

## 4. EL PERIODO DE LA RECONSTRUCCION

### 4.1 El Escenario de lo Nacional

El período o etapa denominado por la teoría de los desastres como reconstrucción es a todas luces, en realidad un período de replanteamiento de la actividad y dinámica social-productiva, donde el conjunto social puede o no incorporar en dicha reconceptualización acciones concebidas con tendencia a la prevención.

De esta manera, dicha prevención busca reducir los niveles generales de vulnerabilidad global, en relación con amenazas que pueden ser del tipo que han ocasionado el desastre así como de otros tipos de amenazas conocidos, lo cual implica, que se puede trabajar más en un nivel que en otro, o bien en todas las posibles manifestaciones de vulnerabilidad que se han mencionado en los apartados conceptuales de este trabajo.

Para los efectos del presente estudio, el periodo de reconstrucción se origina en el mes de diciembre de 1996, momento en que la Presidencia de la República toma la decisión de extender el decreto de emergencia inicial, y con ello allegar fondos que completarán parte del presupuesto que se había estimado necesario para enfrentar la reconstrucción de la zona sur.

Precisamente en este marco surgen los cuestionamientos de la Contraloría General de la República que originan los pronunciamientos tanto de la Procuraduría General como de la Sala Constitucional en cuanto a la vigencia del decreto y con ello del régimen de excepción que ampara a la CNE para utilizar el mecanismo de la contratación directa y con ello dotar de agilidad el proceso constructivo de las muchas obras que urgen.

De la misma forma, en el marco de la cooperación internacional, coincide el hecho de que la vigencia del proyecto CAM/89/024 conocido entonces como PRODERE, también caduca en el fin del año 96, situación que resultará significativa, dado que la cooperación externa, permite su permanencia, aún en los momentos finales de este estudio, como mecanismo ejecutor de fondos para la emergencia del César. En este aspecto debe hacerse hincapié en la flexibilidad con que agencias del sistema de Naciones Unidas trataron el proceso reconstructivo, permitiendo el uso de tiempos y fondos un poco más allá de lo que en rigor ha sido usual en situaciones similares. Otro criterio para establecer el umbral de transición entre la rehabilitación y la reconstrucción en este período es el paso de la estación lluviosa a la seca y

con ello el final de lo que se denomina recientemente la "temporada de huracanes"<sup>45</sup>, situación que permite el inicio de obras de gran envergadura y que necesitan de un período seco para su desarrollo.

El período de la reconstrucción es de esta manera, el período crítico de la gestión y la misma atención que un desastre demandan pues es en el que la población afectada dimensiona con mucho mayor claridad, la pertinencia, eficacia y eficiencia de la respuesta dada por los entes responsables de las grandes tareas.

La reconstrucción se caracteriza en general porque se descubren, luego de que las "aguas vuelven a su cauce", los promontorios de conflictos y situaciones problema remanentes que no se atendieron, que se postergaron, o las que no se pudo atender de manera idónea, en las fases anteriores. La situación, alentada por la estrechez económica del país, por un marco normativo que limita la actuación en materia de emergencias a un determinado lapso de tiempo, o bien por procesos técnicos de solución centralizados con poca injerencia de los actores locales, se magnifica con la lentitud de los distintos trámites administrativos, así como por las muchas otras urgencias que el país tiene y con ello, el nivel de atención se va diluyendo entre las prioridades de lo local, regional y con mucho mayor razón de lo nacional.

Debe tomarse en cuenta que de los veintidós mil setenta y nueve millones trescientos nueve mil novecientos cincuenta colones (¢22.079.309.950,00), que la CNE había estimado como costo de las obras, el monto recaudado no pudo sobrepasar los seis mil millones de colones (¢6.000.000.000,00), generándose un faltante superior a los dieciséis mil millones, de los cuáles, casi un 15% corresponde al sector vivienda.

SECTOR	MONTO CALCULADO	APORTE GIRADO	FALTANTE
Atención inmediata	350,0	566,0	—
Educación	881,3	405,0	476,0
Infraestructura Vial	15600,0	3129,0	12471,0
Salud	2487,5	N/D	2487,5
Acueductos	176,8	N/D	176,8
Social	600,0	N/D	600,0
Vivienda	1983,4	300,0	1683,4
SENARA	72,0	72,0	—
Unidades Ejecutoras	—	710,0	—
<b>TOTAL</b>	<b>22079,0</b>	<b>5182,0</b>	<b>16897,3</b>

FUENTE: Periódico La República, pág. 5A. Marzo 26, 1997.

<sup>45</sup> Según los reportes oficiales y crónicas periodísticas consultadas, el país estuvo "castigado" por el efecto de manifestaciones de la naturaleza. Según la CNE, cinco eventos fueron considerados los de mayor magnitud e impacto: inundaciones en la provincia de Limón en febrero, onda tropical en la zona sur (cantones de Corredores, Gofito, Coto Brus especialmente), el huracán César en Julio, el huracán Lili en octubre así como el huracán Marco en noviembre que afectaron ambos a la provincia de Guanacaste.

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

### **4.1.1.1 El proceso logístico**

En el escenario nacional, el carácter de las acciones no cambia en gran medida con respecto al periodo que se ha denominado rehabilitación, dado que se registra una similitud en las actividades esenciales, sin embargo, resulta evidente que la magnitud de la acción disminuye ostensiblemente en muchos campos y ello motiva un corte o discontinuidad de la recuperación global de la zona.

