

3.2.1.2 El proceso instrumental

Con una sensible disminución de la intervención suscitada en la etapa anterior, el proceso instrumental en este escenario, se caracteriza por la valoración técnica tanto de los daños como de las condiciones de rehabilitación y reconstrucción.

La figura de las direcciones regionales dominan las acciones en este proceso, sobre todo en aspectos como acueductos, infraestructura escolar, vial, condiciones hidráulicas de los cauces de ríos, saneamiento ambiental y vigilancia epidemiológica. El componente social es valorado desde una perspectiva externa a la dinámica psico-social, mediante la utilización de indicadores físico-materiales, omitiéndose factores de elaboración psicológica de la vivencia, o bien el dimensionamiento del impacto en el tejido social, examinando aspectos de cohesión, organización, capacidades de gestión y empoderamiento, lo mismo que el análisis de los sujetos sociales emergentes, enfatizando en los fenómenos de predominancia y opacidad (por autoafirmación y/o invisibilidad).

Llama la atención que el sector vivienda no es asumido en el escenario regional por ninguna entidad gubernamental, al menos en apariencia, y se delega en organismos no gubernamentales y más de tipo local, el proceso de canalización y manejo de la evaluación de las necesidades y gestión de lo que se denomina de manera oficial “soluciones de vivienda”. Como ejemplo se cita el proyecto que el Club de Leones coordina en la región, con la oficina de UNACOOOP R.L. intermediando un órgano llamado Comité Cantonal de Vivienda, destinado a la población de El Hoyón, en Pérez Zeledón.

Esta situación genera el registro de una interrelación no expresa o al menos poco clara, o escasamente divulgada, entre las directrices políticas y técnicas que derivan del escenario nacional y las acciones instrumentales del escenario regional, ello motiva una percepción creciente en la población, de que el sector vivienda se está postergando o no se está atendiendo eficazmente ; lo que puede ser ilustrado con una de las intervenciones ⁴²ocurridas en el “grupo focal” de la investigación de la Fundación CIET en Ujarráz de Buenos Aires: *“el INVU se comprometió a comprar un terreno para reubicar la gente. La primera finca para comprar, que determinó la comunidad por asamblea, no se pudo comprar por los altos costos, porque era una de las cosas que dijeron ellos, muy alto costo”... “Se está negociando con otro terreno, el cual se hizo el avalúo, por parte de tributación creo, pero no fue aceptado por la CNE o el mismo IMAS, van a tener que hacer otro avalúo, tenemos seis meses, de diciembre a la fecha, y*

⁴² Fundación CIET. Ibid., pág.66.

no se tiene nada y mientras se hace otro evaluó nos llevaremos otros seis meses y el tiempo de época seca es definido, de diciembre a abril, ya comienzan las lluvias, tenemos un mes por delante de verano, que es bastante seco”...“entonces una de las propuestas que tenemos es que, sea quien sea, que no se pase por más instituciones, que lo que hacen es más burocracia en el proceso de trabajo, porque hay familias que no pueden vivir en su casa y ya prácticamente tenemos un mes de verano, ya comienzan las lluvias y necesitamos agilizar eso...”

La relación diversidad/productividad es bastante extrema, dada la sectorialización de las tareas que se definieron desde el Plan Regulador, sin que se reflexionara en los mecanismos de integración. Por ello se registra apenas un 1,14 acciones por actor, así como un 0,875 actores por acción, constatando el “autismo” institucional que torna endogénica su labor.

3.2.1.3 El proceso operativo

En realidad el relegamiento en que se postran las capacidades regionales, un tanto por historia particular, otro por el efecto sustitutivo de la jerarquía de la UEAN, limita las acciones de este tipo en este escenario

Ventajosamente para el escenario local, este tipo de actuación discurre directamente hacia ellos, minimizándose la participación de este actor en este proceso. Este hecho, se ha comentado de antemano, contribuirá a fortalecer el desarrollo local, pero en muchos casos en detrimento de la capacidad instrumental del actor institucional, y ello debe meditararse profundamente, en la medida que implique el desamparo de una capacidad instalada en la que por muchos años la sociedad no sólo ha invertido, sino estructurado y sustentado muchas de sus conquistas y logros.

