





Las municipalidades y el sector salud local en la gestión del riesgo por desastres

Lorena Romero
Oficina de Prevención y Atención de Emergencias
Municipalidad de San José, Costa Rica





Indice _____

1. Algunas tendencias teóricas en el manejo del ámbito local	107
2. Nuevos planteamientos en política local para la reducción del riesgo	109
3. Un camino hacia la gestión del riesgo por dos protagonistas locales: el gobierno local y el sector salud	111
4. El accionar de la Municipalidad de San José en la gestión del riesgo: Una experiencia concreta	119
Notas	122
Bibliografía	124





1. Algunas tendencias teóricas en el manejo del ámbito local

Para abordar el tema de la *gestión del riesgo por desastres*, como política de trabajo tanto del sector salud como del gobierno local en el ámbito municipal es necesario referenciar algunos aspectos generales sobre los que se articula la estructura de Estado.

Es precisamente con el proceso de reforma del Estado costarricense que se plantea la modernización del aparato institucional a través de una estrategia de gestión descentralizada. Esta se inserta dentro de las exigencias del modelo económico capitalista, que busca una menor intervención del Estado y mayor facilidad para que el capital intervenga en los procesos económicos y sociales. El Estado redefine su rol, a través de acciones tales como su reducción, el retiro de atribuciones que restringían la acción privada y descentralización de competencias y funciones administrativas del nivel central a los niveles territoriales. Paralelo a esta disposición, amplía los espacios de participación ciudadana, de modo que sus acciones sean eficientes y eficaces, y adquieran reconocimiento y legitimidad.¹

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. Asimismo, la descentralización implica una apertura a la democracia participativa y por ende, a la distribución del poder entre los diferentes sectores sociales en el ámbito territorial.

La descentralización se establece cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales (locales y regionales) que deberían estar dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permitan asumir buena parte de sus funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un Estado unitario.²

Bajo estas características los *gobiernos locales* como *fuerzas autónomas* tendrían a su vez mayor poder de decisión para intervenir en la definición e implementación de las políticas de desarrollo local.

Teóricamente, esta transferencia de competencias y atribuciones al municipio busca que la gestión local sea más competitiva. Por ello, la municipalidad como gobierno local se constituye en el ente ejecutor de políticas públicas más cercano a la sociedad civil y a las fuerzas productivas locales. Este proceso implica una 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 mancomunado tanto de las instituciones del gobierno central como de los gobiernos locales. El punto medular es que el nivel central





debe dar *poder de decisión* al nivel local para que éste aborde el desarrollo desde su propia realidad histórica, social y ambiental.

El vínculo entre el ámbito nacional y local en un primer plano se establece con la *política estatal*, entendida como la resultante del 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 contrapuestos.³ Esta se ha caracterizado por ser construida desde la visión centralista, dejando de lado el pensar de los gobiernos locales.

En un segundo plano el enlace se sustenta en la *política local*, la cual se visualiza como el conjunto de acciones dirigidas por el Estado hacia la localidad. Para 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, cómo la temática de “lo local” y, en sentido extenso, la relación entre el Estado y las colectividades locales, es procesada.”⁴

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 al marco de competencias. Por tanto, es claro que existen diferencias entre la política local municipal y la visión estatal de lo local, realidad que se materializa en las prioridades de gestión.

A partir del ámbito y política local aparece la figura del municipio, como el cuerpo social intermedio de personas y asociaciones vecinadas en un territorio determinado que les 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. Este, 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 suficientes.⁵

La *autonomía municipal* ratifica el carácter representativo de gobierno local (única descentralización territorial del país), encargado de administrar los intereses locales. 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 establecer 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 afirma que se trata de una verdadera descentralización de la función pública en materia local.⁶

El *territorio del municipio* lo conforma la unidad político-administrativa. A este respecto, el Artículo 3 del Código Municipal establece que la jurisdicción territorial de la





municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. Sin embargo, 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, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.”⁷

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

2. Nuevos planteamientos en política local para la reducción del riesgo

La política para la gestión del riesgo debe ser contextualizada desde el nivel central —a través de la descentralización y desconcentración institucional— asumiendo el compromiso de la gestión preventiva en forma transversal a la estructura, programas y proyectos en el ámbito regional y local; y desde las municipalidades como representantes de los gobiernos locales.