Es factible constatar esta situación al revisar y comparar el tipo de actividades que este escenario registrara en el periodo de la rehabilitación. Así, la labor de gestión y canalización de ayuda, desde el ámbito nacional prácticamente desaparece, no así en el ámbito de la cooperación externa, donde aún algunos países como Japón y algunas agencias del sistema de N.N.U.U., aportaron algunos fondos adicionales, incluyendo recursos que se destinaron a evaluación y revisión de lo actuado, como el caso del presente estudio.

Las labores de coordinación de operaciones se debilitó en el esfuerzo global, aunque se mantuvo y hasta se reforzó un poco en las actividades básicas. Según la información recabada, la Unidad Ejecutora de Alto Nivel, siguió funcionando, pero desde San José, más en las labores de deliberación y toma de decisión en cuanto a los fondos estatales destinados a la emergencia, donde inclusive según el Viceministro del MAG, Sr. Gilberto Araya, se amplió la composición de dicha unidad, con la inclusión del Viceministro del MOPT, Sr. Francisco Jiménez, el Presidente Ejecutivo del INVU, Sr. Victor E. Castro, así como el Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda ; en dicho seno se tomó la decisión de continuar con la reconstrucción producto de este huracán, hasta donde fuese posible con los fondos comprometidos y recolectados por la CNE, que alcanzaban los 2100 millones de colones<sup>46</sup>

De esta manera, puede decirse que a nivel de gobierno cada quien atendió labores estrictamente de reconstrucción por causa del “César”, hasta donde la programación y el presupuesto asignado para estas tareas le permitió, básicamente a través del mecanismo de unidades ejecutoras.

---

<sup>46</sup> Entrevista con el Viceministro de Agricultura y Ganadería, Sr. Gilberto Araya.

Finalmente lo que más debe destacarse en este período es que de todos los sectores incluidos en el Plan Regulador de la CNE, el sector vivienda es el que acusa un mayor nivel de complejidad y retraso en su atención, lo que ha generado desde la percepción comunal es la sensación de negligencia y desinterés. Sin embargo en las diversas consultas documentales, personales y de muy diverso tipo, se pudo comprobar que dicho sector fue asumido de manera central por el INVU, y complementariamente por ONG's como FUPROVI, el Club de Leones, el movimiento cooperativo y otros más que en conjunto con empresas privadas han tratado de solventar la problemática.

El INVU asume desde una perspectiva técnica y legal, el trabajo de planificación, diseño, y elaboración de las especificaciones técnicas y orientación de procesos de consulta legalmente establecidos para ofrecer a cada municipio, planes reguladores sobre la base de una identificación de zonas de alto, mediano y bajo riesgo, fundamentalmente por amenaza de inundación. Para marzo de 1997, esta institución tenía en trámite varios planes reguladores, para otros ya se había emitido el decreto respectivo, los planos de distintas urbanizaciones ya se encontraban listos, las reubicaciones claramente identificadas como el caso de Ciudad Cortés en el Cantón de Osa, innumerables diseños de viviendas, áreas verdes, calles, y muchos otros detalles más. Inclusive ya se había gestionado la compra de algunos terrenos como en el Cantón de Pérez Zeledón para reubicar los vecinos afectados de la comunidad de Rivas.

*¿Por qué entonces las comunidades tenían la percepción contraria, de no “haberse hecho nada”...? ¿Por qué su respuesta más común era ...enséñeme una sola vivienda construida en esta zona que sea reconstrucción del César...?*

La respuesta se encontró en el concepto de gestión que se le brindó a este problema, porque mientras en sectores como salud, infraestructura vial y educación, las acciones concretas resultan en beneficio indistinto de muchos, donde proporcionalmente el costo por familia es relativamente bajo<sup>47</sup>, una solución de vivienda suele ser mucho mayor que dicho costo, con la diferencia de que dicha inversión es sólo para esa familia y no beneficiará directamente a nadie más. En otras palabras el efecto multiplicador del beneficio que resulta de la inversión en los sectores mencionados es mucho mayor que el que resulta del sector vivienda y por ello resulta una prioridad gubernamental inferior comparada contra un puente, una escuela o un acueducto.

---

<sup>47</sup> Si se toma el costo promedio de los puentes contratados por la CNE, unos 70 millones de colones y se divide entre el número de familias beneficiadas, el costo es mucho menor al millón de colones.

Además, existen muchos otros sutiles detalles de tipo local que pueden o no beneficiar el proceso de atención del problema. Por ejemplo, la compra de tierras no es lo mismo que la haga el Estado, a que la efectúe un comité de vecinos de la misma localidad. Las relaciones de parentesco, vecindad y familiaridad entre el comité y el dueño de la propiedad obviamente son mayores que entre éste y algún funcionario intermedio o alto del gobierno, a quien o quienes por lo general no se conoce, además representa al Estado, un ente por lo general con una imagen no muy popular, y al cual todo ciudadano trata de sacarle el mejor partido posible.

Ello inevitablemente se traduce en un incremento del precio de negociación de las potenciales tierras, al mismo tiempo por la escasez de recursos económicos más los procedimientos de la administración pública llevan el proceso a la búsqueda de tierras más económicas (no necesariamente todo lo aptas que se quisiera para el desarrollo de asentamientos humanos), y normalmente negociadas por la vía o del avalúo público o de la expropiación, lo cual toma mucho tiempo y el resultado es la percepción de un letargo estatal por parte de la comunidad, el aliento de incertidumbres en ésta y finalmente en la protesta de la zona por lo que se considera un abandono o problema irresoluto, percepción que no necesariamente se ajusta a la verdad, sino que es el resultado de un concepto centralizado de gestión y atención de dicha resolución.

