

---

## **5. CAPITULO 2. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA POLÍTICA LOCAL DEL MUNICIPIO**

### **5. 1. La perspectiva de la Comisión con relación a la gestión del riesgo por desastres de las Municipalidades**

#### **5. 1.1. Marco de competencias de la Comisión de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y sus resoluciones vinculantes con la Municipalidad**

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias es la entidad responsable de coordinar las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente de emergencia, mitigación y respuesta a situaciones de emergencia<sup>36</sup>.

Este nuevo accionar de la Comisión abre una nueva perspectiva de análisis y regulación para la prevención del riesgo por desastres, donde se requiere una participación comprometida de los diferentes sectores sociales que integran el Estado Costarricense.

Para el caso específico de la relación entre la Comisión y las municipalidades como representantes de los Gobiernos Locales de los Municipios, en un primer momento nos referiremos a lo estipulado en la Ley Nacional de Emergencia, con el propósito de considerar los vínculos de acercamiento. La ley establece con relación al ámbito local y los Gobiernos Locales - Municipalidades las siguientes actividades o competencias:

- ◇ Elaboración y actualización de los planes reguladores para la prevención de riesgos inminentes de emergencia en cada municipio, acordes con el Plan Nacional de Emergencias, así como la sociedad civil en general<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Véase La Ley Nacional de Emergencia No. 7914 en su capítulo IV, artículo 23.

<sup>37</sup> Ibid., CAPITULO IV. FUNCIONES. Artículo 24. Actividad Ordinaria. *La Gaceta* No 199, XIII-10-

- 
- ◇ La Comisión estará obligada a emitir resoluciones mediante las cuales ordene no otorgar permiso de explotación forestal, minera, de ríos y otros en lugares de riesgo inminentes de emergencia. También podrá emitir este tipo de resoluciones a partir de las amenazas o los riesgos presentes en cualquier parte del territorio nacional. Dichas resoluciones serán vinculantes y, por ende, de acatamiento obligatorio para las instituciones responsables del sector que corresponda<sup>38</sup>.

La Comisión deberá elaborar un documento oficial, de acatamiento obligatorio vinculante que indique los lugares y las razones por las cuales no puede autorizarse ningún proyecto de construcción, edificación, ampliación ni modificación de proyectos de asentamientos humanos, ya sea en forma parcial o total, en zonas de riesgo inminente de emergencia establecidas con anterioridad.

- ◇ Este documento se emitirá a cada **municipalidad** con la indicación de las zonas geográficas de riesgo ubicadas dentro de su jurisdicción.
- ◇ Coordinación obligatoria interinstitucional y colaboración de particulares y entidades privadas, en donde los **Gobiernos Locales** deben ser partícipes<sup>39</sup>
- ◇ Inclusión obligatoria del Plan Nacional en los **planes de desarrollo y los planes reguladores municipales**. Los organismos responsables de las tareas de planificación territorial tomarán en cuenta las orientaciones y directrices señaladas en el Plan Nacional para la prevención de riesgo y atención de emergencias; además, contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial lo relativo a planes de desarrollo, planes reguladores municipales y demás disposiciones reglamentarias. Al formularse planes, programas y proyectos de

---

1999.

<sup>38</sup> Ibid, Artículo 26.

<sup>39</sup> Ibid, Artículo 27.

---

desarrollo urbano, deberá considerarse el componente de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y el de atención de emergencias<sup>40</sup>.

Retomando los contenidos de los artículos anteriores tenemos en primer lugar que la regulación del riesgo que la Comisión establezca se implementará en el ámbito local, el cual constituye el territorio de competencia municipal. Esto implica que las Municipalidades deben acoger las medidas emitidas, y de acuerdo a las normativas y reglamentos establecer la regulación respectiva como un criterio de la planificación territorial.

En segundo lugar la Comisión, las instituciones de gobierno central y las municipalidades deben establecer flujos de información directos y permanentes para la construcción de los escenarios de riesgo a nivel local, si realmente se desea incorporar la temática dentro de los planes de desarrollo local y de los planes reguladores municipales.

### **5.1.2. Relaciones entre la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y las Municipalidades**

#### **5.1.2.1 Antecedentes**

El planteamiento de partida es si la **Comisión tiene una política estructurada para abordar la gestión del riesgo con los gobiernos Locales a través de las municipalidades**. En el ámbito local puede decirse que desde la década de los 80 la relación entre la Comisión y la Municipalidad se ha llevado a cabo básicamente desde la instancia de coordinación de los Comités Locales de Emergencia.