En el nivel central, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) como ente rector en esta materia tiene la responsabilidad de orientar el proceso en forma *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.

La dinámica de coordinación entre la CNE y los gobiernos locales tiene que estar sustentada en 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 esto, es necesario disponer de cuadros técnicos y recursos mancomunados.”⁸

En este acercamiento a las municipalidades es necesario por parte de la CNE “ (...) 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 cuál 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 CNE podría ejercer una labor indicativa y regulativa a las municipalidades del cómo hacer. (...) La CNE tiene la tarea de vislumbrar, de acuerdo al Código Municipal, cuáles son todos los instrumentos que se deberían aportar a las municipalidades.”⁹





El diagnóstico le permitiría a la CNE disponer de una visión más concreta de la realidad y en forma conjunta con las municipalidades definir el camino a seguir a corto, mediano y largo plazo.

Paralelo al diagnóstico, se pueden definir las prioridades de trabajo con las municipalidades a partir del criterio de recurrencia de amenazas de origen hidrometeorológico, geológico, tecnológico y humano. De este modo, los “la definición de 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 cuáles 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 faltaría agregar el insumo de la prevención. En los cantones que no tienen plan regulador hay que fortalecer el trabajo de la CNE junto con otras instituciones que tienen competencias en el ámbito municipal.”¹⁰

Con respecto a la capacidad institucional de la CNE para brindar 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 a la CNE y con la *decisión política* de actuar en este ámbito, la CNE 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.”¹¹

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 del municipio sea el producto de una retroalimentación entre el gobierno local versus el gobierno central.

Otra posibilidad de brindar asesoría y apoyo técnico a los gobiernos locales sería a través del 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.¹²





3. Un camino hacia la gestión del riesgo por dos protagonistas locales: el gobierno local y el sector salud

El gobierno local

El quehacer del gobierno local es concertar con los sectores sociales locales con el fin de construir la política de lo local. A pesar de que el territorio físico de competencia municipal es de carácter político-administrativo, es necesario partir de una concepción de *espacio social* reproducido por las relaciones permanentes del ser humano. Desde esta dimensión 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

El *marco de competencias* para la regulación del desarrollo local se basa en la relación de las municipalidades con el sector institucional. Esta concepción plantea que el municipio tiene *competencias exclusivas* que le corresponden de forma particular, y que ninguna otra estructura de la administración pública puede ejercer; por ejemplo, el cobro del impuesto a los bienes inmuebles y la planificación urbana. Las *competencias relativas* son aquellas que comparten complementariamente dos entes, manteniendo cada uno la exclusividad en sus funciones; por ejemplo, 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, que les permiten a uno u otro realizar las mismas funciones públicas.¹⁴

Continuando con el *camino para la gestión del riesgo* es necesario referenciar la concepción de riesgo como producto de una realidad socio-espacial, que resulta tanto de la interrelación de la amenaza (probabilidad de que suceda un evento de origen físico-natural, antrópico o tecnológico en un espacio y tiempo dado) como de la vulnerabilidad, resultado de un proceso histórico-social donde interactúan diversas fuerzas de carácter político, social, económico, cultural y ambiental.

Es precisamente con la política local, el plan de desarrollo y el plan regulador local donde se tiene que entretejer y construir social y políticamente el camino para la gestión del riesgo por desastres.

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).”¹⁵





Desde esta perspectiva, el gobierno local en su función práctica debe asumir un rol protagónico como gestor, ejecutor y regulador a través de los procesos de organización social, de la planificación urbana, del ordenamiento territorial, del plan regulador y de los procedimientos de control y regulación municipal.