Particularmente, los sectores de vialidad y saneamiento son las actividades en que ha sido posible anotar participación de este escenario en este proceso, además de actividades y funciones que vinculan la dotación de alimentos con la ejecución de proyectos por parte de las mismas comunidades.

3.2.2 Síntesis de la etapa REHABILITACION en el Escenario Regional

El análisis del ciclo de la información, señala que la generación de información coincide con el actor de tipo instrumental, y donde los datos son de tipo técnico para obtener fundamentalmente valoraciones de los daños y de las necesidades, así como del control y seguimiento de los efectos indirectos del huracán.

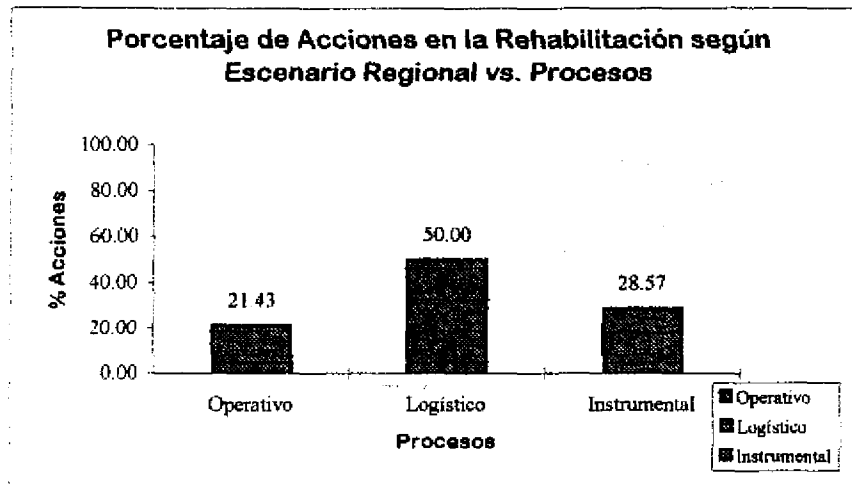
En algunos casos, esta información realimenta a otras instituciones, pero al igual que el escenario nacional, la carencia de un sistema estructurado para el manejo de la información, genera la duplicidad de sistemas y acciones, perdiéndose en muchos casos valiosos datos que no pueden sistematizarse y que retrasan el aprendizaje necesario para reducir la vulnerabilidad.

Finalmente en las actividades de ejecución, las unidades ejecutoras que han sido nombradas, desarrollan una labor importante en la medida que facilitan la transición del estado de emergencia hacia un estado de reconstrucción.

Observando el cuadro 10, puede inferirse el predominio que se mencionó de lo logístico, en contraposición a los porcentajes exhibidos en los otros dos procesos, en donde apenas sumados alcanzan el desarrollo de la actuación de este proceso.

La lectura indica que de cada diez acciones, cinco se generan en los actores político institucionales, mientras tanto apenas tres de cada diez, son de tipo técnico-instrumental, relegando a dos de cada diez acciones el quehacer operativo.

Si se contraponen este perfil con el que se obtuvo en la caracterización del escenario regional pero en la etapa del antes, se puede descubrir que los perfiles son semejantes, no obstante varían los porcentajes. Ello hace que las debilidades persistan y en algunos casos se acrecienten, en tanto las fortalezas varían al desarrollarse una gestión muy diferente.



Cuadro 10. Escenario Regional: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

FUENTE: UCR. (Montero V., Beirute L. y Peraldo G.) Elaboración propia

3.3 El Escenario de lo Local

La Rehabilitación en el escenario Local, se caracteriza por ser una etapa clave en la gestión de la atención que se brindó a la región y a cada localidad en particular. El modelo de gestión vendría a determinar en la reconstrucción, la percepción que tendrán las comunidades de dicha atención.

