

### 3. EL PERIODO REHABILITACION DE LA EMERGENCIA

#### 3.1 El Escenario de lo Nacional

Pasados quince días después del impacto del “César”, y tan sólo doce después del primer llamamiento internacional (12 de agosto), el Gobierno de Costa Rica, admitiendo que han surgido nuevas necesidades no contempladas anteriormente, hace un segundo llamamiento a la comunidad internacional a fin de atender aspectos de tipo asistencial para el que se ha quedado corta la primera estimación, además equipo de transporte fluvial y comunicación, así como materiales de construcción y puentes peatonales de emergencia.

Producto de ese llamamiento, nueve días más tarde, el aporte de la comunidad internacional sobrepasaba los \$4300000.00 (cuatro millones trescientos mil dólares estadounidenses), entre contribuciones financieras, en especie, de asistencia técnica y créditos. A ello debe agregarse un crédito especial por \$20000000.00 ofrecido por la República de Corea. Todo este conjunto de respuestas, provinieron tanto de países donantes (dieciocho) como de organismos multilaterales y de agencias del mismo Sistema de Naciones Unidas, además de otras organizaciones internacionales.

Los mecanismos utilizados tanto para la gestión como para la canalización de esta ayuda fueron básicamente, la Cruz Roja Costarricense e Internacional, la Comisión Nacional de Emergencia, la Cancillería de la República, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como diversos puntos focales, tanto nacionales como internacionales, por ejemplo, la C.C.S.S., el Ministerio de Salud, o la ONG, Médicos sin Fronteras.

De esta forma, el periodo de rehabilitación se caracterizó por la gestión de recursos de diverso tipo, así como a la identificación y formulación de prioridades, donde la ayuda era más urgente.

Uno de los instrumentos clave para la gestión de dichos recursos fue el “Convenio Marco de Cooperación para la canalización de Ayuda Externa”, firmado por el Gobierno de Costa Rica y el Sistema de Naciones Unidas, con un monto inicial equivalente a US\$300000.00 y que más tarde a través del proyecto CAM/89-024, conocido entonces como PRODERE, se llegaría a consultar y construir con las comunidades dichas prioridades.

**El segundo llamamiento**

...El Gobierno de Costa Rica considera que la fase de impacto de la emergencia ha sido atendida con los recursos locales. No obstante, el período inmediato post-desastre se estima se extenderá por 45 días más, a causa del aislamiento que sufren algunas comunidades, como también por la vulnerabilidad de las infraestructuras y la persistencia de la situación climática.

Las condiciones de incomunicación por vía terrestre han dificultado las operaciones de abastecimiento. Los especialistas en ingeniería que laboran en la rehabilitación de las principales vías de la ruta interamericana sur y costanera, estiman que estas vías estarían funcionando normalmente en un período no menor de seis meses.

Ante esta situación, el Gobierno de Costa Rica, para complementar los propios esfuerzos, requiere de la solidaridad de la comunidad internacional a fin de cubrir las necesidades que a continuación se detallan:

	RUBRO	Monto US\$
01	Alimentación	1.142.157
02	Utensilios y equipamiento de cocinas	140.000
03	Artículos de higiene	32.000
04	Frazados y colchones	241.000
05	Reservorios de agua	6.700
06	Equipo de transporte (Motos, botes, motores fuera de bordo)	47.500
07	Plantas eléctricas portátiles	28.873
08	Herramientas varias	18.500
09	Equipos de comunicación	700.000
10	Motocicletas	6.000
11	Materiales de construcción	20.000.000
12	Puentes provisionales de emergencia	200.000

Los costos totales sobre los daños causados por el Huracán "César" aun no se contabilizan. Las instituciones públicas relacionadas con los diferentes sectores afectados están realizando la evaluación definitiva de daños y pérdidas, por lo tanto se espera contar con esta información en muy breve plazo...

Agosto 12, 1996

*Extracto de la misiva dirigida al Coordinador Residente de N.N.U.U., por el Director General de Política Exterior, informando del segundo llamamiento.*

En la sesión ordinaria N°040-96 del 28 de agosto, la Comisión Nacional de Emergencias acuerda aprobar el Plan Regulador para la Atención del Huracán "César", estimando el costo total de las obras propuestas en el mismo, en veintidós mil setenta y nueve millones trescientos nueve mil novecientos cincuenta colones (¢22.079.309.950,00), quedando sujeta la ejecución de las mismas al ingreso de fondos a la CNE.