En forma específica, se puede extraer el anterior espacio de trabajo para abordar la gestión del riesgo:

- a. El *ordenamiento territorial* a través del plan regulador como instrumento de planificación local que define, en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y otros documentos, la política de usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. El plan regulador, como instrumento dinámico, permite incorporar la zonificación de amenazas de origen físico- natural, antrópicas y tecnológicas y así regular el uso del suelo.
- b. La planificación urbana como plataforma para incorporar el *urbanismo preventivo* con medidas urbanísticas necesarias para prevenir y mitigar los riesgos y el crecimiento urbano. De esta forma se contribuiría a la distribución y organización físico-espacial de las actividades humanas.
- c. La *organización social* del municipio con la participación de los Concejos de Distrito como órganos encargados de vigilar la actividad municipal. A través de los diferentes programas de extensión comunitaria que desarrolla la municipalidad hacia el municipio, permite incorporar el tema de la prevención y atención de emergencias en las agendas de trabajo.
- d. Los procedimientos y controles municipales que se ejercen a través del marco normativo vigente, los permisos de construcción y de patentes. Estos se convierten en los principales instrumentos para regular el uso del suelo en áreas de amenaza.

En la praxis, en el municipio interactúan diferentes fuerzas sociales y políticas que hacen que la dinámica del poder local se disperse y no permita una planificación del territorio co-responsablemente. El camino a seguir es la *concertación de esfuerzos* a partir de políticas y estrategias que visualicen un ambiente sostenible.

Por tanto, la gestión del riesgo, debe ser una consigna tanto de la CNE y los gobiernos central y local, como de la población civil considerando que es un tema de interés público. En el caso particular de las municipalidades, esto se viene reconociendo política y administrativamente, y por ende está surgiendo una participación más activa en acciones de prevención y atención resultado principalmente del convivir con los escenarios de riesgo en forma permanente.

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 más 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.

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

Las municipalidades, en algunos casos, han visto reducida la participación institucional en situaciones de emergencia. Entonces la práctica indica que “la descentralización se queda en los libros y los escritorios, es uno de los problemas más grandes, aunque haya voluntad política, la estructura de las instituciones no quiere descentralizar.”¹⁶

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.

En la actualidad hay municipalidades que arrastran problemas 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 promotoras del desarrollo local, no son en la práctica las actoras principales de los procesos de prevención y atención de emergencias y mucho menos de la nueva perspectiva de la gestión del riesgo. El principal obstáculo expresado desde las municipalidades y que limita e impide las acciones de prevención, mitigación, atención, y reconstrucción es la incapacidad presupuestaria. Esta falta de recursos financieros se refleja en la reducida capacidad institucional tanto a nivel de infraestructura como de personal técnico-profesional para la inversión en programas y proyectos. Entre las soluciones concretas se determinó el traslado a las municipalidades 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.”¹⁷





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, recibieron solamente el 50% del monto total de las partidas específicas de 1998. “Esta acción resta credibilidad a la municipalidad ante la población ya que han presentado proyectos y aún no se han podido iniciar.”¹⁸

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.

Paralelo a esa ausencia de gestión del riesgo en forma institucionalizada dentro del quehacer estratégico de las municipalidades, sí se reconoce que se 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 y dragado de cauces entre otros.

Esta disposición no quiere decir que las municipalidades desconozcan del todo 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 local de decisiones, las características de la estructura política municipal, hasta la capacidad administrativa-organizativa municipal que reduce o limita el quehacer en general.

Si bien es cierto que la escasez de recursos se presenta como la principal limitante de inversión municipal en labores de prevención y atención de emergencias, sería un error reducir el problema exclusivamente a este factor. Realmente el camino hacia la gestión del riesgo se abre en un abanico de múltiples acciones que empiezan con la disposición política de los Concejos Municipales y la alcaldía hasta la aplicación de la normativa vigente en términos de, entre otros, control del uso del suelo, trabajo comunitario en organización, y educación.