Se valora aquí, que el proceso pudo ser más participativo en las decisiones y procesos de búsqueda de terrenos, negociación de venta y aún más, valorar el potencial de aporte comunal donde el esfuerzo sinérgico movilizara la resolución, hacia esquemas más adaptados a la cotidianidad de las comunidades, tanto en diseño, que sí pudo constatar el esfuerzo de los técnicos y profesionales del INVU por considerar situaciones propias de la región, como en términos de redes de solidaridad comunal, que permitirían la consecución de terrenos de diverso tipo pudiendo aminorar los costos por este concepto; proceso que ineludiblemente demanda la inserción de los técnicos y profesionales en la fina realidad de las comunidades, en lugar de tratar de comprender la realidad fisiográfica de las comunidades e insertarla en los documentos técnicos y profesionales.

El conjunto de acciones desarrolladas, registra un bajo índice de productividad que apenas sobrepasa una acción por actor (1,27), lo que permite inferir a partir del análisis de coordinación entre actores realizado, que la individualización de la acción, predomina en este período, todos de rango institucional, reiterando así la dinámica de trabajo registrada en la rehabilitación, en la que cada parte se hace cargo de sus propias tareas.

Por su parte, en este proceso, la cooperación externa en esta etapa, intensifica la supervisión de los proyectos iniciados, al tiempo que apuran la conclusión de los muchos que se comenzaron en las últimas fechas del periodo de rehabilitación, dirigiendo esfuerzos, a proyectos que surgen con la segunda propuesta de apoyo que la comunidad internacional canaliza a través del sistema de N.N.U.U. y del mecanismo PNUD-PRODERE, aumentando de \$300000 dólares a más de \$450000 dólares, el monto de la cooperación, y con ello se incrementa el número de proyectos previstos, un poco más de cincuenta, a un total de noventa y ocho.

De la misma forma, UNICEF inicia el proceso junto con PNUD y otras partes interesadas, para sistematizar la experiencia de la atención que se le brindó a este desastre y con ello, aportar al aprendizaje nacional en esta materia

#### **4.1.1.2 El proceso instrumental:**

En esta etapa, el trabajo instrumental se caracteriza por el estímulo que reciben los procesos de planificación, donde destaca el trabajo del INVU, aunque como se menciona antes, desde una visión bastante centralizada. Lo positivo que se ha valorado del proceso desarrollado por esta institución es la concreción, por vez primera, de planes específicos para la reubicación de poblaciones como Ciudad Cortés, en que haciendo acopio de información de alta tecnología como la fotografía satelital y otros recursos, definen las zonas de alto riesgo y proponen el traslado completo de la Ciudad, mecanismos de traslado y permuta de propiedades, estímulos a las inversiones estatales en los nuevos sitios, así como restricciones y prohibiciones para inversiones públicas en los terrenos actuales, que inhiban el desarrollo o la reocupación de zonas declaradas inhabitables por dicha entidad.

Aunque no se pudo registrar como prioridad o siquiera en propuesta, la revisión de lo actuado desde la perspectiva estatal, sí pudo comprobarse el interés de diversos organismos de cooperación externa por la búsqueda de lecciones aprendidas con el huracán “César”, registrándose una cantidad importante de foros, discusiones, talleres y otros ejercicios técnicos y académicos para lograr retroalimentar la respuesta ante situaciones de emergencia y desastre como el acontecido con este huracán.

Por otra parte, el incremento de los fondos aportados por la comunidad internacional, modificaron los rubros y montos iniciales, por lo tanto la tabla mostrada en la fase de

rehabilitación queda también rectificadas en la relación entre sitios, rubros y porcentajes de inversión que guiaron al mecanismo PNUD/PRODERE, en el apoyo de la emergencia.

CANTÓN	Reparación reconstrucción de puentes	Salud (Acueductos)	Infraestructura Escolar	TOTAL US \$	Inversión porcentual
Pérez Zeledón	220.007,29	35.201,29	38.134,56	293343,05	65%
Buenos Aires	57.540,36	9.206,45	9.973,67	76720,49	17%
Osa	27.362,15	4.332,45	4.693,48	36388,07	8%
Corredores	16.973,64	2.707,78	2.883,43	22564,85	5%
Golfo	9.819,85	1.624,64	1.810,10	13254,59	3%
Coto Brus	6.769,46	1.053,11	1.173,37	9025,94	2%
<b>TOTAL</b>	<b>338472,75</b>	<b>54155,64</b>	<b>58668,61</b>	<b>451297,00</b>	<b>100%</b>

Tabla 2: Resultado al 04/97 de la canalización de fondos de Cooperación Externa del mecanismo PNUD/PRODERE  
Fuente: UCR ( V.Montero, L.Beirute y G.Peraldo) con base en "Balance en la ejecución de proyectos de Rehabilitación de la infraestructura comunal dañada por el Huracán César en la zona sur del país" PNUD/PRODERE

#### 4.1.1.3 El proceso operativo

Al igual que en la rehabilitación, las actuaciones de tipo operativo en este escenario son prácticamente invisibles, lo cual no merece comentarios importantes, a no ser la facilitación y presión que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en conjunto con otros entes vinculados al sector vivienda como el MIVAH, realizan para la publicación de los decretos en el diario oficial con el fin de implementar, por intermedio de los planes reguladores, el ordenamiento del territorio en algunas de las acciones reconstructivas, lo cual no evita que en el escenario local, muchas familias hayan optado por regresar a sus propiedades, en vista de lo insostenible de sus condiciones de hábitat.

