

---

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.

---

locales, boletines de información de las municipales entre otros

Así mismo, la Comisión tendrá que definir como manejar la información con las Municipalidades en situaciones de alerta o desastre. Desde la condición de Gobiernos Locales, éstos tienen el derecho de participar en las proyecciones sobre un determinado fenómeno natural o amenaza que realizan los especialistas o sectores técnicos bajo la coordinación de la Comisión. Esta información permitirá a las municipalidades reorientar a partir de una análisis de las condiciones reales la estrategia y procedimientos institucionales para la atención de una potencial emergencia .

Una alternativa de enlace es que la Comisión mantenga informados a los Alcaldes de los municipios amenazados o en emergencia. Esta articulación permitiría coordinar acciones desde el nivel nacional al nivel local municipal. Este enlace debe ser independiente de la coordinación dentro de los Comités de Emergencia.

## **5.2. Desde la óptica de las Municipalidades hacia la gestión del riesgo**

### **5.2.1. Quehacer municipal en la gestión del riesgo**

Al analizar los diferentes desastres que han afectado el territorio costarricense como el terremoto de Limón en 1991, en Alajuela 1998; el Huracán Cesar en 1997 , Huracán Mitch en 1998, se encuentra con que las Municipalidades se han involucrado en las **acciones de atención y rehabilitación** en algunos casos en forma directa o desde la coordinación de las instancias de los Comités de Locales de Emergencia .

No obstante, **el planteamiento es si la Municipalidad en su instancia política - administrativa ha reflexionado sobre el escenario de riesgo que caracterizan a sus territorios y si han decidido incorporar la gestión del riesgo como componente en primera instancia en la política local municipal .**

**Las Municipalidades entrevistadas han reconocido que no han incorporado el tema de gestión para la reducción del riesgo como parte de la política local municipal.** El principal argumento que presentan para justificar la ausencia del tema de riesgo en la política municipal es la escasez presupuestaria, lo cual dificulta desde la municipalidad la separación de fondos específicos para este tipo de inversiones. Uno de los múltiples problemas que exponen las Municipalidades es la carencia de personal especializado para planificar e implementar de manera eficiente los servicios y promover el desarrollo local.

Para el Alcalde de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, el tema de la prevención se a discutido en el seno del Concejo Municipal, pero este queda en mera preocupación al no haber recursos disponibles ya que el presupuesto que maneja es poco para sostener profesionales y equipo material

Paralelo a esa ausencia de gestión del riesgo en forma institucionalizada dentro del quehacer estratégico de las Municipalidades, si reconocen que han realizado acciones específicas principalmente en situaciones de emergencia. Estas acciones se han enmarcado en primer plano, a rehabilitar los servicios que son responsabilidad de la institución, como la red local y vecinal de caminos, el sistema de alcantarillado pluvial, puentes, dragado de cauces entre otros.

Esta disposición no quiere decir que las Municipalidades desconozcan la necesidad de prevenir el riesgo, pero en la praxis interactúan diversos factores de índole histórico, político, social y económico que van desde la cosmovisión e importancia que le han dado al tema de la gestión del riesgo, el espacio que han ocupado los Gobiernos Locales en la toma de decisión local, las características de la estructura política municipal, hasta la capacidad administrativa-organizativa municipal que reduce o limita el quehacer en general en forma directa, eficaz y eficiente.

### 5.2.2. Una época de cambio: Un camino hacia la gestión del riesgo

La gestión del riesgo no solo debe ser una consigna de la Comisión y los Gobiernos Locales sino también del Gobierno Central considerando que es un tema de interés público. Con respecto al rol que deben asumir los Gobiernos Locales en la prevención del riesgo, esta debe ser una obligación en la política local municipal. Las Municipalidades están llamadas a convertirse en las gestoras y promotoras de los procesos locales para la reducción del riesgo .

Según Linda Zilbert “La responsabilidad del municipio en la gestión del riesgo parte desde la concepción misma del desarrollo: planificación territorial y determinación sobre usos del suelo, formulación e inclusión de estrategias de prevención y mitigación en todas las acciones de planificación urbana, y gestión y asignaciones ( investigaciones y actividades de sectores no gubernamentales y comunitarios.)”<sup>60</sup>

En la búsqueda de este nuevo camino hacia la prevención empieza a surgir una visión de participación municipal mas activa, resultado del convivir con los escenarios de riesgo y que las Municipalidades como sede de los Gobiernos Locales vienen reconociendo a nivel político y administrativo.