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 Alcaldías) y se incorpore en los diferentes programas y proyectos.





El sector salud local

El sector salud local está integrado por el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Estas instituciones históricamente han participado principalmente en la atención de emergencias o desastres desde el marco de competencia institucional.

A nivel del Plan Nacional de Emergencia se establece el Anexo Sectorial de Salud, que está actualmente en proceso de actualización. Este Anexo se convierte en el instrumento regulador del quehacer del sector salud en esta temática, quedando pendiente la estrategia de implementación de éste en el ámbito institucional y local.

En el campo de las emergencias, el sector salud se amplía con la incorporación de la Cruz Roja Costarricense y el Cuerpo de Bomberos, conformando un equipo de respuesta en acciones de salvamento y rescate, atención de víctimas y condiciones sanitarias.

En el caso específico del Ministerio de Salud y bajo el enfoque de la producción social de la salud donde “ todos juntos la producimos y nuestras actividades impactan directa e indirectamente en los niveles de salud,”¹⁹ se estableció en la Política Nacional de Salud período 1998 - 2002 el tema de la *prevención y atención de emergencias y desastres*.

El tema se ha insertado desde el área de reforma y fortalecimiento institucional, vigilancia de la salud, prevención, atención primaria de la salud, tratamiento, hospitalización y protección y mejoramiento del ambiente humano.

En la política de salud, la participación en prevención y atención de desastres se ha orientado hacia el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de estos servicios para la atención de la población en situaciones de emergencia; análisis de vulnerabilidad y de amenazas; protección y mejoramiento del ambiente humano con el fin de reducir el riesgo de salud por factores sanitarios relacionados con la contaminación ambiental; así como otras áreas que directa o indirectamente se pueden convertir en una amenaza para la salud si no se realiza el control sanitario.

La implementación de la política se lleva a cabo a través del Plan Nacional de Salud, bajo la modalidad de una estrategia participativa a través de “talleres con todos los sectores sociales del nivel local, en donde cada uno de los actores señaló cuáles son las acciones estratégicas que deben ir incorporadas en el Plan Nacional de Salud, y de ahí cada área sistematiza e integra información de los actores sociales y remite la información al nivel regional.”²⁰

Ante la interrogante de *cómo implementar la gestión del riesgo en la producción social de la salud a nivel local*, la respuesta está en las diferentes instancias de salud, tales como los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) cuya función es velar por la salud de una área geográfica que alberga entre 2.500 y 5.000 personas.





El EBAIS constituye la unidad territorial de análisis más pequeña. El trabajo se fundamenta en el Análisis de Situación de Salud (ASIS) formulado con la participación de todos los actores sociales. Es precisamente en la construcción del ASIS donde se abre un espacio para incorporar el escenario de riesgo de la unidad de análisis en cuestión.²¹

Con base al ASIS se formula el Plan de Intervención con ejecución a corto, mediano y largo plazo dependiendo de las prioridades identificadas y de los recursos disponibles. El accionar del EBAIS busca la incorporación de la comunidad en la resolución de los problemas prioritarios.

La municipalidad participa en la construcción de los ASIS y al ser el riesgo una producción socio-espacial y parte del ambiente humano, es en teoría un espacio local idóneo para el análisis del escenario de riesgo y la formulación de propuestas de gestión.

Con respecto a la evaluación del trabajo o funcionamiento de los EBAIS en la práctica local, Roy Rivera describe el pensar de diferentes gremios los cuales concluyen que surgieron como producto de una campaña política y no de un programa planificado. Y es que en la práctica los EBAIS se ven limitados por la falta de capacidad resolutoria, de recursos financieros y de equipos básicos de trabajo.