Este hecho, en conjunto con el segundo llamamiento a la comunidad internacional y el Convenio Marco de Cooperación, representan la conjunción de hechos, que para los efectos de este análisis, delimitan el umbral de la transición entre el Durante y la Rehabilitación.

### 3.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos

#### 3.1.1.1 El proceso logístico

Con un predominio casi total, las actuaciones de tipo logístico acapararon el esfuerzo y la caracterización de este período en este escenario. Con un factor de diversidad bastante alto, (0,53 actores por acción), la proliferación de entidades involucradas en este proceso, desarrollan labores básicamente en tres tipos de acciones:

- aportación, gestión y/o canalización de ayuda (financiera, especie, asistencia técnica)
- coordinación de operaciones (interinstitucionales, internacionales, interorganizacionales)
- toma de decisiones (directrices, asignación de recursos, evaluaciones y otras)

El conjunto de acciones desarrolladas, registra un índice de productividad que llega casi a las dos acciones por actor (1,88), lo que permite inferir a partir del análisis de coordinación realizado, que la proliferación de actores, todos de rango institucional, genera una dinámica de trabajo intensa en la que cada parte se hace cargo de sus propias tareas, coordinando con aquellos actores que se encuentren en el derrotero natural de su quehacer, sin embargo a falta de una estructura formal previamente establecida, se suscitan duplicidades que conllevan al despendio de recursos, a la existencia de planes institucionales con poco diálogo y a la subvaloración de las capacidades existentes entre las mismas instituciones, puede afirmarse así que la condición en este caso fue oscilante entre la saturación y la dilución, con leve tendencia al cuadrante IV de la dispersión e ineficacia.

En general, cada quien trabajó en “su parcela organizacional”, pero dependiendo de la claridad con que estuviese definida la intervención, ésta podía ser directa y clara o bien difusa y dispersa. De esta manera, el Plan Regulador en la descripción sectorial, asignó tareas y funciones donde los responsables serían:

Acueductos: El AYA

Agricultura: MAG

Educación: MEP mediante una comisión interinstitucional

CENIFE/MOPT/CNE/PROMECE

Infraestructura vial: MOPT, aunque se menciona la existencia de otros organismos responsables de ejecución.

Salud: M. Salud P., C.C.S.S., AYA

Social: IMAS

Vivienda: MIVAH/INVU

Algunas acciones son muy específicas como la valoración, rehabilitación y hasta reconstrucción de infraestructura educativa (aulas, mobiliario y demás), sin embargo el sector social o el mismo de vivienda, son componentes bastante más complejos que implican un nivel de claridad sobre lo que debe hacerse, evidentemente muy diferente del primero, y donde los procesos participativos de la misma comunidad en la determinación del qué hacer, son más importantes.

El traslado de las prerrogativas del gobierno central al escenario regional mediante la UEAN, facilitó el enlace entre los tres escenarios, pero en el segmento institucional no necesariamente se pudo garantizar la coordinación efectiva, puesto que cada sector procuraba allegarse de fondos para cumplir con su misión. Esto sucedió muy a pesar del objetivo general del Plan Regulador que buscaba establecer la estrategia multisectorial, con perspectiva integral para la reconstrucción de las zonas afectadas.

### **3.1.1.2 El proceso instrumental:**

En esta etapa, el trabajo instrumental es muy focal y particularizado. La rehabilitación como periodo de transición entre la fase de respuesta y la reconstrucción es en la que, fundamentalmente, los sistemas vitales recobran su dinámica de soporte en el desarrollo de las actividades cotidianas, al tiempo en que se da comienzo al proceso de planificar las tareas de restauración, restablecimiento y reedificación de las obras necesarias para reinsertar a las poblaciones y actividades de la región, en el metabolismo nacional.