Sin embargo, si realmente se quiere que las Municipalidades asuman e introduzcan el tema de la gestión del riesgo es necesario en primera instancia reforzar el sistema municipal con miras a una construcción mas articulada de la política local . Estas transformaciones implican que las Municipalidades a partir de un proceso gradual, de inducción y preparación tienen que ir creando las condiciones de trabajo para asumir las nuevas responsabilidades con una visión de lo local.

---

<sup>60</sup> Linda Zilbert Soto, op. cit., p. 15.

El pilar fundamental para que el sistema municipal asuma nuevos roles es el proceso de descentralización dentro del principio de autonomía que les rige a los Gobiernos Locales. El problema que se genera es cuando a las Municipalidades se les da nuevas áreas de trabajo sin crear las condiciones o procesos de preparación

Entre las Municipalidades entrevistadas algunas han expresado que cuando se han presentado emergencias y se ha buscado la ayuda a instituciones del Gobierno Central se registra una disminución en la misma. Entonces la práctica indica que “la descentralización se queda en los libros y los escritorios, es uno de los problemas mas grandes, aunque haya voluntad política, la estructura de las instituciones no quiere descentralizar.”<sup>61</sup>

Si se hace un recuento de la participación de las Municipalidades en acciones de gestión del riesgo, específicamente en el campo de la prevención y la mitigación se identifica que éstas se han llevado a cabo como solución paliativa a problemas suscitados a raíz de situaciones de emergencia o desastre. Esto implica que la gestión se ha realizado desde una perspectiva coyuntural y no como parte de una política explícita de la estructura municipal.

A manera de ilustración, las Municipalidades entrevistadas muestran como vienen arrastrando problemas de riesgo por desastres pasados, donde las acciones de prevención, mitigación y reconstrucción no han podido ser ejecutadas. En este sentido, la recuperación del territorio y por tanto de las condiciones de vida de ciertas poblaciones es un tema de gran incertidumbre y de espera en la agenda municipal y comunal.

**Las municipalidades como representantes de los Gobiernos Locales y promotoras del desarrollo local no son en la práctica las actoras principales de los procesos de gestión del riesgo. El principal obstáculo expresado desde las Municipalidades y que**

---

<sup>61</sup> Entrevista realizada al Alcalde de San Rafael de Heredia, op. cit.

---

limita e impide la gestión del riesgo es la incapacidad presupuestaria. Esta falta de recursos financieros se refleja en la poca capacidad institucional tanto a nivel de infraestructura como de personal técnico - profesional para la inversión de programas y proyectos.

A este respecto la medida de descentralización concreta que ha venido a fortalecer el sistema municipal se sustenta en el **traslado a las municipales del impuesto de bienes inmuebles.**

La proyección es que las Municipalidades a partir de la recaudación y administración de los impuestos de bienes inmuebles puedan vislumbrar una luz para la inversión de proyectos en los cantones. "Los recursos deberán destinarse a crear o mejorar la infraestructura pública de los distritos, construcción y mantenimiento de vías, manejo de desechos sólidos, instalaciones educativas, deportivas, culturales y de salud, electrificación, programas de vivienda, telefonía pública, protección del medio ambiente y los acueductos."<sup>62</sup>

A pesar de la reforma fiscal descrita, en la praxis, las Municipalidades expresan el problema de cobro de los impuestos, debido a que no cuentan con un sistema de catastro actualizado que les permita controlar el estado actual de los contribuyentes, aunado a la escasez de recursos técnicos e informáticos para la administración y necesidades de capacitación.

El otro acuerdo importante en el reforzamiento financiero a las Municipalidades son las **partidas específicas**. Una de las quejas de las Municipalidades es que en 1999, sólo se han entregado el 50 % del monto total de las partidas específicas de 1998. "Esta acción resta credibilidad a la Municipalidad por parte de la población que han presentado

---

<sup>62</sup> Roy Rivcra A.: *La descentralización real en Costa Rica*. FLACSO: San José de Costa Rica, 1997. p. 55.

---

proyectos y aún no se han podido iniciar”<sup>63</sup>.

A pesar de estas dos nuevas condiciones dentro del proceso de descentralización, la realidad que viven los municipios sólo les permite resolver problemas atrasados de servicios y no avanzar hacia un programa de extensión social y ambiental que refuerce el sistema municipal.

#### **5.2.2.1. Esfuerzos de planificación y regulación del riesgo**

Como ejemplo de este accionar y cosmovisión tenemos el caso de las Municipalidades de Osa, Parrita, Moravia y Desamparados, que han venido gestionando acciones de prevención en el campo de la reubicación de viviendas o asentamientos humanos, ubicados en márgenes de ríos, laderas inestables o llanuras de inundación.