---

<sup>40</sup> Ibid, Artículo 28

---

En esta instancia de los Comités Locales de Emergencia las Municipalidades han venido participando como una institución más de la representación local, pero no como promotores ni gestores de procesos de prevención para la reducción del riesgo por desastres. En este sentido, la Comisión no ha tenido un papel activo de inducción ni preparación al funcionario municipal para que asuman este tipo de responsabilidades.

En esta relación Comisión-Municipalidad vía Comités Locales han habido altibajos debido tanto a que "(...) la primera no le ha puesto suficiente interés o atención como a que las municipalidades muchas veces nombraron un representante de poca toma de decisión, en oposición a representantes de toma de decisión de las otras instituciones representadas, situación que entorpecía la labor. En otras ocasiones son las municipalidades las que han considerado que ellos debe ser coordinadores del Comité Local de Emergencia, esto ha implicado la creación de comités paralelos en algunas comunidades. (...) nunca ha habido la intención de excluirlos, al contrario siempre ha existido un interés de trabajar con las municipalidades tanto en preparativos como en la atención de las emergencias, ya sea desde los Comités Locales de Emergencia o desde el rol que les corresponde"<sup>41</sup>.

El primer y único acercamiento de extensión a las municipalidades por parte de la Comisión fue en 1992 con el proyecto denominado Atlas de Amenazas Naturales como insumo de trabajo para la regulación del uso del suelo en áreas de riesgo por parte de las municipalidades. El proyecto implicó un esfuerzo con 81 mapas donde se mostraba el escenario de amenazas del país, les hacía ver a los Gobiernos Locales los peligros naturales, este material fue acompañado del primer manual de uso del suelo con fines productivos.

El atlas se le entregó a las municipalidades, sin que haya implicado un seguimiento a las municipalidades en el uso de la información para los fines de regulación. "Actualmente la

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada a Manuel Obando de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, realizada el 26 de octubre de 1999.

---

información está disponible, pero no necesariamente se ha continuado trasladando la información a los municipios. Esto limita en términos de la continuidad y actualización de la información<sup>42</sup>.

Cuando la Comisión ha establecido relaciones directas con algunas municipalidades el factor que ha prevalecido para estrechar el vínculo de la coordinación y por tanto definir un acercamiento de trabajo ha sido básicamente el escenario de amenazas y la recurrente manifestación de situaciones de emergencia.

Con algunas municipalidades la relación se ha venido fortaleciendo debido a que estas se han integrado en forma directa con los Alcaldes a los Comités Locales de Emergencia, condición que ha favorecido y consolidado las acciones de coordinación tanto al interno del sector institucional local como con la Comisión.

Se encuentra que de los aproximadamente 84 Comités Locales de Emergencia sólo 9 alcaldes representan directamente a la municipalidad ocupando el cargo de coordinadores y otros 6 alcaldes participan en la coordinación de los subcomités.<sup>43</sup>

La participación de los Alcaldes como coordinadores en los Comités responde a una decisión de las instituciones participantes y no necesariamente ha una estrategia de la Comisión para que asuman ese cargo.

En forma de proyección y en la relación con los Comités Locales la Comisión debería llegar a un momento en que las Municipalidades sean los dirigentes, los coordinadores, los que orienten el accionar de la gestión local en la reducción del riesgo. El problema es que en algunas condiciones actuales las municipalidades politizan mucho el accionar de los Comités. Tiene que llegar un momento en que los Gobiernos Locales tengan una

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada a Pedro Gonzales S, del Departamento de Prevención de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el 26 de octubre de 1999.

<sup>43</sup> Listado de Comités Locales de Emergencia. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

---

orientación de desarrollo con acciones mas comprometidas en la gestión del riesgo a nivel Cantonal<sup>44</sup>.

### 5.1.2.2. Experiencias entre la Comisión y los Gobiernos Locales ( Municipalidades )

La Comisión ha tenido acercamientos con Gobiernos Locales a través de los Concejos Municipales y los Alcaldes como instancia política "(...) en los encuentros se ha planteado desde la perspectiva de la Comisión cuales son las amenazas, los factores de vulnerabilidad que se tienen identificados en el Cantón, el planteamiento de los Concejos Municipales ha sido solicitarnos que les ayudemos a solucionar el problema"<sup>45</sup>

Entre las experiencias recientes de municipalidades que han expresado interés y lo han materializado a través de programas, proyectos y actividades en gestión del riesgo están

- ◇ La Municipalidad de Moravia, estableció como uno de los componentes del Plan Regulador el tema del ambiente y áreas de amenazas y sus aplicaciones a nivel de la conservación de los recursos naturales, la protección urbana y el uso del suelo.
- ◇ La Municipalidad de San José creó desde 1997 la Oficina de Prevención y Atención de Emergencias y ha venido desarrollando programas y proyectos en el campo de la prevención, los preparativos, la mitigación y la atención de emergencias.