La segunda modalidad de trabajo son los Cantones Ecológicos y Saludables, sustentada en el compromiso y responsabilidad de los actores sociales del municipio. El trabajo se realiza en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la toma de decisiones y la mejora continua del ambiente físico y social.²²

Desde la filosofía de los Cantones Ecológicos y Saludables y con la apropiación de las municipalidades del proyecto y la participación del Ministerio de Salud se abre indudablemente el espacio de coordinación entre los diferentes sectores sociales para contribuir a la construcción de una ambiente sostenible.

La conducción del proyecto está bajo la responsabilidad del Comité Directivo Interinstitucional en cada municipio e integrado por representantes de la municipalidad, las organizaciones comunales y el sector institucional público y privado. La red de Cantones Ecológicos y Saludables en la actualidad está integrada por 40 de los 81 cantones de Costa Rica.²³

La tercera modalidad de trabajo son los Comités de Prevención y Atención de Emergencias, donde el sector salud local se ha caracterizado por tener una participación activa tanto a nivel de coordinación como en los subcomités de salud y alojamiento temporal. De los aproximadamente 84 Comités Locales de Emergencia, unos 21 están coordinados por representantes del sector salud.²⁴

La relación específica entre municipalidad-sector salud en términos de prevención y atención de emergencias se ha establecido en el seno de esta instancia. La práctica indica





que el accionar se ha concentrado principalmente en el apoyo operativo en acciones de atención y rehabilitación posterior a la manifestación de una emergencia o desastre.

Independientemente de la razón de ser las las instancias en el nivel local lo importante es garantizar, mediante la sensibilización y el compromiso político, técnico y administrativo del sector salud y la municipalidad, el trabajo de gestión para la reducción del riesgo.

Por otro lado, el Plan Nacional de Salud ubica a las municipalidades en el grupo de los “actores sociales que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas que impactan sobre las condiciones de vida de la población.”²⁵ Analizando el quehacer tradicional y vigente de las municipalidades en la producción social de la salud, éstas se han dedicado al servicio de la recolección de los desechos sólidos de los centros urbanos y a la administración de algunos acueductos de agua potable.

De forma gradual las municipalidades están viviendo cambios y uno de ellos es lograr que se “involucren en la promoción de la salud ya que es una tarea pendiente, primero porque éstas han estado muy llevadas a menos y segundo por el nivel de centralización del sector salud. (...) La salud era responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio principalmente y las municipalidades no tenían nada más que hacer que recoger la basura.”²⁶

De acuerdo a lo anterior, es claro que las municipalidades no han definido como gobierno local una política de la salud que les permita ir mas allá de la tradicional prestación de servicios y que trascienda al campo del ambiente humano como condición imprescindible para acercarse a un ambiente sostenible.

A este respecto, Roy Rivera explica que “en el campo de la salud, encontramos que algunas municipalidades están desplegando algunas acciones, pero no como parte de una política local de salud sino como resultado de políticas del Ministerio de Salud, de la Caja Costarricense del Seguro Social, o de cualquier otra institución del sector que se haya planteado incorporar a las municipalidades en el proceso de ejecución de sus medidas.”²⁷

Actualmente algunas municipalidades han realizado cambios importantes en la percepción del ambiente humano y las municipalidades de San José, San Antonio de Belén y Desamparados han creado programas u oficinas del ambiente. Estas oficinas se han venido orientando al establecimiento de programas de cooperación o convenios interinstitucionales en el campo de la promoción, educación, monitoreo e inspección de la contaminación ambiental.

Sin embargo, en la gran mayoría de las municipalidades la principal relación se establece con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social en el acompañamiento de campañas de prevención del dengue y apoyo de materiales o logístico a los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Por consiguiente, se confirma que las municipalidades desarrollan actividades específicas en un contexto coyuntural y no estructural de la salud local.





En este sentido, es necesario establecer una estrategia de articulación entre el sector salud y las municipalidades que genere un proceso de preparación sobre la intervención de los gobiernos locales de acuerdo a la capacidad institucional.