Vialidad, agua y saneamiento básico, vivienda e infraestructura comunal, son los rubros prioritarios constatados en este estudio, que fueron abordados por las instituciones nacionales, tanto desde sus direcciones centrales como regionales.

Para ello, se valieron del nombramiento que la CNE hace de Unidades Ejecutoras y a las cuales les canaliza los fondos necesarios. En la mayoría de los casos, éstas fueron las mismas instituciones, como en el caso del MOPT, AYA y otros.

Se destacan en este apartado el trabajo técnico que inicia el INVU, en materia de vivienda, haciendo vastos y complejos levantamientos de información, incorporando criterios geológicos, sociales, legales y urbanísticos, actuación que si bien reflejaba el interés y seriedad que se le impuso a esta intrincado tema, sería la génesis del aspecto capital en la percepción que tendrían

las comunidades de la calidad de la atención de la emergencia provocada por “César”, ya que, por ejemplo, en la investigación realizada por el CIET, un 26.7% de las familias entrevistadas sufrieron daños en sus viviendas, y que un 37.2% denunciaron daños en el terreno más próximo a las mismas, lo que da una idea de la magnitud de la demanda originada por la emergencia<sup>41</sup>.

En contraposición al mecanismo desarrollado para la atención de este sector, debe mencionarse el que emprendería el proyecto de las Naciones Unidas, denominado PRODERE, derivado del acuerdo marco de Cooperación Externa, en el que se definieron tres rubros estructurales hacia donde se canalizarían los fondos.

Según el acuerdo del veintiuno de agosto, entre la UEAN y los representantes del PNUD y el PRODERE, los rubros serían:

- *Reparación y reconstrucción de puentes*
- *Salud, específicamente en acueductos*
- *Infraestructura Escolar*

Además se establecieron cinco criterios básicos para seleccionar los proyectos que se financiarían dentro de este mecanismo, a saber:

- a) *Comunidades identificadas por la CNE en el documento “Valoración de daños a causa del Huracán “César””, buscando el énfasis en las más afectadas.*
- b) *Apoyo exclusivo a proyectos pequeños, por un monto máximo de ₡1.500.000,00 (un millón, quinientos mil colones), destinados únicamente a materiales de construcción y rubros afines.*
- c) *Calificarían sólo aquellas comunidades que se hayan comprometido por escrito a aportar la mano de obra para ejecutar los proyectos en el menor tiempo posible.*
- d) *Se dio prioridad a comunidades agrícolas, en peligro de perder su producción agropecuaria por la afectación que la infraestructura vial presentaba para la comercialización de sus productos.*
- e) *Financiar sólo aquellos proyectos en que se podía garantizar por escrito el compromiso de las partes para concluir las obras en el período establecido*

---

<sup>41</sup> Fundación CIET, *Ibid.*, p. 15

La tabla siguiente muestra la relación entre sitios, rubros y porcentajes de inversión que guiaría al mecanismo PNUD/PRODERE, en el apoyo de la emergencia.

CANTON	Reparación reconstrucción de puentes	Salud (Acueductos)	Infraestructura Escolar	TOTAL US \$	Inversión porcentual
Pérez Zeledón	108.000	27.000	45.000	180.000	60%
Buenos Aires	27.000	11.250	6.750	45.000	15%
Osa	18.000	6.000	6.000	30.000	10%
Corredores	9.000	3.000	3.000	15.000	5%
Golfo	9.000	3.000	3.000	15.000	5%
Coto Brus	9.000	3.000	3.000	15.000	5%
<b>TOTAL</b>	<b>180.000</b>	<b>53.250</b>	<b>66.750</b>	<b>300.000</b>	<b>100%</b>

Tabla 1: Propuesta para la Canalización de fondos de Cooperación Externa del mecanismo PNUD/PRODERE a la Unidad Ejecutora de Alto Nivel (UEAN)

De esta manera, se introdujo un esquema donde la toma de decisiones (logístico) se originaba en las comunidades en cuanto a los proyectos y la prioridades de los mismos, posterior al trámite de aval y aprobación el proceso era instrumentado por el mecanismo PRODERE, y finalmente el proceso volvía a la misma comunidad para su ejecución (operativo).