En el caso particular de la Municipalidad de San José "puede ser un modelo a corto plazo en donde se pueda compartir con otras municipalidades que dispongan de algunos recursos para introducir dentro del plan de desarrollo el tema de la prevención y atención de emergencias"<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada a Carlos Picado, Jefe de Operaciones de la Comisión Nacional de Prevención de riesgos y atención de Emergencias, el 26 de octubre de 1999.

<sup>45</sup> Entrevista realizada a Pedro Gonzalcz, op.cit.

<sup>46</sup> Ibid.

- ◇ Con la Municipalidad de Upala se ha venido trabajando en un Sistema de Información para Desastres con la participación comunitaria, el objetivo principal es que la información se incorpore en la planificación y ordenamiento del territorio.
- ◇ La Municipalidad de El Guarco con quién se firmó un convenio y se está concluyendo el programa de alerta temprana en el río Reventado.

Con respecto al manejo de los escenarios de riesgo por parte de las municipalidades, estas en su mayoría tienen un vacío de información con relación a las amenazas y a la vulnerabilidad. (...) esto a pesar de que han vivido emergencias y tienen amenazas en el Cantón. (...) no necesariamente los funcionarios y la instancia política tienen objetivado el problema del riesgo, ni identificado las amenazas y los factores de vulnerabilidad que constituyen el riesgo.”<sup>47</sup>

Otra situación detectada es que a pesar de que algunas municipalidades conviven con la recurrencia de desastres “ (...) no necesariamente se encuentra con que la instancia política tenga un interés en poder identificar acciones de trabajo para disminuir el riesgo , se quedan tratando de resolver los problemas de daños y pérdidas que el Cantón está sufriendo”<sup>48</sup>

A pesar de la ausencia de un trabajo articulado entre la Comisión y las Municipalidades, se reconoce que hay una diferenciación territorial entre estas últimas. Esta condición se vendría a reflejar en la capacidad institucional para disponer de fondos y recursos, de una mayor infraestructura y estructura organizativa en el campo técnico profesional para la coordinación de programas y proyectos de gestión del riesgo a nivel local.

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

### **5.12.3. Origen de nuevos planteamientos en política local para la reducción del riesgo: Rol Municipal**

**Es necesario que la política para la gestión del riesgo sea establecida desde dos niveles : El primer nivel es desde el Gobierno Central, donde el sector institucional asuma el quehacer preventivo en forma transversal a la estructura , programas y proyectos en el ámbito regional y local; el segundo nivel es desde las Municipalidades como representantes de los Gobiernos Locales en donde la Comisión de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley de Emergencia regule el accionar en esta materia.**

Lo anterior, considerando que es en el ámbito local donde se entrelazan las acciones del Gobierno Central a través de la desconcentración y la descentralización del sector institucional y de los Gobiernos Locales - municipalidades con la coopticipación de las organizaciones comunales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

En el caso específico de la Comisión, esta requiere definir la política local de gestión, desde la cosmovisión preventiva e incursión transversal en todas las acciones que realice el Estado Costarricense por ser un tema de interés público. Asociado con lo anterior la política de gestión local del riesgo debe ir de la mano con la realidad socioeconómica, cultural, ambiental y geográfica del territorio en cuestión.

Por consiguiente, la participación y el compromiso de los Gobiernos Locales en la gestión del riesgo tiene que convertirse en una prioridad en la agenda política y administrativa de las Municipalidades. Para ello se requiere que el tema se institucionalice a partir de acuerdos Municipales ( Concejos Municipales y de las Alcaldías.)