Es clave para las comunidades porque en esta se definen los volúmenes de inversión así como los rubros en que se invertirá; es clave para las instituciones porque significará su validación como entidad en relación con la comunidad y finalmente es clave para el gobierno porque implica el reto de tomar el 25% del territorio y volver a acoplarlo a resto del país.

De esta forma, se constató la existencia formal de dos mecanismos básicos y que han sido brevemente citados en la sección 3.1.1.2.

- ✓ El modelo de las Unidades Ejecutoras, de las cuales corresponde de manera específica a este escenario la denominada Unidad Ejecutora Local (UEL).
- ✓ El modelo del mecanismo PNUD/PRODERE, explicado con anterioridad

En el primer caso, el nombramiento que se hace en cada cantón de lo que se llamó Unidades Ejecutoras Locales (UEL), recaería normalmente en los Municipios, excepto cuando la capacidad de gestión de éstos fue considerada inapropiada para el desarrollo de las tareas requeridas y entonces por inopia fue designada en otro organismo local. Estas UEL tenían como misión fundamental, la reparación de los caminos vecinales de la red terciaria⁴³, sin embargo podrían desempeñar alguna otra función que a juicio de la CNE fuese pertinente asignar conforme a lo dispuesto en el Plan Regulador.

Este tipo de mecanismo funcionaba por medio de la contratación directa de empresas que se encargaban de proyectos. También se utilizó un mecanismo mixto donde una parte del proyecto la ejecutaba la comunidad bajo la supervisión de la Unidad Ejecutora y la otra parte se contrataba con empresa privada, como por ejemplo sucedió con algunos puentes en el cantón de Pérez Zeledón, donde la comunidad erige la estructura básica (bastiones) con la supervisión del MOPT y luego una empresa privada, construye la losa de rodamiento o paso.

Algunas de las ventajas que se le percibieron a este mecanismo fueron la capacidad tecnológica con que se pueden edificar puentes, al utilizar sistemas prefabricados, y con ello el menor tiempo en que pueden estar y el grado de certeza técnica que puede tenerse del trabajo. Sin embargo las desventajas son: costo mucho más elevado que el otro mecanismo, atrasos con el material o los pagos pueden demorar y hasta abandonar la ejecución de la obra por parte de la empresa, no deja absolutamente ninguna capacidad en la comunidad.

Por su parte, el modelo PNUD/PRODERE, estableció mecanismos de ejecución aprobados en forma conjunta con la UEAN, donde se consideraban en síntesis los siguientes aspectos:

- ✓ Los proyectos debían haber sido identificados por los CLE, las OC's de las localidades afectadas y avaladas por el Junta Cantonal o Consejo de Distrito y por CNE a nivel regional, y finalmente por UEAN.
- ✓ La ejecución estaría a cargo de la organizaciones comunales (incluyendo organización y supervisión de mano de obra, distribución de ayudas eventuales -subsidios alimenticios y/o efectivo-).
- ✓ El mecanismo PNUD/PRODERE, tendría bajo su responsabilidad la formalización de convenios de ejecución, así como la compra y entrega de materiales de construcción a las

⁴³ Minuta de la Reunión PNUD/PRODERE con Unidad Ejecutora de Alto Nivel (UEAN), el 21 de Agosto en las oficinas de la UEAN. Actaración hecha por UEAN en el acuerdo 7, sobre la función específica de la UEL de Pérez Zeledón.

organizaciones ejecutoras, además del seguimiento de los proyectos. También era el responsable de los registros contables de gastos, informes de avance y finales de proyectos.

- ✓ Los aspectos técnicos de ubicación, diseño, presupuestos y supervisión técnica sería responsabilidad de los diferentes sectores institucionales del gobierno en coordinación con CNE, así: puentes (MOFT/TEC), escuelas (MEP/CENIFE) y acueductos (MSP/AYA).