Lo anterior, considerando que el escenario actual en que viven las municipalidades se caracteriza por una demanda progresiva de servicios con el sello de calidad, que asigna prioridades a las obras de infraestructura y ciertos servicios y no precisamente a una política integral de salud.

ESQUEMA GENERAL PROPUESTO DE ENLACE CNE, GOBIERNOS LOCALES Y SECTOR SALUD LOCAL





4. El accionar de la Municipalidad de San José en la gestión del riesgo: Una experiencia concreta

Antecedentes

El territorio josefino representa una población aproximada de 350.000 habitantes, con escenarios de alto riesgo resultado tanto de las amenazas de origen natural, antrópico y tecnológico de una vulnerabilidad en constante producción, como de procesos y factores que interactúan en el ambiente y que han venido modificando el paisaje urbano. Entre los factores y procesos que interactúan están:

- Las características físico geográficas.
- La manifestación de amenazas de origen físico natural, antrópico y tecnológico y su potencialidad.
- Las características de desarrollo urbano y la distribución espacial del uso del suelo actual.
- La ubicación concentrada de infraestructura estratégica para el desarrollo político, social y económico del país.
- La concentración de población residente y desplazada proveniente de regiones aledañas por condiciones laborales; la alteración ambiental por contaminación atmosférica, de ríos, quebradas por aguas residuales de uso domésticas, urbanas, industriales y agrícolas; y el deterioro de las cuencas hidrográficas.

A lo anterior, se une el movimiento poblacional diario procedente del gran área metropolitana de aproximadamente un millón de personas. Este movimiento poblacional convierte a San José, en su condición de ciudad capital, en el principal centro dinámico del país donde se generan los intercambios de índole económico-social, laboral, cultural y político.

En 1997 por disposición política del Concejo Municipal y dentro del proyecto GEMITIS se creó la oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres –OPAD– de la Municipalidad de San José. Administrativamente la OPAD se ubica en la Dirección de Hidrología, desde la cual establece tanto los enlaces al interior de las dependencias municipales como con las instituciones gubernamentales, universidades y organizaciones.

Con esta disposición el tema se institucionaliza como parte de la política municipal, y para ello se ha establecido el “plan de gestión para la reducción del riesgo” que contempla el área de la prevención, la mitigación, preparativos y atención de emergencia.





Síntesis del proceso de trabajo en que se ha enmarcado la gestión municipal

Nivel político	Acuerdo del Concejo Municipal y Alcaldía de incorporar el tema de gestión en la política municipal.
Nivel administrativo	Creación de la Oficina de Prevención y atención de emergencias y desastres –OPAD- Comisión técnica como instancia de apoyo y enlace entre las dependencias municipales.
Nivel de planificación y operativo	<p>Desarrollo de un plan de gestión para la reducción del riesgo a través de programas y proyectos:</p> <p>Estudios técnicos. Identificación y priorización de escenarios de amenaza:</p> <ul style="list-style-type: none">• Zonificación sísmica del Cantón Central (convenio con OVSICORI-UNA).• Zonificación de inundaciones y deslizamientos.• Cartografía de la amenaza tecnológica.• Cartografía de fuentes de contaminación. <p>Prioridades de programas de prevención.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dragado de los ríos María Aguilar, Tiribí, Torres, Ocloro.• Limpieza de márgenes de los ríos.• Mantenimiento del sistema de alcantarillado pluvial.• Construcción de obras de protección en zonas de deslizamiento, entubamiento de sectores de cauces con problema de inundación.• Programa de alerta temprana en cuencas, subcuencas o microcuencas de amenaza por inundación.• Campaña preventiva por amenaza de inundación a nivel radial y escrita.• Sistema de información geográfico para reducción del riesgo: información de amenazas, infraestructura de servicios, población, organización espacial del cantón según distrito y barrio, zonificaciones de amenaza.