A esta gestión del mecanismo PNUD/PRODERE se incorpora UNICEF, quien a solicitud del Ministerio de Salud Pública, gestiona fondos por \$100000.00 que se canalizan a diferentes necesidades. Originalmente se propuso apoyar en:

- ✓ construcción de miniacueductos
- ✓ equipamiento para saneamiento ambiental (desinfección de aguas y otros)
- ✓ químicos para fumigación y control de vectores
- ✓ material educativo en salud ambiental

luego se agregarían, como parte del mismo proyecto y con los mismos fondos:

- ✓ letrinas
- ✓ equipo y mobiliario para centros de nutrición infantil

### **3.1.1.3 El proceso operativo**

Sino nulo, es prácticamente invisible la actuación de las instancias del escenario nacional en este campo, a no ser por el trabajo que aún desarrolla el Consejo Nacional de Producción, contratado por la F. I. de S. de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, para el embalaje y envío de alimentos a la región.

En la misma línea, la oficina de donaciones del Despacho de la Primera Dama, continúa desarrollando su trabajo en esta etapa, como una de las pocas acciones factibles de registrar bajo este proceso desde el escenario nacional.

El volumen prioritario de la acción operativa se ubicaba ya en otros escenarios.

### **3.1.2 Síntesis de la etapa REHABILITACIÓN en el Escenario Nacional.**

Resulta obvio, leyendo el cuadro 9, que el peso de las acciones reside en el proceso logístico de donde se infiere que de cada diez acciones en el período de Rehabilitación desde el escenario de actuación nacional, más de ocho son de este tipo.

Del restante conjunto de acciones, apenas una y media acción de cada diez, corresponden a un actor con carácter instrumental, y donde mucho menos de una es operativa.

El resultado mueve a pensar en la conveniencia de concentrar tanto esfuerzo en esta etapa alrededor del proceso logístico, y ¿por qué razón se suscita?. Al revisar las etapas anteriores en este escenario y comparando los resultados, se ha valorado que las acciones del actor que se mueve con influencia nacional en la relación desastre/ desarrollo, ha necesitado mucho esfuerzo en esta etapa para organizar y coordinar la rehabilitación, lo cual se explica en la inexistencia de planes articulados interinstitucionalmente que se activan con la emergencia, minimizando el volumen y peso de las decisiones por el despliegue de la instrumentalidad, o guía técnica, a partir de protocolos previamente definidos.

De esta forma, la hendidura de la etapa de rehabilitación que le subtrae vigor el empuje de las acciones desde este escenario, principia en lo que se examinó como una debilidad del antes. La mejor expresión de esta vulnerabilidad es la carencia del sistema de información

interinstitucional que permita de manera ágil y expedita minimizar el tiempo y la incertidumbre en la toma de decisiones.

El aserto precedente se comprueba en el análisis que la caracterización permite hacerle al ciclo de la información, donde el registro de fuentes generadoras de información, alimentando la toma de decisiones era mínima y particularizada o bien endógena en cada institución u organización, con fines técnicos, como las valoraciones que realizan los responsables del sector vivienda para dimensionar la magnitud del problema generado por “César”.

Como ha resultado en el análisis de etapas y escenarios anteriores, la evaluación como etapa de realimentación en la toma de decisión y como una fuente más de información no se evidencia todavía. En este escenario, la información que se genera es de los problemas que aún no han podido atenderse, en las materias en que ya se trabaja, la información es únicamente del seguimiento que se le da a los proyectos, dado que para entonces, se ha supuesto un diagnóstico de los daños casi acabado. Sin embargo llama la atención la poca sistematicidad de las acciones, la inexistencia de metodologías para evaluar magnitud de daños en áreas como la ambiental, o en cohesión y tejido social, en la capacidad de reserva social, familiar e individual o bien en las reservas mismas de las zonas afectadas.