Desde el punto de vista de la planificación y la regulación el principal logro alcanzado por algunas de las Municipalidades entrevistadas ha sido la **incorporación paulatina de áreas de alto riesgo en los Planes Reguladores** y por consiguiente control del uso del suelo.

Entre las Municipalidades que están regulando el uso del suelo en áreas de riesgo, principalmente por inundaciones están: Las municipalidades de Corredores, Osa, Desamparados, Pérez Zeledón, Moravia y Parrita.

La Municipalidad de Osa ha contemplado dentro del “ Plan regulador las áreas de alto riesgo, la construcción de diques, viviendas y el caso del hospital. (...) se aplica la regulación a Ciudad Cortes en su mayoría, pero muchas veces se dan excepciones sobre todo cuando el nivel político, técnico y económico no va de la mano”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de la Municipalidad de Aguirre, op. cit.

<sup>64</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de la Municipalidad de Osa, op. cit.

---

En el caso de la Municipalidad de Corredores “el tema ha sido incorporado como prevención (...) no permitir construir en zonas de alto riesgo, respetar los 50 metros del río desde 1988 con el huracán Juana”<sup>65</sup>

La Municipalidad de Pérez Zeledón igualmente “regula los permisos de construcción en zonas de riesgo a través del Plan Regulador. A nivel de edificios se les pide medidas de seguridad de acuerdo a lo estipulado en el código sísmico, salidas de emergencias, prevención para la población discapacitada.”<sup>66</sup>

Así mismo, en la Municipalidad de Parrita las “zonas de riesgo están bien definidas en el Plan regulador y bajo que condiciones se construye. (...) las áreas de riesgo se establecieron por medio de fotografías aéreas por parte del INVU con la anuencia de la Municipalidad.”<sup>67</sup>

El municipio de Desamparados ha incorporado en el Plan Regulador las áreas de amenaza, así mismo, ha tomado algunas determinaciones como Gobierno Local desde el punto de vista urbanístico; “se decidió no permitir mas urbanizaciones de interés social, o sea no permitir obras de infraestructura a medias, baratas que le salen caras al municipio y a los beneficiados. (...) En el pasado el tema de los 10 metros al margen del río no era importante, ahora hemos determinado en algunos ríos hasta zonas de 20 -25 metros de protección Se les indica condiciones para la construcción de taludes. Estas reglamentaciones son producto primero de la experiencias con las emergencias y segundo que las personas que laboran en la Dirección de Urbanismo han venido trabajando en el tema”<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de Corredores, op. cit.

<sup>66</sup> Entrevista realizada al Señor Alexis Zamora, Alcalde de Pérez Zeledón., el 13 de octubre de 1999.

<sup>67</sup> Entrevista realizada al Alcalde. Municipalidad de Parrita, op. cit.

<sup>68</sup> Entrevista realizada al Señor Oscar Nuñez Calvo, Alcalde de la Municipalidad de Desamparados, el 03 de noviembre de 1999.



### 5.2.2.2. Coordinación para la prevención y mitigación

Otra de las forma de promover la prevención y que algunas Municipalidades lo vienen realizando es a través de la coordinación interinstitucional, comunitaria y política con diputados de las zonas afectadas . A nivel institucional la gestión se ha realizado tanto con la instancia del Comité Local de Emergencia como en coordinación directa con instituciones Las acciones de coordinación se han orientado a la búsqueda de apoyo para la realización de estudios específicos en sitios de riesgo, campañas educativas de salud y obras de mitigación muy concretas de impacto social.

En el municipio de Parrita se han venido realizando obras de mitigación al margen del Río Parrita. “ Se están construyendo diques, espigones o canales en tierra firme con profundidad de unos tres metros se drenan con piedra al sentido del giro o sea transversal para evitar que erosione y drene las tierras, así como fortaleciendo toda la pared del cauce del río. A nivel comunal se ha trabajado integralmente con información y cooperación en forma solidaria. Proyecto específico de reforestación sobre la margen del río Parrita y otros ríos de amenaza. El proyecto se requiere coordinar con los cantones de la parte alta para hacer un trabajo integral. Se piensa trabajar unos 6 kilómetros, la idea es divulgarlo en colegios y tener mayor participación de la comunidad.”<sup>69</sup>

En el campo de la reubicación , la Municipalidad de Parrita esta participando en la gestión para la puesta en marcha de un proyecto de vivienda para ubicar familias afectadas por las inundaciones. “ En Playón Sur la Municipalidad tiene 12 lotes y está tratando de construir unas casas de interés social . (...) en Playón San Isidro se está en coordinación con el INVU para ubicar aproximadamente 25 viviendas de interés social. (...) también se trabajó en un proyecto de reubicación Asociación Nueva Parrita donde se ubicaron 400 viviendas de interés social a 9 kilómetros del Centro de Parrita.”<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de la Municipalidad de Parrita, op. cit.