De la misma forma que en la rehabilitación, el volumen prioritario de la acción operativa se ubicaba ya en otros escenarios.

#### 4.1.2 Síntesis de la etapa RECONSTRUCCIÓN en el Escenario Nacional.

Al interpretar el cuadro 13, puede observarse el predominio de las acciones logísticas por sobre las de otro tipo, determinado por la intervención directa de actores de tipo gubernamental, y especialmente de tipo ministerial, además de la misma CNE, que continúa guiando los procesos constructivos según el Plan Regulador.

El predominio de acciones logísticas arroja un saldo donde de cada diez acciones en este segmento, poco más de seis son de este tipo, en tanto casi tres corresponden a lo instrumental, y donde mucho menos de una es operativa. El resultado refuerza la tendencia mostrada en la rehabilitación, y al mismo tiempo, la reflexión que se hiciera entonces ¿es conveniente en términos de eficacia y sostenibilidad del binomio gestión/atención en estas etapas, concentrar el esfuerzo de éstas, en acciones de tipo logístico?.

No cabe más respuesta o explicación a este resultado que ser consecuencia sumativa de los procesos centralizados y de una transición estancada en el traslado de responsabilidades a los escenarios regionales y locales para organizar y coordinar la gestión de las etapas de rehabilitación y reconstrucción.

- ✓ inexistencia de planes articulados interinstitucionalmente
- ✓ volumen y peso superlativo de las decisiones en detrimento de la instrumentalidad, o guía técnica que dispare la ejecución de acciones en el escenario de los hechos.
- ✓ carencia de protocolos previamente definidos

siguen siendo los determinantes esenciales que justifican los resultados que se registraron en este apartado.

De la misma forma, en el análisis que la caracterización permite hacerle al ciclo de la información, se evidencia una ausencia de autocritica y evaluación de lo actuado, por lo que el registro de fuentes generadoras de información, es escasa, y el alimento para la toma de decisiones sigue siendo mínimo y particularizado.

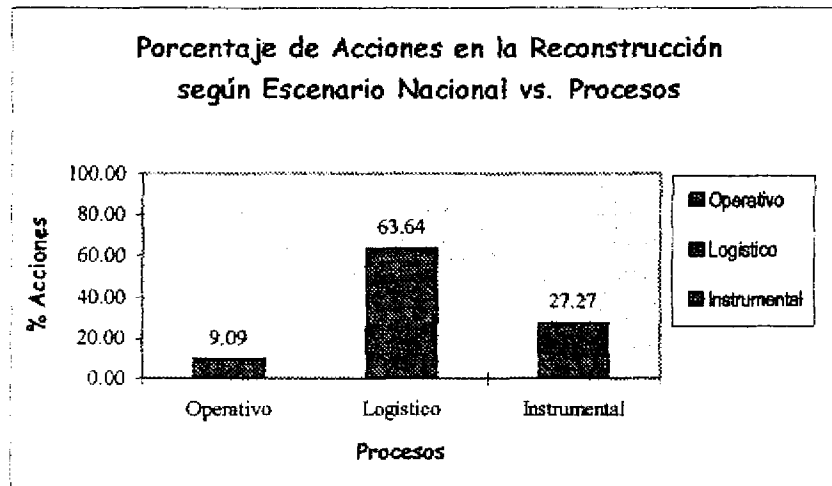
Tal y como se apuntaba en la rehabilitación, las decisiones que se toman en estas etapas podrian incorporar el carácter previsorio de las directrices y políticas que determinan el proceso de reconstrucción, más allá de lo cuantificable físicamente, sin embargo la realidad



establece que los recursos no cubren ni siquiera un diez por ciento (2,1 mil millones contra 22 mil millones estimados por la CNE) y por lo tanto, en algunos casos las decisiones supeditaron lo deseable a lo posible y con ello, el potencial de previsión se limitó.

Es importante indicar que el análisis permite afirmar que el paso de la rehabilitación a la reconstrucción se gesta en las decisiones que se toman en la primera de ellas, sin embargo la realidad evidencia, por condicionantes que hacen complejo el proceso, una reconstrucción en el escenario nacional, como el último aire que gubernamentalmente se puede dedicar a la zona como producto del esfuerzo que se gesta en la rehabilitación. Ello es así, porque las condiciones de continuidad del proceso no fueron exactamente el criterio con que se formula la atención y la gestión, situación que nos remite a pensar en conceptos como sostenibilidad del proceso, empoderamiento de los actores perjudicados directamente por el huracán, así como el estímulo y fortalecimiento de capacidades locales y regionales, lo que en suma puede resumirse como inducción para una cultura de los desastres.

Los factores de diversidad y productividad resulta en este marco, insignificantes, debido a una dispersión por la inercia de los actores registrado en este escenario, de esta manera en lo logístico el promedio de productividad es de 1,27 acciones por actor, o sea a un actor una acción, que conjuntamente con un paupérrimo factor de diversidad (0,785 actores por acción), se obtiene un registro que habla de dificultades en la eficacia y la coordinación.