Este mecanismo resultó ser más económico y fundamentalmente consideraba aspectos que desde la misma percepción comunal se valoraban como:

- ✓ *ser un mecanismo ágil, eficiente y seguro*
- ✓ *es una instancia que cree en el trabajo de las comunidades*
- ✓ *“nos dio la seguridad para demostrar y demostrarnos de lo que somos capaces de hacer”*
- ✓ *“confió en todo momento en nosotros”*
- ✓ *“nos dio la oportunidad de aprender”*

Sin embargo, el mecanismo no fue aprovechado por todas las poblaciones que quisieron optar por él, dado que éstas antes y durante el desarrollo de proyectos, necesitaban demostrar compromiso, organización y capacidad de gestión. En estos tres aspectos residió la clave para trabajar con las comunidades.

Cualquiera que fuese el mecanismo utilizado, si no tomó en cuenta el valor que las comunidades pedían que se les reconociera y si éstas no evidenciaban estos últimos aspectos, el resultado más probable fue la insatisfacción de las partes respecto a la atención de la emergencia, ya porque se percibió a las comunidades como desinteresadas o poco organizadas, o porque las instituciones ignoraron a las comunidades y no las participaron del proceso de formulación, diseño y ejecución de proyectos.

La salvedad queda hecha en aquellos proyectos en que, desbordada la capacidad comunal de ejecución y gestión, una institución o empresa la ejecutaba en un lapso de tiempo ininterrumpido y de manera expedita, con grandes niveles de calidad y sobretodo cuando solventó una urgente necesidad comunal, si alguna de estas condiciones no se cumplió, ingresaba en la categoría de las insatisfacciones y por lo tanto en la lista de reclamos.

3.3.1 Caracterización de acciones y actores según procesos

3.3.1.1 El proceso logístico

Con un factor de productividad por encima de 2 acciones por actor, (2,125) este período se caracterizó por una intensa gestión de las organizaciones comunales, tanto de base como políticas. Asociaciones de Desarrollo, de Vecinos, Consejos de Distrito, Juntas Cantonales, de Educación y hasta los mismos municipios, se volcaron a conseguir recursos con qué desarrollar la mayor cantidad de proyectos que devolvieran a su comunidad las condiciones que ostentaban antes del huracán.

Este agobiante proceso, deparó mayores logros a aquellas organizaciones con mayor capacidad de negociación, de gestión y ejecutividad. Al mismo tiempo, aquellas que lograban un mayor contacto y acercamiento con los niveles logístico-políticos, sumaron a su causa un mayor favor en la asignación de recursos; en contraposición, aquellas menos beligerantes y más lejanas, con menor iniciativa y empuje, vieron más postergada la satisfacción de sus demandas.

Por tal motivo, la beligerancia que se alude, se tradujo en coordinación de planes de acción según las prioridades que se construyeron comunalmente, coordinación para conseguir el aval a dichas prioridades, coordinación con las instancias políticas para la asignación de recursos, lo cual define el segundo tipo de acción como fue la gestión de recursos, convenios, apoyo de instituciones locales y un cúmulo de tareas asociadas a estas diligencias que requirieron el esfuerzo de sus líderes más allá de lo esperado, sacrificando inclusive hasta sus ocupaciones personales. Esta dinámica explica el por qué en este apartado se registró el factor más alto de diversidad, llegando a un 0,47 actores por acción.

3.3.1.2 El proceso instrumental

Un proceso, desatendido por el intenso trabajo demostrado por las organizaciones locales en el proceso logístico, y porque en este nivel, existen pocos actores con la idoneidad requerida para suministrar este insumo en este escenario.

En consecuencia, la actuación típica de este proceso es la generación de información básicamente en torno a la inspección y verificación de situaciones de riesgo por efectos secundarios. Otro tipo de acción es la que permite a los CLE, desarrollar un seguimiento a las

vulnerabilidades físicas de su contexto, incorporando la nueva información en sus instrumentos de trabajo que permitirán realimentar los planes que anteriormente habían formulado, esperando con ello, mejorar su capacidad de respuesta.