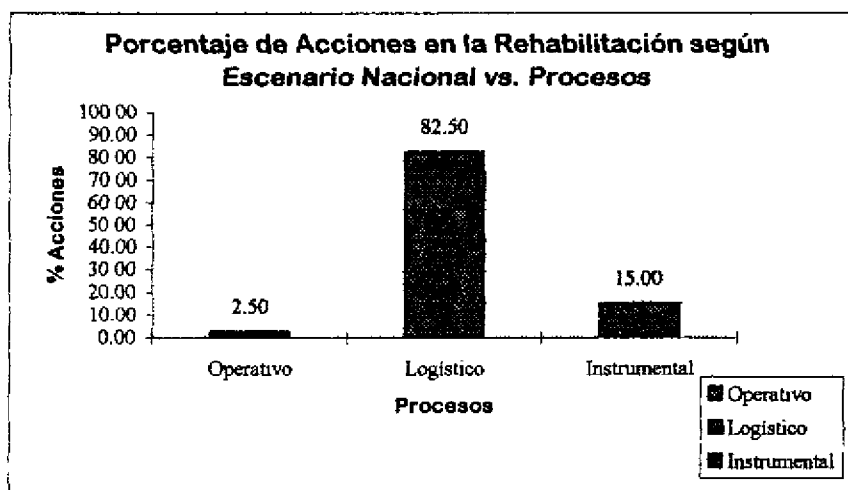
Se considera aquí que estos datos pueden fortalecer las decisiones que se toman en la medida en que de ellos surge el aprendizaje y por tanto el carácter previsorio de las directrices y políticas que determinan el proceso de reconstrucción, más allá de lo cuantificable físicamente.

Si como lo mencionaba el director ejecutivo de la CNE, en nuestro medio y en nuestras condiciones de país con limitaciones de capital “...lo más permanente es lo provisional...”, deberíamos apuntar a que lo provisional pueda ser más permanente cada vez que debemos rehacerlo, y para ello es necesario ampliar la perspectiva organizacional de la sociedad costarricense, buscando en cada acción el aprendizaje constante.

En el mismo ciclo de información, se registran cantidades de actores que toman decisiones pero resulta nulo el vínculo entre quienes generan información y éstos, lo cual evidencia un esquema de internalización de las fuentes en cada actor y resalta la inexistencia de sistemas interorganizacionales de información. Por último, las labores de ejecución como resultado de las decisiones en este escenario, se reducen a unos pocos actores que se involucran en tareas como canalización a la zona de ayudas, o la supervisión y administración específica de los recursos asignados, sean financieros o en especie, a la zona sur.



Aunque resulta irrisorio mencionar con estos resultados, los factores de diversidad y productividad, debe apuntarse que al menos en lo logístico el promedio es de 1,94 acciones por actor, que aunque habla bien del esfuerzo actuado, también nos comprueba el sobreesfuerzo al que llega este segmento, con un factor de diversidad alto (0,425 actores por acción).



Cuadro 9. Escenario Nacional: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

FUENTE: UCR. (Montero V., Beirut L. y Perado G.) Elaboración propia

### 3.2 El Escenario de lo Regional

Esta etapa quedó marcada en este escenario por la influencia que la Unidad Ejecutora de Alto Nivel imprimió desde el período anterior, y por esta razón, los hechos registrados revelan un predominio de acciones desde este órgano.

Por otro lado, el nombramiento y la entrada en escena de las Unidades Ejecutoras conforman el segundo hecho que caracteriza la relación de este período con este escenario. Aparte de las llamadas Unidades Ejecutoras Locales, que se describirán en dicho escenario, se cuenta con un cúmulo de éstas, nombradas por la CNE, con sustento en lo que el Reglamento de Emergencias Nacionales establece en su Título VI, pudiendo ostentar este carácter, los Ministerios, los organismos o empresas públicas, o inclusive, comisiones especiales, a condición de contar con

la adecuada organización administrativa que garantice el cumplimiento de metas propuestas, la óptima satisfacción de las necesidades, así como el adecuado control en el manejo y uso de los recursos disponibles.

Fue desde esta perspectiva que, sin estrictamente ser acreditado como una Unidad Ejecutora, el mecanismo PNUD/PRODERE, funcionó como tal, cumpliendo con creces, los requisitos mencionados en el artículo 3º del Reglamento de Emergencias, con la salvedad de que aquellas manejan fondos que al ingresar a las cuentas de la CNE, pasan a ser públicos, en tanto PRODERE era el canal de cooperación estrictamente externa, y por tanto estaba exenta de la normativa que rige la administración pública. Este aparente detalle, le depararía grandes ventajas al mecanismo que serían apreciadas positivamente por la comunidad con gran espontaneidad y entusiasmo.