<sup>70</sup> Ibid.

---

Continuando con el tema de la reubicación la Municipalidad de Desamparados se encuentra gestionando un proyecto para reubicar la comunidad de Las Palmas frente a Los Guidos, “es un proyecto para casi 16000 casas, es el único proyecto y bajo este tipo de circunstancias que permitiremos en el Cantón de bien social. (...) se quiere rescatar las colinas y hacer un parque.”<sup>71</sup>

Otro de los esfuerzos que ha realizado la Municipalidad de Desamparados ha sido la construcción de obras de mitigación con muros de contención, puentes, servicio de limpieza del sistema de alcantarillado pluvial. La municipalidad no dispone de un presupuesto especial para tales obras, pero las obras de mitigación están dentro de las prioridades y se realiza un proceso de análisis técnico y en conjunto con la comunidad se valora con el fin de establecer las contrapartes, la implementación se hace vía planes cooperativos.

### **5.2.2.3. Limitantes de la gestión municipal en la reducción del riesgo por desastres**

La gestión local demandará un esfuerzo de concertación entre los actores sociales del nivel local y con la Comisión si realmente se quiere avanzar hacia un trabajo con bases sólidas y mancomunadas.

Es precisamente la ausencia de una estrategia de articulación institucional para avanzar en la gestión del riesgo local, que explica en parte los problemas que las Municipalidades se enfrentan a la hora de conducir acciones o proyectos concretos.

Analizando la información suministrada por los alcaldes de las municipalidades entrevistadas se resumen las siguientes limitantes:

---

<sup>71</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de la Municipalidad de Desamparados, *op. cit.*

- 
- ◇ La regulación del uso del suelo en áreas de riesgo la han venido realizando con base a la información proporcionada por la Comisión a través de los mapas de amenazas, pero no disponen de los recursos humanos ni económicos para actualizar la información y hacer mapas a escalas más apropiadas para la toma de decisión.
  - ◇ Desde el punto de vista de regulación y control en áreas de riesgo se tiene el problema de que algunas personas irrespetan la autoridad municipal , situación que se agudiza por la capacidad de recurso humano en el área de inspección para controlar las construcciones en territorios extensos.

La Municipalidad de Aguirre a pesar de las emergencias recurrentes , “ no ha incorporado el tema de prevención dentro del plan estratégico, debido a que el presupuesto es reducido, el territorio muy extenso con población aislada en la parte alta, reducida y obsoleta maquinaria y no permita dar respuesta a las necesidades cotidianas , poco personal con experiencia pero no es profesional. “<sup>72</sup>

- ◇ A las Municipalidades no se les ha introducido en un proceso de preparación para asumir la gestión del riesgo aunado a la reducida cantidad de profesionales. Esta situación, reduce la capacidad institucional para la planificación y regulación del riesgo.

Recapitulando el pensar de las Municipalidades entrevistadas con respecto al accionar en la gestión del riesgo, es importante resaltar, que el tema no ocupa un espacio en la planificación institucional , pero ciertamente, se observa algunos cambios en la disposición de algunas Municipalidades, lo cual puede constituirse en el punto de arranque para un trabajo mas articulado internamente.

---

<sup>72</sup> Entrevista realizada al Señor Alcalde de la Municipalidad de Aguirre, op. cit.

---

La participación mas activa de las Municipalidades sigue orientada hacia las acciones de atención y rehabilitación tanto de los sistemas de servicio municipal como de apoyo logístico a instituciones del municipio. La preocupación generalizada de las Municipalidades afectadas por el Mitch es como hacer efectiva la inversión en la reconstrucción por parte de Estado ante su limitada capacidad institucional local

Por el espacio reducido que ocupa el tema en la agenda municipal, no se preciso en la forma de institucionalizar y trabajar en una estructura organizativa. Para Cecilia Bolaños es necesario la creación de una oficina o persona de alto nivel o toma de decisión en la municipalidad encargada de coordinar con las diferentes instituciones la gestión para la reducción del riesgo.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Entrevista realizada a Cecilia Bolanos, Ex-regidora de la Municipalidad de San José, el 08 de noviembre de 1999