Cuadro 13. Escenario Nacional: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

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

## **4.2 El Escenario de lo Regional**

A diferencia del periodo de la rehabilitación en donde la Unidad Ejecutora de Alto Nivel se distinguió en esta etapa, la huella es, desde la percepción de la comunidad, la ausencia de voluntad gubernamental para solucionar los problemas que emergieron como promotorios de situaciones no atendidas. Sin embargo ello no se debe precisamente a inacción gubernamental sino y más bien, al estilo de la gestión, marcadamente centralista y poco participativo en rubros altamente sensibles como vivienda, así como a la escasez de recursos económicos que originan una percepción comunal diferencial.

Este escenario es así, un receptor de la inercia que el impulso del esfuerzo en la rehabilitación tomaron los diferentes actores, en esencia, las unidades ejecutoras, donde debe hacerse la distinción entre lo actuado por las que canalizan fondos públicos desde la CNE y el mecanismo PNUD/PRODERE que canalizó fondos de cooperación externa.

Además deben destacarse diversos esfuerzos de ONG's que, fundamentalmente en el campo de la vivienda, continúan desarrollando, aportando, aunque sea muy puntualmente, a la solución de las dificultades en esta materia.

Estas dos últimas intervenciones serán desde la percepción de la comunidad, sumamente importantes y valiosas, dado el estado de incertidumbre que generó la polémica legal suscitada en este periodo por los pronunciamientos de la Contraloría General de la República que se menciona en el apartado precedente del escenario nacional, y que no alcanza a dichas actuaciones por tratarse de fondos de origen distinto a los que administra la CNE.

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

#### **4.2.1.1 El proceso logístico**

Con la salida de la escena de la UEAN, los actores que emergen desde la percepción regional, resultan ser las instituciones y dependencias ministeriales regionalizadas, ya como unidades ejecutoras, que es el caso del MOPT, o bien como labores propias inherentes a la naturaleza de las mismas.

Sin embargo a diferencia de la labor desarrollada por la UEAN, que por centralizar el proceso de toma de decisión inducía la coordinación interinstitucional, en este caso la actuación se basaba fundamentalmente en la asistencia técnica y supervisión de proyectos desde y hacia las esferas particulares de actuación, excepción hecha en algunos casos particulares por el IMAS cuando interactuaba con ministerios u ONG's a través del mecanismo de apoyo como "empleo temporal", "alimentos por trabajo" y otras modalidades de aporte al desarrollo y ejecución de proyectos.

Desde una óptica psicosocial, se ha valorado que PRODERE, tuvo una misión vital más no expresa en ningún documento, pero en esta etapa evidenciada por interpretación de las expresiones de la comunidad, como una misión de contención social, de las muchas presiones que diversas comunidades acumulaban por la insatisfacción en relación a la atención de las tareas pendientes del desastre ocasionado por el huracán "César".

Su labor contensiva se gesta en el acompañamiento que los funcionarios ofrecen a la gestión comunal, orientándoles en prácticas administrativas, con el aporte de criterios técnicos para la ejecución de proyectos, fortaleciendo su capacidad organizativa y muchas otras ganancias más que obtienen las organizaciones comunales, como producto de su relación con el mecanismo y con el mismo personal de PRODERE.

Esta intervención facilitó no solo la canalización de fondos así como la participación de las comunidades, sino también el empoderamiento y la aprehensión del proceso por parte de estas mismas, lo cual significó ocupar su atención tanto en el proceso de rehabilitación como en la reconstrucción y con ello, minimizar la condición de espectador impaciente que caracteriza a los procesos en que no es participada la comunidad.

En cuanto a las relaciones entre las razones de diversidad y productividad, estas se sitúan más en el ámbito de transición entre la eficiencia y la dilución por el registro que apunta hacia acciones coordinadas entre actores, aunque con propósitos diferentes. Así, 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).

#### **4.2.1.2 El proceso instrumental**

Como se ha mencionado en el escenario nacional, la reconstrucción es una etapa donde los esfuerzos llegan tan largo como el impulso que se haya tomado en la rehabilitación. Si los recursos gestionados son generosos, es probable que con una buena administración puedan ejecutarse muchas acciones y proyectos en la reconstrucción, de lo contrario, este período se caracterizará por inactividad o escualidez de la acción.

En el caso de la zona sur, puede distinguirse que el aporte fundamental que se observa es la asesoría técnica que se brinda con el objeto de determinar las mejores ubicaciones para los nuevos proyectos, o bien para efectuar un adecuado seguimiento y control de las obras que se desarrollan.

Las direcciones regionales determinan las acciones de este proceso, sobre todo en el área de la salud y el saneamiento básico, aunque es factible también reseñar acciones para canalizar recursos económicos como efectivamente lo ejecutó PRODERE.

La relación diversidad/productividad esta determinada por una dedicación de los actores a sus propias actividades con poco roce o enlace lo que se traduce en poca coordinación y convergencia en los propósitos de las acciones, lo cual puede situar dicha relación en el ámbito de la dilución que se describe en los apartados introductorios a este estudio.

#### **4.2.1.3 El proceso operativo**

El fortalecimiento que reciben algunas de las instancias regionales al trasladarse la UEAN a la región central y quedar instituidas como unidades ejecutoras las primeras, permite registrar alguna actividad desde este escenario en el proceso operativo.