Finalmente, se registra el apoyo de empresas privadas como Palma Tica y PINDECO, colaborando con la comunidad en la reparación de infraestructura vial, aportando a sus técnicos para ello. Cabe mencionar el aporte que sostuvo todo el tiempo el TEC en PRODERE y que en asocio con el Jefe de puentes y caminos de la Municipalidad de Pérez Zeledón, - Sr. Olivier Altamirano-, quienes asesoraron a las comunidades en la edificación de puentes bajo el mecanismo de PNUD-PRODERE.

Los factores de diversidad y productividad se registraron en 0,77 actores por acción y 1,28 acciones por actor, lo que revela la poca dinámica de este proceso, sin embargo es importante destacar el grado de interrelación que al respecto tenían Bomberos y Cruz Roja, potenciando el trabajo de los CLE, que en los tres cantones de estudio, son coordinados por alguna de estas organizaciones.

3.3.1.3 El proceso operativo

El proceso operativo en este escenario será siempre un nivel vital, dado que independientemente de la actuación en el resto de los escenarios y procesos, aquí se vive “en carne y hueso”, lo mucho o poco que se haga en aquellos. Es en este estadio, donde lo urgente y lo vital se funden para urdir la trama de la realidad que cotidianamente experimentan mujeres, niños, indígenas, familias, adultos mayores y todos los sujetos que han ido emergiendo en el acontecer de la realidad nacional.

Por ello, no es extraño que el registro de esta coordenada periodo/escenario/proceso/, proyecte a lo más esencial de la organización comunal, soportando el trabajo de base, concurriendo a las incontables reuniones, y jornadas de trabajo para lograr construir los consensos en torno a problemas, urgencias y prioridades. Comités de caminos, puentes, aguas, salud, vivienda, producción, de mujeres organizadas y muchos otros vitalizaron el proceso participativo que en muchas comunidades fue estimulado por el espacio franco, abierto y sincero, o bien por el olvido, la postergación o por indiferencia.

Limpieza de caminos, reparaciones menores en puentes, así como reconstrucción de muchos de éstos, reparación de acueductos, supervisión y control del trabajo propio y suministrado como las horas máquina, generación de recursos propios y hasta la verificación y control del desarrollo de las obras son algunas de las tareas que se constataron en este nivel.

Lo anterior se encuentra en relación con los hallazgos de la investigación de la Fundación CIET donde citan que “en el 62% de los hogares visitados se afirmó que algún miembro de la familia participó en alguna actividad de atención a la comunidad. La actividad más frecuente, reportada en 252 hogares, fue atender obras de infraestructura dañadas, como es el caso de caminos, puentes y cañerías. La segunda actividad comunitaria en importancia, reportada en 97 hogares, fue el rescate de personas. La dotación y preparación de alimentos fue reportada en 52 hogares. Otras actividades de importancia fueron: la atención de albergues, auxilio a vecinos, atención de enfermos, transporte, búsqueda de cadáveres, limpieza, solicitud de ayuda, quema de animales, comunicación y otros”⁴⁴

Adicionalmente, los Consejos de Distrito, los Comités de Cruz Roja y hasta las mismas municipalidades, como unidad ejecutora, participaban directamente en el desarrollo de obras.

Definitivamente el registro y la caracterización validan aquí, el importante proceso de empoderamiento que las comunidades venían desarrollando y que con la situación originada por “César”, permitió fortalecer el proceso y con ello, el proceso de desarrollo local.