<p>Nivel de planificación y operativo (continuación)</p>	<p>Organización local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Co-participación en el proceso de conformación del comité de prevención y atención de emergencia del cantón. • Participación en proyectos de organización comunitaria para la gestión del riesgo. <p>Planificación urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar las zonificaciones de las amenazas en el Plan Director Urbano • Con base al Plan Director Urbano, establecer el control del uso del suelo a través de los permisos de construcción y patentes, oficina del ambiente, inspección urbana. <p>Atención de emergencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de respuesta por situaciones de emergencia en el período lluvioso. El plan integra procedimientos de comunicación entre el nivel operativo, línea de toma de decisión y recursos, disponibilidad de recurso humano y material. • Plan de atención institucional como gobierno local.
<p>Enlace con sectores sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enlace con la Comisión de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias. • Participación activa en el comité de prevención y atención de emergencia y enlace con el sector salud . • Convenios con instituciones y universidades para la implementación de proyectos de interés mutuo. • Intercambio de información científica, técnica y operativa a nivel institucional, organizaciones y comunidad.
<p>Cooperación intermunicipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos entre municipalidades con afinidad territorial (cuenca, subcuenca o microcuenca hidrográfica) en programas de alerta temprana, organización, educación, dragado y reforestación.





Notas

- ¹ 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 descentralización territorial. Memorias Encuentro Regional del Occidente Colombiano*. Escuela Superior de Administración Pública; Cali, Colombia, 1998, p. 40.
- ² Roy Rivera A.: *Política local y descentralización*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1992, p. 50.
- ³ Roy Rivera A.: *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1996, p. 26.
- ⁴ Ibid., p. 24.
- ⁵ 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.
- ⁶ 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*. LITOGRAFIA IPECA. 1999. p. 33.
- ⁷ Juan Antonio Vargas Guillen. Código Municipal. Municipalidad de San José; San José, Costa Rica. 1999. p. 9.
- ⁸ Entrevista realizada a Douglas Salgado. Departamento de Prevención y Mitigación, Área del Sistema de Información para Desastres. CNE, 10 de noviembre de 1999.
- ⁹ Entrevista realizada a Carlos Picado. Jefe de Operaciones. CNE. 26 de octubre de 1999.
- ¹⁰ Entrevista realizada a Pedro González. Departamento de Prevención y Mitigación. CNE. 26 de octubre de 1999.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Entrevista realizada a Douglas Salgado, op. cit.
- ¹³ Santos Milton. *Por una geografía nueva*. España. 1990. p. 138.
- ¹⁴ Véase Jorge Mora Portuguez, op. cit., pp. 34-36.





- ¹⁵ Linda Zilbert Soto. Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo. Módulo para la capacitación. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Primera edición. 1998. Quito, Ecuador.
- ¹⁶ Entrevista realizada a Orlando Ramirez, Alcalde de San Rafael de Heredia. 4 de noviembre de 1999.
- ¹⁷ Roy Rivera A.: *La descentralización real en Costa Rica*. Op. cit.
- ¹⁸ Entrevista realizada a Jorge Gómez Garita, Alcalde de la Municipalidad de Aguirre. 14 de octubre de 1999.
- ¹⁹ Ministerio de Salud. Plan Nacional de Salud. Metodología PLANS. Junio. 1999.
- ²⁰ Entrevista realizada a Rosibel Vargas, de la Dirección de Desarrollo del Ministerio de Salud, el 9 de noviembre de 1999.
- ²¹ Entrevista realizada a Patricia Redondo, del Area de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, el 5 de noviembre de 1999.
- ²² Ministerio de Salud. Unidad de Promoción de la Salud. Comisión Cantones Ecológicos y Saludables. Proceso metodológico para desarrollar la estrategia de Cantones Ecológicos y Saludables en Costa Rica. 1999. Poligrafiado, 1999.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Listado de Comités Locales de Emergencia. 1999.
- ²⁵ Ministerio de Salud. *Plan Nacional de Salud*. Op.cit
- ²⁶ Entrevista realizada a Cecilia Bolaños, Caja Costarricense del Seguro Social. 8 de noviembre de 1999.
- ²⁷ Roy Rivera Araya: *La descentralización real en Costa Rica*, op. cit.