De esta manera, saneamiento básico (acueductos fundamentalmente) y vialidad (caminos intercantonales y algunos denominados “carreteras nacionales”) son las áreas básicas donde se evidencian acciones en este período. De la misma forma, la concertación entre MEP-CENIFE-MOPT y PROMECE con el apoyo en algunos casos del IMAS y en otros de dependencias centrales (Oficina de la Primera Dama), permite incorporar el segmento de infraestructura educativa (así como mobiliario y material educativo) en las acciones registradas para este proceso en el escenario regional.

Por su parte, el mecanismo PNUD/PRODERE, lo mismo que UNICEF, desarrollan una labor de supervisión intensa, de los proyectos que tienen a su cargo, donde debe destacarse la relación interorganizacional, e intersectorial, presente desde el mismo inicio de la gestión desde esta instancia y que no se descuida, integrándose a procesos constructivos en su componente de supervisión técnica y administrativa con la ayuda de recurso humano facilitado por el TEC y las mismas municipalidades.

#### **4.2.2 Síntesis de la etapa RECONSTRUCCIÓN en el Escenario Regional**

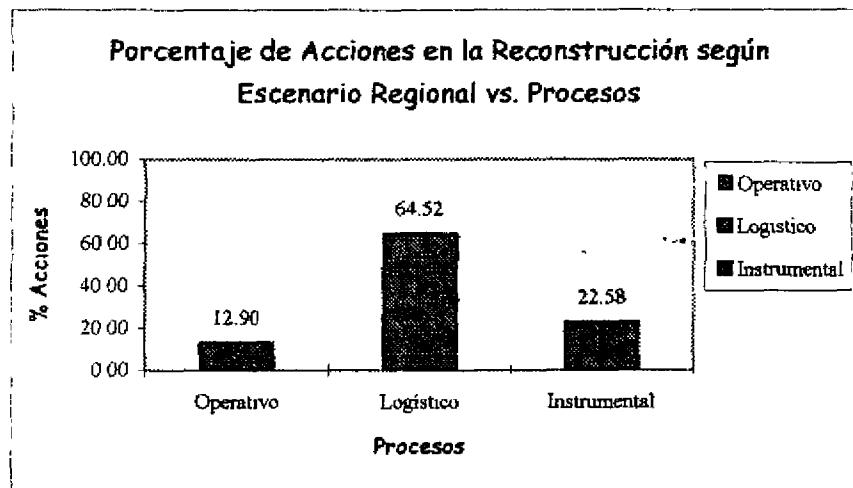
El análisis del ciclo de la información, señala que la información generada es básicamente de tipo instrumental y administrativa (avance de proyecto, ejecución del presupuesto y otros), donde los datos son de tipo técnico para obtener fundamentalmente una valoración de las condiciones físico materiales, tanto de la gestión como de la misma atención que se ha dado a la emergencia y a las secuelas del desastre.

La carencia de un sistema estructurado para el manejo de la información, se evidencia acá con mucho mayor facilidad, pues en algunas circunstancias, se registró la ejecución de actividades, acciones o proyectos en que alguna institución se involucra, siendo esfera de actuación de otra entidad, pero que por provenir como demanda de los estratos comunales y con recursos para aportar, la entidad se involucra sin que la otra tenga conocimiento inmediato, generando la duplicidad de sistemas y acciones, que llevan al igual que en la rehabilitación, a experiencias que no pueden sistematizarse.

Finalmente, las unidades ejecutoras que han sido nombradas, desarrollan una labor importante en la medida en que facilitan la inserción de muchas comunidades en la dinámica productiva y social de la región.

Sin embargo, la situación registrada en este proceso no difiere sustancialmente de la tendencia presentada por la fase de rehabilitación en este mismo escenario, al incrementarse la participación de las acciones en el componente logístico de las acciones con casi 6,5 actuaciones de cada diez, muy semejante al comportamiento del escenario nacional de esta fase, mientras se registran en lo instrumental, un poco menos de dos y media acciones por cada diez, en tanto desde lo operativo, apenas si se llega a una y un tercio de acciones por cada diez actuaciones.

Si se contraponen los perfil de todos los periodos analizados con el que se obtuvo en la caracterización del escenario regional de este intervalo, se puede descubrir que los perfiles se intensificaron en sus tendencias, fortaleciéndose con cada etapa, el componente logístico en detrimento de los otros dos procesos. Ello hace que las debilidades que se han anotado persistan, en relación al desarrollo de dependencias de los niveles centrales, la posibilidades de una respuesta, atención y gestión ágil, eficaz y pertinente se vean obstaculizadas por un inconveniente esquema de funciones y responsabilidades, donde debe normalmente, supeditarse la actuación a la disponibilidad de información en los niveles centrales.



Cuadro 14. Escenario Regional: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

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

#### 4.3 El Escenario de lo Local

El escenario Local, es fundamentalmente en el periodo de la reconstrucción, el espacio de la pugna constante y cotidiana del esfuerzo que las comunidades hacen por alcanzar el ritmo y el nivel de acción que se tenía antes del impacto del “César”.

Debido al empuje puesto por éstas en la rehabilitación, gestionando recursos, formulando proyectos en un intenso ejercicio de planificación, muchas de estas se entrenaron inconscientemente en todo este proceso en organización comunal, lo que les permitió enfrentar los retos de la reconstrucción, con grandes dosis de eficacia y eficiencia. De esta manera, este periodo se caracteriza por el esfuerzo del acople a la dinámica regional y nacional, algunas de ellas lo lograron con creces y pudieron superar inclusive situaciones con mucho mejor

condición que la que exhibían antes del huracán, en tanto otras aún enfrentan los retos de organización interna que les inhibe y retrasa más en dicho acople.