Como corolario a la necesidad del trabajar y fortalecer la política local con las Municipalidades en un estudio reciente elaborado por la Universidad Nacional se mostró que "Las municipalidades son las menos mencionadas, especialmente por los estratos



medios y altos ( 14%). Sin embargo, potencialmente son las entidades que podrían asumir mayor responsabilidad en la prevención y preparación de la población para prevenir un desastre natural.”<sup>49</sup>

Al plantear que la Comisión tiene que definir la política local, es evidentemente, porque ésta no tiene una política explícita para trabajar en un plan de integración y gestión para la reducción del riesgo por desastres con las municipalidades como representantes de los Gobiernos Locales . La relación como se ha expresado se ha caracterizado por ser de carácter conyuntural y “no ha generado estrategias ni políticas, ha marchado en el camino proyectista, por activismo y demandas más que por una planificación estratégica que genere políticas sobre el Manejo de los desastres a nivel local”<sup>50</sup>

Se muestra la necesidad de establecer una relación directa entre la Comisión y las Municipalidades para los aspectos de gestión que a ésta le competen como Gobierno Local y a la Comisión acompañar los procesos que se van a desarrollar allí directamente vinculados con la prevención, la mitigación, la preparación y la respuesta<sup>51</sup>.

La relación tiene que estar sustentada a través de una “estrategia que aumente las capacidades internas a través de socios institucionales. La estrategia debe readecuar el programa de asistencia a los gobiernos locales para que ellos vayan introduciendo el tema de prevención y mitigación de desastres, para ésto es necesario disponer de cuadros técnicos y recursos mancomunados.”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> IDESPO-OVSICORI: *La población urbana costarricense frente a los desastres naturales*. Universidad Nacional; Heredia, Costa Rica, 1999

<sup>50</sup> Entrevista realizada a Douglas Salgado del Departamento de Prevención en el Área de Sistemas de Información para Desastres de la Comisión Nacional de Riesgos y Atención de Emergencias, el 10 de noviembre de 1999.

<sup>51</sup> Pedro Gonzalez... Op.cit.

<sup>52</sup> Entrevista realizada a Douglas Salgado, op. cit.

---

Para la Comisión la relación con las municipalidades se debe constituir en una prioridad de trabajo, para lo cual es trascendental conocer desde el ámbito local, la capacidad de gestión municipal por las diferencias territoriales a nivel urbano - rural.

En este acercamiento a las Municipalidades es necesario por parte de la Comisión “ (...) empezar por hacer una **labor de diagnóstico**, donde se trabaje con todas las experiencias que las municipalidades tienen. Posteriormente hacer un plan estratégico para determinar cual sería el papel en prevención del riesgo que las Municipalidades tendrían que hacer. (...) y ver de acuerdo al código municipal el alcance de la gestión. Seguidamente la Comisión podría ejercer una labor indicativa y regulativa a las Municipalidades del cómo hacer. (...) La Comisión tiene la tarea de vislumbrar de acuerdo al código municipal cuales son todos los instrumentos que se deberían aportar a las Municipalidades.”<sup>53</sup>

El diagnóstico le permitiría a la Comisión disponer de una visión mas concreta de la realidad y en forma conjunta con las Municipalidades poder definir el camino ha seguir a corto, mediano y largo plazo.

Paralelo al diagnóstico se puede definir las prioridades de trabajo con las Municipalidades a partir del criterio de recurrencias de amenazas de origen hidrometeorológico, geológico, tecnológicas y humanas. De este modo los “ criterios para trabajar con los municipios no es un problema, (...) se puede establecer una jerarquía en términos de identificación con cuáles se va a iniciar o profundizar el trabajo el próximo año, a cuales se les puede dar un seguimiento paralelo al trabajo que están realizando en este momento, porque ya hay algunos cantones que tienen plan regulador y es nada mas de poder agregar el insumo de la prevención. Los cantones que no tienen plan regulador hay que fortalecer el trabajo de la Comisión junto con otras instituciones que tienen competencias en el ámbito municipal.”<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada a Carlos Picado, op. cit.

<sup>54</sup> Entrevista realizada a Pedro Gonzalez, Op. cit.

Con respecto a la capacidad institucional de la Comisión para ejercer el acompañamiento de asesoría-técnica a las municipalidades, es claro que desde la oficina central y con el personal actual en esta área, el accionar estaría limitado bajo el supuesto de una demanda permanente de apoyo por parte de las municipalidades.

Sin embargo, por la potestad que le concede la **Ley Nacional de Emergencia a la Comisión** y con la **decisión política** de actuar en este ámbito, la Comisión como instancia de coordinación de acciones preventivas, de mitigación y de respuesta puede “recurrir al mecanismo de convocatoria de diferentes instancias públicas, donde hay recursos técnico-científicos para que contribuyan con la identificación de datos e información para satisfacer las necesidades del municipio”<sup>55</sup>

El planteamiento anterior es válido ya que fortalece la visión de lo local, siempre y cuando vaya acompañado de un proceso participativo y no indicativo del tener que hacer, donde el rol de éstas sea el producto de una retroalimentación entre el Gobierno Local vs Gobierno Central.

