría ser el caso de la gestión para la reducción del riesgo por desastres. En el caso específico de las amenazas físico-naturales de origen hidrometeorológico o geológico, es importante esta condición de relaciones intermunicipales ya que la manifestación de éstas pueden trascender el territorio de Cantón a un ámbito, regional, nacional e internacional.

¹⁰ Juan Antonio Vargas Guillen: *Código Municipal*. Municipalidad de San José, San José de Costa Rica, 1999, p. 14.

¹¹ *Ibid.*, p. 9.

El tercer concepto de consideración es el de **competencia** para la regulación del desarrollo cantonal, que se basan en la relación de las municipalidades con el sector institucional. Esta clasificación plantea que el municipio tiene **competencias exclusivas** y corresponden en forma particular a un ente u órgano, sin que ninguna otra estructura de la administración pública pueda ejercerlas, entre ellas el cobro del impuesto a los bienes inmuebles y la planificación urbana. Las **competencias relativas** son aquellas que comparten dos órganos pero cada uno mantiene su ámbito de exclusividad en sus funciones, pero que a su vez son complementarias, ejemplo de ello es la reparación y mantenimiento de vías terrestres bajo el concepto de vía local y nacional. Por otro lado, están las **competencias concurrentes** que tienen dos órganos o entes simultáneamente, y que les permite a uno u otro realizar las mismas funciones públicas¹².

El quehacer del Gobierno Local es concertar con los sectores sociales locales con el fin construir la política de lo local. El espacio o territorio físico de competencia municipal es una determinación de carácter político-administrativo. Sin embargo, para comprender lo que sucede en él, es necesario partir de una concepción de **espacio social** reproducido por las relaciones permanentes del ser humano. Por tanto, como dice Milton Santos, el espacio constituye un conjunto de formas representativas de las relaciones sociales del pasado y del presente, y por una estructura representada por las relaciones sociales que ocurren ante nuestros ojos y que se manifiestan por medio de los procesos y las funciones. El espacio es un verdadero campo de fuerzas cuya aceleración es desigual, por ello la evolución espacial no se realiza de forma idéntica en todos los lugares.¹³

Es precisamente desde la política y gestión del Municipio y con base al Plan de Desarrollo de donde se debe incorporar la gestión local para la reducción del riesgo por desastres. El riesgo se expresa en un espacio como producto histórico de una realidad social, y es producto de la interrelación de la amenaza y la vulnerabilidad. Así mismo el riesgo tiene “determinadas características a saber, es dinámico y cambiante, es

¹² Véase Jorge Mora Portuguez, op. cit., pp. 34-36.

¹³ Santos Milton. *Por una geografía nueva*. España. 1990. pag. 138

diferenciado, y cada actor social tiene una determinada percepción sobre él. Aspectos que hacen que el riesgo tenga un carácter eminentemente social”¹⁴.

A nivel del Estado costarricense se tiene una dinámica del espacio en constante transformación y que se expresa en la forma de organización diferencial del territorio. Dentro de esta dinámica espacial se construye el riesgo por desastres. Para que se manifieste el riesgo es necesario que se concatenen dos condiciones: la amenaza, entendida como la probabilidad de que se de un evento de origen físico-natural, antrópico o tecnológico en un espacio y tiempo dado, y la vulnerabilidad, producto de un proceso histórico social donde interactúan diversas fuerzas de carácter político, social, económico, cultural y ambiental.

Bajo esta perspectiva la vulnerabilidad se define como la predisposición intrínseca de un sujeto, grupo social o elemento a sufrir daño debido a posibles acciones externas, y por lo tanto su evaluación contribuye en forma fundamental al conocimiento del riesgo mediante interacciones del elemento susceptible con el ambiente peligroso¹⁵

El riesgo constituye la antesala al desastre, ya que es la probabilidad de que éste se manifieste y se expresa con ciertas consecuencias, las cuales están íntimamente relacionadas no sólo con el grado de exposición de los elementos sometidos sino con la vulnerabilidad que tienen dichos elementos a ser afectados por el evento¹⁶.

Con la construcción del escenario de riesgo espacial, el **desastre** hace su aparición. El desastre se presenta como una ocasión de crisis o stres social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas

¹⁴ Linda Zilbert Soto: *Módulos para la capacitación*. LA RED; Lima, 1998, p. 8.

¹⁵ Lavell Allan: “Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso”, Maskrey, Andrew (compilador): *Los desastres no son naturales*. LA RED, Colombia, 1993.