La reparación de los caminos vecinales de la red terciaria, fue la tarea primordial y en la que se concentró una alta proporción del esfuerzo, incluyendo la reparación de puentes, la limpieza, reparación, reconstrucción o instalación de sistemas de alcantarillado y desagüe pluvial. En ello se alternaron las comunidades, las UEL (municipios fundamentalmente) y algunas empresas contratadas con fondos de la CNE.

Básicamente, la reconstrucción en el escenario local es concreción de esfuerzos, muchos vitalmente desarrollados por las mismas comunidades, que fue desde donde se registraron mayor cantidad de acciones, especialmente en el cantón de Pérez Zeledón, y donde el mecanismo PNUD/PRODERE tuvo una intervención trascendental. Desde la mecánica determinada por la CNE y el gobierno, la acción fue menos palpable en cantidad de proyectos, aunque en inversión declarada y envergadura de los mismos es mucho mayor, condición no necesariamente valorada en toda su dimensión por las comunidades debido a la distancia que se genera entre ambos procesos.

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

#### **4.3.1.1 El proceso logístico**

Con un factor de productividad mínimo, (1 acción por actor registrado) las acciones de tipo logístico en este período son escasas debido a la vocación esencialmente ejecutora del período, reduciéndose al mínimo la actividad de toma de decisiones, y orientadas esencialmente a labores de fortalecimiento comunal en materia de gestión y educación. Intervenciones por la planificación de acciones, de cara al invierno que se avecina, son labores fundamentales de este segmento analizado, donde destaca la coordinación de los Comités de Cruz Roja con la Dirección Central, para ofrecer cursos de capacitación en comunidades vulnerables para prepararse ante situaciones de inundación.

Es importante señalar, el intenso trabajo desplegado por los líderes comunales, localizando recursos aún en este período de reconstrucción, estirando los fondos conseguidos para cubrir necesidades comunales más allá de lo previsto, fruto de una autogestión que les permitió extender la inversión en otras áreas deficitarias. En este sentido, la oportunidad que ofreció el mecanismo PNUD/PRODERE al disponer de más fondos de cooperación externa, posibilitó la

incorporación de proyectos que en la primera selección no pudieron ser financiados, con lo cual se alivió profundamente muchas tareas pendientes.

#### **4.3.1.2 El proceso instrumental**

Como resultado del intenso trabajo demostrado por las organizaciones locales en el proceso logístico durante la rehabilitación, gestionando los recursos para satisfacer las múltiples demandas, las acciones de supervisión, seguimiento a obras, así como la participación en algunos procesos que orientan la reubicación de diversas edificaciones, fue la consecuencia lógica de dicho esfuerzo, donde se activaron los más diversos grupos, comités y formas de organización.

#### **4.3.1.3 El proceso operativo**

En realidad queda poco por agregar en este apartado, el proceso operativo sigue tan vigente como fue descrito en la rehabilitación y con ello, lo que se logra registrar es un efecto, en el tiempo, de erosión en la capacidad de trabajo de líderes, organizaciones e instituciones locales.

El clamor general es la condición extenuante a la que se ha arribado, luego de un profundo esfuerzo de gestión local. Desgaste, fatiga, cansancio y un sinnúmero de expresiones confirman el clímax al que se ha llegado luego de nueve meses de ardua e intensa labor. La pregunta que todos se hacen en este escenario es ¿de ocurrir una situación similar, existirá la misma fuerza para enfrentarlo?

Lo cual lleva a pensar en la urgente necesidad de desarrollar estrategias que amplíen y fortalezcan la mayor participación posible en estos procesos y que al mismo tiempo suba el nivel de las capacidades locales con el fin de estimular el surgimiento de nuevos líderes que den continuidad al proceso, y que permitan imbuir al conjunto de las bases comunales dentro de los esfuerzos que los mismos líderes han desarrollado.

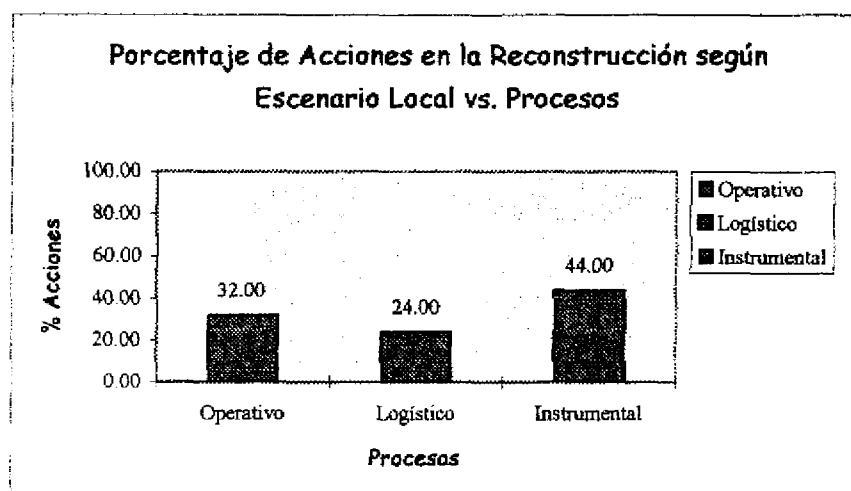


### 4.3.2 Síntesis de la etapa RECONSTRUCCION en el Escenario Local

Estudiando el ciclo de la información en esta etapa contra este escenario, se descubre que la generación de información se da en los procesos de seguimiento, control y gestión de los distintos proyectos bajo la responsabilidad de las comunidades.