Otra posibilidad de brindar asesoría y apoyo técnico a los Gobiernos Locales sería vía Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el cual podría introducir y asumir en su política institucional un nuevo rol en la gestión del riesgo y apoyar el proceso de preparativos, educación, capacitación e información al sistema municipal<sup>56</sup>.

Asociado a la estrategia que se defina con respecto a la relación Comisión vs Gobiernos Locales aparece el componente de producción de la información técnica sobre los escenarios de riesgo y desastres. Este tema es de manejo complejo por la función práctica que ocupa para la toma de decisión a nivel local. Además la tarea del levantamiento, estandarización, sistematización y análisis implica un proceso metodológico con una convalidación técnica - científica para el uso adecuado en la

---

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Entrevista realizada a Douglas Salgado, op cit.

---

planificación, la regulación y el ordenamiento territorial.

Analizando la perspectiva de la Comisión con respecto a la construcción, retroalimentación e intercambio de la información entre ambos niveles se proyecta que el apoyo de ésta, se orientaría básicamente a la asesoría y capacitación para generar efectos multiplicadores, pero en última instancia quienes deben levantar el dato, uniformar y mantener la información son las Municipalidades. (...) además, los datos que se generan ayudan a múltiples fines tales como catastro, valoración de bienes, información para tasar impuestos y en situaciones de desastre.<sup>57</sup>

Con respecto al tema específico del levantamiento del escenario de amenazas la Comisión ha venido actualizando el material básico de amenazas, principalmente, de origen hidrometeorológicas y geológicas por Cantón. Esta información se trabaja a escala 1:50.000 y actualmente se dispone para la Región Sur, Pacífico Central, Chorotega Norte y el producto concreto son zonificaciones de áreas potencialmente inundables por ríos y quebradas<sup>58</sup>. Esta información se constituye en un insumo y referente importante para que las Municipalidades realicen y promuevan estudios específicos a una escala con mayor detalle y de acuerdo a las prioridades locales.

Desde este enfoque la Municipalidad tiene la tarea de actualizar y construir la información del escenario de amenazas y vulnerabilidad necesaria para la gestión del riesgo y así poder incorporarlas en los planes de desarrollo y planes reguladores.

Retomando el flujo de información entre el nivel central y el local "se puede pensar en una unidad técnica facilitadora de carácter regional o afinidad geográfica por aspectos fisicogeográficos y socioculturales, la cual facilitaría el traslado y actualización de la información en un tiempo mas real. La Comisión facilitaría orientaciones, estándares y

---

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Entrevista realizada a Sergio Sánchez del Departamento de Prevención en el Área de Sistemas de Información para Desastres de la Comisión Nacional de Riesgos y Atención de Emergencias, el 29 de octubre de 1999.

---

normalizaciones”<sup>59</sup>

Partiendo de la capacidad de gestión que tengan las Municipalidades a nivel territorial, político y técnico surge la necesidad de establecer una jerarquizaron de trabajo a partir de:

- Municipalidades con mayor capacidad institucional en el manejo de la información y que pueden trabajar con sistemas de información geográfica y hacer el atlas digital .
- Municipalidades con menor capacidad institucional donde metodológicamente el escenario de amenazas se puede trabajar en formato papel con base a los segmentos censales para luego construir el atlas.

Independientemente del recurso material que adopten las municipalidades , lo importante es llegar a la construcción del atlas de amenazas del municipio, como insumo técnico para la elaboración de microzonificaciones. Este insumo y recurso es preciso para los planes reguladores de los cantones y por ende para la planificación urbana y ordenamiento del territorio.

Otro de los componentes para el manejo de la información lo constituyen los estudios científicos- técnicos locales que se realizan desde el nivel central por Universidades o Institutos del Sector Público y que la Comisión en muchos casos conoce y tiene acceso.

La socialización de la información para la toma de decisión a nivel local se puede establecer a través de diferentes medios tales como el Centro de documentación de la Comisión, el CRID, los Oficiales de Enlace, el acceso por internet a páginas específicas, el kiosco del Ministerio de Educación Público, las bibliotecas municipales, periódicos

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada a Douglas Salgado,.Op.cit.