**Título Sexto**  
**De las Unidades Ejecutoras**  
  
**Capítulo Único**  
**Las Unidades Ejecutoras y la**  
**Comisión Nacional de Emergencia**

**Artículo 39º.- Concepto**

En virtud de la declaratoria de estado de necesidad y urgencia, la Comisión Nacional de Emergencia podrá designar Unidades Ejecutoras

A los efectos del caso, podrán ser Unidades Ejecutoras los Ministerios, los organismos o empresas públicas y aún podrán revestir dicho carácter comisiones especiales, a condición de que cuenten con una adecuada organización administrativa que garantice el debido cumplimiento de las metas propuestas, la óptima satisfacción de las necesidades y el adecuado control en el manejo y uso de los recursos disponibles

**Artículo 39º Facultades**

Las Unidades Ejecutoras tendrán las facultades que al efecto le asigne la Comisión Nacional de Emergencia, debiendo sujetarse a lo prescrito por este Reglamento, la Ley y el ordenamiento jurídico, considerando este último en forma global.

Si fueren autorizadas por la Comisión para la administración de recursos financieros, deberán sujetarse a todos los mecanismos de control interno que por este Reglamento se establezcan, sin perjuicio de los controles externos que se requieran, debiendo suministrar periódicamente informes a la referida Comisión sobre el desarrollo de las actividades y el destino de los recursos en cuestión.

**Artículo 40º.-Informe final de la Unidad Ejecutora**

Una vez concluida la ejecución del Plan Regulador de una situación en donde se hubiere declarado estado de necesidad y urgencia, o cuando se hubieren agotado los recursos dispuestos para su ejecución, las respectivas unidades ejecutoras deberán presentar a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencia un informe de ejecución financiera de las obras y las acciones llevadas a cabo, el cual estará respaldado en una auditoría llevada a cabo en forma íntegra

**Del Reglamento de Emergencias Nacionales, Decreto Ejecutivo N°25216 - MOPT, 1996**

*Inexplicablemente, el decreto publicado en el diario oficial "La Gaceta", contiene dos artículos nominados igualmente 39º*

### **3.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos**

#### **3.2.1.1 El proceso logístico**

Como se anotaba en la descripción inicial, la UEAN fue la instancia por la que en el escenario regional, se destilaron los procesos desplegados por las distintas unidades ejecutoras nombradas; durante el tiempo que permanecieron en la zona, fueron el punto imprescindible para obtener el aval político para concretar los proyectos.

De esta forma se pudo encontrar a este órgano, coordinando interinstitucionalmente, firmando convenios de ejecución de obras, recibiendo información de daños y estados de avance en las obras, asignando recursos para las obras, entre las más relevantes de las muchas que atendieron.

Por parte del sector no gubernamental, el registro confirma la trascendencia del PRODERE, quien, al involucrarse de manera semejante a la UEAN en la canalización de recursos de cooperación externa en las que intervienen tanto PNUD como UNICEF, coordina con las comunidades la presentación de proyectos a las instancias necesarias para obtener el aval correspondiente, coordina con instancias locales para enlazar esfuerzos y recursos existentes, coordina con la misma UEAN, las inversiones a realizar, y coordina la asistencia técnica con la colaboración del ingeniero aportado por el TEC y el responsable de la Municipalidad en estas tareas, la rehabilitación de puentes.

Otros actores que aparecen en esta etapa son las direcciones regionales del MOPT, MSP, CNP, IMAS, MEP y otras en labores de coordinación de valoraciones, evaluaciones, ejecución de obras, y distribución de ayudas como alimentos y similares.

En cuanto a la razón de diversidad, el promedio resultante es de 0,58 actores por acción, un poco más bajo que el escenario anterior, con un factor de productividad, de la misma forma más bajo (1,72). En este caso, se registra una evidencia de coordinación un poco más utilizada, lo cual permite que la productividad produzca mayores rendimientos, al menos en agilidad y ejecutividad.