Por otro lado, el nodo del ciclo donde se toman decisiones, predomina la dirigencia comunal, en labores de coordinación y supervisión, en tanto las labores de ejecución se reservan a los distintos comités sectoriales (salud, caminos, aguas y otros).

Revisando el cuadro 15, y en comparación con el periodo anterior, observaremos un descenso del quehacer operativo, así como de lo logístico, incrementándose la actividad dentro del proceso de tipo instrumental, fundamentalmente por el seguimiento a los distintos proyectos.



Cuadro 15. Escenario Local: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

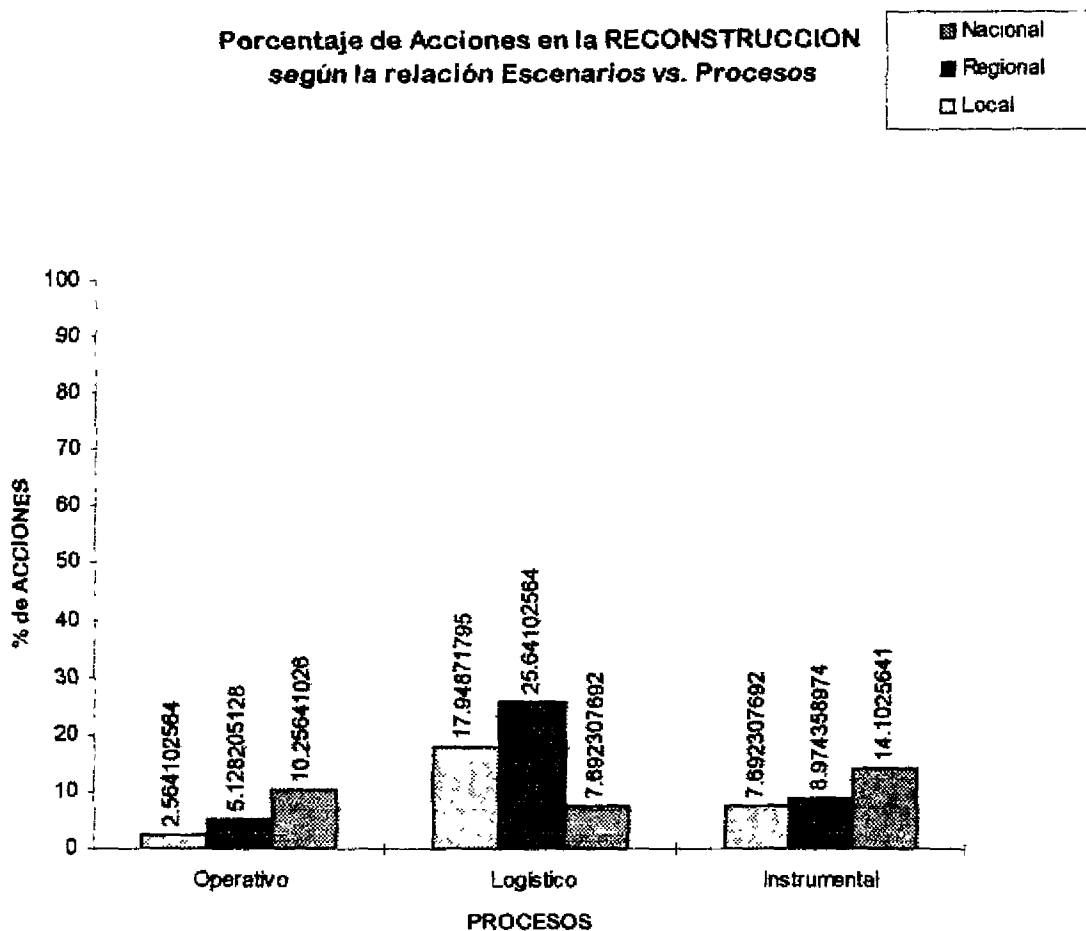
FUENTE: UCR. (Montero V., Beirute L. y Peraldo G.) Elaboración propia

#### **4.4 Conclusiones generales de la Etapa de Reconstrucción**

El Cuadro 16 ofrece el resumen porcentual de la caracterización de la etapa de reconstrucción, puede decirse que del esfuerzo global durante esta etapa, un 17.93% respondió al aspecto operativo, como ejecución concreta de proyectos y actividades. Por su parte, el componente instrumental arroja un 30.76%, mientras que el componente logístico arribó a un 51.47%, confirmando así la tendencia observada en los anteriores periodos, que denotan la presencia dominante en todo el proceso de los factores político-decisionales.

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 alto, lo obtiene lo Regional, con un 39.73%, en tanto lo Local arriba a un 32.04%, finalmente, lo Nacional alcanza un 28.39%, con un 3,65 menos que lo Local. Esta situación se explica en el retorno de la UEAN al área central, descargando muchas de sus responsabilidades centrales en actores regionales, con lo cual su presencia y participación se fortalecieron. Cuenta además la aparición en escena de la U.E.

Interpolando ambas conclusiones se tendría que, se estimuló una participación más protagónica de los actores regionales con carácter instrumental que permitiría condiciones de actuación local, reflejadas en el porcentaje de acciones registradas en dicho escenario y que resultó porcentualmente mayor a las actuaciones desde el escenario nacional.



**Cuadro 16 : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción según la relación Escenarios vs. Procesos**

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