¹⁶ Omar Darío Cardona: “Evaluación de la amenaza la vulnerabilidad y el riesgo”, en Andrew Maskrey (comp.): *Los desastres no son naturales*. LA RED, Colombia, 1993, pp. 56-57.

como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen en el interior de la sociedad y que sobrepasa la capacidad de respuesta local¹⁷.

Por tanto, el espacio social como escenario de riesgo es una realidad nacional, donde confluyen tanto las amenazas naturales de origen hidrometeorológico y geológico; degradación ambiental por contaminación de cuerpos de agua, el perfil de salud, la reforestación, los incendios forestales; las tecnológicas como derrames de materiales peligrosos entre otros.

Esta producción del riesgo está estrechamente ligado con la producción social de la salud en un espacio y tiempo determinado. A partir de esta relación se establece que el riesgo por desastres es un componente intrínscico de la dinámica que se genera en el ambiente y por tanto en el proceso salud-enfermedad-muerte.

Retomando el ámbito local se comprueba que se hace necesario la participación del sistema municipal en la gestión del riesgo a partir de la concepción del desarrollo: planificación territorial y determinación sobre usos del suelo, formalización e inclusión de estrategias de prevención y mitigación en todas las acciones de planificación urbana, y gestión y asignación de recursos para los planes y programas (investigaciones y actividades de sectores no gubernamentales y comunitario)¹⁸.

A forma de ejemplo, a nivel territorial las ciudades presentan características particulares de riesgo resultado de la forma en que este se ha organizado bajo la ausencia de un ordenamiento del territorio y una planificación urbana que ordenara el uso del suelo y la distribución espacial de los asentamientos en ambientes sostenibles.

¹⁷ Allan Lavell Thomas: "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso", en Andrew Maskrey, op. cit., pp. 146-147.

¹⁸ Linda Zilbert Soto: *Módulo para la capacitación*, op. cit., p. 15.

Desde este punto de vista de gestión del riesgo, la Municipalidad se convierte en un actor protagónico de gestor, ejecutor y regulador a través de los procesos de organización social, del **ordenamiento del territorio local** y de los planes reguladores

La organización social implica participar con la comunidad en sus diferentes formas de expresión para cooperar en el planteamiento de soluciones ante las diversas problemáticas. Una de las estrategias de acercamiento con las comunidades son precisamente los Concejos de Distrito como órganos encargados de vigilar la actividad municipal.

Con respecto al ordenamiento territorial, éste conlleva a las transformaciones artificiales y estratégicamente planeadas por el ser humano y sus actividades culturales y sociales en los diferentes componentes del ambiente.

El ordenamiento territorial es entonces un instrumento para alcanzar un desarrollo sostenible para lo cual es imprescindible lo siguiente: reconocer la diversidad y el grado de sensibilidad desigual a las intervenciones, respetar las interdependencias (entre seres humanos, en el ambiente y entre los seres humanos y el ambiente) conocer la capacidad de carga y las dinámicas que las definen en ese medio¹⁹.

Este ordenamiento territorial tiene fundamento en la Ley Orgánica del Ambiente, la cual en su Artículo 28 establece que es función del Estado, las Municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente²⁰.

¹⁹ Oscar Luck: "El Ordenamiento Territorial en Costa Rica y los Compromisos Políticos Internacionales", en Revista *GEOISTMO*, Vols VIII y IX, No 1 y 2, 1994-1995, p. 15

²⁰ Investigaciones Jurídicas: *Ley Orgánica del Ambiente*. IUSA; San José de Costa Rica, 1996, p. 16.

El ordenamiento territorial conlleva a la regulación del **uso del suelo** a través de una planificación rural y urbana. Los criterios para el ordenamiento del territorio se sustentan en las características ambientales, culturales, históricas, sociales y de distribución territorial

Desde el marco normativo, los Gobiernos Locales disponen de la ley de Planificación Urbana, cuyo objetivo es la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y rural, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas para lograr un mejor uso de los recursos naturales y humanos²¹. Esta ley está sustentada en el artículo 169 de la Constitución Política al establecer la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de la competencia territorial.

La Municipalidad **regula el ordenamiento territorial** a través de los **Planes Reguladores**, éstos constituyen el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos u otros documentos la política de usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Sin embargo, como ya se conoce, en el Municipio interactúan diferentes fuerzas sociales y políticas que hace que la dinámica del poder local se disperse y no permita una planificación del territorio corresponsablemente.

El camino a seguir es la concertación de esfuerzos a partir de políticas y estrategias que fortalezcan los esfuerzos de lograr un ambiente sostenible y por tanto mejorar la calidad de vida de la población.

²¹ Costa Rica. Leyes, decretos: *Código Urbano*. 5ta ed. Ed. Porvenir, San José de Costa Rica, 1998, pp. 8-9.