3.3.2 Síntesis de la etapa REHABILITACION en el Escenario Local

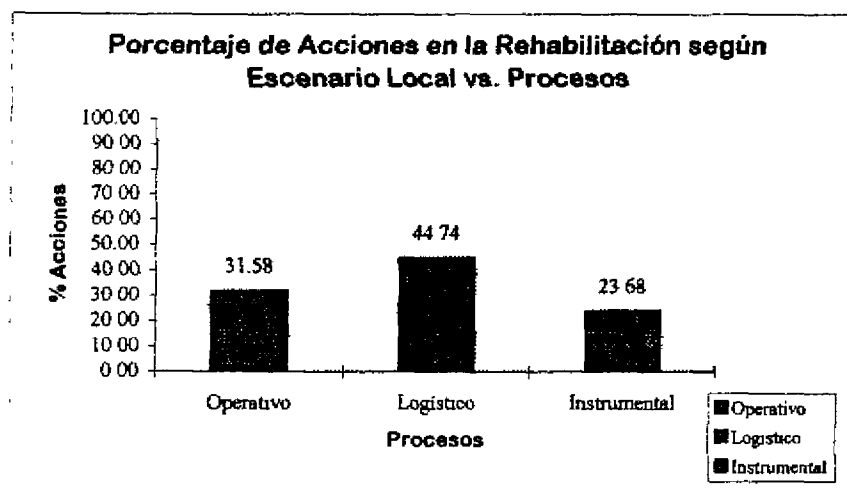
Estudiando el ciclo de la información en esta etapa contra este escenario, se descubre que la generación de información reside en aquellas organizaciones de servicio que tienen una importante responsabilidad en los Comités Locales de Emergencia, quienes se preocupan de darle un seguimiento al comportamiento de las diferentes manifestaciones del desastre.

Por otro lado, el nodo del ciclo donde se toman decisiones, completamente dominado por las instancias de dirigencia comunal, permite la gestión y canalización de ayudas, mientras una mezcla de instituciones locales y organizaciones comunales, se encargan de ejecutar muchas de las anteriores actuaciones. A diferencia de todos los casos anteriores en que se trata de caracterizar de manera general con una síntesis, el resultado de la actuación en los escenarios,

en este caso, un porcentaje importante de acciones se registran como evaluación, atribuido básicamente a los Comités Locales de Emergencia.

Finalmente, si revisamos el cuadro 11, y en comparación con el periodo anterior, observaremos un descenso del quehacer operativo, favoreciéndose levemente un incremento de lo logístico y de los instrumental.

Esta situación se debe fundamentalmente al carácter que se ha registrado a lo largo de este periodo, de intensa gestión, formulación y diseño de proyectos, acompañado de la correspondiente búsqueda de fondos.



Cuadro 11. Escenario Local: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

FUENTE: UCR. (Montero V., Beirute L. y Peraldo G.) Elaboración propia

3.4 Conclusiones generales de la Etapa de Rehabilitación

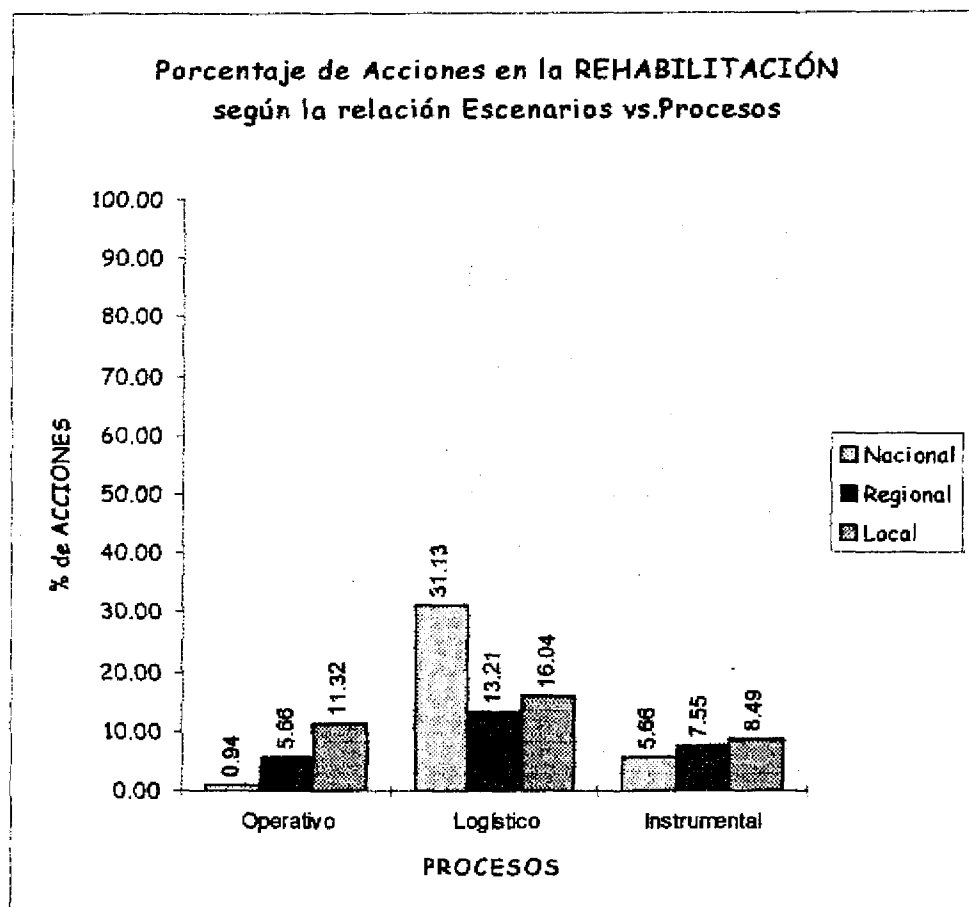
El Cuadro 12 ofrece un resumen porcentual de la caracterización de la etapa de rehabilitación, donde además de obtener los datos para cada proceso y escenario, es posible obtener una lectura que confirma el estado de hechos descrito de manera precedente.