Bibliografía

- Abarca Mora, Leonardo. Tesis. Nuevo Modelo de desarrollo municipal: Una visión estratégica para la gestión local. Universidad Libre de Costa Rica. 1999.
- Belmar Londono Iarraga John. Desarrollo estratégico, alternativa de gerencia social sostenible para el futuro generacional. Investigación en descentralización territorial. Memorias Encuentro Regional del Occidente Colombiano. Escuela de Administración Pública. Universidad del Estado. Manizales, Colombia. 1998.
- Brenes M., Alice y González S., Pedro. Práctica dirigida. Gestión local, riesgo y vulnerabilidad en una localidad de la microcuenca 5 del Río Virilla: Los Sitios, Moravia. Para optar al grado de licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Antropología y Sociología. Departamento de Sociología. Universidad de Costa Rica. 1998.
- Chan Vega, Carlos; Quirós Jiménez, Saúl y Gómez Gómez, Hannia. Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil. Informe final. Compañeros de las Américas, Agencia Internacional para el Desarrollo, Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo. San José, Costa Rica. 1990.
- Comisión Nacional de Emergencia. Plan Regulador Huracán Mitch. San José. Costa Rica. 1998.
- Comisión Nacional de Emergencia. Manual uso del suelo con fines constructivos en áreas de amenaza natural. San José, Costa Rica. 1993.
- Díaz Pineda, Francisco. Ecología 1. Ambiente físico y organismos vivos. 2a impresión. Editorial SINTESIS. España. 1996.
- Fernández, María Augusta (comp.). Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. LA RED. Lima. 1996.
- Fonseca, Marvin. Gestión ambiental. Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Area de Conservación La Amistad Caribe. San José. 1999.
- González, Hugo y otros. La población urbana costarricense frente a los desastres naturales. IDESPO-Oficina de comunicación - OVSICORI. Universidad Nacional. 1999.
- Investigaciones Jurídicas. Ley orgánica del ambiente. IJSA, San José, Costa Rica, 1996. Investigación en descentralización territorial. Memorias encuentro regional del occidente colombiano. Escuela Superior de Administración Pública. Universidad del Estado. Manizales, Colombia. 1998.





- Ley Nacional de Emergencia. Diario Oficial La Gaceta. No.1999. San José. Costa Rica
- Lucke, Oscar. El ordenamiento territorial en Costa Rica y los compromisos políticos internacionales. Departamento de Geografía. Universidad de Costa Rica. Revista GEOISMO. V. III y IX, N.1 y 2. 1994-1995.
- Maskrey, Andrew (comp.). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia. 1993.
- Ministerio de Salud de Costa Rica. Política Nacional de Salud 1998-2002.
- Ministerio de Salud. Plan Nacional de Salud. Metodología PLANS. Junio, 1999.
- Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 1998. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica. 1999.
- Rivera Araya, Roy. La descentralización real en Costa Rica. FLACSO. Costa Rica. 1997.
- Rivera Araya, Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. FLACSO. Costa Rica. 1996.
- Rivera Araya, Roy. Política local y descentralización. Cuadernos de ciencias sociales 55. FLACSO. 1992.
- Santos, Milton. Por una geografía nueva. Editorial Espasa-Calpe. España. 1990.
- Vargas Guillen, Juan Antonio. Código Municipal. Municipalidad de San José, San José, Costa Rica, 1999.
- Zilbert Soto, Linda. Guía de la red para la gestión local del riesgo. Módulo de capacitación. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Primera edición. Quito, Ecuador. 1998.