Así, puede decirse que del esfuerzo global durante esta etapa, un 17.92% correspondió al aspecto operativo, como ejecución concreta de proyectos y actividades. Por su parte, el componente instrumental arroja un 21.70%, muestra de la débil actividad que pudo registrarse en este caso, mientras que el componente logístico arribó a un 60.38%, evidencia de la fuerte presencia de los factores político-decisionales.

Los datos anteriores permiten inferir nuevamente, la gran dosis de esfuerzo que se desvía a estas últimas tareas, consecuencia de las carencias y debilidades de sistemas previamente diseñados para activar mecanismos de actuación que minimicen a un grado razonable la intervención de estos actores. Ello supone de nuevo, protocolos y reservas que instrumenten rápidamente los procesos de recuperación y que de esta manera, en el menor tiempo posible, la expresión de las barras restantes (instrumental y operativa), aventaje a lo logístico, consiguiendo con ello una mayor eficacia de gestión y en ese tanto de atención.

Por otro lado, si se obtiene la adición de los porcentajes por escenario, nos revelará otra muestra más de lo que se ha detallado anteriormente. El porcentaje más bajo, lo obtiene lo Regional, con un 26,4%, en tanto lo Local arriba a un 35,85%, finalmente, lo Nacional alcanza un 37,7%, tan sólo un 1,85 más que lo Local.

Esta situación se explica en el impacto que tuvo la UEAN en la gestión de las acciones registradas, que resulta en un porcentaje sólo dominante, en detrimento de la capacidad de actuación que registraron los actores regionales como direcciones de instituciones en la zona. Se cree que si la UEAN hubiese funcionado de manera efectivamente descentralizada, con los actores regionales, sobre la base de una capacidad de gestión fortalecida de manera previa, con un soporte interinstitucional sólido, como por ejemplo el Sistema de Información Único, el peso del escenario regional pudo ser más alto, minimizando igualmente el componente nacional, y traduciendo en efectividad y operatividad en lo local, las actuaciones regionales.



Cuadro 12 : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación según la relación Escenarios vs. Procesos

FUENTE: UCR. (Montero V., Beirute L. y Peraido G.) Elaboración propia

Interpolando ambas conclusiones se tendría, una participación mínima pero sumamente efectiva del papel rector de los componentes logísticos y/o nacionales, un fortalecido nivel regional que soportado en un proceso instrumental eficaz, pueda con prontitud y agilidad, concretar acciones en lo local y/u operativo, con resultados que llevarían la atención de la emergencia a niveles de eficacia y eficiencia óptimos, minimizando el tiempo de reinserción de los individuos y las familias a la dinámica regional, tanto como de ésta a la nacional.